

SENATO DELLA REPUBBLICA  
*XI Legislatura, Doc. n. 153*

Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con 17 protocolli allegato e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 153

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal *Ministro degli affari esteri*  
(DE MICHELIS)

di concerto col *Ministro dell'interno*  
(SCOTTI)

col *Ministro di grazia e giustizia*  
(MARTELLI)

col *Ministro del bilancio e della programmazione economica*  
(CIRINO POMICINO)

col *Ministro delle finanze*  
(FORMICA)

col *Ministro del tesoro*  
(CARLI)

e col *Ministro della difesa*  
(ROGNONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1992

Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con  
17 Protocolli allegati e con atto finale che contiene 33  
dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992

ONOREVOLI SENATORI. - Con la firma a Maastricht il 7 febbraio 1992 del Trattato sull'Unione europea, che con questo atto si presenta per la ratifica, è stato concretamente avviato un processo irreversibile di trasformazione dell'insieme delle relazioni tra gli Stati membri in una Unione europea, conformemente all'impegno assunto in termini generali con l'Atto unico europeo del 1986. Si tratta del passaggio più importante, dopo la firma dei Trattati di Roma, per l'unificazione politica dell'Europa.

Il nuovo Trattato, il cui negoziato iniziò a Roma nel dicembre 1990, trasferisce l'integrazione europea da un'ottica settoriale ad una visione più ampiamente comprensiva. Viene infatti avviata la riconduzione in un quadro unitario della devoluzione di competenze dal piano nazionale a quello europeo in settori fondamentali, quali la moneta, la sicurezza interna, la politica estera e (sia pure in prospettiva meno immediata) la difesa.

Il Trattato è stato concepito come una struttura articolata e flessibile, costruita intorno al nocciolo centrale (e in progressiva espansione) della Comunità europea, integrata ora dall'Unione economica e monetaria.

Sul piano dell'integrazione monetaria, il Trattato di Maastricht non richiederà ulteriori accordi internazionali tra i Paesi membri, in quanto esso comprende tutte le tappe ed i meccanismi necessari.

Per quanto riguarda invece l'unificazione politica, il Trattato delinea un nucleo iniziale che richiederà ulteriori negoziati intergovernativi, a partire da quello già previsto nel 1996. Talune trasformazioni verso sistemi più integrati in politica estera e in materia di sicurezza interna potranno peraltro essere attuate utilizzando strumenti evolutivi previsti all'interno del Trattato stesso (le cosiddette «norme-passerella»).

Pur se il Trattato è articolato su una struttura a tre pilastri (Comunità europea, politica estera e di difesa, sicurezza interna), le istituzioni dell'Unione europea sono le stesse già esistenti nella Comunità europea, che agiscono con regole diverse nei vari settori. Il carattere evolutivo della costruzione lascia peraltro intravedere la progressiva unificazione dei meccanismi.

Se è vero che da parte britannica si è ottenuto che venisse esclusa dal preambolo l'espressa indicazione della «vocazione federale» dell'Unione, tuttavia gli obiettivi poi delineati nel testo del Trattato - tra cui l'affermazione di una specifica identità dell'Unione europea, l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, la creazione di una cittadinanza dell'Unione, il completamento dell'unificazione economica e monetaria e lo sviluppo di una stretta cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni - indicano il quadro unitario verso cui tenderà l'Europa. Questo quadro è sostanzialmente e senza alcun dubbio di natura federale.

Per la Gran Bretagna sono state previste due clausole di esenzione, in materia di unificazione monetaria e di politica sociale, concepite tuttavia come soluzioni transitorie. Si tratta di clausole alquanto macchinose sul piano istituzionale, ma che consentono alla Gran Bretagna di rimanere unita agli altri Paesi membri per una parte nel processo di integrazione, senza consentirle di fare ostacolo a quelle evoluzioni che essa non condivide. Questo è un fatto importante, perchè non è infondata la speranza che la Gran Bretagna rinunci, in un futuro prossimo, ad avvalersi di queste condizioni speciali.

La parte del Trattato relativa all'Unione economica e monetaria conferma l'irreversibilità del processo di convergenza delle politiche economiche e monetarie, con un

parallelo progressivo abbandono dell'individualismo nazionale. Questo abbandono sarà totale per quanto riguarda la moneta e parziale per quanto riguarda la conduzione della politica economica e di bilancio.

A partire dalla terza fase, la politica monetaria verrà gestita da una istituzione federale comune, il Sistema europeo di banche centrali, comprensivo della Banca centrale europea, e troverà espressione in una moneta unica, l'ECU. I Paesi membri dovranno rispettare regole definite a livello europeo per quanto riguarda la conduzione delle politiche economiche e di bilancio, così da assicurare l'omogeneità del sistema. In particolare, essi dovranno assicurare un tasso di inflazione che non si scosti di oltre l'1,5 per cento da quello dei tre Paesi membri più «virtuosi». Il rapporto disavanzo/prodotto interno lordo non dovrà superare il 3 per cento, mentre il rapporto indebitamento pubblico complessivo/prodotto interno lordo non dovrà superare il 60 per cento. Infine, i tassi di interesse a lungo termine dovranno essere sostanzialmente omogenei. Il non rispetto di questi obblighi comporterà sanzioni a carico dei Paesi divergenti. Nella seconda fase, che inizierà il 1° gennaio 1994, i Paesi membri dovranno rafforzare lo sforzo di convergenza, che sarà oggetto di una stretta sorveglianza da parte delle istituzioni comunitarie per verificare il processo di avvicinamento ai parametri di cui sopra. In questa fase opererà un Istituto monetario europeo, con il compito di preparare adeguatamente la terza fase.

Il passaggio alla terza fase potrà avvenire a partire dalla fine del 1996, sulla base di una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio (riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo), il quale constaterà la sussistenza delle condizioni richieste per una maggioranza dei Paesi membri (sette). Se questa decisione non potrà essere raggiunta entro il 1997, il passaggio alla terza fase avrà luogo irrevocabilmente il 1° gennaio 1999 per quei Paesi membri, quale ne sia il numero, che soddisfino le condizioni di convergenza. I Paesi membri che non saranno in grado di

passare alla terza fase usufruiranno di deroghe temporanee dagli obblighi e dai diritti dell'Unione economica e monetaria.

Per la Gran Bretagna, come si è detto, è stata trovata una soluzione *ad hoc*, mediante un Protocollo annesso al Trattato, che consentirà al Governo britannico di far conoscere, al momento del passaggio alla terza fase, se esso intenda partecipare. Londra potrà comunque aderire in un secondo momento.

Anche per la Danimarca è stato previsto un Protocollo analogo, per tener conto delle disposizioni della Costituzione danese, in base alle quali la partecipazione alla terza fase potrebbe richiedere un *referendum*.

Le competenze della Comunità vengono estese dal Trattato a importanti settori della vita economica e sociale, quali l'industria, la sanità, l'istruzione, la cultura, la protezione dei consumatori, le grandi reti infrastrutturali, e rafforzate nei settori della ricerca e dell'ambiente. La capacità decisionale del Consiglio viene migliorata con l'estensione del voto a maggioranza.

In materia sociale, l'opposizione britannica alle nuove disposizioni non impedisce, mediante due Protocolli annessi al Trattato, agli altri undici Paesi membri di procedere sulla via tracciata dalla Carta sociale del 1989, utilizzando i meccanismi comunitari.

In materia di coesione economica e sociale, un Protocollo annesso al Trattato prevede la creazione di un apposito fondo, di cui potranno beneficiare i Paesi membri con un prodotto nazionale lordo *pro capite* inferiore al 90 per cento della media comunitaria. I relativi finanziamenti saranno destinati ad azioni nei settori dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto. Il Protocollo prevede inoltre che le risorse proprie della Comunità dovranno tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei Paesi membri e correggere, per i Paesi membri meno prosperi, gli elementi degressivi contenuti nell'attuale sistema. Nel corso del negoziato che avrà luogo nel 1992 sui fondi strutturali e sulle risorse proprie, si dovrà

porre attenzione a che le suddette disposizioni non vengano interpretate in maniera da stravolgere le finalità regionali delle politiche strutturali e i principi costitutivi delle risorse proprie.

I poteri del Parlamento europeo vengono aumentati mediante l'introduzione di una procedura di codecisione con il Consiglio in materia di: libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento, mercato interno, ricerca, ambiente, grandi reti infrastrutturali, sanità, cultura, istruzione, protezione dei consumatori. L'ambito delle decisioni che richiedono il parere conforme del Parlamento europeo viene ampliato alla cittadinanza europea, alla procedura elettorale uniforme e ai più importanti accordi internazionali della Comunità.

Sono stati inoltre previsti maggiori poteri di controllo per il Parlamento europeo in materia di bilancio e di verifica della gestione finanziaria. Il Parlamento europeo parteciperà alla nomina della Commissione e del suo Presidente. A partire dal 1995, la durata del mandato di queste due istituzioni verrà portata a coincidere.

L'incremento dei poteri del Parlamento europeo è sensibile. Certo, l'Italia avrebbe desiderato che esso fosse ancora più marcato, ma il risultato attuale, ottenuto anche e soprattutto attraverso una continua pressione della delegazione italiana, era, allo stato attuale, il massimo possibile. Ciò in definitiva è stato apprezzato dal Parlamento europeo stesso, che proprio in questi giorni ha dato la sua approvazione al Trattato di Maastricht, sia pure con importanti osservazioni, che rappresentano altrettante critiche costruttive di cui si dovrà tenere conto nel successivo cammino dell'Unione europea. Questa circostanza realizza la condizione cui il Parlamento italiano aveva subordinato la ratifica da parte dell'Italia.

Il problema del numero dei commissari e quello dell'eventuale aumento del numero dei parlamentari tedeschi, per tener conto dell'unificazione della Germania, sono stati lasciati ad una successiva soluzione, che dovrà essere trovata entro il 1992.

In materia di cooperazione negli affari interni e di giustizia, il Trattato prevede la

«comunitarizzazione» della politica dei visti ed il possibile passaggio alla sfera comunitaria della politica di immigrazione e di asilo, mediante l'utilizzo di una «norma-passerella». La cooperazione giudiziaria e di polizia viene istituzionalizzata nel Trattato. È infine prevista la possibilità di creare un organismo di polizia europea (EUROPOL) nel corso del 1994 con compiti iniziali per quanto riguarda la droga.

È questa una materia dove la ratifica del presente Trattato dovrà essere completata con la ratifica, pressoché simultanea, di altri accordi di rilevanza comunitaria, massime l'adesione italiana al sistema di Schengen.

Nel delicato settore della politica estera, di sicurezza e di difesa, i risultati raggiunti a Maastricht sono stati marcatamente positivi e sostanziali, grazie ad una serie di avvicinamenti e di soluzioni che hanno permesso di superare in modo soddisfacente le difficoltà esistenti.

In particolare è stato previsto che il Consiglio definisca una «posizione comune» ogni qualvolta lo ritenga necessario e che gli Stati membri si assicurino che le rispettive politiche siano conformi a tali disposizioni e coordinino la loro azione in seno agli organismi internazionali.

È stato anche accettato che l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata avvenga riguardo a questioni individuate dal Consiglio stesso all'unanimità.

Dopo un lungo dibattito è stato possibile prevedere che la politica estera e di sicurezza comune «comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune». Tale formulazione consente per la prima volta di ricomprendere tra le competenze dell'Unione europea quelle relative alla dimensione della difesa, sia sotto il profilo della formulazione di una politica comune di difesa, sia, in una prospettiva più indefinita, riguardo alla messa in comune di concreti strumenti e strutture di difesa (ciò che ha comportato notevoli concessioni da parte non solo del

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regno Unito, ma anche dell'Irlanda, Paese neutrale per obbligo costituzionale, e della Danimarca).

Soluzioni di compromesso sono state raggiunte per quanto riguarda il ruolo dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e i suoi rapporti con l'Unione europea, da una parte, e l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), dall'altra. Esse in sostanza lasciano intravedere la creazione di un rapporto organico tra Unione europea e UEO, essendo tra l'altro previsto che l'Unione richieda all'UEO, che è parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea, di elaborare e attuare decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni di difesa. Ciò premesso, viene altresì affermato che la politica dell'Unione rispetterà gli obblighi esistenti nel quadro dell'Alleanza atlantica e dovrà essere compatibile con la sicurezza collettiva e con la politica di difesa definite in quel quadro. L'edificazione della identità di sicurezza e difesa europea viene pertanto vista anche in funzione del rafforzamento del pilastro europeo in seno all'Alleanza e, dunque, dell'accrescimento dell'efficacia di quest'ultima. L'autonomia dell'UEO ha d'altronde trovato espressione nella messa a punto di una dichiarazione dei nove membri dell'UEO stessa, che definisce in modo unitario (come ritenuto necessario dalla maggioranza e alla fine accettato dai francesi) il ruolo dell'UEO ed i suoi rapporti con l'Unione politica e con la NATO.

La dichiarazione dei Nove, in gran parte ispirata ai concetti espressi in un famoso documento italo-britannico, prevede tra l'altro il trasferimento della sede del Consiglio e del Segretariato generale dell'UEO a Bruxelles, il rafforzamento del ruolo operativo dell'UEO e una stretta cooperazione tra il Segretariato generale dell'UEO e quelli del Consiglio delle Comunità europee e della NATO.

Sulla delicata questione dell'allargamento dell'UEO è stata adottata una articolata formula di compromesso: essa prevede che gli Stati membri dell'Unione europea siano invitati ad aderire all'UEO alle condizioni che saranno convenute conformemente

all'articolo XI del relativo Trattato, o a divenire osservatori, e che simultaneamente gli altri Stati europei della NATO siano invitati a divenire membri associati dell'UEO, in modo da permettere loro di partecipare pienamente alle attività della UEO stessa. Avendo a mente la delicatezza del rapporto greco-turco, è stato da più delegazioni (compresa la nostra) auspicato che nel quadro delle condizioni di adesione di nuovi membri, e di conseguente ratifica, venga affermata l'interpretazione secondo cui le disposizioni del Trattato dell'UEO, ed in particolare quelle dell'articolo 5, relativo alla assistenza in caso di attacco dall'esterno, non siano applicabili ai rapporti tra Paesi membri dell'UEO ed a quelli con gli altri Paesi dell'Alleanza atlantica.

In tema di allargamento della Comunità europea, il Trattato sull'Unione europea prevede che ogni Stato europeo, il cui sistema di Governo sia fondato sul principio della democrazia, può chiedere di diventare membro. I negoziati per l'adesione all'Unione potranno essere avviati dopo che saranno stati conclusi i negoziati interni alla Comunità sulle risorse proprie e le questioni collegate.

Onorevoli Senatori! Nel presentare al Parlamento il disegno di legge per la ratifica e l'esecuzione dell'atto di Maastricht, il Governo non è inconsapevole delle questioni di rilevanza costituzionale che la ratifica di questo Trattato può comportare. Basti pensare agli articoli da 8 ad 8E sulla cittadinanza dell'Unione che comporta la parificazione ai nostri cittadini dei cittadini di altri Paesi comunitari residenti nel nostro Paese, i quali, in un grandissimo numero di situazioni giuridiche ed in particolare nell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali, vengono parificati in tutto e per tutto ai cittadini italiani.

Il Governo è altresì consapevole che la piena realizzazione degli impegni presi a Maastricht comporterà la rapida attuazione delle disposizioni che prenderà la Comunità europea, oltre che, evidentemente, la piena conformità dell'ordinamento italiano alla realizzazione, entro il 31 dicembre di quest'anno, del Mercato comune interno.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'assolvimento di questi obblighi, che è condizione imprescindibile della credibilità comunitaria dell'Italia, deve essere impegno costante e prioritario di Governo e Parlamento.

È più che verosimile che ciò comporti degli adattamenti, sia delle procedure parlamentari che della Costituzione stessa, per permettere l'armonica sinergia fra sistema comunitario ed ordinamento italiano, in passato più volte vittima di penose strozzature e di deplorabili ritardi, spesso anche molto vivacemente enfatizzati nella pubblica opinione. È poi certo che, per ottenere il risultato da tutti desiderato, saranno necessarie, in più punti, norme di delega legislativa.

Per evitare che in futuro si ripetano gli inconvenienti che ci hanno afflitto negli anni passati, il Governo si riserva di prendere, in tempi brevi, le opportune iniziative, anche nel senso del suggerimento di aggiustamenti costituzionali; ma è sembrato più corretto presentare intanto il disegno di legge di ratifica del patto di Maastricht, anche nella fiducia che l'inizio del dibattito parlamentare su di esso, che si spera rapido, permetta di individuare, con il più largo auspicabile consenso, quelle misure di carattere complementare che saranno necessarie per assicurare il corretto, tempestivo rispetto, da parte dell'Italia, degli impegni comunitari.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

**Art. 1.**

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato sull'Unione europea con 17 Protocolli allegati e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992.

**Art. 2.**

1. Piena ed intera esecuzione è data all'atto internazionale di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto stabilito dall'articolo R, comma 2.

**Art. 3.**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.