SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1751-A)

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE TAVIANI)

Comunicata alla Presidenza il 25 settembre 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione dell'Atto unico europeo, aperto alla firma a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, con Atto finale e dichiarazioni ad esso allegate

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro per il Coordinamento delle Iniziative per la Ricerca Scientifica e Tecnologica

col Ministro per l'Ecologia

col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1986

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

(Comunità europee - Trattati e accordi internazionali)

ONOREVOLI SENATORI. — Il 28 febbraio di quest'anno all'Aja, l'Italia ha posto la sua firma congiuntamente alla Danimarca e alla Grecia al testo dell'Atto unico europeo che apporta alcune modifiche al Trattato CEE e formalizza in un unico testo la cooperazione politica europea. Il 17 dello stesso mese a Lussemburgo gli altri Paesi membri della CEE avevano firmato.

La Conferenza intergovernativa, apertasi a Lussemburgo il 9 settembre 1985, aveva ricevuto dal Consiglio europeo di Milano il mandato di elaborare, in vista di far progredire l'Unione europea, « un Trattato sulla politica estera e la sicurezza comune sulla base dei progetti franco-tedesco e britannico; le modifiche del Trattato CEE, conformemente all'articolo 236 del Trattato, necessarie alla messa in opera di adattamenti istituzionali concernenti il processo decisionale del Consiglio, i poteri del Parlamento europeo nonchè l'estensione a nuovi campi di attività secondo le proposte fatte dai Comitati Dooge e Adonnino ».

Il 17 dicembre 1985 a Bruxelles si concludeva la Conferenza intergovernativa e venivano messi a punto una serie di testi raccolti in quello che è stato denominato Atto unico che riguarda i seguenti capitoli: mercato interno; capacità monetaria; coesione; Parlamento europeo; poteri di esecuzione e di gestione della Commissione; ricerca e sviluppo tecnologico; ambiente; politica sociale; Corte di giustizia; cooperazione europea in materia di politica estera.

Da un punto di vista formale l'Atto unico comprende in uno stesso documento sia le modifiche al Trattato di Roma che il Trattato sulla cooperazione politica. L'unicità dell'Atto evita così almeno formalmente la sperazione tra l'aspetto « economico » e l'aspetto « politico » del processo di integrazione europea, marcando allo stesso tempo la volontà di procedere in modo coordinato e globale, anche se per ora con diverse modalità, in direzione dell'Unione europea.

Sul tema del mercato interno i risultati che ci ripromettevamo si sono raggiunti solo parzialmente. Alcuni Stati membri hanno infatti voluto inserire una serie di eccezioni e di deroghe che possono rendere inattuabile l'obiettivo da noi proposto e cioè la realizzazione di un grande mercato interno per il 1992. Nel testo dell'Atto unico europeo, la scadenza del 31 dicembre 1992 non viene proclamata come termine ultimo per l'automatico passaggio al mercato interno: ci si limita a enunciare la « ferma volontà politica » di pervenire a tale risultato entro tale data.

Grazie all'azione svolta dall'Italia, si è tuttavia potuto affermare il principio di uno « spazio senza frontiere » che costituisce la premessa indispensabile per la creazione di un grande mercato, di una vera unione economica e monetaria e di un complesso integrato di popoli e mezzi in grado di rispondere alle sfide di Stati Uniti e Giappone che rischiano di relegare l'Europa a un ruolo di secondo piano sulla scena mondiale.

Per quanto concerne i singoli aspetti, il passo avanti più significativo è stato forse realizzato con l'articolo 100-A, che introduce il voto a maggioranza per numerose misure di armonizzazione delle legislazioni aventi per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, per le quali era finora prevista l'unanimità.

È questo un fatto positivo anche se nei settori di maggiore importanza ai fini della realizzazione del grande mercato permangono riserve e cautele che attenuano la portata della decisione.

Contro la procedura di maggioranza, cardine essenziale di una effettiva, non effimera unità, potrebbe essere invocato da alcuni Paesi il principio dell'interesse vitale rifacendosi al così detto Compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966. L'Italia non ha

mai riconosciuto tale Compromesso come parte integrante del Trattato istitutivo della CEE e pertanto, dal punto di vista giuridico, ritiene che un atto adottato a maggioranza sia valido anche se un Paese dovesse eventualmente richiamarvisi. Non possiamo peraltro lealmente non tener conto che — *rebus sic stantibus* — se un interesse particolarmente rilevante e « vitale » realmente sussistesse, non lo si potrebbe ignorare.

Gli Stati membri si sono poi impegnati con apposita dichiarazione a collaborare in materia di circolazione dei cittadini di Stati terzi, di lotta alla droga e al terrorismo, alla criminalità ed al traffico di opere d'arte.

Un accenno meritano due importanti obiettivi già posti chiaramente in evidenza in sede di Conferenza intergovernativa; il rafforzamento della capacità della Comunità e della coesione tra le economie.

Le modifiche introdotte nel primo settore consistono nel riferimento storico nel preambolo del Trattato alla progressiva realizzazione dell'Unione economica e monetaria, all'istituzione del sistema monetario europeo e all'inserimento nel titolo del Trattato riguardante la politica economica di un impegno alla cooperazione fra gli Stati membri per assicurare la convergenza politica, economica e monetaria, tenendo conto delle esperienze fatte con lo SME e con la realizzazione dell'ECU. Il principio della coesione tra le economie, con tutte le sue implicazioni (riduzione del divario tra le diverse Regioni e del ritardo di quelle meno favorite) è assunto come rilevante ai fini di tutte le politiche comuni e del mercato interno.

Veniamo ora alla parte più importante e delicata: il titolo III.

Le disposizioni del titolo III dell'Atto unico che codificano la cooperazione politica europea costituiscono, nel loro insieme, un compromesso, a fronte delle contrastanti tesi in ordine all'integrazione europea.

L'istituzionalizzazione della cooperazione politica europea costituisce un progresso, sebbene le formulazioni prescelte per darle, per la prima volta, una base giuridicamente vincolante, consistano in una dichiarazione politica e non in uno strumento comportante sanzioni e il controllo di una Corte di giustizia, come avviene nel quadro comunitario.

Appare innovativa la formulazione adottata per far prevalere quella che si potrebbe definire come l'opinione maggioritaria nella formazione delle decisioni, prefigurando l'attenuazione della regola del consenso. L'assunzione dell'impegno ad astenersi dall'ostacolare le azioni congiunte risultanti da un largo accordo non è ciò che avremmo voluto e che il nostro Governo sostenne, ma è tuttavia un passo nella giusta direzione. Dalle nuove disposizioni, compresa quella della consultazione preventiva obbligatoria, potrà scaturire, ci auguriamo, un più intenso obbligo di motivazione in caso di azione nazionale divergente dai princìpi recepiti nel Trattato in particolare a fronte di una netta maggioranza favorevole a svolgere una determinata azione congiunta.

Un altro spunto innovativo sta nel rafforzato impegno dei Dodici alla cooperazione in materia di sicurezza, quale contributo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica estera. Tuttavia, ancora una volta tale cooperazione trova una sua delimitazione agli aspetti politici ed economici, confermata in quanto insuperabile per l'Irlanda. Nello stesso campo è opportuno ricordare l'impegno assunto per salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie alla sicurezza dei Paesi europei, unitamente al riferimento alla più stretta cooperazione esistente tra alcuni dei Dodici nel quadro dell'UEO e dell'Alleanza atlantica.

Circa i rapporti tra la cooperazione politica con il Parlamento europeo, viene recepito il principio — sempre sostenuto dall'Italia e dall'Assemblea di Strasburgo — di una sua stretta associazione alla cooperazione poliitca e di un ruolo di vigilanza della Presidenza di turno in materia. A tale proposito figura lo specifico impegno a informare regolarmente il Parlamento europeo dei temi di politica estera esaminati nell'ambito della cooperazione politica e a prendere nella dovuta considerazione, nel corso di tali lavori, le opinioni del Parlamento.

Si tratta, come si vede, di modeste disposizioni. Anche su questo punto — la democratizzazione della Comunità europea attraverso la attribuzione di effettivi poteri al Parlamento europeo — l'Atto unico è per noi deludente.

La necessaria coerenza tra cooperazione politica ed attività comunitarie dovrebbe essere assicurata da una particolare disposizione. Non si tratta ancora purtroppo della creazione di un Consiglio ministeriale unico, CEE e CPE; costituisce tuttavia soltanto un primo timido passo per ricondurre a unità le due strutture della costruzione europea.

Le altre disposizioni specifiche concernenti la cooperazione politica riprendono in gran parte una serie di princìpi che mettono in forma di trattato l'essenziale di quanto contenuto nella Dichiarazione di Stoccarda del 1983, frutto di un'iniziativa italo-tedesca, cui non si potè — per le circostanze politiche europee allora prevalenti — dare un carattere giuridicamente vincolante.

La clausola di revisione a termine delle disposizioni sulla cooperazione politica è formulata in termini meno cogenti di quanto avremmo auspicato. È limitata al solo titolo III; ci auguriamo possa essere un elemento dinamico concordato che apra la strada a nuovi sviluppi.

L'Atto unico prevede infine la creazione di un Segretariato della cooperazione politica europea, con sede a Bruxelles. Esso sarà alle dipendenze della Presidenza in carica: darà attuazione — anche nella sua composizione — alla disposizione di Stoccarda sul « sostegno operativo » della Presidenza da potenziare in corrispondenza alle crescenti esigenze della cooperazione politica.

È di particolare importanza per gli sviluppi della costruzione europea, la definizione delle funzioni e dei compiti del Segretariato e del suo capo. Ad essi è stato affidato il compito di assistere la Presidenza di turno, nonchè di assicurare la continuità della cooperazione politica e la sua coerenza con le posizioni della Comunità. Nell'ottica italiana, e in vista delle decisioni che dovranno prendere i Dodici, dovranno inoltre essere riproposte quelle funzioni che darebbero al Segretariato un carattere evolutivo, in vista di una più avanzata configurazione del suo ruolo e della riconduzione all'unità istituzionale della costruzione europea. Ciò potrà avvenire affidando al Segretariato i compiti relativi alla preparazione delle riunioni ed alla predisposizione delle deliberazioni dei Ministri, e riconoscendogli delle funzioni in merito all'applicazione sistematica delle decisione operative dei Dodici, a un impiego coerente degli strumenti comunitari a sostegno dell'azione politica dei Dodici, e ai meccanismi di collegamento CPE/UEO per fornire un sostegno politico alla cooperazione in materia di sicurezza.

L'impegno e la responsabilità dell'Italia per il rafforzamento e lo sviluppo della cooperazione politica vengono ora accresciuti dalla nomina di un italiano quale primo capo dell'istituendo Segretariato. Tale nomina, decisa dai Ministri degli esteri dei Dodici, costituisce un importante riconoscimento al ruolo svolto dall'Italia, con l'appoggio di tutte le forze parlamentari, a favore del processo di integrazione europea.

* * *

Questa è — sinteticamente — la sostanza delle innovazioni introdotte nel Trattato con l'Atto unico europeo.

Conformemente al mandato conferitogli dal Parlamento nazionale con le risoluzioni del Senato in data 29 gennaio 1986 e della Commissione esteri della Camera dei deputati in data 13 febbraio 1986, il Governo — che con tanta convinzione e altrettanta coerenza si è sempre battuto per il raggiungimento di concrete ed effettive soluzioni unitarie — ha firmato il 28 febbraio l'Atto unico europeo, facendo accompagnare tale adempimento formale dal deposito di una dichiarazione in cui manifesta la sua « profonda insoddisfazione » per i risultati raggiunti in sede di Conferenza intergovernativa e per le innovazioni introdotte nell'Atto unico europeo, e ribadisce la « determinazione a operare perchè le limitate riforme convenute vengano non soltanto applicate nella loro interezza ma an-

che e soprattutto attuate in senso evolutivo ».

Peraltro tale dichiarazione viene purtroppo riportata soltanto in allegato alla relazione del Governo sul disegno di legge. Non risulta nel testo ufficiale dell'Atto unico, nel quale sono invece incluse le dichiarazioni della Repubblica ellenica e del Regno di Danimarca, che hanno firmato insieme all'Italia il 28 febbraio 1986. Nè risulta nel « Bollettino della Comunità Europea », edito dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea.

In tali condizioni resta già un fatto che i Parlamenti del Belgio e della Danimarca hanno proceduto alla ratifica dell'Atto unico su di un documento che non comprende la dichiarazione del Governo italiano.

Facendo proprie le richieste rivolte dal Parlamento europeo ai Governi degli Stati membri con la Risoluzione del 15 gennaio 1986, il Governo italiano ha poi richiesto alla Presidenza di turno del Consiglio di promuovere senza indugio la modifica del Regolamento interno del Consiglio stesso al fine di rendere possibile il voto allorchè lo richiedano la Commissione o tre Stati membri.

Infine, il Governo italiano ha richiesto ai Governi dei Paesi comunitari di assumere le iniziative necessarie affinchè, entro il 1° gennaio 1988, si proceda da parte di tutte le istituzioni comunitarie a un esame sull'attuazione e sul funzionamento delle decisioni adottate dalla Conferenza intergovernativa per verificarne la validità e ampliarne la portata, specie per quanto concerne la partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo, onde consentire il suo cammino.

L'Atto unico non è la riforma organica voluta dal Parlamento europeo. Esso è un atto di ordinaria amministrazione che può portare qualche beneficio. Per questo, tenuto conto delle dichiarazioni rilasciate dal Governo italiano in molteplici occasioni, del tradizionale impegno europeista del nostro Paese e del pronunciamento del nostro Parlamento a favore della firma dell'Atto unico con le risoluzioni sopra accennate, si rende necessaria, onorevoli Senatori, una celere conclusioni dell'*iter* di ratifica entro la fine di quest'anno.

Nel corso dell'esame svoltosi in Commissione è stata da più parti sottolineata l'opportunità che l'Assemblea accompagni l'autorizzazione alla ratifica con un ordine del giorno che attualizzi, alla luce degli avvenimenti successivi, la posizione già assunta nello scorso gennaio, a conferma del deciso orientamento europeistico del Parlamento e del popolo italiano.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione affari esteri invita l'Assemblea ad approvare il disegno di legge in esame.

TAVIANI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore GARIBALDI)

24 giugno 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole, per quanto di competenza.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore CAROLLO)

23 settembre 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Atto unico europeo, aperto alla firma a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, con Atto finale e dichiarazioni ad esso allegate.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data all'Atto di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 33, comma 2, dell'Atto stesso.

Art. 3.

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