

COMMISSIONI RIUNITE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI (I)
E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV)

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 MARZO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA XIV COMMISSIONE **MICHELE BORDO**

INDI

DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE **ANDREA MAZZIOTTI DI CELSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Mazziotti Di Celso Andrea, <i>presidente</i> ...	7, 8, 11
Bordo Michele, <i>presidente</i>	2	Alli Paolo (AP)	8
Audizione dei componenti della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, Mercedes Bresso ed Elmar Brok, sulle iniziative del Parlamento europeo aventi ad oggetto il funzionamento e gli assetti dell'Unione europea con riguardo ai profili di competenza delle Commissioni I e XIV (ai sensi dell'articolo 127-ter, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati):		Berlinghieri Marina (PD)	7
Bordo Michele, <i>presidente</i>	2, 6	Bresso Mercedes, <i>membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo</i>	3, 10
		Brok Elmar, <i>membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo</i>	4, 8
		Cecconi Andrea (M5S)	6
		Fiano Emanuele (PD)	7
		Mucci Mara (Misto)	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpl); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA XIV COMMISSIONE
MICHELE BORDO

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione dei componenti della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, Mercedes Bresso ed Elmar Brok, sulle iniziative del Parlamento europeo aventi ad oggetto il funzionamento e gli assetti dell'Unione europea con riguardo ai profili di competenza delle Commissioni I e XIV.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 127-ter, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati, dei componenti della Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, Mercedes Bresso ed Elmar Brok, sulle iniziative del Parlamento europeo aventi ad oggetto il funzionamento e gli assetti dell'Unione europea con riguardo ai profili di competenza delle Commissioni I e XIV.

Pertanto, ringrazio i colleghi del Parlamento europeo intervenuti e sottolineo che la Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha il me-

rito di aver assunto un'iniziativa importante affidando a loro il compito di predisporre una relazione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sulla base delle regole vigenti, all'onorevole Verhofstadt la possibile evoluzione della struttura istituzionale dell'Unione europea.

Bresso e Brok hanno svolto un lavoro molto accurato, che passa in rassegna diversi aspetti, suggerendo alcuni rimedi per migliorare la funzionalità e l'efficacia dell'ordinamento europeo. I profili considerati sono numerosi. Ovviamente, non è utile passarli in rassegna in apertura di quest'audizione. Come tutti sapete, è stata predisposta una puntuale documentazione in proposito. Mi limito solo a segnalare alcune linee che legano le diverse proposte avanzate dai due relatori.

Mi piace, innanzitutto, la valorizzazione delle istituzioni parlamentari per quanto riguarda sia i Parlamenti nazionali sia il Parlamento europeo. Si tratta di un obiettivo che condividiamo e che può concorrere utilmente al necessario recupero di consenso e legittimazione dell'Unione europea presso i nostri cittadini, anche considerato quanto sta avvenendo in molti Paesi nell'ultimo periodo.

Un secondo aspetto attiene certamente alla semplificazione dell'articolazione istituzionale dell'Unione europea mediante la previsione dell'unificazione della carica di Presidente del Consiglio europeo con quella di Presidenza della Commissione europea, e la riduzione dell'attuale configurazione del Consiglio dell'Unione europea.

Più complesse sono le questioni che riguardano più specificamente l'unione economica e monetaria, per la quale mi pare che la vera questione politica da affrontare sia l'aggiornamento delle stra-

tegie generali in materia di politica economica e finanziaria. Comunque, si tratta di un tema più ampio che avremo modo di affrontare in qualche altra sede, perché ora ci concentreremo innanzitutto sugli aspetti del miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità attuali del Trattato di Lisbona.

Senza entrare nel merito delle altre pur importantissime questioni affrontate nel documento predisposto dai colleghi Bresso e Brok, concludo ribadendo l'apprezzamento per il lavoro compiuto, che ha anche il grande pregio di ancorare la discussione sulle potenzialità dell'Unione europea nella prospettiva di un rilancio dell'integrazione sulla base di proposte puntuali e certamente non astratte.

Detto questo, passerei subito la parola all'onorevole Bresso.

MERCEDES BRESSO, membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo. Ringrazio molto per quest'invito. Quello che dico adesso mi riguarda più personalmente come parlamentare europea eletta in Italia, ma siamo sempre molto lieti di partecipare a dibattiti con i Parlamenti nazionali. Ci capita sovente di farlo, e ci fa piacere avere l'opportunità di discutere, in particolare, dei rapporti e delle misure più importanti che si realizzano.

Se lo riterrete, sono a disposizione — lo sono tutti i nostri colleghi — quando ci saranno delle questioni che vi farà piacere trattare, per discuterne e presentarvele.

Come Commissione, e anche come parlamentari persuasi che serva una maggiore unione politica dell'Unione europea, che l'Unione europea debba andare verso un modello politico di tipo più federale, siamo partiti dalla convinzione che il Trattato di Lisbona, che, come ricordate, era costituzionale, abbia in sé un enorme potenziale utilizzato molto parzialmente finora, e che quindi servisse un'analisi, orientata a una maggiore unità dell'Unione e non a una sua disgregazione, su tutto il potenziale del Trattato stesso, per vedere ciò che si può fare in una serie di questioni che rappre-

sentano oggi le grandi sfide di fronte a cui l'Unione europea si trova.

Ciò che non si può fare all'interno del Trattato di Lisbona sarà affidato a un secondo rapporto del collega Verhofstadt, che invece sarà incaricato di esplorare le modalità per completare questo percorso di riforma istituzionale.

Tutti conoscete le sfide di fronte a cui l'Unione europea si trova. Abbiamo la necessità di approfondire e completare l'unione economica e monetaria con una serie di percorsi, in qualche caso iniziati, mentre in qualche altro devono iniziare. Abbiamo bisogno di completare l'unione politica e, in particolare, di affrontare le grandi questioni della difesa del continente europeo. Non viviamo più, ma forse nessuno ha mai vissuto, in tempi di pace. Viviamo in tempi di sommovimenti politici complessi, e quindi il continente europeo ha bisogno di darsi in modo più strutturato del meccanismi di difesa comune.

Siamo di fronte alle sfide del terrorismo, a quelle delle tante guerre intorno ai nostri confini, che stanno producendo flussi enormi di rifugiati, ma anche tensioni fortissime ai nostri confini. Oggi siamo tutti orientati alla questione della Siria, ma ci ricordiamo che poco tempo fa siamo arrivati sull'orlo del conflitto con la Russia a proposito della questione ucraina. Le situazioni cambiano, quindi, ma le sfide si moltiplicano. Nessuna di queste è stata completamente risolta, ma si sono moltiplicate. Il nostro rapporto affronta, quindi, tutte queste questioni, e anche quelle che il presidente ricordava di come meglio organizzare il lavoro dell'Unione. Comincio velocissimamente da queste.

Anzitutto, c'è tutto il problema di un migliore funzionamento del Parlamento europeo e delle relazioni con i Parlamenti nazionali, che con il Trattato di Lisbona e con l'unione monetaria hanno acquisito il meccanismo del Semestre europeo, un ruolo strutturato all'interno del meccanismo decisionale dell'Unione. C'è la questione del funzionamento del Consiglio europeo, che pensiamo debba trasformarsi sempre più in una sorta di Senato, lavo-

rando in modo più trasparente, concentrando l'azione legislativa su un'unica formazione del Consiglio e lasciando alle altre il compito, come nelle Commissioni parlamentari, di istruire i lavori, ma soprattutto lavorando in modo trasparente come qualunque assemblea parlamentare è tenuta a fare.

Ci soffermiamo inoltre, anche se non c'è il tempo, sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sia in relazione agli Stati nazionali sia in relazione alle loro articolazioni regionali e locali. Credo sia molto importante, perché mano a mano che le competenze dell'Unione dal punto di vista delle grandi competenze politiche crescono, bisogna che il rispetto del principio di sussidiarietà diventi più attento e che la sua analisi e le sue eventuali violazioni vengano messe in evidenza.

Una lunga parte è dedicata a tutto ciò che è possibile, che si dovrebbe fare per approfondire l'unione economica e monetaria, anzitutto per renderla più chiara, trasparente ed efficiente, ma soprattutto per aumentare gli strumenti, un bilancio della zona euro basato su risorse proprie, quindi un nuovo atto economico che riunisca un po' tutte le riforme necessarie, un patto sociale, probabilmente ciò che è mancato nella gestione della crisi, una migliore definizione comune di come garantire ai nostri cittadini aggrediti dalla crisi da molti punti di vista, un assetto istituzionale più democratico dell'Unione economica e monetaria.

La maggior parte delle istituzioni create nel corso della crisi non sono trasparenti né democratiche, non votano secondo il principio di maggioranza, non hanno veri poteri decisionali, e quindi si rifanno sempre all'intergovernativo. C'è la necessità di andare oltre il sistema intergovernativo, andando quindi sempre più verso i sistemi di tipo parlamentare.

Ancora, c'è tutta la parte relativa all'azione esterna, che lascerei al collega Brok. Vi è la necessità di lavorare insieme per costruire una difesa comune efficiente, anche al fine di ridurre moltissimo le spese nel campo della difesa. Globalmente,

spendiamo l'1,2 per cento del PIL, ma non abbiamo una difesa efficiente. Putin ci ha ricordato non molto tempo fa che l'Europa non sarebbe in grado di difendersi se attaccata. Anche questi, quindi, sono possibili risparmi e politiche comuni più forti.

C'è anche tutta la questione relativa a una diversa gestione delle politiche di Schengen, e quindi della gestione comune delle frontiere attraverso una guardia comune di frontiera, un potenziamento delle politiche di intervento sul terrorismo attraverso un coordinamento molto migliore dell'*intelligence*, andando anche verso strumenti comuni.

Questi sono, enunciati rapidissimamente, i punti da affrontare. Come dicevo, il nostro obiettivo non è quello solo di fare un elenco, ma di dimostrare che le grandi sfide possono essere colte solo insieme e che abbiamo gli strumenti per farlo senza attendere i tempi lunghi di una revisione dei trattati, che, tra una cosa e l'altra, prenderebbe almeno tre anni, nella migliore delle ipotesi, ma spesso molto di più; queste sono tutte cose che si possono fare, se c'è la volontà di farle, in tempi brevi e molto ragionevoli.

ELMAR BROK, *membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo*. Non intendo ripetere quanto ha già detto la collega Bresso. Credo che l'Europa si trovi nella crisi più grave degli ultimi cinquant'anni, la crisi veramente più grave della storia dell'Unione. Si è sommata una serie di crisi ed è difficile spiegare ai cittadini perché abbiamo bisogno dell'Europa.

L'Europa in questo momento è troppo lenta. Abbiamo avuto la crisi economico-finanziaria, che ancora non ci ha lasciato, abbiamo la crisi dei rifugiati, non abbiamo un circolo di amici intorno all'Europa, ma un circolo di fuoco, e poi non riusciamo a decidere rapidamente. Abbiamo, quindi, nel nostro rapporto una serie di proposte per migliorare la *governance* economica, inclusa la dimensione sociale.

Dal 2008, l'Unione europea ha approvato molti atti legislativi, ma secondo me può fare di più per quanto riguarda i

meccanismi finanziari e così via, e ovviamente farlo in maniera democratica, che vuol dire soggetta al controllo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Non dobbiamo, infatti, tornare all'assenza di trasparenza, se regna la quale si indebolisce ulteriormente il sostegno per l'Unione europea.

Poi c'è una questione che mi preoccupa da qualche giorno. Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza, abbiamo seguito una linea di sviluppo coerente. Abbiamo tanti casi urgenti, come quello della Siria, ma in realtà i due attori sono sempre Russia e Stati Uniti, anche per quanto riguarda gli accordi militari. Siamo veramente ai margini e questo è, ovviamente, un grosso problema per questioni così vicine a noi.

I francesi, dopo gli attentati a Parigi, hanno richiesto il sostegno dei Paesi membri, ai sensi dell'articolo 42, comma 7, ma manca un quartier generale. Che cosa possiamo fare? C'è sempre un Paese o l'altro che blocca la procedura. Qualcuno si offre di aiutare, ma non riusciamo a coordinare i nostri sforzi. Sono, in realtà, questioni di vita e di morte, e a questo è legata anche la questione dei rifugiati. La guerra in Siria è la causa di gran parte dell'afflusso dei rifugiati.

Qui potremmo fare molto, ma perché non arriviamo ad avviare una cooperazione strutturale permanente? Gli inglesi non lo vogliono, e va bene, ma il Trattato ci offre determinati strumenti, e i Paesi che vogliono possono cooperare. Attualmente, non ci riusciamo perché abbiamo paura del Brexit, e quindi siamo troppo timidi. Dobbiamo veramente sfruttare tutte le possibilità. Se su una questione un Paese non vuole partecipare, gli altri possono farlo. Il Trattato di Lisbona prevede la cooperazione strutturale permanente per quanto riguarda le questioni di affari esteri e difesa.

C'è comunque la cooperazione rafforzata in altre aree. È sempre successo, o spesso è successo che un gruppo di Paesi sia partito come gruppo di testa e gli altri abbiano seguito. Se, però, un Paese può mettere il veto, allora non saremo mai in

grado di dare le risposte giuste al momento giusto. Lo ha detto la collega Bresso richiamando tutti i principali problemi che abbiamo di fronte: il mutamento climatico, il terrorismo, i flussi migratori, le politiche commerciali e la politica estera e di sicurezza: non c'è una sola materia che possa trovare una risposta adeguata da parte di un solo Stato membro. Nessuna delle grandi sfide di fronte all'Europa può trovare risposta da parte dei singoli Paesi.

Ovviamente, l'Europa deve accelerare su alcune questioni. Un successo è stato, ad esempio, la modifica del trattato tra Europa e Canada. Quando vogliamo, siamo in grado di decidere rapidamente, ma non lo facciamo per una serie di motivi. In questa relazione diciamo, quindi, che bisogna ricorrere alle coalizioni dei Paesi disponibili, al voto a maggioranza qualificata, a tutte queste possibilità per offrire delle soluzioni sempre trasparenti e democratiche, assoggettate al controllo parlamentare.

Prendiamo il Semestre europeo, il monitoraggio sulle politiche economiche, il monitoraggio sulla politica monetaria: dovremmo avere delle linee guida per la procedura di codecisione del Parlamento europeo. Anche i Parlamenti nazionali dovrebbero, però, essere coinvolti. Non deve esserci un accordo limitato alla Commissione e agli Esecutivi nazionali. Anche i Parlamenti nazionali debbono poter dire la propria, avere una forma di co-titolarità.

C'è, quindi, un ventaglio di possibilità per rafforzare la posizione dei Parlamenti nazionali affinché Parlamenti e cittadini non si sentano esposti a un atteggiamento autoritario da parte di Bruxelles. È un aspetto psicologico importante dare alla gente la sensazione di partecipare. Rafforzare, quindi, il ruolo dei Parlamenti e un ricorso alla votazione a maggioranza qualificata darebbe una maggiore trasparenza nel *modus operandi* del Consiglio. Bisogna consentire ai Paesi che lo vogliono, nel quadro dei Trattati, di andare avanti per affrontare le sfide che i singoli Stati nazionali non sono più in grado di affrontare da soli.

Per quanto riguarda poi la questione Germania e Italia, Junker molti anni fa, quando era Primo Ministro lussemburghese, diceva che come lussemburghese sapeva bene che c'erano Paesi grandi e piccoli in Europa, ma che visti da Washington e da Mosca tutti erano piccoli. I Paesi europei grandi ancora non l'hanno capito.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti.

Do quindi la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANDREA CECCONI. Ringrazio gli europarlamentari che sono qui al Parlamento italiano per riferirci dei lavori che stanno svolgendo, molto importanti, all'interno del Parlamento europeo, ma sulla relazione sollevo qualche perplessità.

Credo che i problemi dell'Unione europea siano ormai conosciuti, anche da tutti i cittadini italiani. Siamo un'unione monetaria, siamo un'unione economica, ma non siamo per esempio un'unione fiscale. Stiamo cercando di creare un'unione bancaria quando la maggior parte dei cittadini identifica nelle banche i maggiori colpevoli della crisi che stiamo vivendo, e non è una manovra sufficientemente trasparente agli occhi dei cittadini che li renda tranquilli o certi che quello che si sta facendo in Europa si sta facendo per il loro bene.

A questo si aggiunge il fatto che in Europa, un po' in tutti gli Stati, interi schieramenti politici contrastano e ritengono che l'Unione europea non sia né sufficientemente democratica né un'istituzione che faccia il bene della collettività. Anche il gruppo politico di cui faccio parte, il Movimento 5 Stelle, è francamente di questo parere, come lo sono tanti altri partiti in giro per l'Europa.

Oltre a questo, anche il popolo europeo in generale non si è mai riconosciuto nell'Europa e non la vede come un'istituzione propriamente democratica. È vero, infatti, che lo eleggono, ma vedono il Parlamento europeo, l'organo che dovrebbe essere l'apice della democrazia dell'Europa uno strumento non sufficiente-

mente imperativo e autorevole rispetto a tutti gli altri enti, o comunque tutte le altre composizioni all'interno dell'Europa. Francamente, pur non essendo eletti queste ultime da nessuno, purtroppo hanno un ruolo molto più forte del Parlamento e prendono decisioni che condizionano pesantemente la vita dei cittadini italiani, ma senza che una volontà popolare le abbia legittimate.

Onorevole Bresso, ha detto che forse le riforme che state proponendo potrebbero essere approvate in tempi sufficientemente o ragionevolmente brevi. Per chi crede nell'Europa e vuole migliorarla e migliorarne la politica, le modifiche che state cercando di fare possono essere giuste — bisogna vedere la conclusione dei lavori — anche se personalmente non lo ritengo, ma ognuno è libero nella sua politica, nelle sue scelte e nelle sue idee.

Credo, però, che bisognerebbe impiegare molto più tempo, perché sono scelte molto importanti, che andrebbero sufficientemente ponderate. Vorrei anzi stimolarvi a fare in modo che nei vostri lavori, ciò non è avvenuto in passato ma spero avvenga in futuro, determinate scelte non passino e siano soltanto incluse all'interno del Parlamento europeo e delle loro Commissioni.

Per scelte così determinanti il popolo europeo, i cittadini europei dovrebbero avere la possibilità di far valere la loro voce, per esempio con un *referendum* confermativo o abrogativo, una forma che consenta loro di sentirsi componenti e parte non soltanto dell'Italia, della Germania, della Grecia e della Gran Bretagna, ma di una cosa che riguarda tutti loro. Con il loro voto, dovrebbero poter determinare scelte fiscali, economiche, bancarie, di difesa, di diritti civili all'interno sì dello Stato in cui sono residenti, ma anche in quello Stato che vorreste federale. L'obiettivo è molto ambizioso, forse anche difficilmente raggiungibile, per lo meno finché il popolo europeo, non semplicemente i partiti o i rappresentanti politici, ma gli 800 milioni di cittadini europei non si sentiranno parte dell'Europa, non soltanto di un singolo Stato.

Oltretutto, secondo me si dovrebbe far sì che gli Stati membri dell'Unione europea siano tutti uguali gli uni agli altri, mentre stiamo vivendo in un'Unione europea in cui degli Stati sono più forti, possono incidere in maniera preponderante rispetto ad altri. E le scelte di questi Stati si riflettono su tutti i cittadini europei. Se questo non viene corretto immediatamente, ciò rappresenterà la tomba, la fine dell'Unione europea. Sono intere popolazioni che si mettono contro altre popolazioni di Stati membri dell'Unione europea; a causa del loro Governo prendono decisioni che vanno contro uno Stato che dovrebbe essere loro amico e non soltanto il membro economico di un'unione che per ora è solo finanziaria.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
ANDREA MAZZIOTTI DI CELSO

PRESIDENTE. Abbiamo a disposizione circa quindici minuti, quindi chiederei ai colleghi che hanno chiesto di intervenire di limitarsi a porre delle domande, in maniera da dare ai nostri ospiti il tempo di fornire delle risposte.

MARINA BERLINGHIERI. Prima delle domande, parto da due brevi e necessarie considerazioni.

Nel programma della Presidenza olandese, slovacca e maltese, non vengono indicate delle priorità in materia istituzionale. A nostro modo di vedere, questo è un limite. Crediamo che riflettere sul funzionamento delle istituzioni dell'Unione abbia un'importanza strategica, anche per rafforzare alcune questioni più strettamente economiche, come il tema del rafforzamento del mercato unico e dell'integrazione.

Dentro questo macro-tema, quindi in considerazione che le riforme istituzionali europee non sono state indicate come priorità, c'è tutta la questione che già il collega prima poneva, anche se in modo differente, del rafforzamento della legitti-

mità democratica delle istituzioni europee, che, a nostro giudizio, rappresenta un punto centrale.

La seconda considerazione riguarda il tema dei diritti. Crediamo che sia giunto il momento di procedere alla conclusione del processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione dei diritti dell'uomo anche mediante un dialogo annuale in sede di Consiglio. È nei fondamenti della costruzione europea la tutela dei diritti fondamentali. È un tema che crediamo che anche l'attualità, la crisi umanitaria, il fenomeno dei rifugiati pongano in modo molto forte, al pari della questione del rispetto delle regole economiche e di tante altre questioni che riguardano crescita, rigore e flessibilità. Non si può essere intransigenti sulle regole economiche e fiscali ed essere, a nostro modo di vedere, indifferenti alla questione della tutela dei diritti e della dignità delle persone. La domanda è abbastanza breve e lapidaria: come sta riflettendo il Parlamento europeo su questi temi e in quale direzione si sta andando?

L'ultimo *flash* riguarda la questione della *better regulation*. La Presidenza olandese ha annunciato l'intenzione di mettere all'ordine del giorno del Consiglio degli affari generali le misure di attuazione di quest'accordo. È un tema molto importante, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle istituzioni di categoria particolarmente rappresentative dei cittadini, e anche per la valorizzazione delle valutazioni di impatto.

Ci pare che, contrariamente a quanto pareva all'inizio, sia stato recuperato un ruolo dei Parlamenti nazionali in tutto il percorso. Volevo chiedere come stanno procedendo le consultazioni pubbliche, anche di imprese, piccole e medie imprese e istituzioni maggiormente rappresentative all'interno di questo ampio tema.

EMANUELE FIANO. Ringraziamo i nostri ospiti della loro presenza e della relazione che ci hanno presentato.

La mia domanda è politica. Condivido gran parte delle cose scritte nella relazione, ma prendo in considerazione alcuni

punti in quanto si tratta di punti cardine di questi anni: il punto giustizia e affari interni, creare una politica europea comune in materia di asilo e immigrazione che consenta un'equa disposizione dei richiedenti asilo, valutare qualora ciò si riveli impossibile la possibilità di ricorrere a forme di cooperazione rafforzata. Qui si esprimono principi, per noi italiani, con i quali immagino siamo tutti d'accordo. Mi chiedo: se i Paesi europei firmano degli accordi e non adempiono ai doveri che hanno sottoscritto, la dichiarazione di principio enunciata nella relazione, totalmente sottoscrivibile, ha forza da un punto di vista politico? Non c'è l'ha. Il punto politico è a monte.

Qui non si tratta neanche dell'annoso problema del tema del veto politico nelle decisioni della Commissione. Il problema è che non c'è una forza coercitiva sulle decisioni degli Stati.

PAOLO ALLI. Il presidente Brok diceva che oggi più che mai siamo tenuti a dare ai nostri cittadini le ragioni per le quali serve più Europa e non meno Europa, in un tempo che è certamente più difficile. Credo che dobbiamo tener presente anche il crescente fenomeno del populismo, un'altra ragione per la quale i nostri cittadini hanno bisogno di sentirsi dare queste spiegazioni. Il tema della razionalizzazione del Parlamento al pari di altri temi simili è, quindi, certamente molto importante, ma rischia di essere soltanto una parte del problema. Quando il tema della cessione di sovranità sembra scontrarsi, ad esempio, con situazioni come quella del Regno Unito, dove per tenere insieme le cose, si fanno concessioni anziché richiamare ai patti, certamente non si semplificano le cose.

La mia domanda è questa. Di fronte all'ipotesi di introdurre semplificazioni, che poi si muovono sempre su una linea difensiva, non è il caso che avviamo veramente un processo ampio di rivisitazione? Capisco che c'è il problema dei tempi dell'intera costruzione europea.

La domanda che, in particolare, vorrei fare al presidente Brok è questa: le diffi-

coltà che stiamo affrontando in tema di politica estera, terrorismo, migrazioni, le tensioni con la Russia che stiamo respirando nuovamente, il tema dell'Artico, che certamente sarà nei prossimi anni un problema da affrontare, possono tutte queste complessità diventare lo spunto per avviare questo grande processo di riforma e come?

Penso al ruolo dell'Alto rappresentante, visto che Federica Mogherini ha giocato molto bene la propria partita sulla mediazione sull'Iran, e anche alla possibilità di affermare con più decisione la presenza dell'Unione europea sui grandi tavoli internazionali. I cittadini chiedono decisioni e decisione.

MARA MUCCI. Nell'ambito delle proposte che avete avanzato per il miglioramento del funzionamento dell'Unione europea, si fa cenno a un progetto di revisione dell'atto elettorale del 1976 che disciplina i principi di elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo. Noto poi una postilla che indica che questa proposta non è stata ufficialmente trasmessa dal Parlamento europeo ai Parlamenti nazionali. Come mai? Che peso dare, allora, a questa proposta? Non conosco in modo approfondito le procedure seguite in sede di Unione europea, quale *iter* sia stato seguito, se siano state effettuate analisi approfondite sui vari sistemi che proponete. Chiedo, quindi, delucidazioni su quale peso dare a questa proposta anche nell'analisi che come Parlamento nazionale dobbiamo fare.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ELMAR BROK, *membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo*. In linea generale, sarebbero necessarie alcune modifiche del Trattato per sviluppare l'Unione europea, ma nella fase attuale sarebbe difficile realizzare modifiche dei Trattati visto un momento così complesso, con situazioni di crisi, malintesi. È difficile arrivare a una ratifica in ventotto Paesi. Per questo motivo dobbiamo sfrut-

tare gli spazi di manovra utilizzabili all'interno dei trattati vigenti. Questo è lo scopo della nostra relazione.

Un parlamentare ha detto che l'Unione europea manca di legittimità democratica. Lo invito a rileggere il Trattato insieme a me. C'è un Parlamento eletto direttamente, il quale, eletto a suffragio diretto, elegge l'Esecutivo europeo e il Presidente della commissione. Il Parlamento può audire tutti i candidati all'incarico di commissario e può anche esprimere parere negativo. Ha, quindi, un potere secondo me superiore anche rispetto a quello di alcuni Parlamenti nazionali.

È previsto il voto di sfiducia da parte del Parlamento e abbiamo realizzato già alcune di queste riforme perché soltanto il Parlamento europeo ha il voto di sfiducia nei confronti della Commissione. Il Consiglio non c'è l'ha. Abbiamo poteri di bilancio. Ogni legislatura viene approvato il bilancio dal Parlamento europeo. In un processo di codecisione paritario, i trattati debbono essere ratificati dal Parlamento europeo.

Mi chiedo che cosa manchi. Forse, l'unico problema è che la gente non è abbastanza informata. Vi invito a dire ai cittadini queste verità, cioè che il Trattato prevede un'ampia misura di legittimità, che può essere ulteriormente ampliata, ma non si può affermare che non c'è legittimità democratica. Bisogna dire che la Commissione è elettiva, eletta dal Parlamento europeo, poi approvata. I membri sono designati dai Governi nazionali con l'approvazione, per lo meno in teoria, dei Parlamenti nazionali. A ogni livello di *governance*, quindi, non c'è una sola funzione politica che non promani da una fonte democratica.

Noi vogliamo rafforzare questa posizione con una riforma del Consiglio, come ha spiegato l'onorevole Bresso. Insieme dovremo rafforzare ulteriormente questa legittimità democratica. È uno dei punti fondamentali di questa relazione.

Quanto all'unione bancaria, sono totalmente d'accordo sulle politiche finanziarie, a proposito delle quali è sorto il problema che questo settore è sia globale sia europeo: nella crisi del 2007-2008

abbiamo constatato che mancava una base giuridica per affrontarla, perché l'Europa non aveva proprio gli strumenti. Se avessimo avuto gli strumenti normativi che abbiamo oggi, quella crisi del 2007 non si sarebbe verificata.

Quanto all'unione bancaria, vorrei sottolineare un problema presente in tutti i Paesi con delle banche che hanno rilievo sistemico; se si avvicinano al fallimento, chiedono il supporto con i soldi del contribuente. Con l'unione bancaria tutto ciò non avverrebbe. Nessuna impresa, azienda o banca potrebbe mettere sotto pressione il Governo, lo Stato. Se una banca rischia il fallimento, deve essere supportata dall'intero sistema bancario, non dai contribuenti. Questa è l'essenza dell'unione bancaria. Non possiamo essere contrari, quindi, all'unione bancaria.

Quanto alla domanda su diritti umani e diritti civili, sulla Convenzione europea dei diritti fondamentali sono d'accordo che l'Unione europea dovrebbe aderire alla CEDU. Noi volevamo farlo, ma la Corte di giustizia europea ha bloccato la procedura, che adesso deve essere riavviata. Credo che la decisione della Corte sia stata sbagliata, ma le corti prevalgono sulla politica, e comunque ritengo che si possa ripartire, che sia fattibile, che dobbiamo effettivamente colmare questa lacuna giurisdizionale in Europa affinché tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo ci sia un punto d'incontro anche nella Corte di Strasburgo. Questo è conforme anche a quanto propone il Trattato di Lisbona.

Vogliamo avvalerci anche di questo strumento per migliorare il controllo dei diritti umani non soltanto al di fuori dell'Unione, che fa molto. Alcuni Paesi non europei, in realtà, protestano perché siamo troppo attivi sui diritti umani, ma dobbiamo fare di più anche al nostro interno.

Relativamente ai Parlamenti nazionali, ci sono alcune proposte sul rafforzamento del loro ruolo, di cui abbiamo parlato con l'onorevole Bresso: ad esempio proporre che il programma di lavoro annuale della Commissione venga discusso in ogni Parlamento nazionale dopo un'audizione del commissario

rio competente. In questo modo, il Parlamento nazionale può dare un parere a Bruxelles prima della decisione finale sul programma. Secondo me, questo rafforzerebbe l'influenza dei Parlamenti nazionali sul programma di lavoro della Commissione.

Passo al ruolo dell'Alto rappresentante. Sono d'accordo su questa riforma più ampia, ma quella del ruolo dell'Alto rappresentante è una questione di volontà politica. Alcuni anni fa, ho incontrato a Ramallah Abu Mazen, il quale mi ha detto che quando veniva deciso qualcosa a Bruxelles, ventisette ministri degli esteri andavano da lui prima che avesse avuto il tempo di andarci la Mogherini.

Si può avere un ruolo più forte dell'Alto rappresentante soltanto con il sostegno dei Paesi più grandi. Non è un problema giuridico, ma di volontà politica. Per questo motivo non è stato così per la crisi siriana. Abbiamo Fabius e gli altri, i singoli Ministri degli esteri hanno avuto il loro ruolo, ma avere una politica estera e di sicurezza comune significa parlare con una voce sola. In ogni caso, è una questione che dobbiamo discutere al nostro interno e « nelle nostre coscienze ».

MERCEDES BRESSO, *membro della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo*. Anzitutto, farei una considerazione sulle cose che diceva l'onorevole Cecconi. L'Unione europea è in realtà già oggi un'unione politica. Non siamo un'unione monetaria. All'interno del Parlamento europeo, come anche all'interno di tutte le altre istituzioni, ci sono dei *clivage* politici che fanno sì che ci siano quelli che sono per una maggiore unione politica e quelli che sono contro. Tra l'altro, molti membri del suo gruppo sono censiti tra i pro-europei e come tali si comportano a Bruxelles.

Credo che il punto sia proprio questo, cioè dobbiamo accettare il fatto che probabilmente, dopo la vicenda del Regno Unito, ma anche di altre posizioni prese da diversi Paesi dell'Unione europea, se vogliamo andare avanti verso un'unione più stretta sul piano politico, dobbiamo avere un'Europa a due velocità: restando

aperti a tutti coloro che vorranno entrare, ma andando avanti con quelli che lo desiderano. Il Parlamento europeo si aspetta molto dall'Italia e dai Paesi fondatori che guidino questo processo di avanzamento verso un'unione politica.

Certamente, il popolo europeo va consultato. Oggi non esiste la previsione di un *referendum*. È una vecchia battaglia federalista quella di avere un *referendum* paneuropeo per ratificare le modifiche dei trattati e le grandi scelte, le grandi opzioni politiche. Esiste l'iniziativa dei cittadini che consente, però, ai cittadini europei di far sentire la propria voce. Credo che quello europeo sia uno dei Parlamenti che maggiormente apre consultazioni *on line* e non *on line* con tutti gli *stakeholder* e con tutti i cittadini.

Elmar Brok ha già risposto, l'unione monetaria è un cantiere aperto, ma sia un'unione bancaria, sia un'unione fiscale, sia un'unione dei mercati dei capitali sono necessarie. L'unione bancaria non è completa. La garanzia comune sui depositi, anche di tipo assicurativo, è certamente uno degli elementi che devono completarla, ma è un percorso che sta andando avanti, anche abbastanza rapidamente.

Quanto alla *better regulation*, il percorso procede. È stato raggiunto l'accordo interistituzionale che comprende Parlamento, Commissione e Consiglio. Il documento c'è, ma è stato sottoposto a consultazione. Ci sono state consultazioni con i Parlamenti nazionali e i Governi, poi le modalità sono spesso decise dai singoli Paesi. Dovrebbe essere sottoposto al voto del Parlamento europeo a Strasburgo la settimana prossima.

Credo che su questo sarebbe molto opportuno avere un confronto con i Parlamenti nazionali, che possono decidere di farlo con chi vogliono, con i commissari, con i parlamentari, con i loro ministri. A mio avviso, è importante, perché ci sono molti elementi nuovi che credo possano essere utili a tutti, come una riflessione sulla sussidiarietà, che nel rapporto facciamo, e che è contenuta in questo documento.

Elmar Brok ha già detto che stiamo riflettendo molto sulla questione della

sicurezza delle frontiere. Rendiamoci conto del fatto che stiamo parlando di crisi di rifugiati, quindi di persone che hanno diritto a entrare in quanto tali. Non si tratta solo di proteggere le frontiere, anche se una guardia di frontiera comune sarebbe molto utile per alleggerire la responsabilità dei singoli Paesi, ma anche per rafforzare Schengen, una delle grandi conquiste che nessuno credo voglia perdere.

Su questo molti passi sono stati fatti, ma tra le decisioni, i riparti e la loro applicazione c'è tutta la strada che tutti conosciamo tra le riforme e la loro applicazione. Anche nel nostro Paese il riparto tra le regioni è altrettanto difficile, come sapete, quindi è un problema che non riguarda ahimè solo l'Unione europea.

Credo che il momento del dibattito sulle richieste del Regno Unito sia la cartina di tornasole di un dibattito su che cosa vogliamo che sia l'Europa. Ci invita a chiarirci tutti meglio le idee. Ci sono coloro che vedono l'Europa solo come un mercato e coloro che la vedono con la visione, invece, di un futuro politico. Su questo credo che ogni Paese dovrà pronunciarsi, ed è molto importante che si pronuncino gli eletti dai cittadini, vale a dire i Parlamenti. Spero che avrete l'opportunità di farlo.

Che peso dare alle proposte? Nel dibattito vengono prima le proposte, poi le iniziative politiche. Queste sono per noi iniziative politiche. Il gruppo Spinelli sta presentando oggi al Senato e alla Camera queste proposte per avviare il dibattito su che cosa fare per rilanciare la visione e il progetto politico europeo. Dal dibattito e dalle iniziative derivano poi le iniziative dei Governi, degli Stati, dei Parlamenti, che siano nazionali o che sia quello europeo.

Oggi la Presidente Boldrini ci ha annunciato un'iniziativa di molti Parlamenti, che spero arrivi alla maggioranza, e che consideriamo molto interessante, perché venendo dai Parlamenti dei diversi Paesi europei, potrebbe segnalare una volontà di coloro che rappresentano i cittadini. Naturalmente - perché no? - l'Italia ha già

fatto un *referendum* consultivo sull'Europa: l'unica volta che abbiamo chiesto ai cittadini, l'esito è stato del 98 per cento di favorevoli al progetto politico europeo. Forse oggi sarebbe diverso, ma non lo sappiamo perché non ci abbiamo provato.

L'unico *referendum* che è stato fatto ha dato questi risultati.

È chiaro che non avrebbe senso un *referendum* solo nazionale, ma servirebbero *referendum* paneuropei, che permettano tra l'altro di parlarci tra i popoli d'Europa. Questo è sempre il problema più grande.

Credo che quelli trattati in questo rapporto siano i punti chiave intorno a cui il dibattito deve aprirsi. L'Europa non è solo, appunto, un mercato, ma deve darsi anche una politica vera, economica e sociale, comune, ma anche una politica comune, come già ricordato, di difesa, di sicurezza, di gestione dei rapporti con il resto del mondo. È un percorso lungo, ma tutte le riforme richiedono del tempo. Io dico sempre che, se non si comincia, non si arriva mai. Se si inizia, anche un percorso lungo, alla fine del percorso si arriva.

Noi proviamo a cominciarlo dal Parlamento europeo. Se avessimo un aiuto dai Parlamenti nazionali, credo che il percorso potrebbe essere più rapido e più sicuro.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli onorevoli Bresso e Brok per la loro presenza e per la relazione su temi di quest'importanza, sento di fare una sola considerazione.

L'onorevole Brok ha sottolineato come la struttura democratica delle istituzioni europee esista, nel senso che il ruolo del Parlamento, sia la sua elezione sia il suo ruolo attuale, sicuramente sono particolarmente pregnanti dal punto di vista istituzionale. È indubbio, però, che esista una percezione diversa. In questo, oltre al lavoro di riforma delle istituzioni europee che si sta portando avanti, a me sembra molto importante il ruolo che possono avere i Parlamenti e i Governi nazionali.

La percezione che dell'Europa si ha, giusta o sbagliata che sia nel merito dei

contenuti, è molto limitata. Quello che svolgiamo in Parlamento è un lavoro che spesso viene svolto tra il Governo nazionale e le Commissioni con una totale assenza delle istituzioni europee e di chi ha partecipato all'elaborazione dei documenti, alla preparazione e al percorso normativo. Riceviamo in fase ascendente i provvedimenti, ma poi li rivediamo insieme al Governo, ma non con un dibattito con la Commissione europea o con chi ha elaborato i testi o con chi è stato presente nell'effettiva elaborazione.

Credo che questo sia quello che poi fa dire che la normativa europea viene fatta dai burocrati, mentre viene approvata dai Governi, che sono eletti dai cittadini, dalla Commissione, il cui presidente passa per il voto del Parlamento, e da un Parlamento, che viene eletto dai cittadini. La base democratica, quindi, ci sarebbe. Quello che manca è il coinvolgimento nell'elaborazione dei testi. Lo vediamo quando facciamo l'analisi dei provvedimenti europei.

Secondo me, un obiettivo importante, e magari come Commissione potremmo anche cercare di avere un ruolo propulsivo, sarebbe quello di avere un coinvolgimento dalle fasi iniziali dell'elaborazione dei provvedimenti, magari invocando una presenza e un maggior coinvolgimento da

parte della Commissione nelle fasi iniziali. A noi arrivano bozze già predisposte di regolamenti e provvedimenti, sulle quali diamo dei pareri. Credo che un coinvolgimento anche nelle fasi iniziali del percorso europeo sotto forma di pareri consultivi di membri della Commissione, di funzionari che vengano a spiegare di che cosa si parla, potrebbe consentire di evitare che i provvedimenti sembrino spesso paracadutati. Come ipotesi di lavoro, anche con la Commissione affari europei, sarebbe interessante lavorare su questo. Spesso lavoriamo, sostanzialmente, a cose fatte.

Ringrazio i colleghi e gli interpreti che hanno svolto il servizio di traduzione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
8 giugno 2016.*

*Gli interventi in lingua straniera sono tradotti
a cura degli interpreti della Camera dei deputati*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

