

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

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 NOVEMBRE 1995

—————

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE

Audizione del Vice Presidente del Parlamento europeo

PRESIDENTE	Pag. 1, 6, 10	IMBENI	Pag. 1, 8 e <i>passim</i>
DUJANY (<i>Misto</i>)	7		
MAFFINI (<i>Lega Nord</i>)	8		

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il vice presidente del Parlamento europeo, Renzo Imbeni.

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

Audizione del vice presidente del Parlamento europeo, Renzo Imbeni.

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.

Ringrazio il vice presidente Imbeni per aver accolto il nostro invito. Ricordo ai colleghi che il deputato Imbeni, oltre a rivestire la carica di Vice Presidente del Parlamento europeo, ha una notevole esperienza come sindaco e quindi è pienamente consapevole dello sforzo che il nostro Paese deve compiere per pervenire ad una riformulazione del Trattato di Maastricht.

Comunico infine che per sopraggiunti impegni il professor Alessandro Fontana, l'altro Vice Presidente italiano del Parlamento europeo, non ha potuto essere presente e sarà pertanto ascoltato in una successiva audizione.

Do quindi la parola al vice presidente Imbeni.

IMBENI. Desidero anzitutto ringraziare la Giunta per l'invito che mi ha rivolto. Da una rapida lettura del resoconto sommario dell'audizione del ministro Motzo svolta ieri mi sono fatto un'idea dei problemi principali di cui si è discusso. Per quanto riguarda il ruolo della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, condivido le sollecitazioni a valorizzare il ruolo e ad attribuire ad essa rispetto al diritto comunitario funzioni simili a quelle della Commissione bilancio e della Commissione affari costituzionali per le materie di loro competenza. Condivido altresì la notazione circa la scarsa attenzione che normalmente si manifesta nelle nostre Assemblee parlamentari relativamente alle vicende comunitarie.

Vorrei parlare subito della ragione per cui in alcune riunioni della Conferenza degli Organi specializzati negli affari comunitari (COSAC) degli ultimi tempi si è potuto assistere ad una discussione non sempre chiara tra i Parlamentari nazionali ed il Parlamento europeo a proposito delle distinte funzioni circa le prospettive di revisione del Trattato di Maastricht.

Ritengo che per affrontare tale problematica sia opportuno discutere con un approfondimento maggiore di quanto normalmente non accada dei motivi per cui diversi Parlamenti nazionali hanno avuto la sensazione di essere stati in parte svuotati dei propri poteri di controllo rispetto ai procedimenti legislativi comunitari o a decisioni comunitarie e che questi poteri di controllo siano stati trasferiti al Parlamento euro-

peo. Di qui la discussione anche sul presunto conflitto tra i due tipi di Assemblee.

Personalmente non condivido questa analisi, poichè non è basata sulla realtà dei fatti. L'aspetto sostanziale è che la costruzione dei pilastri dell'Unione europea derivante dal Trattato di Maastricht ha fatto sì che per quanto riguarda il secondo ed il terzo pilastro, quello della politica estera e di sicurezza comune e quello della cooperazione nella giustizia e negli affari interni, sia effettivamente intervenuto uno spostamento del livello decisionale. Tuttavia tale spostamento si è avuto dal livello nazionale a quello intergovernativo poichè si tratta di aspetti che rientrano nella competenza del Consiglio. Ciò ha fatto sì che fosse ridotta la possibilità di controllo delle singole Assemblee parlamentari nazionali sull'azione dei vari Governi, senza però che il Parlamento europeo potesse svolgere a sua volta una funzione effettiva di controllo nè tanto meno di codecisione rispetto alle due grandi aree di attività comunitaria.

Partendo da questa situazione qualche Paese ha adeguato, rafforzandola, la propria normativa relativa al controllo del Parlamento sull'attività di Governo. Dopo Maastricht alcuni Paesi hanno addirittura modificato la propria Costituzione. Ciò non è avvenuto in Italia; nel nostro Paese non vi è alcuna valutazione, alcuna riflessione sull'opportunità o sulla necessità di affrontare anche dal punto di vista costituzionale il tema dell'azione di controllo parlamentare sull'attività di Governo.

La discussione su questi temi è assai diversificata nell'ambito dell'Unione europea e la diversità passa anche attraverso la collocazione geografica dei singoli Paesi in riferimento ad una diversa tradizione di controllo parlamentare. Ad esempio nei Paesi nordici il problema non viene sentito in misura rilevante perchè tradizionalmente in essi l'azione di controllo del Parlamento sul Governo è molto forte, mentre in Paesi ove tale azione è tradizionalmente debole, si è sentita la necessità di trovare formule nuove di controllo.

Quali sono le risposte che si possono dare a questa situazione modificata, anche mediante la revisione del Trattato di Maastricht? Le risposte possono essere di due tipi, tenendo presente che parlo più di indirizzi che non di soluzioni concrete. Una prima strada è quella di cercare forme di espressione collettiva dei Parlamentari nazionali nel loro insieme su alcuni aspetti delle politiche comunitarie. L'esempio più significativo è quello del rispetto del principio di sussidiarietà. L'altra strada è quella invece di fare dei passi avanti, di andare oltre Maastricht, comunitarizzando progressivamente il secondo ed il terzo pilastro.

Dico subito che la prima strada mi sembra ostruita, impercorribile; qualunque sia la forma con la quale si possono o si vogliono suggerire espressioni collettive dei Parlamenti nazionali, ci si scontra con ostacoli insormontabili. Non voglio banalizzare, ma, con riferimento alla COSAC, non vedo bene come la delega ai sei deputati tedeschi, che rappresentano oltre 80 milioni di abitanti, possa essere parificata a quella dei sei parlamentari lussemburghesi che partecipano alle riunioni della COSAC, che è la sola forma, per ora, istituzionalizzata, nel senso che ha un suo regolamento, un suo statuto. È evidente che la delega a questa rappresentanza che parteciperebbe a tale organo collegiale, è una delega che ha ragioni giuridiche diverse da Paese

a Paese e, in ogni caso, non potrebbe mai essere una delega a decidere.

Dico questo perchè a Madrid abbiamo discusso proprio anche di tale ipotesi, con valutazioni diverse, ma la mia opinione abbastanza netta e che credo di poter esprimere, in questo caso, anche come opinione del Parlamento europeo, è che è senza prospettive una strada di questo tipo, cioè insistere sull'ipotesi - ripeto - di una qualsivoglia espressione collettiva dei Parlamentari nazionali, a partire dall'isolamento totale in cui è caduta la prima di queste ipotesi, quella fatta da una rappresentanza del Senato francese, cioè l'ipotesi addirittura della costituzione di una seconda Camera europea, che sarebbe ritornare a prima del 1979, quando non c'era l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Allora, per cercare di concludere il ragionamento, se è vero che c'è una strada che è ostruita da opinioni completamente negative di molti Paesi e impossibilità di natura giuridica, tanto vale concentrare l'impegno e lo sforzo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo per accentuare i passi in avanti che si possono compiere per quanto riguarda la comunitarizzazione appunto delle politiche affari interni e giustizia, nonchè affari esteri, sicurezza e difesa.

In quale modo si può dare un contributo ad andare in questa direzione? Sicuramente, a mio avviso, per quanto riguarda l'Italia, è accentuando anche, con necessarie modifiche normative, la funzione di controllo del Parlamento sul proprio Governo. Ho visto che nella discussione di ieri avete già affrontato questo problema; effettivamente, se io guardo alla situazione di altri Paesi, senza prendere l'esempio limite della Danimarca, che, a mio avviso, denota una situazione esasperata, esagerata, nel senso che nessun ministro del Governo danese può partecipare a una riunione del Consiglio senza aver avuto prima un apposito mandato negoziale dalla competente Commissione parlamentare del proprio Parlamento: anche se questa regola in Danimarca fu fissata al momento in cui c'era un Governo di minoranza e di conseguenza c'era bisogno di garanzie particolari; o, senza voler prendere ad esempio situazioni meno vincolanti ma ugualmente molto severe, quali quelle della Svezia, della Finlandia, della Gran Bretagna e così via, credo che si debba passare ad una fase in cui comunque questa funzione di controllo il Parlamento la possa effettivamente esercitare andando al di là delle norme attuali.

Abbiamo insistito, come rappresentanti permanenti del Parlamento europeo, il vice presidente Fontana ed io, in un'audizione informativa presso la Commissione istituzionale del Parlamento europeo, perchè al più presto la Conferenza dei Presidenti assegni la relazione sulla funzione dei Parlamenti nazionali, una relazione che dovrebbe essere perciò assegnata nelle prossime settimane ad un deputato e che nei primi mesi del prossimo anno dovrebbe potere, dopo la discussione in Commissione affari istituzionali, essere presentata in Aula.

Abbiamo insistito su questo perchè effettivamente noi siamo convinti della discussione che abbiamo sviluppato nel Parlamento europeo sulla necessità di una sorta di alleanza fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali rivolta proprio a rafforzare le particolari funzioni di controllo e di legislazione che, con diverse funzioni, abbiamo.

Oltre ad una nuova relazione sempre sulla revisione del Trattato di Maastricht, che dovrebbe vedere la sua fase conclusiva in Commissione probabilmente già in gennaio, perciò una relazione di carattere generale sul testo approvato dal gruppo Westendorp, questo documento sul ruolo dei Parlamenti nazionali dovrebbe agevolare, favorire questa collaborazione, questa alleanza tra i livelli parlamentari.

Per quanto riguarda poi la scadenza prossima sulla quale voi, insieme alla Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera, dovrete lavorare, cioè la riunione della COSAC italiana, vorrei segnalare, in termini anche di proposta, perchè mi pare che come indicazione tematica si sia in parte già definito l'ordine del giorno, anche se rimane parecchio ancora da decidere, l'idea che si possano invitare come osservatori anche rappresentanti dei dodici Paesi che hanno partecipato alla Conferenza di Barcellona, i Paesi terzi, poichè - almeno così sono stato informato - alcuni degli stessi consigli che si terranno sotto la Presidenza di turno italiana saranno non «a quindici» ma «a ventisette». Potrebbe essere un segnale il fatto che il Paese ospitante della futura COSAC proponga agli altri Paesi di invitare, ripeto, come ospiti perchè non si può modificare il regolamento, questi rappresentanti, in forma diversa, come vorranno loro, dei dodici Paesi che ho detto.

Concludo, sempre a proposito della COSAC, in coerenza con quanto ho detto, segnalando timidamente da parte mia la inopportunità di accogliere un invito espresso - forse troppo accalorato della discussione finale della COSAC di Madrid - cioè quell'invito a rimettere in discussione il regolamento della COSAC, per quanto riguarda l'articolo nel quale si stabilisce che essa non è un foro in cui si prendono delle decisioni, appunto per le stesse ragioni per le quali prima mettevo in guardia dalla ricerca di forme di espressione collettiva decisionale dei Parlamenti nazionali. Per cambiare il regolamento della COSAC è necessaria la unanimità: questa unanimità non c'è oggi, non ci sarà domani e mi pare una discussione perciò del tutto poco utile, poco proficua, senza alcun possibile risultato. Se qualcuno ritiene che discutere senza concludere significhi provocare frustrazione nei partecipanti, allora la frustrazione è scritta nel Trattato e nel regolamento; però, appunto, ritengo che sarebbe meglio dedicare le nostre energie a fare in modo che questa discussione sia una discussione ricca di contenuti, di proposte.

Io mi fermo qui, vi ringrazio della vostra attenzione e sono ovviamente a disposizione per rispondere ad eventuali quesiti.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice presidente Imbeni; egli ha ben illustrato le questioni, sottolineando che in una parte del dibattito svoltosi alla COSAC di Parigi è emersa, oltre a indicazioni diverse, anche la divergenza tra coloro che chiedevano la costituzione di una Commissione per la verifica della sussidiarietà e coloro che si sono invece espressi per il rafforzamento del rapporto tra i Parlamenti nazionali e i rispettivi Governi.

Volevo informarvi che abbiamo preso conoscenza del progetto informale della relazione del Gruppo di riflessione che sarà presentato nella prossima riunione del Consiglio europeo di Madrid, anche a seguito di un nostro incontro con il Presidente della Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei deputati, per chiedere al

Governo un dibattito in Parlamento sulla Conferenza di Barcellona e per fissare anche un calendario per la prossima COSAC in Italia. Abbiamo avuto un interessante colloquio con il Ministro degli Esteri ed abbiamo avuto modo in quella sede di ribadire la posizione da noi espressa in sede di COSAC di Madrid che comunque non è definitiva perchè ci auguriamo che questa indagine conduca la Commissione, per quanto riguarda questo problema, ad una linea unitaria.

Mi sembra che si possa già dare atto alla nostra rappresentanza di aver fatto in parte recepire in questo rapporto finale alcune indicazioni ed alcune tesi. Come punto di mediazione abbiamo portato questo progetto di documento del Gruppo di riflessione Westendorp, riaffermando la necessità di un rapporto forte tra i Parlamenti nazionali e i Governi; il documento riserva discrezionalità al dibattito tra i Parlamenti nazionali e il Governo per la regolamentazione di questo rapporto. È stata inoltre recepita la particolare valenza della Dichiarazione n. 13, allegata al Trattato di Maastricht, sul ruolo dei Parlamentari nazionali nell'Unione europea.

Si afferma la necessità che la COSAC non venga istituzionalizzata, come diceva il professor Imbeni, perchè una istituzionalizzazione irrigirebbe i rapporti o creerebbe di fatto una seconda Camera. Vi è tuttavia un'idea al riguardo, una nuova ipotesi per migliorare i rapporti fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Una parte dei componenti del Gruppo ritiene opportuno che i membri della Commissione europea si presentino davanti ai Parlamenti nazionali quando le circostanze lo richiedono. Vorrei sapere cosa si intende per circostanze, perchè a mio avviso si tratta di una formula grezza. Mi sembra che il vice presidente Imbeni questa mattina abbia detto che deve essere rafforzato il rapporto tra Governo e Parlamenti: in questo caso vi è un vuoto nei rapporti con la Commissione europea che bisognerà regolamentare.

Vi è infine anche la conferma che il Gruppo non è favorevole alla costituzione della seconda Camera, cosa che anche noi abbiamo affermato con forza; nel documento del Gruppo di riflessione si mette in evidenza che alcuni Paesi propongono di creare un alto Consiglio consultivo che dovrebbe dare pareri sia su proposte in settori che ancora non sono di competenza comunitaria, sia su proposte per le quali esiste un dubbio di interpretazione del principio di sussidiarietà.

Pertanto la presenza nel rapporto finale di questo argomento rinverrà ad un dato politico la soluzione di questo problema e quindi sarà probabilmente una parte integrante del dibattito che si svolgerà in sede di Conferenza intergovernativa.

Invito ora i colleghi che lo desiderano a porre domande per eventuali chiarimenti. È presente il relatore alla Giunta sulla questione dell'adeguamento del Regolamento del Senato ai nuovi compiti che la Giunta stessa dovrà necessariamente svolgere con la revisione del Trattato di Maastricht. Il senatore Maffini sta lavorando ad alcune proposte per migliorare il funzionamento dei rapporti fra questa Giunta e le altre Commissioni e quindi per recuperare la centralità di tale organo nel rapporto informativo con il Parlamento europeo.

DUJANY. Signor Presidente, vorrei porre brevemente due domande concernenti il problema della sussidiarietà. Vorrei sapere quale è la po-

sizione in merito alle regioni, in merito alle minoranze e in merito, naturalmente a questo rapporto di costruzione dell'Europa federalista. Vorrei sapere se è possibile intravedere una soluzione di questo genere o se essa è ancora molto lontana.

MAFFINI. Ringrazio il vice presidente Imbeni di essere venuto qui. Volevo informarlo che in realtà questa Giunta si sta muovendo proprio per cercare di rivalutare il ruolo del Parlamento italiano nell'ambito europeo, sia per quanto riguarda le funzioni di controllo che quelle di indirizzo.

Frequentemente si fa riferimento ai rapporti fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Io personalmente preferirei che si facesse riferimento ai rapporti fra Parlamenti nazionali e Governi e fra Governi e Parlamento europeo, perchè rapporti diretti fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo probabilmente vanno contro l'autonomia che necessariamente gli eletti nelle rispettive Assemblee devono possedere al di là di quelli che sono gli interessi nazionali.

Per questo motivo da un punto di vista formale preferirei parlare in questi termini; in via del tutto informale posso accettare che si discuta dei rapporti fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. La mia preoccupazione principale in questo momento riguarda questa proposta di modifica del Regolamento perchè finalmente si possa incidere in maniera diversa da come è stato fatto fino ad oggi sulle questioni europee.

IMBENI. Personalmente non ho un'opinione ben definita circa l'iscrizione nel futuro Trattato della COSAC. Ritengo che il rifiuto ad accettare questa proposta non sia stato finora sufficientemente motivato, così come la stessa proposta di inserimento. Esiste inoltre un'imprecisione terminologica quando si parla di istituzionalizzazione della COSAC giacchè essa è già un evento istituzionalizzato. Qualora invece con ciò si voglia intendere la trasformazione della COSAC in un organismo di natura decisionale, la mia opinione è nettamente contraria. Circa la possibilità di scrivere nel Trattato che esiste la COSAC, luogo informale in cui rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo si trovano ad affrontare di comune accordo dei temi di interesse nella costruzione dell'Unione europea, non dovrebbero esserci gravi ragioni impeditive, anche se ritengo questo un tema non troppo rilevante.

Per accentuare l'azione di controllo dei Parlamenti nazionali sul processo legislativo comunitario si devono sicuramente trovare forme che possono aiutare la conoscenza e la collaborazione tra i livelli parlamentari. Ad esempio, si è molto discusso del fatto che ogni singola proposta della Commissione europea prima di essere inviata al Parlamento europeo e al Consiglio debba essere sottoposta ai Parlamenti nazionali, in tempi tali da mettere in condizione gli stessi di esaminarla. Si è parlato di un mese di tempo prima di passare ad una fase operativa. A mio avviso sarebbe anche opportuno prevedere che i Parlamenti nazionali, nelle sedi delegate, esaminino il programma legislativo annuale della Commissione, giacchè esso è lo strumento fondamentale di programmazione dell'attività a livello comunitario.

Circa la proposta, che verrà presentata il 5 dicembre, di istituzione di un alto Consiglio consultivo c'è da dire che il relativo paragrafo è stato inserito dietro insistenza del rappresentante di un Paese, anche se gli altri quattordici non dividevano assolutamente l'idea; senza considerare che c'è una contraddizione in termini poichè si parla di altro Consiglio consultivo, ma se un organo è consultivo la sua possibilità di incidere, la sua autorevolezza non sono molto elevate. Tale proposta ha trovato appoggio anche perchè si è fatto un riferimento esemplificativo al principio della sussidiarietà, aspetto particolarmente rilevante e su cui esiste notevole sensibilità.

Per quanto concerne il quesito posto dal senatore Dujany, esso non può avere una risposta da parte mia a nome del Parlamento europeo, ma soltanto come opinione personale. Dico apertamente che ho l'impressione che il termine sussidiarietà, con tutto ciò che vi sta dietro, sia stato inserito nel Trattato di Maastricht più per insistenza di coloro che furono convinti dalle forti argomentazioni dell'ex presidente della Commissione Jacques Delors, che probabilmente anche per la sua formazione era corretto nei significati profondi, che non per una convinzione reale. Successivamente è intervenuta una sorta di riabilitazione di questo termine da parte di alcuni Stati e qui nasce la sensazione che ciò sia stato fatto più per rafforzare un discorso di rinazionalizzazione di certe politiche che non per trovare effettivamente un giusto equilibrio tra livello regionale, livello nazionale e livello europeo.

Ho visto troppe volte usare la sussidiarietà contro la costruzione europea in favore di una rinazionalizzazione di certe politiche e quasi mai il livello regionale, subnazionale era presente. Quindi consiglieri di osservare con attenzione lo sviluppo della discussione sulla sussidiarietà anche per quanto riguarda la revisione del Trattato di Maastricht. Il mio parere è che sicuramente si debba insistere per far funzionare la costruzione secondo i principi della sussidiarietà ma in modo corretto e da questo punto di vista con un'attenzione maggiore alla necessità di distribuire equamente i poteri fra tre livelli anzichè soltanto tra due. Ritengo che tale opinione non sia oggi maggioritaria se non in quei Paesi che hanno una tradizione in tal senso, ad esempio la Germania o la Spagna, laddove in altri le tendenze sono sicuramente più centralistiche.

Condivido l'impostazione che il senatore Maffini dava al suo lavoro come relatore. Effettivamente ciascun Parlamento ha le proprie modalità, rappresentate dai riferimenti costituzionali e legislativi, per esercitare la funzione di controllo. Il tema vero è proprio questo, insieme ad un'eventuale verifica rispetto all'opportunità di modifiche costituzionali dovute ai Trattati europei che esistono o che si andranno a modificare. Quindi il tema dei rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, laddove inteso come costruzione di una correttezza nei rapporti va benissimo, se inteso in altro senso rischia di diventare un falso problema.

Infine ritengo che per il lavoro della Giunta ed anche della competente Commissione della Camera dei deputati, potrebbe essere interessante assumere un'iniziativa diretta, o comunque sollecitare il Governo ad assumerla, circa una procedura uniforme per le elezioni del Parlamento europeo. Si tratta di un tema aperto. Immediatamente prima e subito dopo le elezioni si segnala l'enorme diversità tra un Paese e l'al-

tro; converrebbe allora che fossero proprio i due organismi incaricati di seguire le politiche comunitarie ad avanzare proposte in tal senso.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Imbeni. Mi pare che le risposte che ci ha dato siano importanti e interessanti per il nostro lavoro.

Avrei voluto segnalare di aver acquisito questa indicazione da parte del presidente Imbeni perchè anche noi possiamo sollecitare il Governo e prendere un'iniziativa affinché siano uniformate le procedure, le norme elettorali per l'elezione del Parlamento europeo: mi pare che sia il caso.

Se avremo tempo probabilmente potremo svolgere anche un incontro specifico con il Ministro su questo tema, però, appunto, non so se avremo tempo per farlo.

Ringrazio nuovamente il presidente Imbeni e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 10,15.

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

