



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 28.02.1996  
COM(96) 90 def.

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

---

**"RAFFORZARE L'UNIONE POLITICA E PREPARARE  
L'AMPLIAMENTO"**



## PARERE DELLA COMMISSIONE

---

### **"RAFFORZARE L'UNIONE POLITICA E PREPARARE L'AMPLIAMENTO"**

*Il Trattato prevede che una "conferenza dei rappresentanti degli Stati membri sarà convocata nel 1996".*

*In questa prospettiva, la presidenza italiana, in conformità con l'articolo N:*

- *ha presentato al Consiglio un progetto di revisione dei trattati sui quali è fondata l'Unione, e*
- *ha presentato al Parlamento e alla Commissione una domanda di parere sulla convocazione della conferenza intergovernativa.*

*Il presente documento costituisce il parere della Commissione.*

# **"RAFFORZARE L'UNIONE POLITICA E PREPARARE L'AMPLIAMENTO"**

## **I. UN'EUROPA PER IL CITTADINO**

1. Promuovere il modello europeo di società
2. Realizzare uno spazio di libertà e di sicurezza
3. Rendere l'Europa accessibile e democratica

## **II. UNA FORTE IDENTITÀ ESTERNA**

1. Garantire la coerenza dell'azione esterna
2. Potenziare l'azione comunitaria esterna
3. Rafforzare la politica estera e di sicurezza comune
4. Costruire un'identità europea di sicurezza e di difesa

## **III. DELLE ISTITUZIONI PER L'EUROPA AMPLIATA**

1. Adeguare le istituzioni
2. Rendere generale il voto a maggioranza
3. Organizzare la flessibilità

## "RAFFORZARE L'UNIONE POLITICA E PREPARARE L'AMPLIAMENTO"

1. La conferenza intergovernativa è la prima tappa di un calendario serrato di cui condiziona la riuscita: entro i prossimi quattro anni, l'Europa dovrà aver istituito una moneta unica (1° gennaio 1999), deciso gli orientamenti in materia di difesa e in particolare il futuro dell'UEO, definito il nuovo quadro finanziario dell'Unione e adeguato le sue politiche nella prospettiva dell'ampliamento.
2. Gli Stati membri hanno concluso e messo in atto, fin dal 1993, un Trattato sull'Unione europea che rispondeva a una duplice grande ambizione:
  - la volontà di ricavare dal mercato interno tutti gli effetti positivi, completandolo con una moneta unica e una convergenza delle politiche macroeconomiche degli Stati membri;
  - la necessità di dotare l'Unione di una reale dimensione politica consentendole di rispondere meglio collettivamente alle sue esigenze interne e di essere fortemente presente sulla scena internazionale.

Queste due ambizioni sono legate: la moneta unica, importante fattore di unione fra gli operatori economici ma anche fra i cittadini, esige una forte identità politica e sociale.

3. Il Trattato sull'Unione europea prevedeva che nel 1996 si sarebbe tenuta una nuova conferenza intergovernativa per consolidare e rafforzare quest'Unione in continua evoluzione.

A tale scopo, nel primo semestre del 1995 le istituzioni dell'Unione hanno fatto una diagnosi convergente del funzionamento del Trattato sull'Unione europea che il Gruppo di Riflessione riassume concisamente: "l'Unione non dispone di mezzi all'altezza delle proprie ambizioni".

La Commissione ritiene che ciò imponga già di per sé un adattamento sostanziale delle istituzioni.

4. La necessità di adeguare il trattato, tuttavia, non si ferma qui giacché la storia offre l'entusiasmante possibilità di raccogliere i popoli in un'Unione ampliata.

Il principio dell'ampliamento è acquisito ed è caratterizzato da due aspetti:

- non si tratta più di un avvenimento lontano. L'appuntamento del 1996 sarà probabilmente l'unica e ultima occasione per riflettere a quindici Stati membri sul funzionamento dell'Unione in un ambito ampliato;

- quest'ampliamento sarà diverso da quelli che l'hanno preceduto data la sua estensione e la sua diversità; un'Europa più vasta sarà necessariamente più eterogenea e di conseguenza più complessa.

L'aumento del numero dei membri dell'Unione porta con sé il rischio di una sua diluizione. Non bisogna dover arrivare al punto che, secondo le parole di un Capo di Stato, "quando l'ultimo aderente arriverà aderisca a qualcosa che già non esiste più". Nel procedere all'ampliamento va preservato il patrimonio di quarant'anni di costruzione europea. E questo patrimonio costituirà il fondamento della solidarietà nei confronti dei nuovi Stati membri.

5. Per questa ragione l'Unione europea non può inoltrarsi in questo ampliamento senza che siano stati modificati previamente le vie e i mezzi del suo funzionamento, e in alcuni casi in maniera fondamentale.

Inoltre, gli impegni presi nel trattato sull'Unione europea devono essere interamente rispettati, in particolare modo l'Unione economica e monetaria che comporta l'adozione di una moneta unica alla data prevista.

6. La conferenza che sta per aprirsi è cruciale; l'approfondimento dell'Unione e il suo ampliamento sono legati. Dalla conferenza intergovernativa la Commissione attende che rafforzi l'Unione per preparare l'ampliamento attorno a un progetto politico. Di conseguenza, l'Unione deve:

- essere più vicina al cittadino;
- affermarsi all'esterno;
- dotarsi di un sistema istituzionale capace di funzionare in un'Europa ampliata.

Considerato tutto ciò, la Commissione è favorevole alla riunione della conferenza intergovernativa.

## **I. UN'EUROPA PER IL CITTADINO**

7. Il cittadino dev'essere coinvolto nell'Europa. La nozione di "cittadinanza europea", consacrata dal Trattato sull'Unione europea, completa la cittadinanza nazionale.

Questa nozione di cittadinanza, che racchiude in sé molteplici aspetti, va sviluppata:

- essa si basa su un modello europeo di società che prevede la garanzia di diritti fondamentali riconosciuti da tutti e un impegno di solidarietà tra i suoi membri;
- si sviluppa in uno spazio nel quale la libertà di movimento e di stabilimento devono accompagnarsi a condizioni di sicurezza sufficienti;
- implica infine che i cittadini capiscano l'Europa la quale, costruita sulla base di modifiche successive dei trattati, è diventata ogni volta più complessa. Bisogna quindi semplificarla e renderla democratica.

### **1. Promuovere il modello europeo di società**

8. Costruito su un insieme di valori comuni a tutte le società europee, il progetto europeo associa i principi della democrazia - diritti dell'uomo, stato di diritto - a quelli di un'economia aperta basata sul dinamismo del mercato, la solidarietà e la coesione. Tra questi valori figura l'accesso dei cittadini a servizi universali o a servizi di interesse generale, contributo agli obiettivi di solidarietà e di uguaglianza di trattamento.

Il modello europeo di società è espresso in particolare nel trattato sull'Unione europea con obiettivi generali quali la realizzazione di un alto livello di occupazione o di uno sviluppo sostenibile, politiche specifiche e l'incoraggiamento al dialogo sociale.

Al momento di passare ad una nuova tappa politica è utile confermare e definire l'appoggio a questo modello.

### **I diritti dell'uomo**

9. Gli Stati membri dell'Unione difendono i diritti dell'uomo: tutti hanno aderito alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'Unione stessa vi si conforma nelle proprie decisioni e nella propria azione.

Essa, tuttavia, dovrebbe dimostrare con maggior decisione la propria appartenenza a questi valori, sia direttamente nel trattato, sia aderendo alla Convenzione. Ciò sarebbe tanto più giustificato in un momento in cui l'Unione si ingrandisce e si diversifica. Su tale questione si attende un parere della Corte di giustizia.

Inoltre, la Conferenza dovrebbe includere nel trattato delle disposizioni sul divieto di qualsiasi discriminazione, in particolare per quanto concerne l'uguaglianza tra uomini e donne al di là delle disposizioni relative alla parità di retribuzione, e la condanna del razzismo e della xenofobia.

### Un'Unione di diritto

10. Consolidare un'Unione di diritto significa tra l'altro garantire la messa in atto e il rispetto del diritto comunitario, che competono in primo luogo alle autorità nazionali. Ciò diventa tanto più importante in una Comunità ampliata, con sistemi giuridici e amministrativi nazionali ancor più eterogenei.

La Commissione è del parere che:

- dovrebbe disporre di mezzi più efficaci per garantire l'applicazione del diritto comunitario, segnatamente per quanto riguarda il mercato interno;
  - dovrebbe essere rafforzato il ruolo della Corte di giustizia, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle sentenze emesse.
11. Dev'essere efficacemente combattuta la frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità. Ciò non potrà avvenire senza un impegno totale degli Stati membri e delle istituzioni.

La Commissione propone che l'Unione si doti di una base giuridica appropriata.

### La dimensione sociale

12. Attraverso politiche o regole pubbliche, con la partecipazione delle parti sociali e della società civile, ogni Stato membro cerca di garantire, nel contesto di un'economia aperta, la realizzazione di obiettivi sociali per tutti i cittadini.

L'Unione ha per vocazione di contribuire alla realizzazione di questi obiettivi di cui gli Stati membri, gli operatori economici e le parti sociali sono i principali protagonisti. I cittadini devono rendersi conto del ruolo positivo dell'Unione nella tutela di alcuni diritti fondamentali di carattere sociale.

La dimensione sociale deve avere un posto importante nella conferenza. Bisogna anzitutto garantire una base sociale comune a tutti i cittadini dell'Unione. La Commissione è dell'avviso che a tal fine sia assolutamente necessario reinserire il protocollo sociale nel trattato e inoltre precisare alcune disposizioni concernenti la cooperazione tra Stati membri in materia di politica sociale, come quelle relative alla lotta contro l'emarginazione o contro la povertà. È inoltre necessario associarvi maggiormente tutti i protagonisti della società civile che possono dare vita a nuove iniziative e solidarietà.

### L'occupazione

13. La disoccupazione mina le basi delle nostre società: vi sono coinvolti circa venti milioni di persone, soprattutto giovani. Senza negare l'importanza di politiche

macroeconomiche adeguate, il suo riassorbimento dipende in primo luogo dagli operatori economici.

Nel Libro Bianco del 1993 sulla crescita, la competitività e l'occupazione, la Commissione proponeva un insieme di azioni intese a mobilitare tutti gli operatori della società. Questa strategia è tutt'ora attuale: crescita, competitività e occupazione vanno di pari passo. Solo un'economia competitiva sarà in grado di creare, in modo duraturo, dei posti di lavoro.

Un'azione strutturata e coerente dell'Unione deve contribuire a ripristinare un alto livello di occupazione, che è già un obiettivo del trattato.

A tale scopo, la Commissione propone di inserire nel trattato delle disposizioni specifiche a favore dell'occupazione. Fondandosi sull'esperienza comunitaria e considerando l'occupazione come una questione di interesse comune, esse mireranno a:

- creare le condizioni di una strategia comune per l'occupazione;
- stimolare la cooperazione fra i vari operatori;
- consolidare i dispositivi di sorveglianza multilaterale dei programmi pluriennali degli Stati membri;
- tener conto dell'aspetto "occupazione" in tutte le politiche comunitarie.

### Uno sviluppo sostenibile

14. Un ambiente basato su un alto livello di protezione è una delle principali preoccupazioni dei cittadini dell'Unione.

La Commissione è dell'avviso che le disposizioni del trattato concernenti uno sviluppo sostenibile e un ambiente sano dovrebbero essere rafforzate su due punti:

- il diritto di godere di un ambiente sano e il dovere di garantirlo dovrebbero essere inclusi nelle disposizioni del trattato concernenti il cittadino;
- l'ambiente dovrebbe essere esplicitamente inserito nelle altre politiche dell'Unione.

### **2. Realizzare uno spazio di libertà e di sicurezza**

15. Il principio della libera circolazione delle persone sul territorio dell'Unione è iscritto nel trattato. La sua attuazione resta tuttavia soggetta a forti limitazioni:

- è messa in pratica solo in maniera incompleta nell'insieme dell'Unione;
- per progredire in questo settore, alcuni Stati membri hanno dovuto far ricorso ad una convenzione ad hoc (Accordo di Schengen) che non dà tuttavia le medesime garanzie del diritto comunitario.

L'esercizio della libertà di circolare presuppone anche che si possano tenere sotto controllo problemi complessi come l'asilo e i flussi di immigrazione, la criminalità, la droga e il terrorismo. Questi problemi hanno superato i confini di ogni singolo Stato membro e si sono sviluppati su scala internazionale.

Finora l'Unione ha affrontato questi problemi con metodi e mezzi superati.

La Commissione propone di ovviare alle carenze del trattato nei settori della giustizia e degli affari interni, in particolare la mancanza di efficienza e l'assenza di controllo democratico e giudiziario, dotandolo di obiettivi chiari e di strumenti e metodi appropriati.

16. L'obiettivo generale sarà quello di applicare e rafforzare, in un contesto di sicurezza, il principio della libera circolazione e di soggiorno già iscritto nel trattato.

Gli obiettivi specifici si articolano in quattro punti principali:

- stabilire delle condizioni comuni di entrata, di soggiorno e di statuto dei cittadini dei paesi terzi nell'Unione;
- permettere il reciproco riconoscimento effettivo delle sentenze emesse dai tribunali nazionali;
- lottare contro la criminalità e la frode nelle loro varie forme;
- stimolare l'effettiva cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri.

17. Inoltre, dovranno essere adottati gli strumenti e i metodi seguenti:

#### Processo decisionale

L'attuale regola dell'unanimità generalizzata paralizza il Consiglio oppure riconduce la decisione al livello più basso. La Commissione considera che in linea di massima dev'essere sostituita da una maggioranza qualificata.

È necessaria una maggiore partecipazione del Parlamento europeo in particolare sui temi che interessano più da vicino i diritti individuali dei cittadini.

Infine, la capacità di iniziativa della Commissione dovrebbe essere prevista per tutti i settori interessati.

#### Gli strumenti giuridici

Non sono adeguate né l'azione né la posizione comune i cui effetti giuridici sono poco chiari, né la convenzione internazionale classica, la cui entrata in vigore è aleatoria e tardiva; bisogna che l'Unione disponga in questo campo di strumenti giuridici più efficaci.

### Il controllo giurisdizionale

Le decisioni prese dovrebbero essere sottoposte al controllo della Corte di giustizia non foss'altro che per garantire un'interpretazione uniforme dei testi.

### I metodi di lavoro

Vanno semplificate le attuali strutture di lavoro del Consiglio, i cui molteplici livelli non consentono un lavoro efficace.

18. La Commissione ritiene che il raggiungimento di questi obiettivi si otterrebbe trasferendo i settori della giustizia e degli affari interni nel quadro comunitario, ad esclusione della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia. Questo trasferimento è necessario in particolare nei settori strettamente legati alla circolazione delle persone, come le norme che disciplinano il passaggio delle frontiere esterne, la lotta contro la droga, la politica d'immigrazione, la politica nei confronti dei cittadini dei paesi terzi e l'asilo.

Inserire il contenuto degli accordi di Schengen nel quadro del Trattato ne è la conseguenza logica.

### **3. Rendere l'Europa accessibile e democratica**

19. L'azione dell'Unione deve poter essere compresa: è una garanzia di democrazia. Di conseguenza la trasparenza è un'esigenza cui devono sottomettersi le istituzioni: le azioni dell'Unione devono essere comprensibili e leggibili per garantire l'accesso delle persone interessate ad un'informazione utile.

Il ruolo del Parlamento europeo è evidentemente fondamentale, e deve essere rafforzato.

La trasparenza e il controllo democratico non saranno tuttavia pienamente garantiti finché i parlamenti nazionali non saranno più strettamente associati agli affari dell'Unione. A tal fine devono disporre tempestivamente di tutta l'informazione necessaria dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione, e dal loro governo.

L'Europa deve agire meno per agire meglio. Vi si è già impegnata mettendo in atto il principio della sussidiarietà iscritto nel trattato. Gli Stati membri e le istituzioni devono proseguire su questa strada che è l'unica che consentirà all'Europa di intervenire al livello più efficace, che sia comunitario, nazionale o regionale.

Semplificare l'Europa deve in primo luogo condurre a modificare le regole istituzionali. Di conseguenza bisogna:

- semplificare e consolidare i trattati;
- snellire e rendere democratico il processo decisionale.

### 1. Semplificare e consolidare i trattati

- 20.. I trattati che istituiscono l'Unione e le Comunità europee sono diventati nel corso degli anni sempre più complessi e sempre meno leggibili.

L'esistenza di una dozzina di trattati e di atti di base, con oltre 700 articoli che comprendono disposizioni di natura fondamentale e altre di carattere tecnico, nonché la sopravvivenza di numerose disposizioni obsolete, rendono difficile l'accesso al diritto primario dell'Unione europea.

Inoltre, la coesistenza di tre Comunità giuridicamente distinte e dell'Unione che le comprende, senza tuttavia avere personalità giuridica, non facilita la comprensione, nell'opinione pubblica, del processo di integrazione europea.

Infine, il sistema della cooperazione "intergovernativa" in materia di politica estera e di affari interni e di giustizia complica vieppiù la costruzione.

La semplificazione e la consolidazione dei trattati devono essere proseguite quanto più possibile.

### 2. Snellire e rendere più democratico il processo decisionale

21. Il grande numero e la complessità delle procedure sia legislative sia di esecuzione hanno reso il sistema decisionale dell'Unione ridondante e illeggibile. Inoltre, le disposizioni relative alla procedura di bilancio dovrebbero essere semplificate e dovrebbe essere consolidata la normativa degli accordi interistituzionali.

In nome della trasparenza e della democrazia la conferenza intergovernativa dovrà procedere assolutamente ad un riassetto e ad una semplificazione.

22. La Commissione propone quattro provvedimenti per ovviare a questa situazione:

#### Le procedure decisionali

Dovrebbero essere limitate a tre tipi: le decisioni adottate su semplice parere del Parlamento, su parere conforme del Parlamento medesimo e in codecisione tra il Parlamento e il Consiglio.

#### La codecisione

Dovrebbe essere estesa e semplificata. Essa costituisce uno dei progressi di maggior rilievo nel processo di maturazione di un reale potere legislativo del Parlamento europeo. Conformemente al trattato, la Commissione presenterà al Consiglio una relazione sull'estensione del campo d'applicazione della codecisione.

La Commissione ritiene che la procedura di codecisione abbia ben funzionato nell'insieme. Potrebbe tuttavia essere più rapida e più efficace se fosse snellita in particolare mediante: l'introduzione di scadenze in prima lettura, la soppressione

della fase di intenzione di rifiuto in seconda lettura e la soppressione della terza lettura.

Per quanto riguarda il campo d'applicazione della codecisione, la Commissione ritiene che gli atti di natura legislativa debbano essere adottati in codecisione. Ma bisogna innanzitutto chiarire ciò che si intende per atti di natura legislativa. La codecisione dovrebbe in ogni caso essere applicata ai settori attualmente disciplinati dalla procedura di cooperazione, che dovrebbe scomparire.

### Il parere conforme

Il campo di applicazione del parere conforme dovrebbe essere completato e chiarito. Nei settori di carattere "costituzionale" (modifica dei trattati, risorse proprie) dovrebbe essere richiesto il parere conforme del Parlamento europeo.

Questa procedura non dovrebbe invece essere più applicata ai settori legislativi né ai programmi d'azione comunitari, per i quali la codecisione deve diventare la norma.

Infine, nel settore degli accordi internazionali, il campo d'applicazione del parere conforme dovrebbe essere chiarito ispirandosi in particolare al ruolo svolto dai Parlamenti nazionali negli Stati membri.

### I provvedimenti di esecuzione

Il sistema comunitario in materia di provvedimenti di esecuzione è complesso e poco trasparente.

Le procedure di decisione per gli atti di esecuzione devono essere rese maggiormente conformi alle responsabilità delle istituzioni. Ciò significa che la Commissione deve svolgere pienamente il proprio ruolo di organo esecutivo sotto il controllo dell'autorità legislativa. Al riguardo, bisogna tener conto del ruolo del Parlamento quando l'atto di base è adottato in codecisione. In questo caso bisognerebbe prevedere una procedura che consenta al Parlamento o al Consiglio di opporsi ad un progetto di provvedimento proposto dalla Commissione. Il provvedimento verrebbe allora adottato in codecisione.

Inoltre, il numero delle procedure di esecuzione dovrebbe essere ridotto per evitare dibattiti sterili tra istituzioni sul tipo di procedura da seguire e per tenere maggiormente conto della natura delle decisioni da adottare. La Commissione suggerisce di attenersi al massimo ai tre tipi di comitati con le procedure corrispondenti, sopprimendo le varianti: il comitato consultivo, il comitato di gestione e il comitato di regolamentazione.

## **II. Una forte identità esterna**

23. Secondo le parole del Trattato sull'Unione europea l'Unione deve "affermare la propria identità sulla scena internazionale". Ma l'esperienza non ha dato corpo all'accresciuta influenza che gli Stati membri potevano attendersi dalla loro azione comune. I loro sforzi sono spesso dispersi e rischiano di esserlo ancor più dopo l'ampliamento.

La conferenza deve porsi un obiettivo semplice e chiaro: dare all'Unione la capacità effettiva di agire piuttosto che di reagire e permetterle quindi di difendere meglio gli interessi dei suoi cittadini.

Alcuni elementi di una politica estera unica e coerente esistono già in misura diversa in settori quali la politica commerciale, l'assistenza economica, l'azione a favore dello sviluppo e l'azione umanitaria. Altri elementi come la politica estera e di sicurezza comune, sono ancora ad uno stadio troppo poco avanzato di sviluppo.

La conferenza dovrebbe quindi porsi i seguenti obiettivi principali:

- raccogliere i vari elementi delle relazioni esterne in un insieme efficace attraverso strutture e procedure che rafforzino la coerenza e la continuità dell'azione esterna;
- migliorare la politica estera e di sicurezza comune a tutti gli stadi;
- creare un'effettiva identità europea nei settori della sicurezza e della difesa, parte integrante della politica estera e di sicurezza comune.

### **1. Garantire la coerenza dell'azione esterna**

24. L'Unione dovrebbe poter parlare ad una voce. La sua politica estera sarà efficace solo se avrà raggiunto un'unità di azione tra i vari elementi che la compongono e per i quali sono responsabili diverse istituzioni.

Il trattato obbliga già il Consiglio e la Commissione ad agire in modo coerente in politica estera. Ma là dove l'attuale struttura del trattato non garantisce la coerenza bisogna rafforzare quest'obbligo.

La Presidenza del Consiglio e la Commissione dovrebbero promuovere una reale cooperazione tra le due istituzioni responsabili, a vario titolo, della politica estera dell'Unione, che ne uscirebbe allora notevolmente rafforzata sul piano della continuità e dell'efficacia.

## **2. Potenziare l'azione comunitaria esterna**

Si dovrà agire in tre direzioni:

### **La politica commerciale**

25. Le disposizioni del Trattato devono essere aggiornate per tener conto dell'evoluzione radicale delle strutture dell'economia mondiale: i servizi, la proprietà intellettuale e gli investimenti esteri diretti vi partecipano in misura sempre crescente. Questa evoluzione si rispecchia nelle responsabilità estese accordate all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

I poteri di cui dispone la Comunità per trattare di questi elementi della politica commerciale sono vaghi e generano inutili dibattiti di procedura. Ne consegue un indebolimento della difesa degli interessi degli Stati membri e quindi delle loro imprese.

La Commissione ritiene che la politica commerciale della Comunità dovrebbe essere chiarita di conseguenza.

### **L'azione dell'Unione negli organismi internazionali**

26. Il trattato mal si adatta alla necessità crescente dell'Unione di negoziare nel quadro di organismi internazionali o di partecipare al loro funzionamento. Le difficoltà sorgono quando alcuni aspetti si trovano ad essere nel contempo di responsabilità comunitaria e di competenza degli Stati membri. Il coordinamento dei punti di vista degli Stati membri risulta allora complicato e inefficace indebolendo regolarmente la posizione di negoziato.

La Commissione propone che il trattato comporti disposizioni esplicite intese a garantire che l'Unione, parlando ad una voce, possa difendere tutti gli interessi in causa.

### **Complementarità delle politiche estere degli Stati membri con quella della Comunità**

27. In linea generale si cercherà di organizzare attraverso modalità appropriate, una reale convergenza tra la politica degli Stati membri e quella della Comunità nei settori a competenze condivise come lo sviluppo, i trasporti e l'ambiente.

## **3. Rafforzare la politica estera e di sicurezza comune**

28. Va sottolineato in via preliminare che una politica estera e di sicurezza comune non può svilupparsi senza una solida volontà politica degli Stati membri e senza obiettivi chiaramente definiti.

La Presidenza e la Commissione dovrebbero garantire insieme la visibilità della politica estera e di sicurezza comune. Essa va comunque migliorata in tutta una serie di procedure dalla preparazione delle decisioni fino alla loro adozione e alla

loro esecuzione. Lungo tutto il processo è indispensabile che il tandem Presidenza/Commissione agisca in modo coerente ed efficace. Dal canto suo, la Commissione rafforzerà il proprio dispositivo interno per far fronte a questa esigenza. In tale contesto, la conferenza dovrebbe studiare il modo di rafforzare la Presidenza, sostenuta dal segretariato del Consiglio.

#### Preparazione delle decisioni

29. Le decisioni devono essere fondate su un'analisi più approfondita e comune ai membri dell'Unione.

A tale scopo, dovrà essere creato un "nucleo comune di analisi" costituito da esperti degli Stati membri e della Commissione. Si tratterebbe di un servizio comune, con un eventuale contributo dell'Unione dell'Europa occidentale. Le sue analisi fornirebbero alla Presidenza e alla Commissione elementi utili per la formulazione e la coerenza delle loro proposte. È meno importante decidere ora in quale ambito esso potrebbe essere inserito.

La formulazione della politica estera sarebbe agevolata dall'inserimento nelle strutture di preparazione del Consiglio di un comitato politico permanente a Bruxelles.

#### Adozione delle decisioni

30. Il trattato ha introdotto nella politica estera e di sicurezza comune la nozione di "posizione comune" e di "azione comune". L'uso che è stato fatto di questi due strumenti giuridici è stato confuso e fonte di contrasti.

La Commissione ritiene che bisognerebbe chiarirne l'utilizzazione.

31. Tuttavia, indipendentemente dallo strumento usato, l'obbligo dell'unanimità rende difficile l'adozione di una decisione.

La Commissione ritiene che nella politica estera e di sicurezza comune dovrebbe vigere la regola generale del voto a maggioranza qualificata. Norme specifiche dovranno essere previste per le questioni attinenti al settore militare.

Esistono peraltro delle situazioni in cui un certo numero di Stati membri vorrebbe agire su un determinato tema. Anche tali iniziative devono poter costituire azioni dell'Unione quando non si oppongono all'interesse generale dell'Unione e tengano debitamente in conto quest'ultimo.

#### Esecuzione delle decisioni

32. Rappresentare l'Unione all'esterno ed eseguire le sue decisioni è una funzione che presenta molteplici aspetti, dato l'importante ruolo degli Stati membri e la pluralità dei parametri della politica estera. Il fattore comune è costituito dal quadro istituzionale unico: indipendentemente dal settore, comunitario o "intergovernativo", le decisioni sono prese dal Consiglio.

La responsabilità dell'esecuzione dovrebbe incombere principalmente alla Presidenza e alla Commissione, ma tale approccio non impedirebbe che alcuni compiti ad hoc fossero eventualmente affidati a personalità specialmente incaricate.

33. Nella misura in cui le decisioni prese a titolo della politica estera e di sicurezza comune comportino delle spese, l'attuale situazione non è né trasparente né efficace in quanto richiede negoziati specifici in ogni occasione.

La Commissione propone che le spese corrispondenti siano incluse nel bilancio della Comunità, salvo espressa decisione contraria.

#### **4. Costruire un'identità europea di sicurezza e di difesa**

34. La politica estera dell'Unione risente della sua incapacità di progettare un supporto militare credibile. Non si può negare l'evidenza delle recenti esperienze. Una reale identità europea in materia di sicurezza e di difesa è indispensabile ed esige dagli Stati membri una chiara volontà politica.

Perno centrale della difesa resta la NATO, nel cui ambito bisogna sviluppare un pilastro europeo. In tale contesto, l'UEO svolge già un ruolo importante nella linea tracciata dal trattato, ma tutti gli Stati membri non aderiscono attualmente ad identici impegni di difesa per quanto riguarda la NATO o l'UEO.

La Commissione ritiene che un'effettiva politica estera e di sicurezza comune debba condurre ad una difesa comune.

35. Di conseguenza, bisogna che la conferenza:

- permetta di inserire nel trattato degli impegni dell'Unione su missioni di mantenimento o ristabilimento della pace (missioni dette di "Petersberg");
- rafforzi la capacità dell'Unione in materia di sicurezza prevedendo un'adeguata partecipazione dei ministri della difesa al Consiglio;
- riesami il ruolo dell'Unione dell'Europa occidentale in vista di una sua integrazione nell'Unione secondo un calendario stabilito.

In tale contesto, la Commissione ricorda che la sicurezza e la difesa dell'Unione devono poggiare su una base industriale solida e credibile. Ciò esige una migliore integrazione del settore degli armamenti nelle regole generali del trattato, una solidarietà e una cooperazione rafforzate che includano la creazione di un'agenzia per gli armamenti, e un approccio coerente in materia di commercio estero.

### **III. Delle istituzioni per l'Europa ampliata**

36. Le proposte che precedono mirano ad approfondire l'Unione sia sul piano interno sia su quello esterno. Sono comunque indispensabili perché sono destinate a dotare l'Unione di mezzi all'altezza delle sue ambizioni e condizionano inoltre il successo dell'ampliamento.
37. L'ampliamento solleva inoltre problemi specifici di carattere istituzionale.

La Commissione è del parere che la conferenza dovrà risolvere tre problemi:

- tener conto delle ripercussioni del numero accresciuto di membri nelle istituzioni;
- prescindere sistematicamente dalla decisione all'unanimità;
- instaurare una flessibilità che consenta in particolare all'Unione di progredire senza essere ostacolata dal ritmo più lento di alcuni suoi membri.

#### **1. Adeguare le istituzioni**

38. L'aumento sostanziale del numero dei membri dell'Unione avrà delle ripercussioni sul funzionamento pratico delle istituzioni. Aumenterà certamente la difficoltà di lavorare insieme, difficoltà dovuta al maggior numero di lingue, a riunioni più lunghe e meno interattive. Questi problemi pratici, che saranno numerosi, non dovranno essere elusi.

L'ampliamento, tuttavia, avrà anche delle effettive conseguenze a livello delle istituzioni di cui bisognerà mantenere l'equilibrio globale.

#### **Il Parlamento europeo**

39. Il numero di seggi attribuito a ogni Stato nel Parlamento europeo ha consentito finora di raggiungere un compromesso tra la realtà demografica e la sua correzione attraverso una sovrarappresentanza degli Stati meno popolati, che garantisce una rappresentanza delle principali tendenze politiche presenti in tutti gli Stati.

Questo principio dovrà essere mantenuto in un'Unione ampliata; ma, per evitare dimensioni eccessive del Parlamento europeo, il numero dei parlamentari dovrebbe essere limitato, indipendentemente dal numero degli Stati aderenti all'Unione.

Il Parlamento stesso ha proposto di limitare i suoi membri a 700 e la Commissione condivide questo suggerimento.

Una conseguenza di questa riduzione sarà la dimensione della base elettorale di ogni parlamentare, base che aumenterà al punto da superare il milione di elettori

negli Stati più popolati. La Commissione ritiene quindi che sia ancor più necessario stabilire un modo di elezione comune, che garantisca al meglio la rappresentatività degli eletti, com'è peraltro previsto dal trattato.

### Il Consiglio dei ministri

40. Dell'aumento del numero di membri risentirà anche il Consiglio dei ministri soprattutto sotto tre aspetti:

- è vero che il sistema di rotazione semestrale della Presidenza farà sì che gli intervalli tra la Presidenza di un medesimo Stato membro siano più lunghi. La Commissione ritiene tuttavia che la Presidenza sia un servizio e un onere che ogni Stato assume a nome dell'Unione e che mobilita l'opinione pubblica attorno all'idea europea. La conferenza dovrà tuttavia esaminare varie modalità per rafforzare i poteri d'azione della Presidenza e l'ordine di rotazione dei semestri di presidenza;
- la ponderazione dei voti tra gli Stati membri: il voto a maggioranza qualificata è un meccanismo essenziale del processo decisionale nel Consiglio. La ponderazione dei voti degli Stati membri ne è un corollario: è stata stabilita come compromesso tra Stati giuridicamente uguali, ma con un peso demografico diverso. L'attuale ponderazione è un compromesso, accettato da tutti, a favore degli Stati meno popolati dell'Unione.

I paesi interessati dall'ampliamento, tuttavia, saranno quasi tutti Stati relativamente poco popolati per cui, conservando la ponderazione attuale, si aumenterebbe il peso relativo degli Stati più piccoli.

La Commissione è quindi dell'avviso che, per conservare l'attuale equilibrio, al momento dell'ampliamento, è giustificato modificare la ponderazione dei voti, oppure introdurre un sistema nuovo che si basi nel contempo sulla maggioranza degli Stati membri e sulla maggioranza della popolazione dell'Unione.

- La soglia della maggioranza qualificata: l'ampliamento renderà necessariamente più complessa la procedura decisionale. La Commissione è del parere che qualsiasi adeguamento non debba renderla più difficile. La soglia normale della maggioranza qualificata, fissata fin dall'origine della Comunità attorno al 71%, non dovrà quindi venir assolutamente alzata.

Si risente inoltre il bisogno che il Consiglio "Affari generali" torni ad avere un ruolo efficace di coordinamento e di arbitrato nei vari settori del trattato.

### La Commissione

41. Nella prospettiva di un aumento sostanziale del numero dei membri dell'Unione, bisogna mantenere nel contempo la legittimità, la collegialità e l'efficacia di un'istituzione la cui funzione è quella di rappresentare, in piena indipendenza, l'interesse generale.

Ciò significa in primo luogo che siano garantiti il suo diritto di iniziativa, i suoi poteri di esecuzione e la sua funzione di custode dei trattati.

La Commissione ritiene inoltre che il suo Presidente dovrà essere designato dal Consiglio europeo e approvato dal Parlamento. Il Presidente della Commissione deve avere un ruolo determinante nella composizione della Commissione per garantirne la collegialità. In tale contesto i suoi membri dovranno essere designati di comune accordo dal Presidente della Commissione e i rispettivi governi degli Stati membri.

42. Nella prospettiva dell'ampliamento, la Commissione è dell'avviso che il numero dei commissari dovrà comunque essere ridotto a uno per Stato membro.

La Commissione è conscia del fatto che la sua composizione e la sua struttura dovranno essere rivedute al di là di un certo numero di Stati membri. La conferenza dovrà prevedere una procedura adeguata in merito.

### La Corte di giustizia

43. Anche la Corte di giustizia dovrà affrontare un problema di numero. La prospettiva di arrivare a una sessantina di magistrati alla Corte e nel Tribunale di primo grado obbliga a riflettere maggiormente sulle conseguenze di tale evoluzione.

Nella sua relazione al Gruppo di riflessione, la Corte ha sottolineato l'importanza della rappresentanza dei vari sistemi giuridici nazionali, ma ha segnalato anche che nel caso di un forte aumento del numero dei giudici essa, nella sua formazione plenaria, potrebbe superare la frontiera invisibile che separa una giurisdizione collegiale da un'assemblea deliberante; oltre a ciò, dal momento che la maggior parte delle cause sarebbe trattata dalle varie sezioni, potrebbe essere compromessa la coerenza della giurisprudenza.

La Commissione appoggia inoltre le affermazioni della Corte secondo cui il mandato dei giudici potrebbe essere prolungato e reso non rinnovabile, a garanzia di una maggior indipendenza.

## **2. Rendere generale il voto a maggioranza**

44. In un'Unione ampliata, il mantenimento dell'unanimità porterebbe spesso alla paralisi. La difficoltà di ottenerla infatti aumenta in misura esponenziale con il numero dei suoi membri.

La Commissione propone quindi che il voto a maggioranza diventi la norma.

Vanno fatte allora due osservazioni complementari:

- l'unanimità non dovrà essere inesorabilmente sostituita dalla maggioranza qualificata nella sua forma attuale. Nei settori particolarmente sensibili la decisione potrebbe essere presa, ad esempio, ad una maggioranza "superqualificata";

- quanto vale per la legislazione comunitaria è altrettanto valido per il trattato medesimo e le sue modifiche: se in futuro non fosse modificabile che all'unanimità, il trattato rischierebbe di restare definitivamente nello stato nel quale l'avrà lasciato la conferenza del 1996, rendendo improbabile la prospettiva di ulteriori progressi della costruzione europea.

Va osservato al riguardo che i trattati comportano attualmente delle disposizioni di tipo diverso, di cui solo alcune sono di natura veramente fondamentale (preambolo, principi fondamentali, obiettivi dell'Unione, funzionamento delle istituzioni), mentre altre non lo sono (le politiche dell'Unione). La consolidazione dei trattati di cui si è parlato dianzi dovrebbe consentire di fare una chiara distinzione tra questi due tipi di disposizioni.

La Commissione ritiene che, in futuro, almeno le disposizioni diverse da quelle di natura "costituzionale" dovrebbero poter essere modificate secondo un sistema meno oneroso di quello attualmente in vigore.

### **3. Organizzare la flessibilità**

45. L'Unione europea non dev'essere condannata a progredire al ritmo dei membri più lenti.

E a maggior ragione questo è vero in un'Unione ampliata.

Da tempo l'Unione pratica alcune forme di flessibilità: le legislazioni comunitarie ammettono eccezioni o deroghe, in linea di massima limitate e temporanee. Nel contesto dell'adesione dei nuovi Stati membri si farà senza dubbio ricorso a questa prassi per portarli progressivamente ad una piena partecipazione a tutte le politiche comuni.

La Commissione constata che l'approfondimento dell'Unione già si realizza spesso grazie ad una flessibilità organizzata, come si può constatare con l'Unione economica e monetaria.

La Commissione respinge invece fermamente qualsiasi idea di Europa "à la carte" (come il protocollo sociale) che neghi il progetto europeo comune e i vincoli e le solidarietà che esso genera.

46. La Commissione ritiene comunque che l'Unione europea debba rendere possibili forme di cooperazione o di integrazione più approfondita tra alcuni dei suoi membri che desiderino progredire più rapidamente nella realizzazione degli obiettivi del trattato. Questo approccio però dovrebbe essere preso in considerazione solo dopo che saranno state esaurite tutte le possibilità di azione tra tutti gli Stati membri a titolo del trattato.

La flessibilità dovrà rispettare i seguenti principi per garantire l'unità dell'Unione:

- compatibilità con gli obiettivi dell'Unione;
- rispetto del quadro istituzionale dell'Unione;
- apertura permanente agli Stati che vorranno e potranno raggiungerla;
- mantenimento del mercato unico e delle sue politiche di accompagnamento.

La Commissione dovrà essere il garante del rispetto dei principi indicati, sotto il controllo della Corte.

## CONCLUSIONI

47. È quindi una conferenza intergovernativa ambiziosa ciò che vuole la Commissione. La conferenza dovrà essere l'occasione di un vero dibattito sull'Europa e sulle sue finalità, sulle grandi sfide dei prossimi anni e sul ruolo che ciascuno deve svolgere. Bisogna lanciare già ora questo dibattito, affinché illumini i lavori dei negoziatori. Non si può attendere la fase della ratifica per parlare dell'Europa.

In questo dibattito la Commissione vuol ricordare delle verità semplici: in primo luogo quella evidente, ma spesso dimenticata, secondo la quale il più chiaro successo della costruzione europea resta lo spazio di pace nella prosperità che essa ha generato. Ora si tratta di sviluppare questa eredità incomparabile ed ampliarla ai paesi di un'Europa per lungo tempo divisa.

In secondo luogo, l'utilità del metodo comunitario. È proprio grazie a questo approccio innovatore, basato su istituzioni originali, sul diritto e sulla solidarietà, che l'Unione è potuta diventare ciò che essa è oggi. Se bisogna tutelarne i valori, bisogna anche adattare i metodi al nuovo contesto, quello del passaggio ad un'Unione più chiaramente politica, ad un'Unione ben presto composta di più di 15 membri. È questo il senso delle riforme auspiccate dalla Commissione.

Infine, l'imperativo della volontà politica. Definire degli obiettivi chiari e creare gli strumenti opportuni è un'assoluta necessità. L'Unione deve dotarsi di mezzi per realizzare le proprie ambizioni, ma sarà tutto inutile se mancherà un'effettiva volontà politica. Va da sé che l'Unione non risolverà il problema della disoccupazione inserendo nel trattato un capitolo sulla disoccupazione, così come non creerà con un tratto di penna una politica estera. Ma l'adesione al medesimo Trattato crea un obbligo di agire insieme.

Essere lucidi non significa abdicare. Ci auguriamo quindi che la CIG diventi un'occasione per mobilitare le energie e le volontà, per lanciare un messaggio di fiducia e di determinazione ai cittadini e al mondo, per far sapere che l'Unione ha degli obiettivi chiari e gli strumenti per realizzarli e che l'Europa, unita nella diversità, è pronta a difendere il suo modello di società, a porre la crescita e la competitività al servizio di un ideale sociale e culturale; che l'Europa, riunendo in un medesimo slancio le capacità delle sue istituzioni e gli sforzi dei suoi Stati membri, assumerà sul piano internazionale le proprie responsabilità e, lungi dall'essere una somma di egoismi, è la somma di tutte le ricchezze di questo continente.

ISSN 0254-1505

COM(96) 90 def.

# DOCUMENTI

IT

01

---

N. di catalogo : CB-CO-96-095-IT-C

ISBN 92-78-01217-3

---

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo