SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XCVII
Nn. 3-A e 4-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Relatore ZECCHINO)

Comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 1993

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 1992

(*Doc.* XCVII, n. 3)

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

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

(COSTA)

Comunicata alla Presidenza il 20 febbraio 1993

---

11 - GOV - PAC - 0003 - 1
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 1993

(*Doc.* XCVII, n. 4)

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

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

(PALADIN)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 1993

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 20 febbraio 1993, la Relazione semestrale per il periodo luglio-dicembre 1992 (*Doc.* XCVII, n. 3) e, in data 6 luglio 1993, la Relazione per il periodo gennaio-giugno 1993 (*Doc.* XCVII, n. 4).

Questa occasione di verifica sull'andamento del processo decisionale comunitario si colloca in un contesto particolarmente significativo poichè, con il 31 dicembre 1992, è stata superata la scadenza fissata per la realizzazione del Mercato interno ed il programma di lavoro del Libro bianco del 1985 è stato realizzato in una percentuale superiore al 95 per cento. Al 90 per cento è l'attività italiana di recepimento, secondo i dati forniti dalla Commissione delle Comunità europee il 2 giugno scorso.

L'attività legislativa comunitaria è – pertanto – destinata a subire un rallentamento negli anni a venire, mentre l'applicazione rigorosa ed omogenea del diritto comunitario diverrà esigenza – se possibile – ancora più centrale e vedrà coinvolti nella stessa misura la Commissione CEE e gli stati membri.

La Commissione ha messo in evidenza che il rafforzamento dell'efficacia del mercato interno e della gestione dello spazio comunitario rappresenta un obiettivo strategicamente prevalente. Con un documento *ad hoc* «Rafforzare l'efficacia del mercato interno» (COM 93/256 def. del 2 giugno 1993) ha definito, al riguardo, un approccio che trascende la specificità tecnica dei singoli settori e che esalta la dimensione politica del problema.

Rafforzamento e gestione dei traguardi realizzati con l'Atto unico impongono pertanto la cooperazione degli Stati membri.

Il Parlamento italiano ha – *in tale* prospettiva – un ruolo importante da svolgere: essere presente nel procedimento di formazione del diritto comunitario e creare così le condizioni per il più agevole adeguamento del diritto nazionale; assicurare trasparenza e tempestività nel processo di trasposizione; controllare ed indirizzare con gli strumenti propri dell'organo parlamentare il mantenimento della sintonia fra diritto comunitario e ordinamento interno.

Per quanto concerne le caratteristiche generali delle relazioni presentate dal Governo, occorre esprimere apprezzamento per il ritmo, che comincia ad assumere cadenze più consone alle loro finalità istituzionali che sono quelle di rendere noti: i princìpi e le linee del Governo nella fase preparatoria all'emanazione degli atti normativi comunitari; gli indirizzi su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale; le sue valutazioni sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno, nonchè il resoconto dell'attuazione del programma medesimo. Il *decalage* fra periodo di riferimento e data di presentazione al Parlamento si è infatti venuto notevolmente assottigliando, già avuto riguardo alla relazione per il periodo luglio-dicembre 1992 (semestre di Presidenza inglese). Con l'ultima relazione presentata, poi, insieme agli esiti della Presidenza danese (primo semestre 1993), si ha una rappresentazione quasi in tempo reale degli indirizzi programmatici della attuale Presidenza di turno belga, nonchè l'indicazione delle questioni correnti che andranno da questa affrontate nel torno di

tempo fino al dicembre 1993 (inizio del semestre di Presidenza belga). Ciò rappresenta una significativa inversione di tendenza rispetto alla prassi invalsa per le precedenti relazioni, le quali venivano elaborate con notevole ritardo ed a consuntivo del periodo considerato.

Con particolare riferimento al *Doc.* XCVII, n. 4, la diversità tra tale relazione la quale – come già rilevato – riguarda il semestre gennaio-giugno 1993, e le precedenti è denotato anche dal fatto che viene indicata la posizione negoziale del nostro Paese e quella degli altri *partners* comunitari sulle concrete proposte permettendo, in tal modo, di valutare anche gli interessi politici ed economici sottesi alle posizioni stesse.

Si tratta di elementi di novità rilevanti, dal momento che questa informazione costituisce uno dei fattori suscettibili di rafforzare il coinvolgimento effettivo dei Parlamenti nazionali nel momento di formazione del processo legislativo comunitario. Senza assolutamente voler rimettere in discussione il ruolo che spetta ed auspicabilmente sempre più dovrà spettare al Parlamento europeo, l'esigenza di una presenza reale delle Assemblee rappresentative nazionali nei lavori preparatori del diritto comunitario appartiene ad un livello di maturazione che può considerarsi da alcuni anni un *idem sentire* dei Parlamenti nazionali.

Le modalità di questa presenza, formalizzata nella Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht sul «Ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» sono state affrontate anche a Dublino (28 e 29 maggio 1993) dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Comunità europea, ove la relazione dello speciale Gruppo di lavoro sul controllo parlamentare approfondiva – in particolare – l'istituto della «riserva di controllo» che condiziona il potere di decisione del Governo, in sede comunitaria, al previo esame del Parlamento: la riserva è già in uso presso i Parlamenti danese e britannico i cui Paesi, forse non casualmente, sono i più ligi ai doveri comunitari. La Conferenza di Dublino ha, inoltre, messo in evidenza un altro filone del controllo parlamentare che è destinato ad assumere vieppiù importanza con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht. Si tratta del controllo parlamentare sul secondo e terzo pilastro dell'Unione europea (la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione negli affari interni e giudiziari) aspetti sui quali debolissima è l'incidenza del Parlamento europeo. Al riguardo, occorrerebbe chiedersi se un'informazione al Senato su tale Conferenza non debba essere ritenuta auspicabile, attesa l'importanza e l'attualità delle questioni ivi trattate.

Circa gli aspetti procedurali, la Giunta ha esaminato le relazioni governative ai sensi dell'articolo 142, comma 3, del Regolamento in quanto titolare di una competenza generale a riferire all'Assemblea ed essendo previsto il parere della sola Commissione affari esteri, emigrazione. Si ritiene che sia possibile garantire un migliore utilizzo di questi preziosi strumenti di lavoro se l'assegnazione in sede referente sarà corredata dal parere anche delle altre Commissioni di merito, di guisa che le parti specifiche dei documenti del Governo che attengono a questioni settoriali vengano istituzionalmente a conoscenza delle Commissioni permanenti alle quali spetterà poi, a norma del Regolamento, pronunciarsi sui gruppi di proposte di atti comunitari di competenza. Si otterrebbe, in tal modo, anche il risultato non secondario di armonizzare la procedura di esame vigente al Senato con quella adottata dall'altro ramo del Parlamento (articolo 126-*bis*, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati) ove la Commissione speciale per le politiche comunitarie è competente in sede primaria su tali relazioni, ma con il parere delle Commissioni permanenti competenti per materia. Al fine di consentire agli interlocutori parlamentari (Giunta per gli affari delle Comunità europee e Commissioni permanenti) di svolgere efficacemente il proprio ruolo in questa procedura, occorre peraltro la collaborazione del Governo, che deve trasmettere alla Giunta in allegato alle relazioni anche le proposte non formalizza-

te di atti comunitari del cui processo di formazione viene dato conto nella relazione stessa: non può infatti sfuggire il fatto che quando tali proposte assumono una rilevanza formale diviene difficile procedere alla loro modifica in senso sostanziale. Vero è che le procedure comunitarie – pur nella loro insondabile complessità – permettono in diversi momenti di intervenire nella fase dell'intervento del Parlamento europeo o dei negoziati in seno al Consiglio; ma è altrettanto vero che in quel tempo ogni tentativo di modificazione deve scontare la difficoltà legata allo stadio già avanzato dell'*iter*.

Da qui nasce l'urgenza di individuare strumenti e procedure per rendere possibile intercettare la proposta di atto comunitario fin dal suo concepimento in seno agli organi della Comunità e, possibilmente, al momento in cui essa viene esaminata e discussa nei gruppi di lavoro interni alla Commissione CEE. A fornire gli strumenti informativi necessari, sono oggi disponibili le tecniche telematiche più sofisticate; lo scambio di testi e di informazioni può avvenire senza spostamenti fisici ed è nell'uso più spinto di queste tecniche che si intravede la realizzazione di un circuito informativo pieno fra i Parlamenti nazionali e le Istituzioni comunitarie.

Di tale aspetto occorre farsi urgentemente carico, invitando il Governo ad operare in sede comunitaria affinchè nella fase di definizione della «Proposta di decisione del Consiglio relativa ad una serie di orientamenti riguardanti le reti telematiche transeuropee tra amministrazioni» e della connessa «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un'azione comunitaria pluriennale intesa a favorire la creazione di reti telematiche transeuropee destinate alla trasmissione di dati tra amministrazioni – *Interchange of data between administrations* (IDA)» (COM 93/69 def., in *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, n. C 105 del 16 aprile 1993), sia previsto che nel progetto «Funzionamento del processo decisionale della Comunità» (di cui al n. 4 dell'allegato alla proposta di decisione per prima citata) debbano rientrare progetti per la realizzazione di scambi telematici di informazioni e di dati tra Parlamenti nazionali ed Istituzioni comunitarie. Tali progetti dovrebbero conseguentemente essere inseriti anche tra i contenuti dell'azione IDA.

Non bisogna, poi, dimenticare il ruolo svolto dalle periodiche riunioni degli Organismi parlamentari specializzati nella trattazione degli affari comunitari (COSAC), le quali rappresentano il Foro più appropriato per scambi comuni di informazioni e per dibattiti sulle questioni comunitarie.

Se si vuole comunque rendere effettiva la partecipazione del Parlamento nazionale nella fase di formazione del diritto comunitario, occorre assicurare soprattutto una sua presenza nella determinazione delle scelte e delle linee di politica legislativa generale della Comunità.

Ovviamente, al fine di evitare sovrapposizioni o confusione di ruoli, il Parlamento deve agire attraverso il suo interlocutore naturale che, in un regime parlamentare, non può che essere il Governo il quale è il responsabile principale della politica nazionale a livello comunitario. A tale proposito non si può non richiamare l'esigenza, urgente ed ineludibile, di una più adeguata organizzazione ed individuazione di competenze all'interno dello stesso esecutivo e più in generale nella nostra pubblica Amministrazione, come la Giunta ha documentato nella ponderosa indagine svolta nella scorsa legislatura.

Sul versante delle Istituzioni comunitarie, occorre che l'atto-tipo direttiva sia rispettoso delle finalità assegnategli dall'articolo 189 del Trattato CEE e vincolare lo Stato membro solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere, restando esclusa l'ammissibilità di pseudo-direttive che, in realtà, contengono norme di dettaglio. Tuttavia gli sforzi già intrapresi per assicurare maggiore trasparenza al processo decisionale non potranno non assecondare la accresciuta presenza del Parlamento. Oltre alla trasmissione – già operativa – ai Parlamenti nazionali del programma legislativo annuale, la Commissione CEE nella citata comunicazione sull'efficacia del Mercato interno preannuncia l'intento di pub-

blicizzare attraverso la *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee l'orientamento a presentare proposte legislative.

Relativamente all'esigenza di trasparenza e tempestività del processo di trasposizione, premesso che l'attività di adeguamento del nostro sistema al diritto comunitario deve essere svolta avendo ben chiare le priorità che si intendono perseguire, il Parlamento deve dotarsi dei mezzi più idonei a garantire la conoscenza del diritto comunitario vigente, sia per quanto attiene ai contenuti, che per quanto riguarda l'attività di controllo delle scadenze degli atti da recepire.

Si prende con soddisfazione atto che in sede comunitaria si è chiaramente riconosciuta l'esigenza di adottare misure pratiche che rendano la legislazione comunitaria più leggibile e comprensibile. In occasione del Consiglio europeo di Edimburgo (11-12 dicembre 1992) le conclusioni della Presidenza hanno sottolineato questa necessità, ribadita in un' articolata risoluzione dell'8 giugno 1993 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria (*Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, n. C 66 del 17 giugno 1993). Anche la Commissione propone, nella più volte citata comunicazione del 2 giugno scorso, linee d'azione concrete per assicurare la trasparenza della legislazione comunitaria.

In concreto, si tratta di potenziare l'attività di codificazione: il programma legislativo del 1993 contempla la codificazione di numerosi settori legislativi del mercato interno (cfr. Programma legislativo della Commissione per il 1993, 93/C125/02, *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, n. C 125, del 6 maggio 1993, pag. 30 e all. III, ib, pag. 48). Recentemente sono stati presentati i testi consolidati in materia di appalti di opere e di forniture.

Nella base di dati INFO 92, gestita dalla Commissione, è disponibile la legislazione consolidata per il settore farmaceutico, alimentare e del diritto delle società. Si preannunziano anche raccolte di testi giuridici per settore.

Per garantire un'interpretazione convergente delle norme comunitarie la Commissione si propone, altresì, di presentare documenti interpretativi aggiornati regolarmente secondo l'evoluzione della normativa nazionale, della giurisprudenza della Corte di giustizia CEE, delle organizzazioni amministrative nazionali. Nell'ambito di tale iniziativa si annuncia per l'anno in corso un *vademecum* nel settore del riconoscimento dei diplomi.

Questo importante materiale di documentazione dovrebbe essere istituzionalmente trasmesso al Senato stabilendo un canale permanente e privilegiato fra la Presidenza del Senato ed il Presidente della Commissione delle Comunità europee, la quale Commissione – tra l'altro – nella sua attuale composizione annovera anche un Commissario per i rapporti con i Paesi membri in materia di trasparenza, comunicazione, informazione. Il commissario Pinheiro, incontrando a Strasburgo una delegazione della Giunta, ha dichiarato la propria disponibilità a dare risposte a richieste di informazioni presentate nei Parlamenti nazionali. Tale disponibilità è, d'altra parte, in linea con la dichiarazione varata in occasione del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992: «Dichiarazione di Birmingham – Una Comunità vicina ai cittadini» ove, al punto 4, si diceva testualmente: «sottolineiamo l'importante ruolo svolto dal Parlamento europeo nella vita democratica della Comunità e siamo soddisfatti per i crescenti contatti fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Ribadiamo che i Parlamenti nazionali devono essere maggiormente coinvolti nelle attività comunitarie. Dovremo discutere con i nostri Parlamenti in merito a questo aspetto. Ci compiaciamo per la disponibilità della Commissione a rispondere in modo positivo alle richieste dei Parlamenti nazionali concernenti spiegazioni sulle sue proposte...».

L'esigenza di confrontarci con il diritto comunitario è destinata ad accrescersi progressivamente e gli strumenti di cui si è fatto brevemente cenno debbono essere utilizzati da personale adeguatamente preparato. Anche le Amministrazioni parlamentari si troveranno di fronte a nuove regole da gestire in funzione della dimensione comunitaria.

Il programma comunitario di scambio di funzionari delle Amministrazioni nazionali per favorire il diffondersi della dimensione comunitaria (programma KAROLUS, Decisione della Commissione del 22 dicembre 1992, 93/10/CEE, in *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee n. L 8 del 14 gennaio 1993, pagg. 17 e ss.) dovrebbe essere preso a modello per effettuare analoghi scambi fra funzionari dei Parlamenti nazionali: così come, intanto, sarebbe interessante sapere dal Governo quale è il grado di attuazione del programma KAROLUS nel nostro Paese. D'altra parte, è da apprezzare che la dimensione comunitaria nell'Amministrazione nazionale sia tematica presente nel «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche Amministrazioni» presentato nell'anno in corso dal Ministro per la funzione pubblica (pagg. 319 e ss.).

Sulla questione del controllo del rispetto del diritto comunitario occorre porre un accento particolare sulla trasparenza dell'attività di recepimento. Si tratta di questione di grande rilievo, qualora si ponga mente al fatto che attualmente il controllo sull'attività di recepimento è affidato alla sola Commissione CEE. Se le norme nazionali di adeguamento – come purtroppo spesso avviene nel nostro Paese – non risultano chiaramente come tali o non vengono comunicate alla Commissione, si rischia di dare un'immagine dannosamente falsata dell'attività di adeguamento stesso. In tale prospettiva occorrerà sfruttare le enormi possibilità concesse dai sistemi informatizzati di basi di dati, potenziando il ruolo di informazione svolto dal Dipartimento per le politiche comunitarie, ma anche valorizzando gli archivi elettronici legislativi gestiti dal Senato per ideare un sistema originale di scambio di dati sull'attuazione del diritto comunitario effettuato in rete fra Parlamento, Dipartimento per le politiche comunitarie e Rappresentanza permanente presso le Comunità europee a Bruxelles, che potrebbe rientrare nell'azione comunitaria IDA di cui già si è fatta menzione.

Quanto all'aspetto di merito delle relazioni del Governo, oltre alle questioni di carattere generale – prospettive del Trattato di Maastricht e Unione economica e monetaria – vengono individuati alcuni grandi settori di più immediata attualità: politica fiscale, attività in materia bancaria e finanziaria, risorse proprie, politica agricola, mercato interno, pesca, sanità, politica sociale, trasporti.

Per quanto concerne la fiscalità, il dibattito nella Giunta ha evidenziato una particolare sensibilità nei confronti della proposta della Commissione CEE di varare una direttiva (COM 92/226 def.) mirante all'introduzione di un'imposta sulle emissioni di anidride carbonica e sull'energia (*carbon-energy tax*).

La proposta di redistribuire il gettito di questa tassa fra i Paesi membri, allo scopo di finanziare riduzioni del costo del lavoro, rappresenta un apporto originale della Presidenza belga rispetto al dibattito che ha impegnato in prevalenza il Consiglio europeo di Copenhagen (20-22 giugno 1993) in merito alla grave situazione dell'economia comunitaria, soprattutto per quanto riguarda il livello della disoccupazione, con 17 milioni di disoccupati che potrebbero divenire 20 milioni nel corso del prossimo anno.

L'idea – però – presenta alcuni rischi. Il primo deriva dal fatto che l'Italia, fra i Paesi della CEE, è quello che consuma più idrocarburi per unità di energia prodotta, e quindi la tassa penalizzerebbe la competitività italiana.

Il secondo sta nel fatto che un'imposta prelevata sulla produzione e destinata a ridurre un costo di produzione come il lavoro non ha alcun effetto sulla competitività dell'industria europea, che è il vero problema all'origine del fenomeno che si vuole curare.

Sempre per il settore della fiscalità, la Relazione evidenzia questioni sulle quali l'Italia non è favorevole, come quelle riguardanti i versamenti IVA al bilancio comunitario.

Di altre due proposte – in materia di diritto societario – si segnala l'urgenza: la prima tende a sopprimere la ritenuta alla fonte sui pagamenti di interessi e canoni tra

società madri e società figlie di Stati membri diversi; la seconda riguarda la contabilizzazione da parte delle imprese delle perdite subite dalle loro stabili organizzazioni e affiliate in altri Stati membri.

Altra tematica di rilievo riguarda la libertà di circolazione delle persone nell'ambito dell'attuazione del mercato interno. La sua concreta realizzazione accusa un notevole ritardo poichè i controlli d'identità, che continuano ad essere effettuati alle frontiere, sottolineano la permanente esistenza di quest'ultime. Tale ritardo incontestabile rispetto agli obiettivi fissati dall'Atto unico favorisce l'impressione che la costruzione comunitaria si faccia a vantaggio esclusivo delle imprese e degli ambienti economici. Peraltro – secondo la relazione – la Presidenza belga vorrà concentrarsi sulla politica di immigrazione extracomunitaria, dove si rafforza e si estende la consapevolezza dei limiti della soluzione costituita dagli accordi di Schengen, circoscritta cioè ad un numero di Stati membri inferiori a 12 e destinata ad applicarsi col tempo anche agli Stati membri finora rimasti fuori da tali accordi.

Nel settore della pesca si segnala come novità di estremo interesse per il nostro Paese l'adozione di un progetto di regolamento recante norme di armonizzazione delle misure tecniche di pesca nel bacino del Mediterraneo: questa proposta di normativa costituisce la fase iniziale del processo di realizzazione di un regime comune della pesca nel Mediterraneo, questione rimasta finora ai margini della politica comunitaria a causa delle specificità di tale bacino che non si presta facilmente all'applicazione delle regole vigenti già nel 1983 nelle regioni nordiche della Comunità.

In materia di politica sociale, la relazione sottolinea – in particolare – che, mentre segnano il passo le direttive sul lavoro atipico (lavoro a termine, *ad interim* ed a tempo parziale) è stata raggiunta la posizione comune su una proposta modificata di direttiva (COM 91/130 def.) sull'organizzazione dell'orario di lavoro che non riscuote l'approvazione dell'Italia poichè ritenuta eccessivamente flessibile e non sufficientemente protettiva nei confronti dei lavoratori.

In argomento, la relazione molto opportunamente, infine, dichiara che l'Italia sosterrà tutte le priorità di carattere sociale che la Presidenza belga intenderà perseguire.

ZECCHINO, *relatore*