

CAMERA DEI DEPUTATI
XI Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Doc. n. 1587-A

Relazione delle III Commissione permanente

(Affari esteri e comunitari)

(Relatore: Antonio Cariglia)

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1587-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: **Antonio CARIGLIA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 17 settembre 1992 (v. stampato Senato n. 153)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(DE MICHELIS)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(SCOTTI)

CON IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(MARTELLI)

CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIRINO POMICINO)

CON IL MINISTRO DELLE FINANZE

(FORMICA)

CON IL MINISTRO DEL TESORO

(CARLI)

E CON IL MINISTRO DELLA DIFESA

(ROGNONI)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 22 settembre 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*

Presentata alla Presidenza il 23 ottobre 1992.

sono manifestati sarebbero stati impossibili con una moneta unica.

Ma, prima di realizzare questo obiettivo, è necessario condurre l'economia italiana verso il rispetto dei criteri di convergenza posti dal Trattato. Questi sono infatti necessari dal punto di vista tecnico prima che politico.

Dal dibattito svoltosi in Commissione nel corso dell'esame in sede referente sono emerse valutazioni articolate sulla rilevanza politica, istituzionale, sociale ed economica del Trattato di Maastricht: ricondurre tutte le valutazioni a un comune denominatore è impresa ardua, tuttavia tenterò di individuare le tematiche fondamentali che sono emerse nella discussione.

In primo luogo abbiamo preso atto di una impostazione politicamente diversificata: laddove i rappresentanti della maggioranza e il Ministro degli affari esteri hanno posto in luce l'importanza di procedere alla ratifica del Trattato di Maastricht per dare un segnale politico forte a livello europeo, mentre alcuni rappresentanti di altre forze politiche si sono maggiormente soffermati sugli aspetti problematici coinvolti dal Trattato stesso.

Indubbiamente, quale relatore, non posso non considerare le questioni problematiche che il Trattato di Maastricht porta con sé e sulle quali mi riservo di intervenire brevemente.

Pur tuttavia devo prendere atto che la ratifica del Trattato assume oggi per l'Italia, nell'attuale contesto europeo, e nella presente fase storica dell'evoluzione dell'integrazione europea, un valore prettamente politico. Valore politico che del resto si coniuga con la natura giuridica del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un Trattato internazionale, caratterizzata proprio dalla sostanziale inamendabilità, e quindi fondata su una scelta politica di accettazione o reiezione della ratifica stessa.

E ciò considerando anche che le critiche al Trattato possono divenire costruttive proprio nell'ambito dell'applicazione del Trattato stesso, la cui ratifica è quindi, sotto questo ulteriore aspetto, con-

dizione per dare spazio ai contributi propositivi.

In tal senso da più parti politiche nel corso del dibattito è stata riconfermata la ferma volontà europeista del nostro paese.

Su questo terreno di comune volontà politica l'Italia può continuare a costruire il proprio avvenire europeo, superando tendenze centrifughe e tentazioni nazionalistiche.

Ciò detto intendo soffermarmi su alcune tematiche che sono emerse come punti nodali dal dibattito su Maastricht.

Innanzitutto sono state avanzate delle perplessità sull'attuale configurazione del Sistema monetario europeo e sulle prospettive dell'unione economica e monetaria.

Le pressioni speculative manifestatesi nelle ultime settimane nei confronti di alcune monete europee hanno reso evidenti le insufficienze del Sistema monetario europeo ed i rischi che un sistema monetario debole comporta a livello dell'economia mondiale.

Ci troviamo di fronte, rispetto a questo argomento, all'alternativa tra la libera oscillazione delle valute e la creazione di una moneta unica: non c'è dubbio che per fronteggiare le speculazioni e dare ai mercati certezze di riferimento, la strada della moneta unica è quella più forte e con maggiori potenzialità.

Né appare una prospettiva forte quella, per certi versi paventata da Francia e Germania, della creazione di un'area monetaria del centro Europa, che coinvolga anche il Benelux, sulla quale costruire in fasi successive l'unione monetaria più allargata: l'Europa a più velocità, come è stato anche detto in alcuni interventi, sarebbe profondamente debole ed esposta a rischio di lacerazioni nazionalistiche e spinte centrifughe.

Del resto siamo ormai in presenza di un sistema finanziario mondiale caratterizzato da una tale mobilità di capitali e di valute da rendere difficile la gestione delle relazioni valutarie al di fuori di una prospettiva di forte omogeneità monetaria.

E, in attesa della realizzazione della moneta unica europea (anche al fine di evitare di trovarci disarmati di fronte a nuove tempeste monetarie), appare indispensabile rivedere i meccanismi del Sistema monetario europeo, nel quale contiamo che l'Italia possa al più presto rientrare.

Le possibili ipotesi di correzione dei meccanismi dello SME vanno orientandosi nelle seguenti direzioni:

concertazione e armonizzazione nelle politiche dei tassi di sconto;

maggiore tempestività e solidarietà nella difesa della parità dei cambi;

ritorno allo spirito degli accordi di Nyborg, con l'accentuazione dei dati dell'economia reale nella fissazione delle parità (e relativo monitoraggio collettivo e reciproco delle rispettive politiche economiche e di bilancio);

accelerazione dell'Unione monetaria.

È infatti evidente che il precario equilibrio in regime di parità dei cambi e di libera circolazione dei capitali si è ormai rotto, e può essere ricostruito — in attesa della moneta comune — solo con l'aggiunta degli altri criteri prefigurati nel Trattato di Maastricht: quelli della concertazione e della solidarietà. Il tutto, come hanno indicato il Presidente del Consiglio e il Ministro degli esteri italiani, sotto l'alto controllo di un organo politico e non meramente tecnico.

Un altro dei problemi emersi nel dibattito, è quello dell'esigenza di un referente politico per la gestione della politica monetaria europea: tema questo che necessita di approfondimenti e di disponibilità politiche e istituzionali al più alto livello.

Certamente la prospettiva di una moneta unica europea non può e non deve avere una connotazione esclusivamente o prevalentemente finanziaria.

E qui mi richiamo alle perplessità emerse in alcuni interventi circa le disarmonie delle economie reali in Europa: è convinzione comune che la moneta unica debba essere uno strumento che operi in

parallelo con l'armonizzazione delle economie reali.

Si tratta in sostanza di un percorso obbligato, nel quale l'obiettivo moneta unica deve valere a livello europeo come strumento e fine di un'armonizzazione complessiva della realtà socio-economica del continente.

Del resto il recente Consiglio europeo di Birmingham ha sottolineato esplicitamente l'importanza, nell'attuale situazione, di rafforzare il processo di convergenza delle economie degli Stati membri, aspetto capitale per mantenere la stabilità monetaria e creare il contesto necessario per una crescita sostenibile e un aumento dell'occupazione.

È anche vero tuttavia che il nostro paese evidenzia delle debolezze strutturali che possono ostacolare il processo di integrazione europea: su questo versante l'impegno deve essere deciso e forte, e deve trovare il consenso di tutte le forze politiche, superando divisioni di maggioranza ed opposizione per cercare di perseguire in un momento difficile il vero interesse del paese.

È in tale quadro che mi permetto una connotazione a forte valenza pratica oltre che istituzionale: l'obiettivo della moneta unica, correlato alla necessità di conseguire degli *standards* economici e degli obiettivi precisi per quanto riguarda la finanza pubblica (tasso di inflazione, rapporto tra debito pubblico e prodotto nazionale lordo, ecc.), può essere e deve essere un'occasione preziosa per convogliare le energie del paese senza farle disperdere negli scontri politici e nei ritardi propri del nostro sistema.

In altre parole, avere un vincolo esterno di carattere economico e a forte valenza cogente può essere utile per « costringere » l'apparato istituzionale e politico, nonché l'intero sistema produttivo, a fare i conti con la necessità imprescindibile di procedere verso la strada del risanamento dell'economia pubblica e del rilancio economico del paese.

Nello stesso quadro è chiaro anche che la costruzione di un'area valutaria europea appare come lo strumento più idoneo per consentire di affrontare più efficacemente le sfide che vengono dall'area dello yen e del dollaro alle economie dei paesi europei.

Una pur sommaria analisi strategica degli equilibri economici mondiali lascia intendere facilmente come il crollo del sistema bipolare delle superpotenze, rompendo vincoli necessitati da alleanze politico-militari, sposterà i conflitti sul piano economico e lascerà emergere delle aggregazioni territoriali a forte valenza politico-economica.

L'Europa, senza immaginare una conflittualità o un protezionismo rispetto alla dinamica economica mondiale, non può che attrezzarsi, anche attraverso lo strumento della moneta unica, in vista del nuovo scenario internazionale.

Passo quindi alla seconda delle considerazioni prevalenti emerse dal dibattito, considerazione che peraltro si ricollega direttamente a quanto ho fin qui detto.

Da più parti è stata avanzata la proposta o di rinegoziare il Trattato di Maastricht o di rimandare la ratifica al verificarsi di determinate situazioni.

Non c'è dubbio al riguardo che un'ipotesi di rinegoziazione rappresenterebbe come scelta politica un elemento di blocco del processo di unione europea.

E, parimenti, rispetto all'ipotesi di un rinvio della ratifica stessa, si evidenzia l'urgenza di una ratifica del Trattato, fondata sull'esigenza di fornire una risposta unitaria ai problemi planetari oggi esistenti, quali gli squilibri economici in atto, la disoccupazione in molte aree anche economicamente ricche, le pressioni immigratorie dal sud e dall'est.

In proposito credo utile anche ricordare quanto contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo sullo stato dell'unione europea e la ratifica del Trattato di Maastricht, approvata il 14 ottobre 1992: « Il Parlamento europeo, persuaso che il trattato sull'unione europea consentirà alla Comunità di far fronte in modo più efficace alle minacce che incombono oggi

sulla pace, la stabilità monetaria e l'occupazione e di manifestare in modo più efficace la solidarietà dovuta ai paesi dell'Europa orientale, ribadisce la necessità di ratificare il Trattato sull'unione europea senza modifiche perché possa entrare in vigore nei tempi più brevi e si attende dai membri del Consiglio europeo la conferma dell'impegno assunto ».

La ratifica diventa quindi sempre più, per il nostro paese come per gli altri paesi dell'Europa, un grande atto politico che guarda al futuro. La prospettiva cui si trova di fronte il nostro continente deve quindi superare i particolarismi.

E qui voglio richiamare la diffusa preoccupazione per i segnali allarmanti che vengono dalla Germania e per l'entità che va assumendo la recrudescenza dei movimenti neonazisti.

Rispetto a tali fenomeni il processo di integrazione europea rappresenta un argine, perché sarà in grado di inglobare in modo irreversibile la Repubblica Federale tedesca in un'unione che si fonda e si fonderà su forti principi democratici e fin da oggi inserisce i diritti fondamentali dell'uomo tra i principi generali del diritto comunitario.

È chiaro che questo processo di crescita del continente europeo dovrà fare i conti con i problemi portati da futuri allargamenti della Comunità. Pensare di chiudere le porte a futuri ingressi sarebbe un'operazione storicamente improponibile che tradirebbe la logica stessa del processo di integrazione europea.

Ma è anche chiaro che il problema dell'accesso di nuovi membri nella Comunità è da rinviarsi ad un secondo momento poiché è importante prima consolidare il livello di integrazione a dodici definito dal Trattato di Maastricht.

Tale livello costituirà la base giuridica per procedere successivamente ad un ulteriore allargamento della Comunità che non potrebbe invece avvenire in un momento di transizione come quello in atto.

Si è ancora assistito nel corso del dibattito all'emergere di perplessità circa l'attuale configurazione delle rappresentanze nell'ambito delle Nazioni Unite: è

recente la richiesta da parte di alcuni paesi di modificare la rappresentanza dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Quelli attuali (Cina, Francia, Inghilterra, Usa e Comunità degli Stati indipendenti) non appaiono più adeguati a rappresentare la realtà del pianeta, soprattutto in vista del nuovo ruolo che le Nazioni Unite dovranno avere nel prossimo secolo.

Si pone dunque chiaramente il problema della rappresentanza dell'Europa, una volta che questa avrà definito un campo d'azione comune in materia di politica estera e di difesa.

Ancora devo osservare come nel dibattito si sia fatta più volte menzione del concetto di sussidiarietà, rispetto al quale sarebbe indubbiamente utile fornire all'opinione pubblica una chiara interpretazione.

Tale concetto è stato introdotto esplicitamente nel Trattato tra gli obiettivi dell'Unione, con la possibilità di sottoporre il vaglio di applicazione alla Corte di Giustizia, proprio per evitare che la Comunità ecceda i limiti delle proprie competenze o pretenda di intervenire in materie che possono essere meglio trattate a livello nazionale o regionale.

Già la dichiarazione finale del vertice di Birmingham è di tutta evidenza allorché afferma: « Spetta a ciascuno Stato membro decidere come il suo potere debba essere esercitato a livello interno. La Comunità può intervenire soltanto quando tali poteri le siano stati conferiti dagli Stati membri nei trattati. L'azione a livello comunitario deve essere intrapresa soltanto se ciò è appropriato e necessario: il Trattato di Maastricht prevede il corretto contesto per tale questione ».

Tale dichiarazione rappresenta un tentativo di qualificare il principio della sussidiarietà come perno dell'azione comune, facendo dell'azione nazionale la regola e limitando quella comunitaria ai casi di competenza esclusiva espressamente stabiliti dal Trattato o, nei casi di competenza mista o concorrente, quando l'azione co-

munitaria si riveli appropriata e necessaria.

Il principio della sussidiarietà non si applica nel caso delle materie di competenza esclusiva comunitaria, cioè alle politiche comuni e alle materie che attengono alla realizzazione del mercato interno; si applica invece nei casi della competenza concorrente, dove l'azione dei singoli Stati rappresenta la regola generale.

In entrambi i casi si pone il problema della intensità dell'azione comunitaria, che può essere ricondotto al criterio della proporzionalità degli atti normativi, criterio sul quale dal vertice di Birmingham sono venuti importanti chiarimenti: in generale la Comunità dovrà limitarsi a definire norme-quadro, lasciando la massima possibile libertà applicativa agli Stati membri.

A tale riguardo una proposta della Commissione distingue tra:

azioni legislative, ad esempio nelle materie collegate al mercato interno e alle politiche comuni;

azioni comuni, ad esempio nel campo della coesione economico sociale;

azioni contributive, ad esempio nei casi delle reti transeuropee e della politica industriale.

Tali chiarimenti, cui si aggiunge l'affermazione del principio della trasparenza delle attività comunitarie, mirano ad andare incontro alle esigenze dei cittadini ed a rassicurarli sui vantaggi offerti dalla Comunità e dal Trattato di Maastricht.

Ancora dal dibattito è stato sollevato da più intervenuti il problema del deficit democratico delle strutture comunitarie, anche dopo le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht.

A tale proposito voglio ricordare che il problema del deficit democratico della Comunità europea è da tempo oggetto di approfondite valutazioni politiche, ed oggi esso trova nel Trattato di Maastricht un momento se non di soluzione, almeno di evoluzione della situazione verso un migliore equilibrio dei poteri.

In tal senso dovrebbe essere chiaro che la procedura di revisione del Trattato prevista per il 1996 è innanzitutto indirizzata a fornire al Parlamento europeo pieni e completi poteri di controllo sulle più importanti decisioni della Comunità. Nel frattempo il Parlamento europeo dovrà esercitare nel modo più ampio i poteri di indirizzo e di controllo che il Trattato di Maastricht prevede esplicitamente.

Sono altresì state avanzate valutazioni di rilievo costituzionale rispetto alle quali appare opportuno fornire chiarimenti.

In proposito voglio osservare che la ratifica del Trattato implica l'inserimento nel nostro ordinamento di norme aventi rilievo costituzionale rispetto alle quali il nostro paese si trova nell'impossibilità di adeguare le norme costituzionali, con le procedure e i tempi propri di tali modifiche, prima della data prevista per la ratifica del Trattato (data peraltro confermata, con atto a forte valenza politica, nel recente vertice di Birmingham).

Del resto solo la Spagna e la Francia sono preventivamente addivenute a modifiche costituzionali prima della ratifica, mentre il Belgio, la Repubblica Federale tedesca e il Portogallo non hanno ancora operato in tal senso.

In ogni caso è intenzione procedere all'armonizzazione dell'ordinamento italiano, tant'è che il Senato, approvando il disegno di legge sui poteri della Commissione bicamerale, ha attribuito a questa anche le competenze per le revisioni costi-

tuzionali discendenti dall'appartenenza dell'Italia a organismi sovranazionali.

Alcuni colleghi hanno poi espresso preoccupazione circa i rischi di adesione dell'Italia a una politica estera e di sicurezza comune. È importante assicurare che i principi costituzionali che governano tale settore rimangano ancora ben saldi: una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale afferma infatti da lungo tempo che i principi fondamentali del nostro ordinamento, tra cui il ripudio della guerra, non sono violabili neppure in virtù dell'adesione ad accordi internazionali, ed anzi questi ultimi trovano proprio in tali principi un limite esplicito.

Del resto la politica estera e di sicurezza comune è stata solo delineata nel Trattato, in termini di approfondimento della cooperazione politica e le decisioni assunte a livello intergovernamentale sono coperte dalle più ampie garanzie, tra cui il richiamo ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

In conclusione della mia relazione invito i membri della Camera a voler esprimere un voto convinto sul disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato, a testimonianza della volontà europeista del nostro paese ed a supporto dell'impegno che i nostri rappresentanti stanno profondendo affinché il Trattato entri in vigore nei tempi pre-stabiliti.

Antonio CARIGLIA, *Relatore.*