

LA CONVENZIONE EUROPEA

IL SEGRETARIATO

Bruxelles, 8 novembre 2002 (13.11)
(OR. F)

CONV 392/02

CONTRIB 137

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: Contributo dei membri PSE della Convenzione: "Priorità per l'Europa"

Il Presidente della Convenzione ha ricevuto dai membri della Convenzione appartenenti al Partito socialista europeo il contributo ¹ ripreso in allegato.

¹ Le 11 versioni linguistiche sono state trasmesse al Segretariato e saranno quanto prima disponibili nel sito web della Commissione.

Priorità per l'Europa

Il Partito del Socialismo europeo nella Convenzione sul futuro dell'Europa

3 ottobre 2002

Un terzo dei membri della Convenzione appartiene al Partito del socialismo europeo. Essi rappresentano l'UE, i suoi Stati membri e i paesi candidati all'ingresso. Il presente documento – pubblicato come premessa dettagliata delle raccomandazioni sull'elaborazione di una nuova Costituzione europea – illustra la loro concezione di un'Europa caratterizzata da una forte dimensione sociale e da un maggiore democrazia.

Ulteriori documenti che affrontano in modo più specifico gli aspetti del dibattito sul futuro dell'Europa saranno pubblicati contestualmente all'evolversi dei lavori della Convenzione. Un documento conclusivo sarà pubblicato prima dell'ultimazione dei lavori della Convenzione prevista nel giugno 2003.

Rendere l'Unione europea operativa per tutti

Noi socialisti e socialdemocratici europei desideriamo costruire una democrazia europea – un'Europa dei cittadini – fondata sulla doppia legittimità degli stati membri e dei popoli europei e sostenuta dai valori che condividiamo in qualità di cittadini europei. Tali valori sono enunciati nella Carta europea dei diritti fondamentali: essi si concretizzano nel modello sociale europeo che bilancia il rapporto tra concorrenza e solidarietà e sono fondati sui principi dell'uguaglianza e del rispetto delle minoranze.

La creazione di un'Unione europea più democratica, aperta ed efficiente presuppone la riforma delle strutture europee esistenti. La maggior legittimità democratica da cui dipende un'ulteriore integrazione europea richiede un livello di trasparenza e responsabilità di gran lunga superiore nel processo decisionale europeo. Le riforme devono essere accompagnate da strenui sforzi per promuovere la consapevolezza pubblica dell'UE e i vantaggi che ne derivano. Dobbiamo incoraggiare i cittadini a impegnarsi nella politica, fornendo loro ciò che necessitano e desiderano.

L'Europa non deve essere un progetto oscuro per tecnocrati ed élite politiche, bensì coinvolgere tutti coloro che vivono nell'Unione, indipendentemente dal loro ruolo. Gli orizzonti dell'Europa devono estendersi oltre le questioni meramente economiche: le sue ambizioni politiche non devono essere lasciate in balia dei venti del libero mercato.

Una migliore democrazia a livello di Unione europea non potrà che rafforzare la democrazia a livello locale, regionale e nazionale.

A tutti i livelli, i membri socialisti e socialdemocratici della Convenzione sul futuro dell'Europa prospettano comunità incentivate dalla concorrenza, sostenute dalla cooperazione e unite dalla solidarietà.

Un quadro per la riforma

Si fa spesso confusione sulle modalità in cui l'Unione europea è organizzata. Abbiamo quattro trattati che contemplano oltre un migliaio di articoli e numerosi protocolli in seno a due diverse entità, la Comunità europea e l'Unione europea.

Per eliminare la confusione e contrastare la percezione di un'Europa non sufficientemente aperta, dobbiamo semplificare e riorganizzare i trattati

Abbiamo bisogno di due testi, il primo per esporre i principi fondamentali dell'Unione e la sua costituzione, il secondo per illustrare la sua linea politica in modo dettagliato.

La Costituzione europea definirà il carattere dell'Unione alla luce anche dei suoi obiettivi e delle sue missioni, dei suoi poteri e delle sue istituzioni e dei diritti dei suoi cittadini. La Costituzione determinerà altresì le relazioni tra l'Unione e i suoi Stati membri e le autorità locali e regionali, nonché i rapporti con i paesi confinanti; provvederà al finanziamento dell'Unione e illustrerà una procedura per gli emendamenti costituzionali.

La Costituzione dovrà inglobare la Carta dei Diritti Fondamentali; in tal modo i cittadini avranno una solida garanzia del rispetto che l'Unione intende accordare ai loro diritti a livello europeo. Assommerà inoltre i principi e i valori sociali cui si dovrebbero ispirare le attività dell'Unione. L'inclusione della Carta fornirà ai cittadini ulteriori diritti senza estendere i poteri dell'Unione europea. L'UE deve aderire alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

La suddivisione della politica nei tre cosiddetti "pilastri" è un'altra caratteristica dell'UE che costituisce motivo di confusione per il grande pubblico del mondo. Questi "pilastri" saranno eliminati allorché trasformeremo l'Unione in un unico ente giuridico.

Ciò che auspichiamo è la promozione di una maggiore integrazione dei paesi dell'Unione europea oltre a un unico quadro istituzionale per la stessa, conservando tuttavia il carattere straordinario con cui l'Europa esercita i propri poteri – talvolta a livello di Unione europea e in altre occasioni quale frutto della collaborazione intergovernativa e del coordinamento tra i nostri stati. Nell'ottica di un tale piano, le diverse aree politiche richiederanno metodiche di lavoro differenti a fronte della necessità di accordi specifici in materia di politica estera e di sicurezza comune.

L'Unione riformata dovrebbe conservare le clausole dei trattati principali relative alle sue relazioni con gli Stati membri – per esempio quelle che consentono alle nazioni di sviluppare determinate aree politiche in modo più rapido dell'Unione in generale (la cosiddetta cooperazione rafforzata). Un'altra misura che dovrebbe essere mantenuta – come previsto dal Trattato di Nizza – è la procedura in caso di violazione dei principi democratici.

Il carattere specifico delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e cioè le Azzorre, le Canarie e i dipartimenti d'oltremare francesi dev'essere protetto dalla Costituzione europea.

Sarebbe opportuno creare un nuovo status per i paesi limitrofi dell'UE che non prevedono di aderire alla stessa. Ciò ci consentirebbe di sviluppare con questi paesi legami politici, economici e culturali più forti.

Questo nuovo quadro istituzionale, se dovrà rispecchiare i nostri valori e le nostre aspirazioni, non potrà che comportare numerosi cambiamenti.

Aggiornare e arricchire gli obiettivi dell'Unione

Le nostre ambizioni relative a un aggiornamento e arricchimento degli obiettivi dell'Unione possono essere riassunte in quattro ampie aree:

- PROMOZIONE dello sviluppo sostenibile e della coesione economica e sociale;
- SVILUPPO del patrimonio culturale europeo;
- SALVAGUARDIA dei diritti e delle libertà e
- AFFERMAZIONE dell'identità europea nel mondo.

La promozione dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere fondata sulla crescita, sulla piena occupazione e su un elevato livello di protezione sociale in un'economia di mercato sociale, dinamica ed innovativa. Il nostro obiettivo è costruire un'economia basata sulle conoscenze e una società dell'informazione. Auspichiamo un'unione che ponga grande enfasi sull'uguaglianza tra uomini e donne e sul miglioramento delle opportunità per i nostri giovani: un'unione che comprenda il ruolo chiave dei servizi pubblici e garantisca un elevato livello di protezione dell'ambiente e il rispetto dei diritti delle generazioni future. Un'importante caratteristica della promozione dello sviluppo sostenibile da parte dell'Unione sarà la solidarietà tra i suoi popoli, i suoi Stati membri e le sue città e regioni, ai fini di rafforzare la coesione economica e sociale in tutta Europa.

La ricchezza e la diversità delle culture in Europa dev'essere protetta sviluppando al tempo stesso i valori condivisi e accettando le responsabilità comuni che derivano dai diritti di cittadinanza.

Il contributo di gruppi religiosi, sociali e culturali sarà di importanza cruciale nella realizzazione di questo obiettivo.

Il nostro terzo obiettivo per l'Unione è trasformarla in un'area di libertà e sicurezza personale, caratterizzata da un sistema della giustizia in grado di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà individuali.

A livello mondiale, l'Unione deve affermare la propria identità, promuovere il nostro modello sociale, combattere gli effetti negativi della globalizzazione e perseguire la sicurezza dei cittadini europei in un ordine internazionale fondato sui seguenti principi:

- rispetto della Carta dell'ONU e degli accordi internazionali;
- pace e democrazia;
- rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo;
- tutela dei diritti dei bambini;
- uguaglianza tra uomini e donne;
- diritto a un ambiente sano;
- sradicamento della povertà e dell'esclusione dei cittadini da una vita normale nella società e
- promozione della concorrenza libera ed equa sui mercati globali.

Promozione di principi fondamentali

L'Unione non dev'essere una burocrazia centralizzata che emani editti autoritari. Al contrario, le decisioni dovrebbero essere adottate al livello di governo più appropriato, sia esso locale, regionale, nazionale o europeo, riconoscendo la necessità di tali ambiti di lavorare spesso in associazione per realizzare le proprie finalità. Laddove possibile, ciò dovrebbe offrire la migliore opportunità di impegnare i cittadini in decisioni che influenzano la loro vita – e la legislazione europea, qualora sia necessario ricorrervi, dovrebbe evitare eccessive pesantezze.

Questi principi di sussidiarietà e proporzionalità sono principi politici. Prima di ricorrere all'applicazione della legislazione dell'UE occorre rispettare i parlamenti nazionali. I parlamenti dovrebbero adottare questa linea di condotta, definendo in primo luogo nuove forme di esame delle proposte di legge della Commissione ed esercitando il proprio ruolo di monitoraggio delle azioni dei propri governi in seno al Consiglio.

La Corte di giustizia europea deve imporre il rispetto di questi principi.

Incoraggiando un numero sempre più elevato di cittadini a svolgere un ruolo determinante nel processo decisionale – il principio della democrazia partecipativa – l'Unione potrà riconoscere il ruolo chiave dei partiti politici europei nella formazione e rappresentazione dell'opinione pubblica. Nel contempo i cittadini e le organizzazioni che rappresentano determinati gruppi di interesse dovrebbero avere l'opportunità di contribuire con l'apporto delle proprie idee in ogni area di intervento dell'UE. Dobbiamo trovare le modalità in cui proporre al meglio tali idee. Il ruolo dei sindacati e il loro diritto a organizzare attività sovranazionali, nonché quello delle organizzazioni dei datori di lavoro e di altri partner sociali, dovrebbe essere riconosciuto e, laddove appropriato, rafforzato – e alla società civile dovrebbe essere accordato il diritto di consultazione in materia di legislazione.

Migliori modalità di condivisione dei poteri

Sarebbe un errore stilare un elenco rigido e sommario delle responsabilità che competono agli stati membri dell'UE. Ciò che realmente importa è definire la portata e le gerarchie a livello di autorità dell'UE nelle aree in cui viene richiesta, in modo che gli Stati membri e le popolazioni possano perseguire i propri obiettivi comuni. Il nostro obiettivo è promuovere e sviluppare in seno al processo decisionale una metodica comunitaria in cui le istituzioni UE condividano le responsabilità.

La nuova Costituzione dovrebbe pertanto illustrare chiaramente quali siano le responsabilità esclusive dell'Unione – evidenziando nel dettaglio quelle aree in cui l'Unione condivide delle responsabilità con gli stati membri. Nelle restanti aree, che sono di competenza degli stati membri, l'Unione europea può fornire il proprio sostegno attraverso la promozione e il coordinamento delle politiche nazionali.

L'Unione dovrebbe essere in grado di intervenire energicamente come unità politica e in tutte le situazioni in cui si renda necessario, evitando tuttavia l'inutile imposizione della conformità. Pertanto:

- Desideriamo promuovere e proteggere il nostro modello sociale. A tale scopo, occorre un forte collegamento tra il coordinamento economico e quello sociale. Ciò ci consentirà di sfruttare appieno le potenzialità economiche dell'Unione e dell'euro al fine di conseguire la piena occupazione e un elevato livello di protezione sociale, garantendo che i popoli di tutte le regioni dell'Unione godano della stessa elevata qualità di vita. Dobbiamo fissare delle priorità economiche e sociali per l'Unione nella sua interezza, con obiettivi in politica economica, occupazionale, sociale e ambientale che gli Stati membri si impegnino a realizzare.
- Il coordinamento delle politiche dovrebbe essere inserito nel Trattato. Questo nuovo strumento consentirebbe agli stati membri di coordinare le proprie politiche attorno a obiettivi comuni chiaramente definiti, riferimenti e direttive approvati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, su proposta della Commissione europea.
- Auspichiamo che l'Europa si affermi in veste di attore mondiale forte e dinamico, in grado di assumersi le proprie responsabilità di fronte alle sfide della globalizzazione. In politica estera e di sicurezza, la necessità di unanimità nel processo decisionale dovrebbe limitarsi all'approvazione di nuove strategie europee. Gli Stati membri dovrebbero intervenire solo in conformità di queste strategie comuni o in assenza di una posizione comune UE. La possibilità dell'astensione costruttiva dovrebbe essere mantenuta.

- La prevenzione dei conflitti necessita di particolare attenzione e ci induce a sviluppare la nostra politica di sicurezza e di difesa ai fini di adempiere alle responsabilità primarie del mantenimento della pace – le cosiddette "missioni di Petersberg" – dotandoci della capacità operativa necessaria per la gestione di crisi sia militari che civili, in cui lo schieramento di truppe dovrebbe restare sotto il controllo nazionale. La politica di sicurezza e di difesa dev'essere assoggettata a un'adeguata procedura di esame parlamentare. L'Unione dovrebbe essere sempre più rappresentata in seno a organismi internazionali, le cui attività siano correlate ad aree in cui la stessa UE esercita la propria autorità. Un tale provvedimento non lederebbe i diritti degli Stati membri a essere rappresentati individualmente in seno alle summenzionate organizzazioni internazionali.
- Il concetto di Unione europea come area di libertà, sicurezza e giustizia deve essere armonizzato con la Carta dei diritti fondamentali. La politica dovrebbe perlopiù esplicarsi attraverso legislazioni quadro, per consentire alle autorità nazionali e regionali di definirne i particolari in modalità che rispondano al meglio alle esigenze locali. Nel contempo, l'Unione deve mantenere la propria capacità di approvare legislazioni applicabili in tutto il proprio territorio allorché debba applicare norme standard in tutti gli stati membri ai fini di affrontare problemi di dimensione transfrontaliera.

Laddove i poteri dell'Unione si limitino alla definizione di legislazioni quadro, la Corte di giustizia europea dovrebbe avere l'autorità di pronunciarsi sulle sfide che l'Unione deve affrontare, qualora quest'ultima fosse andata oltre le proprie competenze.

L'Unione è l'area geografica più vasta del mondo per il libero scambio di merci e servizi. Il regolare funzionamento di questo mercato è di importanza fondamentale e i poteri della Commissione sulla concorrenza dovrebbero essere salvaguardati e, ove necessario, sostenuti. Laddove si rendano necessarie misure per il mantenimento del regolare funzionamento di questo mercato – ma la piena armonizzazione delle normative nazionali discorderebbe con il principio di sussidiarietà o il principio di proporzionalità – le istituzioni dovrebbero ricorrere solo a misure autorizzate dai trattati per eliminare le distorsioni del mercato.

Rendere l'Unione più aperta

L'Europa deve modificare le proprie modalità di approvazione delle leggi – e, per cominciare, dovrebbe utilizzare i termini "leggi" e "leggi quadro" anziché denominazioni che possono confondere, come "regolamenti" e "direttive".

La Commissione europea deve continuare ad avere il diritto esclusivo di proporre nuove leggi, e il Parlamento europeo deve avere piena autorità in materia di legislazione attraverso un'unica e chiara procedura legislativa. L'UE deve istituire un nuovo e unico Consiglio per gli affari legislativi, che dovrebbe legiferare a porte aperte.

Un Consiglio più efficiente potrà riunirsi in gruppi specializzati per coordinare la politica in materia di affari esteri, questioni economiche, giustizia e affari interni, politica sociale e occupazionale. I ministri nazionali, riuniti nel Consiglio per gli affari generali, si occuperanno di preparare le riunioni al vertice dell'UE.

La procedura di bilancio, che dev'essere riorganizzata sulle linee di quella legislativa, sarà applicata a una proposta annuale avanzata dalla Commissione. Tale proposta riguarderà le spese (eliminando la distinzione tra obbligatorie e non obbligatorie) e le risorse. A tale effetto, gli accordi tra le istituzioni in materia di bilancio dovrebbero essere inclusi nei trattati, così come le condizioni quadro per tenere la spesa sotto controllo – le cosiddette "prospettive finanziarie".

La Commissione europea dovrebbe essere responsabile di ogni seguito dato alle legislazioni richieste, nonché della loro applicazione e del loro coordinamento.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri dovrebbero avere il diritto di censurare, a maggioranza qualificata, determinate misure della Commissione per l'attuazione di decisioni.

In seno a questa più semplice struttura delle istituzioni UE, le riunioni al vertice dei capi di stato o di governo – il Consiglio europeo – dovrebbero definire le priorità strategiche dell'Unione e assumerebbero uno specifico e più ampio ruolo in politica estera e in materia di sicurezza e difesa.

L'ordinamento giudiziario europeo garantirà il pieno rispetto della legislazione europea da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee. Esso garantirà altresì a tutti i cittadini europei il rispetto, la difesa e lo sviluppo dei loro diritti contemplati dalla Costituzione e dai trattati.

Rendere le istituzioni più efficienti

L'accordo che vede gli stati dell'UE trasferire la presidenza del Consiglio da uno stato all'altro ogni sei mesi dev'essere rivisto. Esso ostacola la continuità politica in seno al Consiglio. Un mandato più lungo della nuova presidenza, teso a salvaguardare la continuità delle politiche del Consiglio, dovrebbe costituire parte integrante di un più ampio accordo fondato sull'uguaglianza tra gli stati membri e su un equilibrio generale tra le istituzioni.

Il principio di unanimità dovrebbe essere applicato solo a legislazioni con un impatto costituzionale o che riguardano questioni vitali di sovranità nazionale. Tutte le altre legislazioni dovrebbero essere approvate a maggioranza qualificata, con un sistema a maggioranza doppia degli stati e delle popolazioni dell'Europa nella sua interezza. Questo rappresenta il modo più equo e più facilmente comprensibile per approvare decisioni a livello di Unione europea.

Gli europei devono potersi esprimere con un'unica voce sullo scenario internazionale. Pertanto dovremmo porre fine alla fuorviante duplicazione dei compiti tra l'Alto rappresentante del Consiglio per la politica estera e di sicurezza e un responsabile di politica estera designato dalla Commissione. Un nuovo portavoce europeo in materia di politica estera potrebbe finalmente rappresentare l'interlocutore definitivo del Consiglio europeo.

L'autorità del Presidente della Commissione europea dovrebbe essere potenziata, in primo luogo accordando allo stesso una più ampia legittimità democratica, in secondo luogo conferendogli il diritto di attribuire e revocare ai Commissari le responsabilità in materia di politica, in modo che essi possano costituire un gruppo estremamente competente.

Rendere le istituzioni più democratiche

I pareri del Parlamento europeo e, laddove appropriato, la sua approvazione, devono essere accordati per tutte le nomine di importanza costituzionale. Queste disposizioni dovrebbero riguardare anche gli accordi internazionali.

Il Parlamento europeo deve esercitare il controllo sulle nuove attività europee in materia di giustizia e di politica degli affari interni, rispettando il principio secondo cui le questioni di giustizia penale debbano rimanere una responsabilità primaria degli stati membri.

Le istituzioni dell'UE in generale devono adottare il principio dell'equilibrio tra i sessi nell'assegnazione delle nomine.

L'operato di tutte le istituzioni dell'UE dovrebbe fondarsi sul principio della trasparenza assoluta. L'accesso pubblico ai documenti ufficiali dovrebbe essere esteso a tutte le istituzioni e agli organismi UE. La Costituzione dovrebbe stabilire la libertà di pubblicare e introdurre norme

restrittive del diritto delle istituzioni a identificare le fonti di informazione.

Il diritto del cittadino alla buona amministrazione dovrebbe essere garantito dalla Costituzione. Tutte le istituzioni e gli organi UE dovrebbero essere obbligati a conformarsi ai vincoli relativi ai principi di buon comportamento amministrativo e a informare i cittadini in merito alla portata dei loro diritti.

I parlamenti nazionali devono svolgere un ruolo più determinante, in particolare nel verificare la conformità al principio di sussidiarietà, senza creare nuove istituzioni. Una più stretta collaborazione con il Parlamento europeo è necessaria in vari aspetti della politica dell'Unione. In tal modo sarà possibile migliorare i meccanismi di controllo democratici.

L'importante ruolo delle regioni e dei governi locali dev'essere ampiamente sostenuto. La loro autorità dovrebbe essere salvaguardata in modo più incisivo e l'Unione essere aperta a proposte che li coinvolgono più da vicino nella definizione di norme in seno all'UE e nell'applicazione delle stesse nel proprio territorio.

Infine, per rendere l'Europa più democratica, è necessario che il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e i cittadini dell'Europa abbiano un ruolo attivo nell'emendare in futuro la nuova Costituzione europea.
