

saranno impulsati in tale senso da parte dei Parlamenti nazionali sarà effettivamente più facile raggiungere l'obiettivo.

L'idea di una seconda Camera circola da molto tempo e proviene, per la verità, solo da qualche Parlamento nazionale, mentre altri sono nettamente contrari. Dopo aver discusso la prima versione del mio documento di lavoro ho ricevuto la sollecitazione unanime ad essere più deciso nel respingere l'ipotesi della seconda Camera; si appesantirebbe, infatti, una architettura istituzionale che è già molto pesante e si darebbe vita ad un organismo inefficace, poiché sappiamo cosa significhi ricoprire contemporaneamente la carica di parlamentari nazionali ed europei: il Presidente del Parlamento francese che, insieme al Presidente del Senato belga, è il più accanito sostenitore di questa idea, ne ha una tale consapevolezza che, nel mese di luglio, ha presentato una relazione al Senato francese in cui si descrive l'ipotesi di una seconda Camera che si riunisce sei volte all'anno per un giorno e mezzo. Che cosa può produrre una istituzione di questo genere in 9 giorni all'anno? Essa diventerebbe semplicemente un distintivo da apporre all'occhiello per dimostrare di essere membri di una seconda Camera. Credo che la via da seguire sia quella di una trama di relazioni multiple, sancite e ben sistematizzate. Se poi affermiamo che oggi esiste una conferenza delle Commissioni esteri e difesa che si riunisce sistematicamente solo per alcune questioni, i Governi nazionali possono rispondere che tali questioni possono essere controllate a livello europeo, sottraendosi alle proprie responsabilità a livello nazionale. Dobbiamo insistere affinché non ci si sottragga a nessuno dei due livelli, in quanto organi di Governo dell'Unione, rispetto al controllo parlamentare. Vi sarei grato per qualsiasi suggerimento che vogliate avanzare in relazione alle proposte formulate in questo documento di lavoro.

GUIDO PODESTÀ, *Vicepresidente del Parlamento europeo*. Svolgerò la mia replica in modo rapido: stavo per cedere alla tentazione di togliere la parola al presi-

dente Napolitano, poiché i tempi a nostra disposizione sono limitati e dobbiamo tentare di rispettarli.

Tenterò di fornire tre risposte, la prima delle quali al senatore ed amico Enrico Pianetta, sui temi della PESC, a cui aggiungo quello del terzo pilastro (giustizia e politica interna), che credo debbano essere sempre più resi di competenza parlamentare. Non so quale possa essere la soluzione, ma sicuramente credo si debba andare in tale direzione.

All'onorevole Rognoni rispondo che i nostri sentimenti sono gli stessi: come affermavo nella mia introduzione, alla maggior parte dei membri del Parlamento europeo sembra che il proprio lavoro sia una perdita di tempo. Siamo obbligati, in forza dei trattati, ad esaminare una serie di materie per le quali non troviamo nessuno stimolo e — mi si lasci dire — anche lo sforzo per giungere alla competenza è duplice rispetto a quello dei Parlamenti nazionali. Credo che l'onorevole Rognoni abbia perfettamente ragione quando sottolinea l'esigenza di un salto di qualità; abbiamo la necessità non solo dell'allargamento ma anche dell'integrazione. Non possiamo procedere con i vecchi passi compiuti dalle conferenze inter-governative, a maggior ragione dopo la delusione di Nizza, dove abbiamo capito di essere arrivati ad un punto di rottura e che la ricerca di un possibile equilibrio non è premiante. Abbiamo dunque avanzato la proposta di intraprendere un lavoro comune nella Convenzione, nei Parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo, nella Commissione e nel Consiglio. Prima di ciò è necessario un dibattito tra i cittadini, che è possibile svolgere nel Parlamento europeo ma soprattutto nei Parlamenti nazionali.

Vorrei fornire un'ultima risposta al presidente Greco, in merito ai documenti che, in base ai trattati, sono forniti ai Governi: dovrete pretendere di riceverli dal Governo italiano. Credo, come ho spiegato nella mia introduzione, che sia semplice consentire un accesso reciproco mediante Intranet: oggi è banale rintracciare le fonti. Abbiamo trattato questo

tema in sede di COSAC e credo che in pochi mesi potremo mettere in campo una soluzione: se non ottenessimo neppure ciò, forse sarebbe meglio che tornassimo a casa.

RENZO IMBENI, *Vicepresidente del Parlamento europeo*. Vorrei riprendere gli interventi del senatore Berlinguer e degli onorevoli Bova e Napoli, a cui non è stato risposto. Senatore Berlinguer, non mi convince la sottolineatura delle politiche rispetto alle istituzioni, perché ogni volta che affrontiamo un tema di contenuto, immediatamente si pone anche il problema di chi decide e come si decide. Quando si parla di ambiente, di difesa, di politica estera e sicurezza alimentare, emergono i problemi: che cos'è l'Europa, l'Unione, se decidano i 15 Governi o il Parlamento e con quali competenze. Credo dunque che i due temi, politiche ed istituzioni, siano strettamente connessi.

Alla domanda dell'onorevole Bova riguardo a quali iniziative si debbano intraprendere prima dell'ingresso di nuovi paesi rispondo, in modo brutale, che non è necessario fare nulla, semplicemente attivare i negoziati. Dal punto di vista istituzionale e costituzionale, nel 2004 verrà modificato il trattato o, se viene accolta la proposta al Parlamento europeo, prima del dicembre del 2003; si tratta dello stesso periodo previsto per l'ingresso non di 12 ma di 10 nuovi paesi. Non poniamo condizioni nuove rispetto alla scadenza dell'allargamento: i paesi che entreranno — se entreranno — dovranno aver adempiuto a tutte le condizioni politiche, economiche e di *acquis communautaire* che sono state poste. La domanda che mi è stata formulata conteneva, probabilmente, anche spunti riguardanti il tema della coesione, delle politiche strutturali ed altri connessi: essi — in termini di sostanza, di fondi — saranno affrontati dalla Commissione europea dopo il 2004 (alla scadenza di tutti i fondi dell'Agenda 2000, nel 2006) e non prima.

All'onorevole Napoli devo rispondere che il Parlamento europeo non ha, secondo il trattato, un ruolo propositivo

rispetto ai Parlamenti nazionali. Il Parlamento nazionale ratifica la legislazione europea, che compie il proprio percorso: la Commissione avanza una proposta, mentre il Parlamento ed il Consiglio, insieme, co-decidono. Il Parlamento europeo non ha potere di iniziativa.

Vorrei, infine, sottolineare brevemente il problema della seconda Camera: l'iniziativa riguardo questo tema nacque in Francia nel 1995 perché i francesi non si erano accorti che, con gli accordi di Maastricht, era avvenuto un passaggio di poteri verso il Consiglio ed interpretarono lo svuotamento dei poteri del Governo nazionale come un passaggio di poteri al Parlamento europeo. Fu intrapresa un'iniziativa (che però ha prodotto pochi risultati; qualche portoghese seguì i francesi, per poi abbandonarli) perché si riteneva che si dovesse riequilibrare il rapporto tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo; ciò non è affatto vero. Da allora, in sede COSAC, si è realizzato un buon lavoro di collaborazione e cooperazione e si è ripristinato un certo ordine. Non credo che il tema della seconda Camera sarà posto all'ordine del giorno prima del 2004 ma, se vogliamo davvero discuterne, penso che essa debba essere il risultato di una netta differenziazione tra ruolo legislativo ed esecutivo del Consiglio e perciò, come si dice, Camera degli Stati al posto del Consiglio. In questo caso si produrrebbe un sistema bicamerale dove le due Camere avrebbero un potere co-legislativo, riproducendo una situazione tedesca o americana, a seconda dei punti di vista: questo è il problema reale. Se fossi stato membro della Commissione affari costituzionali, avrei invitato il presidente Napolitano ad essere severo, perché non si tratta di una proposta, ma di fumo negli occhi.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giorgio Napolitano ed i vicepresidenti Renzo Imbeni e Guido Podestà, anche a nome degli altri colleghi, i presidenti Selva, Greco e Provera, il quale non è potuto intervenire alla nostra riunione a causa di impegni all'estero.

Avverto che la seduta riprenderà oggi pomeriggio, 20 minuti dopo il termine della seduta antimeridiana della Camera dei deputati, per audire i professori Paolo Ridola, Bruno Nascimbene e Gaetano Liccardo.

La seduta, sospesa alle 10.35, è ripresa alle 14.15.

PRESIDENTE. Colleghi, ascolteremo ora gli interventi dei professori Paolo Ridola, Bruno Nascimbene e Gaetano Liccardo.

Ricordo che il tempo a disposizione di ciascuno di loro, per lo svolgimento della relazione, è stabilito in dieci minuti.

Ricordo, inoltre, ai colleghi che volessero intervenire successivamente che il tempo a loro disposizione è di tre minuti; al termine degli interventi, si svolgerà la replica degli auditi.

Invito, pertanto, il professor Ridola a svolgere la sua relazione.

PAOLO RIDOLA, *Professore ordinario di diritto parlamentare presso l'università La Sapienza di Roma*. Signor presidente, ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto e cercherò di rispettare i tempi assegnatimi per svolgere la relazione; mi scuso fin da ora se ciò comporterà una schematicità del mio intervento.

Desidero iniziare la mia esposizione dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, allegata al Trattato di Nizza; in particolare, mi soffermerò su tre punti che da essa emergono.

Il primo concerne la ricezione del modello della *convention*, introdotta per l'iter formativo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il secondo riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea. Il terzo si riferisce al richiamo, presente in maniera forte nella Dichiarazione, in ordine al superamento del deficit democratico (seguendo una strada che, a mio avviso, attribuisce al principio democratico, nel sistema comunitario, una particolare ampiezza).

Iniziamo dal terzo punto. Da anni il tema della legittimazione democratica dell'Unione europea è al centro del dibattito, sviluppandosi a livelli di ampiezza sempre crescenti. Dalla forma di Governo comunitaria e dagli assetti istituzionali dell'Unione (sostanzialmente, la parlamentarizzazione degli assetti istituzionali) si è passati al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e, infine, si è giunti dall'allargamento della legittimazione democratica dell'Unione europea allo spazio pubblico europeo, nella direzione della costruzione di una democrazia che si sviluppa il più vicino possibile ai cittadini. Devo, purtroppo, tralasciare un problema, altrettanto centrale, già emerso nella discussione svoltasi stamani, e cioè quello del legame fra la legittimazione democratica dell'Unione e il principio di sussidiarietà, ove tale principio venga inteso non in un'ottica di rafforzamento di tendenze burocratiche o centralistiche dell'Unione ma come un motore di integrazione che attiva un circuito partecipativo che dalle regioni o dagli Stati membri giunga all'Unione europea.

Tralascio, per motivi di tempo, la questione inerente al legame esistente tra democrazia e legittimazione della sovranità; tema, questo, che è stato per oltre un secolo terreno di discussione, pressoché esclusivo, nell'ambito della vita politica interna degli Stati. I compiti, dapprima monopolio esclusivo degli Stati, adesso tendono a spostarsi su organizzazioni politiche postnazionali, ponendo così il problema della legittimazione democratica di queste organizzazioni. Il dibattito sul problema della legittimazione democratica dell'Unione europea negli ultimi anni tende a trascendere i confini della parlamentarizzazione delle istituzioni comunitarie e dell'eventuale raccordo fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali; problema questo molto dibattuto in dottrina (penso alle posizioni di Weiler) e presente nel rapporto dei tre saggi — Weizsacker, Dehare, Simon — sul futuro dell'Unione europea; il problema della democrazia nel sistema comunitario deve, pertanto, porsi in rapporto con le esigenze

peculiari di un processo politico, nel quale confluiscono *demos* e molteplici; quindi, non è più il processo politico costruito sulla unicità del *demos*.

Passiamo ad analizzare il secondo punto: il ruolo dei Parlamenti nazionali e il loro rapporto con il Parlamento europeo. Qui sorge il problema: in quali spazi del processo politico comunitario essi possono inserirsi?

Sono possibili, a mio avviso, due risposte: una terza, intermedia, è emersa oggi diffusamente nel corso del dibattito soprattutto sulla relazione del presidente Napolitano. Per quanto riguarda la prima risposta, la legittimazione democratica dell'Unione europea non è più mediata in via esclusiva dall'investitura democratica dei Governi degli Stati membri, ma tende a dislocarsi lungo un asse decisionale tutto interno alla forma di Governo comunitaria, più complesso, il cui perno è il rapporto tra Parlamento e Consiglio. Tale prospettiva — è stato detto oggi più volte — presenta un insieme di profili problematici. Uno di essi non è soltanto quello che è stato, a mio avviso giustamente, criticato stamani, cioè l'idea di affiancare al Parlamento, con la struttura rappresentativa che ha adesso, un'assemblea parlamentare che sia rappresentativa dei Parlamenti degli Stati membri. La via è piuttosto un'altra, cioè quella che segue l'indicazione che proviene dalla dottrina europea da diversi anni, secondo la quale il sistema comunitario si sarebbe evoluto con forti analogie con ordinamenti di tipo federale, senza peraltro diventare mai un sistema di questo tipo.

Il rapporto tra Parlamento e Consiglio, in tale ottica, dovrebbe articolarsi secondo lo schema bicamerale proprio di molti ordinamenti federali: Consiglio-camera rappresentativa degli Stati, Parlamento-camera di rappresentanza dei cittadini europei (su ciò tornerò in seguito). Vi sono elementi negli assetti istituzionali dell'Unione che muovono in questa direzione: per esempio, il forte sviluppo delle procedure di codecisione e soprattutto il comitato di conciliazione, che è stato costruito

proprio sul modello del *Vermittlungsausschuss* previsto dall'articolo 77 della legge fondamentale di Bonn.

Vi sono altri elementi che rendono, a mio avviso, piuttosto lontana, sullo sfondo, l'idea della trasformazione del rapporto tra Consiglio e Parlamento secondo uno schema di bicameralismo di tipo federale. Mi limito ad accennarne rapidamente due. Il primo elemento è dato dal rapporto tra tale struttura — per così dire — bicamerale con l'istanza funzionalista rappresentata dalla Commissione (che è ancora molto forte) e con un'altra istanza decisionale emergente negli ultimi anni che ha forti componenti plebiscitarie e che, quindi, si muove secondo uno schema tendenzialmente alternativo rispetto al principio rappresentativo, cioè quella rappresentata dal Consiglio europeo. L'altro profilo problematico deriva dall'ambigua posizione rappresentativa del Parlamento europeo che, secondo l'articolo 190 del trattato, non è organo di rappresentanza dei cittadini dell'Unione, bensì dei popoli degli Stati. Si tratta di una formula che dà veste ad un'ambiguità di fondo della funzione rappresentativa del Parlamento europeo, posta sul crinale tra generalità-universalità della rappresentanza e statual-territorialità. Tale prima strada per impostare il tema dei rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, valorizzando molto il Parlamento europeo, tende, evidentemente, a marginalizzare in prospettiva il ruolo dei Parlamenti nazionali stessi.

La seconda via è quella che fu additata dalla notissima sentenza Maastricht del 1993 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che aderì alla teoria della legittimazione democratica dell'Unione mediata attraverso le risorse di democrazia offerte dai sistemi politici nazionali e, segnatamente, dalla tradizione parlamentare degli Stati membri e dal ruolo dei Parlamenti nazionali. Quali sono schematicamente le incognite che nascono da tale prospettiva? Il peso del principio parlamentare nelle diverse forme di Governo degli Stati membri non è lo stesso: ancora oggi nell'ambito dell'Unione la tradizione parlamentare è molto forte, ma, per esempio, con l'allar-

gamento ad est vi sarebbero paesi che si sono dati prevalentemente una forma di Governo di tipo semipresidenziale. Ciò porrebbe seri problemi di raccordo tra la forma di Governo comunitaria e quelle degli Stati membri, proprio per quanto riguarda il tema del peso dei Parlamenti nazionali.

Il secondo aspetto problematico, che è stato ampiamente sviluppato oggi, riguarda la differente intensità nei diversi paesi dell'Unione del ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente e in quella discendente (in Italia soprattutto per quanto riguarda la fase ascendente).

Stamani è stata, in qualche modo, delineata un'intermedia terza via praticabile, cioè quella di un raccordo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Essa porterebbe a ritenere la legittimazione democratica del sistema comunitario come luogo di confluenza della legittimazione democratica del Parlamento europeo e di quella dei Parlamenti nazionali. Anche tale via era stata indicata dalla dottrina diversi anni fa: ricordo alcuni saggi di Andrea Manzella e di Vincenzo Lippolis sul Parlamento nazionalcomunitario. Quali suggerimenti possono essere forniti per muoversi in tale direzione? Il primo è, a mio avviso, dato dal fatto che ormai è matura in Italia la necessità della proceduralizzazione a livello costituzionale delle forme di partecipazione parlamentare in materia comunitaria. Mi riferisco ad importanti revisioni costituzionali che, dopo Maastricht per la Germania, e in previsione dell'ingresso nell'Unione europea per l'Austria, sono state apportate alle carte costituzionali di tali paesi: l'articolo 23 *neue Fassung* della legge fondamentale di Bonn e l'articolo 23 della costituzione austriaca definiscono con molta precisione i meccanismi che consentono alle istituzioni parlamentari di quei paesi di avere voce nelle decisioni relative alle questioni comunitarie. Ritengo che l'articolo 11 della Costituzione italiana sia stato molto importante in quanto, proprio attraverso la sua duttilità, ha consentito importanti svolte nel cammino comunitario dell'Italia. Penso, però, che la complessità dei pro-

blemi istituzionali che pone oggi la partecipazione all'Unione europea renda necessaria la scelta di definire un articolo comunitario.

Il secondo punto riguarda la necessità di forme di raccordo flessibili tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Su tale aspetto anche a me sembra che un modello molto interessante sia proprio quello della *convention* che è stata sperimentata — e con ciò giungo all'ultimo punto — per l'elaborazione della Carta dei diritti. Voi sapete che tale modello è stato molto criticato proprio sul versante della sua democraticità, ma io non mi sento di condividere così decisamente queste critiche. Si è trattato di un modello importante sia perché probabilmente è riuscito a introdurre nella formazione della Carta dei diritti il massimo di democrazia compatibile con lo stato attuale delle istituzioni comunitarie, sia perché ha introdotto nell'ambito delle istituzioni comunitarie un principio di equilibrio e di divisione dei poteri nella migliore tradizione della storia del costituzionalismo europeo, sia, infine, per il forte peso che, all'interno della *convention*, aveva la componente parlamentare.

Scusatemi per il grande schematismo delle mie notazioni, non aggiungo altro e sono a disposizione per eventuali richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Ridola; ci sarà sicuramente, dopo gli interventi dei colleghi, l'occasione per approfondire queste questioni, anche perché i temi da lei trattati sono stati particolarmente interessanti, così come la sua relazione è stata chiara e dettagliata.

Do ora la parola al professor Bruno Nascimbene.

BRUNO NASCIMBENE, *Professore ordinario di diritto delle Comunità europee presso l'università degli studi di Milano.* Mi unisco anch'io ai ringraziamenti del collega Ridola per questo invito e mi auguro di poter fornire un contributo ai lavori svolti da queste Commissioni, in relazione agli sviluppi futuri dell'Unione europea e,

altresì, dei rapporti tra diritto europeo, diritto comunitario e diritto nazionale.

Non vi è dubbio che anch'io debba assumere come punto di riferimento il protocollo, evocato più volte, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam e, quindi, entrato in vigore di recente.

Un altro punto di riferimento non può che essere il Trattato di Amsterdam, il quale ha apportato delle modifiche significative, per temi che qui ci occupano, rispetto al diritto comunitario esistente e rispetto, quindi, al Trattato di Maastricht e, ancor prima, rispetto alle modifiche introdotte dall'Atto unico europeo ai trattati di base.

Mi sembra che, se confrontiamo questi atti, oggi in vigore, con quelli che lo potrebbero essere domani, nel momento in cui si realizzasse la ratifica del Trattato di Nizza da parte di tutti gli Stati membri, ne consegue che i temi che vengono qui sollevati, con particolare riferimento al ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto del sistema decisionale comunitario, assumono una rilevanza che va al di là dei punti contenuti nella dichiarazione relativa al futuro dell'Unione, pure evocati poco fa dal collega Ridola.

È certamente curioso rilevare come questa dichiarazione relativa al futuro dell'Unione europea non sia un atto propriamente in vigore in quanto parte integrante del Trattato di Nizza, bensì un atto che appartiene ai vari testi adottati a Nizza nel dicembre dello scorso anno e poi perfezionati in quella versione formalmente adottata nel febbraio di quest'anno. È significativo come l'importanza del contenuto di questa dichiarazione prevalga sul suo formalismo, laddove i testi di Nizza, compresa questa dichiarazione, non sono giuridicamente efficaci e vincolanti in quanto sono tuttora sottoposti al processo di ratifica da parte degli Stati membri.

La dichiarazione in questione rappresenta, quindi, un complesso di linee guida sia per le istituzioni comunitarie, sia per i Parlamenti e le istituzioni nazionali. Infatti, se considerate con attenzione il punto V e il punto VI di questa dichiara-

zione, potrete vedere come alcune delle questioni maggiormente rilevanti vengano indicate come il terreno su cui ci si confronterà, negli anni immediatamente a venire. Uno di questi temi è proprio quello del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea. Altro tema è quello che riguarda la semplificazione dei trattati e questo non può che essere di grande auspicio non solo per tutti gli operatori del diritto, ma anche per il semplice cittadino comunitario.

Infine, un altro dei temi, fra i più studiati, almeno da un anno a questa parte a livello non solo accademico, riguarda lo *status* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale è nata, come è stato detto più volte, da una elaborazione di carattere convenzionale, cioè un'elaborazione fatta da più rappresentanze, a livello comunitario e nazionale, che ha portato ad un testo per ora non obbligatorio anche se più volte evocato nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia delle Comunità europee come punto essenziale di riferimento per la tutela dei diritti dell'uomo.

C'è poi un ulteriore profilo sul quale vorrei fare una riflessione, quello relativo alla necessità, come dice la dichiarazione sul futuro dell'Unione, di migliorare e garantire costantemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni per avvicinarle ai cittadini degli Stati membri. Questa necessità di garanzia della legittimità democratica e della trasparenza diventa la *conditio sine qua non* affinché le istituzioni comunitarie siano sempre più vicine ai cittadini degli Stati membri. Questa dichiarazione, questo impegno per il futuro dell'Unione trae, d'altra parte, motivo ispiratore da uno degli obiettivi del trattato sull'Unione europea, che si trova appunto nel preambolo del Trattato di Maastricht, e ripreso poi nello stesso trattato nonché in quello più recente di Amsterdam, precisamente nell'articolo 1 — quindi fra gli obblighi di carattere fondamentale per le istituzioni comunitarie dell'Unione — laddove appunto ci si preoccupa di fare in modo che il processo decisionale comuni-

tario e le istituzioni comunitarie siano sempre più vicine e comprensibili nei confronti dei cittadini degli Stati membri.

Ciò, dunque, significa che non è stata completamente realizzata negli ultimi anni, da parte delle istituzioni più vicine ai cittadini, come il Parlamento europeo, questa prossimità la quale era non solo auspicata, ma anche posta come obiettivo.

Ricordo, inoltre, che nella Carta dei diritti fondamentali, uno degli ultimi strumenti giuridici di significato adottati a livello comunitario, si sottolinea di nuovo nel preambolo, e poi in un complesso di norme dedicate ai diritti di cittadinanza, come la Carta voglia porre la persona al centro della sua azione, con ciò sottolineando il nesso fra la realizzazione dei diritti del cittadino comunitario e la realizzazione di quello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che, nuovamente, costituisce uno degli obiettivi fondamentali del trattato.

Un altro aspetto da sottolineare riguarda il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, ed è un aspetto sicuramente delicato, laddove pone il rapporto fra le istituzioni comunitarie e i Parlamenti nazionali. Questo protocollo, vincolante in quanto parte integrante del Trattato di Amsterdam, ha stabilito delle procedure significative con riferimento alle comunicazioni e allo scambio di informazioni fra le istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione, e i Parlamenti nazionali. Ha, inoltre, riconosciuto un ruolo fondamentale, quanto meno a livello propositivo, ai Parlamenti nazionali su un complesso di materie, le quali riguardano non soltanto il diritto comunitario ma anche il diritto dell'Unione europea e in particolare il titolo VI del Trattato dell'Unione europea, cioè quella parte del diritto comunitario, il cosiddetto terzo pilastro, che riguarda la cooperazione in materia di polizia e in materia giudiziaria penale.

L'altro punto significativo del protocollo riguarda l'organismo, stamattina più volte evocato, della Conferenza degli organismi specializzati in affari comunitari (COSAC). Tale Conferenza ha un duplice

potere: anzitutto, può essere investita dai Governi nazionali dell'esame di proposte o iniziative legislative; può altresì, di sua iniziativa, formulare proposte ed osservazioni su temi riguardanti i vari profili del diritto comunitario o su temi già oggetto di esame da parte delle istituzioni. È pur vero che il protocollo non attribuisce in alcun modo ai contributi della COSAC natura vincolante per i Parlamenti nazionali onde non pregiudicare la posizione di questi ultimi. Tuttavia, il protocollo, lo ripeto, è frutto del Trattato di Amsterdam e costituisce diritto vigente; quindi, un diritto non solamente pensato nel futuro dell'Unione ma assolutamente vincolante. Ebbene, a tal proposito, ritengo che le funzioni formalmente riconosciute a tale organismo di diritto comunitario siano funzioni importanti e rappresentino un utile presupposto per lo sviluppo dei rapporti tra i Parlamenti nazionali (il nostro compreso, ovviamente) e le istituzioni comunitarie. Ripeto che il protocollo non incide sulle questioni costituzionali o sulle prassi costituzionali proprie di ciascuno Stato membro; si tratta, piuttosto, di un formale riconoscimento della COSAC, riconoscimento che, per certi versi, era dovuto. Si potrebbe, invero, discutere sul modo nel quale il protocollo incida, soprattutto sotto il profilo costituzionale, sul riparto delle competenze tra Stati e Unione europea. Tuttavia, ribadisco che tale atto, il diritto da esso recato, nonché la prassi sviluppatasi al riguardo rappresentano un utile strumento ed un'utile base per inquadrare i termini della questione in quel contesto rappresentato dal futuro della Unione europea e dalla dichiarazione cui si è fatto riferimento.

L'ultimo profilo che voglio affrontare riguarda il collegamento tra il diritto comunitario esistente, cioè il diritto contenuto nel protocollo, ed il possibile sviluppo che può aversi attraverso la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea allegata al Trattato di Nizza. Mi riferisco precisamente al punto di quella dichiarazione nel quale si fa riferimento al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea. Vorrei, cioè, evidenziare le possibili

modifiche, quelle che dovrebbero introdursi nel nostro ordinamento alla luce della legge La Pergola n. 86 del 1989, nonché delle varie leggi comunitarie sinora approvate. L'ultima legge comunitaria, la n. 422 del 2000, ha recato una significativa modifica alla legge La Pergola, modifica coerente, del resto, con le innovazioni già introdotte dalla legge comunitaria per gli anni 1995-97 e dalla legge di ratifica del Trattato di Amsterdam. Ci si è preoccupati, in questa più recente modifica legislativa, di realizzare la cosiddetta utile cooperazione tra le autorità comunitarie e nazionali, soprattutto nella fase ascendente del diritto comunitario: la più delicata e lacunosa. La legge n. 422 del 2000, e quindi il nuovo articolo 1 *bis* della legge La Pergola, porta a prendere in considerazione il rapporto fra istituzioni comunitarie, processo decisionale comunitario e legislazione nazionale con riferimento a tutti gli atti di formazione del diritto comunitario: quindi, proposte di carattere legislativo ma anche atti di indirizzo.

Quanto a questi ultimi, si tratta di atti soprattutto di spettanza della Commissione (e, quindi, proposte) ma anche di atti di indirizzo di carattere più specificamente politico adottati dalle istituzioni comunitarie: con riferimento non solo al terzo pilastro, cioè la cooperazione penale e di polizia, ma anche alla cosiddetta PESC (politica estera e di sicurezza comune). Sotto questo profilo, la legge comunitaria ha un ambito più ampio rispetto alla materia oggetto del protocollo 9 che contiene riferimenti soltanto al terzo pilastro — il titolo VI del trattato — e non anche alla cosiddetta PESC. Quindi, l'indirizzo nel cui solco si pone la collaborazione utile alla formazione della norma comunitaria è fare in modo che il Parlamento, il nostro in particolare, si occupi di tutta la materia: primo, secondo e terzo pilastro, con la possibilità per le Commissioni competenti, nonché per le regioni e le province autonome, di fornire le osservazioni e gli atti di indirizzo appunto previsti da questa norma.

Dal punto di vista pratico, non so però se i tempi — altro problema evocato sta-

— mattina — siano sufficienti affinché l'intervento nazionale possa essere utile all'adozione dell'atto comunitario. Non so, cioè, se, dati i tempi previsti, si possa poi tener conto delle osservazioni e degli atti di indirizzo dello Stato e, in particolare, di quelli del nostro paese. Di certo, nella fase discendente, cioè in quella del recepimento degli atti delle istituzioni comunitarie da parte del Governo, del Parlamento, delle regioni e delle province (secondo le previsioni della legge comunitaria) non può certo impiegarsi più tempo di quanto sia oggi necessario grazie ai mezzi telematici: altrimenti, tutta l'attività compiuta da parte degli organismi nazionali potrebbe essere inutile in quanto la formazione della norma comunitaria esige — così come previsto da questo protocollo n. 9 — tempi ristretti. La conseguenza sarebbe, cioè, costituita dalla circostanza che osservazioni — e anche rilievi di vario genere di carattere nazionale — arriverebbero troppo tardi rispetto al tempo consentito. Chiudo con questo rilievo meramente pratico e ringrazio la Commissione per l'attenzione con cui ha seguito la mia esposizione.

PRESIDENTE Ringrazio il professor Bruno Nascimbene per aver corrisposto all'invito della Commissione con l'esposizione da lui testè svolta. Credo abbia fornito interessanti spunti su cui riflettere. Do, quindi, la parola al professor Gaetano Liccardo.

GAETANO LICCARDO, *Direttore della Scuola di specializzazione in diritto ed economia delle Comunità europee «Jean Monnet» presso la II università di Napoli*. Tenterò di essere chiaro, anche se la materia è un po' ostica. Mi occupo del controllo parlamentare sulla politica economica e sulla politica monetaria: inizio il mio intervento con una dichiarazione di massima, riportandovi due parole del discorso di Chirac. Dopo aver ricordato che l'Europa è stata creata dai tecnici e non dai popoli, Chirac conclude dicendo: la democrazia in Europa deve vivere meglio soprattutto attraverso il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali.

Perché ho fatto questa citazione? Perché, se vi è oggi il congegno del controllo sulla politica economica e sulla politica monetaria, pure dovrei dire che non vi è controllo. Non vi è controllo perché — devo ricordare forse per un istante la norma — la politica economica è di pertinenza degli Stati nazionali ma subordinata agli indirizzi che dà la Comunità; questi sono indirizzi vincolanti, tanto vincolanti da essere addirittura sanzionati nel caso che il singolo paese non li esegua. Tali indirizzi sono controllati dalla Commissione europea e sono definiti, in sostanza, al di fuori del Parlamento nazionale. Perché? Perché la politica economica è considerata una questione di interesse comune; perché la politica economica è considerata, in realtà, il mezzo per perseguire il fine della comunità.

Quindi, facciamo una politica economica che non è nostra, ma ispirata ad un regime di libero mercato e libera concorrenza, che serve per l'allocazione delle risorse nei modi e termini previsti dall'articolo 4: in sintesi, facciamo una politica economica guidata.

La situazione della politica monetaria è più complessa; infatti, mentre la politica economica è guidata da un organo politico, anche se non parlamentare, la politica monetaria è guidata dal sistema delle banche centrali europee (SEBC), composto dalla Banca centrale europea e dalle altre banche centrali. Questa struttura fa qualche cosa di più del Parlamento. Infatti, ad essa è consentito emanare leggi con valore *erga omnes* e, quindi, anche di definire certi interventi piuttosto massicci, che colpiscono direttamente il cittadino degli altri Stati, compreso quello italiano. La Banca centrale europea è un organismo tecnico, indipendente, autonomo, apolitico, ma ha un potere che non ha l'organismo politico, rappresentante i popoli, cioè il Parlamento europeo.

Ci troviamo in un momento storico particolare, come ha ricordato uno dei commissari questa mattina, quando ha detto che siamo dinanzi ad un massiccio ampliamento della platea comunitaria e che dobbiamo prepararci ad un rafforza-

mento delle istituzioni, affinché non veniamo travolti. La considerazione può sembrare banale, ma non lo è. Come abbiamo visto a Nizza, è già difficile mettere d'accordo i paesi piccoli con quelli grandi e, soprattutto, governare con 15 paesi; maggiori, quindi, saranno le difficoltà con una struttura a cui parteciperanno 25 paesi.

Inoltre, esiste un ulteriore aspetto del discorso. Vi sono due entità sovranazionali: l'Unione europea, composta da 15 Stati membri, e l'Unione economica monetaria europea, composta da 12 paesi. Quest'ultima è raccordata da una convergenza economica che, a fatica, abbiamo tentato di realizzare, con la partecipazione di tutti i paesi che ne fanno parte. Sicuramente, abbiamo raggiunto l'obiettivo di realizzare una compatibilità giuridica: abbiamo cambiato le nostre leggi monetarie, per adeguarle, tutte insieme, ad un'unica tipologia di normativa monetaria, differenzialmente dagli Stati dell'Unione. È vero che la Banca centrale europea ha un obiettivo fondamentale e prioritario, ovvero mantenere la stabilità dei prezzi per tutta l'Unione, quindi per tutti i 15 paesi aderenti, e che i compiti svolti dalla Banca centrale — ben precisati dal trattato — valgono per tutti i paesi dell'Unione. Ma abbiamo una moneta unica per 12 paesi e monete particolari e proprie per le altre tre nazioni e potrebbe darsi che, ad un certo momento, la Banca centrale europea debba prendere un provvedimento per sostenere il potere d'acquisto della moneta unica.

Proprio recentemente è avvenuto ciò, in occasione dei noti eventi americani, che hanno determinato la necessità e l'obbligo dell'Unione europea di collaborare, su scala internazionale, con un paese che ha subito un così grave attacco alla democrazia. In questo caso, la Banca centrale ha stabilito non solo l'utilizzazione delle riserve fornite dai 12 paesi alla Banca centrale americana, ma ha anche ridotto il tasso di interesse in misura maggiore di quanto non fosse mai accaduto, da quando esiste questa istituzione. Ciò non è stato rimarcato dalle altre tre nazioni, poiché si

trattava di una contingenza eccezionale; ma gli effetti di tale iniziativa sono di aver determinato provvedimenti negativi sulle economie dei tre Stati che non appartengono all'Unione economica monetaria europea. La Banca centrale può fare ciò senza alcun controllo da parte delle istituzioni politiche. Infatti, essa ha un direttivo, a cui partecipano, senza diritto di voto, il Presidente del Consiglio ed il Presidente della Commissione, i quali possono soltanto esprimere considerazioni.

Il Parlamento non è presente in questo organismo; riceve soltanto la relazione generale, la legge, la studia ed esprime un parere attraverso una risoluzione. Perché ciò avvenga, la Banca centrale europea svolge un dialogo con il Parlamento, che consiste nella spiegazione del significato delle relazioni trimestrali, di ciò che viene pubblicato ufficialmente come articolazione.

Il deficit democratico è evidente: la Banca centrale europea svolge una politica monetaria, mentre le altre due istituzioni che governano l'Unione europea non possono che prendere atto delle decisioni. Esiste, inoltre, un'espressa norma del trattato che registra l'impegno di tutti i paesi a non interferire minimamente sulle decisioni, non solo della Banca centrale europea, ma anche di quelle nazionali (nel nostro ordinamento, precedentemente all'ingresso nell'Unione europea, la normativa non prevedeva ciò). Vi è la necessità di un controllo, che non può essere svolto dal Parlamento europeo, poiché il controllo svolto da questo si configura come un'informazione guidata, ricevuta dal controllato, il quale comunica solo le cose che ritiene opportuno comunicare.

Ho letto tutte le valutazioni contenute nelle tre risoluzioni emanate dal Parlamento europeo nei confronti della Banca centrale europea e delle sue relazioni e le prime erano addirittura in contestazione, poiché la Banca centrale negava l'accesso alle informazioni. La Banca centrale europea ha assunto un obbligo di risultato e deve conseguirlo; però, alcune cose andrebbero attentamente esaminate.

Come si può risolvere il problema? Ascoltando stamattina alcune considerazioni, in particolare gli interventi di Ridola e Nascimbene, ho avuto l'impressione che, stranamente, il Parlamento nazionale possa fare ciò che non può essere svolto dal Parlamento europeo (parlo di impressione, non di certezza), perché i parlamentari nazionali possono richiedere maggiori informazioni, non tanto su ciò che riflette la politica monetaria dell'Unione europea (la Banca centrale europea è fuori dal controllo nazionale), ma su ciò che attiene l'intervento della Banca centrale nel sistema delle banche centrali europee. Se tale criterio fosse seguito da tutti i Parlamenti nazionali, quell'accordo che sembrava incomprensibile, nel punto 21 della relazione di Giorgio Napolitano, diventerebbe una questione seria, poiché non sarebbe più un accordo interparlamentare di tipo « privato », ma l'applicazione di quel principio di sussidiarietà, che dal basso va verso l'alto e che, quindi, può servire a certi scopi.

Naturalmente non significa affatto che i Parlamenti nazionali « fanno » la politica economica e monetaria — sarebbe una follia — bensì che il Parlamento non controlla solo problemi di ordine tecnico.

Il Parlamento europeo ha compiuto una giusta considerazione, affermando che la politica monetaria è un fatto tecnico, ma gli effetti della politica monetaria sull'economia (le spinte inflazionistiche, gli investimenti e, con il patto di stabilità monetaria, il tetto dell'imposizione) sono di esclusiva pertinenza dei Parlamenti nazionali.

Fischer ha detto che siamo di fronte a due eventi da esaminare entro il 2004. Il primo è quello dell'allargamento, e tutti siamo d'accordo sul fatto che siano coinvolti i paesi nelle giuste condizioni; il secondo invece riguarda il rafforzamento delle istituzioni, ma qui, al contrario, esistono molti disaccordi.

Questa mattina abbiamo ascoltato le dichiarazioni di tre nostri amici e parlamentari europei, che hanno espresso con molta linearità ciò che si può e ciò che non si può fare. Che si pensi ad uno Stato

federale per realizzare sostanzialmente una unione di Stati, è una cosa abbastanza difficile. Che si pensi ad uno Stato federale per costruire una unione dei popoli, è ancora più difficile. Che, però, si ritenga di costruire un'Europa attraverso uno sforzo congiunto degli Stati e dei rappresentanti dei popoli, è una cosa più semplice.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Gaetano Liccardo.

Abbiamo ascoltato tre relazioni di alto livello. Vorrei porre ora al professor Ridola diverse questioni. Le chiedo anzitutto se abbia suggerimenti per un accordo procedurale sui lavori della Convenzione ed i singoli Parlamenti nazionali; inoltre, se ritenga sufficiente porre obblighi di informazione per i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, che così dovrebbero riferire alle proprie Assemblee, o se invece sia preferibile che i Parlamenti nazionali conferiscano mandati vincolanti per i propri rappresentanti nella Convenzione, anche per controllarne l'operato.

CARLO ROGNONI. Abbiamo sentito questa mattina che a Laeken si vedrà, di comune accordo, se esiste la volontà di istituire una Convenzione, quali poteri darle e come strutturarla, se debba essere identica alla precedente, oppure se sia più opportuno allargarla, come qualcuno aveva avanzato (anche se la proposta mi sembrava dispersiva), a dei *forum* della società civile. E tutto ciò complicherebbe ogni cosa.

Sulla Carta dei diritti — formalmente — la Convenzione si era espressa all'unanimità, anche se poi in realtà non era stato così. Si tratta quindi di cambiare le regole delle istituzioni per costruire una unione politica dell'Europa e questo è un passaggio storico delicatissimo. Quali sono allora — secondo voi — le linee guida?

Non ritengo che i Parlamenti nazionali debbano dire ai loro rappresentanti che cosa fare da subito; ciò mi sembrerebbe poco duttile, dovendosi sviluppare un confronto europeo. Nello stesso tempo, però, non è possibile pensare che due rappresentanti italiani, ad esempio, incidano sul

destino di tutti senza confrontarsi con nessuno. Il rischio è possibile; anche se è vero che quanto elaborato dalla Convenzione sarà ovviamente sottoposto al Consiglio dei ministri. È giusto poi prevedere che la Convenzione, sui temi che vedono parecchie divergenze, agisca attraverso l'elaborazione di più proposte da sottoporre all'esame della Conferenza intergovernativa.

Laeken è fra pochi mesi: la nostra esigenza più impellente è quella di indicare al Governo quali scelte adottare, ed è chiaro che siamo tutti a favore di un rafforzamento politico dell'Unione e che l'allargamento non significa «annacquare».

Vi chiedo quindi di suggerire alcune proposte da indirizzare al Governo.

MARIO GRECO, *Presidente della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica.* Vorrei richiamare l'intervento del professor Nascimbeni sul Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Il suo mi è sembrato un giudizio positivo, specialmente quando parlava delle materie inserite nel terzo pilastro: la cooperazione giudiziaria e la politica estera e di sicurezza comune.

Per quanto riguarda il documento del Presidente Napolitano, comprendo la sua preoccupazione (si veda il punto 12) sui limiti di una eccessiva parlamentarizzazione per queste materie. Al punto 16, inoltre, si sottolinea come la COSAC, durante la riunione di Versailles, abbia formulato alcune richieste di modifica al Protocollo, in relazione ai titoli V e VI del Trattato dell'Unione europea, concernenti la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione giudiziaria, le quali non sono state prese in considerazione nella Conferenza intergovernativa di Nizza. Il Presidente Napolitano auspica sostanzialmente che il Parlamento europeo (e dovremmo sollecitarlo anche noi come Parlamento nazionale) si impegni a ciò durante la prossima Conferenza intergovernativa.

Una domanda poi mi sorge spontanea: come possiamo agire affinché tali materie

così delicate siano sottoposte al controllo parlamentare, sottraendole alla potestà dei Governi, specialmente ora che si deve affrontare il delicato problema dell'intervento bellico statunitense in risposta ai gravissimi fatti dell'11 settembre?

DOMENICO BOVA. Torno su un argomento più volte citato: l'irrisolta questione di Nizza sulla Carta dei diritti, che è molto importante se ricondotta in particolare modo al tema dell'allargamento dell'Unione.

La Carta dei diritti è il « cemento » fondamentale che unisce i popoli europei, specialmente quando si avvierà l'allargamento europeo.

Si pone un problema: penso che dovremmo accentuare il nostro impegno per andare nella direzione di assegnare alla Carta un valore giuridicamente vincolante per tutte le nazioni; se così non fosse, e si restasse alla semplice dichiarazione di intenti, ci troveremmo di fronte ad una occasione mancata, senza dare gli stimoli necessari.

Vorrei porre un'ulteriore domanda. Vi è un deficit di democrazia nel processo di integrazione; quanto affermato dal professor Liccardo è noto, ma sentito da lui, in quest'aula, detto in quel modo e così solennemente ripreso desta forti perplessità e preoccupazioni. Noi auspichiamo che si vada verso un processo sempre più democratico in cui i vincoli che gli Stati hanno verso l'Unione siano accettati; altrimenti si porrebbe un problema di crisi istituzionale.

Credo allora che questo deficit di democrazia nel processo di integrazione europea sarà destinato ad accentuarsi, inevitabilmente, se non interverranno correttivi tali da consentirne, in vista dell'allargamento, un superamento. Vorrei chiedere, pertanto, riprendendo un argomento già affrontato questa mattina, quali misure dovrebbero secondo voi essere adottate prima dell'ingresso nell'Unione dei nuovi Stati membri per rafforzare il ruolo del Parlamento europeo e per garantire un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Non ripeto gli argo-

menti collegati a questa problematica; in ogni caso sappiamo che l'allargamento porrà alle regioni deboli del nostro paese problemi seri che ritengo dovremo essere nelle condizioni di affrontare: su questo tema stamani si è accennato alla data del 2004. Credo che i nostri vincoli saranno destinati ad accentuarsi, soprattutto se si tiene conto di quanto accaduto l'11 settembre; in quest'ottica le risorse saranno di conseguenza meno consistenti e, pertanto, credo si determini il problema che ho cercato, brevemente, di porre alla vostra attenzione.

GUSTAVO SELVA, *Presidente della III Commissione della Camera dei deputati*. Le basi fondamentali per l'integrazione della Comunità europea, divenuta ora Unione europea, furono la libera circolazione dei capitali, delle merci e degli uomini; sono stati questi paletti fondamentali ed un'intuizione che hanno determinato il successo della Comunità europea. Oggi però, alle frontiere dell'Unione, premono gli extracomunitari, dei quali abbiamo insieme bisogno e timore, quest'ultimo generato dalle possibili conseguenze negative in termini soprattutto di sicurezza nostra, della sicurezza nazionale ed internazionale, timore che si è accentuato dopo gli eventi dell'11 settembre.

Ritenete voi, sulla base dei risultati che sono stati conseguiti a livello intracomunitario, che le competenze in materia di immigrazione, sia per quanto riguarda l'esecuzione dei trattati già esistenti sia per quelli che potranno venire in futuro, debbano restare affidate ai Parlamenti nazionali, debbano combinarsi (mi sembra sia quello che stia avvenendo) con i poteri del Parlamento europeo o debbano invece costituire una terza entità che possa garantire l'apporto di manodopera di cui siamo carenti, e contemporaneamente il massimo di sicurezza?

La seconda domanda, come già accennato dal presidente Greco, riguarda il controllo parlamentare della politica estera e di difesa; questo è un capitolo del tutto nuovo, ancora da costruire. Per la politica estera credo che la soluzione mi-

gliore sia un'azione combinata delle Commissioni esteri, per gli affari dell'Unione europea (dove esistano), del Parlamento europeo e dell'Unione europea occidentale; per la verità, a proposito di quest'ultima, occorre ricordare che alcuni paesi membri dell'UEO non fanno parte dell'Unione europea. Ritenete forse che sia il terreno del pragmatismo quello su cui muoversi oppure ritenete che le politiche estera e di difesa, ed in particolare quest'ultima, siano ancora di stretta competenza degli Stati nazionali e che tali debbano restare, essendo i bilanci della difesa competenza esclusiva degli Stati stessi?

PRESIDENTE. Passiamo ora alle repliche dei nostri ospiti.

PAOLO RIDOLA, *Professore ordinario di diritto parlamentare presso l'università La Sapienza di Roma*. Nel corso di questa discussione sono emersi vari punti ai quali cercherò di dare risposta; primo fra questi è la questione dei raccordi procedurali fra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali. Il problema a mio avviso si presenta su due livelli, uno più generale ed uno più specifico (sollevato dal presidente Stucchi).

Per l'aspetto più generale, mi limito a ripetere quanto ricordato nella mia relazione introduttiva, e cioè che non può che essere auspicato un rafforzamento di queste forme di raccordo fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, cercando tuttavia di evitare quel rischio che studiosi degli assetti istituzionali dell'Unione europea hanno spesso paventato, in particolare dopo le riforme di Maastricht e di Amsterdam, cioè il rischio di « aggrovigliare » ulteriormente il labirinto procedurale che è uno dei problemi maggiori per il buon funzionamento degli assetti istituzionali comunitari. Bisognerebbe trovare forse un equilibrio fra le due grandi opzioni che stanno dietro l'uso degli strumenti procedurali: il procedimento come fattore di riduzione della complessità oppure come strumento di ampliamento delle passività legate alle esigenze di contraddittorio e di partecipazione. Probabilmente su questo

argomento sarà necessario ricercare un equilibrio.

Il secondo punto sollevato dal presidente Stucchi è un aspetto particolare di questo problema; nel caso in cui si vada, nel futuro, verso un recepimento del modello della *convention*, ci si chiedeva se siano sufficienti soltanto obblighi di informazione nei confronti dei Parlamenti nazionali da parte dei delegati di questi, o se si possa andare oltre. Volendo ragionare su un terreno strettamente costituzionalistico, si potrebbe richiamare l'articolo 67 della Costituzione, cioè il principio del divieto di mandato imperativo. Avrei comunque qualche difficoltà nel ritenere che questo principio, che sicuramente opera, sia pure in una dimensione tutta particolare, negli ordinamenti pluralistici contemporanei e che opera sicuramente quanto al rapporto tra il parlamentare, la società civile e l'opinione pubblica, operi anche nei confronti di incarichi che i parlamentari ricevono dalle proprie assemblee. Tuttavia bisogna notare che laddove, sia nel diritto costituzionale comparato sia nel diritto europeo, si prevedano organi comuni a istituzioni parlamentari diverse, a volte espressamente si stabilisce che i partecipanti a questi organismi non abbiano dei vincoli di mandato; è il caso del *Vermittlungsausschuss* previsto dall'articolo 77 della legge fondamentale di Bonn.

Sapete che i membri del *Bundesrat* hanno un vincolo di mandato perché sono rappresentanti dei governi dei *Laender*, ma i membri del *Bundesrat* che entrano a far parte di questa commissione di conciliazione, insieme ai membri del *Bundestag*, per risolvere conflitti sulla legislazione federale fra le due Camere, sono invece liberi da vincoli di mandato, e il modello è stato ripreso per il Comitato di conciliazione, previsto dal Trattato sulla Comunità europea. In linea di principio, direi che dovrebbe essere prevista una libertà di mandato; diversamente bisognerebbe ritenere che questi delegati abbiano non soltanto un obbligo di informazione, ma una vera e propria responsabilità nei confronti dell'Assemblea che li ha designati. Si pone, però, il problema di quali siano i criteri di

designazione di questi delegati, anche sotto il profilo, ad esempio, delle maggioranze necessarie, della tutela della opposizione e delle minoranze parlamentari. Direi che anche in questo caso è necessaria una soluzione equilibrata: responsabilità dei parlamentari che entrano a far parte della Convenzione, tenendo conto però che costoro debbono partecipare a delle mediazioni all'interno di questo organismo, il che richiede una certa flessibilità, che è poi sempre inerente storicamente al mandato rappresentativo.

Collegare a questo una valutazione degli strumenti previsti nel nostro ordinamento per consentire una partecipazione delle Camere, richiederebbe un tempo che non abbiamo in questa sede. Le riforme regolamentari del 1971, del 1988 e del 1990 hanno sicuramente ampliato le forme della partecipazione parlamentare, ma per quanto riguarda la fase ascendente — e questo, a mio avviso, è un limite molto forte — siamo sostanzialmente fermi ad una attività di informazione. A partire dalla legge n. 86 del 1989, e poi soprattutto attraverso le modifiche che ricordava il collega Nascimbene, sulla fase discendente si è andati molto avanti, e una fase discendente che funziona bene ha, direi, un effetto ascendente di ritorno, nel senso che le Camere, nel momento in cui individuano degli indirizzi nella attuazione degli obblighi comunitari, contestualmente forniscono poi al Governo delle direttive anche per quanto riguarda la fase ascendente: si tratta di un profilo da non sottovalutare.

Ultimo punto (anche qui sarebbe necessario discutere molto più a lungo e non voglio approfittare oltre del tempo a disposizione): il valore della Carta dei diritti. Non si è voluto inserire nei trattati la Carta dei diritti, e non si sa se si andrà verso un processo di costituzionalizzazione dei trattati, come viene auspicato non solo a livello politico, ma anche da larghi strati delle comunità scientifiche europee. La Carta dei diritti costituisce sicuramente il documento di autoriconoscimento in una identità comune; è vero che essa non fa parte dei trattati, tuttavia

non è senza significato che la Presidente del Parlamento europeo ed il Presidente della Commissione abbiano dichiarato solennemente che queste due istituzioni comunitarie si sarebbero attenute alla Carta. Vorrei ricordare, inoltre, alcune conclusioni di avvocati generali della Corte di giustizia della Unione europea, i quali hanno richiamato la Carta dei diritti: particolarmente elaborata è una conclusione dell'avvocato generale italiano Tizzano. In più vi sono alcune sentenze di corti costituzionali europee che hanno già richiamato la Carta dei diritti come elemento di interpretazione delle norme costituzionali statali. Due sentenze del tribunale costituzionale spagnolo, addirittura antecedenti di qualche settimana alla stessa adozione a Nizza della Carta dei diritti, hanno richiamato le norme della Carta sulla tutela della riservatezza, sul trattamento dei dati personali e sulla libertà informatica, per ampliare la portata delle norme della Costituzione spagnola. Credo che in attesa che si giunga ad una definizione, se mai ci si giungerà, del processo di costituzionalizzazione dei trattati, questi rappresentino degli elementi importanti sui quali si dovrebbe riflettere.

BRUNO NASCIMBENE, *Professore ordinario di diritto delle Comunità europee presso l'università degli studi di Milano*. Ciò che sta avvenendo per la Carta europea dei diritti fondamentali non è poi così anomalo nel processo comunitario. Su molte delle questioni di cui si discuteva, in particolare sulla tutela dei diritti fondamentali all'interno della comunità, laddove non ha potuto intervenire il legislatore ha provveduto la giurisprudenza: la Corte di giustizia ha tagliato corto sulle discussioni accademiche di dottrina con le proprie affermazioni, che sono poi divenute parte integrante dei trattati stessi. È quindi già significativo avere a disposizione queste decisioni nazionali, ed ancor di più lo sarà quando avremo una giurisprudenza (oltre alle conclusioni, già esistenti, degli avvocati generali) dove si affermi il significato ed il

valore giuridico della Carta, indipendentemente dal suo inserimento in un atto formale di diritto comunitario.

Ci sono altri rilievi a cui voglio rispondere e prima di tutto quello del senatore Greco, riguardante il significato che il protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali ha assunto o dovrà assumere, e lo faccio anche con riferimento al documento predisposto dal Presidente Napolitano. Il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea rappresenta un aspetto positivo, nel senso che prima di questo protocollo non esisteva nulla, se non a livello di auspicio o di attività compiute a livello informale da parte della COSAC alla fine degli anni '90. È positivo per avere recepito le esigenze che sono alla base dei rapporti fra Parlamenti nazionali ed istituzioni comunitarie, e per la funzione propositiva di collaborazione che deve instaurarsi fra questi. Tuttavia il protocollo contiene un limite, riguardante l'ambito materiale della sua applicazione, poiché essa si ferma al primo ed al terzo pilastro, escludendo il secondo, quello della politica estera e di sicurezza comune. Il protocollo è limitato, ma è molto più di nulla, vista la situazione precedente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Nella relazione Napolitano mi pare di cogliere questa critica laddove, nel punto 11 e seguenti, si afferma che sviluppi più significativi sono stati una formalizzazione del diritto dei Parlamenti nazionali all'informazione nei rapporti reciproci con le istituzioni, e inoltre, il riconoscimento del ruolo della COSAC. « Senza però », cito la relazione « sottovalutare questi risultati positivi, si deve tuttavia osservare... », e qui vengono formulate una serie di critiche, che sono di carattere generale e riprendono i temi più volte evocati del deficit democratico a livello parlamentare europeo, del fatto che la gerarchia delle fonti non viene definita malgrado l'impegno assunto in tal senso a livello comunitario con il Trattato di Maastricht ma, soprattutto, di Amsterdam (è un aspetto che non è stato toccato neppure dal Trattato di Nizza).

Si usa un aggettivo molto interessante, affermando che vi è una tendenza « inquietante » all'indebolimento del metodo comunitario e al rafforzamento, invece, della dimensione intergovernativa, con una enfaticizzazione del ruolo del Consiglio europeo; come a voler dire che si è fatto molto, o si è creduto di fare molto, con il Trattato di Nizza ma che, a ben vedere, le modifiche riguardano solo alcuni degli aspetti significativi che erano stati posti in discussione, ma non certo modifiche rilevanti, soprattutto sotto il profilo della democratizzazione. Apprezzo molto questa dichiarazione sul futuro dell'Unione, che però rimane abbastanza generica: non a caso il dibattito è aperto — lo ha proposto la Commissione stessa — e ne discutiamo laddove si parla di architettura europea. Questa espressione indica la necessità di ridisegnare i pilastri e non di costruirne. Poche settimane ci dividono dall'appuntamento di Laeken, in seguito al quale ci aspetteranno impegni molto importanti poiché dovremo affrontare la riforma dei trattati esistenti attraverso lo strumento, direi intrigante, della Convenzione (dovremmo usare questo termine tra virgolette perché sappiamo che nel linguaggio giuridico significa altro da uno strumento, un organismo, utilizzato per definire un certo testo, come è stato nel caso della Carta dei diritti fondamentali). La Convenzione è lo strumento adatto? Forse, ma la risoluzione del Parlamento europeo del 31 maggio indica che i Parlamenti nazionali (quindi anche quello italiano) dovranno esprimere il proprio fermo impegno a favore della convocazione di una Convenzione quando si pronunceranno sul Trattato di Nizza. Si diceva che la Convenzione non toglie nulla perché l'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea ci vincola al rispetto di un processo di approvazione attraverso la struttura della conferenza intergovernativa. La Convenzione, a prescindere dal mandato da conferire e dalla composizione di questo possibile, futuro, organismo di carattere convenzionale, dovrà proporre, ad una conferenza intergovernativa, uno o più testi di riforma dei Trattati

esistenti. Non vedo nessuna ragione contraria all'utilizzo di questo nuovo strumento, che è stato utilmente impiegato per la Carta dei diritti fondamentali; tuttavia, credo sia necessario intendersi riguardo la composizione ed il mandato da conferire a questo organismo che dovrebbe nascere dalle indicazioni e dalle conclusioni del Consiglio di Laeken, fissato a dicembre di quest'anno.

Consentitemi ancora un rilievo riguardo a quanto diceva il presidente Selva, che ha posto alcuni problemi sulla politica estera, di sicurezza e difesa che investono un ampliamento delle competenze attuali delle istituzioni o, come si dice, un progressivo processo di comunitarizzazione che tocchi anche il pilastro della sicurezza e difesa comune, che è rimasto di competenza nazionale. Se assumiamo come termine di paragone il tema dell'immigrazione, dell'asilo, dei visti, delle frontiere, notiamo come esso, durante gli anni '80 e anche successivamente, era unanimemente riconosciuto come riservato alla competenza esclusiva degli Stati. Si è invece assistito, a causa della necessità di affrontare problemi comuni a tutti i paesi membri dell'Unione europea, ad una progressiva comunitarizzazione della materia dell'immigrazione, dell'asilo e dei visti, prima strisciante e poi formalizzata attraverso il titolo IV del Trattato della Comunità europea. L'Unione europea ha proseguito sulla strada della comunitarizzazione con uno sforzo significativo, anche se si incontrano non poche difficoltà — pure nei documenti recentemente proposti dalla Commissione — a dirigersi nel senso opposto a quello indicato dalla tradizione storica e dalla divisione delle competenze tra enti internazionali e Stato nazionale, che ritenevano l'immigrazione un compito riservato a quest'ultimo.

GAETANO LICCARDO, *Direttore della scuola di specializzazione in diritto ed economia delle Comunità europee « Jean Monnet » presso la II università di Napoli.* Vorrei dire all'onorevole Bova che ritengo giustissima la sua considerazione in merito

all'approfondimento che sarebbe necessario compiere prima dell'allargamento. Pensiamo per un istante ai fondi strutturali: dicevo prima al presidente della Commissione che abbiamo tempo fino al 2006 ma, se verificassimo i parametri economici dei vari Stati che sono candidati, forse rimarrebbe solo la Calabria tra le regioni inserite nell'obiettivo 1. Se comparassimo le regioni geografiche, anziché quelle politiche, anche la Calabria correrebbe il rischio di essere penalizzata sotto questo aspetto.

Ci sono problemi sui quali il Parlamento dovrebbe esercitare un controllo più incisivo, perché ci troviamo di fronte a difficoltà obiettive che oggi ci costringono a discutere di certi argomenti.

Vorrei poi rispondere al presidente Greco: non esistono procedure, ma dobbiamo muoverci nell'ambito di quegli strumenti che hanno ricordato Ridola e Nascimbene, la Convenzione da un lato e l'interpretazione della sussidiarietà dall'altro.

In secondo luogo, il Parlamento nazionale può muovere alcuni passi, intervenendo con misure di approfondimento nel proprio ambito territoriale, così giocando anche un ruolo nei confronti della Comunità europea.

Credo che sia giusto che ciascuno lasci un contributo scritto alle Commissioni, in modo tale da approfondire gli argomenti che abbiamo dibattuto, perché il tempo è stato così breve da non consentirci di soffermarci su problemi specifici.

Penso che sia necessario che tale discussione venga affrontata dalle organizzazioni esistenti: confido molto nella COSAC, che può essere un punto di riferimento congiunto anche se — sono d'accordo con Nascimbene — non è un organismo che può assumere decisioni vincolanti: in ogni caso, giudico positivo il suo utilizzo perché nella situazione in cui ci troviamo bisogna essere pragmatici.

Ritengo che dobbiate proseguire questa discussione e non sarei contrario al suo

allargamento e diffusione nella società civile perché credo che bisognerebbe ascoltare tutte le voci.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Liccardo: la documentazione che egli riporterà di lasciare alla Commissione verrà allegata agli atti e sarà utilissima per la nostra indagine conoscitiva.

Anche a nome dei presidenti Selva, Greco e Provera, ringrazio i professori Ridola, Nascimbene e Liccardo per aver accettato il nostro invito e per il prezioso apporto che hanno fornito ai nostri lavori.

Ricordo che, secondo il programma concordato, i lavori delle quattro Commissioni in seduta congiunta riprenderanno

domani alle 14,30 presso l'aula della Commissione difesa del Senato, con l'audizione del presidente del Senato federale del Belgio, Armand De Decker.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
l'8 ottobre 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO