

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 153-A

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE ORSINI)

Comunicata alla Presidenza il 15 settembre 1992

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con  
17 Protocolli allegati e con atto finale che contiene 33  
dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992

presentato dal Ministro degli affari esteri

di concerto col Ministro dell'interno

col Ministro di grazia e giustizia

col Ministro del bilancio e della programmazione economica

col Ministro delle finanze

col Ministro del tesoro

e col Ministro della difesa

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1992

## INDICE

<b>RELAZIONE</b> .....	Pag.	4
A) <b>CONSIDERAZIONI GENERALI</b> .....	»	4
B) <b>DISPOSIZIONI COMUNI (Titolo I)</b> .....	»	6
C) <b>DISPOSIZIONI CHE MODIFICANO IL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA (Titolo II)</b> .....	»	7
1. <b>I PRINCIPI</b> .....	»	8
2. <b>LA CITTADINANZA DELL'UNIONE</b> .....	»	8
3. <b>LE POLITICHE DELLA COMUNITÀ</b> .....	»	9
3.1. <i>Libera circolazione delle merci, diritto di stabilimento, capitali, trasporti</i> .....	»	9
3.2. <i>Politica economica e monetaria</i> .....	»	10
3.3. <i>Politica commerciale</i> .....	»	14
3.4. <i>Politica sociale</i> .....	»	14
3.5. <i>Educazione, formazione professionale, gioventù</i> ..	»	16
3.6. <i>Cultura</i> .....	»	16
3.7. <i>Sanità pubblica</i> .....	»	16
3.8. <i>Protezione dei consumatori</i> .....	»	17
3.9. <i>Reti transeuropee</i> .....	»	17
3.10. <i>Industria</i> .....	»	17
3.11. <i>Coesione economica e sociale</i> .....	»	17
3.12. <i>Ricerca e sviluppo tecnologico</i> .....	»	18
3.13. <i>Ambiente</i> .....	»	18
3.14. <i>Cooperazione allo sviluppo</i> .....	»	19
4. <b>L'ASSOCIAZIONE DEI PAESI E DEI TERRITORI D'OLTREMARE</b> ...	»	19
5. <b>LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITÀ</b> .....	»	19
5.1. <i>Il Parlamento europeo</i> .....	»	19
5.2. <i>Il Consiglio</i> .....	»	22
5.3. <i>La Commissione</i> .....	»	23
5.4. <i>La Corte di giustizia</i> .....	»	23
5.5. <i>La Corte dei conti</i> .....	»	24
5.6. <i>Il Comitato economico-sociale</i> .....	»	24
5.7. <i>Il Comitato delle regioni</i> .....	»	24
5.8. <i>La Banca europea degli investimenti</i> .....	»	24
5.9. <i>Le disposizioni finanziarie</i> .....	»	24
6. <b>DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI</b> .....	»	25

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D) DISPOSIZIONI CONCERNENTI I TRATTATI CECA E CEEA (Titoli III e IV) .....	Pag. 26
E) DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (Titolo V) .....	» 26
1. LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE POLITICA TRA I PAESI EUROPEI .....	» 26
2. LE STATUZIONI DI MAASTRICHT CONCERNENTI LA «POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE» .....	» 27
F) DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA COOPERAZIONE NEI SETTORI DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI (Titolo VI) .....	» 29
1. PREMessa .....	» 29
2. ANALISI DELLE DISPOSIZIONI .....	» 30
G) DISPOSIZIONI FINALI (Titolo VII) .....	» 31
H) CENNI SUI PROBLEMI CONNESSI ALLA RATIFICA E ALLA COSTITUZIONALITÀ DEL TRATTATO .....	» 32
I) CONCLUSIONI .....	» 33
<b>PARERI</b> .....	» 37
Parere della 1ª Commissione permanente .....	» 39
Parere della 5ª Commissione permanente .....	» 40
Parere della 7ª Commissione permanente .....	» 41
Parere della 9ª Commissione permanente .....	» 44
Parere della 11ª Commissione permanente .....	» 49
Parere della 13ª Commissione permanente .....	» 51
Parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee ...	» 52
<b>DISEGNO DI LEGGE</b> .....	» 58

ONOREVOLI SENATORI. - Nella presente relazione, dopo alcune considerazioni generali sulla natura e sull'architettura del Trattato, se ne commenta il testo seguendo l'ordine delle partizioni dello strumento sottoposto a ratifica.

#### A) CONSIDERAZIONI GENERALI

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, nel suo primo articolo, si autodefinisce come «una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

Tale affermazione è del tutto condivisibile perchè il Trattato costituisce un traguardo verso l'integrazione europea, raggiunto dopo un lungo cammino e, insieme, impegna ad ulteriori sviluppi verso un'Unione europea a chiara vocazione federale.

Non è qui il caso di ricordare, se non per brevi cenni, che il nostro Paese ha dato un rilevante contributo di pensiero e di azione al processo di integrazione europea. Per limitarci agli ultimi cinquant'anni ricordiamo che, nel 1941, nel Manifesto di Ventotene, Eugenio Coloni, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli ponevano le fondamenta del Movimento federalista europeo che promosse, nell'immediato dopoguerra (1943-1946), rilevanti iniziative politiche e culturali che spinsero i rinascenti partiti a pronunziarsi sul tema dell'unità europea, fondamentale per la politica dell'Italia democratica. Anche per questo, nel 1947, l'Assemblea Costituente adottò l'articolo 11 della Costituzione della Repubblica in cui si sancisce che il nostro Paese «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la

giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Tali generali indirizzi e le esigenze complessive imposte dal quadro politico ed economico del tempo sollecitarono il presidente del Consiglio De Gasperi ad aderire ad iniziative di cooperazione internazionale: Piano Marshall (1947), *European Recovery Program* (1948), Unione doganale italo-francese e Consiglio d'Europa (1949). Ma fondamentale fu la costituzione della Comunità del carbone e dell'acciaio che, per la prima volta, affidò poteri sovranazionali, settoriali ma rilevanti, ad una comunità di Stati europei.

Ma De Gasperi, sin dal 1952, sostenne la costituzione di una comunità europea ben più rilevante: quella della difesa, accompagnata da un'assemblea eletta a suffragio universale con il compito di elaborare lo schema di una costituzione federale. E quando, nel 1954, lo schema di trattato non fu ratificato dal parlamento francese, De Gasperi scrisse profeticamente, alla vigilia della sua morte, che ciò poteva ritardare «di qualche lustro ogni avviamento all'unità europea» (lettera a Fanfani del 14 agosto 1954). Fallita la CED, si svilupparono, anche per l'intelligente azione del ministro degli esteri italiano del tempo, Gaetano Martino, intensi rapporti tesi a stabilire un'integrazione europea prevalentemente sul piano economico, ma dotata di basi istituzionali e di elementi di sovranazionalità. Si giunse così ai trattati di Roma (25 marzo 1957), costitutivi della CEE e dell'EURATOM, che avevano lo scopo di promuovere, mediante la graduale istituzione di un mercato comune e il progressivo avvicinamento delle politiche economiche, uno sviluppo armonioso e più strette relazioni fra gli Stati membri.

Lo sviluppo conosciuto dalla CEE dal 1957 ad oggi è ben noto. Se i primi tre lustri furono caratterizzati dalla progressiva organizzazione della Comunità sul piano interno (sviluppo dell'unione doganale, della politica agricola comune e così via), gli anni '70 videro il rapido ampliamento della Comunità a seguito dell'adesione di nuovi Stati. Nello stesso periodo si acquisirono, non senza contrasti, strette correlazioni valutarie attraverso la creazione del sistema monetario europeo (SME), cominciò a dispiegarsi una sempre più stretta cooperazione politica (v. parte E.1. della presente relazione) ed il Parlamento europeo, dal 1979, fu eletto a suffragio universale diretto. Si crearono così le condizioni per un salto di qualità nella costruzione comunitaria che si concretizzò con la revisione dei trattati, mediante l'Atto unico del febbraio 1986, cui il nostro Paese diede un rilevante costruttivo apporto.

Con quell'Atto non solo si ampliarono le competenze della Comunità e si formalizzò la cooperazione «politica», ma si decise anche di completare il mercato comune, inteso nella sua più larga accezione, entro il 1992 e si prefigurarono, a termine, ulteriori sviluppi. Essi, anche sulla spinta degli eccezionali eventi che dal 1989 ad oggi hanno mutato così profondamente il quadro europeo e mondiale, hanno condotto alla stipula del Trattato oggi sottoposto a ratifica.

Esso non configura quegli «Stati Uniti d'Europa» per cui rilevanti forze politiche e culturali da decenni si battono e neppure formalmente sancisce quella «unione a vocazione federale» che era stata proposta dalla Presidenza olandese nell'ultima fase dei lavori della Conferenza intergovernativa. Ma, indubbiamente, costituisce un'integrazione europea dotata - in ambiti di grande rilievo - di istituzioni, norme e poteri sovranazionali così penetranti e incisivi da indirizzare il futuro dei dodici Paesi firmatari verso quel «destino ormai condiviso» che il Preambolo del Trattato di Parigi, istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, già quarant'anni fa prefigurava.

Il Trattato di Maastricht, come è noto, per larga parte, integra, amplia e modifica quello firmato a Roma, nel 1957, costitutivo della Comunità economica europea. L'articolo 236 del Trattato di Roma ne sanciva l'emendabilità solo di «comune accordo», cioè all'unanimità delle parti contraenti. Ciò ha configurato la necessità giuridica, oltre che sostanziale, di ricercare e di raggiungere un difficile ma indispensabile compromesso tra soggetti nazionali portatori non solo di diversificati interessi, ma anche di distinte visioni sulla natura ultima, sul definitivo sbocco istituzionale, dell'integrazione europea.

Come è noto, nell'ambito dei «Dodici», si confrontavano e si confrontano posizioni impegnate a favore di una rapida evoluzione della Comunità verso un'unione politica a netta impronta federale che abbia il suo prevalente centro di legittimazione democratica nel Parlamento europeo, con posizioni che coltivano prospettive di tipo confederale - e comunque tali da non configurare rilevanti limitazioni delle sovranità nazionali - o addirittura affidano, in gran parte, alla tradizionale via degli accordi intergovernativi l'armonizzazione nelle politiche degli Stati membri.

Il coesistere di tali disomogenei orientamenti nell'opinione pubblica, nei Parlamenti e nei Governi dei dodici Paesi comunitari ha condotto ad un'architettura del Trattato che risulta assai complessa e che è stata, volta a volta, denominata «a pilastri» o «plurimodulare» o «a tempio».

Certamente il Trattato configura tre distinte strutture portanti. La prima di esse, definita dai titoli II, III e IV, è costituita dalla Comunità europea o meglio dalle Comunità europee (perché non si è addivenuti all'auspicata e opportuna fusione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità europea per l'energia atomica e della Comunità economica europea) che permangono quindi distinte. Tale ambito o struttura o pilastro comunitario registra, con il Trattato in esame, sviluppi di grande rilevanza del suo ruolo, delle sue

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

competenze e dei suoi poteri, soprattutto, ma non soltanto, nell'ambito economico e monetario.

La Comunità economica europea (CEE), come si statuisce all'inizio del titolo II, ad essa dedicato, diventa la Comunità europea (CE). La nuova Comunità rafforza in taluni rilevanti aspetti la logica federale, già parzialmente presente nella CEE, e introduce, tra l'altro, la cittadinanza europea.

Il secondo «pilastro» - configurato dal titolo V del Trattato - è quello costituito dalle «disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune». Esso, pur configurando un grande progresso della cooperazione in tale decisiva materia e pur coinvolgendo il ruolo del Consiglio (e non soltanto quello dei Ministri degli esteri degli Stati membri) ed «associando» la Commissione europea nonché informando e consultando il Parlamento europeo, tuttavia mantiene sostanzialmente la politica estera al di fuori delle istituzioni comunitarie non governative.

Infine, il terzo «pilastro» del Trattato - quello costituito dalla cooperazione per gli affari interni e per la giustizia - raggiunge l'importante risultato di definire di interesse comune ambiti di eccezionale rilievo e di coinvolgere in qualche misura nella loro gestione istituzioni europee quali il Consiglio, la Commissione e il Parlamento, ma attribuisce, in massima parte, i poteri decisionali in materia al di fuori della sfera comunitaria, sottraendo quindi al controllo democratico del Parlamento e a quello giurisdizionale della Corte di giustizia questioni che investono direttamente interessi e diritti vitali dei cittadini.

I tre «pilastri» fanno tutti capo a generali principi, le «disposizioni comuni», che sono espressi dal titolo I e che li collegano nel quadro dell'Unione europea: una specie di «volta» che tende a garantire coerenza globale all'edificio europeo configurato e, nel concreto, alle azioni dei «Dodici», regolate da diverse norme istituzionali, nei vari ambiti del Trattato (v. articolo C).

Altrettanto rilevante è il fatto che una serie di clausole evolutive e, anche più incisivamente, la clausola di revisione ge-

nerale (articolo N delle «disposizioni finali») - che prevede una nuova Conferenza intergovernativa da attivare nel 1996 - consentano e, in qualche misura, prevedano, il futuro passaggio di alcune materie, oggi prevalentemente collocate nell'ambito della cooperazione, a quello della Comunità. Da tutto ciò consegue che l'insieme del Trattato può definirsi come una sintesi evolutiva di molteplici integrazioni, di diversa penetranza, di distinta scansione temporale, di vari ambiti, che, nel loro insieme, costituiscono connessioni talmente strette tra i vari Paesi da configurare, davvero, un'Unione europea.

#### B) DISPOSIZIONI COMUNI (Titolo I)

Le «disposizioni comuni» costituiscono il titolo I del Trattato e risultano composte da sei articoli. Essi stabiliscono le norme generali costitutive dell'Unione che viene istituita all'articolo A e che, come si è detto, è fondata su tre distinte basi:

- le Comunità europee;
- la politica estera e di sicurezza comune;
- le nuove forme di cooperazione comune (giustizia e affari interni).

Ciascuno di questi «pilastri» è retto da norme proprie. L'Unione, in particolare, ricomprende integralmente e sviluppa il cosiddetto *acquis communautaire* - e cioè le istituzioni, i fini, le competenze e i poteri delle tre Comunità così come successivamente configurate dai titoli II, III e IV del Trattato - nonché le politiche di cooperazione definite nei successivi titoli V e VI.

Oltre a quelli già stabiliti dai Trattati di Roma del 1957 e dall'Atto unico del 1986, l'Unione persegue i seguenti nuovi obiettivi:

- il rafforzamento della coesione economica e sociale;
- l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti, a termine, una moneta unica;
- l'affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale mediante l'attua-

zione di una politica estera e di sicurezza comune;

l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione per meglio proteggere i diritti e gli interessi dei cittadini degli Stati membri;

lo sviluppo di una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.

È importante segnalare che l'articolo B, dopo aver fissato gli obiettivi, afferma che essi saranno perseguiti con le modalità ed i tempi successivamente stabiliti nello stesso Trattato, confermando che esso traccia un percorso evolutivo.

Appare poi rilevante che il principio di sussidiarietà, intrinseco alla concezione federale, venga richiamato nelle disposizioni generali (come tali poste a fondamento dell'intero Trattato) ed esplicitamente definito al successivo articolo 3-B, da introdursi nel Trattato di Roma (v. articolo G, paragrafo 5), ove si legge testualmente che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Precisazione giusta e opportuna: sia perchè garantisce l'autonomia del ruolo e delle responsabilità degli Stati nazionali e delle comunità locali, sia perchè introduce solennemente nel Trattato stesso la confutazione dell'argomento cardine della polemica antieuropeista: quello di una Unione accentratrice e livellatrice, minacciosa delle peculiarità nazionali e delle autonomie locali.

Ai limiti dell'area di intervento dell'Unione, conseguenti al dichiarato rispetto del principio di sussidiarietà, si aggiungono, all'articolo F, quelli conseguenti al richiamo alle identità nazionali degli Stati membri, ai diritti e alle libertà fondamentali dell'uomo garantiti dalla Convenzione europea del 1950, nonchè alle tradizioni costituzionali degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario.

Gli articoli C, D ed E cercano di dotare l'Unione di un quadro istituzionale unico che assicuri coerenza e continuità alle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi.

Al riguardo risulta centrale il ruolo del Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri e dal Presidente della Commissione europea assistiti dai Ministri degli esteri e da un membro della Commissione. Compete al Consiglio europeo definire gli orientamenti politici generali dell'Unione con l'obbligo di presentare al Parlamento europeo (PE) una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni, nonchè una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall'Unione.

L'articolo E - considerato che l'insieme del Trattato affida a Parlamento europeo, Commissione e Corte di giustizia poteri assai differenziati a seconda che si tratti di materia di competenza delle Comunità o delle politiche di cooperazione - deve tautologicamente limitarsi ad affermare che essi esercitano le loro attribuzioni secondo quanto prevedono i diversi trattati.

Tutto ciò giustifica la fondamentale critica espressa in varie sedi - prima tra tutte il Parlamento europeo - circa il *deficit* democratico che caratterizzerebbe il Trattato dell'Unione. Forse anche per questo l'articolo B richiama il successivo articolo N che ne prevede una revisione nel 1996, al fine di sviluppare il cosiddetto *acquis communautaire* dell'Unione e cioè, in termini meno elaborati, al fine di trasformare in poteri di tipo federale una parte di quelli oggi prevalentemente intergovernativi.

#### C) DISPOSIZIONI CHE MODIFICANO IL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA (Titolo II)

Il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 istitutivo della CEE le affida il compito di «promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso

delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

Non vi è alcun dubbio che, nell'arco dei trentacinque anni da allora decorsi, tali obiettivi non solo sono stati perseguiti con continuità ed efficacia, ma anche in massima parte raggiunti, così da fare della CEE un'area sviluppata ed equilibrata capace di esercitare una forte attrazione nei confronti dei Paesi contermini. L'Atto unico del 17 febbraio 1986, stabilendo, entro il 31 dicembre 1992, l'instaurazione di un mercato interno definito come «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», ha fortemente accelerato i processi di integrazione in atto. Tutto ciò ha consentito alla Conferenza intergovernativa (CIG) per l'Unione economica e monetaria (UEM), cui la Presidenza italiana del secondo semestre 1990 ha dato un notevole impulso, di definire, in tale ambito, ulteriori, rilevanti, complesse e stringenti innovazioni. Esse, accanto ad altre di pur grande peso, caratterizzano il titolo II del Trattato di Maastricht dedicato appunto all'ampliamento e all'innovazione del Trattato istitutivo della CEE.

Tale materia, nel testo in esame, è suddivisa in cinque parti: i principi, la cittadinanza dell'Unione, le politiche della Comunità, l'associazione di Paesi e territori d'oltremare, le istituzioni.

Tali parti hanno, nel Trattato, diversa ampiezza, rilievo e incidenza. Naturalmente ciò si traduce nel diverso spazio espositivo che dedicheremo a ciascuna di esse. È bene, tuttavia, esaminarle, di seguito, una per una.

#### 1. I PRINCIPI

In primo luogo si afferma che la «Comunità economica europea» muta la sua denominazione e diventa «Comunità europea». È superfluo sottolineare il rilievo

della disposizione, che sintetizza la nuova dimensione della Comunità, che ormai travalica l'ambito economico originario.

Di conseguenza si modificano gli articoli 2, 3 e 3-A del Trattato di Roma, che fissano gli obiettivi e le azioni della Comunità, adeguandoli ai suoi nuovi compiti. In particolare l'articolo 3-A enuncia, in sintesi, la sostanza dell'UEM statuendo al suo primo comma «l'adozione di una politica economica... fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» e stabilendo al suo secondo comma che «secondo il ritmo e le procedure previsti dal presente trattato, questa azione comprende la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio che comporterà l'introduzione di una moneta unica, l'ECU, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche».

L'articolo 3-B riafferma e definisce il principio di sussidiarietà (già ampiamente illustrato dalla presente relazione nella parte dedicata alle «disposizioni comuni») che costituisce elemento chiave dell'accordo di Maastricht.

Si modificano inoltre gli articoli 4, 4-A e 4-B del Trattato di Roma.

L'articolo 4, indicando le istituzioni comunitarie, aggiunge a quelle preesistenti (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia) anche la Corte dei conti e affida funzioni consultive non solo al preesistente Comitato economico e sociale (CES) ma anche ad un «Comitato delle regioni» di nuova istituzione.

Gli articoli 4-A e 4-B istituiscono il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), la Banca centrale europea (BCE) e istituzionalizzano la Banca europea per gli investimenti (BEI).

#### 2. LA CITTADINANZA DELL'UNIONE

Nel Trattato di Roma sono inseriti gli articoli 8, 8-A, 8-B, 8-C, 8-D e 8-E, che istituiscono e regolamentano la cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione

chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Ne consegue, per ogni cittadino dell'Unione:

l'ampliato diritto di stabilimento, circolazione e soggiorno sul territorio degli Stati membri;

il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e a quelle per il Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;

il diritto di tutela diplomatica e consolare nei Paesi in cui il proprio Stato non è rappresentato;

il diritto di petizione al Parlamento europeo ed anche al «Mediatore comunitario», figura di nuova istituzione, a tutela delle persone fisiche e giuridiche contro errori ed abusi di istituzioni od organi comunitari.

Occorre rilevare che:

l'esercizio dei diritti elettorali, di cui all'articolo 8-B, è subordinato alle modalità che il Consiglio dovrà adottare, entro il 1994, con decisione unanime, su proposta della Commissione, previo conforme avviso del Parlamento europeo (articolo 8-A) e può essere sottoposto a deroghe;

l'esercizio dei diritti elettorali di cui all'articolo 8-B può porre in più Stati membri problemi di rilevanza costituzionale;

la Commissione europea deve relazionare al PE, al Consiglio e al CES entro il 31 dicembre 1993, e, poi, una volta ogni tre anni, sullo stato di attuazione delle norme, tenendo conto «dello sviluppo dell'Unione».

Non vi è alcun dubbio che le decisioni sulla cittadinanza dell'Unione costituiscono un rilevante progresso sulla via della piena integrazione europea.

### 3. LE POLITICHE DELLA COMUNITÀ

Il complesso delle norme raggruppate sotto tale denominazione costituisce gran parte del titolo II del Trattato modificando ben 121 articoli del Trattato di Roma (dall'articolo 9 al 130-Y).

#### 3.1. Libera circolazione delle merci, diritto di stabilimento, capitali, trasporti.

Le misure concernenti la libera circolazione delle merci, l'abolizione dei dazi doganali tra gli Stati membri, la fissazione della tariffa doganale comune, l'abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri, l'agricoltura, la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (articoli da 9 a 66) permangono invariate nel merito.

Va tuttavia segnalata un'innovazione in ordine alle procedure decisionali concernenti le materie di cui all'articolo 49 (libera circolazione dei lavoratori) ed agli articoli 54, 56, 57 e 66 (diritto di stabilimento): esse sono ora sottoposte alla codecisione del Parlamento europeo secondo quanto previsto dall'articolo 189-B.

Le vigenti norme sui capitali, regolate dagli articoli da 67 a 73, restano in vigore sino al 31 dicembre 1993. A quella data saranno sostituite dagli articoli da 73-B a 73-G che sanciscono nel Trattato il principio della libera circolazione dei capitali.

Anche le norme sui trasporti, regolate dagli articoli da 74 ad 84, permangono praticamente invariate. Va però segnalato che per quanto concerne l'articolo 75 si introducono, tra le deliberazioni di competenza del Consiglio, le «misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti» che devono essere adottate con la procedura di cui all'articolo 189-C, che prevede la cooperazione del Parlamento europeo.

Le norme sulla concorrenza, la fiscalità, gli aiuti, il riavvicinamento delle legislazioni, regolate dagli articoli da 85 a 102, sono invariate, eccezion fatta per le procedure di decisione. Viene infatti introdotta la consultazione del PE per gli articoli che vanno dal 94 al 100, la consultazione del CES per gli articoli 99 e 100, la codecisione del PE per l'articolo 100-A.

È da segnalarsi il rilievo della procedura di codecisione introdotta nella materia di cui al 100-A (riavvicinamento delle disposizioni legislative) per il vasto utilizzo di questo articolo come base giuridica in ordine a molteplici questioni.

### 3.2. *Politica economica e monetaria.*

Definita nei suoi obiettivi dall'articolo B delle «disposizioni comuni», la politica economica e monetaria subisce - per effetto di quanto sancisce il Trattato - profonde innovazioni. Il Parlamento europeo le ha definite «storiche».

Esse certamente costituiscono una svolta fondamentale nel processo di integrazione europea, configurando un forte potere sovranazionale in tale decisivo ambito. Giustamente è stato ricordato che, in questa materia, il nuovo Trattato traduce in un programma politicamente e giuridicamente vincolante, uno dei principali obiettivi della Comunità che aveva formato oggetto, sin dagli anni '60, delle rivendicazioni del federalismo europeo, nonché di rapporti (Werner), studi e proposte che non avevano tuttavia mai potuto trovare concreta attuazione.

Il testo del Trattato ne definisce e ne regola i tre aspetti fondamentali:

il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, enunciato in termini generali nei «principi» (articolo 3-A), come abbiamo già ricordato;

l'unione monetaria;

la fase di transizione verso il nuovo ordinamento.

Il «coordinamento» è regolato dagli articoli da 102-A a 104-C.

In primo luogo (articolo 102-A), si stabilisce che gli Stati membri e la Comunità si impegnano ad agire « nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».

L'articolo 103 stabilisce le procedure di attuazione di tale coordinamento: il Consiglio, deliberando, a maggioranza qualificata, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche dei Paesi della Comunità, ne riferisce al Consiglio europeo (il vertice dei Capi di Governo) che delibera sulla base di detta relazione. Il Consiglio, preso atto delle conclusioni del vertice, definisce, a maggioranza qualificata, una raccomandazione agli Stati, sorveglia - con l'ausilio della Commissione - la coerenza

delle loro politiche economiche con gli indirizzi stabiliti, può - a maggioranza qualificata - richiamare gli eventuali inadempienti, anche rendendo pubblico tale richiamo, e, tramite il suo Presidente, riferisce al PE i risultati della sorveglianza multilaterale.

Solo quando «a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo» uno Stato si trovi, o rischi di trovarsi, in gravi difficoltà, è possibile concedergli un'assistenza finanziaria (articolo 103-A). Ma, di regola (articolo 104), è vietata qualsiasi facilitazione da parte della BCE o delle banche centrali nazionali a tutte le amministrazioni e agli enti pubblici. In particolare, è vietato l'acquisto diretto di titoli di debito pubblico da parte della BCE e delle banche centrali nazionali.

La Commissione europea sorveglia la situazione dei bilanci e l'entità del debito pubblico negli Stati membri e, previa una complessa procedura che prevede il contraddittorio, il Consiglio deve valutare se esiste un «disavanzo eccessivo», formulare raccomandazioni, e, in caso di persistente inerzia, renderle pubbliche, e, infine, decidere - a maggioranza di due terzi - di esercitare varie misure di pressione, sino ad «infliggere ammende» di entità adeguata, informandone il PE. Un protocollo sulla procedura per i «disavanzi eccessivi», allegato al Trattato, e modificabile solo all'unanimità, detta i parametri, espressi in veri e propri criteri numerici, per determinare l'esistenza di eventuali «disavanzi eccessivi» (articolo 104-C).

Tali parametri sono i seguenti:

rapporto non superiore al 3 per cento tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;

rapporto non superiore al 60 per cento fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Tali criteri fissati per la valutazione dello stato di «disavanzo pubblico eccessivo» non saranno tuttavia applicati in modo automatico. Infatti, l'articolo 104-C stabilisce, al paragrafo 2, che la Commissione debba

altresi considerare e valutare se «il rapporto tra il disavanzo pubblico... ed il prodotto interno lordo... sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento» e se tale rapporto «si stia riducendo in misura sufficiente».

Non vi è alcun dubbio che il complesso delle norme sul «coordinamento» delle politiche economiche - che entrano in vigore dal momento della ratifica del Trattato - sono indispensabile premessa all'avvio dell'unione monetaria, di cui di seguito diremo. È altrettanto vero che l'unione economica e monetaria è un traguardo storico che l'Europa si predisponde a raggiungere ed un appuntamento che il nostro Paese non può mancare. Ma è indiscutibile che il disavanzo pubblico e il debito pubblico del nostro Paese superano, in misura rilevante, oggi, i valori limite di riferimento fissati dal protocollo di cui all'articolo 104-C, paragrafo 2, del Trattato. In particolare, nel 1991, il rapporto tra il disavanzo pubblico ed il prodotto interno lordo è risultato pari al 10,2 per cento ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo è risultato pari al 101,9 per cento.

Ne consegue che approvare la ratifica del Trattato, decisione che la Commissione giudica giusta, doverosa e fondamentale per il nostro Paese, significa anche decidere di adottare le misure necessarie per porre fine a tale situazione e per ricondurre il disavanzo pubblico italiano entro limiti compatibili con la disciplina comunitaria che si sottoscrive.

La politica monetaria è definita dagli articoli da 105 a 109.

All'inizio della terza fase dell'UEM, la Comunità avrà una politica monetaria unica e, salvo le riserve britanniche, una moneta unica. Come abbiamo ricordato illustrando i «principi» (articolo 4-A) ciò ha reso necessaria una nuova istituzione: la Banca centrale europea (BCE) che costituisce, con le banche centrali degli Stati membri, il Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Esso ha il compito principale di assicurare la stabilità dei prezzi e,

compatibilmente con questo obiettivo, quello di sostenere le politiche economiche generali della Comunità (articolo 3-A).

Tale norma ha determinato la reazione del PE che si è augurato «che vengano considerati altrettanto importanti gli obiettivi di una crescita responsabile, di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale».

Gli articoli 105-A, 106 e 107 stabiliscono che solo la BCE può autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità, le riconoscono personalità giuridica, fissano lo statuto del SEBC e della BCE (v. il protocollo n. 3 allegato al Trattato ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 4) emendabile solo dal Consiglio a maggioranza qualificata, dettano norme assai rigide per garantirne l'assoluta autonomia. In particolare (articolo 107) «né la BCE, né una banca centrale nazionale, né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai Governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo».

Il presidente, il vice presidente e gli altri membri del comitato esecutivo della BCE - che è il perno del SEBC - «sono nominati, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, di comune accordo dai Governi degli Stati membri a livello di Capi di Stato o di Governo, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della BCE» (articolo 109-A). Le banche centrali nazionali, che costituiscono parte integrante del SEBC, agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della BCE (articolo 14 dello statuto del SEBC allegato al Trattato). Per quanto possibile e opportuno la BCE si avvale delle banche centrali nazionali per l'esecuzione delle operazioni concernenti la politica monetaria (articolo 12 dello statuto del SEBC).

I compiti del SEBC e delle sue articolazioni e l'autonomia decisionale di cui fruiscono sono precisamente definiti nelle dettagliate norme statutarie allegate al Trattato. È comunque opportuno ricordare

che l'articolo 109 stabilisce una sorta di equilibrio istituzionale sulle responsabilità connesse alla fissazione dei tassi di cambio dell'ECU nei confronti delle altre valute non comunitarie. La responsabilità ultima delle decisioni è del Consiglio, tuttavia il ruolo della BCE è garantito da interferenze sulla sua politica monetaria dal riferimento esplicito all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi di cui il SEBC è responsabile e garante.

Della cooperazione interistituzionale tra organi politici della Comunità e SEBC si occupa anche l'articolo 109-B. Esso stabilisce che il Presidente del Consiglio e un membro della Commissione partecipino, senza voto deliberativo, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE e che il presidente della BCE sia invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio quando quest'ultimo discute su materie relative agli obiettivi e ai compiti del SEBC.

È infine opportuno ricordare che (articoli 29 e 30 dello statuto del SEBC e della BCE, allegato al Trattato) il capitale della BCE viene sottoscritto dalle banche centrali nazionali secondo una chiave di ripartizione ponderata che tiene conto del peso demografico ed economico di ciascun Stato membro. Anche il trasferimento alla BCE di attività e di riserva in valuta da parte delle banche centrali nazionali è precisamente definito dalle norme statutarie citate.

Dal complesso delle norme emerge che il governo economico della Comunità sarà gestito, oltretutto dal Consiglio europeo, anche dalla Banca centrale europea alla quale verrà in sostanza demandata la gestione della politica monetaria con ampi margini di indipendenza secondo il modello della *Bundes-Bank*. Si è ritenuto opportuno esporre analiticamente le norme che concernono la politica di convergenza economica e quella monetaria in riferimento alla terza fase dell'UEM, non solo per il loro oggettivo rilievo, ma anche perchè esse sono quelle su cui a Maastricht - prima della firma del Trattato - si sono registrate divergenze. Esse, come è noto, sono state superate accettando (con il protocollo allegato al Trattato) che non si applicassero al

Regno Unito gli articoli 3-A (paragrafo 2), 104-C (paragrafi 1, 9 e 11), 105 (paragrafi da 1 a 5), 105-A, 107, 108, 108-A, 109, 109-A (paragrafi 1 e 2, lettera *b*) e 109-L (paragrafi 4 e 5). Naturalmente il Regno Unito, fino a quando non scioglierà le sue riserve, non ha diritto di voto sugli atti di cui agli articoli citati, ivi compresa la nomina dei dirigenti della BCE.

\* \* \*

Occorre aver ben presente che mentre le norme relative al «coordinamento delle politiche economiche» degli Stati membri decorrono, con qualche eccezione minore, dall'entrata in vigore del Trattato, quelle sull'unione monetaria, su cui abbiamo appena riferito, decorrono dalla data di inizio della cosiddetta terza fase, durante la quale, con il completamento dell'UEM, si verificherà l'integrale trasferimento della sovranità monetaria a tale organismo schiettamente sovranazionale e, di conseguenza, l'irrevocabilità dei tassi di cambio, la creazione di una moneta unica, l'armonizzazione dei tassi nominali di interesse nonché una politica comune del tasso esterno dei cambi.

Esistono quindi due fasi precedenti: la prima fase (che è in atto) e la seconda fase, che comincerà il 1° gennaio 1994 (articolo 109-E).

Durante la prima fase (articolo 109-E) gli Stati membri adottano gradualmente le misure relative alla circolazione dei capitali (articolo 73-B), all'eliminazione delle agevolazioni delle banche centrali agli enti pubblici e, ove lo ritengano, procedono a programmazioni pluriennali per favorire «la stabilità dei prezzi e la solidità delle finanze pubbliche». Per parte sua il Consiglio, in base ad una relazione della Commissione, valuta i progressi compiuti da ciascuno Stato membro verso la convergenza economica e monetaria.

A partire dal 1° gennaio 1994 (articolo 109-F), con l'inizio della seconda fase, è istituito l'Istituto monetario europeo (IME) che prefigura la BCE.

L'IME ha personalità giuridica, il suo statuto è definito nel protocollo n. 4 allegato

to al Trattato, e i suoi compiti e i suoi poteri sono definiti dall'articolo 109-F.

Compito essenziale dell'Istituto è quello di rafforzare il coordinamento delle politiche monetarie nazionali, di agevolare l'impiego dell'ECU, di esercitare la supervisione sul suo sviluppo e di preparare la terza fase. Può indirizzare raccomandazioni alle banche centrali nazionali in merito alla loro politica monetaria. Deliberando all'unanimità, può rendere pubblici i suoi pareri e le sue raccomandazioni.

Entro il 31 dicembre 1996 precisa il quadro regolamentare, organizzativo e logistico necessario perchè il SEBC possa assolvere i suoi compiti nella terza fase.

Mantiene rapporti di consultazione con il Consiglio che, deliberando all'unanimità, può affidargli altri compiti.

L'IME è dotato di risorse proprie costituite da contributi delle banche centrali nazionali quantificati secondo lo schema previsto dallo statuto del SEBC.

Il presidente dell'IME - che non può essere un Governatore di banca centrale nazionale - è nominato, di comune accordo, dagli Stati membri, a livello di Capi di Stato e di Governo. Il Consiglio dell'IME è inoltre composto dai Governatori delle banche centrali nazionali, tra cui è designato il vice presidente. Con la costituzione dell'IME sono sciolti il Comitato dei Governatori delle Banche centrali degli Stati membri e il Fondo europeo di cooperazione monetaria. Nella seconda fase gli Stati membri devono completare il processo di indipendenza delle proprie banche centrali ed accentuare l'impegno ad evitare «disavanzi eccessivi» anche per evitare le procedure di cui all'articolo 104-C, le cui clausole cominciano ad applicarsi con l'entrata in vigore del Trattato.

Il passaggio alla terza fase rappresenta il punto nodale nel processo di graduale avvio dell'UEM ed è regolato da un complesso di norme cui sono dedicati gli articoli da 109-J a 109-L, nonchè il protocollo n. 6 «sui criteri di convergenza di cui all'articolo 109-J» (allegato al Trattato).

Viene, in primo luogo, stabilito che entro il 1996 la Commissione europea e l'IME

presentino al Consiglio una relazione concernente il grado di convergenza raggiunto dagli Stati membri, valutato in riferimento:

alla compatibilità della legislazione nazionale con il SEBC, così come definita dal Trattato;

al raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi e di un tasso di inflazione non superiore all'1,5 per cento rispetto a quello dei tre Stati membri più virtuosi;

alla situazione della finanza pubblica (che non deve aver subito la dichiarazione di «disavanzo eccessivo» prevista dalle già illustrate norme di cui all'articolo 104-C, paragrafo 6);

al rispetto dei margini di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio dello SME;

ai livelli dei tassi di interesse a lungo termine che, come precisa il protocollo allegato al Trattato, non devono aver superato di oltre due punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno ottenuto la migliore stabilità dei prezzi.

Sulla base di tale relazione della Commissione e dell'IME, il Consiglio (riunito a livello di Capi di Stato o di Governo) - sempre entro il 1996 - decide, a maggioranza qualificata, se la maggioranza degli Stati membri soddisfi le condizioni necessarie per il passaggio alla moneta unica, se sia opportuno che la Comunità passi alla terza fase e, in caso affermativo, stabilisce la data di inizio della terza fase.

Il paragrafo 4 dell'articolo 109-J così ulteriormente statuisce: «Se, entro la fine del 1997, la data di inizio della terza fase non sarà stata fissata, la terza fase inizierà il 1° gennaio 1999. Anteriormente al 1° luglio 1998, il Consiglio, riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo... deliberando a maggioranza qualificata... conferma quali Stati membri soddisfano alle condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica».

Riteniamo di poter affermare che tali espressioni racchiudono la decisione più importante di Maastricht.

È infatti stabilito che, comunque, il 1° gennaio 1999 ci sarà in Europa un'UEM

dotata di pieni poteri sovranazionali e di una moneta unica.

Inevitabilmente tale acquisita certezza determinerà per governi, amministrazioni pubbliche, operatori economici e cittadini, la responsabilità e l'interesse di regolare le proprie decisioni ed i propri comportamenti in funzione del quadro economico e monetario che si configurerà, comunque, in Europa, al più tardi all'inizio del 1999.

Il passo verso l'effettiva unione europea che così si compie è decisivo ed irreversibile: assai più efficace di qualsiasi norma giuridica e di qualsiasi impegno politico.

Naturalmente resta da stabilire quali Paesi saranno in condizioni di partecipare alla terza fase dell'UEM allorchè essa avrà inizio.

Per gli Stati che non disporranno dei requisiti richiesti è prevista la condizione di «Stati membri con deroga» (articolo 109-K). Ad essi non saranno applicate le disposizioni di politica monetaria e le sanzioni previste per «il disavanzo eccessivo».

Le regole specifiche previste nei protocolli annessi al Trattato si applicano per Regno Unito e Danimarca se tali Stati esprimeranno l'intenzione di non passare alla terza fase.

Le banche nazionali centrali dei Paesi che non partecipano alla terza fase dell'UEM fanno parte soltanto del Consiglio generale della BCE, costituito come terzo organo decisionale della BCE stessa (v. protocollo sullo statuto del SEBC).

Gli «Stati membri con deroga» non concorrono alla nomina del presidente, del vice presidente e del Comitato esecutivo della BCE (il cui mandato, come è noto, dura otto anni).

Lo statuto del SEBC, allegato al Trattato, al capo IX precisa ulteriormente la posizione delle banche nazionali centrali dei Paesi con deroga nei confronti del Sistema europeo delle banche centrali.

Almeno una volta ogni due anni, o a richiesta di uno Stato membro con deroga, il Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, decide quali Stati membri con deroga soddisfino alle

condizioni necessarie, sulla base dei già descritti criteri, per partecipare a pieno titolo alla terza fase dell'UEM.

A completamento dell'analisi del complesso delle norme adottate al fine di realizzare pienamente l'UEM, è opportuno riferire quanto, al riguardo, afferma il paragrafo 6 della risoluzione approvata dall'Assemblea di Strasburgo il 7 aprile 1992:

«Il PE si compiace della storica decisione del Consiglio europeo di Maastricht di pervenire ad una moneta unica entro il 1999 e, al più presto, nel 1997, decisione che implica l'attuazione di una politica monetaria e la creazione di un sistema europeo di banche centrali interdipendenti ed invita i Governi a coordinare al massimo i loro sforzi in materia di politica di bilancio allo scopo di ridurre al minimo le ripercussioni negative e le instabilità inerenti ad un periodo transitorio lungo, in quanto l'esecuzione dei programmi di convergenza avrà conseguenze indesiderabili nei settori economico e sociale, in particolare in alcuni Stati membri».

\* \* \*

I successivi articoli si occupano delle altre politiche della Comunità sia sotto il profilo del rafforzamento di quelle già esistenti (o dal 1957, Trattato di Roma, o dal 1986, Atto unico), determinandone l'estensione e introducendo, in molti casi, il voto a maggioranza, sia inserendo nella sfera comunitaria nuove politiche di particolare rilevanza economica, sociale e culturale.

Tale rafforzamento e ampliamento delle politiche comunitarie viene, di seguito, esposto ed analizzato.

### 3.3. *Politica commerciale.*

La politica commerciale (articoli da 110 a 116) non è significativamente modificata dal Trattato.

### 3.4. *Politica sociale.*

La politica sociale (articoli da 117 a 125, dal momento che gli articoli 126, 127 e 128

sono integralmente sostituiti da articoli relativi alla formazione) è stata assai più controversa ed è stata risolta attraverso soluzioni giuridiche quanto meno originali. Esse, infatti, prevedono:

norme inserite nel corpo del Trattato e sottoscritte dai dodici Paesi della Comunità;

norme inserite nel protocollo n. 14 «sulla politica sociale» (allegato al Trattato);

norme inserite nell'«accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord» (allegato al protocollo n. 14).

Tutto ciò consegue al fatto che il Regno Unito non ha inteso condividere molte delle nuove norme di politica sociale che gli altri undici Paesi sostenevano. Ciò ha condotto a inserire nel Trattato quelle su cui c'era unanime intesa ed a stipulare, quindi, un protocollo con cui, all'unanimità, si autorizzano undici Stati membri (Regno Unito escluso) «a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del Trattato» per rendere effettive le norme e le decisioni tra loro convenute e contenute in un ampio e dettagliato «accordo», a sua volta allegato al protocollo.

Si tratta, come si vede, di un ingegnoso espediente per superare il vincolo dell'unanimità, ovviamente ineliminabile per quanto attiene alla revisione dei trattati. Ma è auspicabile che esso non apra la via ad ulteriori ricorsi, magari su materie anche più delicate, a intese vincolanti soltanto compagini a undici o a dieci, magari variabili, essendo evidente il rischio che tali accorgimenti finiscano per trasformare in una babele l'Unione europea che si va faticosamente e meritoriamente costruendo.

Nella sostanza: nel Trattato si stabilisce che le misure - già precisate dall'Atto unico - tendenti a promuovere il miglioramento dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, attraverso l'armonizzazione progressiva delle condizioni in tale settore, vengano decise dal Consiglio attraverso la procedura della

cooperazione di cui all'articolo 189-C (articolo 118-A) e che tra i compiti del Fondo sociale europeo vi sia anche quello di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali mediante la formazione e la riconversione professionale (articolo 123). Anche tali misure sono adottate con la procedura dell'articolo 189-C.

Nell'accordo ad undici (senza il Regno Unito), le disposizioni sono assai più penetranti. In particolare l'articolo 2 prevede infatti quanto segue: «Per conseguire gli obiettivi previsti dall'articolo 1, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;

condizioni di lavoro;

informazioni e consultazione dei lavoratori;

parità tra uomini e donne per quanto riguarda le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;

integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 127 del trattato che istituisce la Comunità europea».

Su questi aspetti il Consiglio potrà votare a maggioranza qualificata imprimendo così al processo di integrazione in questo delicato settore un ritmo sostenuto, al fine di dare concreta attuazione agli obiettivi già riconosciuti dagli undici Stati membri con l'approvazione della Carta sociale. L'accordo prevede inoltre una serie di altri importanti obiettivi sui quali il Consiglio delibera all'unanimità. L'articolo 2, paragrafo 3, prevede infatti quanto segue: «Tuttavia il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, nei seguenti settori:

sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;

protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro;

rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di

lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 6;

condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità;

contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo sociale europeo».

È ovviamente auspicabile una ulteriore estensione del voto a maggioranza e che il Regno Unito si unisca quanto prima agli altri undici Paesi nella difesa e sviluppo di un modello di relazioni sociali che gran parte del mondo invidia all'Europa.

### 3.5. *Educazione, formazione professionale, gioventù.*

La politica dell'educazione, della formazione professionale e della gioventù costituisce un nuovo campo d'azione della Comunità, in cui sono dettate norme assai rispettose della responsabilità e della specificità degli Stati membri. In applicazione del «principio di sussidiarietà», gli obiettivi della Comunità per quanto concerne l'istruzione (articolo 126) sono quelli di sviluppare la dimensione europea, di favorire la mobilità degli studenti e il riconoscimento non solo dei diplomi, ma anche dei periodi di studio, di promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento nonché l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri.

Le azioni di incentivazione sono adottate dal Consiglio coinvolgendo il PE con la procedura di cui all'articolo 189-B (codecisione) previa consultazione del CES e del Comitato delle regioni e deliberando raccomandazioni, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione.

Costruito sulla stessa base del precedente, l'articolo 127, dedicato alla promozione professionale, si propone di facilitare il collegamento tra la promozione professionale, sia iniziale che permanente, e le trasformazioni produttive, nonché la cooperazione e lo scambio tra istituti ed operatori.

In questo caso il Consiglio delibera con la

procedura di cui all'articolo 189-C, previa consultazione del CES.

### 3.6. *Cultura.*

Anche la politica della cultura (articolo 128) apre un nuovo capitolo delle competenze comunitarie al fine di contribuire allo «sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune».

A tal fine l'azione della Comunità tende a migliorare la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, a tutelarne il patrimonio culturale di rilievo europeo e a sviluppare gli scambi culturali e commerciali, nonché la creazione artistica e letteraria, ivi compresa quella del settore audio-visivo. I mezzi previsti sono quattro:

la cooperazione tra gli Stati membri;

l'assunzione da parte della Comunità degli obiettivi sopra indicati nel quadro complessivo delle sue politiche;

la cooperazione della Comunità e degli Stati membri con i Paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali;

misure specifiche di appoggio all'azione degli Stati membri attraverso due forme:

a) azioni di incentivazione adottate, con la procedura di codecisione (articolo 189-B) e previa consultazione del Comitato delle regioni, dal Consiglio all'unanimità;

b) raccomandazioni adottate dal Consiglio all'unanimità su proposta della Commissione.

### 3.7. *Sanità pubblica.*

Si tratta di una nuova politica comunitaria (articolo 129). Essa prevede che la Comunità concorra ad un «elevato livello» di tutela della salute umana appoggiando gli Stati membri ed incoraggiandone la cooperazione tra loro, con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

Le esigenze sanitarie sono definite come «una componente delle altre politiche della Comunità».

Per contribuire a tali obiettivi il Consiglio:

adotta azioni di incentivazione con la procedura della codecisione (articolo 189-B), consultati CES e Comitato delle regioni;

formula raccomandazioni, su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata.

### 3.8. Protezione dei consumatori.

Anche in questo caso, si tratta di una nuova politica comunitaria (articolo 129-A), che intende contribuire a realizzare un «elevato livello» di protezione dei consumatori mediante:

misure basate sull'articolo 100-A (che prevede direttive volte al riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri che incidono sul mercato interno);

azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica degli Stati membri, adottate dal Consiglio previa consultazione del CES e con la procedura di codecisione di cui all'articolo 189-B.

Le azioni di cui sopra non impediscono ai singoli Stati membri di assumere o mantenere misure più rigorose purchè compatibili con il Trattato e notificate alla Commissione.

### 3.9. Reti transeuropee.

Si tratta di una politica comunitaria precedentemente non regolata dal Trattato di Roma (articoli da 129-B a 129-D).

Al fine di contribuire al buon funzionamento del mercato interno ed alla coesione economico-sociale, la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Si tratta, in particolare, di favorire l'interconnessione operativa tra le reti nazionali.

A tal fine si prevede di:

fissare orientamenti ed identificare progetti di interesse comune;

garantire l'interoperabilità delle reti anche armonizzando le norme tecniche;

appoggiare gli sforzi finanziari degli Stati membri per i progetti di interesse comune anche mediante il «fondo di coesione» da costituirsi ai sensi del successivo articolo 130-D.

Le procedure decisionali sono:

quella di codecisione (articolo 189-B), per la fissazione degli «orientamenti» e l'identificazione dei «progetti di interesse comune»;

quello di cooperazione (articolo 189-C) per le altre misure.

In entrambi i casi sono consultati il CES e il Comitato delle regioni. Gli «orientamenti» ed i «progetti di interesse comune» richiedono l'approvazione dello Stato membro di cui coinvolgono il territorio.

### 3.10. Industria.

Si tratta, anche in questo caso, di una nuova politica comunitaria (articolo 130), finalizzata ad assicurare la competitività dell'industria nell'ambito di un sistema di mercato aperto e concorrenziale. Le azioni previste tendono ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa, allo sviluppo e alla reciproca collaborazione delle imprese, a favorire l'utilizzazione dell'innovazione e della ricerca. Tali politiche e tali azioni sono adottate dal Consiglio, all'unanimità, su proposta della Commissione, previa consultazione del PE e del CES.

### 3.11. Coesione economica e sociale.

La materia è definita dagli articoli da 130-A a 130-E e dal protocollo n. 15 «sulla coesione economica e sociale», allegato al Trattato.

Si tratta di un capitolo di grande rilievo che sviluppa e rafforza le disposizioni dell'Atto unico impegnando la Comunità ad operare per «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali».

A tal fine essa utilizza (articolo 130-B) anche le azioni svolte attraverso i fondi a

finalità strutturale. Come è noto essi sono il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA). La norma prevede che la Commissione riferisca ogni tre anni al PE, al Consiglio, al CES, al Comitato delle regioni sui progressi compiuti nella realizzazione della «coesione» e sul modo in cui l'utilizzazione dei vari fondi vi ha concorso. Prevede anche la possibilità di specifiche azioni della Comunità, al di fuori dei fondi, adottate dal Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione, consultati PE, CES e Comitato delle regioni. Con la stessa procedura gli obiettivi, i compiti e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturali sono ridefiniti dal Consiglio che provvede anche - entro il 31 dicembre 1993 - ad istituire un «Fondo di coesione» per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee (infrastrutture e trasporti). Di notevole interesse è il protocollo sulla «coesione economica e sociale» allegato al Trattato in cui si prevede che:

il Fondo di coesione contribuirà a finanziare gli indicati progetti negli Stati membri in cui il PNL *pro capite* sia inferiore al 90 per cento della media della Comunità e che abbiano un programma di «convergenza economica» conforme alle disposizioni del Trattato;

i finanziamenti dei fondi strutturali saranno erogati con maggior flessibilità;

saranno evitati agli Stati membri meno prosperi eccessivi oneri di bilancio connessi ai fondi strutturali;

l'attuale sistema delle «risorse proprie» sarà riesaminato per tener conto della diversa capacità contributiva dei singoli Stati membri.

Si osserva che l'insieme delle misure sulla «coesione economica e sociale», pur esprimendo in buona parte intenti e impegni più che statuizioni ad effetto immediato, costituiscono un significativo progresso nell'ambito delle azioni tendenti a ridurre il divario tra le varie regioni della Comunità.

Come è noto esso è considerevole ed assai maggiore, sia in termini di reddito che di disoccupazione, di quello che si registra, ad esempio, fra i diversi Stati degli USA.

### 3.12. Ricerca e sviluppo tecnologico.

Si tratta di una «politica comune» introdotta nel Trattato di Roma dall'Atto unico del 1986 e definita negli articoli da 130-F a 130-Q.

Le innovazioni introdotte a Maastricht consistono sostanzialmente nei processi decisionali concernenti il cosiddetto «programma quadro pluriennale» che viene adottato dal Consiglio all'unanimità, in «codecisione» con il PE, e i programmi specifici che sono adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, previa consultazione del PE e del CES.

### 3.13. Ambiente.

Questo capitolo è regolato dagli articoli da 130-R a 130-T, dalla dichiarazione n. 20, sulla valutazione dell'impatto ambientale delle misure comunitarie, dalla dichiarazione n. 11, concernente le emissioni di inquinanti nell'atmosfera e dalla dichiarazione n. 9, concernente il rilievo della protezione della natura.

Le norme introdotte riprendono quelle previste dall'Atto unico rafforzandole e completandole sui seguenti punti:

la tutela ambientale diviene una «politica della Comunità», finalizzata ad un «elevato livello» di salvaguardia, fondata sul principio dell'azione preventiva, della corresponsione alle fonti, del «chi inquina paga»;

in determinati casi gli Stati membri possono essere autorizzati a prendere misure provvisorie di salvaguardia con riserva di una procedura comunitaria di controllo;

quando le misure adottate dal Consiglio comportino costi sproporzionati per uno Stato membro, il Consiglio può prevedere deroghe temporanee e/o un sostegno finanziario da parte del Fondo di coesione.

Le principali modificazioni concernono le procedure di decisione (articolo 130-S).

Si stabilisce che, in linea generale, le decisioni vengono assunte con la procedura

di cooperazione di cui all'articolo 189-C, di cui abbiamo ampiamente riferito in altre parti della relazione, previa consultazione del CES. Ma l'unanimità del Consiglio è richiesta per:

le disposizioni fiscali, l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, la gestione delle risorse idriche, nonché «le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo».

Per quanto concerne l'adozione dei programmi di azione generali vige la procedura della codecisione di cui all'articolo 189-B.

### 3.14. Cooperazione allo sviluppo.

Si tratta di una nuova politica comunitaria definita dagli articoli da 130-U a 130-Y e dalla dichiarazione n. 12 concernente il Fondo europeo di sviluppo.

Gli obiettivi che la Comunità si pone in tale ambito sono quelli di favorire la crescita economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo e il loro graduale e armonioso inserimento nell'economia mondiale e di svilupparne e consolidarne la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto.

A tali fini sono previsti i seguenti quattro interventi:

adozione, da parte del Consiglio, secondo la procedura di cooperazione di cui all'articolo 189-C, di programmi pluriennali con il contributo della BEI;

inserimento della cooperazione allo sviluppo tra gli obiettivi della Comunità;

coordinamento tra le politiche della Comunità e quelle degli Stati membri anche giungendo ad azioni congiunte;

cooperazione, nel quadro delle rispettive competenze, tra Comunità, Stati membri, Paesi terzi ed organizzazioni internazionali competenti.

### 4. L'ASSOCIAZIONE DEI PAESI E DEI TERRITORI D'OLTREMARE

Questa parte del Trattato di Roma (articoli da 131 a 136-bis) non è per nulla

modificata dal Trattato di Maastricht e pertanto non è oggetto di alcuna nuova disposizione rispetto alla precedente disciplina.

### 5. LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITÀ

Le istituzioni della Comunità sono il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia, la Corte dei conti (articolo 4, paragrafo 1), nonché il Comitato economico sociale ed il Comitato delle regioni (che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, sono chiamati ad assistere il Consiglio e la Commissione). L'articolo 4 ha inoltre istituito il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e la Banca centrale europea (BCE), di cui si è già detto al punto 3.2 della presente relazione dedicato all'unione economica e monetaria.

I rapporti tra le diverse istituzioni e le competenze di ciascuna di esse costituiscono evidentemente elementi essenziali per la conoscenza e la valutazione tanto dell'architettura del Trattato quanto della legittimità democratica dell'Unione europea e dell'efficace e trasparente gestione di una Comunità che acquisisce nuovi poteri schiettamente sovranazionali e che amplia, in così rilevante misura, l'area delle sue competenze.

#### 5.1. Il Parlamento europeo.

a) Limiti e sviluppi delle sue competenze.

Il Trattato di Maastricht configura un oggettivo sviluppo del ruolo del PE sia con le misure espressamente previste negli articoli dedicati alle istituzioni europee (articoli da 137 a 209-A) che nel complesso delle norme che lo costituiscono.

Tuttavia il PE, nella sua risoluzione del 7 aprile 1992, che pure chiede ai Parlamenti nazionali di ratificare il Trattato di Maastricht, nell'elencare le ragioni per cui il Trattato deve essere sottoposto a modifiche - del resto già previste per il 1996 - afferma che esse sono necessarie anche «per ovvia-

re al deficit democratico dell'Unione». Il PE nella sua risoluzione del 17 settembre 1990 aveva chiesto come «punto essenziale della futura Unione» la definizione di «un sistema istituzionale sufficientemente efficiente per gestire le sue competenze democraticamente, cioè attribuendo al Parlamento europeo un diritto di iniziativa e di codecisione con il Consiglio in materia di legislazione comunitaria, il diritto di ratificare tutte le decisioni costituzionali comportanti la ratifica degli Stati membri, nonché il diritto di eleggere il Presidente della Commissione».

Inoltre aveva ritenuto necessario, insieme alle Assise di Roma, che il Consiglio potesse procedere di norma a maggioranza salvo che per l'adesione di nuovi Stati e per l'ampliamento delle competenze comunitarie.

A Maastricht solo parte di tali istanze sono state accolte. Il diritto di iniziativa, che rimane di spettanza della Commissione, può essere esercitato anche dal PE (articolo 138-B, paragrafo 2) nella forma, certo assai ampia, di richiesta «alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del... Trattato».

È vero che non sono previste misure sanzionatorie nel caso in cui la Commissione non dia seguito a tali richieste, ma è altrettanto vero che il PE (articolo 144) conserva, nei confronti della Commissione, il potere di censura (che, se approvata a maggioranza di due terzi, ne determina la decadenza) e acquista il nuovo importante ruolo di approvare o meno (articolo 158) la designazione del Presidente e degli altri membri della Commissione, che sono nominati solo dopo il voto positivo del PE.

Per quanto più direttamente concerne il processo normativo, il PE ne risulta coinvolto attraverso sei diverse procedure. Esse sono: la codecisione, la cooperazione, la consultazione, l'informazione, il parere conforme, le questioni di bilancio.

L'introduzione del potere di codecisione è certamente la più rilevante innovazione di Maastricht per quanto concerne il ruolo

legislativo del PE, anche se la procedura risulta configurata in modo assai macchinoso.

Infatti l'articolo 189-B, che regola la materia, e che abbiamo già ricordato in altre parti della presente relazione, prevede due letture, sia in Consiglio che in PE, seguite, in caso di mancato accordo, da una fase di concertazione, affidata ad un comitato paritetico («comitato di conciliazione») in cui è presente anche la Commissione. Nel caso in cui la concertazione fallisca, il Consiglio può approvare, a maggioranza qualificata, l'atto controverso, ma, a sua volta, il PE, a maggioranza assoluta, può respingerlo.

Tutto ciò aumenta sicuramente, nell'ambito di applicazione della procedura dell'articolo 189-B, i poteri del PE, ma configura più un potere di veto che un positivo potere di concorso legislativo.

È tuttavia incontestabile il rilievo politico ed istituzionale di un'innovazione che, per la prima volta nella storia comunitaria, toglie il diritto di ultima parola al Consiglio in materia normativa. L'applicazione della procedura di codecisione concerne i seguenti ambiti: stabilimento, mercato interno, reciproco riconoscimento dei diplomi, programma di azione per l'ambiente, orientamenti generali per le reti transeuropee, azione di impulso per la sanità, per la cultura e per la protezione dei consumatori.

Il PE dispone anche dei poteri legislativi di cui alla procedura di cooperazione già prevista dall'Atto unico e oggi regolata dall'articolo 189-C del Trattato, che è meno incisiva della precedente, ma certo rilevante. Essa prevede due letture, ma affida la decisione al Consiglio che, nel caso di mancato assenso del PE, può decidere solo all'unanimità.

L'ambito di applicazione di tale procedura, precedentemente regolata dall'abrogato articolo 149 del Trattato di Roma, viene ampliato dal Trattato di Maastricht e ricomprende, oggi, misure concernenti i trasporti, la sorveglianza sulle politiche economiche, la BCE, la formazione professionale, nonché alcuni aspetti della politica sociale

e di quella per la cooperazione e lo sviluppo.

Un altro elemento di rafforzamento del ruolo normativo del PE è costituito dall'ampliamento dei casi in cui si prevede che una decisione debba essere introdotta con il suo *parere conforme*.

La procedura era già stata prevista, per circoscritte materie, dall'Atto unico. Essa è estesa, ora, alle disposizioni con cui il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà di raccomandare agli Stati membri procedure uniformi per l'elezione a suffragio universale e diretto del PE. Il *parere conforme* è inoltre richiesto per gli accordi internazionali più rilevanti, i fondi a finalità strutturale, la coesione e la cittadinanza.

Permangono tuttavia numerosi i casi in cui le deliberazioni vengono assunte con la semplice «consultazione» del PE; tra essi, di particolare rilievo quelli concernenti la politica agricola comune. Tale procedura comporta semplicemente che sulla proposta della Commissione vi sia un *parere del PE*, ma affida al Consiglio il potere di adottarla a maggioranza o all'unanimità.

Nulla è innovato sulle competenze parlamentari in materia di bilancio.

Anche meno rilevante è, naturalmente, la procedura di informazione, introdotta dal Trattato, che impone semplicemente al Consiglio di informare il PE su questioni specifiche.

Al di là dell'ambito normativo di cui abbiamo sin qui detto, il Trattato affida al PE il potere di costituire commissioni di inchiesta (articolo 138-C), di ricevere petizioni (articolo 138-D), nonché di nominare un mediatore abilitato a ricevere denunce, a svolgere indagini e a riferirne al Parlamento stesso (articolo 138-E).

Anche la decisa contemporaneità dei mandati quinquennali di PE e Commissione sembra rafforzare il ruolo del Parlamento, come pure, indirettamente, l'affermazione espressa dall'articolo 138-A, secondo cui «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere

la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

Da quanto sin qui esposto risulta evidente il rilevante ampliamento dei complessivi poteri del PE che il Trattato sancisce.

Tutto ciò avviene, però, in modo disorganico. Non risulta chiara la ragione per cui, nei diversi processi normativi, il PE disponga, volta a volta, di procedure di coinvolgimento più o meno significative e risulta invece chiarissimo che il sistema mantiene una netta preminenza di poteri legislativi al Consiglio. Non può non rilevarsi che non viene chiaramente sancita quella appropriata gerarchia tra le diverse categorie di norme, che costituirebbe la necessaria premessa per una configurazione chiara dei ruoli legislativi delle diverse istituzioni.

Di tutto ciò, del resto, è stata ben consapevole la stessa Conferenza di Maastricht che nella dichiarazione n. 16 «sulla gerarchia degli atti comunitari», allegata al Trattato, conviene che «la Conferenza intergovernativa che sarà convocata nel 1996 esaminerà in che misura sia possibile riconsiderare la classificazione degli atti comunitari per stabilire un'appropriata gerarchia tra le diverse categorie di norme».

Il PE aveva, a suo tempo, proposto di sostituire l'attuale distinzione tra «regolamenti» (norme obbligatorie direttamente applicabili in ciascuno Stato membro) e «direttive» (vincolanti per gli obiettivi da raggiungere, ma liberamente attuabili nelle forme e nei mezzi) con una nuova classificazione e gerarchia: le leggi quadro, le leggi vere e proprie, gli atti regolamentari. La relazione Boulanger - votata a larga maggioranza - aveva chiesto che alla congiunta competenza del PE e del Consiglio venisse affidato il potere di varare le leggi quadro (corrispondenti alle attuali direttive) e le leggi (corrispondenti agli attuali regolamenti), delimitando il potere regolamentare vero e proprio affidato alla Commissione. Ciò avrebbe tra l'altro evitato l'attuale sovrapposizione tra organi legislativi - Parlamento e Consiglio - e l'organo esecutivo che è la Commissione. Tutto ciò non ha potuto trovare definizione a Maastricht per le diversificate posizioni degli Stati membri.

b) Il deficit democratico.

Certamente oggi esiste il rischio del cosiddetto «deficit democratico» della Comunità che consegue all'erosione delle competenze dei Parlamenti nazionali non pienamente compensata dall'accresciuto ruolo del PE. Infatti, l'allargamento delle competenze della Comunità attribuisce anche ad istituzioni comunitarie non direttamente investite dal mandato popolare competenze già attribuite ai Parlamenti nazionali e l'utilizzazione dell'articolo 235 del Trattato di Roma, come base giuridica, può accentuare tale fenomeno. Tale norma infatti sancisce che «quando un'azione della Comunità risulti necessaria, per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri di azione a tale uopo richiesti, il Consiglio deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

Di fronte a tale rischio, va, nell'immediato, appoggiata la richiesta formulata dal PE, nella sua risoluzione del 7 aprile 1992, di stipulare con il Consiglio e con la Commissione «accordi inter-istituzionali» per garantire che i nuovi trattati «siano applicati nel modo più costruttivo e democratico possibile».

Ma va anche attentamente preparata la Conferenza intergovernativa prevista, per il 1996, dall'articolo N delle «disposizioni finali», per esaminare le necessarie modificazioni dei trattati di cui tale norma conferma il carattere evolutivo.

La Commissione affari esteri ritiene che, anche per quanto concerne il centrale problema del «deficit democratico», sia nella fase preparatoria della Conferenza che nel corso della sua effettuazione, vada ulteriormente sostenuta e sviluppata la tradizionale posizione italiana tendente ad affidare pienamente il potere legislativo al PE (espressione diretta dei cittadini) e al Consiglio (rappresentante degli Stati), affidando le funzioni esecutive alla Commissione.

Appare inoltre importante chiedere ed ottenere che l'osservanza del principio di sussidiarietà - solennemente introdotto nei trattati - conduca a motivare anche sotto questo profilo gli atti legislativi della Comunità, anche al fine di consentire a posteriori alla Corte di Giustizia di sancire con chiarezza le delimitazioni delle competenze della Comunità, così come previsto dal punto 24 della risoluzione conclusiva della Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea (27-30 novembre 1991).

Per quanto concerne i rapporti tra PE e Parlamenti nazionali, che possono rafforzare la dimensione democratica e parlamentare dell'Unione, la Commissione affari esteri ritiene del tutto condivisibili le dichiarazioni nn. 13 e 14 allegate al Trattato (dichiarazione «sul ruolo dei parlamenti nazionali» e dichiarazione «sulla Conferenza dei parlamenti»). Esse, del resto, riprendono le indicazioni emerse dalla citata Conferenza dei Parlamenti della Comunità del novembre del 1991, che, al punto 13, si dichiarava «favorevole ad una accentuata cooperazione tra i Parlamenti degli Stati e il Parlamento europeo, attraverso incontri regolari delle Commissioni specializzate, scambi di informazioni e la convocazione della Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, quando ciò sia giustificato dalla discussione di orientamenti fondamentali, soprattutto in occasione di Conferenze intergovernative».

5.2. Il Consiglio.

Il Trattato non prevede mutamenti significativi nel ruolo del Consiglio che, tuttavia, è direttamente coinvolto - nelle modalità di esercizio delle sue funzioni legislative - dallo sviluppo delle competenze del PE di cui abbiamo appena detto.

Gli articoli del Trattato di Roma da 145 a 154 che regolano il Consiglio subiscono solo tre modeste variazioni:

con l'articolo 146 non si esige più che gli Stati membri siano rappresentati nel Consiglio da un membro del Governo centrale, ma richiedono, più semplicemente, la presenza di «un rappresentante di ciascun Stato membro, a livello ministeria-

le, abilitato a impegnare il Governo di detto Stato membro». Tale modifica - irrilevante per l'Italia - apre ad altri Paesi la possibilità di essere rappresentati in modo più agile rispetto all'attuale;

è opportuno sin d'ora segnalare che, fatte salve le attuali competenze del Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri di cui all'articolo 151, è previsto che il Consiglio sia assistito da nuovi comitati permanenti, di cui si tratterà più avanti, che possono formulare pareri a richiesta o di propria iniziativa. Si tratta di un comitato politico che segue le questioni di politica estera e di sicurezza comune (articolo J.8, paragrafo 5) e di un comitato di coordinamento che opera nel settore degli affari giudiziari e interni, composto da alti funzionari (articolo K.4);

è infine istituzionalizzata (articolo 151) la figura del Segretario generale del Consiglio che è nominato, all'unanimità, dal Consiglio stesso.

Si tratta di modificazioni di carattere prevalentemente tecnico.

### 5.3. La Commissione.

A tale istituzione sono dedicati gli articoli da 155 a 163, nonché le dichiarazioni nn. 15 e 19 allegate al Trattato (dichiarazione «sul numero dei membri della Commissione e del Parlamento europeo» e dichiarazione «sull'applicazione del diritto comunitario»).

Le principali modificazioni che riguardano la Commissione concernono le modalità di designazione del suo Presidente e dei suoi membri e la durata del loro mandato.

La procedura, che conduce alla nomina del Presidente e dei componenti la Commissione, è fissata dall'articolo 158, paragrafo 2. Per effetto degli accresciuti poteri del PE essa si configura in quattro fasi:

designazione del Presidente da parte degli Stati membri, previa consultazione del PE;

designazione degli altri commissari previa consultazione degli Stati membri con il Presidente designato;

voto di approvazione del PE del complesso della Commissione;  
nomina formale della Commissione da parte degli Stati membri.

La dichiarazione n. 15 stabilisce che entro la fine del 1992 gli Stati membri esamineranno il problema relativo al numero dei componenti della Commissione congiuntamente a quello del numero dei membri del PE (anche per tener conto dell'avvenuta unificazione della Germania).

L'articolo 158, paragrafi 1 e 3, stabilisce che la durata del mandato della Commissione sia di cinque anni al fine di sincronizzarlo con quello del PE. Tale sincronia si verificherà a partire dal 1995.

L'insieme delle decisioni sulla materia determina un netto progresso nel rapporto tra Commissione e PE, nel senso auspicato da più parti, e, in particolare, dal nostro paese nel corso della CIG.

### 5.4. La Corte di giustizia.

A tale istituzione sono dedicati gli articoli da 164 a 188 del Trattato di Roma nonché l'articolo L delle «disposizioni finali» del Trattato di Maastricht.

Le principali modifiche rispetto alla precedente normativa consistono:

nel fatto che è fissata nel Trattato l'esistenza di un tribunale che affianca la Corte e che è competente a conoscere in primo grado, con riserva di impugnazione, di fronte alla Corte di giustizia, per i soli motivi di diritto, di talune categorie di ricorsi fissate dal Consiglio, su richiesta della Corte e previa consultazione del PE e della Commissione (articolo 168-A);

nella facoltà della Corte (articolo 171) di infliggere un'ammenda o una penalità allo Stato membro che, condannato per il mancato adempimento di uno dei suoi obblighi, non abbia provveduto ad eseguire ciò che l'esecuzione della sentenza della Corte gli imponeva. La Corte è adita dalla Commissione;

nell'attribuire al Consiglio della BCE i poteri di ricorso alla Corte di giustizia, riconosciuti normalmente alla Commissione.

ne, nel caso di infrazioni commesse dalle banche nazionali centrali (articolo 180);

nella messa a punto delle competenze della Corte tenendo conto del nuovo ruolo del PE e dell'istituzione della BCE (articoli da 173 a 177 e articolo 184).

#### 5.5. *La Corte dei conti.*

A tale istituzione sono dedicati gli articoli da 188-A a 188-C, nonché la dichiarazione n. 21 relativa alla Corte dei conti, allegata al Trattato.

Le norme conseguenti alla decisione (articolo 4) di collocare la Corte dei conti tra le istituzioni comunitarie si traduce nella trasposizione delle norme che la concernono dal titolo delle disposizioni finanziarie a quello delle disposizioni istituzionali. La dichiarazione sulla Corte dei conti allegata al Trattato ne «sottolinea la particolare importanza» e «chiede alle altre istituzioni comunitarie di esaminare con la Corte dei conti tutti i mezzi atti ad aumentare l'efficacia del suo lavoro».

#### 5.6. *Il Comitato economico-sociale.*

Le norme relative sono quelle degli articoli da 193 a 198; il CES è oggetto, nel Trattato di Maastricht, del protocollo n. 16 e della dichiarazione n. 22, allegati al Trattato.

Le modificazioni adottate ne rafforzano l'autonomia consentendogli la facoltà di riunirsi e di formulare pareri di propria iniziativa.

Il protocollo n. 16 stabilisce che il CES e il Comitato delle regioni hanno una struttura organizzativa comune.

La dichiarazione n. 21 afferma che «la Conferenza conviene che il Comitato economico e sociale goda della stessa indipendenza di cui ha finora goduto la Corte dei conti per quanto riguarda il bilancio e la gestione del personale».

#### 5.7. *Il Comitato delle regioni.*

Si tratta di un organismo di nuova costituzione, regolato dall'articolo 4, paragrafo 2, dagli articoli da 198-A a 198-C e dal protocollo n. 16. L'istituzione dell'orga-

nismo consacra il ruolo delle regioni nella Comunità. Si tratta di un Comitato con compiti consultivi, a richiesta e di iniziativa, nei confronti del Consiglio e della Commissione. È composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali, nominati per quattro anni dal Consiglio, all'unanimità, su proposta degli Stati membri. È composto da 190 membri effettivi, di cui 24 italiani (e da altrettanti membri supplenti), che non devono avere vincoli di mandato imperativo e durano in carica quattro anni. Il Comitato ha una struttura organizzativa comune al CES.

#### 5.8. *La Banca europea degli investimenti.*

La Banca europea degli investimenti (BEI) è regolata dagli articoli 4-B, 198-D e 198-E introdotti nel Trattato di Roma. Per effetto dell'articolo 4-B le disposizioni che la concernono sono trasferite nella parte del Trattato di Roma che tratta delle istituzioni comunitarie.

La sua natura, la sua composizione, i suoi compiti e le modalità del suo intervento restano quelli originariamente previsti dall'articolo 130 del Trattato di Roma, ora soppresso, e nel protocollo allegato al Trattato stesso.

Le nuove norme prevedono, inoltre, che, nello svolgimento dei suoi compiti la Banca faciliti il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente agli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari della Comunità.

#### 5.9. *Le disposizioni finanziarie.*

Esse sono regolate dagli articoli da 199 a 209.

Le innovazioni introdotte rispetto alla precedente normativa, che permane in larga parte invariata, sono le seguenti:

il bilancio ricomprende anche le spese amministrative conseguenti alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, previsti dai titoli V e VI del Trattato di Maastricht. Le spese operative possono essere messe a carico del bilancio ove ricorrano le condizioni previ-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ste dalle norme specifiche (articolo 199, paragrafo 2);

il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite le risorse proprie della Comunità. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del PE, stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie di cui raccomanda l'adozione agli Stati membri in conformità alle loro rispettive norme costituzionali (articolo 201);

la Commissione, per mantenere la disciplina di bilancio, prima di presentare misure, deve assicurare che esse possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie della Comunità (articolo 201-A);

sono rafforzati gli obblighi della Commissione di sottoporre al PE tutti gli elementi necessari allo svolgimento dei controlli sul bilancio (articolo 206);

si sancisce che, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, gli Stati membri adottino «le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari», coordinino a tal fine la loro azione e organizzino la cooperazione dei loro servizi con l'aiuto della Commissione (articolo 209-A).

#### 6. DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI

Tali norme del Trattato di Roma (articoli da 210 a 240) restano sostanzialmente immutate tranne per quanto concerne l'articolo 228, concernente le procedure per concludere accordi, previsti dal Trattato, tra la Comunità e uno o più Stati, ovvero un'organizzazione internazionale.

La materia era sin qui regolata da norme che prevedevano che tali accordi venissero negoziati dalla Commissione e conclusi dal Consiglio, previa consultazione del PE, nei casi previsti.

L'attuale disciplina registra profondi cambiamenti. Infatti essa prevede che:

il Consiglio autorizzi, in via preventiva, la Commissione ad avviare negoziati ove essa, con raccomandazione, lo richieda;

i negoziati siano condotti dalla Commissione in consultazione con comitati speciali designati dal Consiglio che può impartire direttive;

gli accordi siano conclusi dal Consiglio deliberando, su proposta della Commissione, di regola a maggioranza qualificata, ma all'unanimità quando l'accordo riguardi materie per le quali è richiesta l'unanimità sul piano interno o istituisca un'associazione caratterizzata da diritti od obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari;

il PE sia coinvolto in diverse forme:

di regola ne è prevista la «consultazione», salvo che tale procedura non si applica per gli accordi con i paesi terzi;

nei casi in cui gli accordi creino un quadro istituzionale specifico, organizzando procedure di cooperazione o abbiano «considerevoli» ripercussioni finanziarie per la Comunità, o modifichino una disposizione adottata secondo la procedura di «codecisione», è richiesto il «parere conforme» del PE;

quando gli accordi previsti comportino emendamenti al Trattato, questi ultimi devono essere precedentemente adottati secondo la procedura prevista dall'articolo N del Trattato, contenuto nelle «disposizioni finali».

L'articolo 228-A prevede infine che «quando una posizione comune o un'azione comune, adottata in virtù delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune, prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie».

Per le decisioni di cui all'articolo 228-A non è previsto alcun coinvolgimento del PE.

La Commissione affari esteri, sottolineando il rilievo delle disposizioni innovative introdotte dagli articoli 228 e 228-A, specie in una fase in cui, verosimilmente, i

rapporti con i Paesi centro-europei non comunitari verranno, in un periodo intermedio, regolati da rapporti di associazione, rileva che essi sostanzialmente accentrano sul Consiglio decisioni concernenti i rapporti internazionali della Comunità, anche per quanto riguarda l'applicazione di misure di embargo e ripropongono quindi il generale problema (auspicabilmente da risolversi nella Conferenza prevista, dall'articolo N del Trattato, per il 1996) del controllo democratico di poteri di grande rilievo, oggi affidati a sedi pressochè esclusivamente intergovernative.

#### D) DISPOSIZIONI CONCERNENTI I TRATTATI CECA E CEEA (Titoli III e IV)

I due trattati non sono oggetto di alcuna modificazione rispetto alle norme preesistenti, eccezione fatta per quelle conseguenti alle disposizioni istituzionali del Trattato, già ricordate.

#### E) DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNI (Titolo V)

##### 1. LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE POLITICA TRA I PAESI EUROPEI

La cooperazione «politica» tra i Paesi che nel 1957 diedero vita ai Trattati di Roma e che ad esso successivamente aderirono è stata formalmente introdotta nei Trattati solo con l'Atto unico europeo del 1986. È tuttavia indubbio che, ben prima di tale data, tra i Paesi partecipanti della CEE - e in particolare tra alcuni di essi - si sono progressivamente sviluppate forme di cooperazione politico-militare di crescente intensità.

In primo luogo va ricordato che tutti i Paesi sottoscrittori del Trattato di Maastricht (Belgio, Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna), e

quindi tutti i «Dodici» tranne l'Irlanda, sono da molti lustri partecipi del Trattato Nord-Atlantico che non costituisce soltanto un'alleanza militare conclusa al fine di prevenire ed eventualmente respingere altrui aggressioni, ma prevede anche un'azione comune nel campo politico, economico e sociale. Inoltre nove dei «Dodici» (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Germania, Regno Unito e Spagna) hanno aderito all'Unione europea occidentale (UEO) e cioè ad un'alleanza politico-militare entrata in vigore il 6 maggio 1955.

I Paesi membri dell'UEO sono legati da una clausola di impegno militare automatico in caso di aggressione contro uno dei firmatari. Nel 1984 l'UEO, rimasta relativamente in ombra per circa trent'anni, è stata oggetto della «dichiarazione di Roma» (27 ottobre 1984) che ne ha ravvivato gli aspetti politici ed il quadro istituzionale (Assemblea parlamentare, Segretariato, Consiglio, formato dai Ministri della difesa e degli affari esteri dei Paesi membri).

Va poi ricordato che, a partire dal 1957, il successivo costituirsi e il concreto dispiegarsi della CEE, sviluppando progressivamente sempre più stringenti rapporti di integrazione economica tra i Paesi membri, ha condotto - di fatto - anche all'intensificarsi di una cooperazione politica, non codificata nei trattati, ma tuttavia significativa ed operante, di cui l'Italia è sempre stata coerente fautrice. Per limitarsi ad alcuni esempi, è opportuno ricordare la coordinata posizione della Comunità sulle trattative che prepararono la Conferenza di Helsinki del 1975 (che, in piena età brezneviana, condusse al Trattato, sottoscritto da tutti i Paesi europei, più Stati Uniti e Canada, che diede luogo alla CSCE) e che esercitò un ruolo decisivo sui successivi assetti del Continente. Nè meno rilevante, in tale ambito, fu la «dichiarazione» del Consiglio europeo dell'aprile 1978 in cui venivano solennemente indicati i principi di base cui gli Stati membri della CEE erano vincolati, identificandoli nella democrazia pluralista, nel rispetto dei diritti dell'uomo, nella sovranità della legge, nella

giustizia sociale. Non vi è alcun dubbio che tale «dichiarazione» esprimeva, nei fatti, una «cooperazione politica», non solo enunciata, ma anche efficace per rendere evidente che l'adesione alla Comunità europea di Grecia, Spagna e Portogallo costituiva un consolidamento delle loro nascenti democrazie. E, certamente, un decisivo sviluppo alla cooperazione politica si determinò con l'elezione diretta del PE avvenuta, per la prima volta, nel 1979. Il nostro Paese sostenne che l'elezione diretta di un PE, seppure inizialmente privo di poteri sostanziali, avrebbe inevitabilmente concorso ad una più stretta cooperazione politica dei paesi della Comunità, essendo inconcepibile per la cultura liberal-democratica europea l'esistenza di un Parlamento espresso dal suffragio universale che non avesse, in crescente misura, la facoltà di esprimere, anche al di là degli aspetti di politica economica, la sovranità popolare che lo aveva eletto.

Questa previsione fu confortata dai fatti. Non a caso il PE elaborò autonomamente - e nel 1984 votò - un progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea con cui si auto-assunse un potere costituente. Il Trattato non fu recepito dai Governi, ma li spinse a dare inizio (nel 1985, durante il semestre di presidenza italiana) ai lavori per l'aggiornamento e l'ampliamento dei Trattati di Roma. L'esito fu l'Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo nel gennaio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, che non solo fornì le basi giuridiche per la cooperazione in materia di politica estera (CPE), in gran parte di fatto già esistente, ma pose la premessa per il passaggio ad una vera e propria politica estera comune (PESC).

Veniva infatti affermata, dall'Atto unico, la volontà dei contraenti di adoperarsi «per definire e attuare in comune una politica estera europea». Le modalità per realizzare tale intento erano indicate nella reciproca informazione e consultazione sui problemi di politica estera generale al fine di ottenere una convergenza delle posizioni e la realizzazione di azioni comuni. L'impegno a coordinare anche le «rispettive posizioni

sugli aspetti politici ed economici della sicurezza» escludeva implicitamente da tale coordinamento la sicurezza militare e la difesa.

Nel contempo si precisava che le disposizioni adottate «non ostano» agli impegni concernenti la sicurezza «assunti da numerosi Stati membri nel quadro dell'UEO e dell'Alleanza atlantica». Le decisioni della CPE, secondo l'Atto unico, venivano sostanzialmente assunte all'unanimità attraverso riunioni almeno trimestrali dei Ministri degli affari esteri distinte da quelle del Consiglio delle Comunità europee, pur associando la Commissione ai loro lavori.

Le competenze della Corte di giustizia non si applicavano alla CPE. Al PE veniva riconosciuto solo un diritto all'informazione.

## 2. LE STATUZIONI DI MAASTRICHT CONCERNENTI LA «POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE»

Non vi è alcun dubbio che le disposizioni di Maastricht (articoli da J a J.11, dichiarazione n. 27 sul voto nell'ambito PESC e dichiarazione n. 30 sull'UEO) configurano, nel loro insieme, il passaggio dalla preesistente «cooperazione politica» ad una vera e propria nuova «comune politica estera e di sicurezza». È superfluo sottolineare che ciò costituisce una svolta di straordinario rilievo, non solo nel processo di integrazione europea, in atto da 40 anni, ma per il futuro di tutti i cittadini dei dodici paesi chiamati a costituire l'Unione europea. Ciò risulta in primo luogo dalla solenne affermazione dell'articolo J: «È istituita una politica estera e di sicurezza comune», ma anche dal fatto che essa non riguarda più soltanto ambiti definiti ma è estesa «a tutti i settori» (articolo J.1, paragrafo 1).

Gli obiettivi della politica estera comune sono così elencati (articolo J.1):

«difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione;

rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e... della Carta di Parigi;

promozione della cooperazione internazionale;

sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

La realizzazione di tali obiettivi non solo affidata alla «cooperazione sistematica tra gli Stati membri», ma è perseguita anche mediante «azioni comuni», assunte a tutela di «posizioni comuni». Le «posizioni comuni» sono definite all'unanimità dal Consiglio, e ad esse gli Stati membri sono tenuti a conformare le loro politiche nazionali (articolo J.2) e i loro atteggiamenti nelle sedi internazionali.

La procedura per adottare «un'azione comune» richiede che essa corrisponda agli «orientamenti generali» fissati dal Consiglio europeo e sia decisa dal Consiglio che ne fissa mezzi e condizioni d'attuazione (articolo J.3).

È da rilevarsi che il Consiglio, nell'adottare l'azione comune, definisce all'unanimità le questioni su cui si può decidere a maggioranza qualificata.

Nella dichiarazione n. 27 allegata al Trattato «la Conferenza conviene che gli Stati membri, in relazione alle decisioni del Consiglio che richiedono l'unanimità, evitino per quanto possibile di impedire una decisione all'unanimità laddove esista una maggioranza qualificata a favore di detta decisione». Trattasi di un testo prevalentemente esortativo, ma non privo di significato politico. Di grande rilievo è il fatto che, dopo lungo dibattito, si è convenuto (articolo J.4, paragrafo 1) che «la politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione, a termine, di una politica di difesa comune che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune».

Tale complessa formulazione consente, per la prima volta dopo il fallimento della

CED, prefigurata negli anni '50, di includere l'essenziale materia della difesa tra le competenze dell'Unione europea. Ciò è indubbiamente, sin da ora, acquisito per quanto concerne la formulazione di una «politica» della difesa, ma resta legato ad una più indeterminata prospettiva per quanto concerne la comune organizzazione e la comune messa in atto di concreti strumenti e strutture militari. Il Governo, nella sua presentazione del Trattato, ha ricordato che il testo al riguardo adottato, pur essendo assai elaborato («politica di difesa comune che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune»), ha comportato «notevoli concessioni da parte non solo del Regno Unito, ma anche dell'Irlanda e della Danimarca». Infatti anche Irlanda, Danimarca e Grecia, che non fanno parte dell'UEO, hanno accettato (articolo J.4, paragrafo 2) che l'Unione «chieda all'UEO, che fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea, di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa».

Per parte sua l'UEO, tramite una dichiarazione dei nove Paesi che la costituiscono allegata al Trattato, afferma che essa «si svilupperà come componente di difesa dell'Unione europea» oltrechè come «pilastro europeo dell'Alleanza atlantica».

Nel quadro delle sue sempre più strette relazioni con l'Unione europea, l'UEO prevede di sincronizzare con essa date e luoghi di riunione e annuncia il trasferimento a Bruxelles delle sue strutture, una stretta cooperazione dei rispettivi Consigli e Segretariati, nonché un'armonizzazione della successione e della durata delle rispettive presidenze.

Naturalmente questo prefigurato sviluppo deve fare i conti con il fatto che alcuni Stati aderiscono all'Unione europea e/o alla NATO, ma non all'UEO. A tal fine i nove Paesi membri dell'UEO, con la dichiarazione n. 30 allegata al Trattato, invitano «gli Stati membri dell'Unione europea... ad aderire all'UEO alle condizioni da concordare... ovvero a divenire osservatori se lo desiderino». La dichiarazione così prose-

gue: «Contestualmente, gli altri Stati membri europei della NATO sono invitati ad acquisire lo *status* di membri associati dell'UEO in modo tale da poter partecipare pienamente alle attività dell'UEO stessa».

Come si vede la prospettiva di fare dell'UEO il perno dell'identità europea in materia di sicurezza e di difesa e, insieme, il suo punto di collegamento con la NATO richiede ulteriori complessi processi.

Non a caso il Trattato di Maastricht (all'articolo J.4, paragrafo 6) sottolinea il carattere evolutivo della questione affermando che, tenuto conto della scadenza del trattato UEO nel 1998, le attuali disposizioni potranno essere rivedute, come previsto dall'articolo N, paragrafo 2, in base ad una relazione che il Consiglio presenterà al Consiglio europeo, nel 1996, contenente valutazioni sui progressi attuati e sulle esperienze acquisite.

Nonostante gli inevitabili problemi cui si è fatto cenno, resta acquisito che le disposizioni in esame non solo costituiscono una politica estera comune, ma rendono possibile, in un arco di tempo relativamente breve, il costituirsi di un'identità europea di difesa capace di garantire la sicurezza e l'autonomo ruolo della nascente Unione sul piano internazionale.

Certamente il Trattato delinea tutto ciò come un «pilastro» distinto rispetto a quello costituito dalla Comunità europea e disattende, su questo punto, il voto delle Assise parlamentari di Roma che, nella dichiarazione del 1991, avevano chiesto che la politica estera e di sicurezza comune fosse inclusa nelle strutture comunitarie. Ciò non è stato. Il coinvolgimento del PE è marginale, limitandosi ad una informazione della Presidenza del Consiglio sulle «scelte fondamentali» nonché alla facoltà di formulare interrogazioni e raccomandazioni.

Qualche collegamento tra le procedure della PESC e quelle comunitarie è stato certamente stabilito, come ad esempio il diritto di iniziativa della Commissione e la sua associazione ai lavori del Consiglio (articolo J.9) o come le misure di bilancio.

Nell'insieme, dobbiamo quindi affermare che una vincolante politica estera comune

è stata varata e che una politica di sicurezza è stata iniziata aprendo straordinarie virtualità verso un primo configurarsi di un'autentica comune identità europea. Ma dobbiamo anche constatare che questi straordinari e positivi traguardi sono stati sin qui raggiunti sostanzialmente a livello intergovernativo.

È quindi da auspicarsi che l'ulteriore evoluzione normativa della materia, del resto esplicitamente prevista, riconduca la politica estera e di sicurezza nel quadro giuridico comunitario, rafforzando, anche in tale decisivo ambito, la vocazione federale dell'Unione.

#### F) DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA COOPERAZIONE NEI SETTORI DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI (Titolo VI)

##### 1. PREMESSA

Si tratta del cosiddetto «terzo pilastro» dell'accordo di Maastricht perchè statuisce, tra gli Stati membri, nuove importanti politiche comuni, regolandone l'esercizio con norme distinte da quelle che reggono le materie disciplinate dal Trattato CEE.

È tuttavia giusto sottolineare che le disposizioni in questo titolo statuite (articoli da K a K.9, dichiarazione n. 31 sull'asilo e dichiarazione n. 32 relativa alla cooperazione di polizia) rappresentano un altro elemento di importante innovazione e di positiva integrazione tra gli Stati membri, specie ove si consideri che le materie di cui trattasi sono sempre state gelosamente rivendicate dagli Stati nazionali come diretta espressione della loro sovranità e quindi considerate di propria competenza esclusiva.

D'altronde la previsione di un mercato senza frontiere - concepito come uno spazio libero per i movimenti non solo delle merci, ma anche delle persone - richiede di per sè un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne della Comunità, la cui efficacia sia tale da poterli rendere accettabili e validi per tutti gli Stati

membri. Sulla Convenzione comunitaria sull'attraversamento delle frontiere esterne e sulla politica dei visti, sin dai primi mesi del 1991 si è raggiunto un sostanziale accordo tra gli Stati membri, ma la sua definizione è stata bloccata da una controversia insorta tra Regno Unito e Spagna concernente Gibilterra. Per quanto concerne le frontiere interne, sin dal 19 giugno 1990 Francia, Germania e Benelux hanno firmato la Convenzione di Schengen che stabilisce una zona senza controlli alle frontiere interne di tali Stati. La successiva adesione di Italia, Spagna e Portogallo ha ampliato l'area dell'accordo, che è in fase di ratifica parlamentare. Tuttavia alcuni aspetti di tale Convenzione sono aspramente criticati a vari livelli e da vari soggetti, ivi compreso il PE.

Altrettanto complessa è la politica concernente il diritto d'asilo, in rapporto alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, perchè ciò comporta la possibilità del richiedente di spostarsi da uno Stato all'altro. In questa situazione il Trattato definisce un vasto ambito di collaborazione intergovernativa in cui l'entità soggettiva che agisce è definita come «l'Unione».

## 2. ANALISI DELLE DISPOSIZIONI

Le «questioni di interesse comune» dell'Unione, per quanto concerne la libera circolazione delle persone, sono così definite dall'articolo K.1:

«1) la politica di asilo;

2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;

3) la politica di immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi:

a) le condizioni di entrata e di circolazione dei cittadini dei paesi terzi nei territori degli Stati membri;

b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimen-

to delle famiglie e l'accesso all'occupazione;

c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolare di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;

4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);

5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);

6) la cooperazione giudiziaria in materia civile;

7) la cooperazione giudiziaria in materia penale;

8) la cooperazione doganale;

9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga ed altre gravi forme di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione, a livello dell'Unione, di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)».

Trattasi, come si vede, di materia ampia e delicatissima, non sempre omogenea, in cui è evidente, peraltro, la necessità di una politica comune tra Stati nazionali che intendono il loro comune territorio come uno «spazio senza frontiere».

Opportunamente si stabilisce (articolo K.2) che la trattazione delle materie di interesse comune sopra elencate implica il rispetto della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, firmata a Roma il 4 novembre 1990 e della *Convenzione relativa allo status di rifugiati* del 28 giugno 1951.

Gli Stati membri cooperano (articolo K.3):

mediante informazioni e consultazioni reciproche per coordinare la loro azione, sia a livello di Consiglio che tra i servizi competenti;

adottando posizioni comuni, su iniziativa di qualsiasi Stato membro, o anche della

Commissione sui punti da 1) a 6) dell'articolo K.1, sulle materie definite di interesse comune;

adottando azioni comuni sulle stesse materie;

stipulando convenzioni.

Le «posizioni comuni» e le «azioni comuni» sono decise dal Consiglio all'unanimità mentre le «misure di applicazione» delle «azioni comuni» possono essere decise a maggioranza dai due terzi (articolo K.4).

Le «posizioni comuni» vincolano gli Stati membri nelle organizzazioni internazionali ed in occasione delle Conferenze internazionali (articolo K.5).

Così come per la PESC (articolo J.8), e fatto salvo il Comitato dei rappresentanti permanenti previsto dall'articolo 151 del Trattato di Roma, anche per la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, è istituito un comitato permanente di coordinamento di alti funzionari che, a richiesta o di iniziativa, formula pareri al Consiglio e contribuisce alla preparazione dei suoi lavori (articolo K.4).

Il PE viene «informato» regolarmente sull'andamento dei lavori dalla Presidenza di turno del Consiglio che può consultarlo ed adoperarsi affinché le sue opinioni siano tenute nel debito conto (articolo K.6).

Anche per la cooperazione giudiziaria e nell'ambito degli affari interni - come già per la PESC - le spese «amministrative» sono a carico del bilancio della Comunità europea. Per quel che riguarda le «spese operative», il Consiglio, all'unanimità, decide se porle a carico della Comunità o degli Stati, stabilendo, in quest'ultimo caso, il criterio per la loro ripartizione (articolo K.8).

La dichiarazione n. 32, allegata al Trattato, concerne la cooperazione di polizia e ne prefigura concretamente i vari aspetti (dalla costituzione di banche dati, alla valutazione ed utilizzazione centrale delle informazioni, alla formazione complementare nell'ambito criminologico). La dichiarazione n. 31, allegata al Trattato, sottolinea invece la priorità di «un'azione comune» concernente la politica di asilo degli Stati membri e afferma che, entro il 1993, «il

Consiglio esaminerà anche... la possibilità di applicare l'articolo K.9 a dette materie».

L'articolo K.9, a sua volta, è una cosiddetta «norma passerella» che prevede, a termine, l'utilizzo di procedure di tipo comunitario per materie oggi prevalentemente affidate ad intese intergovernative.

Certamente - nel loro complesso - le disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni affidano almeno per ora al PE un ruolo marginale. Esso è semplicemente «informato» e «consultato» dal Presidente del Consiglio che si adopera affinché il suo parere venga tenuto nella debita considerazione. È tuttavia prevedibile una rapida «comunitarizzazione» della materia attraverso l'applicazione delle procedure di cui al citato articolo K.9.

#### G) DISPOSIZIONI FINALI (Titolo VII)

Le disposizioni finali contengono norme eterogenee, ma di rilevante generale incidenza. Quelle che più significativamente innovano rispetto a quanto già precedentemente stabilito sono contenute negli articoli L, N e R. L'articolo L fissa l'ambito della competenza della Corte di giustizia che ricomprende soltanto le materie definite dai Trattati sulle Comunità europee (titoli II, III, IV), le eventuali convenzioni concernenti la giustizia e gli affari interni che le attribuiscono poteri di interpretazione, nonché le «disposizioni finali».

L'articolo N, più volte citato nel corso della presente relazione, stabilisce le disposizioni relative alla revisione dei Trattati. Qualsiasi Stato membro, o la Commissione, può sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i Trattati su cui è fondata l'Unione. Se il Consiglio - consultati il PE e, se del caso, la Commissione - esprime parere favorevole, il Presidente del Consiglio convoca una conferenza dei rappresentanti degli Stati membri allo scopo di stabilire - di comune accordo - le modifiche da apportare ai Trattati.

Nel caso siano proposte modifiche istituzionali nel settore monetario viene consultata la BCE.

Gli emendamenti entrano in vigore solo dopo la ratifica di tutti gli Stati membri.

Sin da ora, ed è questa la statuizione di maggior rilievo, è convocata per il 1996 una Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri per esaminare le disposizioni per le quali è prevista una revisione.

Tale Conferenza, già prevista dall'articolo B delle «disposizioni comuni», testimonia il più volte ricordato carattere evolutivo dell'Unione e dovrà comunque affrontare i temi per i quali è già espressamente prevista una revisione e cioè:

l'estensione del campo di applicazione della procedura di «codecisione» da parte del PE (articolo 189-B, paragrafo 8), l'ambito e le procedure decisionali della «difesa comune» (articolo J.4, paragrafo 6), la gerarchia delle norme (dichiarazione n. 16, allegata al Trattato di Maastricht), l'inclusione nel Trattato di nuove politiche comuni concernenti la protezione civile, l'energia, il turismo (dichiarazione n. 1 allegata al medesimo Trattato).

L'articolo R stabilisce che il Trattato entrerà in vigore il 1° gennaio 1993 se tutti gli strumenti di ratifica saranno depositati. Se ciò non accadrà entro quella data, esso entrerà in vigore il 1° giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato che procede per ultimo a tale adempimento.

Tutto ciò pone, naturalmente, il problema della rilevanza dell'eventuale mancata ratifica della Danimarca ai fini dell'entrata in vigore del Trattato.

Può forse essere di un qualche interesse annotare che gli strumenti di ratifica nel testo originale del Trattato, nelle dieci lingue previste, saranno depositati presso il Governo della Repubblica italiana.

#### H) CENNI SUI PROBLEMI CONNESSI ALLA RATIFICA E ALLA COSTITUZIONALITÀ DEL TRATTATO

Secondo la Costituzione italiana (articolo 80) è il Parlamento ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali. Per le

leggi di ratifica dei trattati non è ammesso il referendum abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione. Inoltre, secondo l'articolo 10 della Costituzione, «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute» e l'articolo 11 afferma che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Nel caso del Trattato di Maastricht siamo certamente di fronte a disposizioni che limitano, in numerosi ambiti, la sovranità nazionale ed è legittimo e doveroso il chiedersi se accedere a tali limitazioni sia costituzionalmente consentito.

Certamente il nostro ordinamento e, in particolare, il nostro Parlamento conoscono procedure e sedi per decidere della costituzionalità delle leggi e dei trattati, che trascendono le valutazioni delle Commissioni di merito e, a maggior ragione, quelle di coloro che da esse hanno ricevuto il mandato di riferire. Tuttavia, il presente contributo ai lavori del Senato sarebbe apparso inconsapevole di una delle componenti centrali delle decisioni che siamo chiamati ad assumere se avesse ommesso un pur sintetico accenno alla rilevanza della questione.

Possiamo quindi osservare che, in occasione della ratifica dei trattati CECA, CEE ed EURATOM (che contenevano norme del grado della legge ordinaria, direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico nazionale, senza alcun esame dell'organo costituzionale italiano cui è affidato il potere legislativo e che limitavano certamente la sovranità nazionale), il Governo sostenne che «finchè si tratta di limitazioni di sovranità che lasciano la più gran parte della sovranità ai singoli Stati, ci si ferma alla sfera di azione dell'articolo 11 della Costituzione».

La legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione di quei trattati, quindi, si collocava all'interno della previsione di una norma costituzionale, l'articolo 11, che non

prevede modifiche costituzionali, ma regola le limitazioni di sovranità finalizzandole al conseguimento di scopi precisamente indicati (così il presidente del Consiglio De Gasperi al Senato, nella seduta del 15 maggio 1952, Resoconti delle discussioni del Senato vol. XXXII, pag. 31782). Tale tesi fu del resto largamente confermata dalla prevalente dottrina, secondo cui la particolare posizione dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto a quello nazionale si spiega appunto con l'argomento dell'attuazione dell'articolo 11 della Costituzione, operata attraverso l'esecuzione data ai Trattati istitutivi.

Tuttavia, nel caso del Trattato di Maastricht, determinate sue norme (articoli da 8 a 8-E) in materia di cittadinanza certamente innovano rispetto a quelle contenute nel titolo I della parte I della Costituzione, così come le disposizioni relative al diritto di voto di tutti i cittadini comunitari alle elezioni comunali (articolo 8-B) vanno oltre il disposto dell'articolo 48 della Costituzione, secondo cui sono elettori, sì, tutti i cittadini, ma solo i cittadini della nostra Repubblica.

Anche il Governo, nella relazione che ha accompagnato la presentazione al Parlamento del disegno di legge per la ratifica e l'esecuzione dell'atto di Maastricht, appare ben consapevole delle questioni di rilevanza costituzionale che tale ratifica comporta e afferma di riservarsi «di prendere, in tempi brevi, le opportune iniziative, anche nel senso del suggerimento di aggiustamenti costituzionali».

Spetterà al Parlamento stabilire quale debba essere il merito di tali modifiche soprattutto in ordine alla scelta generale tra l'analitica revisione dei vari articoli della Costituzione investiti dalle disposizioni del Trattato di Maastricht o attraverso una norma generale sulla priorità dell'ordinamento comunitario rispetto a quello nazionale, derogando anche, se necessario, alle norme costituzionali diverse da quelle che tutelano i valori fondamentali dell'ordinamento.

Potrebbe porsi anche il problema del rapporto cronologico tra la ratifica del

Trattato e l'adozione delle modifiche costituzionali che esso comporta, anche se l'urgenza del primo adempimento rende difficile e rischioso optare per un differimento, a tempi oggi non precisamente determinabili, dell'adesione dell'Italia ad un processo che, in varie forme, impegna tutti i popoli ed i Paesi con cui intendiamo stabilire «l'Unione» che titola e caratterizza il trattato al nostro esame.

### 1) CONCLUSIONI

L'analisi che abbiamo condotto sui molteplici aspetti del Trattato sull'Unione europea sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 dimostra che esso investe, sia pure con diversa incidenza e con distinta scansione temporale, i tre grandi aspetti della sovranità statale: il governo dell'economia e della moneta, i rapporti internazionali e la difesa, la giustizia e la sicurezza interne.

Tutte e tre queste essenziali funzioni dello Stato, non solo sono definite dai dodici paesi di Maastricht come «di interesse comune», ma prevedono l'adozione di «posizioni comuni» e l'attuazione di «azioni comuni».

Certo, il grado e le modalità dell'integrazione sono diversificate tra ciascuno di questi diversi ambiti.

Per quanto concerne l'unione economico-monetaria, il processo è sancito in tutti i suoi aspetti. Senza l'adozione di alcuna ulteriore misura, entro il 1999 l'Europa dei Dodici conoscerà una moneta comune, con potere di acquisto stabile, spendibile in tutta l'Unione. Il passo che così si compie verso l'unità europea è decisivo, più efficace, come già abbiamo osservato, di qualsiasi norma giuridica e di qualsiasi impegno politico. Ciò naturalmente impegna i Paesi partecipi di questa grande impresa a comportamenti coerenti e, in primo luogo, a contenere i disavanzi pubblici entro limiti compatibili con gli impegni assunti.

Ma è altrettanto chiaro che una convergenza economica tanto stretta ed una un'unione monetaria totale sarebbero im-

possibili - e persino gravide di incognite - se non fossero affiancate da una convergenza politica altrettanto vincolante.

Il Trattato si muove, in questo senso, prevedendo in primo luogo un largo ampliamento delle materie incluse nell'ambito della Comunità europea, un approfondimento dell'integrazione per quelle che già vi erano comprese, un'attenuazione del cosiddetto «*deficit democratico*» nella gestione delle istituzioni comuni. Il nostro Paese ha più volte segnalato il rischio che all'erosione delle competenze dei Parlamenti nazionali non corrisponda un parallelo sviluppo di quelle del Parlamento europeo e, come risulta dagli atti delle due Conferenze intergovernative svoltesi nel 1991, si è intensamente adoperato, anche con qualche successo, per ridurre tale pericolo. Esso, tuttavia, non è del tutto scongiurato, anche se le «*clausole evolutive*» del Trattato consentono di prevederne una rilevante attenuazione sin dalla prossima revisione già decisa per il 1996.

Lo sviluppo «*politico*» dell'integrazione ha il suo più evidente aspetto nell'avvento di una politica estera e di sicurezza comuni e nel profilarsi di una difesa comune. Analizzando le diverse disposizioni che regolano queste straordinarie acquisizioni, ne abbiamo doverosamente indicato i limiti, ma è indubbio che, dopo Maastricht, l'Europa, nelle organizzazioni internazionali e nella scena mondiale, potrà e dovrà parlare con una sola voce e presentarsi con un unico volto. Questa acquisizione è di tale rilievo da determinare una svolta decisiva nel rapporto tra i popoli e tra gli Stati del Continente.

Anche il cosiddetto «*terzo pilastro*» del Trattato dell'Unione, costituito dalle statuizioni in materia di politica comune nell'ambito degli affari interni e giudiziari, costituisce uno sviluppo assai importante verso un'effettiva Unione europea. Convenire sul fatto che questioni delicatissime nel campo dell'immigrazione, del diritto d'asilo, delle tossicodipendenze, del terrorismo, della cooperazione giudiziaria e di polizia, vengano definite in comune significa far armonizzare e convergere politiche ed ambiti da

sempre considerati come espressione della più esclusiva sovranità nazionale.

Ciò costituisce, su un terreno difficile, un progresso reale sulla via di quell'Unione europea a vocazione federale che da quarant'anni costituisce il cardine della politica estera della nostra Repubblica.

Tutto ciò accade in un contesto internazionale che impone all'Europa dei Dodici di trovare forme di integrazione e di unione tali da prevenire nuove rivalità, possibili aspirazioni egemoniche o alleanze esclusive per divenire, quindi, sempre di più, solido fattore di stabilità e di attrazione nei confronti dei Paesi emersi, con una acquisita e rinnovata autonomia, dalla crisi e dalla dissoluzione dell'impero sovietico. Non vi è dubbio che l'approfondimento dell'Unione europea non è solo premessa, ma condizione essenziale per l'ampliamento graduale dell'area della Comunità mediante forme di associazione, prima, e di piena adesione, poi, di questi Paesi.

Ma ciò è altrettanto indispensabile per affrontare il più vicino problema posto dalle domande di adesione di numerosi Paesi di consolidata democrazia, ma di incerta vocazione federale. Essi devono sapere di aderire ad una Comunità caratterizzata non solo dal mercato comune, dalla convergenza economica e dall'unione monetaria, ma anche da una politica comune, a carattere sovranazionale, nei settori della politica estera, della difesa, degli affari interni e giudiziari. In questo senso la decisione del recente Consiglio europeo di Lisbona di posporre l'esame delle adesioni dei Paesi che hanno chiesto di entrare nella CE alla ratifica del Trattato di Maastricht, appare equilibrata e saggia.

Essa, naturalmente, consiglia però di ratificare il Trattato in tempi tali da consentirne l'entrata in vigore, come previsto, il 1° gennaio 1993 o, comunque, in data di poco successiva. Non vi è dubbio, inoltre, che tempestive e positive decisioni in tal senso del Parlamento italiano ageveranno le ratifiche da parte degli altri Paesi come noi impegnati a risolvere i complessi problemi, anche costituzionali, che tale adempimento comporta.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un commissario europeo, Christopher Tugendhat, scriveva qualche anno fa:

«Fin dall'inizio gli Italiani sono stati ispirati dalla visione di un'Europa unita e dal grande disegno necessario per crearla. Essi l'hanno sempre considerata un nobile ideale che ricordava la loro lunga lotta per l'unificazione nazionale e come una sua continuazione naturale. L'idea di unità dell'Europa ha suscitato, sin dall'inizio, entusiasmo genuino in Italia e continua a suscitare».

Queste espressioni, scritte da un uomo dell'Europa settentrionale, colgono con onestà intellettuale l'atteggiamento di fondo del nostro Paese dal dopoguerra in poi, verso il processo di costruzione europea.

Taluno, un po' ironicamente, ha affermato che gli Italiani - se hanno primeggiato in europeismo verbale - spesso non sono stati altrettanto bravi nel rispettare i vincoli e la disciplina comunitaria. E può darsi che l'armonizzazione abbia conosciuto, nel no-

stro Paese, ritardi e difficoltà. Ma il nostro europeismo non ha basi effimere. Per cultura, tradizione e plurisecolare esperienza sono diffuse e radicate in Italia la convinzione e la consapevolezza che l'integrazione e l'unità dell'Europa non comportano affatto l'annullamento delle tradizioni e delle peculiarità nazionali e che, anzi, esse vengono valorizzate e rispettate in un contesto geograficamente più ampio e culturalmente diversificato. Anche per questo il contributo italiano alla costruzione dell'Europa è stato coerente, originale ed efficace.

Nel proporre all'Assemblea, per le ragioni diffusamente illustrate, di approvare il disegno di legge di ratifica al nostro esame, a nome della Commissione affari esteri il relatore esprime la convinzione che tale decisione costituirà una tappa di grande rilievo nel lungo cammino verso una libera Unione degli Stati e dei popoli d'Europa.

ORSINI, relatore



**PARERI**



**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: RUFFINO)

9 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole alla ratifica del Trattato, anche in relazione all'articolo 11 della Costituzione, che ammette, in condizioni di parità con gli altri Stati, limitazioni alla sovranità finalizzate all'istituzione di un ordinamento sovranazionale rivolto ad assicurare la pace e la giustizia.

Per quanto concerne l'esecuzione del Trattato, la Commissione ritiene che i termini previsti da esso consentano - come rilevato anche dal Governo - le iniziative di revisione costituzionale eventualmente necessarie per la sua attuazione.

La Commissione esprime la convinzione che il Trattato, pur costituendo una tappa importante nel processo di integrazione europea, non basti a colmare le gravi lacune di democrazia delle istituzioni europee, che vanno superate in coerenza con la risoluzione A3-0123/92 del Parlamento europeo e con gli esiti del *referendum* del 1989.

**PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(Estensore: DELL'OssO)

9 settembre 1992

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza esprime il proprio nullaosta.

**PARERE DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: ZECCHINO)

11 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime a maggioranza, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

In via generale merita un convinto giudizio positivo la previsione espressa di nuove competenze e del rafforzamento di quelle già esistenti nelle materie rientranti nelle attribuzioni di questa Commissione.

In particolare va salutato con favore il fatto che l'azione comunitaria non è volta ad assicurare l'uniformità delle normative nazionali nei settori della cultura e dell'istruzione, nei quali deve essere invece garantita la feconda specificità delle scelte di ciascuna realtà nazionale, ma ad offrire un utile ausilio agli Stati per il raggiungimento dei comuni obiettivi di un'istruzione di qualità e del pieno sviluppo delle singole culture.

In ordine alle materie di competenza della Commissione, si osserva quanto segue.

*A) Istruzione*

La Commissione condivide l'impostazione dell'articolo 126, che, nel dare vita alla nuova competenza della Comunità in materia di istruzione, la configura come concorrente rispetto alla competenza degli Stati membri, che rimane ferma, con esclusione di qualunque obiettivo di uniformità delle legislazioni nazionali. Merita una valutazione positiva anche la previsione dei sei settori di intervento indicati al paragrafo 2 dell'articolo 126 ed in particolare la previsione dell'obiettivo del riconoscimento accademico non solo dei diplomi, ma anche dei periodi di studio (innovazione che renderà effettiva la mobilità degli studenti). Positiva va anche giudicata la previsione della procedura della codecisione tra Consiglio e Parlamento per l'esercizio delle funzioni nelle materie in discussione, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

*B) Cultura*

L'allargamento della competenza della Comunità al campo della cultura (articolo 3, lettera *p*), articolo 92, paragrafo 3, lettera *d*), e

articolo 128) si configura espressamente come competenza concorrente rispetto a quella degli Stati membri, che rimane ferma. In tale prospettiva, può accettarsi anche la previsione (articolo 128, paragrafo 2) di un'azione della Comunità per la «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea» (nozione, quest'ultima, però, potenzialmente equivoca), in quanto tale azione integra - e non sostituisce - la tutela prevista dagli Stati membri per i rispettivi patrimoni nazionali. Appare pertanto opportuna anche in questo caso la norma (articolo 128, paragrafo 5) che affida alla Comunità esclusivamente poteri di incentivazione, così come va, anche in questo caso, valutata positivamente la scelta procedurale della codecisione.

Particolare apprezzamento merita la norma (articolo 128, paragrafo 4) che impegna la Comunità a tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge in tutte le sedi previste dalle altre norme del Trattato, concorrendo anche per questa via a disegnare il superamento di una Comunità a connotazione essenzialmente mercantile.

### C) Ricerca e sviluppo tecnologico

La Commissione approva il rafforzamento delle competenze assegnate alla Comunità, rilevando che il Trattato considera la ricerca scientifica essenzialmente in funzione dello sviluppo tecnologico e industriale e della competitività. Tuttavia non altrettanto positive sono le valutazioni avute riguardo alla formulazione dell'articolo 130-I il quale, col prevedere l'obbligo dell'unanimità anche nella procedura di codecisione ivi contemplata, finisce per svuotarne il significativo valore.

\* \* \*

In conclusione, la Commissione rileva come l'estensione della competenza della Comunità a nuove materie, nell'assetto istituzionale configurato, renda più grave il cosiddetto *deficit* democratico e più urgente il suo superamento, così come segnalato nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 7 aprile 1992.

Alla luce dell'allargamento delle competenze, con particolare riguardo a quelle concorrenti, appare inoltre preoccupante la mancanza di chiarezza sulle basi giuridiche, nonchè sulla distinzione fra atti legislativi ed esecutivi, denunciata dal Parlamento europeo nella predetta risoluzione.

La Commissione auspica altresì che il Governo italiano voglia tener conto di quanto indicato nella risoluzione del Parlamento europeo al n. 16, lettera a), in ordine al superamento del *deficit* democratico, al miglioramento del processo decisionale, alla rinuncia all'applicazione dell'articolo 189-B, paragrafo 6, del Trattato (che consentirebbe al Consiglio di superare una opposizione del Parlamento europeo) e al rilancio della strategia fissata nel corso della Conferenza dei Parlamenti della Comunità in ordine all'Unione europea.

La Commissione, richiamando la mozione approvata dal Senato il 4 dicembre 1991, sottolinea infine l'assoluta urgenza che Parlamento e Governo, nell'ambito delle rispettive competenze, pongano in essere

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tutte le azioni necessarie ad assicurare una più adeguata organizzazione della partecipazione dell'Italia alla vita comunitaria.

Il Gruppo del PDS si astiene, sottolineando sul piano politico la necessità e la rilevanza sociale della ratifica del Trattato di Maastricht. Essa impegnerà l'Italia ad operare per promuovere e sviluppare l'integrazione politico-sociale dell'Europa e sviluppare la democrazia.

Per quanto attiene alle politiche afferenti all'istruzione, alla cultura ed alla ricerca scientifica e tecnologica il Gruppo del PDS, mentre esprime una convergenza sulle valutazioni e le preoccupazioni critiche espresse dalla maggioranza in merito al rischio di *deficit* democratico e di indeterminatezza delle procedure previste nel Trattato, esprime invece motivate riserve sui temi istruzione e cultura, poichè gli articoli in materia appaiono generici e tali da esprimere una debolezza d'ispirazione e di scelte rispetto all'esorbitante ed esclusivo peso che appaiono esercitare i settori della politica finanziaria e mercantile.

Il Gruppo del PDS afferma inoltre che, pur riconoscendo positivo il principio della non uniformità dei sistemi di istruzione, il Trattato di Maastricht avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per una integrazione qualitativa e l'individuazione di obiettivi comuni e più avanzati per offrire ai cittadini dell'Europa pari opportunità formative e professionali.

Da ciò deriva la necessità politica che in sede attuativa la materia oggetto del parere sia profondamente rivista anche sulla base della disposizione presente nel Trattato all'articolo N, paragrafo 1, che consente agli Stati membri di operare per la revisione delle parti del Trattato che risultano inadeguate rispetto agli obiettivi stessi del Trattato.

La Commissione chiede infine, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che la Commissione competente presenterà all'Assemblea.

**PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE  
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)**

(Estensore: CIMINO)

11 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, formula il seguente parere.

A) Si premette che:

1) Il Trattato in esame rappresenta un fondamentale passo in avanti in quel processo di unificazione dell'Europa che fu avviato col concorso di uomini come De Gasperi, Schumann, Monnet, Spaak e infine Martino che, come Ministro degli esteri, firmò a Roma nel 1957 il Trattato che sancì la nascita della Comunità economica europea e dell'EURATOM.

Questo richiamo consente di ricordare le difficili e drammatiche circostanze in cui ebbero ad operare gli uomini di Governo del dopoguerra per ricostruire un'Europa che cominciava a risollevarsi dalle macerie, «rianimata» dagli aiuti del Piano Marshall e aggregata per la prima volta in una comunità sovranazionale di Stati, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nel 1951. Il rifiuto di ratificare il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa-CED (nella quale si sarebbe riarmata la Germania) sembrava avesse spento le speranze della rinascita europea.

Ma fu proprio nella storica riunione tenuta a Messina nel giugno 1955 dai Ministri degli esteri dei Paesi membri della CECA che furono stabilite le linee guida che avrebbero rafforzato l'integrazione europea con il mercato comune della CEE e della CEEA (EURATOM), sorte nel 1957.

Quello che va sottolineato - così come si fa nella pubblicistica esistente in materia - è il metodo della concretezza adottato nel lavoro di quegli uomini i quali concepirono il mercato comune come un obiettivo da realizzare gradualmente, man mano che andavano maturando e rafforzandosi le condizioni oggettive economiche e sociali degli Stati membri.

Lo stesso metodo della gradualità e concretezza è stato sostanzialmente seguito in tutte le successive tappe del processo di integrazione europea comprese quelle riguardanti l'adesione di altri Stati e, da ultimo, l'Atto unico europeo del febbraio 1986, anche se non sono mancate pur generose spinte provenienti da ambienti culturali di varia estrazione per decisioni «verticistiche» istituzionali che accelerassero il

cammino. Nella dialettica fra ansiose aspirazioni federalistiche - giustificate dalla esigenza che l'Europa sia un monolitico interlocutore degli Stati Uniti e del Giappone, ma che non tengono forse adeguatamente conto della complessa e «particolaristica» storia del Vecchio Continente - e tiepidi progetti di aggregazione confederale, si è mostrato decisivo il saper procedere giorno per giorno con concreti passi in avanti sulla strada della integrazione, con quegli aggiustamenti e ripensamenti di volta in volta necessari e che si rivelano il presupposto per ulteriori spinte.

La stessa prassi dei vertici dei capi di Stato e di Governo della Comunità, rivelatasi fruttuosa e consolidata, finì col portare ad istituzionalizzare tale procedura attraverso la creazione di un apposito organo preposto a fissare le linee guida della politica comunitaria, il Consiglio europeo.

A questa gradualità, a questo realismo (la politica resta sempre l'arte del possibile) si può dire ispirato il Trattato di Maastricht in esame.

2) A seguito delle innovazioni introdotte a Maastricht gli Stati membri dovranno cedere una ulteriore parte della loro sovranità in favore delle istituzioni sovranazionali, cosa perfettamente compatibile con la Costituzione italiana la quale «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (articolo 11).

La prima importante novità enunciata nel Trattato è l'istituzione della Unione europea, fondata sulle tre Comunità europee esistenti «integrate dalle politiche e forme di cooperazione» introdotte a modifica dei trattati istitutivi delle Comunità stesse (articoli A e B). È quindi istituita la cittadinanza dell'Unione che consegue chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato.

Obiettivi di Maastricht sono: *a)* la promozione di un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale, l'instaurazione di una Unione economica e monetaria (UEM) che comporti a termine una moneta unica; *b)* l'affermazione della identità dell'Unione europea sulla scena internazionale mediante una politica estera e di sicurezza comune (PESC), legata all'Unione europea occidentale.

In ordine all'Unione economica e monetaria le modifiche apportate a Maastricht al Trattato istitutivo della CEE (che diventa Comunità europea-CE) riguardano i due grandi campi di intervento: la politica economica e quella monetaria.

In particolare la politica economica di ciascuno Stato membro deve fondarsi sullo stretto coordinamento delle politiche economiche di tutti gli Stati membri e della Comunità, sul mercato interno, sulla definizione degli obiettivi comuni, e dev'essere condotta in base al principio di una

economia di mercato e in libera concorrenza. Ciò richiede la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio (parità monetarie) e l'introduzione di una moneta unica.

La politica economica deve essere considerata da ciascun *partner* una questione di interesse comune e quindi da coordinare con quella di ciascuno Stato membro sulla base degli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio europeo.

Il Consiglio ha il compito di sorvegliare, così come sta facendo per l'Italia, l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e la coerenza delle politiche adottate procedendo a valutazioni globali e, nel caso vi siano rischi di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, rivolge allo Stato membro le necessarie raccomandazioni (articolo 103).

Gli Stati membri sono tenuti ad evitare disavanzi pubblici eccessivi (articolo 104-C). In particolare il rapporto fra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (PIL) non dovrà superare il 3 per cento mentre quello fra debito pubblico complessivo e PIL non dovrà eccedere il 60 per cento; obiettivi verso i quali tende la nuova manovra di risanamento della finanza pubblica e di equilibrata gestione delle risorse disponibili proposta dal Governo col Documento di programmazione economico-finanziaria su cui la 9<sup>a</sup> Commissione ha espresso parere favorevole.

Per quanto riguarda le politiche settoriali, mentre rimangono invariate le parti del Trattato della Comunità europea che riguardano la politica agricola comune (che è stata e resta il primo pilastro dell'edificio europeo) e la libera circolazione delle merci, modifiche sono state invece apportate agli articoli che disciplinano la libera circolazione dei capitali ed i pagamenti fra Stati membri nonché fra Stati membri e Paesi terzi (sono vietate dal 1° gennaio 1994 tutte le riduzioni ai movimenti di capitali e di pagamenti fra Stati membri nonché fra Stati membri e Paesi terzi. I Paesi membri che beneficiano di una deroga al 31 dicembre 1993 mantengono tale deroga al più tardi fino al 31 dicembre 1995).

Altre modifiche riguardano la coesione economica e sociale (riduzione del divario fra regioni e sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità) mentre è stato istituito (un'altra novità da valutare positivamente) un Comitato delle regioni composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali (24 per l'Italia e per ciascuno degli altri maggiori *partner*). Il Comitato è consultato dal Consiglio e dalla Commissione nei casi previsti dal Trattato e in tutti gli altri casi in cui ciascuna di queste due istituzioni lo ritenga opportuno.

Una particolare sottolineatura merita lo spazio riservato dal Trattato alla politica culturale introducendo un titolo IX nel Trattato CEE, nel quale si prevedono forme d'intervento importanti, anche se sussidiarie rispetto alla competenza primaria, che rimane ferma, degli Stati membri. La Comunità contribuirà al pieno sviluppo della cultura degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, integrando l'azione degli Stati per il miglioramento delle conoscenze e della diffusione delle culture e delle storie dei popoli europei.

Relativamente agli strumenti di politica monetaria, vengono istituiti il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e una Banca centrale europea (BCE). Il SEBC è costituito dalla BCE, che ha una sua

personalità giuridica, e dalle Banche centrali nazionali; è retto dagli organi decisionali della Banca centrale europea, che sono il Consiglio direttivo (costituito dai Governatori delle Banche centrali) e il Comitato esecutivo.

Il Sistema europeo di banche centrali - il cui obiettivo principale è la stabilità dei prezzi - sostiene le politiche economiche degli Stati membri, definisce e attua la politica economica della Comunità, svolge operazioni di cambio, detiene e gestisce le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri. La Banca centrale europea ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità.

Per quanto riguarda i tempi dell'Unione economica e monetaria, dal 1° gennaio 1994, secondo le previsioni di Maastricht, dovrebbe essere avviata la seconda fase nella quale gli Stati debbono evitare disavanzi pubblici eccessivi ed iniziare il processo che conduce alla indipendenza delle banche centrali. In questa stessa fase è istituito l'Istituto monetario europeo (IME) che sostituirà il FECOM (Fondo europeo di cooperazione monetaria) col compito di rafforzare la cooperazione monetaria tra le banche centrali nazionali e il coordinamento della politica monetaria nonché di sorvegliare il funzionamento del Sistema monetario europeo (SME).

Il passaggio alla terza fase e la sua data di inizio saranno decisi dal Consiglio europeo entro il 31 dicembre 1996 sulla base delle relazioni della Commissione e dell'IME e del parere del Parlamento europeo. In quest'ultima fase il valore dell'ECU (la moneta unica) sarà fissato irrevocabilmente. Per i casi di gravi difficoltà della bilancia dei pagamenti di uno Stato membro, scatteranno i meccanismi di sostegno comunitario e l'autorizzazione a misure di salvaguardia (si tratta di quei meccanismi di solidarietà comunitaria che proprio in questi giorni hanno consentito alla lira italiana di difendersi dagli attacchi speculativi sui mercati valutari). In ogni caso la terza fase avrà inizio dal 1° gennaio 1999 se la data del suo inizio non sarà stata fissata entro la fine del 1997.

Va preso poi atto dell'ampliamento delle competenze legislative del Parlamento europeo (procedure di codecisione).

3. Quanto alla ratifica, si ritiene ingiustificata la critica alla esigenza che almeno un ramo di questo Parlamento approvi il Trattato di Maastricht prima che si svolga il *referendum* francese, essendo politicamente comprensibile, proprio perchè costituisce un fatto di fondamentale democrazia, che l'Italia, il popolo italiano, il suo Governo, intendano far conoscere qual'è la propria volontà ad un altro popolo interessato alla costruzione dell'Europa, nel momento in cui questi dovrà decidere quale posizione prendere.

L'Europa costruita nel lungo itinerario di questi decenni è stata segnata da un limite insito nella concezione del mercato comune come area di grande opportunità piuttosto che di grandi ideali. Questo limite si è rivelato per molto tempo utile proprio in forza della sua concretezza ma oggi, dopo il cataclisma storico che ha sconvolto i Paesi dell'Est ed il riaffiorare di tensioni particolaristiche e di pulsioni involutive in quasi tutti i Paesi dell'Europa occidentale, si è costretti a rileggere in chiave fortemente riduttiva la scelta economicistico-tecnocratica della CEE.

Oggi l'Europa vacilla nelle coscienze perchè povera di anima. Gli egoismi delle società opulente attraversano con durezza imprevedibile la prospettiva sopranazionale che è stata pazientemente costruita. Tocca all'Italia, in questo difficile momento, dare un segnale di fiducia nel futuro con l'adesione al nuovo Trattato.

Occorre la consapevolezza che a questo futuro europeo non ci sono alternative. Come ha scritto lo storico Adolfo Omodeo «la storia non ci porge nè ci impone una soluzione in cui adagiarsi, ma problemi da risolvere con la tensione delle nostre forze e delle nostre fedi»;

B) La Commissione auspica che - da parte del Parlamento, del Governo e di tutte le energie culturali del Paese - sia ripreso un dibattito che stimoli ed intensifichi ulteriormente il cammino dell'Europa del «dopo-Maastricht», tenendo principalmente presente, fra l'altro, la necessità di rafforzare, in coerenza con la volontà popolare espressa nel *referendum* del 1989, i poteri del Parlamento europeo, ampliando in particolare i campi di applicazione delle procedure di codecisione.

C) La Commissione, infine, esprime all'unanimità parere favorevole all'approvazione del disegno di legge, chiedendo, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che la Commissione competente presenterà all'Assemblea.

**PARERE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: GIUGNI)

10 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, ritenendo necessario e opportuna la ratifica del Trattato e considerando, in particolare, il protocollo n. 14 sulla politica sociale, allegato al Trattato medesimo, come un notevole progresso rispetto alla marcata debolezza sul piano sociale che emergeva dal Trattato istitutivo delle Comunità europee e che era stata solo parzialmente corretta dall'Atto unico. Particolarmente positivi appaiono gli articoli 3 e 4 dell'accordo allegato al citato protocollo sulla politica sociale che potrebbero condurre a notevoli progressi sul piano del dialogo sociale e di una normativa comunitaria segnata dagli effetti di una positiva autonomia delle forze sociali. Nel sottolineare inoltre l'auspicio che siano adottate adeguate procedure di attuazione degli impegni stabiliti, si ribadisce infine l'importanza delle disposizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 5, dell'accordo medesimo, sulla salvaguardia delle condizioni di miglior favore garantite ai lavoratori dalle singole normative nazionali.

Il Gruppo del PDS, nel ricordare la propria posizione globalmente favorevole alla ratifica del Trattato di Maastricht, esprime tuttavia forti riserve sul protocollo n. 14 per l'arretratezza che lo caratterizza rispetto ad altri atti in materia vigenti nella stessa Comunità europea. Esprime in particolare forti riserve sulla mancanza di indicazioni riguardanti l'integrazione dei lavoratori extracomunitari, dato il forte tasso di immigrazione che i Paesi della Comunità registrano. Molte perplessità solleva inoltre l'articolo 2 dell'accordo, che risulta arretrato rispetto all'attuale normativa comunitaria in materia di sicurezza dei lavoratori in quanto circoscrive la sua previsione ai soli luoghi di lavoro, mentre nessuna direttiva comunitaria ha mai più posto tale limite dopo l'incidente di Seveso. Esprime poi critiche sull'articolo 6, nel quale si torna a parlare di parità retributiva tra lavoro maschile e femminile, dato che le direttive comunitarie fanno riferimento ormai da tempo al più ampio concetto di pari opportunità, dal quale peraltro l'Italia ha attinto ispirazione per l'approvazione della legge 10 aprile 1991, n. 125. Il Gruppo del PDS auspica quindi un impegno del Governo nella fase attuativa del Trattato per superare comunque le arretratezze ricordate e sottolinea la necessità di ribadire la salvaguardia delle norme più avanzate esistenti negli ordinamenti nazionali. Il Gruppo del PDS sottolinea infine la necessità che, nella fase attuativa della normativa,

che prenderà avvio dopo la ratifica del Trattato, il Parlamento sia chiamato pienamente e concretamente a svolgere il suo ruolo di controllo.

Il Gruppo del MSI-DN manifesta la propria contrarietà alla ratifica del Trattato poichè esso comporterà inevitabilmente gravi conseguenze per l'Italia sul piano economico ed occupazionale a causa della debolezza con cui il nostro Paese si presenta di fronte alla prospettiva dell'unificazione europea.

Il Gruppo di Rifondazione Comunista, infine, manifesta contrarietà alla ratifica del Trattato poichè appare chiaro che anche le pur positive affermazioni contenute nel protocollo sulla politica sociale saranno inevitabilmente travolte dall'attuazione del progetto globale di un accordo sostanzialmente attento solo ai problemi di compatibilità economica e agli interessi dei grandi gruppi imprenditoriali.

Ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, si richiede la pubblicazione del presente parere in allegato alla relazione che la Commissione di merito presenterà all'Assemblea.

**PARERE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: MONTRESORI)

11 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, a maggioranza, per quanto di competenza, parere favorevole, osservando altresì che la salvaguardia dell'ecosistema planetario non può delimitarsi ai confini europei, ma necessita di un approccio che garantisca la globalità delle soluzioni individuate; il principio di solidarietà, poi, costituisce un utile completamento dell'azione comunitaria, la quale non può escludere che singoli Stati adottino misure più severe a tutela dell'ambiente.

Ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, la Commissione chiede che il presente parere venga allegato alla relazione che la Commissione di merito presenterà all'Assemblea.

**PARERE DELLA GIUNTA  
PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

(Estensori: SCOGNAMIGLIO PASINI, AGNELLI Arduino, DE MATTEO)

9 settembre 1992

La Giunta esprime parere favorevole sul disegno di legge alla luce delle considerazioni e con le osservazioni che seguono.

*A) L'Unione economica e monetaria*

Il parere positivo dipende dalla circostanza che il Trattato allarga le competenze della Comunità europea ad aree (moneta unica: articolo 3-A; Sistema europeo di banche centrali e Banca centrale europea: articolo 4-A; libera circolazione dei capitali: articolo 73-B; coordinamento delle politiche economiche: articolo 103; divieto di disavanzi pubblici eccessivi: articolo 104-C; disciplina dell'offerta di moneta: articolo 105-A; monitoraggio sulla convergenza delle politiche economiche degli Stati membri: articolo 109-J) che in precedenza erano escluse dai Trattati vigenti, o per le quali si prevedevano semplici enunciazioni di principi generali.

La positività del parere dipende in particolare dal fatto che tale estensione rappresenta una condizione di sopravvivenza dei dispositivi di integrazione economica già in essere per la Comunità europea.

Il Trattato di Maastricht non rappresenta soltanto una estensione degli accordi europei, dalla quale potranno venire importanti benefici ai Paesi membri in termini di tasso di crescita delle economie, di stabilità dei prezzi e dei tassi di interesse, di livello dell'occupazione; esso rappresenta anche lo sviluppo logico della strada avviata con il Trattato di Roma e proseguita con l'Atto unico.

Sotto il profilo economico la situazione preesistente al Trattato di Maastricht è caratterizzata da un equilibrio instabile. I quattro elementi che definiscono la fase attuale del processo di unificazione europea, costituiti da:

- 1) libera circolazione di merci e servizi;
- 2) libera circolazione dei capitali;
- 3) cambi fissi nell'ambito di un margine di oscillazione ristretto;
- 4) piena sovranità nazionale nel campo della politica monetaria,

non sono compatibili fra loro. Se si desiderano mantenere i primi tre elementi è inevitabile che gli Stati nazionali rinunzino al quarto.

In caso contrario i primi tre, che rappresentano i principali risultati conseguiti con i Trattati vigenti, sarebbero inevitabilmente destinati a cadere.

Il Trattato di Maastricht rappresenta, per un verso, il coronamento della politica di unificazione economica e monetaria europea. Ma, allo stesso tempo, la formazione di una moneta unica, il coordinamento delle politiche economiche, e così via, rappresentano un valore in sè, il cui peso potrà essere pienamente apprezzato quando le condizioni generali dell'economia mondiale volgeranno al miglioramento.

L'esperienza degli ultimi dieci anni dimostra che nessun Paese della Comunità è in grado di realizzare per periodi di tempo prolungati ritmi di crescita significativamente più elevati della media comunitaria. Tassi d'inflazione e saldi dei conti con l'estero costituiscono il vincolo contro cui si scontra qualsiasi politica di sviluppo promossa a livello nazionale. La Comunità europea costituisce un'area economica fortemente integrata e l'evidenza sperimentale dimostra che, nelle economie ad alto grado d'integrazione, una crescita del reddito superiore ai valori medi ha come conseguenza il peggioramento dell'interscambio commerciale con il *partner*. Se si escludono dal ventaglio delle possibili opportunità quelle di una continua svalutazione e/o di perduranti fenomeni inflazionistici, il saldo passivo della bilancia commerciale non può costituire un dato permanente: questo determina inevitabilmente l'attuazione di politiche di controllo e di «raffreddamento» della domanda che conducono a realizzare tassi di crescita relativamente bassi, al fine di migliorare la bilancia commerciale. Ciò significa che la rete di scambi internazionali che lega tra loro gli Stati europei - e la crescente reattività delle importazioni allo sviluppo del reddito - consentono margini di manovra molto limitati per un rilancio economico attuato esclusivamente con interventi nazionali sul lato della domanda aggregata. Nel medio periodo, quindi, nessun Paese della Comunità dispone di margini significativi per un'espansione autonoma. In questa situazione la convergenza delle politiche nazionali non può che attuarsi verso il basso, mediante freni alla crescita e aumenti della disoccupazione.

Autorevoli studi hanno dimostrato che l'unica possibilità per una politica di crescita economica è basata sulla prospettiva di una domanda estera sostenuta e garantita - almeno per quanto riguarda il commercio infracomunitario - da una politica di reflazione coordinata a livello europeo. Una decisione congiunta di rilanciare l'economia a tassi concordati costituirebbe una decisione collettivamente ottimale, poiché la posizione relativa all'estero di ogni Paese resterebbe invariata, mentre si sommerebbero gli effetti positivi della domanda interna e di quella estera. Infatti qualora i Paesi comunitari sperimentassero ritmi di crescita economica simili, ed elevati, cadrebbero i vincoli alla crescita che, in mancanza di coordinamento, si determinerebbero sul fronte dell'interscambio estero. La crescita generalizzata porterebbe all'aumento dei fabbisogni di importazione e alla crescita delle quantità esportate. In un sistema integrato, quale è quello comunitario, ciò determinerebbe una sostanziale invarianza dei saldi *import-export* delle singole economie.

La via più promettente, quindi, per sostenere politiche espansive è quella del coordinamento tramite accordi vincolanti. Studi approfonditi stimano l'effetto del cosiddetto «moltiplicatore comunitario di efficacia», ovvero del premio alla crescita del sistema europeo che

deriverebbe dall'attuazione di una politica economica comunitaria coordinata a livello sovranazionale: ciò consentirebbe ai Paesi membri una ripresa economica stabile e duratura.

Il «moltiplicatore comunitario di efficacia» è un premio alla concertazione che, a seconda dei Paesi, si stima possa indurre tassi di sviluppo superiori del 20-25 per cento rispetto a quelli altrimenti conseguibili. È quindi possibile una via per l'aumento del tasso di sviluppo che favorisca un riassorbimento della disoccupazione e recuperi all'Europa un ruolo da protagonista nella scena mondiale.

Un'azione coordinata di sviluppo europeo favorirà una migliore allocazione delle risorse (umane, finanziarie, ambientali, e così via) all'interno della Comunità, eliminando, o almeno riducendo i forti differenziali presenti fra i singoli Stati.

Come è noto il Trattato prevede che il processo di unificazione economica e monetaria avvenga in tre fasi, di cui la seconda avrà inizio con il 1° gennaio 1994 e la terza, al più tardi, con il 1° gennaio 1999, ovvero a partire dal 1997 se saranno verificate le condizioni di convergenza previste dal Trattato per la maggior parte degli Stati membri.

Tali condizioni consistono:

- a) in una inflazione che in ciascun Stato nazionale non ecceda l'1,5 per cento della media dell'inflazione registrata nei tre Paesi più «virtuosi»;
- b) nella presenza di un disavanzo pubblico non superiore al 3 per cento del prodotto interno lordo (PIL);
- c) nella presenza di un debito pubblico non superiore al 60 per cento del prodotto interno lordo;
- d) nel mantenimento del rapporto di cambio della moneta nazionale, almeno per i due anni che precedono la verifica.

Attualmente il nostro Paese soddisfa le condizioni *sub d)*. Per quanto riguarda le altre tre condizioni occorre osservare che i dispositivi del Trattato introducono una notevole flessibilità cui potrà conformarsi il giudizio da esprimere su ciascun Paese. In particolare l'articolo 104-C chiarisce che disavanzo e debito non sarebbero considerati eccessivi anche se superassero i livelli indicati nei protocolli allegati (3 per cento e 60 per cento), ma sarebbe sufficiente che, rispettivamente: «il rapporto ... si stia riducendo in misura sufficiente e ... si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato» e: «il rapporto ... sia diminuito in modo sostanziale e continuo».

Nel nostro Paese, allo stato attuale i parametri in questione presentano i seguenti andamenti:

- a) l'inflazione annuale (agosto) è al 5,2 per cento, contro il 2,7 per cento della media dei tre Paesi più virtuosi (Belgio, Francia, Olanda);
- b) il disavanzo pubblico (previsioni 1992) raggiungerà i 156.000 miliardi, pari al 10,26 per cento del PIL, con una riduzione di un solo punto della media (sostanzialmente stabile) dell'ultimo quinquennio;
- c) il debito pubblico, fra il 1988 e il 1992, è aumentato dal 94,82 per cento del PIL al 108,5 per cento.

In queste condizioni, ed in assenza di una forte azione di risanamento della finanza pubblica, non si può immaginare che la

situazione economica e finanziaria italiana possa essere giudicata convergente, poichè in realtà essa è esattamente il suo contrario.

In tal senso la Giunta richiama l'attenzione della Commissione di merito sugli aspetti di inscindibile connessione fra il disegno di legge di ratifica del Trattato per la parte relativa all'unione economica e monetaria (UEM) e il disegno di legge finanziaria che sarà presentato per il 1993, il quale, anche mediante l'accelerazione del processo di privatizzazione e degli oneri per interessi, dovrà contenere il disavanzo entro i 90.000 miliardi, ovvero entro il 5,6 per cento del PIL previsto per l'anno di riferimento. In tal senso occorrerà, nelle sedi proprie, impegnare il Governo.

#### B) *Aspetti politico-istituzionali*

Avuto riguardo, in particolare, agli articoli 20-A, 21, 29, 30 e 32 del Trattato CECA; agli articoli 107-A, 108, 121, 123, 137, 140-A, 180-ter, 183 e 206 del Trattato EURATOM; agli articoli 8-A, 8-B, 49, 54, 56, 57, 73-C, 73-G, 75, 94, 99, 100, 100-C, 103, 103-A, 104-A, 104-B, 104-C, 105, 105-A, 106, 109, 109-A, 109-C, 109-F, 109-H, 109-I, 109-K, 109-L, 113, 126, 127, 128, 129, 129-A, 129-D, 130, 130-B, 130-D, 130-F, 130-I, 130-N, 130-O, 130-S, 130-W, 138, 138-B, 154, 165, 168-A, 189-B, 189-C, 201, 206, 209, 228 e 228-A del Trattato CEE; agli articoli da J.2 a J.11, da K.3 a K.9, N e O del Trattato dell'Unione, ai protocolli nn. 3, 4 e 14, la Giunta osserva che tra le caratteristiche del Trattato di Maastricht figura un obiettivo ampliamento delle competenze legislative del Parlamento europeo mediante il riconoscimento di un potere legislativo di iniziativa indiretta del medesimo, l'introduzione di un sistema di codecisione nonchè l'estensione dell'applicazione della procedura di cooperazione e di parere conforme. All'Assemblea di Strasburgo, tuttavia, viene riconosciuto un ruolo marginale nei settori che mantengono un carattere essenzialmente intergovernativo, quali la politica estera e di sicurezza e la cooperazione giudiziaria, regolate da procedure decisionali para-comunitarie.

In particolare, poi, ai sensi degli articoli 138-B, 20-A e 107-A che modificano, rispettivamente, i Trattati CEE, CECA ed EURATOM «a maggioranza dei suoi membri il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del presente trattato».

Ma sotto il profilo del procedimento legislativo comunitario l'aspetto più innovativo è costituito dall'introduzione della cosiddetta procedura di codecisione in base alla quale il Parlamento europeo adotta, congiuntamente con il Consiglio, determinati atti.

In argomento la Giunta non può che riaffermare, in linea con quanto già ribadito, da ultimo, nell'ordine del giorno n. 2 approvato dall'Assemblea del Senato nella seduta del 4 dicembre 1991, nonchè nella risoluzione approvata dalla Giunta il 16 luglio scorso (Doc. LXXI, n. 1, lettera C, numero 19) l'esigenza di attribuire al Parlamento europeo poteri di codecisione piena poichè esso deve costituire la principale sede, mediante l'attribuzione di un pieno e completo potere di codecisione, delle funzioni di indirizzo e di controllo sulle politiche comunitarie.

Sotto tale profilo la Giunta ritiene la procedura di codecisione solo un primo passo, accettabile unicamente nella prospettiva dell'adozione di un calendario e di scadenze precise e vincolanti per la trasformazione della Comunità in Unione su base federale, secondo una proposta di costituzione elaborata dal Parlamento europeo. In particolare, occorrerà, dopo la ratifica del Trattato, procedere alla convocazione di una Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea - come proposto anche dal Parlamento belga - per gettare le basi di un'Unione europea di tipo federale, fondata su una Carta costituzionale, e per discutere i tempi ed i contenuti di un eventuale allargamento della Comunità agli altri Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

La Giunta richiama l'attenzione della Commissione di merito sulle *Dichiarazioni allegate all'Atto finale del Trattato: la n. 13 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e la n. 14 sulla «Conferenza dei Parlamenti».*

Quanto al ruolo dei Parlamenti nazionali, la Giunta ritiene necessario sottolineare che, finchè non sarà affidato al Parlamento europeo un intero e completo ruolo nel processo decisionale e nella vita comunitaria, risulta ineludibile una presenza vigile ed informata dei Parlamenti nazionali nelle fasi di elaborazione e di attuazione del diritto comunitario.

Il Parlamento deve considerare con la più completa attenzione le complesse procedure che governano la formazione del diritto comunitario, soprattutto ora che il Trattato di Maastricht, con il rafforzamento delle politiche comuni e l'introduzione di nuove politiche di incisiva rilevanza per gli aspetti economici, sociali e culturali impone di considerare con particolare attenzione il problema del controllo parlamentare dell'attività normativa e decisionale della Comunità. Tale osservazione vale, in particolare, per gli aspetti che chiamano in causa il principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 3-B e, con esso, le prerogative di ciascun Parlamento. La Giunta auspica che in tal senso si registri una significativa inversione di tendenza rispetto all'insufficiente coinvolgimento delle istituzioni parlamentari nella formazione del diritto comunitario e nella funzione di indirizzo e controllo sulle questioni comunitarie.

*C) Politica estera e di sicurezza comune, cooperazione giudiziaria e politiche di settore*

Considerati l'articolo 8-C del Trattato di Roma, gli articoli B, da J. 1 a J. 11, L e N, e le Dichiarazioni dal n. 27 al n. 30 allegate a tale Trattato in tema di politica estera e di difesa comune e Unione dell'Europa occidentale (UEO), la Giunta, nel condividere gli aspetti certamente innovativi delle disposizioni, sottolinea la sfasatura fra la chiarezza degli obiettivi enunciati nell'articolo J.4 e la scarsa linearità delle procedure di definizione e di attuazione dei medesimi. Giudica, peraltro, positivamente gli aspetti concernenti il riconoscimento del ruolo che spetta al Consiglio in quanto tale e non più ai Ministri degli affari esteri riuniti in sede di cooperazione politica; la ripartizione dei lavori fra il Comitato politico ed il Comitato dei rappresentanti permanenti e la

fusione tra il Segretariato della cooperazione politica ed il Segretariato generale del Consiglio; la stretta associazione della Commissione ai lavori del Consiglio ed il riconoscimento alla medesima del diritto d'iniziativa, unitamente agli Stati membri, su questioni connesse alla politica di sicurezza; l'applicazione in alcuni casi della procedura a maggioranza qualificata; l'attribuzione delle spese amministrative della politica estera e di sicurezza comune (PESC) a carico del bilancio comunitario e la possibilità che il Consiglio decida (all'unanimità) di porre a carico del bilancio comunitario anche le spese operative della PESC; il riconoscimento della *troika* comunitaria.

La Giunta osserva peraltro come il ruolo del Parlamento europeo nell'impostazione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune risulti attenuato rispetto alle ordinarie procedure comunitarie. Di fatto al Parlamento viene riconosciuto soltanto il diritto di consultazione ed il potere di rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni: in tal senso il giudizio dell'Assemblea di Strasburgo nella risoluzione del 7 aprile 1992 è positivo sull'inclusione nel Trattato di un impegno per una politica estera e di difesa comuni mentre si lamenta che tale settore resti fuori dal sistema istituzionale comunitario. Infatti il Trattato delinea il ruolo della PESC come un «pilastro» distinto rispetto a quello costituito dalla Comunità europea, disattendendo il voto delle Assise parlamentari di Roma che avevano chiesto, invece, l'inclusione della politica estera e di sicurezza comune nelle strutture comunitarie.

Avuto riguardo agli articoli 100-C e 100-D del Trattato di Roma, e agli articoli K, K.1, K.2, K.3, K.4, K.5, K.6, K.7, K.8, K.9 del Trattato di Maastricht nonché alle Dichiarazioni allegate nn. 31 e 32 di cui al nuovo Titolo VI, che contiene le disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, la Giunta, in linea anche con il già citato ordine del giorno n. 2 approvato dall'Assemblea del Senato il 4 dicembre 1991, non può non lamentare la mancata creazione di un quadro istituzionale unitario comprensivo di tale settore. In tal senso anche il Parlamento europeo, nella propria risoluzione del 7 aprile scorso, deplora come una grave carenza del Trattato l'essere questo basato su una struttura «a pilastri» che non include nelle competenze comunitarie la cooperazione in campo giudiziario e in materia di affari interni, sottraendo a un controllo parlamentare e giurisdizionale efficace un settore che coinvolge direttamente i diritti del cittadino. La Giunta fa propria, altresì, l'esigenza messa in luce dall'Assemblea di Strasburgo che il Consiglio faccia uso della possibilità prevista dall'articolo K.9 del Trattato, trasferendo alla Comunità europea la competenza in questione.

Relativamente alla politica sociale delineata negli articoli B del Trattato dell'Unione, 2, 3, 118-A, 123 e 125 del Trattato CEE, come modificati dal Trattato dell'Unione e nel protocollo n. 14, allegato al medesimo, non si può non deplorare l'introduzione di speciali disposizioni in materia di politica sociale nei confronti del Regno Unito e la previsione di deroghe per determinati settori delle stesse.

In merito al tema della coesione economica e sociale (articoli da 130-A a 130-E) la Giunta richiama in particolare l'attenzione della Commissione di merito sul fatto che per accedere al Fondo di coesione previsto all'articolo 130-D, i criteri stabiliti dal protocollo 4.15 sulla coesione economica e sociale escludono di fatto il nostro Paese.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato sull'Unione europea con 17 Protocolli allegati e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992.

### Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data all'atto internazionale di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto stabilito dall'articolo R, comma 2.

### Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.