

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**INDAGINE CONOSCITIVA
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE**

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GENNAIO 2003

Presidenza del presidente VIZZINI

INDICE

Audizione del Vice presidente della Convenzione sul futuro dell'Unione europea

* PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 12 e passim	* AMATO, vice presidente della Convenzione sul futuro dell'Unione europea	Pag. 4, 11, 12
CABRAS (DS-U), deputato	12		
DETTORI (Mar-DL-U), senatore	12		
LAURO (FI), senatore	11		
NUVOLI (FI), deputato	11		
RANIELI (UDC:CCD-CDU-DE), deputato	10		
VITALI (DS-U), senatore	9		
ZELLER (Misto), deputato	11		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; UDC (CCD-CDU): UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Interviene il vice presidente della Convenzione sul futuro dell'Unione europea, senatore Giuliano Amato.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Vice Presidente della Convenzione sul futuro dell'Unione europea

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 23 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo il piacere di incontrare oggi il professore Giuliano Amato, vice presidente della Convenzione sul futuro dell'Unione europea, al quale do, a nome di tutta la Commissione, il benvenuto. Non vi racconterò da quanto tempo ci conosciamo, perché questo vi darebbe un'approssimazione sull'età che entrambi possiamo aver raggiunto. Debbo dire che, al di là dell'indagine conoscitiva, la nostra curiosità e il nostro interesse nasce dal fatto di essere, come Commissione, testimoni di un passaggio importante delle nostre istituzioni. Noi ci stiamo occupando di federalismo, di trasferimento di competenze alle Regioni, in un momento in cui lo Stato partecipa alla formazione della nuova Costituzione d'Europa; quindi, si porrà il problema complessivo di sapere qual è la sovranità nazionale residua, come andrà meglio governata, con quali formule.

Per occuparsi di federalismo è opportuno sapere come evolve il lavoro di approntamento della nuova Costituzione europea, in un momento certamente difficile dal punto di vista internazionale, ma molto significativo per la nascita di un'Europa che non sarà più soltanto rappresentativa di una serie di attività che si vanno facendo, ma di un'unità politico-istituzionale di altra rilevanza.

Do pertanto con piacere la parola a Giuliano Amato che, oltre a fornirci utili informazioni, esporrà la sua opinione in merito ai temi oggetto dell'indagine conoscitiva, lasciando sicuramente un segno importante nella storia dei lavori della Commissione.

AMATO. Signor Presidente, sono contento di partecipare ai lavori di questa Commissione. Fra l'altro, mi interessa anche dire qualcosa sulla dimensione regionale e locale nel futuro assetto europeo, tema che mi sono trovato davanti in termini più problematici di quanto avrei sperato e del quale la Convenzione si occuperà nella prossima sessione programmata per il 6 e 7 febbraio prossimi.

In via generale, siamo partiti per semplificare e riorganizzare i Trattati, ma ci troviamo a scrivere una nostra Costituzione europea. Questo è di per sé un cambiamento altamente significativo, che è avvenuto nelle cose, lungo le settimane, e di cui naturalmente non è al momento facile decifrare il significato. Abbiamo infatti il mandato per scrivere una Costituzione; può nascere implicitamente un mandato costituente. Certo, non siamo un'Assemblea costituente, anche se scriviamo una nuova Costituzione: la offriamo come proposta alla Conferenza intergovernativa e questa poi è assoggettata alle procedure di approvazione e ratifica comunque previste, e intangibili per noi, dall'articolo 48 del Trattato.

Ma sono i contenuti che stanno andando verso l'idea di Costituzione, fondamentalmente in tre termini. Il primo è quello che si connette alla decisione che la Convenzione, nella sua unanimità, ha accettato di proporre: l'incorporazione in questo futuro testo della Carta dei diritti, approvata inizialmente come documento politico dal Trattato di Nizza. Il fatto stesso che quelli enunciati come valori dalla Carta approvata a Nizza divengano anche formalmente e legalmente diritti del cittadino europeo, dà un sapore, e comunque è un ingrediente, di Costituzione. Quindi, quella cittadinanza europea, cittadinanza in nessun caso sostitutiva ma comunque aggiuntiva rispetto alle cittadinanze nazionali, che fino ad oggi risulta nutrita da diritti abbastanza marginali – cioè, il diritto di sottoporre petizioni, il diritto di votare alle elezioni locali dovunque si sia; ma, insomma, è difficile sentirsi cittadini di qualcosa sulla base di questi diritti –, una volta che «si nutre» di tutta la gamma dei diritti previsti da quella Carta, dà il senso di un qualcosa che inizia ad avere una sua Costituzione.

La seconda traccia che porta in questa direzione e che rimane ferma, perché è ferma per tutti (e questo è un punto importante, che ha superato nella Convenzione dispute che si sono presentate in termini anche accesa-mente ideologici sulla tematica «deve essere un'Europa di Stati o deve essere un'Europa di popoli?»), è stata quella, che è pacifica per noi e per tutti, che l'Europa del prevedibile futuro – poi, al di là del prevedibile, «Dio vede e provvede» – sarà un'Europa di Stati e di popoli. In altre parole, la doppia legittimazione dell'Europa espressa, da una parte, da un Parlamento europeo che i cittadini eleggono direttamente, dall'altra, dai nostri Governi, espressione democratica degli elettorati nazionali, che danno vita agli organi della cosiddetta parte intergovernativa dell'Unione, il Consiglio europeo e gli altri consigli che ne discendono, è ritenuta un elemento proprio della struttura europea, che noi negli anni siamo venuti costruendo e che rimarrà tale. Proprio perché è così, viene meno, e questo lo si deve probabilmente proprio alla Convenzione, quella forma, se volete, di diffidenza reciproca della parte intergovernativa rispetto a quella

comunitaria, che aveva portato a Maastricht a separare nettamente le nuove politiche che entravano nella sfera comune, come la cooperazione giudiziaria e di polizia e la politica estera e di sicurezza, dalla Comunità, inventando addirittura l'Unione europea come contenitore più largo, che permettesse di collocare le nuove politiche comuni separate da quelle comunitarie, tutte contenute dentro il nuovo più grande contenitore chiamato Unione. Questa è una cosa che oggi nessuno sente più come necessaria, perché si capisce che esiste un'entità, l'Europa istituzionale, alla quale si prevede che possa essere poi dato un unico nome, «Unione», assorbendosi nell'Unione la Comunità, che, con procedure diverse, ma in unico quadro istituzionale, attua politiche diverse e persegue le sue missioni.

Anche questo rafforza un quadro costituzionale, fa venire meno quella separatezza. È ovvio che per il futuro la politica estera e di sicurezza sarà imperniata sulla parte intergovernativa, sul Consiglio, mentre la politica degli aiuti o la politica del mercato integrato eccetera saranno tradizionalmente politiche in qualche modo integrate. Ma sono modi diversi di utilizzare queste due gambe, come noi le chiamiamo, di cui l'Europa dispone, quella comunitaria e quella intergovernativa, all'interno di un unico quadro in cui si capisce che c'è bisogno di entrambe. Infatti, lo *slogan*, se volete anche un po' retorico, è: «Noi abbiamo bisogno di rafforzare tutti i nostri organi, non l'uno a scapito dell'altro». Quindi, un'Europa forte, con una Commissione, un Parlamento ed un Consiglio europeo forti.

Ma questo sembra accettato e capito, perché nessuno, neanche la Commissione, oggi realisticamente si aspetta di divenire l'organo che fa la politica estera e di sicurezza comune. Può darsi che fra cinquant'anni questo accadrà, ma oggi nemmeno la Commissione se lo aspetta. In questa situazione, il bisogno fortissimo che abbiamo di una politica estera di sicurezza comune viene caricato sul Consiglio degli affari internazionali e sul Consiglio europeo. Ristrutturando questi organi e dando forza alla loro capacità di sviluppare qualcosa di comune, ci aspettiamo che esca la politica estera e di sicurezza comune, benché ciò non sia facile.

Un terzo elemento molto importante è dato dal fatto che, proprio in questa visione di quadro istituzionale unico, stiamo semplificando fortemente lo strumentario europeo, dandogli più chiaramente il senso che ha negli ordinamenti costituzionali, con una interrelazione tra i vari strumenti. In poche parole, oggi esistono più strumenti diversi (sono 15, come è noto), attraverso i quali l'Unione e la Comunità si esprimono, producendo effetti giuridici. Questa varietà di strumenti è figlia di diversi negoziati, che incrementalmente si sono venuti sovrapponendo l'uno all'altro. Il cittadino sente dire che l'Unione adotta direttive nelle materie del mercato integrato e decisioni quadro nelle materie della cooperazione giudiziaria e di polizia, ma in realtà sono esattamente la stessa cosa, cioè sono quelle che noi chiameremmo leggi quadro, leggi principio. Però, dal momento che ciascuna è nata separatamente, ha usato una propria nomenclatura.

Inoltre, ci sono atti – per usare i sostantivi e non gli aggettivi di gergo – con i quali si inseriscono nell'ordinamento comunitario e nazionale innovazioni autentiche, che nei rispettivi settori introducono nuove scelte politiche, ed atti che sono esecutivi. Due secoli fa, venne inventata la distinzione tra legge ed atto esecutivo per distinguere questi due tipi di atti e si pretese che gli atti aventi i connotati della legge avessero il massimo grado di rappresentatività, cioè fossero adottati dagli organi che rappresentassero direttamente i cittadini destinatari di quelle regole. In Europa non siamo ancora pervenuti a questo risultato, ma ci stiamo lentamente arrivando.

Non dimentichiamo che l'Europa è nata come una sorta di agenzia comune di Governi; successivamente, venne introdotto un Parlamento europeo, poi eletto direttamente dai cittadini. Da quel momento, si è posto il problema del motivo per cui servisse un Parlamento eletto direttamente dai cittadini. Ora stiamo arrivando alla risposta, accettando innanzitutto il principio di semplificazione. Ci saranno non più 15 strumenti ma 5: la legge, la legge quadro, l'atto esecutivo (a sua volta diviso in due, perché può essere generale o particolare) e gli atti politici (la raccomandazione e il parere). La legge, cioè l'atto innovativo, deve avere il massimo grado di legittimazione democratica e quindi deve provenire dal Parlamento e dal Consiglio, cioè dai due organi che esprimono ciascuno il 50 per cento della legittimazione democratica di cui l'Unione dispone, quella dei cittadini e quella dei Governi nazionali. Le leggi e le leggi quadro dell'Unione dovranno quindi provenire (salvo limitate eccezioni) dal Parlamento e dal Consiglio.

Naturalmente, il Parlamento tende a volere tutto, questo fa parte della logica; ma la pretesa che oggi sia sottoposta a codecisione parlamentare la materia delle risorse proprie dell'Unione suona un po' ardua, almeno fino a quando tali risorse sono solo quelle dei contribuenti nazionali. Bisogna essere realistici, questa è una decisione dei Governi, perché essi rappresentano i loro contribuenti. Se si arriverà a decidere un'imposta europea (che però al momento mi sembra piuttosto problematica), è chiaro che sarebbe competente il Parlamento europeo. Ma questo non può accadere fino a quando le risorse sono nazionali. Tutto ciò, comunque, fa parte dei connotati di questa Europa con due gambe. Si tratta di un connotato costituzionale significativo: quindi, un quadro istituzionale unico, che supera la separatezza dei cosiddetti pilastri e distingue procedure (non più pilastri, non più Unione e Comunità), prevede procedure semplificate e accettazione della separazione del potere legislativo dall'esecutivo, non per formale omaggio a Montesquieu, ma proprio per una questione di legittimazione democratica, che è fondamentale per l'atto legislativo come atto innovativo.

C'è un quarto e ultimo elemento su cui mi voglio soffermare, che è quello più problematico e che a me piacerebbe vedere affermato. Bisogna prendere atto che questa Costituzione europea non è solo degli organi europei, ma è di quell'insieme di istituzioni di Governo da cui ciascun cittadino europeo è governato, cioè il suo comune, la sua Regione, il suo

Stato, l'Europa. Ciò non significa attribuire all'Unione europea il compito di regolare tutto questo, perché in realtà il compito di regolare ciò che, in termini di immagine, sta al di sotto dello Stato membro spetta alle Costituzioni nazionali, non all'Europa. Tuttavia, è un dato di fatto che l'Europa si trovi davanti non più soltanto Stati membri, ma anche Regioni e collettività locali, ciascuno con poteri costituzionalmente garantiti nell'ambito di ciascuno Stato. Questo permetterebbe di riflettere - non di normare - nella Costituzione europea un assetto che tiene conto dell'insieme di tutti i poteri costituzionalmente esistenti: alcuni li regola (quelli del livello europeo), altri li riconosce così come li trova nelle Costituzioni nazionali.

Affinché questo accada, abbiamo alcune proposte, che investono i punti che ora elencherò. Si propone innanzitutto una riformulazione del principio di sussidiarietà. Oggi si parla di un'Unione che esercita le competenze che le sono conferite, mentre tutte le altre rimangono sotto la responsabilità degli Stati; si propone invece la seguente formula: «sotto la responsabilità degli Stati, delle Regioni e delle collettività locali, in conformità alle rispettive Costituzioni nazionali».

Per quanto riguarda il principio del partenariato e della consultazione, ci si chiede se le istituzioni europee debbono collaborare con gli organi nazionali o, in ragione delle rispettive competenze, anche con gli organi regionali, locali e così via.

C'è inoltre il problema di rimbalzo delle garanzie della sussidiarietà. Chi è competente a segnalare agli organi europei se stanno eccedendo nel normare e quindi penetrando nella sfera che dovrebbe essere lasciata ai livelli di governo inferiori? Sono competenti solo gli Stati nazionali o, nel caso che vittima della possibile violazione della sussidiarietà sia un ente regionale, anche l'ente regionale stesso? Ciò che ho detto ora riguarda l'iniziativa, la possibile violazione della sussidiarietà; ma nel caso che l'atto sia stato adottato, il ricorso alla Corte di giustizia a chi spetta, sempre allo Stato nazionale?

Spero che la riunione plenaria della prossima sessione abbia un atteggiamento aperto rispetto a queste domande. Ho già espresso la mia opinione anche davanti al Comitato delle Regioni istituito dal Trattato di Maastricht. Anzi, ho «frustato» il Comitato, affermando che a me, più delle prerogative del Comitato delle Regioni, interessa che vengano salvaguardate le prerogative di coloro che il Comitato rappresenta. Infatti, se la sussidiarietà viene violata, è una Regione o un insieme di Regioni che ne risente; il Comitato si limita a fare da portavoce. Quindi bisogna non soltanto rafforzare i pareri del Comitato, ma le competenze degli enti che il Comitato rappresenta. Alla fine è servito dire questo, ma alcuni colleghi della Convenzione non la pensano così, per ragioni diverse: la Spagna, per la nota delicatezza di una situazione che hanno; la Germania, perché i *Länder* in fondo si riconoscono, per quanto riguarda i rapporti con l'Europa, nel fatto di avere un Bundesrat che li rappresenta in sede nazionale (quindi, quando si parla di Parlamenti nazionali, a loro va sempre bene perché loro sono anche il Parlamento nazionale, noi lì non ci siamo ancora arrivati e c'è una differenza); l'Austria, che è un Paese federale e tuttavia

sostiene la tesi che non si deve guardare sotto lo Stato, che è comunque un problema suo. Mi sono trovato a parlarne anche in riunioni informali: ora, non è che voglio che l'Europa interferisca con gli ordinamenti nazionali ma, se sta scritto nella Costituzione, se ne può prendere atto? Se si legge in una Costituzione che di una data materia sono responsabili le Regioni, se si dovrà fare una riunione di coordinamento per l'esecuzione, sarà inutile andare a cercare il Ministro perché non è competente; in base alle Costituzioni nazionali, si potranno cercare direttamente coloro che sono competenti, tanto di questo si tratterebbe. La risposta di diversi colleghi è stata negativa, perché l'Unione è una unione di Stati membri (e di popoli naturalmente, ma per la parte enti organizzati di governo questa è una delle risposte che ho avuto: è una unione di Stati).

Quindi, in ogni caso gli organi europei si rivolgono agli Stati; poi, se non è competente lo Stato ma la Regione, è obbligo dello Stato chiamare i «regionali», ma l'Unione non può «bucare» (eravamo arrivati ad usare questa espressione per intenderci) lo Stato, neanche se è la Costituzione che afferma che non è competente lo Stato, perché è una «unione di Stati».

Questa posizione ha degli effetti a catena, perché comporta che per il principio di sussidiarietà vengano menzionati solo gli Stati membri (quindi, che si rifiuti la formula: «le restanti competenze rimangono sotto la responsabilità di Stati, Regioni e comunità locali», a seconda delle rispettive Costituzioni, ma che si dica solo «Stati»); per il principio di consultazione più o meno si dica la stessa cosa; per la tutela della propria competenza davanti all'iniziativa ovvero davanti all'atto che è già produttivo di effetti giuridici gli enti diversi dallo Stato debbano rivolgersi allo Stato perché se ne renda interprete.

Capisco che si può «affogare» la Commissione ovvero la Corte di giustizia con miriadi di segnalazioni o di ricorsi se ciascuna Regione o comunità locale con potere normativo (che ci sono, in Italia ne abbiamo meno perché abbiamo concentrato la legislazione sulle Regioni, ma in altri Paesi il potere normativo stesso arriva a livello delle municipalità) ha la possibilità di adire direttamente tali istituzioni, ma si possono cercare degli espedienti per evitare un sovraccarico di lavoro. Non ci vuol niente ad ipotizzare che il ricorso o la segnalazione siano accettate quando comunque esprimono la volontà della maggioranza degli enti di quel Paese, poi è un problema interno a ciascuno Stato organizzarsi per avere una maggioranza. Noi italiani oggi non abbiamo ancora il nostro Bundesrat, ma abbiamo conferenze in cui sono rappresentate le Regioni e in una anche gli enti locali, quindi potrebbe essere la maggioranza di quell'organismo ad esprimersi e a portare per ciascun Paese comunque un'unica voce. Ma sarebbe la voce regionale non quella del «Ministro che viene incaricato di...». Tutto questo lo vedo in termini ancora problematici. La mia sensazione, per una serie di ragioni, è di trovarmi abbastanza minoritario nel sostenere tali posizioni. Al di sotto delle posizioni istituzionali, sto cercando di caricare le maggiori famiglie politiche - per essere sincero fino

in fondo - perché hanno al loro interno notevoli sensibilità rispetto a questi problemi, però questa è, insieme ad altre, una delle questioni aperte.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Amato, che ha svolto un intervento da par suo, nel senso che - consentitemi la battuta - nella vita la classe non è acqua.

Il senatore Amato ha posto anche dei problemi sui quali dobbiamo riflettere nel corso del dibattito che si è aperto nel Paese. Mentre si discuterà sulla possibilità di interlocuzione di poteri territoriali costituzionalmente previsti nei singoli Paesi da parte dell'Unione europea, probabilmente dovremmo avere il coraggio e la capacità di andare avanti per la nostra strada. In ogni caso, arrivare alla costituzione d'uno dei due rami del Parlamento che rappresenti in qualche modo l'assetto politico-istituzionale che vogliamo dare al nostro Paese, finirebbe per essere risolutivo, qualunque sia la soluzione che si adotta.

Anche su questo bisogna lavorare nell'attuale legislatura. Più modestamente ritengo che, mentre lavoriamo per raggiungere tale obiettivo, sarebbe opportuno cominciare integrando la nostra Commissione con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie, così come previsto della riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nella scorsa legislatura. Un passo avanti lo avremmo comunque fatto: in primo luogo, perché stiamo consegnando alla Corte costituzionale il vero governo del rapporto tra lo Stato e le Regioni, perché non essendoci la camera di compensazione politica è la giurisdizione l'unica sede nella quale si affrontano determinati problemi; in secondo luogo, perché nel costruire una Camera o un Senato delle Regioni, senza entrare in conflitto tra i rami del Parlamento ma cercando di comprendere che cosa si deve fare, l'esperienza della cosiddetta Bicameralina integrata sarebbe preziosa, quantomeno per capire quello che non dobbiamo fare sulla base delle esperienze negative e di quelle positive che andiamo maturando.

Detto questo, il contributo del presidente Amato è importante per comprendere la direzione di marcia globale e può aiutare molto il nostro lavoro.

Prima di dare la parola ai colleghi che intendono porre dei quesiti, ricordo che alle ore 16,30 nell'Aula del Senato ci sarà la commemorazione ufficiale del compianto senatore Giovanni Agnelli. Credo che i colleghi senatori sentano il bisogno di essere presenti in un momento solenne come quello, per cui vi prego di porre brevi domande.

VITALI (DS-U). È molto confortante l'informazione del presidente Amato che nei fatti ci si sta muovendo nella direzione di una nuova Costituzione europea. Questo significa, senza ombra di dubbio, cercare di recepire tutti i temi che derivano dall'ordinamento locale e regionale, dall'applicazione del principio di sussidiarietà, nella Carta fondamentale dell'Europa.

Rivolgo al presidente Amato due domande. Innanzitutto, vorrei sapere se ha qualche possibilità di recepimento quanto è contenuto in una

bozza di risoluzione del Parlamento europeo, che del resto non rappresenta una novità in quanto se ne parla da tempo. Mi riferisco al fatto che, tra i principi della Costituzione europea, oltre quelli del Trattato di Nizza, vi sono anche quelli dell'autogoverno locale, che altro non sono che i principi contenuti nella Carta delle autonomie del Consiglio d'Europa. Chi conosce quei testi sa che hanno un certo rilievo e che entrano in contraddizione con alcune legislazioni nazionali, tra le quali credo sia compresa anche quella del nostro Paese.

La seconda domanda riguarda il Comitato delle Regioni. Alcuni di noi hanno svolto in passato funzioni amministrative ed hanno fatto parte di questo Comitato. Alcuni membri del Parlamento italiano, ma anche il presidente Amato ed io, hanno sempre ritenuto che la funzione del Comitato non fosse tanto quella di aumentare il numero dei pareri che tale organo doveva esprimere al Parlamento e alla Commissione. Credo che quel Comitato abbia avuto un suo ruolo, che si potrebbe ulteriormente potenziare, nell'essere soprattutto un organismo politico di rappresentanza del sistema delle regioni e delle autonomie locali dei Paesi che aderiscono all'Unione, al fine di fare pesare queste tematiche nei confronti del Parlamento e degli organi esecutivi, la Commissione e il Consiglio d'Europa.

Le chiedo, presidente Amato, se nell'ambito della definizione della nuova Carta costituzionale è previsto il ridisegno del ruolo del Comitato delle Regioni, che sarebbe un compito importante. Far assumere a tale organo la funzione di seconda Camera europea potrebbe aumentare la sua efficacia ed il suo stesso ruolo.

RANIELI (*UDC*). Presidente Amato, ho seguito con molta attenzione la sua relazione. Il fatto di andare nella direzione di una Costituzione europea esalta ulteriormente una crescita culturale, storica e politica di un territorio qual è l'Europa. Se per certi aspetti la Germania, l'Austria ed altri Stati non hanno il problema delle rappresentanze territoriali e locali, l'Italia al contrario lo ha, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che, sebbene non ancora attuata, ha già creato alcuni contenziosi che dovrà dirimere la Corte costituzionale. Manca la cosiddetta camera di compensazione.

Con la riforma trasformeremo il Senato? Nutro forti dubbi e perplessità. Nell'Italia nessuno si autoesclude o si autocancella. Creeremo una terza Camera? Forse diventeremo ridicoli...

AMATO. Speriamo di no!

RANIELI (*UDC*). ... a livello internazionale. Potenzieremo la Conferenza Stato-Regioni? Le Commissioni parlamentari che esprimono i pareri sulla costituzionalità delle leggi possono diventare Commissioni terze, garanti e quindi filtro delle esigenze delle regioni, dei poteri locali? Possono, quindi, dirimere i conflitti, restando permanenti il Senato e la Camera dei deputati?

La Commissione parlamentare per le questioni regionali diventerà una Commissione che filtra e decide con parere vincolante e con la presenza dei rappresentanti delle autonomie locali?

Gradirei ascoltare, presidente Amato, la sua valutazione sui temi che ho sottoposto alla sua attenzione.

LAURO (*FI*). Presidente Amato, innanzitutto vorrei rivolgerle una domanda che riguarda l'attualità. In questo momento l'Europa ha l'opportunità di verificare la questione della politica in materia di sicurezza e di offrire un contributo all'ordine mondiale. Se l'Europa non entra in un discorso così importante, almeno per quanto riguarda la politica del Mediterraneo, che è completamente assente, ci si può chiedere su quali basi poggi la Costituzione europea. Ritengo necessario che l'Europa partecipi alla politica mondiale in materia di sicurezza, per non perdere quell'opportunità che si rileva nel momento attuale.

Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 aveva previsto che, entro dieci anni, l'Europa sarebbe stata competitiva con gli Stati Uniti e con il Giappone. Le domando come si attua effettivamente questo intervento di principio, chi lo fa attuare e in che modo intervengono i Governi. Vorrei poi sapere se nella revisione dei trattati è prevista la possibilità che alcuni principi vengano effettivamente definiti e concretizzati.

NUVOLI (*FI*). Presidente Amato, sono convinto che l'Europa si rafforzi - mi riferisco sia all'Europa dei popoli che all'Europa degli Stati - anche con l'identificazione o con una maggiore identificazione tra gli eletti e gli elettori. A mio giudizio, non si può prescindere da tale identificazione per sentire maggiormente l'Europa sia dei popoli che degli Stati.

Attualmente l'elezione dei rappresentanti dei singoli Stati è delegata a leggi elettorali nazionali e sappiamo tutti che ogni Stato ha la sua legge elettorale. Ebbene, la legge elettorale dell'Italia contiene incongruità piuttosto evidenti, nel senso che sono previsti accorpamenti di regioni.

AMATO. Sono previste cinque aree e precisamente due al nord, una al centro, una al sud ed una per le due isole.

NUVOLI (*FI*). Si verifica che, nell'ambito di queste circoscrizioni, le aree meno popolose, come quella in cui è inserita la Sardegna, hanno solo teoricamente ma non in sostanza la possibilità di avere rappresentanti. Presidente Amato, sarebbe opportuno inserire nella Costituzione un riferimento - possiamo chiamarlo riferimento quadro o riferimento di principio - all'esigenza di dare effettiva democraticità alle leggi elettorali dei singoli Stati.

ZELLER (*Misto*). Anch'io ho molto apprezzato l'intervento del presidente Amato. Ritengo che vada se non eliminata ma comunque attenuata la dicotomia in base alla quale l'Europa non si interessa più dell'articolazione interna di ogni singolo Stato. Si tratta di una suddivisione del tutto

artificiosa, in quanto l'Unione europea ha rapporti diretti con le singole regioni.

Mi interessa poi una questione in particolare. Siamo alla vigilia dell'ingresso nell'Unione di dieci nuovi Stati, il che comporterà un incremento della problematica delle minoranze linguistiche. So che i nostri rappresentanti europarlamentari si sono sempre battuti per rafforzare la tutela delle minoranze linguistiche, anche all'interno della discussione nella Convenzione. Vorrei sapere se le resistenze, soprattutto da parte della Francia, verso un rafforzamento di tale tutela si siano attenuate e qual è l'orientamento attuale all'interno della Convenzione.

CABRAS (*DS-U*). Vorrei riprendere il quarto punto, quello della sussidiarietà. Comprendo tutte le riserve e le difficoltà che il presidente Amato ci ha rappresentato, soprattutto in relazione alla possibilità di superare la soglia dei confini dello Stato, però troverei abbastanza contraddittorio che nel linguaggio dei nostri codici la parola sussidiarietà divenga diffusa e comune in quanto introdotta nei trattati dell'Unione. Se viene inserita nella Convenzione, seppur con i limiti che sono stati ricordati, diventa comunque un principio e siccome la Carta, una volta approvata, è un codice di riferimento, e quindi materia di appello, qualora si violi la Carta o si esca dal suo dettato normativo, sarebbe singolare scoprire che il principio di sussidiarietà, introdotto nella Carta, sia poi applicabile a determinate condizioni. Penso che questo sia un punto molto delicato. Una volta accettato, il confine nazionale diventa molto discutibile, perché se l'espressione è contenuta nella Carta esso comunque si applica ed esplica i suoi effetti perché diventa un principio.

DETTORI (*Mar-DL-U*). Presidente Amato, abbiamo avuto modo di parlare sulla problematica relativa alle aree regionali insulari. Mi sono permesso anche di spedirle una lettera, che mi auguro sia presa in considerazione, dal momento che si parla di diritti del cittadino europeo. Chi percepisce la cittadinanza europea dalla posizione di isolano, dovrebbe godere all'interno della Convenzione quantomeno di una sorta di possibilità, non dico di pari opportunità, che comunque gli consenta di poter concorrere, come gli altri, al processo di costruzione della nuova Unione europea. Mi auguro che all'interno dei documenti elaborati dalla Convenzione si possa manifestare attenzione e sensibilità per i problemi propri delle aree insulari dell'Europa.

PRESIDENTE. Era inevitabile che i colleghi della Sardegna ponessero congiuntamente questo problema, che invece, da buoni siciliani, l'onorevole Alfano e io non poniamo, essendoci stato promesso il Ponte sullo Stretto, per cui il problema sarà risolto in questo altro modo.

AMATO. È vero, è un problema sentito, ovviamente molto più da chi vive l'insularità sarda che da chi vive l'insularità siciliana, per ovvie ragioni. La Sicilia è a un quarto d'ora di traghetto; se non fosse che d'estate

sono necessarie tre ore per prenderlo a Villa San Giovanni, uno non se ne accorgerebbe neanche che la Sicilia non fa parte del continente. Per la Sardegna è francamente impossibile non accorgersene. Quindi, nel caso della Sardegna c'è un problema maggiore, in effetti, ed è possibile che trovi il modo di essere menzionato. Ma soprattutto è un problema di politiche e quindi di utilizzazione di risorse per ridurre proprio le diseconomie oggettive determinate dai costi che l'isola ha rispetto a qualunque altra realtà.

Mi auguro che si riesca a fare il massimo per quanto riguarda gli enti locali e le Regioni, proprio perché sono profondamente convinto che ormai abbiamo in realtà un assetto istituzionale a rete; che sia così, da qualche parte deve venire fuori, e la parte migliore è proprio, se volete, quella del massimo livello, che deve essere in grado di vedere come si distribuiscono, in base al criterio di sussidiarietà, le responsabilità.

Mi sono accorto che per noi italiani questo concetto è più «penetrato» di quanto non lo sia per altri. Ho citato la nostra Costituzione ai colleghi di altri Paesi; ho detto che noi abbiamo scritto nella nostra Costituzione che non vige più il criterio per cui in principio era lo Stato, perché lo abbiamo rovesciato. Questo significa ovviamente dare allo Stato grandissime responsabilità, perché deve tenere l'insieme, però, in principio era il comune, non lo Stato. Personalmente, non avrei inserito la città metropolitana, l'ho detto più volte, perché in un norma così solenne occorre rifarsi a organismi che abbiano una radice storica ed anche istituzionale di un qualche peso; dire che la tua Repubblica si fonda, fra l'altro, su una cosa che non c'è, francamente è un po' strano per i cittadini: è una norma un po' di auspicio, però io la difendo nella sua versione comune, provincia, Regione, Stato. Per me questa versione ha un significato. Ma evidentemente non è così per tutti e quindi c'è bisogno di affermare questi principi; ciò probabilmente aiuterebbe anche a dare al Comitato delle Regioni un peso più politico. Se il Comitato delle Regioni si sente portatore di tutte le responsabilità che oggi oggettivamente gravano sulle comunità substatali, esso diventa attore delle politiche che si vanno impostando. Quanta parte dell'Europa di Lisbona è da attuarsi con competenze che sono variamente regionali e locali in diversi Paesi europei? Quindi, questo dà voce alla tematica quando di quella Europa si va a discutere.

Dipende anche da come vengono formati questi organismi e dalle aspettative che ci sono. Infatti, oggi, oltre a questo Comitato, non va molto bene neanche il Comitato economico-sociale. Io mi sono trovato l'unico a dire, nel silenzio generale, che il Comitato economico-sociale è un erede rimasto, un sopravvissuto dell'epoca fordista, perché dovrebbe rappresentare gli interessi economici e sociali dell'Europa e in realtà, per un antico accordo tra Confindustrie europee e sindacati dei lavoratori dell'industria, rappresenta fundamentalmente solo quel settore, che certo moltissimi anni fa era la parte preponderante del mondo del lavoro, ma oggi, con tutta la sua nobiltà, ne rappresenta tuttavia una fetta, Quel Comitato non include tre quarti dei lavoratori del commercio, dell'artigianato, dei

servizi, ma soltanto quei lavoratori dei servizi che fanno capo all'industria; un organismo così è depotenziato in partenza.

In qualche modo un fenomeno diverso, *mutatis mutandis*, oggi accade anche con il Comitato delle Regioni. Qui c'è proprio un problema di dare respiro, e ciò va al di là delle competenze. Francamente, non so se in questo clima si arriverà a riconoscere la Carta del Consiglio d'Europa. Voglio vedere cosa accadrà nella sessione del 6 e 7 febbraio prossimi, se il tema riesce a prendere quota. Oggettivamente, non si è mai discusso seriamente nella Convenzione della dimensione regionale e locale. La prima discussione si farà il 6 e il 7 febbraio. Quelle che vi ho riferito sono discussioni informali che ho avviato proprio in preparazione di questa riunione plenaria e non sono rimasto entusiasta delle reazioni che ci sono state. Tuttavia, la riunione plenaria ancora non si è svolta.

Passo ora agli altri temi europei che sono stati toccati (parlerò successivamente della situazione italiana e delle possibili riforme che noi dobbiamo fare per adeguarci). Certo, è una situazione un po' schizofrenica: un giorno si riunisce una Convenzione che costruisce la voce comune europea in politica estera e il giorno dopo si sentono almeno tre o quattro voci diverse. Il senatore Lauro ha fatto un'osservazione giusta, cioè è difficile che una nuova impostazione istituzionale produca i suoi effetti se non ha un radicamento effettivo. In sostanza, se tutti sono innamorati di Schönberg, anche se si dà loro lo spartito di Verdi, è difficile che alla fine ne esca una sinfonia verdiana, perché quelli la interpreteranno alla loro maniera. Questo è assolutamente vero.

Al riguardo, posso fare due considerazioni. Innanzitutto, non sono difensore d'ufficio di quello che accade in Europa, non ho nessuna ragione per esserlo. Devo però constatare che, al di là delle differenze che chiaramente ci sono (legate alla fermezza franco-tedesca nel dire no a qualunque intervento per ora, all'opinione britannica, che è diversa, e a quella degli altri Paesi che si muovono tra le due posizioni), si delinea una situazione diversa. Nell'insieme, rispetto alla tradizione cacofonica europea (non ce la dimentichiamo!), negli ultimi mesi c'è stata una relativa compattezza su una posizione imperniata sulla centralità dell'ONU, alla quale hanno finito per ricondursi tutti, dai tedeschi ai britannici, pur partendo da sponde profondamente diverse. Quindi, tutto sommato, l'Europa ha giocato un ruolo nel calmare la propensione unilateralista degli Stati Uniti e nel portare la vicenda davanti all'ONU. Non escludo che questo medesimo atteggiamento europeo stia avendo un peso nel dare più tempo agli ispettori e, chissà, nel far prevalere l'interpretazione secondo cui occorra un'altra risoluzione prima di interventi militari. Pertanto, a prescindere dagli atteggiamenti di merito su questa vicenda (che qui non stiamo discutendo), bisogna riconoscere che rispetto al passato c'è una relativa maggiore compattezza, tenendo conto che stiamo parlando non di fratelli gemelli, ma di Paesi che partono da posizioni abbastanza differenziate.

La seconda considerazione, di tutt'altra natura, che volevo fare è che, in un *humus* che lo renda possibile (altrimenti vale l'osservazione iniziale, cioè che la distanza tra Schönberg e Verdi non è colmabile), il cambio

istituzionale può fare da moltiplicatore dei germi positivi. Faccio l'esempio più semplice e allo stesso tempo più difficile: ipotizziamo in astratto, perché a questo non siamo ancora arrivati, che si decida che l'Europa ha un proprio unico rappresentante al Consiglio di sicurezza. Non credo che in questa fase della nostra storia arriveremo a tale risultato (ritengo che invece ciò sia possibile per le istituzioni finanziarie internazionali, cioè per il Fondo monetario e per la Banca mondiale), però ipotizziamo che accada. A quel punto, ovviamente, questo rappresentante dovrà esprimere al Consiglio di sicurezza una posizione europea, non ne può esprimere tre. Quindi, in qualche modo questo fatto istituzionale farebbe da leva che costringerebbe gli europei a cercare la posizione comune più di quanto oggi non siano indotti a fare. In questo senso c'è una interazione, e non più di questo, tra l'*humus* politico e la leva istituzionale, che può tirare la parte convergente.

Rispetto ai punti del Consiglio europeo di Lisbona, possiamo fare anche qualcosa di istituzionale, cioè riuscire a imporre finalmente che il coordinamento di politiche economiche non riguardi solo le politiche monetarie e finanziarie. Sono vent'anni che siamo perseguitati da questo: diciamo che facciamo un Patto di stabilità e sviluppo e poi in realtà questo riguarda solo la stabilità, mentre lo sviluppo si cancella; diciamo che facciamo l'Unione economica e monetaria e poi essa è solo monetaria, quella economica si cancella. Si tratta quindi di un tema all'attenzione della Convenzione. Del resto, dopo Lisbona, non si può dire che l'Europa non abbia fatto niente: in parte a Nizza e poi a Laeken, il Consiglio europeo ha approvato gli indicatori che corrispondono agli obiettivi di Lisbona (quanti diplomati, laureati e specializzati dovremmo avere rispetto alla forza lavoro totale, quanta formazione permanente, quanta ricerca con quanta innovazione). Tutto questo - secondo gli auspici - dovrebbe portare all'economia fondata sulla conoscenza più competitiva del mondo.

A questo punto, non c'è nessuna ragione perché il coordinamento delle nostre economie continui ad essere basato esclusivamente sui parametri di Maastricht e non anche su questi, che non sostituiscono quelli di Maastricht, né li cancellano, ma li affiancano, in modo che alla stabilità finanziaria di Maastricht si accompagni un privilegiamento delle politiche che portano ad ottemperare agli indicatori *latu sensu* sociali, cioè attinenti alla società e non soltanto alla finanza, che vengono fuori da Lisbona. Mi aspetto che il gruppo di lavoro sull'Europa sociale, che dovrebbe riferire alla sessione programmata per il 6 e 7 febbraio prossimi, vada in questa direzione.

Sul tema delle minoranze, ci ha aiutato proprio l'allargamento. Noi europei preesistenti, con gli *standard* di Copenaghen del 1993, ai Paesi allora candidati abbiamo posto, tra i criteri principali di valutazione della loro accettabilità europea, quello di un adeguato rispetto delle minoranze in genere. Avevamo il problema dei russi, sui quali si è scaricata inesorabilmente la vendetta delle Repubbliche baltiche (la storia, si sa, non lascia conti in sospeso). Dovevamo quindi fare accettare alle Repubbliche baltiche che i russi che vivono nei loro territori sono una minoranza, alla quale

devono essere riconosciuti i propri diritti; c'era inoltre il problema delle minoranze, anche transeunti, tra Ungheria, Romania e Polonia, e quello delle minoranze linguistiche. Credo pertanto che nell'Europa dell'allargamento il principio della tutela delle minoranze linguistiche sarà ancora più forte rispetto al passato. Noi abbiamo «giocato» con noi stessi, tant'è che loro ci hanno accusato di avere doppi *standard*, cioè di chiedere a loro quello che non abbiamo fatto con noi stessi. Ora c'è un doppio controllo, che dovrebbe garantire una migliore efficienza in questa politica.

Passo ora al tema della legge elettorale. Probabilmente, in un paragrafo recepiremo, se vogliamo, la posizione del Consiglio europeo della primavera 2002, che era positiva, sulla procedura elettorale uniforme. Teniamo conto che la questione della minore rappresentatività, che abbiamo in Italia, è tutta legata alla storia della preferenza. Nell'insieme, il problema attuale delle leggi elettorali europee è che sovrarappresentano i piccoli e sottorappresentano i grandi, proprio in ragione delle dimensioni di queste circoscrizioni. Insomma, per eleggere oggi al Parlamento europeo un parlamentare tedesco ci vogliono 800.000 tedeschi che votano per lui, per eleggerne uno di Malta - quando Malta ci sarà - ne basteranno neanche 40.000. Ciò pone un problema, perché, se andiamo verso un assetto bicamerale, il principio dell'eguaglianza degli Stati a prescindere dalle loro posizioni trova tutela nel Consiglio mentre, se è l'elettore europeo che è rappresentato nell'altra Camera che viene chiamata in Europa «Parlamento», lì non ci dovrebbe essere questa ponderazione che di fatto oggi abbiamo. Tant'è vero che ha ripreso quota - per ora puramente tra le cose che si dicono - la proposta che un tempo era stata avanzata di stabilire una soglia irrinunciabile di quattro (per cui nessuna circoscrizione nazionale può avere meno di quattro), al di sopra della quale però valga un criterio di pura proporzionalità al numero degli abitanti, il che potrebbe avere effetti abbastanza sconvolgenti. Poi politicamente diremo che non ci sta bene, ma ora che parliamo tra noi italiani dobbiamo ammettere che è formalmente il meccanismo più corretto nel riflettere un principio di elettorato europeo in cui l'elemento della nazionalità sfuma perché è tutelato in qualche modo nell'altra Camera, come accade nel Congresso degli Stati Uniti, dove le circoscrizioni sono uguali nell'eleggere i membri della Camera.

Cosa dobbiamo fare noi italiani? Io sono sempre stato favorevole al Senato delle Regioni. Sono consapevole dell'obiezione che i senatori non voteranno mai questa modifica; personalmente, sono pronto a votarla perché sono vecchio abbastanza da guardare al futuro del Paese anziché al mio, ma immagino che tanti miei colleghi più giovani, se non altro di carica se non necessariamente di età, la possano vedere diversamente. Vi dirò che l'unica ragione vera per la quale avevo pensato in passato che potesse servire un'Assemblea costituente era la seguente: siccome l'Assemblea costituente è a termine, non avrebbe il problema di uccidere una istituzione esistente in forma di suicidio, altrimenti il Senato delle Regioni non lo si farà mai. Al netto di un Senato così riformato, che almeno per me avrebbe un enorme significato positivo, se ci rendiamo conto che

non è proprio possibile farlo, è chiaro che dobbiamo ipotizzare qualcos'altro. Si può immaginare un *mix* tra un rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni e un rafforzamento di organi come questa Commissione. Si potrebbe, a quel punto, porre il Senato davanti all'alternativa: o accetti che su date materie sia vincolante il parere di questa Commissione o accetti di diventare il Senato delle Regioni. Se si potesse formulare in modo credibile l'alternativa in questi termini, allora si otterrebbero alcuni risultati. Certo, sono sempre espedienti rispetto alla prima ipotesi, perché per me è molto importante impegnare direttamente nella legislazione nazionale coloro che rappresentano le istituzioni regionali: da una parte, infatti, si responsabilizza rispetto alle politiche nazionali in cui sono comunque coinvolti, dall'altra, fa da freno strutturale a violazioni del principio di sussidiarietà da parte del legislatore nazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora una volta il presidente Giuliano Amato per la disponibilità dimostrata. La seduta odierna ha registrato un proficuo dibattito. Propongo al Vice Presidente della Convenzione europea di prevedere nella sua agenda l'ipotesi di ritornare in Commissione quando l'argomento che stiamo trattando sarà maggiormente approfondito.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

