

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

—————

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL
TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE DI
SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 NOVEMBRE 1995

—————

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE

Audizione del Ministro per le riforme istituzionali

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 7 e <i>passim</i>	
MOTZO Giovanni, <i>ministro senza portafoglio</i> <i>per le riforme istituzionali</i>	4, 5, 6 e <i>passim</i>	

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro per le riforme istituzionali Giovanni Motzo.

I lavori hanno inizio alle ore 9,25.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea, sospesa nella seduta di ieri.

Oggi è in programma l'audizione del Ministro per le riforme istituzionali.

Ricordo che nella seduta di ieri è stata svolta una relazione dal professor Gianni Bonvicini, direttore dell'Istituto affari internazionali (IAI), in cui è stato analizzato in particolare l'itinerario di riferimento per i processi di integrazione previsti dall'Unione economica e monetaria (UEM), esaminati alla luce delle valutazioni effettuate a diversi livelli sulla nostra situazione, con riguardo anche al contesto in cui operiamo.

Vorrei ricordare al ministro Motzo che l'indagine conoscitiva in corso si propone di approfondire le varie problematiche connesse all'attuazione del Trattato di Maastricht, verificando come il nostro Paese abbia utilizzato tale quadro di riferimento.

Al riguardo, annualmente vengono redatte relazioni sullo stato dell'arte ma l'approfondimento che intendiamo effettuare è volto ad offrire al Senato uno strumento di conoscenza comune sulle moltissime problematiche legate al Trattato in questione affinché il Parlamento sia in grado nelle sedi opportune di fare eventuali osservazioni, oppure di proporre le integrazioni ed innovazioni necessarie sulla base di proprie approfondite valutazioni. Riteniamo pertanto che sia opportuno acquisire tale strumento di conoscenza proprio ai fini di una nostra attiva partecipazione al processo internazionale, per offrire le nostre valutazioni sulle problematiche legate all'attuazione del Trattato di Maastricht.

La scorsa settimana abbiamo partecipato alla Conferenza degli Organismi specializzati nella trattazione degli affari comunitari (COSAC), tenutasi a Madrid: in essa si è discusso sul problema dei rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo ai fini del miglioramento in senso democratico del processo di formazione delle decisioni comunitarie. In tale quadro complessivo, merita quindi una particolare attenzione il ruolo del Parlamento nel processo decisionale comunitario nonché l'attività svolta dalla Giunta come interlocutore degli Organi specializzati dei Parlamenti nazionali nella COSAC e come sede di raccordo con il Parlamento europeo.

Abbiamo chiesto l'intervento del ministro Motzo poichè riteniamo che egli possa dare un prezioso contributo ai nostri lavori anche per la sua qualificata preparazione personale in questo settore poichè egli, oltre ad essere Ministro per le riforme istituzionali, è anche uno studioso dei problemi di organizzazione dello Stato. Pertanto, gli è stato chiesto di verificare le deficienze della nostra organizzazione, sia quelle registrate sia quelle che potranno evidenziarsi e che quindi avremo necessità di colmare per essere in linea con gli altri Paesi nell'attuazione del Trattato di Maastricht.

Do senz'altro la parola al ministro per le riforme istituzionali Motzo.

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali*. Signor Presidente, anzitutto vorrei ricordare la mia esperienza di consigliere giuridico della Commissione comunitaria in anni piuttosto lontani. Comunque, prima di rispondere sinteticamente a quanto mi è stato richiesto, considerato che «la carne al fuoco» è tanta – mi sia consentita questa espressione – e poichè il tempo a disposizione oggi non è molto, vorrei sapere quali sono i tempi in relazione alle questioni di carattere istituzionale che riguardano attualmente l'Unione europea, su cui ho un *draft* che intendo consegnare alla Presidenza affinchè sia messo a disposizione di tutti i membri della Giunta (*).

Vi sono questioni più specifiche che riguardano tutti gli aspetti della transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, su cui esiste un rilevante complesso di studi, che abbiamo approfondito insieme con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, Masera, proprio in vista dei problemi più attuali ed urgenti, problemi che riguardano non solo il Governo in carica ma qualsiasi altro Esecutivo dovesse sopraggiungere.

Se lei, signor Presidente, lo ritiene opportuno potrei rapidamente sintetizzare il documento al quale ho fatto riferimento, accennando ai problemi istituzionali di cui ci si sta occupando, e poi eventualmente fare un accenno molto rapido ai problemi attuali, di cui si preoccupa anche il Presidente del Consiglio, in relazione alle norme del Trattato di Maastricht che prevedono la determinazione del tasso di disavanzo nazionale degli Stati membri a cura di organismi comunitari e della Banca europea, evidenziando tutte le conseguenze a cascata che si verificano a seguito dell'attuazione di questo tipo di disposizione. Questo è un argomento più specifico. In effetti, signor Presidente, si tratta di questioni assai complesse e alquanto vaste, la cui analisi richiede tempi lunghi, in ordine alle quali è certamente opportuna la presenza del ministro Masera considerando il collegamento esistente tra le varie problematiche. Con il ministro Masera abbiamo svolto un lavoro congiunto dopo aver istituito con lui una commissione di studio per affrontare tali questioni.

(*) Il documento figura come Allegato alla seduta alle pagine 11 e ss.

Questo è stato fatto proprio in vista del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea.

DUJANY. Ritengo importante distinguere la parte istituzionale da quella monetaria.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali*. Per quanto riguarda i problemi di tipo economico e monetario, il Ministro per il bilancio e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, Masera, ed io siamo in possesso di una serie di elaborati che saranno sottoposti all'attenzione della Giunta nel prosieguo dell'indagine.

Per quanto riguarda le questioni di tipo istituzionale, connesse ai nostri rapporti con l'Unione europea, non è intenzione del Governo proporre scambi tra le Presidenze di turno dell'Unione europea: una tale richiesta è da escludere nel modo più assoluto in quanto comporterebbe una sicura perdita di prestigio per il nostro Paese.

Per quanto riguarda il problema relativo alla eventuale coincidenza tra le elezioni politiche italiane ed il semestre della Presidenza italiana presso l'Unione europea, il Governo ritiene che dovranno essere le Assemblee parlamentari ad esprimere una precisa valutazione in proposito, considerando le leggi e le vicende elettorali quelle di maggiore carattere politico, ed in quanto tali, da sottoporre nel modo più assoluto alla esclusiva valutazione politica delle Assemblee parlamentari, le cui decisioni saranno prontamente accolte e seguite dal Governo nel corso del semestre di Presidenza italiana.

Per quanto riguarda la sessione comunitaria straordinaria, ricordo che proprio durante il semestre di Presidenza italiana, esattamente con l'apertura della Conferenza di revisione, è prevista la verifica delle norme contenute nel Trattato di Maastricht, in merito alle quali sono affiorati notevoli motivi di scontento da parte di vari Stati membri, prima tra tutti, dalla Germania. Io stesso sono in possesso di documenti del Ministro delle finanze tedesco, del Governatore della Banca federale e di altri recanti proposte di modifica alla parte del Trattato di Maastricht concernente la politica monetaria.

In tale prospettiva, sarebbe effettivamente reale l'esigenza di giungere rapidamente anche ad una concertazione nel nostro Paese: comunque con il ministro Masera abbiamo già studiato l'eventuale atteggiamento del Governo italiano in ordine alla revisione delle norme vigenti.

Sotto questo profilo, il Governo ritiene che sarebbe dunque opportuno prevedere una sorta di «mini» sessione comunitaria in cui eventualmente le Camere discutano congiuntamente gli indirizzi da impartire nel corso della Presidenza di turno, che il Governo si impegnerà a seguire.

PRESIDENTE. Ricordo che per la prossima settimana presso il Parlamento è prevista la discussione sulle questioni europee ed in particolare sugli indirizzi che il Parlamento intende dare per il semestre di Presidenza italiana presso l'Unione europea.

In quella occasione, occorrerà affrontare anche la questione delle scelte dell'Unione europea e degli indirizzi dei vari Gruppi politici

italiani verso i Paesi dell'area mediterranea, argomento questo che sarà affrontato in occasione della Conferenza di Barcellona.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali*. In un recente incontro organizzato a Tunisi si è deciso che saranno affrontate le problematiche relative a determinati settori quali la protezione dell'ambiente ed i trasporti nell'area mediterranea in occasione della Conferenza di Barcellona, in seguito alla volontà espressa dai Paesi membri della Lega araba di creare un'area doganale privilegiata euro-mediterranea, collegata all'Unione europea.

Costituendo dunque quest'ultimo l'argomento di maggior peso politico che la Conferenza di Barcellona dovrà affrontare giungendo a determinati risultati, sarebbe auspicabile una chiara risposta dal Parlamento in ordine a questa iniziativa tesa - ripeto - alla creazione di un'area economica integrata.

Per quanto riguarda i temi istituzionali, considerando insufficiente l'attuale disciplina comunitaria, il Governo auspicherebbe, dopo aver ascoltato ed assunto le determinazioni di indirizzo da parte delle Assemblies, l'introduzione di una vera e propria «parte comunitaria» da prevedere nella Costituzione italiana.

In considerazione del Trattato di Maastricht, anche nel caso in cui questo sia sottoposto a modifiche, la nuova disciplina comunitaria dovrebbe poter consentire tutti i collegamenti interni che eventualmente preludano a revisione di norme costituzionali ormai obsolete: in sostanza, la soluzione più semplice sarebbe l'apporto di integrazioni al dettato costituzionale, con un aggiustamento, in primo luogo, dell'articolo 11, sulla linea di quanto proposto ad esempio, dall'onorevole Pericu.

Premessa tale ipotesi, la revisione del dettato costituzionale dovrebbe, secondo il ministro Masera e me, salvo una verifica presso le Assemblies parlamentari, estendersi ad altri articoli, in particolare all'articolo 77 della Costituzione, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali.

Secondo il Governo, il problema può dunque essere risolto con l'apporto di articolate modifiche a vari articoli della Costituzione; si tratta cioè di un complesso processo di revisione della disciplina vigente che può avere inizio dalla modifica dell'articolo 11.

Salvo stabilire le modalità di intervento, nonchè il soggetto costituzionale cui spetta il perseguimento di tale compito, l'intenzione del Governo è di prospettare al Parlamento l'ipotesi di questo aggiornamento, da attuare in tempi brevissimi, viste le esigenze ormai immediate.

Ricapitolando, per quanto riguarda l'articolo 11 l'integrazione prevista secondo il modello di revisione che è stato proposto alla Camera dall'onorevole Pericu.

Le altre modifiche che si prospettano riguardano intanto l'articolo 77 della Costituzione e in proposito vorrei essere estremamente preciso. Presso la Commissione affari costituzionali del Senato è entrata in una fase ormai piuttosto avanzata la discussione delle modifiche da apportare all'articolo 77 della Costituzione, relativo ai poteri di decretazione d'urgenza da parte del Governo. Il Comitato ristretto ha concluso i suoi lavori e la Commissione ha iniziato l'esame delle cinque proposte pendenti. Il Governo ritiene che i poteri di decretazione d'urgenza previsti

dall'articolo 77 debbano essere integrati con la previsione in favore del Governo, su mozione motivata, secondo i canoni dei regimi parlamentari, al momento in cui gli viene conferita la fiducia, di una delega generale ad adottare misure per affrontare le congiunture economico-finanziarie. L'Esecutivo, questo e quelli che lo seguiranno, deve disporre di tale potere, proprio per far fronte alle esigenze derivanti dall'applicazione del Trattato sull'Unione europea. Non è possibile altrimenti risolvere i problemi che la congiuntura economica e finanziaria pone di giorno in giorno, neanche con lo strumento del decreto-legge. Perchè abbiano realmente efficacia, le misure vanno adottate, infatti, con immediatezza, senza comunque affrontare l'alea delle reiterazioni.

Secondo il testo proposto dal presidente Corasaniti, una delle cinque proposte pendenti che oggi riprendiamo a discutere in seno alla 1^a Commissione, sarebbe infatti di prevedere in partenza una delega al Governo a procedere, mediante decreti legislativi, all'adozione di immediate misure d'urgenza relative alla congiuntura economica e finanziaria, stabilendo altresì come si diceva un controllo per gli eventuali abusi rispetto ai poteri delegati da parte del Governo stesso. Tale controllo agisce a iniziativa di un quarto o di un quinto dei membri dell'Assemblea presso cui si esamina la decretazione delegata, ma anche ad opera di una serie di soggetti istituzionali. Tutti questi soggetti potrebbero rivolgersi alla Corte costituzionale per un controllo molto rapido, con tempi brevissimi, sulla specifica legislazione delegata varata dal Governo, reprimendo eventuali abusi dei poteri di delega.

Ho descritto quindi una prima parte del quadro che dovrebbe connettersi e seguire alla revisione dell'articolo 11.

La successiva parte del quadro, sulla quale però non credo di avere oggi il tempo per potermi diffondere, riguarda il collegamento fra le discipline a cui ho accennato finora e le ormai urgenti modifiche dell'articolo 81 della Costituzione. In proposito vorrei ricordare subito che, purtroppo, il nostro Paese ha ratificato il Trattato di Maastricht mediante legge ordinaria, forse sorvolando sui problemi di natura costituzionale che alcune delle norme contenute nel Trattato pongono. In altri Paesi invece in Francia, certamente, in Germania e in Spagna si è proceduto a una revisione delle norme costituzionali prima della ratifica del Trattato, proprio su quegli aspetti rispetto ai quali noi prospetteremo ora un recupero dell'operazione che le nostre Assemblee parlamentari non hanno ritenuto di compiere in occasione della ratifica.

PRESIDENTE. Quali articoli del Trattato incidono?

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali*. Potrei richiamare subito a titolo esemplificativo, perchè non si tratta solo di questi, gli articoli 104C, sui disavanzi pubblici eccessivi, e 109, soprattutto la lettera J, sui criteri di convergenza, che contengono norme pesantissime, e, a costo di anticipare un po' il discorso, esclusivamente a titolo indicativo, inserirei anche l'articolo 103, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per reprimere i disavanzi statali eccessivi sono previste da parte della Commissione misure di ritorsione pesanti. Qui accenno soltanto a qualcuna di esse: «Fin tanto che uno Stato membro non ottempera alle

decisioni prese in conformità del paragrafo, il Consiglio dell'Unione europea» - che poi diventa Consiglio dei Governatori delle Banche nazionali dei Paesi membri - «può decidere di applicare, a seconda dei casi, una o più delle seguenti misure: chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari che saranno specificate dal Consiglio prima dell'emissione di obbligazioni o di altri titoli», quindi è facile immaginare la sorte delle emissioni di titoli del debito pubblico, «invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione; richiedere che lo Stato membro costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso la Comunità fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto; infliggere ammende di entità adeguata». Con il collega Maserà ci siamo chiesti se era possibile quantificare le dimensioni di queste ammende.

Accanto alle norme che ho ricordato ci sono inoltre i Protocolli allegati, ad esempio il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Tale Protocollo, tra l'altro, si chiude prevedendo che «i dati statistici da utilizzare per l'applicazione del presente protocollo», quello appunto sui disavanzi eccessivi, «sono forniti dalla Commissione». È evidente quindi che i dati statistici forniti dagli istituti nazionali, dall'ISTAT nel nostro caso, non hanno alcun valore e non vengono presi in considerazione.

Accenno solo a questi dati, così, a volo d'uccello, perchè da essi si ha l'idea dell'entità dei problemi e del loro contesto e del perchè si è previsto di predisporre modifiche della Costituzione quanto meno intanto agli articoli 11, 77 e 76, perchè è una legislazione delegata quella che viene prevista dal progetto Corasaniti; la modifica potrebbe cioè sostanzarsi con un'aggiunta all'articolo 76 o con un'integrazione all'articolo 77 e infine all'articolo 81.

In questo contesto si inserisce anche il problema dei Regolamenti parlamentari, un problema serio che desideriamo prospettare perchè di nuovo ci pone di fronte alle peculiarità dell'autonomia delle Assemblee parlamentari. Se si seguono le linee generali, l'archetipo del modello parlamentaristico-rappresentativo, il Governo ha il dovere almeno di segnalare alla Assemblea la necessità di rettificare i Regolamenti parlamentari e di prendere in considerazione i problemi che insorgono dalla loro applicazione. Vengo a quelli più immediati, quelli di cui discuteremo questa sera presso la Commissione affari costituzionali: requisiti di necessità e di urgenza, modalità con le quali riconoscerli o negarli. Il riconoscere questi presupposti di necessità e urgenza alla decretazione o il negarli è un meccanismo che è entrato in opera attraverso una via pilotata dai Regolamenti parlamentari. Si riaffaccia una questione che si era già presentata in passato relativamente alle attribuzioni delle Commissioni affari costituzionali. Tutte le volte infatti che dette Commissioni si accingono a negare o riconoscere i requisiti di necessità ed urgenza, probabilmente, dovrebbero collegarsi con le Commissioni di merito perchè ciascuno di questi provvedimenti, di queste proposte di decretazione si riferisce a temi specifici che rientrano nelle competenze di una delle Commissioni permanenti. Tutto questo non accade, perchè le Commissioni affari costituzionali affrontano le tematiche specifiche solo *prima facie*. Si tratta dunque

di uno dei tanti problemi che riguardano la modifica o l'eventuale riesame dei Regolamenti parlamentari.

Ripeto, il Governo riafferma che per tradizione costituzionale tali modifiche rientrano nella più squisita autonomia delle Camere. Ha però il dovere di segnalare la situazione ed è pronto a fornire assistenza tecnica, anche se non può intervenire. Il regime dei Regolamenti parlamentari ripropone problemi per l'approvazione della legge comunitaria «annuale». Si sa che il meccanismo di tale legge funziona faticosamente con cadenza annuale e che spesso è in ritardo. Sarebbe quindi probabilmente necessario rettificare i Regolamenti parlamentari per ottenere almeno che non vengano regolarmente prolungati oltre le naturali scadenze i tempi di approvazione della legge comunitaria annuale. Ciò infatti induce necessariamente una parte di quei tanti fenomeni, di cui prima si parlava, di mancata o intempestiva trasposizione e quindi di apertura di procedure di infrazione a carico della Repubblica italiana. Siamo uno degli Stati più bombardati quanto a procedure di infrazioni.

Vorrei segnalare subito un problema di particolare importanza che richiede una soluzione nell'immediato: il recepimento della direttiva 94/80/CE, che introduce l'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni comunali a favore di cittadini dell'Unione europea residenti in Italia, in scadenza il 31 dicembre prossimo. Si è cercato di risolvere la questione entro i termini previsti attraverso un emendamento al disegno di legge comunitaria annuale, per evitare di risultare inadempienti in relazione a questo adempimento alla data del 1° gennaio 1996. Non so però se la norma riuscirà a trovare in Aula una definizione nei tempi previsti nel contesto della legge comunitaria annuale. Comunque, il governo ha già predisposto un disegno di legge qualora ciò non si verifichi. Non vorrei che l'Italia assumesse la Presidenza dell'Unione europea con l'apertura di un'ennesima procedura di infrazione a proprio carico per mancata attuazione della direttiva che, in considerazione delle scadenze delle elezioni comunali, prevede il voto dei cittadini degli Stati membri residenti nel nostro Paese alle prossime elezioni comunali.

A questo proposito, data la mia veste istituzionale, vorrei fare una precisazione. Si sarebbero potuti configurare vari problemi di revisione della Costituzione in considerazione della circostanza che si tratta della nuova disciplina di un diritto elettorale, anche se non di quello per eccellenza, l'elettorato politico, ma francamente ho preferito rinunciare all'idea di prospettare una revisione alla quale non si sarebbe mai giunti in tempi prevedibili e seguire l'attuazione della direttiva mediante procedure nazionali compatibili con il tenore attuale dell'articolo 12 della Costituzione.

Questo discorso, che potrebbe sembrare un po' fuori tema, rientra in quello più generale relativo al funzionamento ed alla tempestività della legge comunitaria annuale e alle ragioni per cui non si possono prevedere modifiche nell'immediato a questo meccanismo.

Come ho già preannunciato, vorrei comunque consegnare alla Giunta un documento di riflessione complessivo sulle varie questioni affrontate.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Motzo per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori con il suo intervento, i cui contenuti dovrebbe-

ro essere ulteriormente approfonditi. Pertanto, propongo di continuare il seguito dell'audizione in una prossima seduta.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Il seguito dell'indagine è quindi rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10.

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli Organismi comunitari

DOTT.SSA ROSELLA SALARI

ALLEGATO

QUESTIONI DI TIPO ISTITUZIONALE RIGUARDANTI L'UNIONE EUROPEA*Presidenza di turno*

Va assolutamente respinta l'ipotesi di chiedere ai *partners* europei un congelamento o uno scambio del nostro turno di Presidenza dell'Unione europea, non potendo considerarsi certo ragione determinante l'ipotesi di elezioni anticipate nel corso della prima metà del 1996. Infatti, anche in questo caso, come dimostrato in particolare da altri precedenti (uno dei quali riguarda proprio il *partner* forte della UE, la Germania), non vi sarebbe alcun elemento ostativo all'assunzione della presidenza: pertanto non appare affatto convincente il pretestuoso problema dell'«ingorgo» tra eventuali elezioni politiche e Presidenza italiana della UE.

Inoltre, una richiesta del genere - che tra l'altro richiederebbe per poter avere corso il consenso politico della Commissione europea e dei presidenti del Consiglio dei Paesi europei - certamente non gioverebbe all'immagine dell'Italia in termini di prestigio nelle relazioni internazionali e di fiducia nei mercati finanziari.

Sessione comunitaria straordinaria

Proprio in vista della prossima assunzione da parte dell'Italia della Presidenza di turno, sarebbe opportuno riprendere l'idea, lanciata dall'onorevole Giorgio Napolitano, di fissare in sede di programmazione dei lavori parlamentari un «dibattito di indirizzo per impegnare insieme Governo e Parlamento sulla linea da seguire nel semestre».

Si potrebbe quindi fattivamente dar vita ad una sorta di «mini-sessione comunitaria», in cui entrambe le Camere discutano congiuntamente degli indirizzi da seguire nel corso della Presidenza di turno, auspicabilmente con l'approvazione di un documento finale il più largamente possibile condiviso dalle forze politiche. E proprio questo «passaggio» parlamentare in una materia così delicata, che attiene ormai alla politica estera ma anche alla politica interna, manifesterebbe in fondo puntuale rispetto delle prerogative parlamentari nel nostro ordinamento costituzionale.

Modifiche costituzionali ed istituzionali riguardanti l'Italia

Proprio l'assunzione della presidenza di turno dell'Unione europea potrebbe rappresentare l'occasione per varare anche al minimo essenziale quelle riforme costituzionali ed istituzionali, che sembrano ormai necessitate dall'evolversi dell'ordinamento dell'Unione europea ed in particolare dal progressivo ed in certa misura indilazionabile pieno adeguamento al trattato di Maastricht.

Già nei recenti dibattiti sulle riforme svoltisi nelle sedute della Camera del 2 agosto e del 21 settembre 1995 ho avuto modo di ricordare che nelle legislazioni fondamentali di alcuni Paesi dell'Unione europea – ad esempio, Germania, Francia e Spagna – sono intervenute modifiche costituzionali a seguito del Trattato di Maastricht. L'Italia è ancora indietro sotto questo profilo: il Governo ha ritenuto pertanto opportuno avviare una fase di riflessione sugli adeguamenti costituzionali legati all'Unione europea. Recentemente, e proprio allo scopo di sottoporre ad esame le complesse tematiche che ne derivano, d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, ho istituito una apposita ristretta Commissione di studio composta da esperti.

Limitandomi ad alcuni accenni esemplificativi, vanno innanzitutto ricordati i vincoli posti in sede europea alla determinazione dei tassi di disavanzo nazionale, che sembrano esigere già di per sè soli soluzioni di tipo costituzionale. Vanno quindi approfondite le varie soluzioni pensabili a tal fine: dall'ipotesi di ripartire azzerando i capitoli di bilancio (proposta del ministro Masera) a quella di «rateizzare» gli stanziamenti ai dicasteri (secondo il modello spagnolo), fino alla soluzione di prevedere meccanismi automatici di taglio ai capitoli di spesa, facendo riferimento ai pur insufficienti e mal collaudati meccanismi della legge americana Gramm-Rudman-Hollings.

Inoltre, si dovrebbe, a mio avviso, introdurre una vera e propria parte comunitaria della Costituzione, o quanto meno una integrazione dell'articolo 11 della Costituzione stessa, secondo le linee ad esempio del modello di revisione proposto alla Camera dall'onorevole Pericu.

Regolamenti parlamentari

Nella piena consapevolezza che la materia dei Regolamenti parlamentari rientra per costante tradizione costituzionale nella più squisita autonomia delle Camere, quale Ministro per le riforme istituzionali mi permetto di richiamare l'attenzione sull'esigenza di riprendere la riflessione sulle modifiche ai Regolamenti parlamentari, necessarie per un migliore adeguamento alle molte esigenze derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, l'introduzione del nuovo strumento della legge comunitaria, di cui alla legge 9 marzo 1989, n. 86, non ha prodotto del tutto i risultati desiderati, anche e soprattutto per le lentezze nell'esame parlamentare, specie negli ultimi anni, che hanno praticamente vanificato la scadenza del 1° marzo di ogni anno per la presentazione da parte del Governo di tale unica ed obbligatoria iniziativa legislativa.

Più volte, nelle varie sedi parlamentari, ed in particolare nell'ambito della Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato (da ultimo, in quest'organo, il 12 ottobre ed il 14 novembre 1995), sono state avanzate proposte e suggerimenti, soprattutto ai fini di un più effettivo coinvolgimento del Parlamento nella partecipazione dell'Italia alle fasi formative ed applicative del diritto comunitario.

Anche sulla base di quanto sottolineato inizialmente, e quindi per un doveroso rispetto nei riguardi del Parlamento, mi limiterò ad enun-

ciare le modifiche regolamentari auspiccate nelle ricordate sedi: istituzione di una sessione parlamentare annuale (cosiddetta comunitaria) per l'esame in tempi rapidi e definiti della legge comunitaria (sul modello della sessione di bilancio); attribuzione ad un organo specializzato (ad esempio, proprio la Giunta e la Commissione speciale già ricordate) in sede referente dell'esame del disegno di legge comunitaria annuale, nonché dei disegni di legge di ratifica di nuovi trattati, o delle modifiche di quelli esistenti, concernenti l'Unione europea; configurazione della Giunta e della Commissione speciale già citate come «organo filtro» (sul modello delle Commissioni affari costituzionali e bilancio), mediante la previsione di un parere obbligatorio e vincolante per l'approvazione dei progetti di legge comportanti profili di compatibilità comunitaria; previsione della riserva settimanale di una pur minima parte di una seduta di Assemblea, dedicata alla trattazione di atti di sindacato ispettivo concernenti questioni dell'Unione europea; rendere obbligatoria una relazione da allegare ai progetti di legge, attinenti a settori di interesse comunitario, contenente la documentazione riguardante il diritto comunitario e la legislazione comparata dei principali Paesi membri dell'Unione europea nella materia di interesse (sull'esempio della relazione cosiddetta «tecnica» attualmente prevista per i profili finanziari dei progetti di legge di iniziativa governativa).

La nuova «cittadinanza elettorale»

Come da me accennato già nella seduta della Camera del 21 settembre 1995 – in sede di replica ed a conclusione della discussione generale sul progetto di legge Bassanini ed altri – occorre affrontare organicamente una «triade» di problematiche (costituzionali e non) riguardanti l'accesso alle rappresentanze amministrativa e politica e che investono un concetto nuovo, legato alla globalizzazione dell'esistenza, che ho definito come nuova «cittadinanza elettorale» (parte specifica della nozione più vasta di «cittadinanza europea»): il voto degli italiani all'estero (materia attualmente all'esame del Senato, dopo l'approvazione della Camera); la partecipazione alle elezioni amministrative degli stranieri extra-comunitari residenti da un certo numero di anni, in riferimento alla Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 5 febbraio 1992; infine, l'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni comunali a favore di cittadini dell'Unione europea residenti in Italia, in attuazione della direttiva comunitaria 94/80/CE del 19 dicembre 1994, che impegna in tal senso alla trasposizione gli Stati membri entro il 1° gennaio 1996.

A quest'ultimo riguardo mi sono impegnato affinché il Governo presentasse un apposito emendamento, volto a prevedere il conferimento della delega al Governo per l'attuazione della direttiva 94/80/CE nell'ambito di progetto di legge comunitaria attualmente in discussione in Senato, onde consentire la partecipazione dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea alla prossima tornata primaverile.

Modifiche istituzionali nell'ambito dell'Unione europea

Non solo va respinta – come si è detto – l'ipotesi di richiedere un congelamento del nostro turno di Presidenza, ma soprattutto occorre impegnarci, ognuno a seconda delle proprie competenze istituzionali, affinché la Presidenza italiana possa assumere una connotazione che superi l'ordinaria amministrazione, la gestione degli affari correnti, ma punti all'ambizioso obiettivo di «lasciare il segno», contribuendo così in particolare alla messa a regime dei processi di integrazione europea.

In relazione alla delega da me ricevuta dal Presidente del Consiglio concernente espressamente anche il confronto sulle questioni istituzionali ed elettorali, con la cura dei rapporti con le istituzioni e gli organismi competenti dell'Unione europea – ritengo doveroso richiamare l'attenzione sull'esigenza di un forte impegno italiano, ai fini delle riforme istituzionali nell'ambito dell'Unione europea.

Gli argomenti sul tappeto a questo proposito sono molteplici. Volendo limitarmi a citare quelli a mio avviso più rilevanti, ricorderò innanzitutto l'esigenza di riprendere il tentativo, abbandonato a metà via, di varare un progetto di Costituzione europea, già all'attenzione della Commissione istituzionale del Parlamento europeo nella precedente legislatura.

Inoltre, occorre riprendere la questione della procedura elettorale uniforme applicabile alle elezioni delle rappresentanze dei vari Paesi membri nel Parlamento europeo, in conformità alla risoluzione (pur non attuata nelle elezioni del 1994) approvata dal Parlamento europeo stesso nella seduta del 10 giugno 1992.

Infine, vanno poste le basi per il «rilancio aggiornato» del progetto di «difesa europea», facendo tesoro dell'esperienza fallita della CED e tenendo conto dell'esigenza di definire l'eventuale rapporto di distinzione o, se si preferisce, di complementarità rispetto alle strutture dell'Alleanza atlantica. *Per incidens*, sottolineo che il concetto stesso di difesa integrata europea giunge al cuore di uno degli aspetti più delicati concernenti la sovranità nazionale e costituzionale dei singoli Paesi.

Vi sono poi ulteriori questioni più squisitamente «istituzionali»: la ridefinizione dei poteri del Parlamento europeo, soprattutto in relazione alle materie ora attribuite al Consiglio dei Ministri; la revisione dell'organizzazione, della composizione e del funzionamento della Commissione europea; il superamento della regola dell'unanimità (da conservare solo per una serie di materie più rilevanti) e l'introduzione generalizzata del principio di maggioranza, ovunque non si dia applicazione al celebrato principio di sussidiarietà.

Queste ultime ed altre tematiche dovranno essere affrontate dalla Conferenza intergovernativa per l'adeguamento del Trattato di Maastricht, che proprio nel corso della propria presidenza l'Italia dovrà procedere ad avviare il più proficuamente possibile, sulla base dei contenuti della risoluzione, approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 17 maggio 1995, sull'attuazione e lo sviluppo dell'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996.

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli Organismi comunitari

DOT.T.SSA ROSELLA SALARI

