

**DOCUMENTI  
IAI**

**COMMENTARIO SCHEMATICO DEL TRATTATO DI  
MAASTRICHT E DEI SUOI RIFLESSI SULLE  
PROBLEMATICHE ISTITUZIONALI ITALIANE**

*by Gianni Bonvicini*

# COMMENTARIO SCHEMATICO DEL TRATTATO DI MAASTRICHT E DEI SUOI RIFLESSI SULLE PROBLEMATICHE ISTITUZIONALI ITALIANE

*di Gianni Bonvicini*

Nell'esaminare le innovazioni introdotte nel Trattato di Maastricht rispetto all'Atto Unico Europeo e al Trattato di Roma si può notare l'emergere di una filosofia di fondo del processo di integrazione europea che potremmo chiamare di progressiva "comunitarizzazione" dei meccanismi decisionali. Il che, se ancora non significa avere imboccato la strada della Federazione europea, sta almeno a dimostrare che il "vincolo istituzionale comunitario" diventa molto più forte per i sistemi politico-istituzionali nazionali.

Più precisamente si può parlare di un doppio vincolo:

- a) il primo indiretto, della necessità di una accresciuta capacità di governabilità generale del sistema Italia: questa esigenza si manifesta soprattutto per il periodo di transizione del Trattato che si estende fino al 1 gennaio 1999;
- b) il secondo diretto, di aggiustamento puntuale delle istituzioni italiane in parallelo con il rafforzamento o la trasformazione dei meccanismi comunitari.

E' quest'ultimo vincolo quello che ci interessa di più, poiché meglio suggerisce le condizioni cui dovrebbe rispondere una necessaria operazione di riforma delle istituzioni italiane ed ci aiuta ad evitare la vaghezza di discorsi generici su una ovvia, indiretta pressione comunitaria sulle istituzioni del paese.

Tre sono le principali innovazioni di Maastricht su cui conviene concentrare l'attenzione:

1. il governo dell'economia europea;
2. i poteri legislativi nel Consiglio dei ministri comunitario e gli sviluppi delle competenze del Parlamento europeo;
3. i nuovi impegni nel campo della politica estera e di sicurezza (Pesc).

Dalle innovazioni introdotte in questi tre comparti si possono poi derivare alcune idee di ricerca sulle riforme delle istituzioni italiane.

## I) Nuovi organismi monetari e governo dell'economia europea.

Come è noto il trattato di Maastricht definisce i contenuti della seconda e della terza fase dell'UEM, nonché le procedure di passaggio a quest'ultima.

La seconda fase, che avrà inizio il 1 Gennaio 1994 prevede la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME), composto da un Presidente, nominato dai Governi degli Stati membri, e dai Governatori delle banche centrali, con il compito di coordinare le politiche monetarie dei paesi membri e di predisporre gli strumenti e le normative necessarie per il passaggio alla terza fase.

Durante la seconda fase verrà realizzata una stretta sorveglianza delle politiche di bilancio in modo da indurre i paesi con disavanzi eccessivi ad operare le necessarie correzioni. Verranno inoltre attuate alcune delle disposizioni dell'UEM previste per la fase finale: in particolare la piena libertà dei movimenti di capitale ed il divieto di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici da assicurarsi attraverso il perseguimento della totale indipendenza delle banche centrali dai rispettivi governi.

Al più presto nel corso dell'anno 1997 - sulla base di una complessa procedura - o al più tardi il 1 gennaio 1999, prenderà avvio l'UEM, con la partecipazione di quei paesi che avranno soddisfatto determinati requisiti di convergenza definiti in termini di tasso di inflazione, tasso di interesse, tasso di cambio e disavanzo pubblico.

A partire dalla terza fase, i tassi di cambio verranno fissati irrevocabilmente; l'ECU diventerà una valuta a pieno titolo; la politica monetaria unica verrà realizzata dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC), comprendente la Banca centrale europea (BCE) e le banche centrali degli stati membri ed assumerà ad obiettivo prioritario il mantenimento della stabilità dei prezzi; le politiche economiche dei paesi membri verranno condotte nell'ambito di specifiche procedure di coordinamento tese a conseguire prioritariamente la stabilità dei prezzi, l'equilibrio delle finanze pubbliche e la sostenibilità delle bilance dei pagamenti.

## II) Modifiche nel ruolo e nei poteri del Parlamento europeo e parallelo rafforzamento del Consiglio dei ministri.

Nonostante si sia affermata la tendenza a modificare la collocazione del Parlamento europeo, soprattutto in materia di legislazione comunitaria e di designazione dell'Esecutivo, è soprattutto la funzione di indirizzo e controllo dell'Assemblea che si rafforza.

Le disposizioni che modificano i Trattati sono le seguenti:

- coinvolgimento del Parlamento nella nomina del Presidente della Commissione, con un voto di investitura finale di tutta la Commissione (art. 158 paragrafo 2).
- coincidenza del mandato del Parlamento e di quello della Commissione , a partire dal 1995 (art. 158 par. 1).
- la censura rimane inalterata, ma il testo dell'art. 144, secondo comma, risulta così modificato "In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente".
- riconoscimento al Parlamento di un potere di impulso o di iniziativa indiretto, per il quale è richiesta la maggioranza (art. 138 B).
- nuovo diritto d'inchiesta (art. 138 C).
- nuovo diritto di petizione (art. 138 D).

- nomina, dopo ogni elezione e per la durata della legislatura, di un Mediatore ("ombudsman") comunitario (art. 138 E).
  - riconoscimento del ruolo dei partiti politici a livello europeo (art. 138 A).
  - diritto di ricorso alla Corte di giustizia (art. 173).
- rafforzamento dei poteri in materia di controllo finanziario e di bilancio (art. 206).

Per quanto riguarda le procedure, nel settore delle politiche comunitarie il Parlamento europeo viene a disporre di quattro diverse procedure, oltre a quelle relative ai poteri di bilancio, e cioè: consultazione, cooperazione, codecisione, parere conforme (un potere di ratifica che interviene ex-post e in base al quale l'Assemblea non può proporre emendamenti). La procedura di consultazione rimane la più frequente, prevista in più di venti materie, quelle di maggior rilievo dove è richiesta l'unanimità del Consiglio. Si passa dalla consultazione alla codecisione per i programmi d'azione generale in materia ambientale (art. 130 S par. 3), dalla consultazione alla cooperazione in materia di trasporti (art. 75 par. 1) e per le modalità operative del Fondo sociale (art. 125).

- ampliamento della procedura di cooperazione ad alcune nuove competenze nonché a settori precedentemente oggetto di voto all'unanimità del Consiglio, compresa la politica sociale per la parte oggetto di azione ad 11 (art. 118 par. 2). In base a tale procedura (art. 189 C) -invariata rispetto all'Atto unico- è sempre il Consiglio che detiene il potere di ultima parola, potendo respingere all'unanimità il parere del Parlamento europeo.

- introduzione di una procedura di codecisione (art. 189 B) in materia di produzione normativa. Dopo una prima fase corrispondente alla procedura di cooperazione prevista dall'Atto unico, la nuova procedura prevede che se il Consiglio non accoglie gli emendamenti del Parlamento europeo venga collocato un Comitato di conciliazione, composto dai membri del Consiglio e da un numero uguale di rappresentanti del Parlamento europeo. In caso di disaccordo, l'ultima fase della procedura prevede una possibilità di rigetto esplicita da parte del Parlamento che impedisce l'adozione dell'atto. Il Consiglio perde in pratica il diritto di ultima parola. Ma può sempre decidere unilateralmente in mancanza di un accordo del PE, a meno che l'Assemblea non respinga il testo a maggioranza assoluta dei suoi membri entro sei settimane. Quorum richiesto ogni volta che il parlamento intenda votare emendamenti o respingere la posizione comune del Consiglio.

Il campo di applicazione della procedura di codecisione è limitato a alcune materie: la libera circolazione dei lavoratori (art. 49); la libertà di stabilimento in una determinata attività (art. 54 par. 2); il coordinamento delle disposizioni nazionali sugli stranieri (art. 55 par. 2); il mutuo riconoscimento dei diplomi (art. 57 par. 1); taluni profili del regime delle professioni (art. 57 par. 2); il ravvicinamento legislativo per il mercato interno (art. 100 A); le azioni di incentivazione in tema di istruzione (art. 126 par. 4); le azioni di incentivazione nel settore della cultura (art. 128 par. 5); le azioni di incentivazione nel campo della sanità (art. 129 par. 4); le azioni per la protezione dei consumatori (art. 129 A par. 2); gli orientamenti generali per le reti transeuropee (art. 129 D); il programma quadro pluriennale di ricerca (art. 130 I par. 1); programmi di azione generali in materia ambientale (art. 130 I par. 1); programmi di azione generali in materia ambientale (art. 130 S par. 3). Il campo di applicazione della

procedura di codecisione potrà essere esteso dalla Conferenza intergovernativa che sarà convocata nel 1996.

Una Dichiarazione annessa ai Trattati impegna le parti contraenti a rivedere nel 1996 la gerarchia delle norme comunitarie nella prospettiva di introdurre la categoria della legge.

-estensione della procedura di parere conforme (già introdotta dall'Atto unico per gli accordi di adesione e di associazione di nuovi stati alla Comunità). Tale procedura è adesso prescritta per: le disposizioni relative a facilitare la circolazione e il soggiorno dei cittadini dell'Unione (art. 8 A); la definizione degli obiettivi e il funzionamento dei Fondi a finalità strutturale e del nuovo Fondo di coesione da istituire entro il 31 dicembre 1993 (art. 130 D); le disposizioni accettate dal Consiglio per la procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo (art. 138 par. 3); gli accordi internazionali più rilevanti, che includono tra l'altro gli accordi di associazione e quelli che creano procedure di cooperazione (art. 228 par. 3); le domande di adesione di nuovi stati all'Unione, per le quali è richiesto il parere conforme della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento europeo (art. 0 delle disposizioni finali).

Nei nuovi settori della Pesc e della cooperazione per gli affari interni e la giustizia, il Parlamento è regolarmente informato, ma può solo rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio (art. J7 e K6).

Per quanto riguarda la politica economica e monetaria il Parlamento europeo è informato:

della raccomandazione che definisce gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli stati membri e della Comunità (art. 103 par. 2); dell'assistenza finanziaria concessa, a determinate condizioni, a uno stato membro minacciato da gravi difficoltà (art. 103 A); delle decisioni adottate per indurre uno stato membro a ottemperare alle raccomandazioni del Consiglio per ridurre un disavanzo eccessivo (art. 104 C par. 11); dell'adozione, dell'adeguamento o dell'abbandono dei tassi centrali dell'Ecu (art. 109 par. 1); delle disposizioni specifiche relative alla composizione del Comitato economico e finanziario (art. 109 C par. 3).

consultato: per sostituire il protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi e per le modalità di applicazione delle disposizioni di detto protocollo (art. 104 C par. 14); adottare alcune disposizioni dello statuto del SEBC (art. 106 par. 6); conclusione di accordi formali su un sistema di tassi di cambio dell'Ecu nei confronti di valute non comunitarie (art. 109 par. 1); per la nomina del presidente dell'IME (art. 109 F par. 1); per valutare se vi siano le condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica e il passaggio alla terza fase dell'Unione (art. 109 J par. 2); per decidere quali stati membri "con deroga" soddisfino le condizioni per l'adozione di una moneta unica (art. 109 K par. 2).

In quattro casi si applica la procedura di cooperazione: adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale (art. 103 par. 5); precisare le definizioni necessarie all'applicazione del divieto di accesso alle istituzioni finanziarie per ogni organismo o impresa pubblica degli astati membri (art. 104 A); precisare le definizioni per il divieto di ogni facilitazione creditizia da parte della BCE e delle Banche centrali degli stati membri a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni o enti pubblici degli stati membri nonché per assicurare che la

Comunità non si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni e dagli enti pubblici di qualsiasi stato membro (art. 104 e 104 B); adottare misure per armonizzare le denominazioni e le specificazioni tecniche di tutte le monete metalliche destinate alla circolazione (art. 105 A par. 2).

Il parere conforme del Parlamento europeo è richiesto per: affidare alla BCE alcuni compiti specifici (art. 105 par. 6); per emendare alcuni articoli dello statuto del SBCE (art. 106).

Il Parlamento europeo può tenere un dibattito generale sulla relazione generale riguardante le attività del SEBC e sulla politica monetaria (art. 109 B par. 3). Il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione del Parlamento europeo incaricata di esaminare i risultati della sorveglianza multilaterale (art. 103 par. 4).

### III) Elementi innovativi della Pesc.

#### a) politica estera.

Non ci sono settori della politica estera e di sicurezza esclusi dalle consultazioni. In principio l'Unione può occuparsi di tutto. Deve tuttavia essere deciso all'unanimità. Art. J.1.

Al Consiglio è attribuito un potere di controllo sul rispetto dei principi stabiliti nell'art J.1 vegliando che gli Stati membri si astengano da qualsiasi azione contraria. Ma è poco più che un ruolo morale: art. J.1, 4. Compito principale del Consiglio è quello di fissare *posizioni comuni*. La procedura è la solita, all'unanimità: art.J.2. Ciò che interessa è il legame che si stabilisce all'art. successivo fra posizioni comuni e azioni comuni. Le azioni comuni si suddividono a loro volta in *principio di un'azione comune* e in *azione comune* vera e propria. Nell'adottare il principio, all'unanimità, il Consiglio fissa gli obiettivi, i mezzi, le condizioni e, eventualmente, la durata. Inoltre, J.3, 2, esso *definisce le questioni per le quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata*. Nell'esercitare tale esercizio si segue il normale criterio comunitario di votazione previsto dall'art. 148, 2 del Trattato Ce, con il correttivo di almeno 8 Stati in favore. Il consiglio vota a maggioranza anche sulle questioni di procedura: art. J.8, 2.

Viene istituito l'obbligo *dell'informazione preliminare* per le azioni nazionali in applicazione di un'azione comune. J.3, 5.

È prevista una clausola di *opting out* in caso di difficoltà rilevanti nell'applicazione di un'azione comune. Art. J.3, 7. L'obiettivo sembra quello di salvaguardare la continuità e la credibilità di un'azione comune.

Si configura la possibilità di affidare «mandati» alla Presidenza, quale responsabile principale dell'applicazione di un'azione comune, e a questo proposito essa rappresenta l'Unione nelle organizzazioni e conferenze internazionali: art. J.5, 2. I limiti sono rappresentati dalla presenza di alcuni membri permanenti nel Consiglio di sicurezza dell'Onu.

Protezione dei cittadini della Comunità nei Paesi terzi. Si configura come un obbligo automatico, una volta definita la cittadinanza europea in base all'art. 8c. Vedi art. J.6, 2.

La Commissione ha un diritto di iniziativa non esclusivo ed è completamente associata alla Pesc, J.8, 3.

Scompare il piccolo segretariato della Cpe, che viene fuso all'interno del Segretariato del Consiglio, come previsto dal nuovo art. 151 della Ce. Tale decisione all'art. J.8, 5, viene ripreso in una Dichiarazione ad hoc sulle modalità pratiche nel settore della Pesc.

L'art. J. 11 fa riferimento a una serie di articoli della Ce per ribadire la normalità delle procedure da applicare nei casi in cui ciò sia ammesso nel quadro della Pesc.

Punto rilevante è il J.11, 2 che prevede il ricorso al bilancio comunitario, con tutte le conseguenze di carattere procedurale e istituzionale che ciò comporta, fra cui il controllo parlamentare. È forse questo uno degli elementi più innovativi.

b) dichiarazione Ueo.

Per la prima volta viene nominata la politica di *difesa*, senza circonlocuzioni particolari. Ciò avviene già nelle disposizioni comuni, B.2 e ripetuto nel Titolo V, J.4, nonché ripreso in dettaglio nella dichiarazione sull'Ueo. Tuttavia la politica di difesa rimane per il momento un campo di cooperazione strettamente intergovernativo.

L'Ueo fa parte dell'Unione. Malgrado alcuni tentennamenti, sembra che su questa interpretazione non vi siano più dubbi. Il che ci crea un possibile futuro problema con gli americani una volta che l'Ueo sia formalmente inclusa nell'Unione (Conferenza di Revisione e espirazione del Trattato di Bruxelles).

L'Unione chiede all'Ueo di elaborare e porre in essere le *decisioni e azioni* dell'Unione aventi implicazioni nel settore della *difesa*. Il Consiglio dell'Unione adotta le necessarie modalità pratiche ed in particolare (Punto A. 3 della Dichiarazione):

- a) sincronizzazione delle date e dei luoghi delle riunioni e armonizzazione dei metodi di lavoro;
- b) cooperazione fra i due Consigli e i due Segretariati;
- c) armonizzazione nella successione e nella durata delle presidenze;
- d) associazione della Commissione in fase informativa ed, eventualmente, in fase consultiva;
- e) incentivazione a una più stretta collaborazione fra Assemblea Ueo e Parlamento Europeo.

Alle attività nel settore della difesa non si applica l'art. J.3 della Pesc (votazioni a maggioranza). Mentre è valida la clausola di revisione generale, N.2.

Raccordo Ueo-Nato:

- a) sincronizzazione delle date e dei luoghi delle riunioni;
- b) cooperazione fra Segretariato Ueo e Nato.

Ruolo operativo dell'Ueo (art. C):

- a) nucleo di pianificazione Ueo;
- b) cooperazione militare;
- c) riunione capi di stato maggiore;
- d) unità militari sotto responsabilità Ueo.

In futuro:

- a) cooperazione nel settore degli armamenti;
- c) Accademia europea in sostituzione dell'attuale Istituto.

Inoltre:

- a) trasferimento a Bruxelles della sede del Consiglio e del Segretariato;
- b) doppio cappello Ueo-Nato per la rappresentanza permanente (unica).

Per la Pesc nel suo complesso e per la stessa politica di difesa viene applicata la clausola di revisione generale, N.2, valida per tutte le materie del Trattato. Art. J.4.6 e Dichiarazione Ueo, D.8.

### **POSSIBILI LINEE DI RICERCA.**

Dalla breve analisi sopra condotta riteniamo che si possano condurre ricerche sulla compatibilità del sistema istituzionale italiano con quello comunitario in quattro settori principali:

1. le istituzioni italiane di governo dell'economia;
2. i rapporti fra Parlamento europeo e Parlamento nazionale nella nuova suddivisione fra competenze comunitarie e nazionali;
3. le nuove competenze della Pesc e i vincoli per la gestione di politica estera nazionale;
4. Il rafforzamento del Consiglio dei ministri comunitario e l'effetto sull'equilibrio complessivo del Governo nazionale;
5. I rapporti stato-regioni nei confronti della Unione europea.

#### 1. Le istituzioni italiane di governo dell'economia:

A nessuno sfugge come un governo autorevole ed una maggioranza stabile rappresentino la premessa e la condizione di qualsiasi intervento incisivo in campo economico-finanziario. Se, quindi, le questioni relative al sistema elettorale, al rapporto maggioranza-opposizione, al circuito Parlamento-Governo saranno approfondite in altre parti della ricerca, in esse non si potrà, però, perdere di vista l'UEM che, nell'ambito del Trattato di Maastricht, rappresenta il settore più avanzato dell'integrazione e, insieme, quello da cui derivano i vincoli più stringenti per l'Italia.

Restringendo qui il campo al versante interno e concentrando l'attenzione sulle istituzioni di governo dell'economia e su quelle parti della Costituzione economica che potrebbero richiedere un intervento riformatore, si possono individuare le seguenti possibili linee di ricerca:

### **1.1. Vincoli alla politica di bilancio e art. 81 della Costituzione**

I rapporti rispetto al pil che l'art. 104 c del Trattato di Maastricht e il protocollo sulle procedure per i disavanzi eccessivi fissano rispettivamente per il disavanzo e per il debito pubblico sono molto lontani da quelli che, nonostante le reiterate manovre economiche, ha fatto registrare il bilancio dello Stato italiano negli ultimi anni.

L'articolo 81 della Costituzione, nel vincolare l'introduzione di nuove e maggiori spese all'indicazione dei mezzi per farvi fronte, perseguiva un preciso obiettivo di responsabilità nelle decisioni di spesa. In virtù anche del suo progressivo aggiramento, si è determinata una continua crescita del disavanzo che, lungi dal rappresentare il risultato di una politica, si mostra anzi pervicace a qualsiasi conclamata strategia di rientro.

Nella X legislatura sono stati presentati in Parlamento una serie di progetti di revisione dell'articolo 81 della Costituzione, che presumibilmente verranno ora ripresentati unitamente ad altri orientati al medesimo obiettivo. Tali progetti vanno analizzati alla luce delle esperienze degli altri Paesi europei e tenendo presenti gli obiettivi di rientro imposti da Maastricht.

In particolare occorre domandarsi se sia sufficiente elevare a rango costituzionale alcune "briglie" che Governo e Parlamento si sono già imposte inserendole nella legislazione ordinaria. E ancora se sia valida l'ipotesi di non emendabilità del progetto di bilancio, trasferendo totalmente nella sfera governativa la responsabilità delle scelte relative al disavanzo. O se, invece, la tendenza a dilatare la spesa, che le analisi più moderne delle scelte pubbliche ritengono connaturata ai sistemi democratici, richieda l'intervento più incisivo di un "potere neutro" (Corte dei Conti, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale).

### **1.2. Indipendenza della banca centrale**

Gli articoli 104 e 104 E del Trattato di Maastricht sanciscono il divieto di finanziamento del disavanzo pubblico attraverso il ricorso alla banca centrale; la politica monetaria potrà, così, essere finalizzata principalmente all'obiettivo della stabilità dei prezzi, come stabilito dall'art. 105 del medesimo Trattato. L'articolo 107, poi, sancisce l'indipendenza della banca centrale europea e delle banche centrali nazionali e l'articolo 108 fa carico agli Stati membri di garantire che, al più tardi alla fine della seconda fase, la legislazione nazionale e lo statuto della banca centrale siano compatibili con il Trattato.

Come è noto l'Italia ha compiuto un grosso passo avanti in direzione dell'indipendenza della propria banca centrale con il cosiddetto "divorzio" fra Banca d'Italia e Tesoro realizzato all'inizio degli anni '80. A partire da quella data il nostro Istituto di emissione ha cessato di operare come prestatore in ultima istanza del Tesoro, non essendo più tenuto ad acquistare i titoli del debito pubblico non collocati sul mercato.

Un altro passo è stato compiuto recentemente con la legge n. 82 del 1992, che ha trasferito dal Ministro del tesoro alla Banca d'Italia il potere di determinare il tasso di sconto; mentre verrà presto posto in discussione l'Istituto dell'apertura di credito del Tesoro presso la Banca d'Italia stessa.

Si tratta di ripercorrere le tappe del cammino già intrapreso verso la completa indipendenza della banca centrale e di individuare quelle ancora da compiere, effettuando anche un raffronto fra lo statuto della Banca d'Italia del 1936 e quello di altre banche centrali europee.

Alcuni interrogativi potranno sorgere con riferimento ai residui compiti del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) e del Ministro del Tesoro, nonché con riferimento all'opportunità o meno di prevedere l'estensione della trattazione costituzionale al governo della moneta, affiancandosi così la Costituzione monetaria alla Costituzione di bilancio.

### **1.3. Competitività e tutela della libera concorrenza**

Libera concorrenza ed economia di mercato costituiscono un po' il "leit motif" del Titolo VI del Trattato di Maastricht intitolato alla politica economica e monetaria. Li ritroviamo sia all'art. 102 A, dove vengono definiti gli obiettivi della politica economica degli Stati membri, da coordinarsi secondo le procedure previste al successivo art. 103, sia all'art. 105 che definisce obiettivi e vincoli della politica monetaria dell'Unione.

Nel Titolo XIII, relativo all'industria, poi, l'art. 130 stabilisce che la Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità. E neppure qui manca il riferimento alla necessità di operare nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali.

Il perseguimento della competitività del sistema industriale a livello di singoli Stati membri, del resto, è reso necessario dal sistema dei cambi fissi che si verrà irrevocabilmente ad instaurare con la realizzazione dell'UEM.

Alla luce di queste indicazioni del Trattato di Maastricht può essere interessante effettuare una ricognizione delle istituzioni e dei meccanismi della politica industriale italiana e della loro più recente evoluzione.

In particolare si tratta di:

- a) verificare la tendenza ad una minore centralità del Ministero dell'Industria e del Cipe in quanto erogatori di trasferimenti all'industria;
- b) vagliare l'affermarsi di una nuova linea di politica industriale fondata su interventi automatici da verificarsi a posteriori e facente perno sugli alleggerimenti fiscali i servizi all'impresa piuttosto che sui trasferimenti finanziari;
- c) verificare soprattutto poteri e limiti dell'Autorità "antitrust", istituita con la legge n. 287 del 1990, in rapporto ad organismi similari da tempo operanti negli altri Paesi della Comunità.

Oltre che con lo sguardo al futuro, la ricerca dovrebbe essere condotta con un occhio al passato, che ha visto scatenarsi accesi contrasti fra Italia e Commissione Ce nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dal Trattato di Roma in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Infine ci si potrebbe domandare se sia opportuno prevedere anche a livello di Costituzione formale l'inserimento di regole sui monopoli e sulla concorrenza simili a quelle esistenti in altri Paesi fin dall'inizio del secolo.

## 2. I rapporti fra Parlamento europeo e nazionale nel controllo delle nuove competenze comunitarie.

In questo settore i progressi compiuti in sede comunitaria sono abbastanza importanti, anche se non seguono una direzione sempre lineare. Tuttavia non vi è dubbio che il Parlamento di Strasburgo ne esca abbastanza rinforzato in quasi tutti i settori principali, tranne uno: quello del controllo in materia economica e, ovviamente, di politica estera. Se in quest'ultimo settore era difficile aspettarsi qualcosa di più, diversa è la questione dei poteri relativamente all'Uem.

Come abbiamo visto più sopra, il Parlamento europeo si spinge in questo campo non oltre la procedura di concertazione. Ne dovrebbe scaturire di converso un forte potere del Parlamento nazionale proprio nel momento della transizione verso l'Uem. Ma allo stesso tempo le necessità generali di adempiere alle clausole relative alla convergenza spingono nella direzione opposta di un accentramento delle decisioni nelle mani del governo, limitando spazio al ruolo, fino ad oggi eccessivo, del Parlamento nazionale.

C'è quindi da chiedersi quale può essere il ruolo del Parlamento in una situazione in cui i poteri vengono crescentemente trasferiti a Bruxelles, ma al contempo non sono sufficientemente controllati dal Parlamento europeo in settori chiave sia per l'Europa che per il Paese.

Si può pensare quindi ad un'analisi della riforma parlamentare italiana che si limiti ai soli poteri in materia economica e da qui passare al tema più generale dei rapporti parlamento-governo in una Comunità che sta assumendo crescenti competenze.

## 3. Le nuove competenze della Pesc e i limiti alla gestione della politica estera italiana.

Dalla analisi degli articoli di Maastricht relativi alla Pesc si possono trarre alcune conclusioni:

Innanzitutto si individuano le seguenti tendenze di fondo:

### a. Comunitarizzazione della Pesc:

- applicazione della clausola di revisione generale N.2;
- adozione di azioni comuni a maggioranza, secondo la normale procedura comunitaria;
- opting out;
- protezione dei cittadini all'estero;
- diritto di iniziativa parziale per la Commissione;
- Segretariato unico presso il Consiglio;
- riferimento agli articoli del Trattato per le procedure che ricadono sotto la sua influenza;
- bilancio comunitario.

### b. Politica di difesa: metodo intergovernativo corretto:

- metodo intergovernativo per le procedure;
- correzione attraverso modalità pratiche;
- ruolo operativo dell'Ueo;

- trasferimento a Bruxelles;
- doppio cappello;
- clausola di revisione N.2.

c. Altre innovazioni di carattere generale:

- tentativo di omogeneizzazione nelle procedure di formazione delle decisioni: verso una comunitarizzazione più penetrante nei settori tradizionalmente intergovernativi;
- omologazione degli strumenti e organi e maggiori legami fra di loro;
- tendenze ad espandere il ruolo del Consiglio comunitario e inserimento progressivo della Commissione.

Obbligazioni nazionali che ne derivano:

- informazioni preliminari;
- controllo sul rispetto dei principi;
- accettazione regole maggioranza per alcune azioni;
- opting out;
- maggiore necessità di coordinamento delle politiche e azioni nazionali.

Ciò può costituire il punto di partenza di un'analisi sulle conseguenze che un maggiore impegno nel campo della politica estera (e in prospettiva di quella di sicurezza) può portare nel quadro italiano. Un riordino generale delle competenze fra i vari ministeri e un accresciuto ruolo di quello degli esteri, impegnato contemporaneamente sui vari fronti delle competenze comunitarie, di quelle della cooperazione politica e di sicurezza (dentro e fuori dell'Ueo).

Altri possibili temi:

#### 4. Il rafforzamento del Consiglio dei ministri comunitario e l'effetto sull'equilibrio complessivo del Governo nazionale;

La questione del peso crescente del Consiglio dei ministri comunitario che da Maastricht esce notevolmente rafforzato, anche rispetto allo stesso Consiglio europeo, pone la questione dell'equilibrio all'interno del Governo nazionale fra Presidenza del Consiglio e Ministero degli esteri, oltreché quella generale sopra accennata del coordinamento con gli altri ministeri. C'è da chiedersi se Maastricht suggerisce ancora la vecchia idea di un sempre maggiore ruolo della Presidenza del consiglio, come fonte della "legittimità comunitaria" e quale deve essere il ruolo del ministero che per tradizione e in forza dei cambiamenti operati a Maastricht si occupa delle materie comunitarie (e non solo).

#### 5. I rapporti stato-regioni nei confronti della Unione europea.

Tema tradizionale, ma che con Maastricht acquista nuova forza, non tanto in ragione della creazione del Comitato delle Regioni, quanto per l'obiettivo sottrazione di competenze che si opera in sede comunitaria, senza una vera e propria partecipazione delle regioni stesse in fase negoziale. Quali sono le competenze presenti e future che verranno sottratte e che tipo di rimedi sono possibili sul piano nazionale nel contesto di una riforma istituzionale nel Paese.

NB: riflessioni condotte in base alle analisi e discussioni di un gruppo di lavoro composto da M.V. Agostini, G. Bonvicini, G. Casa, G. Garavoglia, M. Neri Gualdesi.