

### III

## AMBIENTE, COSTITUZIONE EUROPEA, DIRITTI: L'ESPERIENZA DI UNA PRESIDENTE DI GRUPPO AL PARLAMENTO EUROPEO

MONICA FRASSONI \*

Ringrazio per questo invito che mi ha dato la possibilità di tornare a Firenze, cosa che faccio sempre con piacere visto che una parte della mia famiglia è originaria di Barberino del Mugello, quindi è proprio toscana. Due parole su di me. Io sono una laureata in Scienze politiche della Cesare Alfieri e prima di laurearmi mi sono trasferita a Bruxelles perché sono stata eletta segretario europeo di una piccola organizzazione che si chiama Gioventù Federalista Europea, che è la sezione giovanile del Movimento Federalista Europeo, dove sono rimasta in carica per un paio d'anni e poi sono entrata nel gruppo dei Verdi al Parlamento europeo appena costituito nel 1989; io sono entrata nel '90, e da allora mi sono sempre occupata di questioni istituzionali. Con questo termine un po' oscuro voglio dire sostanzialmente due cose: mi sono occupata di tutto quello che ha a che vedere con il vastissimo dibattito a livello europeo sulla Costituzione, quindi del dibattito costituzionale; e anche un capitolo che per degli studenti di diritto parlamentare è sicuramente una parte interessante che è quello delle relazioni interistituzionali. Cioè, delle relazioni che si sono sviluppate dal '93 ad oggi, cioè da quando è nata la procedura di codecisione (e quindi il Parlamento Europeo è diventato un vero e proprio colegislatore) nelle azioni che si sono sviluppate fra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Questi sono sicuramente degli aspetti per me appassionanti, (siamo circa in 40 ad essere appassionati da queste cose al Parlamento europeo!) ma è una passione che dura e sicu-

---

\* Onorevole parlamentare europea, co-Presidente del Gruppo dei Verdi/Alleanza Libera Europea.

ramente è un tema molto interessante e anche molto vivace. In seguito, mi è stato chiesto di essere sulle liste dei Verdi Belgi francofoni che si chiamano “Écolo” e nel 1999 sono stata eletta al Parlamento Europeo come prima italiana eletta all'estero nelle loro liste. Poi, nel 2004, mi sono ricandidata e sono stata eletta nella circoscrizione nord-ovest sempre dai Verdi, però questa volta nei Verdi italiani. Il mio titolo esatto in questo momento è quello di Co-Presidente del Gruppo dei Verdi/Alleanza Libera Europea, perché nei Verdi esiste dal 1989 una doppia presidenza in omaggio alla parità di genere, un principio ereditato dai Verdi Tedeschi. Siamo perfettamente riconosciuti come co-presidenti e il mio collega co-presidente, che probabilmente qualcuno di Voi conoscerà, si chiama Daniel Cohn-Bendit, ed è un leader storico del '68, ma è un personaggio molto interessante ancora oggi.

Ecco, mi è stato chiesto di parlare anche un po' delle differenze che esistono tra il Parlamento italiano e il Parlamento europeo. Io non ho mai lavorato al Parlamento italiano, ma ho un po' visto come funziona e, in effetti, esistono delle notevoli differenze. Dal punto di vista politico la prima differenza che mi interessa sottolineare è sicuramente quella che il Parlamento europeo, a differenza del Parlamento italiano, è un parlamento rivendicativo, nel senso che da quando è stato eletto a suffragio universale, quindi dal 1979, è sempre alla ricerca di nuovi e maggiori poteri. Nuovi e maggiori poteri che derivano dal fatto che come unica istituzione direttamente eletta dai cittadini europei, il suo ruolo di camera consultativa è obiettivamente un po' stretto e un aumento dei suoi poteri è proceduto di pari passo con l'aumento del ruolo dell'Unione Europea. Apro qui una piccola parentesi: oggi siamo in una situazione in cui, nonostante il dibattito sulla Costituzione Europea, noi non siamo in un momento di espansione dei poteri dell'Unione Europea, perché gli Stati Nazionali, e in particolare alcuni, hanno un atteggiamento, forse derivato dalla crisi economica, forse derivato da grossi problemi di carattere internazionale, forse derivato esclusivamente da un problema di lotta di poteri interni, per cui la cessione di nuovi poteri all'Unione Europea diventa sempre più problematica. E quindi, anche noi, come organo legislativo, non possiamo che risentire di questa situazione, al di là del fatto che la nuova Costituzione ci ha dato anche dei nuovi poteri in materia di codecisione. Chiusa la parentesi, se volete poi nel dibattito la potremo sicuramente riprendere.

Un'altra differenza del Parlamento europeo rispetto ad un Parlamento nazionale è il fatto che il Parlamento europeo ha spesso giocato il ruolo di “occhio” della comunità internazionale. Al di là dei suoi poteri specifici in materia internazionale, dove i poteri rimangono sostanzialmente nelle mani degli Stati Membri e un pochino, ma proprio pochino della Commissione, il Parlamento soprattutto in materia di diritti dell'uomo e di temi collegati alla

democrazia a livello internazionale, è stato sempre molto attivo. Tranne che per una breve parentesi nella scorsa legislatura, c'è sempre stata una Commissione dei Diritti dell'Uomo all'interno del Parlamento europeo, che è diventato un luogo di osservazione e anche di esercizio di "*name and shame*", cioè la possibilità di dire che questo stato, questo paese, questo sistema economico, questo sistema politico reprime i diritti umani e noi riteniamo che questa persona, questo gruppo, ecc debbano essere salvati, debbano essere protetti. E quindi questa funzione di "occhio" della comunità internazionale è secondo me molto importante. Era sicuramente molto più forte quando il Parlamento europeo aveva meno poteri legislativi, ma comunque resiste ancora oggi. Volendo fare un esempio di attualità, il Parlamento europeo si è opposto, in due o tre risoluzioni recentemente adottate a stragrande maggioranza, alla fine dell'embargo sulle armi alla Cina (cosa che come voi sapete è stata fino a poco tempo fa maggioritaria fra gli Stati membri dell'Unione, anche se con sempre più problemi da quando la Cina ha, appunto, adottato questa famosa risoluzione che oserei definire "bellicosa" nei confronti di Taiwan). E in questo senso i motivi fondamentali di questo rifiuto sono sicuramente in particolare i problemi legati al rispetto dei diritti umani, delle libertà civili in quel paese.

Ma potrei fare ancora molti esempi. Un altro esempio è quello della Cecenia. Sulla Cecenia il Parlamento europeo ha ospitato dei personaggi, ritenuti chiaramente dei terroristi dal governo russo, e ha cercato di portare alla ribalta della cronaca e all'attenzione del Consiglio e della Commissione, gli avvenimenti in quei paesi con un atteggiamento assolutamente "*super partes*", cioè non determinato da schieramenti politici destra/sinistra, ma molto attento allo sviluppo degli eventi in quei paesi. La stessa cosa si è verificata per quanto riguarda paesi come il Vietnam, la Birmania, il Togo, la Tunisia. Insomma esiste proprio una tradizione del Parlamento Europeo che tenta di smarcarsi dall'atteggiamento di conformismo da parte delle altre istituzioni. È evidente che questo tipo di atteggiamento è molto più efficiente e più efficace, quando non resta soltanto declamatorio e quando riesce ad avere degli alleati anche nelle altre istituzioni, perché è evidente che nel momento in cui non c'è nessuna sponda, anche l'apporto del Parlamento europeo diventa complicato. Una conseguenza di questo impegno è tutto il lavoro fatto nell'osservazione delle elezioni in vari paesi problematici. Molto recentemente, una delegazione di trenta deputati europei ha partecipato all'osservazione delle elezioni in Palestina, l'ex primo ministro francese Rocard era il capo delegazione e tutto questo ha comunque dato un minimo di, non dico prestigio, ma comunque di credibilità a questa attività che io chiamo appunto di "occhio" della comunità internazionale del Parlamento europeo.

Quindi istituzione rivendicativa, che cerca di giocare al meglio il suo ruolo di "occhio" della Comunità internazionale e poi, ovviamente, istituzione legi-

slativa.

Il ruolo legislativo del Parlamento europeo è andato, come voi sapete, accrescendosi a partire dal 1993 e quindi dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, dove per la prima volta e su proposta del Parlamento europeo, viene istituita questa curiosa procedura che si chiama appunto di "codecisione". Ed è sicuramente con questa nuova procedura che il ruolo del Parlamento Europeo ha acquistato più importanza, ma è stato anche qui che la differenza nella testa delle persone fra Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali si è fatta vedere, nella testa soprattutto di coloro che, come i governi nazionali e anche la Commissione, non avevano molto l'intenzione di dare a questo terzo scomodo questi nuovi poteri. E quindi, per i primi anni in cui questa procedura ha funzionato, noi abbiamo dovuto veramente strappare ogni piccola concessione, la procedura stessa si è dovuta descrivere attraverso una figura che non esiste o perlomeno esiste poco negli altri sistemi istituzionali, che è quella dell'"accordo interistituzionale". Attraverso degli accordi interistituzionali – che adesso vi dirò come sono stati negoziati – si definiscono i modi attraverso i quali le diverse istituzioni collaborano fra loro. Se si leggono gli articoli dei Trattati dove viene descritta la procedura, come è ovvio, nonostante la Costituzione Europea sia una costituzione molto dettagliata e anzi per certi versi un po' confusa, ci si rende conto che rimangono ancora delle zone d'ombra e delle situazioni non del tutto regolamentate; e quindi attraverso questi accordi interistituzionali si è voluto dare una sostanza e una concretezza alle procedure legislative a livello europeo.

Allora, in estrema sintesi, quali sono gli elementi interessanti per chi studia diritto parlamentare di questi accordi, e in generale, di questa procedura? La procedura di codecisione si svolge in questo modo: la Commissione ha, a differenza per esempio del sistema italiano, il potere unico, quello che si chiama il "monopolio dell'iniziativa legislativa" e fa una proposta; questa proposta viene poi trasmessa al Parlamento Europeo e al Consiglio dove sono rappresentati, come voi sapete, i rappresentanti di tutti gli Stati Membri, che adesso sono 25 quindi la procedura diventa, se vogliamo, più complicata. E il Parlamento Europeo adotta quella che si chiama "prima lettura", nel senso che attraverso un sistema classico di emendamenti, il Parlamento prende la proposta della Commissione, la guarda, vede come modificarla e poi adotta questa prima lettura in aula. Dopodiché il Consiglio, quindi i rappresentanti dei governi, prende questa prima lettura, vede cosa va e cosa non va e insieme alla Commissione, il cui ruolo rimane, diciamo così, sempre esterno ma interno allo stesso tempo, vede se le modifiche del Parlamento Europeo sono accettabili oppure se ce ne sono altre da fare rispetto alla proposta della Commissione. Quando non c'è un accordo sostanziale, oppure quando questi testi non arrivano ad essere comple-

tamente perfetti, si passa alla seconda lettura; la versione modificata dal Consiglio, che si chiama “posizione comune”, viene trasmessa al Parlamento europeo e si parte per una seconda lettura che deve concludersi entro quattro mesi. Dopodiché, una volta che il Parlamento ha fatto la sua seconda lettura, il Consiglio guarda di nuovo questo testo, se non c’è una identità di vedute, nel senso che se il testo delle due istituzioni non è esattamente lo stesso, si fa quella che si chiama la “procedura di conciliazione”. Questa procedura di conciliazione è copiata sostanzialmente dai primissimi organi nei quali si negoziavano gli accordi interistituzionali di cui vi parlavo prima, che per un gioco del destino un po’ strano, dovuto in particolare all’umore di Valéry Giscard d’Estaing all’inizio degli anni Novanta, erano composti da 12 rappresentanti dei governi, – normalmente erano i rappresentanti permanenti e quindi gli ambasciatori – 12 deputati e 1 membro della Commissione. E così si negoziavano gli accordi per rendere concrete queste procedure legislative. Così si è pensato di mettere in piedi anche il Comitato di Conciliazione. Per cui voi potete immaginarvi la situazione nelle sale del Parlamento e del Consiglio quando non ci si riesce a mettere d’accordo, con queste due letture si hanno oggi 25 rappresentanti degli Stati Membri, 25 rappresentanti del Parlamento e 1 rappresentante della Commissione. Voi capite che, con tutta questa gente in una sala, il negoziato diventa complicato, quindi molto spesso quello che succede è che il relatore, qualcuno di un altro gruppo maggioritario, la presidenza e la Commissione in realtà sono quelli che poi gestiscono la procedura di conciliazione.

È interessante notare che nella seconda lettura del Parlamento la maggioranza necessaria per emendare la proposta del Consiglio, che si chiamava come ricorderete “posizione comune”, è la maggioranza qualificata. Questo significa che per modificare la posizione comune del Consiglio, il Parlamento ha bisogno di una maggioranza particolarmente ampia, che ci obbliga, se vogliamo, a raggiungere delle intese se non proprio “*bipartisan*”, quasi. Questo è un elemento importante da sottolineare. Oggi quindi abbiamo: proposta della Commissione, prima lettura del Parlamento, Consiglio, posizione comune, il Parlamento riprende la posizione comune del Consiglio e la rimodifica però secondo delle procedure che sono in parte diverse perché gli emendamenti possono essere adottati e poi trasferiti all’eventuale procedura di conciliazione soltanto se hanno raggiunto una certa maggioranza. D’altra parte se la Commissione riprende gli emendamenti del Parlamento, il Consiglio può modificare di nuovo questa proposta soltanto all’unanimità. Quindi vi rendete conto che esistono una serie di “paletti” che non esistono a livello nazionale e che rendono le legislazioni europee sicuramente più pesanti, ma nello stesso tempo obbligano ad un consenso più vasto, questo è più o meno il sistema. Chiaramente tutto questo politicamente si giustifica con il fatto che la Commissione in parti-

colare, e il sistema europeo in generale, sono dei sistemi che stanno arrivando soltanto lentamente ad avere un carattere politico veramente chiaro, cioè destra/sinistra, maggioranza/minoranza; anche perché la Commissione non è ancora un vero governo e al suo interno ci sono commissari e membri di varia estrazione politica; la stessa cosa si può dire anche del Parlamento europeo. Questo elemento di cercare il consenso al di là delle maggioranze strette destra o sinistra, si riflette nei Trattati e sarà così nella Costituzione. E questo ovviamente ci obbliga a trovare delle alleanze e delle situazioni di compromesso, non sempre in senso negativo, ma quel tipo di compromesso che probabilmente non esiste a livello nazionale, perché una volta che a livello nazionale c'è una maggioranza, c'è una minoranza quella è e arvederci! Invece noi, al Parlamento europeo, dobbiamo sempre cercare di creare questa maggioranza, che rimane quindi aperta a tutti. Per esempio, noi come Verdi europei siamo un gruppo relativamente piccolo, siamo il quarto gruppo al Parlamento europeo, abbiamo 42 deputati, ma non è detto che perdiamo sempre o che vinciamo sempre! Per ogni votazione dobbiamo cercare di convincere, cercare di creare delle alleanze che possono essere diverse di volta in volta a seconda dei settori. Tanto per dare un po' di concretezza a quello che ho detto fino a adesso, in questo momento abbiamo sostanzialmente direi tre o quattro grosse procedure legislative aperte, molto interessanti e se volete divertenti, ma anche complicate, di cui probabilmente avrete sentito parlare. Una è la famosa direttiva sul *software*, che in realtà è una direttiva che regola le invenzioni, la brevettabilità delle invenzioni sul computer; l'altra la cosiddetta "direttiva Reach" per il controllo delle sostanze chimiche, che regolamenterà, se ce la facciamo a farla passare perché il tema è abbastanza complicato, il settore delle sostanze chimiche, i cui effetti sono completamente sconosciuti e che in teoria dovrebbe obbligare le diverse imprese e industrie a controllare almeno una parte e a registrare almeno una parte delle sostanze chimiche che producono. E questa è una battaglia lunga e difficile, ma è uno dei settori più interessanti in questo momento, perché siamo appunto in prima lettura, mentre per il *software* ci avviciniamo alla seconda. Ovviamente ci sono molti altri settori legislativi interessanti, ma mi premeva sottolineare questi perché sono due temi dove molte cose si incrociano, dalla libertà all'ambiente, alle questioni della produzione, della concorrenza, eccetera.

Quindi in che senso il Parlamento ha dovuto battersi per fare valere il suo carattere di organo legislativo? A differenza del livello nazionale, a livello europeo non esiste ancora, esisterà con la Costituzione, una reale distinzione fra il settore regolamentare e quello legislativo; quindi tutto è solo legislativo, in estrema sintesi. Quando per esempio si sentono le polemiche sull'Unione Europea che decide sul cetriolo, in realtà questo è un po' improprio, perché sulla

politica agricola comune noi, come Parlamento europeo, avremo la codecisione solo a partire da questa costituzione, per ora le decisioni sono state prese essenzialmente dal Consiglio. Ma il punto vero è che noi siamo obbligati ad essere così dettagliati, magari non nel settore agricolo, ma in altri settori che riguardano il mercato interno, perché quella è una parte sostanziale dei poteri legislativi del Parlamento e per quella noi siamo dovuti passare in assenza di una reale determinazione della differenza tra il livello regolamentare e il livello legislativo. Perché altrimenti il rischio estremamente concreto era che si facessero dei begli atti, dei begli strumenti legislativi assolutamente generici e che poi la Commissione con il suo “comitatino” di Stati Membri, arrivasse a determinare assolutamente tutte le questioni, che non erano solo regolamentari, ma anche politiche. Quindi questo è un punto molto importante.

Chi di voi avrà voglia di cominciarci a studiare le procedure europee, incaperà un giorno o l'altro in una parola terrificante che è la “comitatologia”. La comitatologia esprime esattamente quello che voglio dire, nel senso che la battaglia dei poteri fra l'esecutivo e il legislativo da noi stranamente vede l'alleanza fra Commissione e Stati Membri contro il Parlamento, anche se contro è un po' forte, perché il Parlamento è di per sé più complicato, più aperto ed è pubblico, tutti possono venire a vedere che cosa si fa, mentre invece Consiglio e Commissione sono per definizione degli organi esecutivi, anche se il Consiglio dei Ministri rappresenta l'altra branca del sistema legislativo, perché la separazione dei poteri a livello europeo è ancora incompleta e imprecisa e questo non può che avere degli effetti negativi sul modo in cui il potere si esercita e quindi anche sulla democrazia e sulla trasparenza. E questa peraltro è stata una delle grandissime battaglie: nel testo costituzionale si dice chiaramente che il Consiglio, quando opera in quanto legislatore, opera pubblicamente e le posizioni dei diversi Stati Membri sono registrate, perché fino adesso nessuno sapeva bene chi aveva votato contro e chi aveva votato a favore, ogni rappresentante dello Stato membro poteva tornare a casa sua, dare tutte le colpe all'Europa e dire: sono stato obbligato a, ecc. E poi invece si viene a scoprire che la situazione non è esattamente così come ci era stata raccontata. Un esempio è la direttiva Bolkestein, di cui probabilmente qualcuno di voi ha sentito parlare, che è l'altro grande elemento del dibattito pubblico sull'Europa in questo momento, in particolare in Francia e in Germania, ed è la famosa direttiva sulla liberalizzazione dei servizi. Questa direttiva, dalla quale molti paesi europei (in particolare il Presidente Chirac) adesso si dicono sconvolti e scandalizzati e che apre la liberalizzazione dei servizi, senza dire quali servizi e senza distinguere fra servizi pubblici e servizi non pubblici, era stata assolutamente approvata e sostenuta dal governo francese e dal governo tedesco e da altri governi che adesso invece gridano allo scandalo. Quindi, questa traspa-

renza del sistema legislativo e di chi decide è assolutamente fondamentale per evitare quello che molto spesso succede e cioè l'attribuire all'Unione Europea delle colpe non giustificate e una distanza, una certa estraneità rispetto al sistema decisionale a livello nazionale che invece non ha perché, come dicevamo prima, il Parlamento europeo sta soltanto adesso arrivando ad avere dei poteri reali, mentre prima i poteri ce li avevano tutti gli Stati membri e Commissione, che quindi non si potevano vedere così "separati" rispetto al povero Stato membro che pareva essere innocente e oberato da questa terribile presenza di Bruxelles.

Un'ultima differenza che vorrei sottolineare, sempre tornando alle differenze del Parlamento europeo rispetto ad un Parlamento nazionale, è il carattere più "aperto" di quest'ultimo. Se si va a Roma a vedere come si lavora a Montecitorio e al Senato, si vede che tutto è relativamente "chiuso"; mentre il Parlamento Europeo riceve tre/quattro cento mila visitatori l'anno, tutte le Commissioni Parlamentari sono aperte, i funzionari come anche il pubblico possono partecipare – partecipare vuol dire ascoltare – alle riunioni di Commissione tranne quando la maggioranza dei suoi membri decide di chiudere, ma devono essere proprio dei casi specifici per esempio, quando si lavora sulle decisioni in materia di bilancio, oppure su procedure di negoziato, o per esempio quando si decide sull'immunità. Ecco, questo è un altro settore abbastanza interessante, prima della modifica costituzionale dell'articolo 68 in Italia, il 75% circa delle immunità che venivano trattate dal Parlamento Europeo concernevano deputati italiani. Poi la cosa si è un po' modificata, e adesso invece, ahimè, è ritornata di moda perché anche al Parlamento Europeo è stata introdotta una normativa per altro di carattere consuetudinario (quindi non scritto da nessuna parte) per cui un deputato che si sente attaccato dalla magistratura può chiedere al Parlamento Europeo di intervenire. Cosa che prima non esisteva, adesso sì e quindi noi abbiamo, che ne so, Bossi e altri che chiedono di essere difesi e anche quelli dei nuovi paesi che sono abbastanza vivaci da questo punto di vista, diciamo così!

Una cosa di cui non ho ancora parlato è l'allargamento: dal maggio del 2004 siamo diventati un Parlamento a 25, ci sono 732 deputati, 20 lingue e questo evidentemente ha avuto un impatto molto forte nel modo in cui il Parlamento europeo lavora e tutti noi eravamo un po' preoccupati che questa nuova dimensione istituzionale di rivendicazione di più poteri, eccetera, rimanesse; è chiaro ed evidente che, visto come sono andate le elezioni europee in molti di questi paesi dove c'è stata una scarsissima partecipazione alle elezioni, alcuni di questi paesi, in particolare la Polonia (che è anche quella che ha mandato la delegazione più numerosa) abbiano mandato anche una serie di deputati che non sono proprio degli "euro entusiasti". Hanno tutti la loro bandierina polacca, insom-



ma un atteggiamento un po' rivendicativo... Ma devo dire la verità. Così era stato anche quando gli austriaci e i finlandesi e gli svedesi sono arrivati. Tutte le volte che intervenivano in aula dicevano: «Io in Svezia...», «Io in Finlandia... » fino a quando si sono accorti che probabilmente non era proprio il tema di maggiore interesse di tutti gli altri, e tanto meno della loro azione di legislatori europei. Penso di potermi fermare qui. Grazie.