

Parlamento europeo

Processo verbale del 24/09/2003 - Edizione provvisoria

Costituzione per l'Europa e Conferenza intergovernativa

P5_TA-PROV(2003)0407

[A5-0299/2003](#)

Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa recante parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG) (11047/2003 - C5-0340/2003 -2003/0902 (CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 48, secondo comma, del trattato sull'Unione europea in merito alla convocazione di una Conferenza intergovernativa (CIG) per esaminare le modifiche da apportare ai trattati su cui si fonda l'Unione (11047/2003 - C5-0340/2003),
- visto il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa⁽¹⁾ elaborato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa,
- vista la sua risoluzione del 31 maggio 2001 sul trattato di Nizza e sul futuro dell'Unione europea⁽²⁾,
- vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione⁽³⁾,
- viste le sue risoluzioni del 16 maggio 2002 sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri⁽⁴⁾, del 14 marzo 2002 sulla personalità giuridica dell'Unione europea⁽⁵⁾, del 7 febbraio 2002 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea⁽⁶⁾ e del 14 gennaio 2003 sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea⁽⁷⁾,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- vista la comunicazione della Commissione 'Una Costituzione per l'Unione' (COM(2003)548),
- visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i bilanci, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione

per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per la pesca, della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo, della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni ([A5-0299/2003](#)),

A. i cittadini, i parlamenti, i governi, i partiti politici - tanto nel contesto degli Stati membri quanto in quello europeo - nonché le istituzioni dell'Unione hanno diritto a partecipare al processo democratico di elaborazione della Costituzione per l'Europa; il Parlamento europeo procede quindi, con la presente risoluzione, a una valutazione in merito al progetto di trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea,

B. i preparativi, lo svolgimento e soprattutto i risultati della Conferenza di Nizza hanno definitivamente dimostrato che il metodo intergovernativo per la revisione dei trattati dell'Unione ha raggiunto i propri limiti e che negoziati puramente diplomatici non sono in grado di fornire soluzioni ai bisogni di un'Unione europea costituita da 25 Stati membri,

C. la qualità dei lavori della Convenzione europea sulla preparazione del progetto di Costituzione e la riforma dei trattati giustifica pienamente la decisione del Consiglio europeo di Laeken di rinunciare al metodo intergovernativo con l'adozione della proposta del Parlamento relativa all'istituzione di una Convenzione costituzionale; il risultato della Convenzione, nella quale i rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali hanno svolto un ruolo centrale, dimostra che il metodo del dibattito aperto in seno alla Convenzione è di gran lunga migliore del metodo, finora applicato, delle Conferenze intergovernative a porte chiuse,

D. chiede di essere coinvolto in modo attivo e continuativo non solo nella Conferenza intergovernativa, ma anche nelle fasi future del processo costituzionale,

E. con le proposte della Convenzione sono stati effettuati progressi importanti, ma le nuove disposizioni dovranno essere verificate in relazione alle sfide che l'Unione allargata presenta; il metodo della Convenzione dovrebbe applicarsi per tutte le future revisioni,

F. la Convenzione sul futuro dell'Europa, come pure la Convenzione precedente per la Carta dei diritti fondamentali, hanno dato inizio a una nuova fase dell'integrazione europea, durante la quale l'Unione consoliderà il suo ordinamento giuridico nella forma di una Costituzione, vincolante per i suoi Stati e i suoi cittadini, sebbene l'approvazione finale della Costituzione assumerà la forma di un trattato internazionale,

G. nonostante il gran numero di opinioni in origine diverse dei partecipanti alla Convenzione, un'ampia maggioranza di tutte e quattro le componenti della Convenzione, compresa quella del Parlamento, ha appoggiato la proposta finale della Convenzione, che si basa pertanto su un nuovo e largo consenso, anche se non sono state soddisfatte tutte le richieste del Parlamento per quanto attiene a democrazia, trasparenza ed efficienza dell'Unione europea; rimettere in questione gli importanti compromessi raggiunti in seno alla Convenzione non soltanto metterebbe a rischio i progressi compiuti dalla Convenzione per rifondare l'Unione su una base costituzionale più efficiente e più democratica, ma sovvertirebbe altresì l'intero metodo della Convenzione,

H. il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa dovrà essere valutato sulla base dei seguenti criteri:

a. il rispetto del mantenimento della pace, della democrazia, della libertà, dell'uguaglianza, della diversità linguistica e culturale, dello Stato di diritto, della giustizia sociale, della solidarietà, dei diritti delle minoranze e della coesione, tutti aspetti che non possono mai essere considerati come acquisiti, ma che devono sempre essere soggetti a una verifica dei significati che vengono assumendo e conquistati nuovamente dinanzi al succedersi degli sviluppi storici delle generazioni;

- b. il rispetto dell'Unione europea come entità unitaria;
 - c. la conferma della natura unica e della duplice legittimità dell'Unione derivante dai suoi Stati e dai suoi cittadini;
 - d. l'impegno a preservare il principio dell'equivalenza tra gli Stati e dell'equilibrio interistituzionale, che garantisce la duplice legittimità dell'Unione europea;
 - e. l'efficienza *in* un'Unione a venticinque o più Stati membri, rafforzando al contempo il funzionamento democratico delle sue istituzioni;
 - f. lo sviluppo di un sistema di valori con radici culturali, religiose e umanistiche che, al di là di un mercato comune e nel contesto di un'economia sociale di mercato, persegue il miglioramento della qualità della vita per i cittadini europei e per la società in generale, nonché la crescita economica, la stabilità e la piena occupazione, la promozione dello sviluppo sostenibile e una migliore attuazione della cittadinanza europea;
 - g. il rafforzamento della legittimità politica agli occhi dei cittadini dell'Unione e attraverso i partiti politici europei;
 - h. un complessivo assetto costituzionale che riaffermi la credibilità politica dell'Unione europea e ne rafforzi il ruolo sul fronte interno e internazionale,
1. plaude ai progressi nell'ambito dell'integrazione europea e dello sviluppo democratico rappresentati dalla 'Costituzione per l'Europa' proposta dalla Convenzione, da definire mediante un apposito trattato che istituisca una Costituzione per l'Europa, esprimendo tale testo la volontà politica dei cittadini europei e degli Stati membri in modo solenne ed esaustivo;
 2. rileva con soddisfazione che il progetto di Costituzione ha sancito in larga misura i valori, gli obiettivi, i principi, le strutture e le istituzioni del patrimonio costituzionale europeo e ha così conferito al Progetto in alto grado non solo le qualità di un testo costituzionale ma anche la capacità di una continua evoluzione;
 3. accoglie con favore l'inclusione dei simboli dell'Unione nel progetto di Costituzione;

Passi importanti verso un'Unione europea più democratica, più trasparente e più efficiente

Democrazia

4. accoglie con grande favore l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali quale parte integrante e legalmente vincolante della Costituzione (parte II) e sottolinea l'importanza della dignità della persona e dei diritti fondamentali in quanto elementi centrali di un'Unione civica, sociale e democratica;

5. si compiace del nuovo 'procedimento legislativo', destinato a diventare la norma generale, quale progresso fondamentale verso la legittimità democratica delle attività dell'Unione; riconosce questa notevole estensione della codecisione e sottolinea che essa dovrà essere portata avanti ulteriormente;
6. giudica positiva l'elezione del Presidente della Commissione europea da parte del Parlamento europeo, e sottolinea che ciò costituisce in ogni caso un importante progresso verso un migliore sistema di democrazia parlamentare a livello europeo;
7. riconosce le possibilità di una maggiore partecipazione dei cittadini europei e delle parti sociali e, in particolare, l'introduzione dell'Iniziativa legislativa dei cittadini;
8. 8 considera importante il ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali nonché dei poteri regionali e locali nell'ambito delle attività dell'Unione;
9. appoggia i parlamenti nazionali nei loro sforzi volti a svolgere in modo più efficiente il compito di guidare e controllare i rispettivi governi quali membri del Consiglio dell'Unione, il che costituisce il modo più efficace per garantire la partecipazione dei parlamenti nazionali all'attività legislativa dell'Unione e per definire le politiche comuni;
10. incarica la sua commissione competente di organizzare riunioni congiunte con rappresentanti dei parlamenti nazionali, ove possibile compresi ex membri della Convenzione, al fine di seguire e valutare i lavori della Conferenza intergovernativa;

Trasparenza

11. giudica di fondamentale importanza che l'Unione acquisisca un'unica personalità giuridica e che la struttura dei pilastri sia formalmente scomparsa, anche se il metodo comunitario non si applica pienamente a tutte le decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, di giustizia e affari interni nonché di coordinamento delle politiche economiche;
12. accoglie con favore l'introduzione di una gerarchia degli atti giuridici dell'Unione e la semplificazione di questi ultimi, nonché il riferimento esplicito al primato della Costituzione e del diritto dell'Unione rispetto alle legislazioni degli Stati membri;
13. riconosce i passi compiuti verso una maggiore trasparenza e una più chiara suddivisione in categorie per quanto riguarda le competenze degli Stati membri e dell'Unione, con il mantenimento di un certo grado di flessibilità per consentire futuri adeguamenti in un'Unione in evoluzione, con venticinque o più Stati membri;
14. accoglie con favore la separazione del trattato Euratom dalla struttura giuridica della futura Costituzione; sollecita la CIG ad indire una conferenza per la revisione del trattato al fine di abrogare le disposizioni obsolete ed antiquate del trattato, segnatamente per quanto riguarda la promozione dell'energia nucleare e la mancanza di procedure decisionali democratiche;
15. si compiace del fatto che il Presidente della Convenzione europea abbia accettato di redigere l'intero testo della Costituzione in un linguaggio neutro sotto il profilo del genere e invita la Conferenza intergovernativa ad apportare al più presto le necessarie modifiche redazionali al progetto di Costituzione;

Efficienza

16. attribuisce grande importanza all'estensione della votazione a maggioranza qualificata nell'attività legislativa in seno al Consiglio e accoglie con favore il miglioramento del sistema,

pur sottolineando la necessità in futuro di ulteriori estensioni della votazione a maggioranza qualificata o del ricorso alla votazione a maggioranza qualificata speciale, fatte salve le possibilità previste dall'articolo I-24, paragrafo 4 del progetto di Costituzione;

17. ribadisce che il Parlamento europeo deve essere l'istanza parlamentare responsabile in materia di Politica estera e di sicurezza comune e Politica europea di sicurezza e di difesa, nella misura in cui queste rientrano nelle competenze dell'UE;

18. si compiace che il progetto di Costituzione apporti alcuni altri miglioramenti importanti nel processo di formazione delle decisioni e delle politiche, come:

- il fatto che l'Unione ha adesso acquisito un chiaro impegno per un'economia sociale di mercato espresso nei suoi valori e obiettivi, sottolineando tra l'altro l'importanza della crescita, dell'occupazione, della competitività, della parità tra i generi e della non discriminazione nonché dello sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale,

- il fatto che, sebbene non nella qualità di un Consiglio legislativo del tutto distinto, il Consiglio legislativo e degli affari generali si riunirà in futuro sempre in pubblico nell'esercizio dei suoi compiti legislativi,

- l'estensione della votazione a maggioranza qualificata e della codecisione segnatamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'estensione della competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee alla giustizia e agli affari interni,

- il fatto che per gli accordi internazionali e la politica commerciale comune sarà ora necessario, in linea generale, il parere conforme del Parlamento europeo,

- le disposizioni sulla trasparenza e l'accesso ai documenti, la semplificazione delle procedure legislative e non legislative, nonché l'utilizzazione di un linguaggio normalmente comprensibile dai cittadini,

- l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie nell'ambito del bilancio e l'estensione della codecisione alla politica agricola comune e alla politica della pesca,

- l'introduzione di un programma strategico pluriennale dell'Unione,

- il riconoscimento della crescente importanza della dimensione regionale per l'integrazione europea,

- la modifica delle norme concernenti l'accesso alla Corte di giustizia,

- le disposizioni sui regolamenti delegati adottati dalla Commissione con diritti di 'call-back' per il Parlamento e il Consiglio,

- la disposizione in base alla quale i paesi che hanno attuato una cooperazione rafforzata

possono introdurre, tra essi stessi, la votazione a maggioranza qualificata laddove l'unanimità sia altrimenti stabilita dal progetto di Costituzione e adottare la procedura legislativa laddove si applicherebbero normalmente altre procedure;

19. sostiene la clausola di solidarietà nella lotta contro il terrorismo e la possibilità della cooperazione strutturata in materia di politica di sicurezza e di difesa, nel rispetto degli obblighi nell'ambito della NATO;

Aspetti che richiedono un ulteriore monitoraggio in fase di attuazione

20. ritiene che l'elezione del Presidente del Consiglio europeo non potrà risolvere di per sé tutti gli attuali problemi di funzionamento di questa istituzione e potrebbe determinare conseguenze imprevedibili per l'equilibrio istituzionale dell'Unione; che il ruolo del Presidente deve essere strettamente limitato a quello di una presidenza in senso stretto, al fine di evitare eventuali conflitti con il Presidente della Commissione o il ministro degli affari esteri dell'Unione e di non mettere a repentaglio il loro status o usurpare, in alcun modo, il ruolo della Commissione nella rappresentanza esterna, nell'iniziativa legislativa, nell'attuazione esecutiva o nell'amministrazione;

21. sottolinea che le disposizioni concernenti le presidenze delle formazioni del Consiglio dei ministri diverse dal Consiglio 'Affari esteri' rinviano i dettagli ad una decisione successiva, che dovrebbe essere attentamente esaminata, tenendo conto del requisito della coerenza, dell'efficienza e della responsabilità, nonché della necessità di trattare il problema della presidenza degli organismi preparatori del Consiglio;

22. accoglie positivamente la soppressione del collegamento tra la ponderazione dei voti in sede di Consiglio e la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo, istituito nel Protocollo allegato al trattato di Nizza sull'allargamento dell'Unione europea; appoggia il sistema stabilito nel progetto di Costituzione per quanto riguarda la futura composizione del Parlamento europeo e propone che venga attuato senza indugio in quanto si tratta di un elemento fondamentale per l'equilibrio globale tra gli Stati in seno alle varie istituzioni;

23. ritiene che la creazione della carica di ministro degli affari esteri dell'Unione rafforzerà la visibilità e la capacità d'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ma sottolinea che è indispensabile che il ministro degli affari esteri dell'Unione sia appoggiato da un'amministrazione congiunta in seno alla Commissione;

24. suggerisce che il Mediatore europeo, che è eletto dal Parlamento europeo, e i mediatori nazionali propongano eventualmente un sistema più esauriente di rimedi extragiudiziali in stretta cooperazione con la commissione per le petizioni del Parlamento europeo;

25. ritiene che la Conferenza intergovernativa dovrebbe decidere l'abrogazione, dopo l'entrata in vigore dello Statuto dei deputati adottato dal Parlamento europeo il 4 giugno 2003, degli articoli 8, 9 e 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità e dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2 dell'Atto relativo all'elezione diretta dei rappresentanti dell'assemblea a suffragio universale;

26. deplora l'insufficiente coerenza della parte III con la parte I del progetto di Costituzione, in particolare riguardo all'articolo I-3;

27. si compiace dell'introduzione della clausola relativa alla 'passerella', che consente al Consiglio europeo di decidere di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria ove sia prevista l'applicazione di procedure speciali, previa consultazione del Parlamento europeo e informazione dei parlamenti nazionali;

28. reputa che, nel quadro della procedura di bilancio, il Parlamento europeo debba mantenere i diritti di cui dispone attualmente e che le sue competenze non debbano essere

indebolite; ritiene che il potere parlamentare di approvazione del quadro finanziario pluriennale presupponga, per essere esercitato in modo soddisfacente, la rapida apertura di un negoziato interistituzionale, a integrazione della Conferenza intergovernativa, sulla struttura di tale quadro e sulla natura dei vincoli che graveranno sulla procedura di bilancio, fermo restando che il quadro finanziario pluriennale deve lasciare all'autorità di bilancio significativi margini di manovra in occasione della procedura annuale;

29. esprime la sua preoccupazione in merito alle risposte insoddisfacenti a talune questioni fondamentali che erano state chiaramente indicate in precedenti risoluzioni del Parlamento europeo quali:

- l'ulteriore consolidamento della politica di coesione economica e sociale, un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in vista di una governance economica efficace, e una più esplicita integrazione della dimensione occupazionale, ambientale e degli aspetti riguardanti il benessere degli animali in tutte le politiche dell'Unione,

- il pieno e integrale riconoscimento del ruolo dei servizi pubblici, che devono essere basati sui principi di concorrenza, continuità, solidarietà, parità di accesso e di trattamento di tutti gli utenti

- la soppressione dell'unanimità in seno al Consiglio in ordine a taluni settori importanti, tra cui segnatamente la politica estera e di sicurezza comune (almeno per quanto riguarda le proposte presentate dal ministro degli affari esteri dell'Unione con il sostegno della Commissione) e alcuni ambiti della politica sociale;

30. è consapevole del fatto che la soluzione proposta nel progetto di Costituzione per quanto riguarda la Commissione rappresenta un importante elemento del compromesso istituzionale globale; auspica che la riforma della Commissione non indebolisca il suo carattere collegiale o dia luogo a una mancanza di continuità; si rammarica del fatto che il sistema previsto renda difficile mantenere un valido Commissario europeo per un secondo mandato;

Valutazione generale

31. rileva che il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione rappresenta il risultato di un ampio consenso democratico che coinvolge il Parlamento europeo e i parlamenti e governi nazionali dell'Unione, esprimendo così il volere dei cittadini;

32. accoglie con favore la disposizione secondo cui il Parlamento europeo ha ora anche il diritto di proporre modifiche costituzionali e dovrà inoltre dare la propria approvazione a qualunque tentativo di modificare la Costituzione senza convocare una Convenzione, esercitando in tal modo un controllo de facto sull'uso di questo nuovo strumento di revisione costituzionale; deplora tuttavia che l'unanimità degli Stati membri e la ratifica da parte dei parlamenti nazionali o mediante altre disposizioni costituzionali saranno ancora necessarie per consentire l'entrata in vigore persino di modifiche costituzionali di lieve importanza; deplora fortemente che l'approvazione del Parlamento europeo non sia sistematicamente prevista per l'entrata in vigore di nuovi testi costituzionali adottati;

33. conclude che il risultato dei lavori della Convenzione, nonostante taluni limiti e contraddizioni, debba essere approvato, in quanto esso rappresenta uno storico passo verso un'Unione europea più democratica, efficiente e trasparente;

34. ritiene che, alla luce dell'esperienza di due Convenzioni, questo metodo garantisca legittimità democratica e assicuri trasparenza e partecipazione attraverso i suoi meccanismi di lavoro; reputa tuttavia, in vista di future revisioni, che potrebbe essere utile prevedere l'elezione del presidium della Convenzione da parte della Convenzione stessa;

Convocazione della Conferenza intergovernativa e processo di ratifica

35. approva la convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG) per il 4 ottobre 2003;
36. sollecita la CIG a rispettare il consenso raggiunto dalla Convenzione, a evitare negoziati sulle fondamentali decisioni raggiunte dalla Convenzione e ad approvare il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa senza alterarne l'equilibrio di base nel mirando nel contempo a rafforzarne la coerenza;
37. fa appello ai partiti politici - in seno agli Stati membri, e al livello europeo -, alle associazioni rappresentative e alla società civile affinché riflettano in modo esaustivo non solo sul risultato della Convenzione europea, ma anche sulle posizioni del Parlamento europeo quali espresse nella presente risoluzione;
38. si compiace grandemente delle assicurazioni fornite dalla Presidenza italiana secondo cui il Parlamento europeo sarà strettamente e continuamente coinvolto nella CIG a entrambi i livelli, di capi di Stato e di governo e di ministri degli affari esteri, e ne appoggia l'intenzione di chiudere la Conferenza entro il dicembre 2003;
39. ritiene che il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa debba essere sottoscritto da tutti i venticinque Stati membri il 9 maggio 2004, giornata dell'Europa, subito dopo l'ingresso dei nuovi Stati membri nell'Unione;
40. ritiene che gli Stati che prevedono referendum in merito al progetto di Costituzione dovrebbero organizzare tali referendum o prevedere la ratifica del progetto di Costituzione in conformità con le loro disposizioni costituzionali, se possibile, lo stesso giorno;
41. accoglie favorevolmente il fatto che le deliberazioni della CIG saranno rese pubbliche su Internet, ma invita la Commissione, i governi degli Stati membri e i partiti politici a prevedere di utilizzare tutti i mezzi di informazione possibili per far conoscere al grande pubblico il contenuto dei lavori della CIG e il progetto di Costituzione, in particolare mediante l'organizzazione di fori a livello nazionale
42. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, che costituisce il parere del Parlamento sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, al Consiglio, alla Commissione, alla Banca centrale europea, ai capi di Stato e di governo e ai parlamenti degli Stati membri, dei paesi aderenti e dei paesi candidati.

(1) GU C 169 del 18.07.2003, pag 1.
(2) GU C 47 E del 21.2.2002, pag. 108.
(3) GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 310.
(4) GU C 180 E del 31.7.2003, pag. 493.
(5) GU C 47 E del 27.2.2003, pag. 594.
(6) GU C 284 E del 21.11.2002, pag. 322.
(7) P5_TA (2003)0009.