SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XCVII
Nn. 1-A e 2-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Relatore ZECCHINO)

Comunicata alla Presidenza il 2 dicembre 1992

CONCERNENTE LA

Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee per il secondo semestre 1991

(*Doc.* XCVII, n. 1)

(ai sensi dell'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86)

presentata dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali

(ROMITA)

Comunicata alla Presidenza il 6 maggio 1992

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1000)

E LA

Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee per il primo semestre 1992

(*Doc.* XCVII, n. 2)

(ai sensi dell'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86)

presentata dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali

(COSTA)

Comunicata alla Presidenza l'11 agosto 1992

ONOREVOLI SENATORI. – In ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», il Governo ha comunicato alla Presidenza del Senato in data 6 maggio 1992 la Relazione semestrale per il periodo luglio-dicembre 1991 e, in data 11 agosto 1992, la Relazione per il periodo gennaio-giugno 1992.

1. Come si è avuto modo di constatare in altra occasione (si veda, al riguardo, l'analoga Relazione presentata nella trascorsa legislatura, *Doc.* XCVII, n. 4-A), le relazioni semestrali in titolo avrebbero come scopo quello di mettere il Parlamento in condizione di formulare indirizzi sul processo normativo comunitario, attraverso una effettiva informazione rispetto alla fase ascendente del medesimo.

Confermano tale assunto tanto il testo dell'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, quanto i relativi lavori preparatori.

In contraddizione con tale filosofia anche in questa occasione sono stati presentati documenti che espongono a consuntivo le più importanti realizzazioni in sede comunitaria durante il semestre precedente la presentazione del documento stesso.

Come già osservato, non era questa la *ratio* cui si era ispirato il legislatore nel prevedere l'articolo 7 di cui sopra. Si voleva, in quella sede, predisporre le condizioni per un intervento del Parlamento che non rappresentasse una verifica successiva ma che, al contrario, informasse sugli indirizzi legislativi della Presidenza di turno e, dunque, sulle iniziative che nel semestre successivo avrebbero impegnato gli organi legislativi della Comunità. Se correttamente predisposta la Relazione semestrale consentirebbe di risolvere molte delle attuali difficoltà di raccordo tra i diversi livelli e soggetti istituzionali. In particolare, il rapporto tra Governo e Parlamento dovrebbe realizzare, nell'esame della Relazione, il momento più ampio e incisivo di una partecipazione dell'Assemblea rappresentativa nella fase ascendente del processo normativo comunitario. Sull'importanza di tale presenza non è il caso di riprendere osservazioni già ampiamente svolte da questa Giunta in occasione dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario condotta nella passata legislatura.

2. La molteplicità di livelli istituzionali, di competenze, di poteri e purtroppo anche di incertezze, disarmonie, inadeguatezze ed incongruenze nei rapporti fra Comunità europea e ordinamento nazionale è forse presente ai livelli più elevati rispetto ad ogni altro esempio di relazioni fra diversi livelli ordinamentali e soggetti istituzionali.

Per il nostro Paese questo dato oggettivo è reso più sensibile dal fatto che l'Italia risulta essere puntualmente assente nei momenti e nei punti di decisione strategica della Comunità e non riesce ad imporre la propria posizione anche in settori ove la legislazione nazionale prevede disposizioni più avanzate rispetto a quelle degli altri Paesi. Anche all'interno della cosiddetta euroburocrazia, l'Italia non persegue una strategia dell'attenzione nei confronti della componente italiana. A tacere, poi, della mancanza di una linea politica incisiva e appropriata in merito alla composizione della Commissione delle Comunità europee ove l'Italia non ha sostituito il commissario Ripa di Meana dimissionario per aver assunto il Dicastero dell'ambiente, nè sembra aver ancora maturato una decisione in ordine al complessivo rinnovo dei Commis-

sari e delle rispettive deleghe atteso per la fine dell'anno in corso.

Sul versante dell'organizzazione della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario occorre prendere atto che si tratta di un settore oggettivamente inefficiente. La complessiva confusione di competenze tra il Ministero degli affari esteri ed il Dipartimento delle politiche comunitarie nelle fasi formativa ed attuativa del diritto comunitario, nonchè nel momento di difesa degli interessi nazionali a Bruxelles richiede, con urgenza, la necessità di una revisione. A tale proposito, occorrerà farsi parte diligente affinchè anche questa sia inserita tra le riforme istituzionali urgenti.

Se a tali considerazioni si aggiunge la rapidità con la quale evolve il processo di formazione del diritto comunitario ricompreso nella realizzazione del Libro bianco e lo si confronta con le linee programmatiche già enunziate dalla Commissione delle Comunità europee nell'ultima Relazione sullo stato di attuazione del mercato interno del 2 settembre 1992 (COM (92) 383 def) e nella nona Relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 27 maggio 1992 (COM (92) 136 def) non può non giungersi alla constatazione dell'imponente lavoro che attende il Parlamento nell'immediato futuro: i dati parlano da soli.

3. Il tasso di realizzazione del Libro bianco è giunto al 90 per cento. Restano – è vero – trentadue misure da approvare di cui talune di grande rilevanza e fra queste, in particolare, nel diritto delle società (quinta, decima e tredicesima direttiva), lo snellimento delle formalità per ottenere un permesso di soggiorno per i lavoratori ed i loro familiari e la gestione delle clausole di salvaguardia in campo veterinario: di tutte queste non si prevede più la possibilità di adozione da parte del Consiglio entro la fine dell'anno, atteso l'insoddisfacente stato di avanzamento dei lavori.

Il carico di lavoro della Commissione e del Consiglio è destinato pertanto a trasferirsi dall'attività normativa a quella di gestione del mercato interno, ricomprendendo in tale attività sia il controllo sull'attuazione degli atti adottati che l'adozione delle misure di attuazione. Si attende una Comunicazione della Commissione sulle priorità e le linee di azione per la gestione del mercato interno dal 1993, in particolare alla luce dei lavori del gruppo di riflessione ad alto livello (la cosiddetta Commissione Sutherland) incaricato di effettuare uno studio in materia.

Discende da tale acquisizione che spetterà sempre più al nostro Paese l'incombenza di attuare quanto ormai esaurito in sede comunitaria. Di tal che, poichè si chiuderà con il 31 dicembre 1992 la gran parte del processo normativo comunitario, occorrerà probabilmente riadattare la filosofia delle relazioni semestrali le quali avevano indubbiamente una angolazione più centrata verso – l'allora – copiosa produzione giuridica comunitaria legata agli obiettivi delineati dall'Atto unico europeo del 1986 e realizzati con il Libro bianco.

4. Vi è poi la questione della sussidiarietà. Premesso che sarebbe inaccettabile far derivare da tale concetto una surrettizia rinazionalizzazione delle materie già trasferite alla competenza comunitaria, occorre ricordare che, dopo il Consiglio europeo straordinario di Birmingham del 16 ottobre scorso, l'approfondimento delle linee di azione della sussidiarietà viene sottoposto ad un'attenta opera di riflessione da parte delle tre Istituzioni comunitarie: Parlamento europeo, Consiglio, Commissione la quale ultima ha varato un documento di lavoro sull'argomento (Sec 92/1990 def). Le tre istituzioni hanno scelto lo strumento di periodici incontri nella forma di una Conferenza interistituzionale dalla quale usciranno le linee operative che porteranno, quasi certamente, ad un mutamento dell'azione della Comunità nella sua fase di preparazione, di gestione e di controllo. L'applicazione del principio di sussidiarietà condurrà fuor di dubbio ad un diverso metodo di lavoro dei Parlamenti i quali dovranno attrezzarsi per vagliare politicamente il rispetto di tale principio: anche sotto questo profilo la natura delle Relazioni semestrali sarà costretta a mutare.

5. Altro aspetto da approfondire riguarda l'applicazione dell'articolo 100 B del Trattato CEE: l'attività di ricognizione delle disposizioni non armonizzate e il riconoscimento della loro equivalenza costituirà un momento importante il quale dovrà segnare lo svolgimento del prossimo anno 1993. Su tale questione il Parlamento dovrà essere adeguatamente coinvolto. A tale aspetto si lega, tra gli altri, un problema la cui acutezza comincia ad essere avvertita a livello parlamentare. Si tratta degli effetti, principalmente nel settore agro-alimentare, della rimozione di ogni intralcio doganale al primo gennaio 1993 e, con la caduta delle frontiere, anche di quel momento di filtro e di controllo che ivi si innestava con i laboratori doganali. Gli aspetti salienti sono i seguenti:

a) la merce potrà, dalla sede dell'azienda di fabbricazione, pervenire anche direttamente nei punti di vendita al pubblico dei consumatori in qualsivoglia altro Paese comunitario, pur diverso da quello di fabbricazione, e ciò senza che vi sia un preventivo filtro-verifica di controllo sulla conformità del prodotto alla legislazione nazionale e/o comunitaria;

b) la merce, se conforme alla normativa del Paese membro di fabbricazione, potrà essere legittimamente distribuita sul mercato di un altro Paese comunitario anche se in difformità rispetto alla legislazione adottata da quest'ultimo e salvo che nel caso di attentato alla salute del consumatore.

Non è chi non veda l'ampiezza dei campi nei quali dovrebbe esercitarsi la funzione di coordinamento che istituzionalmente spetta al Dipartimento per le politiche comunitarie e non può non ripetersi che a tali nuove sfide organizzative il Dipartimento stesso dovrà quanto prima adeguarsi.

Al processo di maturazione e di crescita delle strutture del Governo, dovrà comunque accompagnarsi l'affinamento degli strumenti di informazione in sede parlamentare. Importanti dovranno essere in questo senso le iniziative della Giunta per perfezionare i canali di comunicazione ed i raccordi con le istituzioni comunitarie. A tale riguardo per la prima volta, in occasione del Consiglio europeo straordinario di Birmingham, è stata sottolineata non solo l'esigenza che i Parlamenti nazionali siano maggiormente coinvolti nelle attività comunitarie (tale aspetto, infatti, già era presente nella Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht «sul ruolo dei Parlamenti nazionali») ma soprattutto, alla luce del punto 4 della Dichiarazione di Birmingham, vi sono ora le condizioni per affermare che esiste «la disponibilità della Commissione a rispondere in modo positivo alle richieste dei Parlamenti nazionali concernenti spiegazioni alle sue proposte».

6. Concludendo con un breve accenno ai contenuti dei Documenti in titolo, occorre dire che per quanto riguarda, in particolare, la Relazione sul primo semestre 1992 (*Doc.* XCVII, n. 2) si prende atto con soddisfazione di una indubbia accelerazione dei tempi di presentazione, nonchè della accresciuta qualità della redazione. Ciò rende più realistica la speranza di un ulteriore miglioramento, soprattutto se l'azione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e del suo Dipartimento, sarà adeguatamente sostenuta dall'autorevolezza del Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda i contenuti della Relazione per il primo semestre 1992 sono stati individuati, oltre alle questioni di carattere generale (per esempio, la ratifica del trattato di Maastricht), alcuni grandi settori di primario interesse (moneta e finanza; politica agricola; politica della sanità; mercato interno; trasporti; telecomunicazioni; politica commerciale comune), per ognuno dei quali la Relazione illustra il contenuto dei relativi principali atti comunitari adottati o in via di adozione senza, peraltro, indicare, in quest'ultimo caso, quale sia *l'iter* ulteriore delle proposte e la posizione dell'Italia rispetto ad esse.

Di alcuni settori della normativa comunitaria presi in considerazione dal Documento, alcuni rivestono, più degli altri, un ruolo importante, come nel caso del diritto societario, nel quale è fondamentale l'intervento che potrà giocare il Parlamento nella fase di attuazione e di completamento delle norme comunitarie.

Altrettanto vale per la Politica agricola comune (PAC) per la quale vi è stata una profonda mutazione della impostazione, passata da una logica di sostegno dei prezzi ad interventi a sostegno della qualità. Ma importante in tal senso sarà l'esito del negoziato GATT.

Da menzionare sono anche gli interventi nei settori della sanità e del trasporto, suscettibili di offrire significativi spunti all'iniziativa del Parlamento. Ciò è particolarmente vero per il settore dei beni culturali.

ZECCHINO, *relatore*