

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XVI

n. 11

RELAZIONE

DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

SU

ATTIVITÀ DELLA COSAC

**(Conferenza degli organismi specializzati
negli affari comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea)**

—————

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 1999

a conclusione di una procedura d'esame della materia, svolta, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 21 e 28 luglio 1999

—————

ONOREVOLI SENATORI. — Una riflessione sull'attività e sul ruolo della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (COSAC), si rende necessaria alla luce dei compiti che ad essa vengono attribuiti dal Trattato di Amsterdam, e delle parole pronunciate dal Presidente della Repubblica nell'incontro dello scorso 26 luglio con i parlamentari europei eletti in Italia. In tale occasione il presidente Ciampi ha infatti rilevato la progressiva realizzazione di un'unione di Costituzioni, che si verifica anche e soprattutto nei crescenti collegamenti fra parlamentari nazionali ed europei nel quadro delle riunioni delle Commissioni per gli affari europei «costituzionalizzato» dal Trattato di Amsterdam.

1. Le origini della COSAC

A Madrid, nel maggio 1989, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri della Comunità e del Parlamento europeo decideva di dare l'avvio ad una serie di azioni volte a rafforzare la presenza degli organi legislativi nazionali nel processo di costruzione comunitaria. In quell'occasione il Presidente dell'Assemblea nazionale francese, onorevole Fabius, aveva dato l'avvio al dibattito sottoponendo alla Conferenza un documento (cosiddetto «Rapporto Fabius») il quale, dopo un'attenta ricognizione del ruolo dei parlamenti nazionali nella prospettiva del 1993, delle modalità di trattazione degli affari comunitari e delle prospettive di collaborazione fra le Camere dei Paesi membri, conteneva un certo numero di proposte concrete. In particolare, i partecipanti avevano convenuto di organizza-

zare una riunione comune di tutti gli organismi specializzati dei Parlamenti nazionali che si occupano di questioni comunitarie.

La COSAC è nata con la riunione tenuta a Parigi il 16 e 17 novembre 1989: per la prima volta gli organismi specializzati nella trattazione degli affari comunitari dei Parlamenti nazionali dei dodici Stati membri della Comunità si sono ritrovati per discutere problemi comuni. Erano presenti i rappresentanti di tutti i Parlamenti, fatta eccezione per Spagna e Grecia in cui, dopo contemporanee elezioni politiche, gli organismi specializzati non erano stati ancora costituiti o istituiti. Il Senato vi prese parte con una delegazione della Giunta per gli affari delle Comunità europee guidata dal Presidente senatore Giovanni Malagodi. Diverso naturalmente il quadro istituzionale dei vari Paesi partecipanti. Alcune Camere hanno creato l'equivalente di commissioni permanenti, altre delle sottocommissioni, altre ancora delle delegazioni, taluni Parlamenti, infine, all'epoca non disponevano ancora di alcuna struttura specializzata.

La grande accelerazione della costruzione europea, la quale ha prodotto un innegabile disorientamento nella maggior parte degli organi legislativi nazionali, indusse le Commissioni affari europei ad incontrarsi per affrontare l'esigenza di trovare il modo di conciliare il ruolo di garanzia democratica che i Parlamenti svolgono, anche nei confronti dell'opinione pubblica, con il realizzarsi di un'effettiva perdita di quote di sovranità dei medesimi in favore di istanze comunitarie non rappresentative, quali la Commissione e il Consiglio, in conseguenza dell'adozione dei Trattati di Roma e dello sviluppo del processo di integrazione. Come sottolineato dal «Rapporto Fabius», infatti, lo spossessamento di sovranità è av-

venuto progressivamente: trascurando l'applicazione del principio di sussidiarietà, la legislazione comunitaria si è estesa da settori limitati alle materie più diverse ed ai settori più disparati. Dal canto suo la Corte di giustizia delle Comunità europee ha indubbiamente assicurato la dominanza del diritto comunitario, introducendo oltretutto, attraverso la funzione creativa della propria giurisprudenza, un ulteriore *corpus* normativo rimarchevolmente esteso.

Per tale complessa problematica è stata conosciuta una denominazione efficace: «*deficit* democratico», tema peraltro approfondito in una Relazione presentata a nome della Giunta dal senatore Tapparo (*Doc. XVI*, n. 9) ed esaminata dall'Assemblea lo scorso 22 settembre.

In occasione della prima Conferenza l'attenzione si è dunque focalizzata sul versante dei rapporti fra processo legislativo comunitario e processi legislativi nazionali sia nella fase di preparazione che nella fase di attuazione. I rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri hanno evidenziato l'impossibilità di esercitare un potere d'influenza adeguato sugli orientamenti dei rispettivi Governi in materia comunitaria.

La Conferenza di Parigi costituì pertanto una delle prime occasioni di riflessione collettiva dei rappresentanti delle Commissioni specializzate sui limiti della funzione legislativa derivanti dalle deliberazioni comunitarie. Stante la carenza del flusso di informazioni fornite dalla maggior parte degli Esecutivi nazionali – salvo che in Danimarca e Gran Bretagna – i Parlamenti nazionali venivano realizzando che prendevano cognizione delle normative comunitarie solo a posteriori, al momento del loro recepimento, quando i margini di intervento sulla disciplina concreta degli interessi da regolare sono ormai pressoché nulli. La mancanza di trasparenza – cui, successivamente, si è cercato di ovviare con l'accordo di Amsterdam, introducendo uno specifico capitolo nei Trattati – sui lavori del Consiglio rischiava inoltre di inficiare le capacità di controllo dei Parlamenti sugli atteggiamenti

adottati dai rispettivi Governi in sede comunitaria.

Dal dibattito su tali argomenti emersero a Parigi due linee di tendenza: rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali – anche attraverso un adeguamento delle attribuzioni spettanti agli organi specializzati, i quali sono gli unici a seguire le differenti fasi dell'elaborazione del processo decisionale comunitario ed i soli in grado di avere una visione di insieme delle politiche comunitarie – oppure rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tali assunti hanno trovato concreta applicazione nella decisione del Parlamento europeo di richiedere di essere associato alla Conferenza intergovernativa per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria e al processo di riforma dei Trattati.

I Parlamenti nazionali, da parte loro, individuavano l'esigenza di intensificare lo scambio reciproco di informazioni e la collaborazione, fra loro e con il Parlamento europeo, su temi inerenti sia alla fase ascendente che a quella attuativa del diritto comunitario.

Alla fine della Conferenza, la Presidenza francese rivolse a nome dei partecipanti un messaggio ai Capi di Stato e di Governo riuniti l'indomani a Parigi. Nel documento veniva riaffermata la volontà di vedere l'Europa svolgere in pieno il proprio ruolo nel processo di democratizzazione iniziato negli altri Paesi dell'Europa centrale ed orientale, la maggior parte dei quali si accinge ad aderire oggi all'Unione.

2. *Le Conferenze di Roma e di Dublino ed il Trattato di Amsterdam*

La COSAC di Roma, del giugno 1996 – che affrontò anche il tema dei seguiti della Conferenza di Barcellona sul partenariato euromediterraneo e dei relativi strumenti operativi, quali il programma MEDA – prese spunto dall'avvio della Conferenza intergovernativa (CIG), disposto con il mandato definito al Consiglio europeo di Torino il

marzo precedente, per sviluppare la riflessione su un riconoscimento formale, nel quadro dei Trattati, del ruolo svolto anche collettivamente dai Parlamenti nazionali nel processo di costruzione europea.

Tale argomento era stato inserito nell'ambito della stessa Conferenza intergovernativa su iniziativa del Governo francese - il quale, peraltro, in occasione della precedente CIG di Maastricht era andato ben oltre, prefigurando una sorta di Senato europeo, istituzione comunitaria rappresentativa dei Parlamenti nazionali, proposta respinta da tutti gli altri Paesi, compresa l'Italia, in quanto avrebbe eccessivamente complicato il processo normativo comunitario, costituendo, dopo Parlamento e Consiglio europei, una terza Camera - ed alla COSAC di Roma aveva raccolto un ampio consenso. Si trattava di andare oltre le mere dichiarazioni sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegate al Trattato di Maastricht e di definire alcuni principi di fondo. Tra questi vennero individuati il formale riconoscimento del diritto dei Parlamenti nazionali ad essere informati dei progetti di atti legislativi comunitari e della possibilità di svolgere un'azione collettiva per il tramite di un organismo quale la COSAC. A tali principi, sostanzialmente recepiti nel Protocollo sui Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam, si aggiungevano altre proposte più ambiziose, quali la definizione di un ruolo rafforzato per i Parlamenti nazionali nell'ambito dei «pilastri» di carattere intergovernativo dell'Unione europea.

Gli elementi emersi nel dibattito di Roma vennero recepiti dal Parlamento irlandese, cui spettava l'organizzazione della successiva COSAC di Dublino, che si fece carico di elaborare, con la *Troika* presidenziale, un documento di lavoro che, adottato a Dublino, divenne il testo di riferimento per l'elaborazione, da parte dei Governi, del citato Protocollo di Amsterdam sui Parlamenti nazionali, allegato alla presente relazione.

3. Il Protocollo di Amsterdam sul ruolo dei Parlamenti nazionali

Con la Dichiarazione n. 13 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegata nell'Atto finale del Trattato di Maastricht, la Conferenza intergovernativa rilevava l'importanza di incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali all'attività dell'Unione europea e indicava a tal fine due piani paralleli di intervento: il potenziamento dei rapporti con il Parlamento europeo, attraverso l'intensificazione dello scambio di informazioni tra questo e i Parlamenti nazionali, e l'invito rivolto ai Governi a vigilare affinché i Parlamenti nazionali potessero disporre delle proposte legislative della Commissione in tempo utile per la loro informazione o per un eventuale esame.

La Dichiarazione n. 14, sulla Conferenza dei Parlamenti, sulla base dell'esperienza svoltasi a Roma nel novembre del 1990, invitava inoltre il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali a riunirsi, se necessario in formazione di Conferenza dei Parlamenti (o Assise). La funzione assegnata a tale organismo era quella di essere consultato sui grandi orientamenti dell'Unione europea. Veniva altresì stabilito l'obbligo del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione di riferire sullo stato dell'Unione ad ogni sessione della Conferenza dei Parlamenti.

Nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, annesso al Trattato di Amsterdam, viene in primo luogo prevista una migliore informazione dei Parlamenti degli Stati membri: tutti i documenti di consultazione della Commissione (Libri verdi, Libri bianchi e comunicazioni) sono trasmessi tempestivamente ai Parlamenti nazionali. Inoltre, le proposte legislative sono comunicate ai Governi in tempo utile a garantirne un'informazione adeguata da parte di tutti i Parlamenti nazionali. Infine, tra il momento in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio una proposta legislativa

o una proposta di misure da adottare ai sensi del Titolo VI (cooperazione giudiziaria penale e di polizia), in tutte le lingue, e la data in cui essa viene iscritta all'ordine del giorno del Consiglio per una decisione, per l'adozione di un atto o di una posizione comune, deve trascorrere un intervallo minimo di sei settimane, salvo eccezioni per ragioni di urgenza, che devono comunque essere espresse nell'atto o nella posizione comune.

Il Protocollo contiene anche alcune disposizioni relative alla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari comunitari. Essa può sottoporre alle istituzioni dell'Unione europea i contributi che essa giudichi appropriati, ovvero, più specificamente, sulla base di progetti di atti che i rappresentanti dei Governi degli Stati membri possono decidere di comune accordo di trasmetterle. In particolare, può esaminare tutte le proposte o iniziative legislative relative alla realizzazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e che potrebbero avere un impatto diretto sui diritti e le libertà degli individui.

La COSAC può infine trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione tutti i contributi che essa ritenga appropriati sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto concerne l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e le questioni relative ai diritti fondamentali. In ogni caso, i contributi trasmessi dalla COSAC non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali né pregiudicano la loro posizione.

4. La Conferenza di Berlino ed il gruppo di lavoro sulla riforma del Regolamento della COSAC

Il 31 maggio e primo giugno 1999 si è quindi tenuta a Berlino la XX Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari cui hanno preso parte, per la Giunta, il Presidente Tino Bedin ed i senatori

Maria Grazia Daniele Galdi e Vincenzo Mungari. All'ordine del giorno della Conferenza figuravano le riforme istituzionali dopo il Trattato di Amsterdam, le relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi, con riferimento sia alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) che alle relazioni commerciali, la revisione del regolamento della COSAC e la riorganizzazione del suo sito *Internet*, nonché un dibattito sul semestre di presidenza tedesco e gli sviluppi del negoziato su Agenda 2000 e sul processo di ampliamento.

Nel dibattito sulle riforme istituzionali è stata sottolineata l'importanza di coinvolgere non solamente i rappresentanti dei Parlamenti dei 15 Stati membri e del Parlamento europeo ma anche dei dodici Paesi candidati all'adesione, anche al fine di significare che le riforme non devono comportare un allungamento dei tempi per l'adesione dei nuovi membri. Ricordando che il Trattato di Amsterdam reca in allegato un Protocollo sulle riforme, nonché una dichiarazione di Belgio, Italia e Francia, che sottolinea come tali riforme siano indispensabili per procedere all'allargamento, è stato espresso l'auspicio di un sollecito avvio della Conferenza intergovernativa onde procedere, entro la fine del secondo semestre del 2000, alla firma del nuovo atto di revisione dei Trattati. A tale proposito si prospetta l'esigenza di definire la portata di tale revisione, limitandola alle sole tematiche enunciate nel citato Protocollo - composizione della Commissione, estensione del voto a maggioranza qualificata, passo indispensabile per evitare la paralisi nella prospettiva dell'ampliamento, e revisione dei criteri di ponderazione del voto nel Consiglio - ovvero estendendola ad altri aspetti. Tra questi figurano: una revisione delle modalità di funzionamento della Commissione europea, riconoscendo la responsabilità individuale dei singoli Commissari ed accorpando l'esercizio delle funzioni inerenti alle relazioni esterne; l'elaborazione di una carta dei diritti fondamentali; la realizzazione di una vera politica economica ed occupazio-

nale comune; la configurazione di un'effettiva politica estera e di difesa; le riforme necessarie per sviluppare la cooperazione giudiziaria e negli affari interni; l'avvio di una vera e propria fase costituente per l'Unione europea.

Richiamando anche la citata relazione della Giunta sulla legittimità democratica e la riforma delle istituzioni dell'Unione europea sono stati altresì dibattuti aspetti connessi al riavvicinamento dei cittadini alla costruzione europea quali lo sviluppo e l'applicazione delle norme sulla sussidiarietà, il raggiungimento di un'intesa sulla gerarchia delle fonti del diritto comunitario, la revisione delle norme sulle modifiche dei Trattati, nel senso di ampliare il coinvolgimento in tale procedimento dei Parlamenti, l'istituzione di *referendum* europei e l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea ovvero la sua indicazione al momento del voto per il Parlamento europeo. Nel corso del dibattito sulle riforme istituzionali non è emersa una concordanza di vedute sull'opportunità di definire una gerarchia fra i Commissari europei ed è stata evidenziata l'esigenza di procedere alla redazione di un testo coordinato dei Trattati in vista dell'avvio di una vera e propria fase costituente.

La COSAC di Berlino ha anche affrontato il tema delle relazioni esterne dell'Unione europea, sulla base di una relazione presentata dal Presidente della Commissione affari europei del *Bundestag*, Pflüger, il quale ha rilevato le perplessità di Svezia, Austria e Finlandia in merito ad una fusione tra Unione europea e Unione dell'Europa Occidentale (UEO), ed ha tuttavia auspicato una crescente integrazione tra tali organismi, a partire dalla designazione di un'unica personalità quale Segretario Generale della PESC e dell'UEO. Sottolineando l'esigenza che nella PESC sia pienamente coinvolta anche la Commissione europea l'oratore ha preannunciato la nomina del responsabile della PESC in occasione del Consiglio europeo di Colonia - che poi è caduta sull'ex Segretario generale della

NATO, Solana - ed ha sottolineato la necessità di una più stretta cooperazione dell'Unione con la stessa NATO, sviluppando le proposte emerse in occasione del Consiglio Atlantico di Berlino del 1996 in merito alle operazioni di gestione delle crisi.

Nel corso del dibattito sul tema della politica estera e di sicurezza comune e delle relazioni esterne sono state fra l'altro evidenziate le seguenti esigenze: maggiore incidenza dell'Unione europea sulla definizione delle strategie delle Nazioni Unite; concreta definizione di un'identità europea di sicurezza e di difesa, dotando la PESC di adeguate capacità operative; riduzione della condizione di dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti senza tuttavia configurare una PESC contrapposta a quella degli alleati americani e tenendo conto delle possibili sinergie con la NATO; considerazione dello *status* particolare dei Paesi dell'Unione europea che non sono membri dell'UEO e della NATO; rafforzamento del controllo parlamentare sulla PESC; razionalizzazione delle risorse destinate alla politica estera e di difesa da parte dei Paesi dell'Unione e realizzazione di una maggiore cooperazione nel campo delle industrie della difesa; più stretto coordinamento tra PESC e politica di cooperazione allo sviluppo e maggiore attenzione per i rapporti Nord-Sud e per la dimensione mediterranea; maggiore attenzione per le singole specificità di ciascun paese candidato all'adesione; affidamento, a lungo termine, della rappresentanza esterna dell'Unione alla Commissione; conferimento di maggiore efficacia alle procedure decisionali applicate alla PESC; realizzazione, con gli Stati candidati all'adesione, di una politica comune per i Balcani; valutazione, nel quadro della PESC, degli aspetti globali della sicurezza, ivi comprese le questioni ecologiche, la coesione economica e sociale e i flussi migratori.

Parte del dibattito sulle relazioni esterne è stato dedicato ai rapporti commerciali con gli Stati Uniti e con altri *partner* dell'Unio-

ne europea. In tale quadro è stata altresì rilevata l'assenza di un adeguato approfondimento delle connessioni tra commercio internazionale, partenariato euromediterraneo, allargamento dell'Unione europea e altre politiche dell'Unione quali, in particolare, l'agricoltura.

Nel corso del dibattito sulle relazioni economiche internazionali sono stati inoltre affrontati i seguenti aspetti: le difficoltà del dialogo politico con alcune parti commerciali; l'esigenza di considerare le relazioni commerciali come una componente chiave della politica estera; l'esigenza di riformare l'articolo 113 del Trattato sull'Unione europea onde accrescere il ruolo del Parlamento europeo in sede di approvazione di accordi commerciali; l'importanza del nuovo *round* di negoziati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, che riguarderanno, tra l'altro, la liberalizzazione dei servizi e la tutela della proprietà intellettuale; la diversa sensibilità dimostrata da Europa e Stati Uniti su questioni quali gli organismi geneticamente modificati, le problematiche ambientali e la tutela dei consumatori; l'esigenza che l'Unione europea si adegui alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), ed alle decisioni dei suoi organismi d'arbitrato; la necessità di considerare tra i principali interlocutori commerciali anche il gruppo dei paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), legati all'Unione dalla Convenzione di Lomè, e i *partner* del Mediterraneo; le preoccupazioni sulla progressiva riduzione delle quote di mercato europee nel mondo, essenzialmente ascrivibile al maggiore valore aggiunto tecnico-scientifico prodotto da concorrenti quali gli Stati Uniti e Giappone; la necessità di sviluppare gli scambi con il Messico e il Mercosur.

Alla COSAC di Berlino è intervenuto anche il ministro degli affari esteri tedesco e presidente di turno del Consiglio dell'Unione Fischer che ha individuato la possibilità di pervenire ad una soluzione pacifica sulla crisi nel Kosovo, sulla base dei principi indicati dal G8, ma ha anche rilevato l'esi-

genza di definire un più ampio patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, il quale dovrà costituire un processo continuativo, analogo alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), avviata con la Conferenza di Helsinki, destinato nel lungo termine a consentire l'adesione all'Unione europea. Ricordando il conflitto che si è sviluppato tra Commissione e Parlamento europeo nel corso della presidenza tedesca, il ministro Fischer ha sottolineato l'esigenza di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel quadro istituzionale europeo ed ha inoltre indicato, tra le altre questioni di maggiore rilevanza ed attualità, la definizione di un patto per il lavoro, che risolva soprattutto il problema della disoccupazione di lungo termine, i riflessi sull'Euro dell'instabilità dei mercati finanziari e lo sviluppo della politica estera, di sicurezza e di difesa comune, che dovrebbe consentire all'Europa di assicurare una presenza più incisiva anche nell'ambito delle Nazioni unite. A tale proposito è stato altresì riaffermato il sostegno della Germania per una piena integrazione tra UEO e Unione europea e per l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali, da inserire nell'ambito del Trattato.

La COSAC ha anche adottato un appello agli elettori a recarsi alle urne per le elezioni del Parlamento europeo al fine di rafforzare la democrazia e la trasparenza e di riavvicinare i cittadini alle istituzioni europee.

In merito alla riforma del regolamento della COSAC si è svolto un dibattito cui sono intervenuti, fra gli altri, il vice presidente del Parlamento europeo Imbeni, il senatore Bedin, e l'onorevole Ruberti. Su proposta del presidente della delegazione finlandese Aho, la Conferenza ha infine stabilito di istituire un gruppo di lavoro che, sulla base dei contributi presentati dalle varie delegazioni, si è riunito a settembre per presentare delle proposte alla COSAC di Helsinki, del 10, 11 e 12 ottobre 1999.

5. *La COSAC di Helsinki e l'adeguamento del Regolamento della COSAC alle nuove funzioni ad essa demandate dal Trattato di Amsterdam*

La decisione di costituire un Gruppo di lavoro sulla revisione del Regolamento della COSAC è scaturita da una riflessione sul funzionamento di tale organismo - con riferimento alle modalità di preparazione delle riunioni, al loro svolgimento, al tipo di rappresentanza ed ai criteri di voto - e sul suo ruolo, potenziato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Il Protocollo sui Parlamenti nazionali allegato al Trattato citato, attribuisce infatti alla COSAC il duplice ruolo di custode della sussidiarietà e di promotrice di proposte sullo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Anche per esercitare le competenze attribuite dal Trattato si è resa quindi necessaria una modifica del Regolamento, volta a consentire alla COSAC di superare lo stadio di mero foro per lo scambio di esperienze fra i vari Parlamenti, cui avrebbero voluto continuare a relegarla taluni Stati membri.

Il dibattito sull'esigenza di un adeguamento del Regolamento della COSAC venne rilanciato, in particolare, dalla Conferenza informale dei Presidenti delle Commissioni specializzate, che si è tenuta presso la Camera dei deputati il 5 e 6 novembre 1998, la quale si è conclusa individuando nella COSAC una possibile sede per l'esame del programma legislativo e della relazione annuale sulla sussidiarietà presentati dalla Commissione europea. Nel corso dei lavori è inoltre emersa la proposta finlandese di conferire maggiore sistematicità alla determinazione delle date e dell'ordine del giorno delle riunioni. La Giunta, da parte sua, ha dato la propria adesione alla proposta irlandese di consentire riunioni straordinarie dei Presidenti delle Commissioni che partecipano alla COSAC ed ha proposto, a sua volta, ottenendo il sostegno dell'Assemblea nazionale francese, di introdurre nei lavori il principio dell'astensione costruttiva e del voto per delegazioni, onde evitare che

l'applicazione del principio dell'unanimità dei partecipanti determini la paralisi di tale organismo.

Altre proposte riguardavano l'inserimento all'ordine del giorno delle materie indicate nel citato Protocollo del Trattato di Amsterdam nonché la possibilità di istituire una sorta di Segretariato permanente della Conferenza, che attualmente si avvale del supporto del personale del Parlamento che organizza ciascuna riunione. La Giunta, che ha dibattuto l'argomento, ha rilevato tuttavia come la riflessione su tale ultimo argomento non sia ancora sufficientemente matura per giungere ad una decisione in quanto, alle difficoltà di ordine amministrativo e finanziario, si aggiungono le preoccupazioni condivise da numerosi Parlamenti secondo le quali la costituzione di una struttura permanente configurerebbe una sorta di «terza Camera» dell'Unione, in competizione con Parlamento e Consiglio dei ministri. L'esigenza di un rafforzamento delle strutture di supporto potrebbe essere peraltro perseguita attraverso una revisione delle modalità di organizzazione del sito *Internet* della COSAC. La Giunta ha tuttavia convenuto sull'esigenza di provvedere affinché tale organismo possa essere posto in condizione di lavorare più efficacemente, tenendo anche conto delle importanti funzioni di raccordo con il Parlamento europeo e con i Parlamenti dei Paesi candidati all'adesione che esso svolge.

In vista della COSAC di Helsinki la Giunta ha quindi elaborato, d'intesa con la Commissione omologa dell'altro ramo del Parlamento, delle proposte di modifica del Regolamento onde adeguare le modalità di funzionamento di tale organismo ai nuovi compiti ad esso assegnati dal Trattato di Amsterdam e, più in generale, per renderne più efficace l'azione. Una prima serie di modifiche si rendevano necessarie per ridefinire i criteri di formulazione dell'ordine del giorno al fine di formalizzare la competenza della COSAC ad adottare dei «contributi» sulle materie indicate nel citato Proto-

collo, con particolare riferimento ai temi della sussidiarietà, dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e dei diritti fondamentali. Nuove disposizioni avrebbero inoltre dovuto precisare che le deliberazioni della COSAC sono adottate dalle delegazioni di ciascuna Assemblea per consenso, tenendo conto dell'opinione prevalente nel seno di ciascuna delegazione. Tale norma avrebbe evitato di paralizzare l'attività della COSAC per il dissenso di singoli componenti, in minoranza anche nelle rispettive delegazioni. La Giunta ha altresì proposto di consentire alla COSAC di adottare delle decisioni anche nel caso in cui una o più delegazioni decidessero di astenersi, introducendo così in tale organismo il principio dell'astensione costruttiva, che il Trattato di Amsterdam ha previsto per le deliberazioni del Consiglio da adottare all'unanimità.

Altri emendamenti si sono resi necessari per sancire la possibilità di tenere riunioni straordinarie dei Presidenti degli organismi che partecipano alla COSAC, per coinvolgere i suddetti Presidenti nella definizione dell'ordine del giorno stabilito dalla *Troika*, per includere fra i destinatari dei comunicati della COSAC anche il Consiglio dell'Unione europea nonché per esigenze di coordinamento.

Alla XXI COSAC, tenutasi ad Helsinki dal 10 al 12 ottobre 1999 - cui hanno preso parte, per la Giunta, il presidente Bedin, il vice presidente Bettamio ed il senatore Manzella - tali emendamenti sono stati recepiti nel nuovo testo del Regolamento, allegato alla presente relazione.

Nel dibattito, in cui hanno avuto una parte significativa i rappresentanti della Giunta e della XIV Commissione della Camera che hanno presentato congiuntamente le suddette proposte di modifica del Regolamento, è stato particolarmente difficile raggiungere un compromesso sulla questione della partecipazione al voto dei rappresentanti del Parlamento europeo. Portogallo e Danimarca, in particolare, hanno presentato delle proposte emendative volte a precisare che il Parlamento europeo partecipa senza diritto

di voto alle discussioni concernenti l'adozione di testi da indirizzare alle istituzioni comunitarie, ivi inclusa la stessa Assemblea di Strasburgo. Dopo che Francia e Spagna hanno fatto propria la suddetta proposta è stato possibile raggiungere un compromesso solo con l'astensione costruttiva dei rappresentanti dei Parlamenti di tali ultimi Stati e con l'accettazione, da parte dei rappresentanti del Parlamento europeo, della richiesta di allegare al testo del Regolamento una dichiarazione che reca un contenuto sostanzialmente analogo a quello del suddetto emendamento. La Conferenza ha altresì stabilito di tornare a discutere le disposizioni applicabili al Parlamento europeo in occasione della prossima COSAC, che si terrà a Lisbona nel 2000.

Alla COSAC di Helsinki sono stati altresì discussi gli obiettivi della Presidenza finlandese, alla presenza del primo ministro Lipponen, ed i temi delle priorità dell'Unione europea nello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e della preparazione della Carta dei diritti fondamentali e del Consiglio europeo straordinario di Tampere, alla presenza dei Ministri finlandesi dell'interno, Hakamies, e della giustizia, Koskinen. Sul tema dell'elaborazione di una Carta dell'Unione europea dei diritti fondamentali i rappresentanti della Giunta hanno altresì presentato un contributo la cui discussione, unitamente a quella di altri documenti, è stata rinviata alla prossima Conferenza.

Fra gli argomenti all'ordine del giorno figurava inoltre quello dell'allargamento dell'Unione e delle relative implicazioni economiche, sociali e finanziarie. Nel dibattito su tale tema, introdotto dal Ministro delle finanze, Siimes, si è registrata una fattiva partecipazione dei rappresentanti dei Parlamenti dei Paesi candidati all'adesione. Il dialogo con i parlamentari di tali Paesi sui temi di volta in volta di maggior attualità, quali ad esempio Agenda 2000, ha tradizionalmente costituito uno degli elementi di maggior interesse della COSAC, unita-

mente al confronto fra i rappresentanti degli Stati membri sui temi istituzionali. La partecipazione di parlamentari dei Paesi candidati ai dibattiti sulla revisione dei Trattati ha inoltre significativamente contribuito a dissipare il sospetto, presso l'opinione pubblica di tali Stati, che il confronto sui temi istituzionali celasse l'intenzione di procrastinare l'adesione di nuovi Stati membri.

Ad Helsinki è stato infine dibattuto il tema delle relazioni tra Unione europea e Russia, con l'intervento del Ministro degli affari esteri, Halonen, ed è stato costituito un Gruppo di lavoro tecnico sulla questione del sito *Internet* della COSAC.

Conclusioni

In relazione alle proposte formulate dai delegati italiani si riscontra l'assenza, finora, di un consenso in merito ad una maggiore strutturazione dei lavori della COSAC in ordine alla trattazione del tema della sussidiarietà. Non è stato infatti recepito l'emendamento al Regolamento concernente la previsione di un sistematico esame del programma legislativo della Commissione - che peraltro non è precluso dal nuovo regolamento - nella periodica sessione autunnale, che generalmente coincide con la presentazione del programma della Commissione per l'anno successivo, e la definizione, come punto permanente all'ordine del giorno della riunione che tradizionalmente si svolge a primavera, dell'esame della relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Ancora prematura appare inoltre la questione della istituzione di un Segretariato permanente mentre si rileva la delicatezza della controversia sulla posizione del Parlamento europeo rispetto alla COSAC, che costituirà inevitabilmente uno dei nodi politici delle future riunioni.

I risultati della Conferenza di Helsinki consentono tuttavia di affermare che sono state recepite le indicazioni emerse nel dibattito che si è svolto nella Giunta a proposito dell'esigenza di assumere un impegno politico ad esercitare i nuovi compiti riconosciuti alla COSAC dal Trattato di Amsterdam. Le nuove disposizioni regolamentari adottate ad Helsinki costituiscono infatti la premessa indispensabile perché la COSAC, a partire dalla prossima riunione di Lisbona, possa finalmente costituire un organismo per l'espressione di una posizione collegiale dei Parlamenti dell'Unione europea - oltre che un foro per lo scambio di opinioni - su temi di rilevante attualità quali l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, l'applicazione del principio di sussidiarietà e l'inclusione dei diritti fondamentali nel quadro normativo dell'Unione.

Nel corso del dibattito che si è svolto nella Giunta sull'attività della COSAC è stata altresì sottolineata l'esigenza di una più compiuta informazione del Senato e dell'opinione pubblica su tale organismo. A tale scopo è pertanto rivolta la presente relazione, nella prospettiva di un crescente coinvolgimento dei legislatori nazionali - e, attraverso di essi, dei cittadini e dell'opinione pubblica - nelle varie sedi istituzionali che concorrono alla costruzione europea.

ALLEGATO I

TESTO A FRONTE DEL REGOLAMENTO VIGENTE DELLA CONFERENZA DEGLI ORGANISMI SPECIALIZZATI NEGLI AFFARI COMUNITARI ED EUROPEI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA (COSAC) E DEL TESTO ADOTTATO ALLA COSAC DI HELSINKI, CHE ENTRERÀ IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2000

ALLEGATO II

PROTOCOLLO SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI
NELL'UNIONE EUROPEA

(Allegato al Trattato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997)

LE ALTRE PARTI CONTRAENTI,

RICORDANDO che il controllo dei singoli Parlamenti nazionali sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione è una questione disciplinata dall'ordinamento costituzionale e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro,

DESIDEROSE tuttavia di incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne la capacità di esprimere i loro pareri su problemi che rivestano per loro un particolare interesse,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea ed ai trattati che istituiscono le Comunità europee:

I. COMUNICAZIONE DI INFORMAZIONI
AI PARLAMENTI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI

1. Tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (Libri verdi, Libri bianchi e comunicazioni) sono tempestivamente trasmessi ai Parlamenti nazionali degli Stati membri.
2. Le proposte legislative della Commissione, quali definite dal Consiglio a norma dell'articolo 151, paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità europea, sono messe a disposizione dei governi degli Stati membri in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali possano debitamente riceverle.
3. Un periodo di sei settimane intercorre tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa o una proposta relativa ad una misura da adottare a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, per l'adozione di un atto o per l'adozione di una posizione comune a norma dell'articolo 189 B o 189 C del trattato che istituisce la Comunità europea, fatte salve le eccezioni dettate da motivi di urgenza, le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione comune.

II. CONFERENZA DELLE COMMISSIONI PER GLI AFFARI EUROPEI

4. La conferenza delle commissioni per gli affari europei, in prosieguo denominata COSAC, istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989, può sottoporre all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea i contributi che ritiene utili, in particolare sulla base di progetti di testi giuridici che i rappresentanti dei governi degli Stati membri possono decidere di comune accordo di trasmetterle, in considerazione della materia trattata.
5. La COSAC può esaminare qualsiasi proposta o iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che potrebbe incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono informati di qualsiasi contributo fornito dalla COSAC relativamente presente punto.
6. La COSAC può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo che ritenga utile sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nonché questioni relative ai diritti fondamentali.
7. I contributi della COSAC non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.