

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0288/2000

12 ottobre 2000

RELAZIONE

sulla cooperazione rafforzata
(2000/2162(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: José María Gil-Robles Gil-Delgado

INDICE

| | Pagina |
|--------------------------------|---------------|
| PAGINA REGOLAMENTARE..... | 4 |
| PROPOSTA DI RISOLUZIONE | 5 |
| MOTIVAZIONE..... | 9 |
| OPINIONI DELLA MINORANZA | 14 |

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta dell'8 settembre 2000, la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla cooperazione rafforzata e che la commissione giuridica e per il mercato interno e la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni erano state consultate per parere.

Nella riunione del 6 luglio 2000 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatore José María Gil-Robles Gil-Delgado.

Nelle riunioni dell'11 settembre, 2 ottobre e 12 ottobre 2000 ha esaminato il progetto di relazione.

Nelle ultime riunioni indicate ha approvato la proposta di risoluzione con 19 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni.

Durante la votazione, presieduta da Giorgio Napolitano:

- hanno votato a favore: Giorgio Napolitano (presidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), José María Gil-Robles Gil-Delgado (relatore), Teresa Almeida Garrett, Enrique Barón Crespo, Richard Graham Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Monica Frassoni, Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (in sostituzione di Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (in sostituzione di Dimitrios Tsatsos), Reinhard Rack (in sostituzione di François Bayrou), Mariotto Segni, António José Seguro, Margrietus J. van den Berg (in sostituzione di Olivier Duhamel), Bob van den Bos (in sostituzione di Cecilia Malmström);

- hanno votato contro: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde ;

- si sono astenuti: Christopher J.P. Beazley (vicepresidente), Sylvia-Yvonne Kaufmann, The Earl of Stockton.

La commissione giuridica e per il mercato interno e la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni hanno deciso il 2 ottobre 2000 di non esprimere parere.

La relazione è stata presentata il 12 ottobre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla cooperazione rafforzata (2000/2162(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il titolo VII del trattato sull'Unione europea "Disposizioni su una cooperazione rafforzata", nonché visti gli articoli 40 del trattato sull'Unione europea e 11 del trattato che istituisce la Comunità europea,
 - viste le sue risoluzioni del 19 novembre 1997¹, 16 luglio 1998² e 13 aprile 2000³,
 - viste le conclusioni del Consiglio europeo di Feira per quanto riguarda la cooperazione rafforzata,
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A5-0288/2000),
- A. considerando l'impegno fondamentale assunto conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità da tutti gli Stati membri di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa e i paesi dell'Unione europea,
- B. considerando che eccessive differenziazioni comportano il rischio di una rottura dei vincoli di solidarietà fra gli Stati membri e di una frammentazione dello spazio giuridico comunitario, per cui qualsiasi differenziazione deve essere organizzata in modo da evitare tale rischio,
- C. considerando che continua a sussistere il rischio di una *impasse*, dovuto in particolare al fatto che gli Stati membri hanno a volte aspettative divergenti e che, in molti casi, in seno al Consiglio è tuttora richiesta l'unanimità, e considerando che tale rischio aumenta parallelamente all'aumento del numero di Stati membri,
- D. considerando che, dal 1957, il sistema comunitario riconosce che un certo grado di differenziazione quanto al ritmo e alla portata dell'integrazione europea potrebbe essere utile per progredire nella costruzione comunitaria, a condizione che vengano salvaguardati gli obiettivi comuni e che la differenziazione sia concepita come uno strumento eccezionale e transitorio,
- E. considerando che, con il trattato di Amsterdam, è stato introdotto nel trattato sull'Unione europea un insieme di clausole che autorizzano in linea generale un'integrazione differenziata nel quadro del primo e del terzo pilastro definita come "cooperazione rafforzata",
- F. considerando che il Consiglio europeo di Feira, del 19 giugno 2000, ha ritenuto che *"le disposizioni relative ad una più stretta cooperazione introdotte nel trattato di Amsterdam debbano essere oggetto dei futuri lavori della Conferenza, rispettando al tempo stesso*

¹ GU C 371 dell'8.12.1997, pag. 99.

² GU C 292 del 21.09.1998, pag. 143.

³ Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

l'esigenza di coerenza e di solidarietà in un'Unione allargata",

- G. considerando che il futuro ampliamento accentuerà la presenza di elementi eterogenei in seno all'Unione e che è importante rammentare che l'UE, il cui obiettivo principale è il mantenimento della democrazia e della pace, è responsabile per tutto il continente europeo,
- H. considerando la necessità che l'Unione europea dia risposte politiche adeguate a questa crescente eterogeneità, preservando la solidarietà fra gli Stati membri,

Principi

- 1. ritiene necessario che le cooperazioni rafforzate si sviluppino nel quadro istituzionale dell'Unione e considera indispensabile mantenere un quadro istituzionale unico, nel quale tutti i membri del Parlamento e della Commissione partecipino pienamente all'esercizio delle funzioni che corrispondono a ognuna di queste istituzioni;
- 2. ritiene a questo proposito che solo il sistema comunitario offra le garanzie necessarie in termini di controllo democratico, controllo giurisdizionale e solidarietà;
- 3. ricorda che le condizioni politiche e giuridiche fissate dal trattato di Amsterdam per lo sviluppo di forme di cooperazione rafforzata sono finalizzate a ridurre i rischi di lacerazione dei legami di solidarietà fra gli Stati membri e di frammentazione dello spazio giuridico comunitario - rischi che sono insiti in qualsiasi forma di differenziazione -, in quanto permettono ad alcuni Stati membri di portare avanti la propria integrazione in determinati ambiti specifici con l'obiettivo finale di indurre gli altri ad aderire alla cooperazione rafforzata;

Ambiti di applicazione

- 4. ritiene che occorra inserire la politica estera e di sicurezza comune e la politica di difesa nell'ambito della cooperazione rafforzata disciplinata dal titolo VII del trattato UE;
- 5. sottolinea che il potere di iniziativa della Commissione, la piena partecipazione del Parlamento – mediante la codecisione in ambito legislativo, la consultazione in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa comune, e il parere conforme nelle altre materie – e il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia debbono essere la norma per tutte le forme di cooperazione rafforzata, tanto quelle così denominate quanto quelle per le quali nei trattati viene utilizzata la formula della "predeterminazione" (ad es. Schengen, UEM);
- 6. ritiene che il requisito secondo cui la cooperazione rafforzata deve essere utilizzata solo in ultima istanza vada completato escludendo la possibilità di un ricorso a tale cooperazione negli ambiti per i quali i trattati prevedono deliberazioni a maggioranza e fissando termini adeguati il cui superamento indicherebbe che è inutile attendere una decisione, date le divergenze in seno al Consiglio, e che occorre cercare di superare la situazione di stallo mediante una cooperazione rafforzata fra alcuni Stati membri;
- 7. ritiene che, conformemente alla risoluzione del Parlamento del 13 aprile 2000, si debba

esigere che alla cooperazione rafforzata partecipi come minimo un terzo degli Stati membri, sottolinea tuttavia che, quanto maggiore sarà il numero dei partecipanti, tanto meglio si garantirà che l'iniziativa risponda a una necessità generalmente avvertita e non sia uno strumento di differenziazione al servizio di un gruppo ristretto;

8. ritiene che il termine "interessi" all'articolo 43, paragrafo 1, lettera f) del trattato sull'Unione europea vada soppresso;
9. sottolinea che non si può rifiutare a nessuno Stato membro la possibilità di aderire in qualsiasi momento a una cooperazione rafforzata già esistente, e a tal fine reputa necessario completare il testo dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera g) del trattato sull'Unione europea sancendo che le condizioni per la futura partecipazione di altri Stati membri devono essere stabilite nella decisione di base;
10. ritiene che occorra armonizzare le condizioni specifiche che autorizzano la cooperazione rafforzata nei vari pilastri così da semplificarle e renderle trasparenti per i cittadini, soprattutto avendo cura di armonizzare l'articolo 40, paragrafo a) del trattato sull'Unione europea con l'articolo 11, paragrafo 1, lettere a) e b) del trattato che istituisce la Comunità europea;
11. sottolinea che è necessario sopprimere le limitazioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettere c) e d) del trattato che istituisce la Comunità europea;

Instaurazione della cooperazione rafforzata

12. ritiene che la possibilità offerta dal trattato di Amsterdam ad ogni Stato membro di esercitare un diritto di veto sia contraria alla volontà di superare situazioni di stallo e vada pertanto soppressa;
13. ritiene che la procedura per instaurare la cooperazione rafforzata debba essere la stessa per tutti i pilastri e che si debba basare su quella prevista per il primo pilastro, con le modifiche indicate in appresso:
 - inserimento, sempre e comunque, del requisito di una proposta iniziale della Commissione,
 - sostituzione della consultazione del Parlamento con la procedura del parere conforme,
 - soppressione della possibilità che della questione sia investito il Consiglio riunito a livello di Capi di Stato e di governo, o per lo meno sostituzione del requisito dell'unanimità con quello della maggioranza qualificata per quanto riguarda le deliberazioni del Consiglio stesso;

Controllo democratico

14. ricorda che, per quanto riguarda l'instaurazione o l'applicazione di una cooperazione rafforzata, non è in alcun caso possibile porre in discussione l'unità istituzionale del Parlamento e della Commissione;
15. ritiene che, nell'instaurare una cooperazione rafforzata, si debba rispettare il principio

dell'unità di bilancio e che il bilancio dell'Unione dovrà prevedere una struttura che comprenda entrate e spese, in modo da potervi iscrivere le spese decise; reputa che gli stanziamenti in questione non dovrebbero rientrare nel massimale delle risorse proprie e delle prospettive finanziarie e che le modalità di esecuzione potranno essere definite nel quadro di un accordo interistituzionale, nonché in sede di revisione del regolamento finanziario;

16. chiede una rigorosa applicazione del principio della trasparenza per quanto riguarda la cooperazione rafforzata;
17. richiama l'attenzione sul fatto che, con riferimento all'ampliamento, si dovrà ricorrere al provato strumento delle soluzioni transitorie prima di optare per la cooperazione rafforzata;

Sviluppo interno e estensione del numero di paesi partecipanti

18. sottolinea che, ai fini dello sviluppo interno delle cooperazioni rafforzate, è necessario mantenere in tutti i pilastri il parallelismo con i normali meccanismi istituzionali previsti attualmente per il primo pilastro;
19. ritiene che sia necessario rivedere la procedura per la partecipazione alla cooperazione rafforzata di Stati membri che non vi abbiano aderito sin dall'inizio
 - eliminando la distinzione fra i vari pilastri,
 - fissando come condizioni la presentazione di una proposta da parte della Commissione, il parere conforme del Parlamento e una deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata,
 - stabilendo per ciascuna di tali fasi un termine di tre mesi,
 - fissando a un anno il termine per il riesame della questione qualora la proposta, il parere conforme o la deliberazione fossero negativi;
20. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati, al Consiglio, alla Commissione, nonché ai governi e ai Parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati.

MOTIVAZIONE

I. INTRODUZIONE

1. La Comunità, oggi Unione europea, persegue da sempre l'obiettivo dell'*unità*, che non va confusa con l'*uniformità*. Di fatto, la situazione particolare di alcuni Stati membri, i successivi ampliamenti e la diversa "*vis comunitaria*" dei vari popoli europei hanno favorito varie forme di flessibilità quanto all'integrazione e ai ritmi e alle modalità della stessa.
2. Ai fini della presente relazione è inutile procedere a una cronistoria dettagliata, basta ricordare che con il trattato di Amsterdam sono stati introdotti:
 - un nuovo titolo VII, denominato "Disposizioni su una cooperazione rafforzata",
 - nuovi articoli, segnatamente l'articolo 11 TCE e l'articolo 40 TUE, che fissano rispettivamente le condizioni specifiche di applicazione della cooperazione rafforzata nel primo e nel terzo pilastro,
 - un protocollo specifico sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.
3. Secondo il Consiglio europeo di Feira, "*le disposizioni relative ad una più stretta cooperazione introdotte nel trattato di Amsterdam debbano essere oggetto dei futuri lavori della Conferenza, rispettando al tempo stesso l'esigenza di coerenza e di solidarietà in un'Unione allargata*".

Di conseguenza, la Presidenza ha rivolto al Gruppo preparatorio cinque quesiti sui quali ci soffermeremo nella presente relazione.

II. FINALITÀ DELLA COOPERAZIONE RAFFORZATA

4. La posizione che verrà adottata in relazione ai cinque interrogativi di cui sopra sarà determinata in gran parte dalla valutazione data dell'obiettivo e della finalità della cooperazione rafforzata.

La cooperazione rafforzata è stata disciplinata nel trattato di Amsterdam quale strumento inteso a:

- i) superare la contraddizione rappresentata dalla necessità di un'unione sempre più stretta e completa fra i popoli d'Europa e il carattere eterogeneo degli Stati membri, eterogeneità che si fa sempre più marcata con il progressivo ampliamento dell'Unione;
 - ii) consentire ad alcuni Stati membri una maggiore integrazione in determinati settori specifici quale *gruppo d'avanguardia o gruppo trainante*, con il fine di incoraggiare gli altri Stati membri ad aderire successivamente a queste forme di cooperazione rafforzata;
 - iii) essere applicato nel quadro dell'Unione e non al di fuori di essa.
5. Il relatore ritiene che occorra mantenere questa finalità, evitando gli altri due possibili

scenari alternativi, che consisterebbero:

- i) nell'utilizzare la cooperazione rafforzata per creare un'Europa "à la carte" o "a geometria variabile", in cui ogni Stato membro parteciperebbe solo alle politiche e ai programmi che lo interessano, mentre l'acquis comunitario sarebbe ridotto al minimo; un'Unione così strutturata non solo vedrebbe ridotta drasticamente la sua capacità di integrazione, ma risulterebbe anche ingovernabile;
 - ii) nel creare mediante la cooperazione rafforzata un "nocciolo duro" ovvero un "direttorio" di paesi comunitari "scelti" che, in virtù della loro coesione e del loro peso complessivo, dirigano gli altri mediante istituzioni comuni, o addirittura creando nuove istituzioni; questo obiettivo non sarebbe accettabile per la maggior parte degli Stati membri e dei paesi candidati; le continue dichiarazioni a sostegno della necessità di un siffatto "nocciolo duro" o "centro di gravità" sono all'origine di buona parte delle reticenze espresse dagli Stati membri e dallo stesso Parlamento europeo sul tema della cooperazione rafforzata.
6. A giudizio del relatore, l'eventuale revisione di questo strumento in ambito CIG deve essere pertanto ispirata dalla volontà di consentire la costituzione di un gruppo trainante, evitando il rischio che si verifichi una delle due alternative descritte. Le varie questioni trattate nella presente relazione saranno esaminate seguendo questo approccio.

III. NECESSITÀ DI RIVEDERE LE CONDIZIONI IN BASE ALLE QUALI LA COOPERAZIONE RAFFORZATA È ATTUALMENTE AUTORIZZATA

7. Nella sua nota in data 11 luglio 2000 (CONFER 4758/00), la Presidenza del Consiglio sottopone innanzi tutto al Gruppo preparatorio i due quesiti seguenti:
- "1) Le attuali condizioni di abilitazione che figurano nel TUE (articoli 40, 43, 44 e 45) e nel TCE (articolo 11) sono un elemento che spiega il mancato ricorso alle cooperazioni rafforzate, introdotte dal trattato di Amsterdam?*
- 2) Se sì, quali sono le condizioni più vincolanti, che la CIG dovrebbe affrontare in via prioritaria?"*
8. Secondo il relatore, è difficile, se non impossibile, rispondere al primo dei due quesiti poiché non esistono dati oggettivi, pubblici e comparabili su cui basarsi. A maggior ragione il relatore non crede che sia necessario rispondere al primo quesito per rivedere le condizioni di abilitazione. Scopo della CIG non è solo quello di riformare ciò che non funziona o funziona male, bensì anche quello di prevenire possibili disfunzioni future e di perfezionare i meccanismi esistenti. È dunque opportuno analizzare se sia necessario o meno modificare le tanto citate condizioni di abilitazione, a prescindere dall'impossibilità di valutare gli effetti prodotti nel breve periodo trascorso dalla loro introduzione.
9. La prima delle condizioni cui è subordinata l'autorizzazione è che la cooperazione rafforzata *"sia diretta a promuovere gli obiettivi dell'Unione e a proteggere e a servire i suoi interessi"*. Dal momento che sarebbe difficile enunciare esplicitamente una finalità diversa, non sembra opportuno modificare o sopprimere tale condizione.
10. Coerentemente con questa finalità, occorrerebbe pertanto *includere la politica estera e di*

sicurezza comune nell'ambito della cooperazione rafforzata, anziché escluderla come sembra fare l'articolo 43, sebbene non lo indichi espressamente. Ai sensi dell'articolo 11 del trattato di Amsterdam, la politica in questione mira a conseguire obiettivi che rientrano fra gli obiettivi più importanti dell'Unione (cfr. indipendenza, integrità, pace, rispetto dei diritti dell'uomo). Perché dunque escluderla?

11. La motivazione addotta è che nell'ambito del secondo pilastro esistono strumenti alternativi come l'astensione costruttiva. Quest'ultima tuttavia può tornare utile per un'azione cui partecipino solo alcuni Stati membri, ma non per la messa a punto di strumenti di difesa o di azione preventiva. La riprova è data dal fatto che lo stesso trattato prevede espressamente, all'articolo 17, paragrafo 4, la cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri in materia di difesa comune. Perché escludere queste forme di cooperazione rafforzata dal quadro dell'Unione?
12. Il relatore ritiene che si tratti di una soluzione non solo in contrasto con la finalità della cooperazione rafforzata, ma anche tale da pregiudicare la trasparenza delle decisioni e il controllo democratico sulle stesse. A suo giudizio, il secondo pilastro andrebbe dunque inserito nell'ambito del regime comune applicabile alle cooperazioni rafforzate, dal momento che l'alternativa, ossia il mantenimento dello statu quo, non è funzionale né opportuna. *La risposta al quarto quesito della Presidenza francese deve pertanto essere affermativa.*
13. La seconda delle condizioni contemplate all'articolo 43 è che la cooperazione rafforzata *"rispetti i principi dei [...] trattati e il quadro istituzionale unico dell'Unione"*. In questo modo si vuole *escludere la creazione di strutture istituzionali diverse da quelle previste dai trattati*, salvaguardando in questo modo la coerenza del sistema e la partecipazione di tutti gli Stati membri, quanto meno a livello di informazione e discussione.
14. Il relatore ritiene che tale condizione debba essere mantenuta e rafforzata: *il potere di iniziativa della Commissione e la partecipazione del Parlamento, quanto meno sotto forma di consultazione, debbono essere la norma in tutti i casi di cooperazione rafforzata*, inclusi quelli che non vengono così definiti ma che di fatto lo sono, ad esempio la terza fase dell'unione economica e monetaria. Non ha senso alterare l'equilibrio istituzionale dell'Unione a danno della democrazia per instaurare una forma di cooperazione rafforzata.
15. La terza delle condizioni di cui all'articolo 43 è che si faccia ricorso alla cooperazione rafforzata *"solo in ultima istanza"*. Si tratta di una condizione corretta, che a giudizio del relatore dovrebbe tuttavia essere ulteriormente precisata, sotto un duplice punto di vista:
 - *escludendo le materie per le quali i trattati prevedono l'adozione di decisioni a maggioranza*; scopo della cooperazione rafforzata è consentire di progredire quando l'unanimità si trasforma in uno strumento per bloccare tutto, non quello di aggirare lo sforzo della ricerca di una maggioranza;
 - *fissando termini massimi onde poter concludere che, in mancanza di una decisione del Consiglio, ci si trova davanti a una situazione di stallo che occorre superare ricorrendo alla cooperazione rafforzata*; questa precisazione risponde al principio della certezza del diritto.
16. La quarta condizione è che la cooperazione rafforzata *"riguardi almeno la maggioranza"*

degli Stati membri". Sebbene il Parlamento abbia proposto di ridurre il minimo richiesto a un terzo degli Stati membri, il relatore ritiene che il sistema attuale sia preferibile all'introduzione di soglia fissa, quale che essa sia. Ridurre la maggioranza richiesta significherebbe di fatto favorire l'instaurazione di cooperazione rafforzate di composizione variabile (l'Europa *à la carte*) e diminuire la forza trainante del gruppo di paesi disposti a cooperare. Viceversa, prevedere l'assenso di un maggior numero di paesi membri equivarrebbe a rendere pressoché impossibile una cooperazione rafforzata. D'altro lato, il requisito della maggioranza garantisce che la cooperazione in un determinato ambito sia un'esigenza ampiamente sentita e non uno strumento a servizio di uno sparuto gruppo di Stati membri.

17. La quinta condizione contemplata dall'articolo 43 è che la cooperazione rafforzata "*non pregiudichi l'acquis comunitario e le misure adottate a norma delle altre disposizioni dei [...] trattati*". Trattandosi di una condizione coerente con lo spirito della cooperazione rafforzata, che non è quello di allentare l'Unione, bensì di rafforzarla ulteriormente, essa va pertanto mantenuta.
18. La sesta condizione è che la cooperazione rafforzata "*non pregiudichi le competenze, i diritti, gli obblighi e gli interessi degli Stati che non vi partecipano*". Le competenze, i diritti e gli obblighi possono essere determinati giuridicamente, mentre il termine *interessi* è molto più impreciso e potrebbe rivelarsi un serio ostacolo all'instaurazione di cooperazioni rafforzate. Il relatore propone dunque di *sopprimerlo* mantenendo inalterato il resto del testo.
19. La settima condizione è che la cooperazione rafforzata "*sia aperta a tutti gli Stati membri e consenta loro di aderirvi in qualsiasi momento, fatto salvo il rispetto della decisione di base e delle decisioni adottate in tale ambito*". Si tratta di una condizione coerente con il concetto di *pattuglia d'avanguardia* o *gruppo trainante*, ma per renderla più efficace occorrerebbe aggiungere che *le condizioni per future adesioni dovrebbero essere definite nella decisione di base*. L'esperienza dell'UEM ha mostrato che questo modo di procedere non è solo possibile ma anche estremamente auspicabile, poiché consente di evitare decisioni *intuitu personae*.
20. Quanto alle *condizioni specifiche* per una cooperazione rafforzata, il relatore ritiene che
 - *debbano essere armonizzate* il più possibile, così da semplificarle e renderle trasparenti per i cittadini, avendo cura in particolare di armonizzare fra loro l'articolo 40, paragrafo 1, lettera a) del TUE e l'articolo 11, paragrafo 1, lettere a) e b) del TCE;
 - *debbano essere soppresse le restrizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettere c) e d) del TCE*, poiché la finalità della cooperazione rafforzata è appunto quella di progredire sulla via dell'integrazione.

IV. NECESSITÀ DI RIVEDERE E ARMONIZZARE LE PROCEDURE

21. L'attuale diversità di procedure serve solo a *ridurre il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione* quanto all'instaurazione di cooperazioni rafforzate nell'ambito del

terzo pilastro. *La distinzione* deve pertanto *scompare* e le due procedure devono essere allineate a quella prevista per il primo pilastro, con le modifiche indicate in appresso:

- mantenere il requisito di una *proposta della Commissione*,
- *sostituire la consultazione* del Parlamento con la procedura del *parere conforme*,
- *sopprimere la possibilità* che della questione *sia investito* il Consiglio riunito a livello di Capi di Stato e di governo, ovvero sostituire il requisito dell'unanimità con quello della maggioranza qualificata per le deliberazioni del Consiglio stesso, ossia *sopprimere il veto*;

22. Quanto allo *sviluppo interno* delle cooperazioni rafforzate, secondo il relatore occorre:

- mantenere il *parallelismo con i normali meccanismi istituzionali* previsti per il primo pilastro,
- applicare tale sistema al terzo pilastro.

23. Infine, è necessario rivedere la *procedura per l'adesione* alla cooperazione rafforzata da parte di Stati membri che non vi abbiano partecipato sin dall'inizio:

- eliminando la distinzione fra i vari pilastri,
- fissando come condizioni la presentazione di una proposta da parte della Commissione, il parere conforme del Parlamento e una deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata,
- stabilendo per ciascuna di tali fasi un termine di tre mesi,
- fissando a un anno il termine per il riesame della questione qualora la proposta, il parere conforme o la deliberazione non dovessero dare risultati.

OPINIONI DELLA MINORANZA

La relazione Gil-Robles sulla cooperazione rafforzata esprime la visione di un'Unione troppo monolitica, nell'ambito della quale tutte le cooperazioni dovrebbero inserirsi nel "quadro istituzionale unico" ed essere tutte finalizzate verso l'obiettivo di un "superstato".

Si propone addirittura di inserire la politica estera e di difesa comune nell'ambito della cooperazione rafforzata, il che determinerebbe in tali settori una situazione ancora più centralizzata di quella attuale (cfr. paragrafo 4).

Queste proposte non sono accettabili, dal momento che le necessità di cooperazione in Europa, che sono necessità forti, diverse, multiformi, non possono essere imprigionate in un quadro comunitario unificato in cui si decide a maggioranza. La relazione presenta peraltro una lacuna importante, poiché non illustra concretamente come sarebbe possibile far funzionare cooperazioni che raggruppino un terzo degli Stati membri mantenendo inalterate le istituzioni attuali.

In realtà, il Parlamento europeo sta adottando una strategia temporeggiatrice. Aveva già voluto impedire l'emergere di cooperazioni differenziate nel quadro del trattato di Amsterdam ma ha poi dovuto cedere accettando le "cooperazioni rafforzate". Oggi cerca di impedire che le cooperazioni rafforzate acquistino maggiore flessibilità, e finirà per perdere anche questa battaglia.

Riteniamo che le cooperazioni, che occorre definire "differenziate", non debbano essere predeterminate per quanto riguarda i loro obiettivi, né limitate per quanto riguarda la loro istituzione o sottoposte a vincoli relativamente al loro funzionamento. Per alcune ci si potrebbe avvalere del quadro comunitario, se questa fosse la soluzione auspicata, per altre si potrebbero creare istituzioni ad hoc, legate all'Unione solo tramite un segretariato di collegamento. Infine, è estremamente auspicabile che le cooperazioni differenziate operino in base al principio dell'unanimità, a rischio di ricadere negli inconvenienti dei meccanismi comunitari.