

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 OTTOBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CARLO FRACANZANI

La seduta comincia alle 9,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame ed approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht, l'esame del documento conclusivo.

La Commissione è oggi chiamata ad esaminare il documento conclusivo, relativo all'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del trattato di Maastricht, affinché questo possa costituire motivo di sollecitazione costruttiva nei confronti del Governo prima del vertice di Bruxelles del 29 ottobre. In questo modo il Parlamento svolgerà un ruolo non soltanto di verifica e di controllo delle posizioni portate avanti dal nostro Governo in sede comunitaria ma di proposta stimolante e costruttiva.

Alla luce delle rapide trasformazioni e delle carenze del trattato di Maastricht, peraltro a suo tempo sottolineate da più parti, il documento conclusivo al nostro esame non dovrà essere rivolto solo al passato ma rappresentare una proiezione per il futuro nel tentativo di fornire indicazioni utili e costruttive. In sostanza, dovrebbe rappresentare una sorta di dopo Maastricht o meglio di integrazione del trattato di Maastricht. Il documento conclusivo delinea per la prospettiva tre ordini di impegni e di proposte. Il primo, di carattere soprattutto interno. Nel mo-

mento in cui si verificano passaggi di poteri dall'ambito nazionale a quello comunitario, questi non devono significare un ridimensionamento del ruolo del Parlamento. In questa fase di trasferimento di poteri l'unica voce che contribuisce a creare le nuove decisioni comunitarie, in sostituzione di quelle nazionali, non deve essere soltanto quella del Governo ma anche quella del Parlamento e delle regioni. Ciò naturalmente implica una conseguente proposta di modifica di carattere costituzionale che abbia un tale obiettivo. Si tratta, peraltro, di un'idea che abbiamo verificato con delegazioni di altri paesi e che è già stata attuata o è in via di attuazione in altri Stati europei.

Il documento conclusivo contiene altri due suggerimenti-proposte riguardanti soprattutto l'ambito comunitario; in questo senso è auspicabile che venga approvato dalla Commissione prima del vertice di Bruxelles fissato per il 29 ottobre, affinché possa costituire motivo di sollecitazione per il Governo.

Si tratta, peraltro, di proposte che avevamo già delineato nel corso delle riunioni che avevano preceduto la ratifica o in quelle successive realizzate nell'ambito dell'indagine conoscitiva. La prima, concernente il cosiddetto recupero di deficit democratico di Maastricht, la seconda, relativa all'unione monetaria. In seguito alle recenti turbolenze monetarie abbiamo constatato che oltre alla mancanza di un'autorità istituzionale forte (in senso democratico e quindi in direzione di un potenziamento del ruolo del Parlamento europeo), quei pochi elementi di solidarietà previsti dal trattato, in relazione ad

un processo di armonizzazione monetaria, non si sono realizzati.

Alla luce dei fatti si dimostra, quindi, assolutamente illusoria la tesi secondo la quale potrebbe esserci un'Europa a due velocità; non quell'Europa di cui tante volte si è parlato, ma un'Europa incentrata sostanzialmente in un ambito economico-monetario e successivamente in un ambito politico. È evidente che in mancanza di contestualità tra la costruzione del processo politico-istituzionale e quello economico-monetario non sarà possibile realizzare gli obiettivi posti dal trattato di Maastricht, al di là di alcune illusioni che in questi giorni sono state incautamente diffuse dopo la riunione dei governatori delle banche centrali.

In secondo luogo, occorre tener presente il problema del deficit sociale e in particolare quello dell'occupazione.

Certamente, quello monetario è un aspetto di grande significato, ma anche in questo caso, probabilmente, sarebbe illusorio pensare di costruire un edificio impegnandosi soltanto su una splendida facciata o cominciando dal tetto, senza preoccuparsi, contestualmente al processo di unione monetaria, di portare avanti anche un processo di concertazione per una ripresa ed uno sviluppo organici dell'economia europea.

Il fenomeno della disoccupazione interessa l'intera Europa; in cui vi sono paesi che versano in condizioni ancora più gravi dell'Italia, la cui situazione peraltro è assai delicata.

La cifra prospettata, ossia quella di un incremento di 500 mila unità di disoccupati, costituirebbe il dato forse di più forte regressione che sia stato mai registrato dalla fine della guerra ad oggi, nel nostro paese.

Di fronte a tale situazione, che interessa come ho già detto l'Italia ma anche l'Europa, è a nostro avviso assolutamente necessario che venga condotta un'azione di forte concertazione anche per quanto riguarda le economie, sia nel senso di un coordinamento più stretto delle politiche

economiche sia nel senso di un impegno diretto su altri aspetti, a livello comunitario.

Allorquando venivano discusse e preparate le decisioni sul mercato unico, era stato prospettato che tale scadenza doveva essere accompagnata da una concertazione molto più stretta sulle politiche economiche, in una chiave non assistenziale ma strettamente legata alla crescita produttiva e al problema dell'occupazione.

Sostanzialmente, sono queste le indicazioni che emergono dal documento in esame, che si pone in una logica che è non solo di illustrazione di quelli che sono i dati del passato dai quali partire per cercare di ricavarne alcuni insegnamenti per il futuro. Se il documento ha un qualche significato, allora dovrebbe essere definito prima del vertice del 29 ottobre, affinché sia possibile dare un contributo al nostro Governo, inserendoci così in quella logica illustrata nella prima parte del documento, che ha favorito la nostra proposta di revisione costituzionale, su questo punto, affinché, in questa fase di transizione di poteri tra l'ambito italiano e quello europeo, il Parlamento non si ponga soltanto in un ruolo di ascolto rispetto alle decisioni del Governo, già intervenute, ma cerchi di concorrere ad esprimere la voce italiana in sede comunitaria, in una fase di carattere preventivo.

LUCA CARLI. Signor presidente, ho avuto modo di leggere questo documento. Credo che su di esso possiamo senz'altro convenire, ed è molto importante, anzi, che la nostra Commissione si incammini su questa strada, anche perché si tratta di un documento non solo di analisi ma anche di proposte serie e possibili, al fine di fornire un contributo reale nei confronti del Governo, in vista delle prossime scadenze.

Non serve infatti solo richiamare principi di democrazia ma occorre in qualche modo anche attuarli. Per questo sono

perfettamente d'accordo con quanto ha detto poc' anzi il presidente.

Vorrei fare alcune importanti sottolineature nel merito del documento. C'è senz'altro il bisogno di un rilancio dell'idea europea e credo che si vada verso tale direzione. Penso però che in questo momento sia difficile ricreare quel clima di entusiasmo che c'era fino ad alcuni mesi fa. Ci troviamo, infatti, in un momento di ristagno, quasi di preagonia dell'idea europea; ritengo, dunque, che sia nostro compito risvegliare tale idea, al fine di calarla in una fase positiva, di costruzione. Diversamente, la fase stantia in cui attualmente ci troviamo potrebbe diventare preagonica, tale da porci al di fuori della realtà.

Nel documento si parla essenzialmente di due aspetti. Il primo è relativo al processo di democratizzazione, in vista di una crescita complessiva dell'Europa, avendo come punto di riferimento la costruzione di uno Stato federale a livello europeo (anche se in taluni paesi non si va verso tale direzione). Bisogna accertare se gli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere con il trattato di Maastricht erano effettivamente giusti per far crescere anche economicamente il complesso europeo.

Quanto al secondo aspetto, penso di dover svolgere qualche osservazione. Le proposte fatte in ordine al processo di democratizzazione sono a mio avviso giuste. Attraverso il principio di sussidiarietà bisognerà ricreare dei rapporti di competenza tra i vari enti, fra la Comunità europea, gli Stati e, all'interno di questi, le regioni, in modo tale da creare un modello federale completo. È questo un passaggio che merita di essere sottolineato e approfondito, soprattutto con riferimento alla questione relativa al modello di competenze istituzionali fra i vari livelli. Si tratta di un compito da portare avanti in termini molto precisi. Diversamente, la Comunità economica europea, così come è accaduto in questi ultimi anni, tenderà, per favorire il processo di unione, ad entrare in uno di microlegi-

slazione, che andrebbe praticamente a chiudere quegli ambiti di autonomia che hanno i singoli Stati e le regioni, con dei regolamenti fissi e precisi che disciplinano anche i minimi aspetti: il che non sarebbe certo un dato positivo per far crescere l'idea europea, e, conseguentemente, l'integrazione europea.

È, dunque, importante un nostro contributo per dare al Governo qualche *input* da portare all'interno dei vari consessi europei. È altresì importante che la CEE ci lasci spazi maggiori, specialmente nei settori economici, in cui quasi l'80 per cento delle competenze è oggetto di una microlegislazione.

Quanto all'integrazione economica, che costituisce uno dei punti più importanti del trattato di Maastricht, ritengo che essa sia di difficile costruzione e non del tutto centrata in tale trattato.

Premesso che la nostra Commissione si era peraltro intrattenuta in maniera abbastanza critica su tali concetti, penso che l'unione monetaria non possa prescindere da un'unione economica più complessiva, nella quale vengano considerati gli aspetti sociali ed occupazionali. Diversamente, sarà quasi impossibile raggiungere una siffatta unione. In questa sede vi è stato qualche ministro che ha affermato che questo sarebbe il primo passo in vista di compierne altri. Ebbene, io credo che se non si va avanti con un processo di integrazione più complessiva, sotto l'aspetto economico, prevedendo anche alcuni parametri di natura sociale oltre che monetari, evidentemente non sarà possibile raggiungere l'obiettivo né in tempi brevi né in tempi lunghi. Da qui la necessità di ridefinire certi passaggi, al fine di conseguire un obiettivo di crescita equilibrata nella Comunità economica europea.

In questo momento di recessione, tali discorsi sono più difficili da fare e dobbiamo dire con chiarezza che fino a quando non ci sarà un'integrazione maggiore, o riparte a velocità abbastanza elevata la « locomotiva » economica tede-

sca o altrimenti non solo la Comunità ma un po' tutto l'Occidente sviluppato farà fatica a riprendersi.

Per queste ragioni, i nostri sforzi immediati debbono andare in quella direzione, debbono però essere anche rivisti e ridiscussi tutti i meccanismi del trattato di Maastricht; ciò secondo obiettivi di integrazione monetaria e anche di altro genere, di riequilibrio territoriale, con riferimento agli aspetti sociali e in particolare all'occupazione.

BRUNO MATTEJA. Concordo con le analisi e le considerazioni esposte nella bozza di relazione, anche se ritengo che alcuni punti debbano essere enfatizzati; innanzitutto quello dell'occupazione.

Si tratta di uno dei problemi da prendere in maggiore considerazione in quanto la situazione economica che vive tutta l'Europa e specialmente l'Italia rende necessario uno sforzo da parte di tutti i paesi per ridare competitività al sistema.

Altro punto di estremo rilievo è rappresentato dai fondi strutturali. È di grande importanza che l'Italia attinga in qualche modo a questi fondi, dai quali oggi in effetti è esclusa, sicuramente non considerando più il reddito *pro capite*, ma al limite le situazioni subnazionali, regionali; a questo punto probabilmente una parte dell'Italia potrebbe attingere a detti fondi.

Un altro problema sul quale è necessario che i nostri rappresentanti in seno alla Comunità siano più incisivi è il deficit democratico sottolineato anche nella bozza di relazione al nostro esame. È necessario al riguardo un più incisivo ruolo dei parlamenti nazionali; le carenze attuali devono essere superate e la voce dei singoli parlamenti deve risultare più incisiva e considerata.

Un'altra questione di grande importanza, connessa al problema dell'occupazione e del rilancio economico, riguarda le piccole e medie imprese, che occorre abbiano maggiori informazioni sui fondi disponibili nella Comunità, superando le

difficoltà che oggi incontrano a tale riguardo. Occorrono strumenti per superare tale situazione e favorire così questo settore, che è un po' il nocciolo portante dell'economia di tutti i paesi.

Sottolineo infine il problema delle competenze delle regioni. Dobbiamo spingere affinché le regioni abbiano un ruolo ed un compito più importante nella formazione degli atti comunitari; questo aspetto finora è stato sicuramente carente. Solo se riusciremo a far sì che le regioni abbiano più voce in capitolo, andando quindi verso un sistema di tipo federalistico non solo a livello europeo ma anche nazionale, potremo portare più vicine al cittadino le decisioni assunte a livello europeo.

PIER LUIGI ROMITA. Credo che i problemi e le difficoltà che incontra l'applicazione del trattato di Maastricht derivino in sostanza e facciano poi giustizia dell'illusione che aveva finora sostenuto l'azione di integrazione europea e cioè che l'armonizzazione economica e la soluzione dei problemi economico-monetari fosse la strada maestra e comunque la leva fondamentale per portare avanti il processo di integrazione.

Questa visione ha certamente contribuito potentemente a superare una serie di ostacoli e diffidenze sulla via dell'integrazione europea, ma oggi mi sembra stia mostrando tutti i suoi limiti. Le difficoltà dell'Europa oggi sono soprattutto quelle proprie dell'unione economica e monetaria, cui si aggiungono i problemi sociali, che erano stati trascurati e la crisi economica generale che complica certamente la situazione.

In linea generale, dunque, ritengo che il momento di difficoltà che attraversiamo non si possa superare se non tornando a porre l'accento sulla esigenza dell'unione politica. Ciò rende necessario affiancare, come ha ricordato il presidente, agli obiettivi di armonizzazione monetaria quelli di armonizzazione sociale ed anche strutturale. Tutto ciò, per la verità, è già previsto nel trattato di

Maastricht e se la strada dell'unione monetaria si dimostra più difficile del previsto, anche per la congiuntura economica in cui ci troviamo, non si deve rinunciare all'idea di unione monetaria.

Non vi è dubbio che il vecchio principio secondo cui la moneta unica sarebbe stata il vero coronamento del mercato interno resta valido, ma se incontra difficoltà ad essere raggiunto nei tempi ed ai livelli previsti, si può in qualche modo modificarlo o dilazionarlo nel tempo, senza che ciò significhi – ripeto – rinunciare a portare avanti l'attuazione di ulteriori armonizzazioni nel campo del mercato interno.

Il trattato di Maastricht prevede la realizzazione di politiche comuni in tutta una serie di settori finora esclusi e che si possono armonizzare in una qualche misura anche in assenza o ritardando, se necessario, gli obiettivi di unione economico-monetaria.

Vi sono obiettivi di unione politica che si possono e si debbono portare avanti, che sono previsti nella struttura del trattato di Maastricht e sui quali invece si è fatto ben poco progresso fino ad oggi; vi sono poi i temi dell'armonizzazione sociale testé ricordati da altri colleghi e vi è infine il tema della sussidiarietà che deve essere approfondito perché tale aspetto diventa fondamentale nel momento in cui si avvia l'area delle politiche comuni, per evitare che la Comunità si impantani in una serie di legislazioni specifiche, particolari e dettagliate che invece, con il principio di sussidiarietà, potrebbero essere trasferite o mantenute agli Stati nazionali.

Mi rendo conto di un certo clima di rassegnazione o scoraggiamento con riferimento al trattato di Maastricht, vorrei però ricordare che molti di noi quando fu varato il trattato rilevarono come questo avrebbe comportato lavoro per venti anni. Fu forse un'osservazione un po' pittoresca, ma la verità è che il trattato di Maastricht pone una serie di temi sui quali occorre impegnarci ulteriormente.

Non mi scoraggerei se le difficoltà dell'unione economica e monetaria sono più grandi del previsto; si tratta di sviluppare le altre parti del trattato di Maastricht con maggiore rapidità, si tratta di portare avanti i concetti ed i principi in esso contenuti e relativi all'unione politica e contemporaneamente di sviluppare la realizzazione di quelle politiche comuni anch'esse contenute nel trattato.

È evidente che via via che si arriva a forme più strette di integrazione gli aspetti relativi all'unione politica sono indispensabili: nessuno dei nostri Stati nazionali vivrebbe solamente sulla base di misure di carattere economico e monetario; la base della vita dei nostri Stati nazionali è l'unione politica. L'integrazione europea può consentire accordi di tipo economico e monetario, ma oltre certi limiti l'aspetto politico diventa fondamentale, insieme a quello della democratizzazione, della partecipazione dei Parlamenti nazionali e delle regioni alla formazione delle decisioni comunitarie. Sono questi gli aspetti politici sui quali dobbiamo continuare a lavorare senza illuderci che i tempi dell'integrazione completa dell'Europa siano brevi ma senza scoraggiarci di fronte a difficoltà, peraltro prevedibili, sul piano economico e monetario.

Ritengo perciò che l'impostazione data dal presidente al documento conclusivo dell'indagine, tesa a smussare una serie di angoli e di difficoltà rispetto ad un effettivo progresso dell'integrazione politica dell'Europa, debba essere mantenuta senza cedere a tentazioni di scoraggiamento e di rinuncia.

ANGELO LAURICELLA. Condivido quasi totalmente il documento predisposto dal presidente Fracanzani. Già al momento della discussione dell'approvazione del trattato di Maastricht da parte del nostro paese erano emersi vari elementi che evidenziavano come il trattato avesse in sé punti che in qualche modo ne bloccavano gli obiettivi. Le clausole fon-

damentali relative al deficit e all'inflazione introducevano disparità tra i diversi paesi che rischiavano di bloccare il trattato; inoltre emergevano con forza gli elementi riguardanti il cosiddetto deficit democratico e sociale.

L'approvazione del trattato da parte della nostra Commissione fu accompagnata da un insieme di note riferite agli elementi sopra ricordati. Ora che anche la Germania, dopo un tormentato iter, ha approvato il trattato, occorre riflettere in modo complessivo sul ruolo dell'Europa perché quello di Maastricht sia un punto da cui ripartire per recuperare tutti gli spazi ancora non coperti e per superare tutte le difficoltà emerse nel corso del tempo. Le tempeste economiche che si sono verificate hanno dimostrato la necessità di una regolamentazione, pena la disgregazione dell'unità europea (penso alla svalutazione della lira e alla speculazione sulla nostra moneta che poi è diventata la speculazione sull'insieme di altre monete alla rincorsa del marco divenuto moneta fondamentale dell'Europa).

È un periodo in cui la recessione internazionale attraversa l'Europa, colpisce paesi forti come la Germania ma si avventa con violenza in un paese come il nostro più debole dal punto di vista della struttura produttiva, con colpi durissimi all'occupazione e con ripercussioni gravissime nella situazione interna degli altri paesi.

La necessità di una politica sociale, non prevista dal trattato di Maastricht, sta determinando una crisi nuova, nel senso che dalla recessione internazionale stanno emergendo egoismi regionali che si sommano a problemi etnici già presenti in Europa (basti pensare ai problemi di confine che hanno fatto la storia del nostro paese) che rischiano di creare spinte disgreganti. Peraltro non sono ancora chiari gli effetti derivanti dalla disgregazione dei sistemi europei dell'est. Se l'Europa non riesce ad essere un polo

aggregante, il rischio è che il polo diventi un paese dell'Europa, in particolare la Germania federale.

Davanti ai Dodici si delinea un quadro nuovo che necessita di una politica unitaria che li riguardi tutti, nessuno escluso. Tutto questo potrà avvenire solo se si riuscirà ad uscire dalla logica fino ad ora seguita, quella cioè di costruire un'Europa su basi monetarie con vincoli rigidi, con oscillazioni delle monete ben determinate, con obiettivi che è difficile raggiungere in un breve arco di tempo. Occorre compiere un salto politico che armonizzi le politiche interne, che ponga vincoli ai singoli paesi; contemporaneamente si pone con forza la questione democratica relativa al potere sia del Parlamento europeo come istituzione democratica eletta dai popoli dell'Europa sia dei Parlamenti dei singoli paesi.

Sono convinto che su tale terreno sia di grande pregio l'attività prodotta dalla nostra Commissione, come si evince dal testo della relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva. Le proposte di modifica costituzionale e regolamentare assumono grande rilievo ma rischiano di diventare alternative per cui si renderebbe necessario un approfondimento. Poiché abbiamo individuato l'opportunità di dare alla questione un rilievo di carattere costituzionale, occorre proseguire su questa strada dando la possibilità di discutere allo stesso Parlamento affinché da una parte il Governo italiano si impegni a rappresentare le nostre discussioni a livello europeo e dall'altra in Italia si cominci ad operare in questa direzione, dal momento che nel nostro paese il « deficit democratico » si avverte con molta più forza di quanto non si avverta in altri paesi. Da una serie di indagini è emerso che la legislazione della Danimarca e della Germania ha un'operatività molto più avanzata rispetto alla partecipazione dei Parlamenti alle decisioni e alle tematiche europee.

Altri aspetti particolarmente rilevanti si riferiscono a questioni di politica sociale, come quelli, ad esempio, concer-

nenti l'occupazione che stanno avanzando in maniera drammatica, il costo del lavoro, gli investimenti, che pongono un problema di armonizzazione della legislazione in campo sociale e previdenziale.

Nel documento conclusivo, che condiderà, dovrà essere inserito un argomento riguardante le politiche ambientali che dovrà costituire un punto di partenza per lo sviluppo dell'economia in generale e dell'occupazione in particolare. Il problema è quello di stabilire se introdurre un nuovo vincolo che rischia di tramutarsi in una possibilità di scontro tra i diversi paesi, oppure introdurre un vincolo legato alle legislazioni e agli investimenti da destinare ad alcuni particolari settori, affinché ogni paese sia obbligato, se vuole rimanere all'interno dell'unione europea, a perseguire una determinata politica tesa al miglioramento del dato occupazionale.

Nel documento conclusivo manca qualsiasi riferimento al diritto di voto per i cittadini residenti in paesi stranieri in occasione di elezioni amministrative. Sarebbe opportuno che il trattato rivolgesse un invito a tutti i paesi aderenti affinché diano attuazione alla norma in oggetto e che il Parlamento italiano legiferi in materia costituzionale perché i cittadini comunitari residenti nel nostro paese possano partecipare alle elezioni amministrative.

All'interno di tutti questi problemi va ridiscusso il tema riguardante i nuovi poteri da attribuire alle istituzioni europee, con l'obiettivo di realizzare strutture che abbiano le caratteristiche di uno Stato federale. In questo senso condivido alcune osservazioni del collega Matteja, così come sono d'accordo con il documento conclusivo nel punto in cui si sofferma sull'utilizzazione del Fondo di coesione, che dovrebbe vedere coinvolte sempre di più le regioni.

Il documento conclusivo tratta in maniera soddisfacente il problema riguardante la capacità del nostro paese di partecipare al processo europeo, soprattutto in relazione alla fase economica; mi

riferisco alla capacità di utilizzare i fondi strutturali, di partecipare ai programmi di sviluppo europei. Ebbene, il nostro paese deve modificare la propria burocrazia per essere in grado di partecipare attivamente al processo di integrazione europea. In sostanza mentre c'è la tendenza a parlare sempre di più di unione europea si dimostra una minore capacità di operare in direzione della costruzione di un'Europa unita e di utilizzare le risorse a disposizione dei singoli paesi.

Le risposte avute fino a questo momento da parte dell'esecutivo sono state abbastanza scarse anche perché è risultato assolutamente inadeguato la capacità di coordinamento dimostrata dal rappresentante del Governo; in questo senso una parola chiara e definitiva dovrà essere detta nel tentativo di dare soluzione al problema.

Il documento che stiamo per approvare potrà dare un nuovo impulso alla costruzione dell'Europa unita in un momento in cui dopo l'approvazione del trattato di Maastricht si rischia di trovarsi di fronte ad una fase di risacca.

GIANFRANCO ASTORI. Desidero esprimere consenso alla bozza di relazione finale sottoposta alla nostra attenzione; bozza che lungi dal rappresentare una sorta di fotografia dei problemi esistenti delinea con grande chiarezza quali sono le nuove responsabilità e i problemi che dobbiamo affrontare di qui a poco. Uno di questi che va focalizzato in via preliminare è rappresentato dalla sfida che il trattato di Maastricht pone alle istituzioni rappresentative del nostro paese. In questo senso la proposta nella relazione, di immaginare uno strumento parlamentare più adeguato rispetto a quello che oggi i regolamenti ci consentono, credo debba essere posta in primo piano.

La soluzione che è stata indicata, quella della Commissione bicamerale (ne esistono per tante altre questioni che sono meno sicuramente centrali di quelle in oggetto), è a mio giudizio una proposta

da prendere senz'altro in considerazione. Sotto tale profilo vorrei immaginare che il trattato di Maastricht fa mutare, proprio per il deficit democratico che lo caratterizza, il ruolo delle nostre istituzioni. Sono questioni che ci interpellano direttamente e non è più possibile immaginare, come è oggi, che la Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato o la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera siano strumenti adeguati a rappresentare il collegamento necessario tra rappresentanza politica, interessi nazionali e scelte che sempre più appartengono a distanze non democratiche, di carattere europeo.

Siamo dunque di fronte ad un rilancio dell'attività della Commissione, di cui peraltro il presidente si fa interprete con molta puntualità. In ordine alle questioni centrali che ci troviamo ad esaminare, vorrei qui sintetizzarle, anche perché esse già trovano spazio nella relazione, nei seguenti termini. Vi è un ruolo istituzionale che si collega immediatamente all'attività che la Commissione bicamerale si trova a svolgere.

La relazione del presidente centra tale questione con puntualità; le modifiche istituzionali che sono intervenute negli ordinamenti di altri paesi non hanno registrato un riscontro adeguato nell'ambito della nostra Costituzione. Credo pertanto che nel momento in cui andiamo verso una revisione dell'ordinamento generale del nostro paese, attraverso la rilettura della nostra Carta costituzionale, sia essenziale che vi sia una capacità di introdurre i meccanismi adeguati, in cui il tema dell'unione europea venga posto prepotentemente all'ordine del giorno anche dell'opinione pubblica, proprio per la fase di eclissi che le istituzioni comunitarie sembrano vivere in questo momento, nel difficile rapporto di crisi esistente tra politica ed economia. È questo uno degli altri temi che giustamente viene affrontato nella relazione.

La relazione, poi, pone l'accento sul problema dell'unione europea e quindi del modello federale; una questione sicu-

ramente non di poco conto, che non a caso altri paesi si trovano a rifiutare in modo assai vivace: è il dibattito che riguarda i paesi di « impronta » nordica. In particolare, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda è, sotto questo profilo, esemplare.

Mi pare che ci si debba muovere nella logica di individuare questo come un tema non più di politica estera – se così si può dire –, perché già la circostanza che il contenzioso tutto interno ai corpi legislativi (tra la Commissione affari esteri e la Commissione per le politiche comunitarie), specie sul terreno della politica estera, mostra che non abbiamo capito quale sia la direzione di marcia lungo la quale, ormai da parecchi decenni, ci stiamo muovendo, e che è quella di immaginare un'Europa veramente unita e, di conseguenza, non più di immaginare in prospettiva i rapporti intercorrenti tra il nostro e gli altri 11 paesi che fanno parte dell'Unione europea, come rapporti intercorrenti tra popoli e paesi diversi. L'obiettivo verso il quale ci muoviamo è quello dell'Unione europea; si tratta dunque di immaginare questo come un « terreno » domestico, sempre più domestico, così come lo è già, in pratica, su molte questioni di natura economica che ci troviamo ad affrontare.

Non mi soffermo più di tanto sulla seconda questione perché mi pare che la relazione ne dia conto con puntualità, mi riferisco al deficit democratico delle nostre istituzioni. Si tratta di un deficit che non potrà mai essere risolto semplicemente con l'attribuzione di maggiori poteri e responsabilità al Parlamento europeo, configurando comunque una sorta di dialogo tra istituzioni centralizzate e centralistiche. Si tratta di riuscire a collegare opportunamente tra di loro il dibattito che investe oggi anche l'ordinamento regionale del nostro paese (ma su questo punto già altri colleghi sono intervenuti) con la revisione delle strutture rappresentative a livello nazionale, e quindi con il tema della rappresentatività del Parlamento, a livello europeo.

Vi è poi una terza questione, sulla quale già il collega Carli si è soffermato in modo estremamente significativo, quella dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Un tema, questo, che spesso viene utilizzato in modo strumentale per impedire una costruzione autentica della realtà europea. Sussidiarietà significa abbandonare la microlegislazione, di cui troppo spesso si rende colpevole Bruxelles. Non abbiamo il problema di immaginare un diverso tipo di articolazione del sistema di poteri nel nostro paese per sostituirvi ad esso una sorta di microlegislazione, ispirata ad un centralismo questa volta di carattere comunitario.

Vi è infine un'ultima questione sulla quale desidero richiamare l'attenzione della Commissione. Mi riferisco al difficile rapporto che è intervenuto tra politiche ed economie in questa fase congiunturale. L'unione europea è vicenda troppo seria per affidarla — ahimé! — all'andamento dei mercati internazionali (che non a caso sono integrati e prescindono dai confini dell'unione europea).

Se avessimo avuto dei dubbi ed avessimo affidato semplicemente ai dati di cooperazione economica e finanziaria l'avvio della costruzione europea, credo che saremmo qui oggi ancora ad interrogarci se la collaborazione tra Francia e Germania, nel mettere insieme le risorse del carbone e dell'acciaio, che dettero origine al primo nucleo, quello della CECA, fosse economicamente utile e quindi positiva nei confronti dei paesi che furono protagonisti del superamento dell'antagonismo storico presente nella vicenda europea e, più in generale, continentale.

Non a caso, allora, occorre superare quella che è una serie, potremmo dire, di accenti sprezzanti presenti nel dibattito politico di altri paesi (mi riferisco ancora una volta al Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda), che sembrano prendere a pretesto le difficoltà di ordine finanziario ed economico, cui non è estranea certamente anche la stessa Gran Bretagna, per i comportamenti tenuti in occa-

sione delle vicende relative alla svalutazione delle diverse monete europee, a cui la stessa Gran Bretagna non ha potuto sottrarsi, per interrompere la strada dell'unificazione politica del continente europeo. È ancora una volta esattamente il contrario: occorre avere la capacità di individuare con chiarezza un asse portante, che è rappresentato non solo dall'ovvia esigenza e considerazione che l'esistenza di un'unica moneta avrebbe posto al riparo, per esempio, dalle tempeste monetarie che hanno interessato diverse economie dei singoli paesi europei, ma occorre anche avere la piena consapevolezza (altri colleghi hanno già posto l'accento su tale aspetto) di ciò di cui oggi vi è necessità nell'ambito di un sistema dei rapporti internazionali, che sempre più si caratterizza come un sistema di forte scontro e disaggregazione. Occorre più che mai creare un grumo di stabilità politica, economica. Solamente la Comunità europea può assolvere contestualmente questi due obiettivi, non limitandosi come accade per altre formule e altri elementi di organizzazione (che possono essere la NATO, o l'UEO) a svolgere uno di questi compiti, su un terreno più squisitamente militare o politico.

In conclusione, occorre immaginare un approccio adeguato del nostro sistema-paese, che veda il Parlamento protagonista per la fase di riflessione che oggi stiamo vivendo anche nell'odierno dibattito, e che veda il Governo maggiormente consapevole dei riflessi che ciascuna misura di carattere nazionale, che viene puntualmente assunta sul terreno della politica economica, della rivalutazione dei propri conti interni, si viene a determinare automaticamente nei rapporti di carattere internazionale. Ed è allora nella maturazione di tale problema che credo l'approvazione di questo documento — come mi auguro avvenga da parte della Commissione — debba suonare contemporaneamente come la capacità di fissare obiettivi concreti alla nostra azione politica quotidiana, da qui a domani, che

passi anzitutto attraverso l'adeguamento degli strumenti di cui il Parlamento si trova oggi a disporre per affrontare complessivamente la politica comunitaria.

DIEGO NOVELLI. Svolgerò un brevissimo intervento.

Nell'apprezzare il documento predisposto dal presidente e nel dare su di esso il mio consenso, in linea di massima, non credo che – non me ne vogliano i colleghi che mi hanno preceduto – dobbiamo perdere molto tempo a ripetere considerazioni generalmente condivise da tutti, anche perché siamo tutti maggiorenni, vaccinati ed europeisti!

Credo che non esista paese al mondo, a livello di rappresentanza politica, più europeista dell'Italia. A parole siamo grandiosi da questo punto di vista. Anche a livello di rappresentanza nazionale presso il Parlamento europeo, la nostra è quella più europeista. Purtroppo abbiamo – e questo va detto – una burocrazia, una struttura interna chiaramente antieuropeiste. Il che crea degli ostacoli, frappone delle difficoltà, evidenziando una mentalità che è esattamente il contrario di ciò che di regola si dice di avere.

Personalmente attribuisco molta importanza ad una Commissione come questa e alle iniziative che lei, presidente, ha già preso ed intenderà sviluppare, quasi in surrogata anche alla carenza del Governo. Noi abbiamo infatti un Governo abbastanza latitante, da questo punto di vista. Diciamolo chiaramente! Lo stesso ministro che si occupa di questi problemi è più portato verso un altro fronte che non su questo. Per cui l'iniziativa politica di una Commissione come la nostra può avere un particolare ruolo, un particolare spazio, ma soprattutto un particolare significato, perché la crisi europea è di carattere politico.

Quando, anni fa, soprattutto i movimenti che si richiamano al federalismo europeo avevano denunciato tale questione, si era detto che era intenzione procedere con gradualità, e i risultati li vediamo!

Vorrei fare un accenno ed una proposta per quanto riguarda il diritto di voto degli italiani residenti nei paesi europei. Sarei dell'opinione di richiamare questo tema. Condivido il problema sollevato dal collega Lauricella: tra pochi giorni saremo chiamati a discutere nuovamente del diritto di voto degli italiani all'estero e chi si è occupato di tale problema in questi tempi sa come questo diritto stia sollevando grandi perplessità e nette contrarietà nelle nostre comunità, mentre abbiamo trascurato il problema, a mio giudizio, molto più importante di garantire ai nostri connazionali che si trovano all'estero la possibilità di votare per i poteri locali laddove vivono ed affrontano quotidianamente i problemi della scuola, dei servizi e dell'organizzazione della comunità. In questo senso sarei favorevole – ripeto – ad inserire nella relazione tale richiamo, che mi sembra di estrema attualità ed importanza.

Accenno infine alle questioni di carattere istituzionale. Abbiamo formulato delle proposte, ma prestiamo attenzione al fatto che la Commissione bicamerale si occupa solo della seconda parte della Costituzione e non della prima: questo è il mandato ricevuto dal Parlamento. Alcune delle questioni focalizzate da questa Commissione e contenute anche nel documento in esame riguardano invece la prima parte della Costituzione. È possibile allora che questa Commissione, sapendo che la materia deve essere regolata da una legge costituzionale, assuma unanimemente l'iniziativa di un documento, da presentare alle Presidenze delle due Camere, per chiedere modifiche alla prima parte della Costituzione, che non possono essere affrontate dalla Commissione bicamerale?

La mia è una proposta che affido alla vostra considerazione, per evitare di trovarci poi – entro il 12 febbraio, comunque vada, la Commissione bicamerale dovrà chiudere i suoi lavori – con un « prodotto » della bicamerale privo delle questioni che ci interessano e che riguardano – ripeto – la prima parte della

Costituzione. Credo sarebbe interessante ed utile poter affiancare l'esame delle proposte della Commissione bicamerale con una legge costituzionale riguardante la prima parte della Costituzione.

LINO DE BENETTI. Desidero innanzi tutto esprimere apprezzamento e consenso alla bozza di relazione finale, che ritengo estremamente puntuale e completa rispetto ai temi più significativi riguardanti la prospettiva del vuoto di deficit democratico verso l'Europa.

Sono stato tra quanti hanno fortemente concordato sulla ratifica del trattato di Maastricht, nonostante il forte deficit democratico che ancora esiste nel trattato stesso. In questa sede desidero sottolineare solo un aspetto, sul quale concordo, che mi sembra di aver colto nella parte terminale dell'intervento del collega Lauricella. Mi riferisco all'assenza abbastanza rilevante che riguarda le questioni ambientali.

Non lo dico per richiedere un valore aggiunto in più o una specificità ambientale; non si tratta di questo. Credo invece che nelle politiche ad indirizzo ambientale, proposte anche da questa Commissione, vada sottolineata l'attinenza della questione ambientale ai problemi di interazione economica, che la stessa bozza di relazione finale accoglie, per esempio su due dimensioni molto vaste: prodotto interno lordo e fattore di intreccio sulla questione occupazionale.

Credo che tale richiamo vada inserito rispetto a questi due settori, non come variabile in più o come specificità di valore aggiunto, ma come forte fattore di interazione. Dopo la conferenza di Rio e dopo che nello stesso trattato di Maastricht tali questioni di indirizzo ambientale sono state *obtorto collo* inserite in quanto politiche, credo necessario che tutto ciò vada fortemente intrecciato con il nostro lavoro e dunque anche nella bozza di relazione finale dell'indagine conoscitiva, che ritengo sostanzialmente positiva.

PRESIDENTE. Non solo per ragioni di tempo, ma soprattutto perché sono asso-

lutamente consenziente alle osservazioni, ai suggerimenti, alle sottolineature ed alle integrazioni qui proposte, mi limiterò a sottolineare un solo concetto.

Abbiamo evidenziato le difficoltà incontrate nel realizzare l'armonizzazione monetaria prevista dal trattato di Maastricht non per voler assumere un atteggiamento pessimistico e quindi di rassegnazione e accettazione di un rallentamento del processo di unione monetaria, ma al contrario per sottolineare la necessità della accelerazione dei processi di unione politica e di armonizzazione delle politiche economiche, particolarmente in funzione dell'occupazione; politiche importanti in sé ed anche per far sì che l'unione monetaria rispetti i tempi previsti da Maastricht.

In tale quadro, per quanto riguarda in particolare l'occupazione, sottolineo come i criteri per l'occupazione siano stati previsti non solo per essere coerenti alla premessa di carattere generale ma anche per due aspetti, che sottolineo all'attenzione dei colleghi: il primo è che i criteri sull'occupazione debbono essere collegati a quelli della crescita economica, perché l'occupazione non diventi un dato assistenziale. Il secondo è l'esigenza di far carico di tali criteri in materia di incremento economico e di occupazione – oltre a quelli riguardanti l'inflazione, l'indebitamento, eccetera – prima che ai singoli paesi, alla Comunità economica europea nel suo complesso, proprio perché diventino elementi di armonizzazione e non di discriminazione.

Il parametro specifico indicato, prendendo spunto dal suggerimento di un autorevole studioso di questa materia, ha evidentemente un carattere esemplificativo, ma al di là di questo, insistiamo e riteniamo importante l'introduzione – soprattutto facendone carico alla Comunità – di un criterio generale – accanto a quelli già previsti dal trattato di Maastricht – concernente lo sviluppo economico e l'occupazione, perché crediamo che sia importante.

Per il resto, sono assolutamente d'accordo per raccogliere le integrazioni ed i suggerimenti emersi dal dibattito, in particolare quello relativo al problema del voto. Per quanto riguarda le politiche ambientali, vorrei ricordare che in questa prima *tranche* di indagine ci siamo limitati ai criteri di carattere generale, prevedendo nella stessa relazione finale una eventuale seconda fase dedicata alle singole politiche. Credo peraltro opportuna la sottolineatura, suggerita da alcuni colleghi, secondo la quale il dato ambientale non è solo una politica di carattere specifico ma ha una valenza di carattere generale che si collega alle questioni di crescita e di occupazione.

Passiamo dunque al voto. Pongo in votazione la bozza di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del trattato di Maastricht.

(È approvata).

La seduta termina alle 10,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 17.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Approvato il 20 ottobre 1993)

A – SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE

1. *Modalità di svolgimento dell'indagine.*

Nel corso dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht sono stati auditi dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie rappresentanti del mondo politico, economico e sindacale i quali, ognuno nei settori di propria competenza, si sono soffermati sulle questioni più rilevanti che dovranno essere affrontate nel processo di formazione dell'Unione europea. Durante le audizioni sono emersi alcuni temi di fondo, sui quali la Commissione ha ritenuto opportuno verificare anche gli orientamenti di altri Stati membri della Comunità. A tal fine la Commissione si è recata in missione di studio presso le istituzioni danesi e tedesche; in entrambe le occasioni si sono tratti utili spunti di riflessione sugli aspetti istituzionali del rapporto tra Parlamento nazionale ed organi della Comunità; nel corso della visita in Germania, inoltre, si è avuto modo di approfondire maggiormente alcuni temi relativi al processo di unificazione economica e monetaria. Le visite effettuate dalla Commissione si sono rivelate, peraltro, estremamente proficue anche per orientare il corso delle audizioni, che vengono qui di seguito sistematicamente sintetizzate.

2. *Risultati delle audizioni.*

2a. Gli *aspetti economico-monetari* del Trattato sono stati evidenziati in tutta la loro importanza dal ministro Barucci (seduta del 10 settembre 1992), il quale ha tenuto a sottolineare che per realizzare l'Unione politica occorre passare attraverso l'unificazione economico-monetaria, i cui presupposti si fondano sull'assoluta libertà di movimento dei capitali e sulla piena convertibilità delle monete; a tal fine, Barucci ha insistito sulla necessità che le *economie* dei singoli Paesi convergano verso una uniformità dei comportamenti, manifestando un ottimismo di fondo sulla capacità dell'Italia di rispettare i criteri di convergenza imposti dal Trattato.

Il bisogno di un maggiore coordinamento delle politiche economiche dei diversi Paesi membri, in funzione di una loro maggiore convergenza, è stato evidenziato anche dal Presidente della Confindustria, Luigi Abete (seduta del 14 ottobre 1992), il quale ha

sottolineato l'opportunità di un maggior coordinamento comunitario delle politiche fiscali e industriali, affinché i processi di sviluppo e di accumulazione si distribuiscano in modo equilibrato e non si indirizzino verso un Paese piuttosto che verso un altro.

Tra i criteri di convergenza, Barucci ha sottolineato la fondamentale importanza del vincolo di bilancio, che imporrà un rigoroso controllo del debito pubblico; su questo punto hanno espresso un avviso conforme il Presidente dell'ABI, Tancredi Bianchi (sedute del 14 e 15 ottobre 1992) e il Governatore « pro tempore » della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi (seduta del 10 settembre 1992), secondo il quale, peraltro, il vincolo imposto dal Trattato costituirà, per l'Italia, uno stimolo ad operare nella direzione obbligata del risanamento da compiere.

A questo proposito, il vicedirettore generale della Banca d'Italia, Tommaso Padoa Schioppa (seduta del 10 settembre 1992), sentito insieme al Governatore Ciampi, ha ricordato che la politica di bilancio degli Stati membri non è soggetta ad una decisione comunitaria, se non nel senso che deve mantenere in ogni Paese determinati equilibri di fondo, che si riassumono nel concetto secondo cui i disavanzi non devono essere eccessivi; nel rispetto di tale condizione, ogni Paese può attuare la sua politica di bilancio.

Il Governatore ha dedicato, poi, ampio spazio al nesso tra indipendenza e responsabilità della futura istituzione monetaria europea, rilevando che l'indipendenza del sistema europeo di banche centrali (SEBC) è sancita nel Trattato di Maastricht da norme che intendono conferire certezza e credibilità all'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi; d'altro canto, la nuova istituzione monetaria europea dovrà rispondere, con rapporti periodici, al Parlamento europeo – i cui poteri Ciampi riterrebbe opportuno fossero accresciuti – ed al Consiglio della Comunità. Ciampi ha, poi, tenuto a sottolineare che la moneta comune sarà l'antidoto alla moneta egemone (il marco) e che il superamento dello SME con l'Unione economica e monetaria e la sostituzione delle monete nazionali con l'ECU consentiranno il recupero della sovranità monetaria al livello a cui essa è ormai esercitabile, quello della Comunità. Il ruolo della moneta unica è stato definito essenziale dal Presidente della ABI per il sistema creditizio e finanziario italiano, le cui principali difficoltà derivano dall'assetto di proprietà pubblica che lo caratterizza; soprattutto in vista dell'Unione economica, si renderebbe necessario un processo di parziale privatizzazione che facesse riferimento al modello della banca universale angloamericana, la cui caratteristica fondamentale è quella di avere sviluppato un mercato mobiliare molto efficiente.

Sugli *aspetti commerciali* dell'Unione economica si è soffermato l'allora ministro del commercio con l'estero, Claudio Vitalone (seduta del 7 ottobre 1992), che ha rilevato come le disposizioni previste dal Trattato di Maastricht confermino impegni assunti e linee programmatiche ben definite in precedenti accordi ed in parte già realizzati; ciò vale per l'abolizione dei dazi, per la libera circolazione dei beni e per i movimenti dei capitali. Su quest'ultimo aspetto, Vitalone ha sottolineato le novità – recate da Maastricht – relative ai movimenti

tra Stati membri e Paesi terzi; egli ha ricordato, in proposito, l'esigenza di una politica unitaria di apertura verso i mercati internazionali, seppure con la necessità di approntare strumenti di tutela soprattutto per impedire la violazione delle regolamentazioni nazionali nel settore fiscale e a salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza (es. norme antiriciclaggio).

2b. Un tema strettamente connesso agli aspetti economico-monetari del Trattato di Maastricht, e che ha destato un particolare interesse della Commissione speciale per le politiche comunitarie, è quello dei problemi legati all'*occupazione e al lavoro*: il Presidente della Commissione, Carlo Fracanzani, ha tenuto a sottolineare (seduta del 20 maggio 1993) l'opportunità di un maggiore impegno, sia a livello nazionale sia a livello comunitario, su questi due problemi cruciali, arrivando a proporre l'inserimento, nel Trattato di Maastricht, di parametri che indichino come raggiungere livelli minimi di occupazione nella Comunità. Su questa proposta del Presidente Fracanzani ha concordato il responsabile dell'Ufficio economico della CGIL Stefano Patriarca, il quale ha rimarcato la necessità di comprendere se le politiche per l'occupazione e la stabilizzazione finanziaria rappresentino un unico elemento di intervento della politica comunitaria.

In generale, i rappresentanti sindacali di CGIL, CISL, UIL e CISNAL (sedute del 7 ottobre 1992 e del 27 gennaio 1993) hanno unanimemente lamentato il fatto che nel progetto di unificazione europea si è preso in considerazione soprattutto l'aspetto economico-finanziario, trascurando il problema dell'occupazione che ha valenza non puramente economica, ma essenzialmente sociale: il progetto dell'Unione economica e monetaria svuota la capacità a livello nazionale di promuovere politiche a favore dell'occupazione, facendo in tal modo correre il rischio di opprimere ulteriormente le situazioni sociali più deboli e di penalizzare le aree geografiche più svantaggiate (Mezzogiorno). Di qui la necessità di porre l'occupazione al centro dell'attenzione comunitaria, da un punto di vista non soltanto politico ma anche giuridico formale e istituzionale, promuovendo in tal senso anche un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Tutti hanno convenuto, peraltro, che solo la crescita economica può dare una risposta adeguata al problema occupazionale: il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Livio Paladin (seduta del 20 maggio 1993), ha a questo proposito ricordato che la stessa Comunità, dopo il vertice di Edimburgo, si sta facendo carico di indicare le soluzioni ai possibili fenomeni di recessione collegati alla convergenza delle politiche economiche e di bilancio. Proprio i problemi occupazionali mostrebbero l'altra faccia del principio di sussidiarietà, che impone l'intervento della Comunità quando, di fronte ad obiettivi comunitari, l'azione degli Stati membri si riveli insufficiente; il ministro Paladin ha riconosciuto però che questa politica comunitaria di sostegno è ancora in embrione.

Sul fronte dell'azione sindacale, è emersa l'opportunità di una politica sindacale unitaria, resa però difficile dal fatto che tutti i

sindacati – soprattutto quelli tedesco e francese – tendono a riflettere gli interessi nazionali: ma proprio di fronte al rischio di un'Europa a due o più velocità sull'asse franco-tedesco vi è l'esigenza di cedere progressivamente alla Confederazione sindacale europea una parte del potere detenuto dai sindacati nazionali. Su altro versante, il Presidente della Confindustria ha sottolineato la necessità di lasciare sempre più all'autonoma capacità contrattuale dei soggetti sociali la regolamentazione della politica sociale, prescindendo da interventi di politica legislativa.

2c. Altro tema di natura economica che ha suscitato il vivo interesse della Commissione è stato quello dell'utilizzazione dei fondi strutturali: le ragioni della difficoltà dell'Italia di spendere utilmente le somme assegnatele – messa in evidenza anche dal Presidente Fracanzani – sono state individuate nella mancanza di coordinamento tra strutture amministrative centrali e periferiche, e tra queste e le forze imprenditoriali. Per ovviare a tali difficoltà il ministro Paladin ha annunciato l'istituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc*. Sempre in materia di fondi strutturali, il Presidente Fracanzani ha invitato il Governo a considerare la possibilità di integrare il Trattato in relazione agli interventi del Fondo di coesione dai cui benefici l'Italia è esclusa; a questo riguardo è stato, però, fatto notare (Padoa Schioppa) che le risorse del Fondo di coesione sono destinate a quegli Stati che, intesi globalmente come Paesi (e non con riferimento alle loro regioni interne), si collocano nettamente al di sotto della media comunitaria in termini di reddito *pro capite*: poiché questo non è il caso dell'Italia, essa non rientra tra i beneficiari di tale Fondo.

2d. La Commissione ha altresì acquisito interessanti elementi di valutazione sulle esigenze e le prospettive di quella che rappresenta una struttura portante dell'economia italiana, la piccola e media impresa (audizione dei rappresentanti della CONFAPI e dell'INTER-SIND, del 9 marzo 1993). Il direttore della CONFAPI, Paolo Gastaldi, ha osservato che, di fronte alle difficoltà create alle piccole e medie imprese dal mercato unico e dalla crisi congiunturale, la Comunità europea dovrebbe creare le condizioni per una maggiore aggregazione fra imprese, e agire sui fondi strutturali per permetterne l'utilizzazione anche da parte della piccola e media impresa; attualmente, infatti, le iniziative comunitarie sono difficilmente utilizzabili dalle imprese in difficoltà, in quanto assicurano interventi solo di tipo informativo e di partnerariato, senza entrare nelle variabili nazionali, e non risolvendo così i problemi che rendono fragile e debole l'industria italiana. Ulteriori, possibili interventi sono stati suggeriti da Gaetano Orrico, segretario generale aggiunto della CONFESERCENTI, il quale ha sottolineato l'opportunità di rivedere la classificazione delle piccole e medie imprese, anche con diverse identificazioni nei diversi Paesi, in ordine alle possibili politiche comunitarie di sostegno; di offrire alle imprese una maggiore flessibilità di assunzione; di favorire progetti a vantaggio dei giovani imprenditori. Quanto agli interventi nazionali, è emerso come sia fondamentale la funzione attiva del Governo nel collegare

le politiche comunitarie con quelle nazionali e regionali, facendone propri gli obiettivi per moltiplicarne gli effetti innovativi. Ciò è tanto più urgente in quanto le piccole e medie imprese italiane stanno pagando un prezzo proporzionalmente maggiore delle altre in seguito alla politica economica di adeguamento ai criteri di Maastricht.

2e. Passando a considerare gli aspetti più strettamente istituzionali del Trattato di Maastricht, si può osservare che una costante emersa nel corso delle audizioni è stata la denuncia del deficit democratico di cui soffrono le istituzioni comunitarie: a questo proposito il Presidente Fracanzani ha richiamato l'attenzione sulla necessità di maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione del Parlamento europeo ed un più incisivo ruolo dei Parlamenti nazionali in merito alla determinazione delle posizioni che il Governo assume in sede comunitaria. Su questo punto ha convenuto il ministro Paladin, il quale ha insistito sull'importanza del ruolo sia del Parlamento europeo sia dei Parlamenti nazionali: il ministro ha infatti ricordato che la Commissione istituzionale del Parlamento europeo sta elaborando un progetto di Costituzione europea che introdurrebbe un regime « parlamentare » in campo comunitario. Egli ha però, anche evidenziato che, sul piano nazionale, dovrebbero essere intensificati i rapporti Governo-Parlamento, in particolare nella cosiddetta fase ascendente di formazione della volontà comunitaria, soprattutto dal punto di vista di una necessaria e tempestiva informazione delle Commissioni parlamentari, perché esse abbiano la concreta possibilità di incidere sulle politiche comunitarie. In questa direzione il ministro ha anche sollecitato il Parlamento ad approvare atti di indirizzo che impegnino il Governo a determinati comportamenti nell'elaborazione degli atti normativi comunitari.

Sotto altro profilo, il ministro per le politiche comunitarie *pro tempore*, Raffaele Costa (sedute del 16 e 24 settembre 1992) ha a sua volta evidenziato la necessità di riqualificare la fase ascendente dell'elaborazione della posizione nazionale, insistendo su un più stretto coordinamento fra amministrazioni da parte della Presidenza del Consiglio, al fine anche di evitare l'aumento vertiginoso dei comitati rappresentativi delle amministrazioni nazionali che si occupano dell'elaborazione delle direttive comunitarie.

Di fronte agli impegni derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, il ministro Costa ha sollevato il problema della tempestiva attuazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale: giudicare insufficiente l'attuale procedura di recepimento attraverso la legge comunitaria annuale, ha suggerito ipotesi di delegificazione automatica, salvo veto specifico del Parlamento. In particolare, ha proposto un'integrazione dell'articolo 76 della Costituzione, che permetta di attribuire un potere delegato permanente al Governo per l'attuazione delle norme comunitarie, o di talune di esse, da esercitare entro un breve lasso di tempo, dopo la comunicazione formale dell'atto al Parlamento.

La massima delegificazione possibile – sia attraverso regolamenti sia, soprattutto, attraverso atti amministrativi – è stata

raccomandata dal ministro Paladin, secondo il quale essa consentirebbe una più rapida attuazione della stessa legge comunitaria, una volta adottata.

Ampio spazio è stato, infine, dedicato al futuro ruolo delle Regioni, anche alla luce della istituzione, prevista dal Trattato di Maastricht, del Comitato delle regioni. A tale proposito, i rappresentanti degli organi regionali (audizione dell'8 ottobre 1993) hanno chiesto che il Comitato sia composto esclusivamente da membri designati a livello regionale; questa esigenza è stata condivisa dal ministro Paladin, secondo il quale dovrebbe comunque essere assicurata al Governo la possibilità di rimediare qualora le designazioni delle Regioni dovessero risultare squilibrate dal punto di vista della rappresentatività territoriale. Paladin ha anche sottolineato che, nell'accezione terminologica usata dal Trattato di Maastricht, la parola « regione » implicherebbe, per l'Italia, un'estensione all'intero complesso delle autonomie locali, con conseguenze nel riparto dei rappresentanti fra le regioni in senso stretto e le altre autonomie.

Dal punto di vista delle competenze delle Regioni sugli affari comunitari, i rappresentanti regionali hanno invocato l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà; all'interno di ogni Stato membro dovrebbero essere riconosciuti al livello regionale un ruolo ed una responsabilità corrispondenti alle esigenze poste dalle rispettive popolazioni; in questo contesto è stata sottolineata l'esigenza che le Regioni partecipino alla formazione degli atti di competenza della Comunità nelle materie di loro spettanza, analogamente a quanto avviene in altri Paesi della Comunità. Peraltro, è stato rilevato che, partecipando all'elaborazione concreta della politica comunitaria, le Regioni sarebbero messe in grado di meglio utilizzare i fondi comunitari, in quanto potrebbero più correttamente e più celermente attuare le indicazioni emerse a livello comunitario.

Sui problemi sollevati dai rappresentanti regionali è intervenuta la Presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, Leonilde Iotti (seduta dell'8 ottobre 1992), la quale ha assicurato che il comitato che, nell'ambito della Commissione, si occupa della forma dello Stato si è soffermato a lungo sul tema delle Regioni, in particolare sui rapporti delle Regioni con le regioni di altri Stati membri della Comunità, nonché sui rapporti delle Regioni con la Comunità.

B – CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. *Gli obiettivi dell'indagine.*

L'esigenza di svolgere una indagine conoscitiva che consentisse di prefigurare l'impatto che l'attuazione del Trattato di Maastricht avrebbe comportato nel nostro Paese sul piano istituzionale ed economico è scaturita, circa un anno fa, da un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo dalla constatazione che alla vigilia della ratifica parlamentare del Trattato non risultava essere stata condotta a livello governativo una puntuale analisi dell'impatto applicativo del Trattato nei diversi settori ordinamentali da esso considerati; né una tale analisi si prevedeva di condurre in sede parlamentare nel corso dell'esame del disegno di legge di ratifica visti i tempi accelerati con cui si intendeva pervenire alla sua approvazione definitiva. Veniva giustamente privilegiata l'esigenza di confermare, con la decisione parlamentare, la convinta adesione dell'Italia al processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria a fronte delle incertezze e delle resistenze che andavano emergendo in alcuni importanti Paesi europei. L'esito non scontato del referendum francese, la vittoria del « no » nel primo referendum danese, la forte opposizione parlamentare in Gran Bretagna, il giudizio di costituzionalità pendente di fronte alla Corte costituzionale tedesca. E tuttavia, come altre volte in passato, questa giusta esigenza politica, di fatto portava a sacrificare una analisi dei contenuti che desse ai soggetti istituzionali e politici piena consapevolezza delle caratteristiche del cambiamento che l'attuazione del Trattato avrebbe avviato nell'Europa comunitaria e all'interno dei singoli Stati.

Nello stesso periodo si apriva la crisi monetaria che avrebbe, in conclusione, portato l'Italia alla svalutazione della lira ad alla (temporanea) uscita dello SME. Le fortissime tensioni valutarie che avevano portato alla decisione italiana e le modalità con cui si era pervenuti alla crisi avevano nuovamente evidenziato i limiti di un sistema fondato esclusivamente sulla politica monetaria in assenza di autorità politiche in grado di definire politiche economiche convergenti e mirate verso obiettivi non esclusivamente monetari ma di crescita e di sviluppo. La crisi dello SME riproponeva dunque alcuni degli interrogativi di fondo in ordine alla validità della scelta che aveva ispirato il trattato di Maastricht, la scelta, cioè, di costruire l'unione europea partendo dall'unione monetaria.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha ritenuto importante concentrare la propria attenzione su alcuni punti del programma originario dell'indagine. In particolare sono stati affrontati, in questa prima fase, i punti: A) – Contenuti generali del Trattato. Carattere innovativo nell'assetto istituzionale della Comunità. B) – Impatto del Trattato sull'ordinamento interno. Sua compatibilità con il nostro ordinamento costituzionale. Eventuali esigenze di adattamento con riferimento al sistema delle fonti normative e alle competenze degli organi costituzionali. C) – Sistema economico-monetario. Su questi punti la Commissione è oggi in grado di offrire alcune considerazioni conclusive, riservandosi di affrontare i punti D) – Diritti di cittadinanza ed E) – Politiche comunitarie nell'ambito di un eventuale completamento dell'indagine stessa.

Le vicende dell'anno appena trascorso culminate nella definitiva crisi del Sistema monetario europeo, la prospettiva di ulteriore aggravamento della crisi economica che ha ormai colpito tutta l'Europa investita da preoccupanti e generalizzati fenomeni di recessione e di disoccupazione, i rallentamenti che il complesso di questi avvenimenti rischia di determinare nel processo di attuazione

del Trattato di Maastricht e, più in generale, di realizzazione dell'unione europea, impone, oggi ancor più di ieri, una riflessione su tali temi ed esige la ricerca di soluzioni che consentano di ridare slancio al processo europeo in un quadro istituzionale pienamente aderente al principio democratico ed in una prospettiva di stabilità e di crescita economica.

2. I problemi istituzionali.

2a. La democratizzazione delle istituzioni comunitarie e dei relativi processi decisionali.

Le implicazioni d'ordine istituzionale connesse all'attuazione del Trattato di Maastricht presentano un duplice profilo: un primo aspetto relativo alla trasformazione dell'assetto istituzionale comunitario ed un secondo riguardante gli effetti che le innovazioni previste dal Trattato comporteranno sul piano dell'ordinamento costituzionale interno in termini di redistribuzione di poteri e competenze tra organi costituzionali.

Quanto al primo aspetto la Commissione speciale ha riconosciuto che il Trattato di Maastricht ha rappresentato un significativo passo in avanti nella evoluzione del sistema istituzionale comunitario estendendo a temi squisitamente politici la competenza degli organi di governo della Comunità e rafforzando i poteri del Parlamento europeo: esso è tuttavia ancora lungi dal delineare una forma di governo della Comunità pienamente aderente al principio democratico.

È questo l'obiettivo che occorre oggi rilanciare e perseguire ritornando allo spirito del preambolo dell'Atto unico europeo poiché una comunità unica con istituzioni unificate può colmare il vuoto apertosi tra il progresso compiuto nel quadro delle politiche comunitarie e l'attività portata avanti nel segno della cooperazione politica.

Solo il rafforzamento di tali istituzioni può fare fronte ai colpi inferti all'intero sistema comunitario sia dagli attacchi speculativi nei confronti dello SME sia degli egoismi nazionali che ormai sembrano riprendere vigore in forma neanche tanto strisciante.

Dovrà essere quindi sostenuta a livello nazionale l'azione che il Parlamento europeo sta sviluppando per la elaborazione di una Costituzione europea che rifondi su basi realmente democratiche l'impianto istituzionale della Comunità ridefinendo e riqualificando il rapporto tra Parlamento europeo, democraticamente eletto, ed organi di Governo.

Accanto al rapporto tra Parlamento e Governo dovrà essere migliorata la capacità decisionale e l'efficacia dell'azione delle istituzioni comunitarie ampliando, assai più di quanto non sia oggi previsto, l'applicazione del principio maggioritario nell'adozione delle decisioni.

Ma sin d'ora andrà portata avanti una decisa iniziativa da parte del nostro Governo per dare trasparenza ai processi decisionali della Comunità garantendo informazione e pubblicità del processo forma-

tivo delle decisioni comunitarie. Si potrà così, almeno in parte, correggere la valenza eccessivamente tecnocratica sin qui presente nelle decisioni comunitarie avviando parallelamente un ridimensionamento quantitativo ed insieme una riqualificazione della produzione normativa comunitaria che dovrà rigorosamente e coerentemente rispondere al principio di sussidiarietà.

È appunto in questa accezione, di criterio organizzatore e razionalizzatore delle relazioni e delle competenze dei diversi livelli di governo in cui si articola il complesso sistema istituzionale della Comunità che, a parere della Commissione speciale, dovrà essere interpretato ed applicato il principio di sussidiarietà ormai istituzionalizzato dal Trattato di Maastricht.

Come è noto, di tale principio si danno letture ed interpretazioni – a partire da quella fatta propria dal Consiglio Europeo di Lisbona – che possono risultare restrittive e fuorvianti. Per quanto ci riguarda se l'applicazione del principio di sussidiarietà implica che la Comunità dovrà concentrare i suoi sforzi su materie definite nei trattati e su problemi di dimensioni adeguate senza perciò ricorrere alla microlegislazione risultante da un quadro non legittimo e definito da autonome ed estemporanee decisioni di eurocrati, non legittimate dalla esplicita volontà delle istituzioni democratiche, esso non potrà, viceversa essere utilizzato come grimaldello per far saltare l'integrazione europea e per far ri-nazionalizzare interi comparti toccati dal Trattato.

La piena democratizzazione del sistema istituzionale europeo richiederà, peraltro, in primo luogo che i cittadini dei singoli Stati si sentano parte di un ordinamento più vasto e di una comunità politica realmente integrata: ciò esige che siano al più presto riconosciuti da parte di tutti i Paesi membri i diritti di cittadinanza previsti dal Trattato di Maastricht a partire dal diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative nello Stato di residenza.

L'Italia, per parte sua, deve al più presto recepire tale indicazione nel proprio ordinamento e farsi altresì promotrice, in sede europea, di un'azione sollecitatrice nei confronti degli altri *partners*, specie di quelli in cui da anni risiedono molti nostri connazionali.

2b. L'adeguamento dell'ordinamento interno. L'impatto del Trattato di Maastricht sulla forma di governo. Ruolo e poteri del Parlamento. Il coinvolgimento delle Regioni.

La Commissione speciale ha analizzato in modo assai approfondito il problema della compatibilità del nuovo impianto istituzionale delineato dal Trattato di Maastricht a livello comunitario ed il nostro ordinamento interno valutando, in particolare, l'impatto che il nuovo assetto di poteri e competenze è suscettibile di determinare sulla forma di governo.

A tale riflessione ha dato un importante contributo l'osservazione delle esperienze di altri Stati europei: sia dei paesi – quali la Gran Bretagna e la Danimarca – in cui, già prima del Trattato di

Maastricht, era stata introdotta una disciplina del procedimento di formazione della volontà statale nell'ambito degli organi comunitari e nell'ambito di tale procedimento era stato assegnato un ruolo forte ed incisivo al Parlamento; sia degli Stati che, parallelamente alla ratifica del Trattato, avevano avviato un lavoro di integrazione e adattamento delle rispettive carte costituzionali. Per molti ordinamenti europei infatti non si è trattato solo di legittimare le cessioni di sovranità che l'entrata in vigore del Trattato comporterà con il trasferimento dagli organi nazionali a quelli comunitari dei poteri in importanti settori; si è trattato anche – ad esempio in Francia, in Spagna, in Germania, nel Regno Unito – di adeguare la forma di governo alla partecipazione all'Unione europea.

Come si è prima accennato, in Italia si è pressoché unanimemente ritenuto che l'articolo 11 della Costituzione desse sufficiente « copertura » costituzionale alla nostra adesione al Trattato di Maastricht che, pertanto, è stato ratificato senza dare luogo ad alcuna modifica della Costituzione. Tale valutazione, ancorché non scontata sul piano giuridico, ha in ogni caso coinciso con l'esigenza politica di evitare ogni ritardo nel processo di costruzione dell'Unione europea. Tuttavia, occorre avere chiara consapevolezza della portata dei mutamenti che la piena operatività del Trattato determinerà all'interno del nostro ordinamento e, in particolare, sul sistema di relazioni tra gli organi costituzionali.

Il Trattato di Maastricht, pur avendo omesso, a causa dell'opposizione britannica, una esplicita enunciazione in tal senso, contiene tuttavia una chiara opzione per un modello federale di Unione europea. Un ordinamento federale che dovrà trovare nel principio di sussidiarietà la chiave attraverso cui ordinare le competenze tra i diversi livelli di governo. Il Trattato, infatti, se ha fortemente ampliato le materie in cui le istituzioni europee sono legittimate ad intervenire ha tuttavia nel contempo puntato, attraverso la sussidiarietà, ad una qualificazione del ruolo delle istituzioni comunitarie stesse. La questione che oggi si pone non si esaurisce, come si è detto, nella esigenza, certo prioritaria, di realizzare, attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, la democratizzazione dei procedimenti decisionali all'interno dell'Unione europea; altrettanto cruciale si presenta oggi il problema di evitare che, attraverso l'ulteriore rafforzamento degli organi di governo della Comunità (Consiglio, Commissione, Comitato dei Governatori delle Banche centrali), si realizzi anche una surrettizia alterazione dell'equilibrio istituzionale proprio di ciascuno Stato. In particolare nel nostro ordinamento, se non si adotteranno tempestivamente i necessari correttivi, la cessione di sovranità in favore delle istituzioni comunitarie – e nell'ambito di queste in favore delle istituzioni prive di rappresentatività democratica – coinciderà con una sensibilissima riduzione dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento cui corrisponderà un non equilibrato rafforzamento dell'Esecutivo ed un drastico ridimensionamento dei poteri delle Regioni. Si tratterebbe peraltro di esiti di segno del tutto opposto rispetto agli orientamenti che si sono andati concretizzando nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Parlamento italiano si trova oggi a realizzare l'impegnativo compito di una ridefinizione costituzionale della forma di Stato e di governo proprio mentre va parallelamente prendendo forma la nuova Unione europea: si perderebbe una preziosa opportunità se questa fortunata coincidenza temporale non fosse pienamente colta e sfruttata per armonizzare ed integrare i due processi costituenti.

A tal fine occorrerà in primo luogo sancire nel testo costituzionale l'adesione dell'Italia all'Unione europea e, conseguentemente, dettare una se pur scarna disciplina costituzionale delle modalità di formazione della volontà che lo Stato italiano esprime all'interno degli organi di governo della Comunità. In particolare, l'attività di indirizzo politico e le decisioni legislative che il Governo svolge negli organi comunitari non potranno essere sottratte all'indirizzo del Parlamento. Analogamente, soprattutto in vista di un rafforzamento dei poteri delle Regioni con l'attribuzione ad esse di potestà legislativa esclusiva in significativi settori, dovrà prevedersi il coinvolgimento delle Regioni medesime nella partecipazione italiana alla produzione normativa comunitaria nei settori di competenza regionale. Coinvolgimento che in futuro potrà forse essere realizzato dal Senato se prenderà corpo l'ipotesi di una decisa caratterizzazione di tale organo quale « Camera delle regioni ».

L'importanza delle decisioni politiche e legislative che progressivamente saranno trasferite a livello sovranazionale diverrà in breve tempo molto grande; sarebbe dunque miope se non si prevedessero sin d'ora sedi e procedure idonee a garantire trasparenza e democraticità dei relativi processi decisionali. E appunto in tale direzione sono state adeguate norme e procedure costituzionali in Francia, nel Regno Unito e nella Repubblica federale tedesca. Particolarmente interessanti e significative risultano ad avviso della Commissione speciale le modifiche costituzionali introdotte in Germania in quanto le soluzioni adottate rispondono alle esigenze proprie di un ordinamento costituzionale simile, per alcuni aspetti fondamentali, a quello verso cui le forze politiche italiane ci sembra siano ormai decisamente orientate: un modello di Stato caratterizzato da forti autonomie regionali e da una forma di governo parlamentare nella quale ad una rafforzata autonomia e capacità decisionale dell'Esecutivo corrisponda un altrettanto incisivo ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento. E in Germania, appunto, la legge di modifica della legge fondamentale per la ratifica del Trattato di Maastricht, ha espressamente previsto procedure di informazione preventiva del Parlamento ed eventualmente delle Regioni (attraverso il Bundesrat) ed ha affidato ad una apposita Commissione parlamentare il compito di svolgere in via permanente la funzione di controllo/indirizzo nei confronti del Governo per ciò che attiene l'attività di quest'ultimo nelle istituzioni comunitarie. In tal modo si è inteso rendere visibile, anche sul piano della organizzazione costituzionale, la democratizzazione della partecipazione dello Stato alla Unione europea ed imputare ad un soggetto parlamentare la responsabilità costituzionale di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli ordinamentali e normativi.

La Commissione speciale ha voluto dare in tal senso un concreto contributo al lavoro di elaborazione legislativa formulando una proposta di modifica di alcuni articoli della Costituzione, proposta cui hanno aderito tutti i gruppi parlamentari a suo tempo favorevoli alla ratifica del Trattato di Maastricht.

Tale proposta, partendo appunto dal modello tracciato dalla Legge fondamentale tedesca, è volta ad affermare in Costituzione alcuni principi fondamentali la cui strumentazione organizzativa, per quanto concerne il ruolo delle Camere e delle Regioni è rimessa, rispettivamente, ai regolamenti parlamentari e alla legge statale.

Innanzitutto, riproducendo testualmente l'analoga disposizione, già contenuta nel progetto di riforma del bicameralismo approvato dal Senato e dalla Commissione affari costituzionali della Camera, nella X Legislatura, si propone di integrare l'articolo 11 della Costituzione nel senso di dare esplicita legittimazione costituzionale alla costruzione europea ed anche di indicare nell'unione politica dell'Europa un obiettivo del nostro ordinamento. Ma si indicano anche i vincoli cui la partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea deve attenersi, vincoli consistenti nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana e nel rispetto del principio democratico: quest'ultimo criterio impone da una parte la organizzazione democratica delle istituzioni europee ma, dall'altra, la democratizzazione delle forme di partecipazione dello Stato a dette istituzioni.

In coerenza con tale affermazione di principio si prevede quindi l'integrazione dell'articolo 80 della Costituzione: esso, in attuazione del principio democratico posto a base dell'ordinamento comunitario, esplicita l'attribuzione alle Camere del potere di indirizzare l'attività del Governo nelle istituzioni comunitarie. Spetterà alla legge ed ai Regolamenti parlamentari definire le modalità e gli strumenti attraverso cui dovrà realizzarsi il rapporto Governo/Parlamento nella materia comunitaria: sin d'ora viene tuttavia identificata la soluzione – analoga a quella adottata nella Repubblica federale tedesca – di affidare la funzione di indirizzo parlamentare ad una apposita Commissione bicamerale. Tale soluzione infatti risponde alle esigenze di tempestività, unitarietà ed incisività nell'esercizio della funzione di indirizzo: esigenze che più difficilmente verrebbero soddisfatte se tale funzione fosse esercitata separatamente dai due rami del Parlamento e, all'interno di ciascun ramo, da una pluralità di Commissioni. Inoltre, in prospettiva, venissero accentuate le caratteristiche « regionali » del Senato, la istituenda Commissione bicamerale potrebbe divenire un efficace punto di raccordo e di snodo tra le competenze dei diversi livelli di governo.

Va comunque segnalato che, per quanto concerne gli strumenti regolamentari, la Commissione speciale per le politiche comunitarie, attraverso i componenti del suo Ufficio di Presidenza, sta mettendo a punto un pacchetto di proposte la cui adozione consentirebbe di dare sin d'ora maggiore incisività all'azione della Camera nella materia comunitaria.

Infine la proposta di modifica propone di integrare l'articolo 117 della Costituzione stabilendo che spetta alle Regioni concorrere alla determinazione della posizione italiana nelle istituzioni comunitarie

nelle materie di competenza regionale. Anche tale principio dovrà avere una traduzione legislativa che potrà indicare soluzioni organizzative diverse, anche in relazione all'evoluzione del nostro quadro costituzionale.

In ordine a quest'ultimo aspetto merita apprezzamento il fatto che nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali il testo elaborato dal Comitato ristretto per le modifiche alla II parte della Costituzione (Forma di Stato) abbia previsto specifiche disposizioni (articolo 117-*quinquies*) intese ad affermare il principio della partecipazione delle Regioni alla determinazione della volontà dello Stato, in sede comunitaria, nelle materie di loro competenza. Anche se pare di dover sin d'ora affermare che la soluzione prefigurata in quel testo, limitando la partecipazione delle Regioni alla volontà statale « in relazione agli atti comunitari », appare eccessivamente riduttiva almeno per ciò che riguarda le politiche comunitarie afferenti materie di esclusiva competenza regionale per le quali occorrerebbe prefigurare un coinvolgimento delle Regioni anche nell'attività politica di indirizzo. L'auspicio, in ogni caso, è che nel porre mano alla revisione della Costituzione – da parte della Commissione per le riforme istituzionali in questa fase e da parte delle Camere nel loro complesso successivamente – sia adeguatamente tenuto presente il fatto che l'Unione europea è ormai una realtà istituzionale oltre che economica e che, pertanto, essa non può essere ignorata se non si vuole rischiare che il nuovo assetto dei poteri costituzionali cui il Parlamento sta lavorando si riveli presto inadeguato.

Il punto cruciale da cui, a parere della Commissione speciale, dipenderà l'equilibrio tra ampliamento dei poteri delle istituzioni comunitarie e carattere democratico della forma di governo interna, è da identificare nel ruolo che sarà assegnato al Parlamento, nel suo pieno ed incisivo potere di indirizzare e controllare l'attività svolta dall'Esecutivo in sede comunitaria, nella tempestività ed efficacia con cui esso saprà in concreto esercitare tale potere.

È questa, d'altra parte, una convinzione che la Commissione speciale ha ricavato oltre che dagli esiti dell'indagine, dall'esperienza tratta dalla propria quotidiana attività: la trasparenza della cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario ed il coinvolgimento in essa delle Camere è destinato a rimanere poco più che lettera morta sino a quando non sarà affermato e sanzionato l'obbligo del Governo di informare tempestivamente il Parlamento in ordine a decisioni in corso di adozione in sede comunitaria e a tenere conto della posizione al riguardo espressa dal Parlamento medesimo.

3. *L'Unione economica e monetaria.*

La Comunità europea è nata da una profonda intuizione politica dei padri fondatori i quali vollero dare vita ad un assetto dell'Europa capace di neutralizzare le ragioni di divisione e di conflitto che nel corso del secolo avevano portato ai tragici epiloghi della prima e della seconda guerra mondiale. Si pensò che le resistenze politiche all'unificazione europea sarebbero state più agevolmente superate se,

innanzi tutto, fosse stato avviato il processo di integrazione dei mercati nazionali cui sarebbe automaticamente seguita l'integrazione sociale e politica.

La stessa impostazione ha guidato il processo conclusosi a Maastricht: attribuire alla unificazione monetaria ed al Mercato unico la funzione trainante nel processo di costruzione europea senza peraltro avviare in termini concomitanti e contestuali il processo di unione politica; porre al centro della strategia europea l'obiettivo economico della stabilità dei prezzi e, conseguentemente, assumere la politica monetaria non come « uno » degli strumenti, bensì come « lo » strumento della politica economica: con ciò tra l'altro determinando una significativa asimmetria di poteri all'interno della Comunità, conseguenza diretta dell'aver riconosciuto un ruolo inevitabilmente dominante alla moneta più forte. Tale asimmetria è risultata ulteriormente accentuata dal fatto che rimane virtualmente affidata alla responsabilità dei singoli Stati la gestione della politica tributaria: si tratta peraltro di un potere solo apparente visto che la forte mobilità delle basi imponibili e dei capitali introduce perversi meccanismi di « concorrenzialità fiscale » tra i singoli Stati suscettibili di vanificare l'obiettivo dell'unione economica. È quindi indispensabile che insieme alla unione monetaria si realizzi l'armonizzazione fiscale ma, soprattutto, è necessario che insieme all'unione monetaria ed economica si realizzi l'unione politica.

D'altra parte la storia degli ultimi due anni e, da ultimo, la grave crisi recessiva ed occupazionale che ha investito l'Europa hanno fatto ormai comprendere che è tempo di considerare inscindibili e complementari le ragioni dell'economia e quelle della politica, se si vuole costruire un'Europa solidalmente integrata. Ciò implica la necessità che la politica monetaria sia concepita come uno degli strumenti per realizzare un complesso di obiettivi di benessere e di stabilità economica: occupazione, sviluppo e riequilibrio territoriale oltre che bassi tassi di inflazione.

Questa nuova consapevolezza e l'esplicito riconoscimento, anche da parte di quanti avevano puntato sulla centralità e sulla funzione di traino della politica monetaria, implica peraltro alcuni corollari sul piano istituzionale.

Come la Commissione speciale ha avuto modo di rilevare in altre occasioni, uno dei limiti più gravi conseguenti alla impostazione originaria del Trattato di Maastricht sta nel fatto che le notevoli quote di sovranità che dagli Stati membri sono trasferite a livello comunitario non vengono attribuite alla competenza delle istituzioni democratiche della Comunità: si registra dunque un saldo nettamente negativo per la democraticità del sistema comunitario. Il Sistema europeo di Banche centrali, secondo il disegno delineato dal Trattato, infatti, non risponderà né al Consiglio, né alla Commissione, né al Parlamento europeo né tanto meno ai Parlamenti nazionali. Si afferma che questa scelta è mirata proprio a garantire la massima autonomia ed indipendenza alla Banca Centrale Europea. Scelta giusta e condivisibile se però fosse accompagnata dalla contestuale attribuzione alle istituzioni democratiche della Comunità di strumenti di governo dell'economia complessi e molteplici; scelta

meno accettabile se essa implica di attribuire alla politica monetaria ed alle autorità monetarie l'intera responsabilità del governo della politica economica. Così interpretata la centralità monetaria non solo ha spostato a livello comunitario i poteri nazionali relativi alla politica monetaria; essa ha anche assorbito, in virtù dei parametri di convergenza economica dettati dagli obiettivi monetari, un'ampia quota dei poteri di bilancio e di indirizzo generale della politica economica.

Ora, la costruzione di un modello che vede assegnati i poteri ma non le conseguenti responsabilità appare certamente fuori della nostra concezione istituzionale basata sul principio democratico.

Tale constatazione rafforza la necessità di procedere con decisione verso l'unione politica e la creazione di istituzioni democratiche capaci di mettere in atto politiche economiche il cui obiettivo non sia limitato a quello della stabilità monetaria ma che, interpretando i bisogni o le aspirazioni dei popoli europei, abbiano come punto di riferimento costante l'esigenza di promuovere lo sviluppo e l'occupazione.

4. Politiche di sostegno allo sviluppo ed alla occupazione.

Da questo punto di vista l'azione comunitaria risulta oggi nettamente insoddisfacente. Le perplessità che al riguardo la Commissione speciale ha, a più riprese, manifestato risultano drammaticamente confermate dall'aggravarsi della crisi europea; crisi il cui progressivo acuirsi negli ultimi mesi, oltre che ai processi di riorganizzazione economica indotti dalle grandi mutazioni politiche verificatesi sullo scenario europeo a partire dal 1989, è però anche da ricondurre alla politica di alti tassi tenacemente perseguita dalla Germania Federale e da questa imposta agli altri Paesi, politica che ha allontanato e scoraggiato gli investimenti produttivi.

L'entità e la natura del problema dell'occupazione quale oggi si presenta e quale si presenterà nei prossimi anni in Europa sono descritte in termini non equivoci da un documento della Commissione CEE del maggio scorso.

« Negli ultimi due decenni il tasso di crescita economica è risultato, in media, del 2 per cento all'anno, molto più basso rispetto ai due decenni precedenti.

La creazione di posti di lavoro è stata insufficiente a soddisfare la crescente domanda occupazionale e la disoccupazione ha mostrato una tendenza costante e inquietante a crescere. Essa è bensì diminuita durante il periodo di ripresa alla fine degli anni '80, ma è cresciuta ben più durante l'attuale periodo di recessione.

La disoccupazione è salita ancora una volta oltre il 10 per cento. Più di 17 milioni di persone della Comunità sono ora senza lavoro. Circa la metà sono disoccupati da più di un anno. Secondo le attuali previsioni la disoccupazione continuerà a crescere nella parte restante di quest'anno e nel prossimo. Qualora l'attuale tendenza

dovesse persistere, alla fine del 1994 essa si situerà al disopra del livello record del 10,8 per cento raggiunto nel 1986.

Nel contempo sono stati modesti i progressi, in termini di livelli occupazionali, conseguiti nella convergenza tra regioni o nel garantire parità di opportunità riguardo all'accesso di mercato del lavoro. Molti – specialmente donne – sono in pratica esclusi del tutto dal mercato del lavoro.

Rispetto alle altre aree industrializzate del mondo la Comunità registra un basso tasso di occupazione. Meno del 60 per cento della popolazione comunitaria in età lavorativa è occupata, rispetto al 70 per cento negli Stati Uniti, nei Paesi EFTA e in Giappone.

Il prezzo da pagare per un siffatto basso tasso di occupazione è non soltanto un'elevata disoccupazione, ma altresì una diffusa offerta occulta di manodopera. Pertanto, anche se l'occupazione aumenta, la disoccupazione resta elevata poiché nuove persone si presentano sul mercato del lavoro. Alla fine degli anni '80 la creazione di oltre 9 milioni di nuovi posti di lavoro ha ridotto la disoccupazione soltanto di 3 milioni ».

E aggiunge la Commissione CEE:

« L'attuale livello di disoccupazione è inaccettabile. Esso è connesso sia alla competitività della Comunità, sia alla coesione della sua società.

È indispensabile una più forte crescita economica, anche se il problema dell'occupazione non può essere risolto soltanto con la crescita economica. Per soddisfare le esigenze occupazionali è indispensabile un modello di crescita a più elevata intensità di lavoro.

È necessaria una risposta politica integrata, che mobiliti tutti gli attori coinvolti nei problemi dell'occupazione.

La responsabilità primaria per le azioni risiede negli Stati membri, e soltanto in essi, ma è necessaria una più stretta cooperazione a livello comunitario – dal punto di vista economico e politico – per garantire un impatto ottimale delle azioni nazionali ».

E conclude:

« Da questa analisi possono essere tratte tre conclusioni principali:

l'entità e la natura del problema occupazionale in Europa sono causa di estrema preoccupazione. Si rendono necessarie azioni per evitare che il problema pregiudichi gravemente la capacità competitiva della Comunità nel 21o secolo e infligga un grave nocimento alla struttura della nostra società;

vi sono segni sufficienti ed esperienze che inducono a ritenere che si possono trovare modi quanto meno per migliorare le situazioni; oltre agli effetti che possono risultare da più alti livelli di crescita economica è necessaria l'adozione da parte dei governi di una panoplia di provvedimenti a favore di un modello di crescita a più elevata intensità di lavoro;

benché i principali strumenti si trovino nella mani degli Stati membri, la Comunità ha un importante ruolo da svolgere come catalizzatore, come centro di coordinamento e come supporto tramite l'applicazione delle politiche a livello comunitario. Questa azione a livello comunitario è altresì necessaria per motivi di ordine sia economico (perché la crescente interdipendenza della nostra economia necessita di una attiva cooperazione fra tutte le politiche), sia politico (poiché è vitale che la Comunità svolga una parte attiva in un frangente di tale importanza per il benessere dei cittadini europei) ».

È importante che il problema dell'occupazione sia divenuto, a partire dal Consiglio di Edimburgo, questione centrale nell'azione della Commissione CEE: si attende dunque con grande interesse la pubblicazione ormai prossima dello specifico Libro bianco che la Commissione ha annunciato e che dovrebbe contenere proposte ed indicazioni operative e anche la più puntuale definizione dei contenuti del Piano di crescita presentato al vertice di Copenaghen.

La Commissione speciale ritiene peraltro che già ora il tema dell'occupazione debba costituire il terreno primario dell'impegno del nostro Paese in sede comunitaria affinché esso divenga obiettivo centrale dell'azione della Comunità.

A tal fine occorrerà una forte iniziativa volta a correggere le distorsioni – evidenziate dai risultati e dalle previsioni occupazionali sopra ricordate – indotte dalla univoca priorità attribuita alle condizioni di convergenza nominale (monetaria e finanziaria) e dall'aver messo in secondo ordine gli obiettivi di convergenza reale, cioè gli obiettivi di coesione economica e sociale.

Per recuperare lo spirito dell'Unione economica e monetaria e degli stessi accordi di Maastricht a tale riguardo, occorre ridare alla coesione economica e sociale il ruolo prioritario indispensabile. Ciò significa innanzitutto che, tra i criteri di convergenza, deve trovare chiara collocazione qualche criterio che espliciti l'esigenza di perseguire, entro un dato orizzonte temporale, da parte delle politiche economiche nazionali con il sostegno delle politiche comunitarie, determinati risultati di minore squilibrio economico e sociale. A tal fine la Commissione ritiene di potere fare propria, come base di partenza, la proposta al riguardo avanzata dal prof. Frey secondo il quale, nell'attuazione del Trattato di Maastricht accanto ai criteri relativi al contenimento dei differenziali di inflazione, ai tassi di interesse ed al contenimento dell'indebitamento pubblico, occorrerebbe prevedere anche criteri di convergenza che riguardino gli indicatori relativi all'occupazione e, più in generale, agli obiettivi di crescita economica.

In ordine all'ipotesi dell'introduzione di un criterio di convergenza occupazionale, tenendo conto degli andamenti dell'ultimo decennio e delle previsioni a medio termine per gli anni '90, Frey propone di assumere come obiettivo un aumento del tasso di occupazione medio nella Comunità europea che porti tale tasso alla fine della seconda fase dell'Uem (fine 1997 o oltre), ad almeno il 64 per cento della popolazione europea in età lavorativa, con tassi di occupazione nei diversi Paesi membri della Comunità che non siano

a tale epoca inferiori ad almeno il 59 per cento a livello nazionale e con una sostanziale riduzione dei differenziali regionali di tali tassi nell'ambito di ogni singolo Stato membro.

La determinazione di tali obiettivi potrà ovviamente essere approfondita e valutata, ma è comunque fuori dubbio che l'adozione di un simile criterio di convergenza si ripercuoterebbe anche sull'entità e sulle modalità di utilizzo delle risorse comunitarie nonché sulle politiche monetarie e di bilancio nei vari Paesi membri. È chiaro infatti che, per quanto concerne la politica dei tassi di interesse, non sarebbero coerenti strategie che ostacolassero il rilancio produttivo e lo sviluppo di iniziative produttive localizzate nelle regioni più deboli; analogamente, dal punto di vista fiscale, non sarebbero coerenti strategie che, volendo contenere a tutti i costi l'indebitamento pubblico in termini di flussi e possibilmente anche in termini di *stock*, tagliassero indiscriminatamente la spesa pubblica a danno dei suddetti obiettivi occupazionali.

L'adozione di tale criterio di convergenza consentirebbe altresì di correggere e contrastare le possibili distorsioni dipendenti dall'entrata in vigore del mercato unico dei prodotti che (insieme alla liberalizzazione del mercato dei capitali) rischia di determinare, potenzialmente accentuando gli squilibri esistenti in Europa, effetti disgreganti del tutto opposti rispetto a quelli sperati di accelerazione del processo di unificazione economica e politica; dall'altro lato, i Paesi, quali l'Italia, in condizioni di maggiori difficoltà economiche e finanziarie sarebbero indotti a rinunciare a politiche ispirate alla logica dell'emergenza e ad adottare invece strategie organiche di medio/lungo periodo.

D'altra parte solo in tale ottica – nell'ottica, cioè, di legare incremento dell'occupazione e crescita economica – potranno anche essere seriamente e concretamente perseguite politiche di sviluppo che tengano presenti le questioni di fondo con cui il governo europeo ed i governi dei singoli Stati devono oggi misurarsi: in questo quadro le politiche ambientali dovranno avere un ruolo cruciale, certo assai più incisivo di quello che attualmente svolgono, in quanto costituiranno lo strumento attraverso cui conciliare le esigenze della crescita economica con quelle, ormai ineludibili, della conservazione dell'equilibrio ambientale e della tutela della salute dei cittadini.

La politica delle istituzioni comunitarie dovrebbe coerentemente perseguire tali obiettivi agendo su una pluralità di leve e di strumenti: operare affinché le parti sociali concordino a livello europeo per una diversa distribuzione dell'orario di lavoro da realizzare contestualmente ad aumenti di produttività, mobilitare le risorse finanziarie della Comunità, accelerare l'attuazione dei piani di investimento della Comunità nei settori strategici della ricerca, dell'innovazione delle telecomunicazioni, evitare politiche frammentate e dispersive così da assicurare una gestione delle risorse comunitarie tale che esse possano costituire il volano della ripresa delle economie dei singoli Paesi.

Nello stesso tempo l'Italia dovrà attivamente operare affinché gli strumenti comunitari di intervento e di sostegno allo sviluppo siano definiti e gestiti in modo da non penalizzare gli interessi nazionali

e, anzi, siano valorizzate tutte le potenzialità che detti strumenti possono offrire alla nostra economia.

In tale ottica viva perplessità hanno destato la struttura e le previste modalità di funzionamento del nuovo Fondo di coesione – basate su parametri nazionali anziché regionali – diretto ad erogare contributi finanziari per progetti nel settore ambientale e delle reti transeuropee negli Stati membri meno prosperi.

Qui l'Italia, in omaggio ad una orgogliosa politica nazionale non sempre collimante con le reali condizioni del Paese e, soprattutto, non coerente rispetto agli squilibri delle sue diverse aree, ha scelto fin dall'inizio di essere considerata tra i « grandi » ed ha conseguentemente subito passivamente che il parametro-guida per l'ammissione ai contributi del Fondo fosse quello del PIL. È noto, peraltro, che nel 1986 l'Italia ha rivalutato il PIL sia per tener conto dell'economia sommersa sia per non stravolgere lo scarto tra debito pubblico e PIL: sarebbe stato però legittimo chiedere – e stupisce che non sia stato fatto – che anche i nostri *partners* comunitari facessero la stessa operazione prima dell'entrata in funzione del Fondo di coesione.

Dovranno quindi essere introdotti altri parametri che consentano una più realistica valutazione degli equilibri economici tuttora esistenti nel nostro Paese ed una loro veritiera analisi comparativa rispetto alle economie degli altri *partners* europei.

Quanto all'utilizzo dei fondi strutturali – la cui nuova disciplina ha almeno in parte recepito le istanze italiane – la Commissione speciale auspica vivamente che il Governo si doti delle strutture di informazione, coordinamento e supporto tecnico necessarie a fare sì che i relativi progetti vengano tempestivamente elaborati e messi a punto da parte delle Regioni in termini puntuali e tempestivi, cosicché il nostro Paese non rimanga escluso dalle risorse comunitarie che nei prossimi anni, a fronte della necessaria riduzione degli stanziamenti a carico del bilancio statale, avranno una funzione fondamentale e non rinunciabile per l'attuazione di politiche di sostegno dell'economia e di gestione dei grandi processi di riconversione e ristrutturazione dell'apparato produttivo.

Le considerazioni e le analisi sin qui riferite sono alla base della forte preoccupazione che la Commissione speciale esprime per le prospettive del processo di integrazione europea. Difficoltà che potranno essere superate solo grazie ad un deciso rilancio dell'unione politica e di una stretta concertazione delle politiche economiche. È urgente una concreta e forte iniziativa in tale direzione.

D'altra parte lo stesso Presidente Delors, teorico ed artefice dell'unione monetaria come traino dell'unione politica, è ormai convinto che solo grazie ad « un'iniziativa politica o almeno politica-economica sarà possibile evitare che l'Europa vada alla deriva verso una zona di libero scambio senza anima e volontà comune ». È dunque positivo, e va senz'altro nel senso reiteratamente auspicato dalla Commissione speciale, che al prossimo vertice di Bruxelles ci si appresti a lanciare una iniziativa in tal senso.