SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

GIUNTA
PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 GENNAIO 1996

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE

Audizione del Ministro per le riforme istituzionali

PRESIDENTE ..... *Pag.* 1, 7
BAGNOLI *(Progr. Feder.)* 8
CUFFARO *(Rif. Com. Progr.)* 10
DUJANY *(Misto)* 12
MOTZO *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali e per le riforme istituzionali* ..... 1, 7, 9 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro senza portafogio per la funzione pubblica e gli affari regionali e per le riforme istituzionali, Motzo.

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

Audizione del Ministro senza portafogio per la funzione pubblica e gli affari regionali e per le riforme istituzionali, per le riforme istituzionali, Motzo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea.

Riprendiamo l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 20 dicembre scorso, con l'audizione del ministro per le riforme istituzionali Motzo, il cui seguito era stato rinviato nella seduta del 29 novembre 1995. Nella seduta odierna il rappresentante del Governo completerà le risposte alle domande di chiarimento avanzate dai membri della Giunta in quella occasione.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* Signor Presidente, sto facendo distribuire alla Giunta una nota dal titolo: «La transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria», elaborato dall'ufficio legislazione e studi del mio Ministero. Esso costituisce un *pendant* giuridico dell'intervento che qui ha svolto il ministro Masera, centrato invece prevalentemente sul versante economico. Tale documento è molto sintetico e rapido, ma lo lascio alla Giunta perchè può descrivere lo stato dell'arte e delle questioni più attuali, soprattutto per quel che riguarda gli articoli 104 C e 109 J del Trattato di Maastricht, riguardanti i limiti al disavanzo interno e il modo in cui questi limiti vengono stabiliti in sede di Unione europea.

Se il Presidente è d'accordo, risponderei ai quesiti che sono stati formulati l'ultima volta che sono stato in questa sede cercando di fornire risposte rapide e sintetiche. Una prima domanda riguardava lo stato dell'insegnamento del diritto comunitario, materia ormai diffusissima in tutte le facoltà di giurisprudenza, in molte facoltà di scienze politiche e di economia. Debbo rilevare, a questo proposito, che l'insegnamento del diritto comunitario è molto condizionato dalla massa della produzione legislativa o normativa degli organi dell'Unione europea e anche dalle numerose decisioni della Corte di giustizia.

Questo insegnamento fa un po' fatica a tener dietro soprattutto all'attualità, però si stanno adottando molte iniziative in questo senso. Segnalo che esistono almeno un paio di riviste giuridiche specializzate, una riguardante il diritto dell'Unione europea, e altre riviste che seguono in modo particolare i problemi comunitari; per esempio, la «Rivista

di diritto dell'impresa» è specializzata in materia di impresa sotto il profilo privatistico.

Inoltre, mi era stato chiesto in individuare quel che nel gergo ufficiale viene definito il *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie. Si tratta di un discorso che circola da molto tempo, si dice che esista un *deficit* democratico nella misura in cui gli organi rappresentativi e in primo luogo il Parlamento europeo non hanno rapporti analoghi a quelli che sono noti negli Stati membri tra assemblee parlamentari ed esecutivi, nel senso che l'esecutivo in senso tecnico, la Commissione, è composta da membri che vengono designati dai Governi degli Stati membri, mentre il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ripete la figura tradizionale nel diritto internazionale della conferenza degli organi. Quindi il Consiglio dei ministri è una conferenza di organi di ministri degli Stati membri che, per così dire, «viaggiano» a Bruxelles in ciascuna circostanza; la Commissione europea è composta da membri designati dai Governi degli Stati membri.

In relazione al discorso del *deficit* democratico, questo significa che non esiste un rapporto analogo a quello che conosciamo nel diritto interno, negli ordinamenti parlamentaristici rappresentativi, tra Esecutivo e Parlamento europeo. Certamente non esistono istituti analoghi alla fiducia o alla sfiducia, però esistono dei poteri che si vanno in qualche modo accentuando relativi al controllo finanziario e quindi al bilancio dell'Unione europea. Quindi il Parlamento europeo ha acquisito, sia pure con fatica, qualche competenza più accentuata, ma non si può sostenere che esista un sistema analogo a quello del diritto interno in tema di controllo del bilancio.

Il *deficit* democratico è sottolineato in modo particolare e assume un aspetto di grande rilievo per quel che riguarda l'origine, la tutela e il livello di garanzia delle situazioni soggettive di diritto comunitario. In altri termini, sulla base dei Trattati europei e sulla base di questo ormai grosso complesso di normazione comunitaria, in base agli atti normativi e prescrittivi formulati dagli organi comunitari (ricordo solo che regolamenti, direttive e raccomandazioni sono atti di cui dispongono alla stessa maniera sia il Consiglio dei ministri, cioè l'organo che rappresenta una conferenza intergovernativa, sia la Commissione, che rappresenta l'organo esecutivo) sorgono delle situazioni giuridiche soggettive, quelle che il Trattato definisce i diritti dell'individuo e dell'impresa. Per quel che riguarda l'individuo, esso è considerato come consumatore (la Corte di giustizia ha sviluppato il concetto di consumatore europeo e le norme dell'Unione europea vengono da questa Corte interpretate in questo senso); lo stesso può dirsi per quel che riguarda le imprese, basti pensare al regime della concorrenza, alla libertà di stabilimento. È chiaro che i termini di riferimento dei trattati dell'Unione europea riguardano l'individuo e l'impresa, soggetti e destinatari delle norme dell'Unione.

Proprio in questo contesto è emerso il discorso del *deficit* democratico perchè si dice che queste situazioni giuridiche soggettive riguardanti l'individuo e l'impresa nascono in realtà a cura non di Assemblee parlamentari e non sulla base di atti che in sostanza possano farsi risalire a tali Assemblee, ma in pratica derivano dagli Esecutivi comunitari, Consiglio dei ministri o Commissione europea, che sono organismi di natura esecutiva. Per giunta, il primo è – come detto – una conferenza di or-

gani degli Stati membri, mentre il secondo è un organo di derivazione degli organismi esecutivi nazionali. In sostanza si dice che qui si fa vivo in modo particolare il *deficit* democratico e che queste situazioni giuridiche soggettive – che adesso la dottrina tedesca identifica addirittura come diritti del cittadino del Mercato comune, del cittadino dell'Unione europea, riferendosi sempre a individui e imprese che abbiano la cittadinanza di uno degli Stati dell'Unione – questo tipo di diritti sono condizionati dalle circostanze di cui si diceva prima; non hanno origine in atti che possono farsi risalire ad un organo che abbia una immediata (e nemmeno mediata) valenza rappresentativa.

Quindi non risalgono all'attività di Parlamenti e sono spesso, per così dire, individuati e garantiti da norme di carattere generale. Ma attenzione – richiamo questo dato sempre a proposito del *deficit* democratico – queste norme di carattere generale (soprattutto i regolamenti che sono individuati nell'articolo 189 del Trattato dell'Unione europea fanno riferimento alla generalità della categoria dei destinatari cui sono indirizzate ma escludono qualsiasi riferimento all'astrattezza; la norma (quella che viene formulata dagli Esecutivi europei e che un tempo spettava ai Parlamenti tipicamente) non è più astratta e generale: è solo generale non astratta. Perchè essa non si rivolge ad una classe generale di casi non individuabili in precedenza. Avviene esattamente il contrario: ciascuna di queste norme di carattere generale (si potrebbe dire quelle che equivalgono allo strumento della legge ordinaria formale nel nostro ordinamento) è riferita a destinatari già individuati. Non si fa più riferimento all'astrattezza, perchè tutte le volte che, per esempio, si disciplina il regime dell'acciaio, i destinatari sono già noti all'istituzione dell'Unione europea, sono noti e individuati e vengono sentiti prima che la norma sia formulata. A titolo di esempio i viticultori sono un'altra categoria che è praticamente individuabile; e così via.

Ciò rende in un certo modo più acuto il problema del *deficit* democratico ed è in questo contesto che diventa importante l'attività dei Parlamentari nazionali. Per esempio, gli inglesi che dispongono di comitati permanenti (*standing committees*) che si occupano delle tematiche dell'Unione sono riusciti a mettere a punto meccanismi parlamentari che si riferiscono alla «fase ascendente». La fase discendente arriva spesso addosso a noi come una tegola che contiene discipline impreviste, castoni che fanno fatica ad inserirsi nell'ordinamento nazionale.

Ricordo che il regolamento comunitario, cioè la norma di carattere generale non astratto, ha l'efficacia abrogante che ha da noi la legge ordinaria, cioè si inserisce producendo la caducazione di tutte le norme precedenti incompatibili. Il che non è privo di riflessi e crea una serie di problemi. Perchè l'efficacia abrogante dovrebbe essere la stessa della legge ordinaria del Parlamento in Italia, ma c'è una differenza: questa è una norma che arriva motivata, il regolamento, la norma generale non astratta dell'Unione europea, parte accompagnata da una motivazione, quindi, secondo un meccanismo di marca francese, quando la Corte di giustizia deve giudicare del contenuto fa riferimento alla motivazione che è contestuale: i *considérants* sono parte integrante del Regolamento. Quindi – lo dico in maniera molto informale scusatemi – l'interrogativo: «qual'è la *mens legis?* cosa voleva dire?» è «fuori», perchè la Corte si riferisce ai *considérants,* si attiene a quelli nell'interpretare. Si tratta dun-

que di norme che hanno un'efficacia di penetrazione molto accentuata e spesso si adattano con difficoltà al contesto in cui si inseriscono. Per esempio, arrivano nel nostro ordinamento, dovrebbero abrogare un certo numero di norme, poi non si capisce quante sono abrogate e quante non lo sono.

Sotto questo profilo – che è direttamente legato al discorso che ha fatto ieri il Presidente del Consiglio – il meccanismo della legge comunitaria annuale stenta, perde colpi, non è più sufficiente. Bisogna che l'Esecutivo sia munito di poteri nazionali di livello regolamentare per assicurare questi aggiustamenti: di fronte all'inserzione di norme regolamentari UE (che come *self executive,* si inseriscono a livello di legge ordinaria, producendone tutti gli effetti), bisogna che l'Esecutivo abbia la possibilità di procedere ai necessari aggiustamenti attraverso fonti subordinate; altrimenti si creano grossi sconvolgimenti e difficoltà. Questo potere di aggiustamento per l'Esecutivo – perlomeno il discorso del presidente Dini lo ha menzionato – è previsto anche negli altri ordinamenti degli Stati membri e dovrebbe servire per integrare il modo di funzionamento della legge comunitaria annuale; salvo vedere che cosa si può fare per migliorare il contesto stesso della «legge comunitaria» annuale, che perde colpi. Quindi questo è un discorso un po' ulteriore.

Questi sono taluni tra i rimedi al *deficit* democratico; non di principio, sono tuttavia rimedi di primo intervento. Perchè fino al momento in cui il Parlamento europeo non avrà il potere di controllo del bilancio e poteri di intervento diretto sul contenuto della normazione dell'Unione europea, è chiaro che il *deficit* in qualche misura resterà. Ma si tratta di un dato scontato per tutti gli Stati membri.

C'era poi una richiesta circa il modo in cui avanza l'Unione europea, cioè se si può prospettare più come federazione o come confederazione. Giustamente ci si chiedeva che problemi implica l'allargamento oltre certi limiti, con prospettive federative, per esempio ai Paesi dell'Est. Finchè ci si mantiene nel quadro dell'unione doganale il meccanismo può espandersi; ma al di là del livello dell'unione doganale, della cintura doganale comune rispetto a Paesi che diventano terzi, e quindi per tutto quello che riguarda le politiche più penetranti dell'Unione europea (dall'ambiente agli interventi in materia di disciplina della concorrenza, di libertà di stabilimento, eccetera) l'allargamento può creare grossi problemi. È una questione da vedere in prospettiva con cautela: siccome gli Stati che aspirano ad accedere all'Unione sono ancora molti (quelli dell'Europa orientale, ma c'è anche la Turchia e ci sono anche i Paesi del Baltico che stanno alla porta), in sintesi direi che finchè si rimane agli articoli dal 30 al 36 del Trattato, cioè alla cintura doganale, il territorio doganale comune verso i Paesi terzi, la cosa può andare, mentre al di là di questo, a mio personale parere no.

Può produrre dei vantaggi, ma richiede molta maggiore attenzione nel processo di adeguamento.

Il senatore Peruzza aveva fatto una domanda sul ruolo delle Assemblee nazionali in relazione alla necessità che queste si muniscano di strumenti ben precisi e specializzati. Ritengo che sia questa la Commissione che si deve specializzare, nell'ambito di quella disciplina che per ora è demandata ai Regolamenti parlamentari e sulla quale il Governo non può esprimere un'opinione, perchè è materia che rientra nella so-

vranità delle Assemblee. Però, anche alla luce della esperienza di altri Paesi, mi pare del tutto evidente che le Assemblee nazionali si devono dotare di strumenti specializzati; avevo accennato anche ad alcune possibilità concrete, che ovviamente preludono a modifiche dei Regolamenti parlamentari. Ritengo che tali strumenti dovrebbero essere finalizzati soprattutto al controllo della fase ascendente, sulla quale non abbiamo mai avuto controllo; ci arrivano sulla testa delle tegole senza che si sappia da dove arrivino e senza che possiamo contestarne la procedura. È chiaro che se questo controllo non viene fatto in partenza dalle Assemblee parlamentari nazionali che rappresentano effettivamente gli interessi politici, anche il Ministro che di volta in volta si reca a Bruxelles per la seduta del Consiglio dei ministri può trovarsi in difficoltà in quanto non è munito di precise direttive. È noto che il Bundestag e il regolamento del governo federale prevedono specificamente che il Ministro che si reca a Bruxelles sia munito di direttive precise.

DUJANY. In Germania i Länder sono forti.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Tali direttive sono necessarie perchè con l'aumento degli Stati membri, il Consiglio dei ministri è diventato un organo collegiale di notevoli dimensioni e quindi il trovarsi nella maggioranza o nella minoranza è un fatto che può determinare e determina conseguenze specifiche.

Torno quindi sull'idea che le Assemblee nazionali debbano munirsi di giunte specializzate che lavorino come commissioni di merito. Addirittura avevo accennato, sempre come suggerimento, che si prevedesse una sessione comunitaria annuale; ad esempio la Camera dei *Lords* non tiene una sessione, ma elabora la materia e poi la trasmette al Governo.

PRESIDENTE. Nell'ambito di questo problema vorrei conoscere l'opinione del Governo circa la riserva di scrutinio nella fase ascendente, che dovrebbe permettere alle Commissioni specializzate di esaminare le proposte della Commissione europea. Come lei sa, c'è il problema del tempo, per cui qualcuno immagina la possibilità di una riserva di scrutinio in base alla quale il Governo non può dare la propria adesione ad una decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea se non vi sia stato un pronunciamento delle Commissioni parlamentari competenti sugli affari dell'Unione stessa.

Il Governo italiano, e lei personalmente, che opinione avete di questo strumento, finalizzato a recuperare un preventivo raccordo con le Assemblee elettive?

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* La riserva di scrutinio è un elemento di garanzia; però è uno strumento molto macchinoso, in quanto si configura come una messa in retromarcia di procedure già aperte. Il parere del Governo è che sia uno strumento macchinoso; vi è però in ogni caso la necessità che l'Esecutivo sia munito, nei limiti del possibile, di istruzioni precise.

PRESIDENTE. Si potrebbe fissare un termine entro il quale deve essere espresso il parere: questa norma specifica recupera il cosiddetto *deficit* di democrazia, cioè il rapporto tra le Assemblee nazionali elettive e organismi legislativi che non sono invece eletti. Si dovrebbe stabilire

un tempo massimo entro il quale i Parlamenti nazionali debbano esprimere un parere, trascorso il quale il Consiglio potrebbe definire le proposte legislative. È la soluzione che si sta immaginando da parte del Gruppo di riflessione in preparazione della Conferenza intergovernativa di revisione del Trattato.

DUJANY. Questo richiede una modifica costituzionale?

PRESIDENTE. Va inserita nel Trattato.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Vorrei ancora accennare ai rapporti tra le Assemblee nazionali e il Parlamento europeo. È chiaro infatti che se i poteri di controllo finanziario – secondo l'indirizzo che è già stato in parte realizzato – spettano al Parlamento europeo, bisogna stabilire un rapporto, perchè nella misura in cui noi contribuiamo al bilancio dell'Unione dobbiamo assicurarci che tali risorse rientrino. Questo è un altro degli aspetti su cui lo stato dell'arte nel nostro Paese è deficitario, in parte perchè non arriviamo mai in tempo a formulare le richieste per accedere ai fondi comunitari, quindi in parte per ritardi imputabili alla nostra disorganizzazione. Però è certo che bisogna stabilire un collegamento tra le Assemblee che devono dare le indicazioni agli esecutivi e il Parlamento europeo che ha il potere di controllo sul bilancio.

BAGNOLI. Il Governo a questo proposito dovrebbe porsi il problema dell'informazione. Ad esempio, i Comuni sono nella più completa impossibilità ad avere notizie sui finanziamenti comunitari; noi paghiamo molto e ricaviamo poco e siamo nelle condizioni di ricavare male quel poco. Un'amministrazione comunale, che vuole presentare una richiesta di finanziamento su un certo programma comunitario, dovrebbe potersi rivolgere ad un ufficio competente che invece ora non esiste.

PRESIDENTE. Non c'è uno sportello degli enti locali per la normativa comunitaria.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Questo però è il risultato della politica della Commissione europea, alla quale non ci siamo opposti tempestivamente; loro ritengono che nella misura in cui i fondi e le norme provengono dall'istituzione dell'Unione europea, sono loro che devono diffonderne la conoscenza e cercare di far sì che i soggetti destinatari delle norme e delle provvidenze li conoscano. La verità è che l'ufficio informazioni dell'Unione europea zoppica; in Italia c'è solo un ufficio di informazione centrale, forse l'Unione europea avrebbe potuto prevederne almeno tre.

L'altro dato di rilievo è che il meccanismo non riguarda la fonte generale equivalente alla legge ordinaria, ma riguarda la direttiva per la quale effettivamente esiste una responsabilità nazionale e anche una responsabilità dell'Esecutivo. La direttiva indica i mezzi e i fini lasciando agli organi nazionali la scelta dei mezzi più adeguati. Quel che effettivamente da noi difetta, oltre che l'individuazione dei mezzi

e la descrizione dello strumento per raggiungere i fini prescritti dall'Unione europea, è l'attività di assistenza e di cura dei destinatari.

Uno sforzo è stato compiuto, perchè eravamo consapevoli di questo, quando si è affrontato il discorso della cosiddetta cabina di regia, che però è stato anche oggetto di contestazioni. Si è sostenuto che tale cabina di regia sarebbe potuta servire perchè almeno alcuni fondi dell'Unione europea fossero in qualche modo incanalati e indirizzati.

Intendiamoci, qualcosa è stato fatto, però soprattutto dal punto di vista dell'assistenza nei confronti di organizzazioni che in partenza sono sempre dell'Unione europea. Per fare un esempio, finalmente si è riusciti a mettere insieme il catasto olivicolo. Però le vicende italiane hanno influito in senso negativo. Le istituzioni comunitarie – per limitarci a qualche esempio – erano partite dal presupposto che una certa misura di sovvenzione all'agricoltore produttore di olio potesse essere commisurata alla richiesta che faceva l'impresa che si occupava dell'imbottigliamento e dell'inscatolamento. Con questo meccanismo si è aperta la strada alle enormi truffe in danno dell'Unione europea sulla base di fatturazioni di lattine e bottiglie che non avevano niente a che vedere con la quantità di olio prodotto e imbottigliato.

Una vicenda analoga ha riguardato la liofilizzazione delle arance siciliane. Addirittura si era previsto che con i fondi comunitari si creassero degli stabilimenti di liofilizzazione e acquistassero presso i mercati generali tonnellate di arance. Anche in questo caso è saltato il meccanismo di controllo e ci sono stati interventi che hanno tentato di porre rimedio attraverso l'AIMA, che – come è noto – era la persona giuridica collegata al Ministero dell'agricoltura con compito di effettuare certi controlli. Si è passati attraverso varie fasi, si è cercato di istituire una certa Agecontrol, una società pubblica alle dipendenze del Ministero dell'industria, però con la presenza di tecnici delle principali organizzazioni agricole; si è obiettato che si trattava di controllori controllati; finalmente si è riusciti a mettere in piedi un meccanismo di controllo. Come è noto, la Guardia di finanza nel settore delle incentivazioni agricole svolge dei controlli, ma incontrava delle difficoltà che derivavano dal fatto che la giurisprudenza della Corte di cassazione non riusciva a trovare il modo per rendere equiparabile la truffa ai danni dell'Unione europea rispetto a quella ai danni dello Stato. C'è stato un lungo dibattito, forse oggi si è finalmente ottenuto questo risultato, che si poteva ottenere molto tempo prima.

Vorremmo che l'utente destinatario finale delle risorse fosse informato e sollecitato; tuttavia negli altri Paesi sono spesso le organizzazioni di categoria che curano questi aspetti. Mi risulta che alcune nostre associazioni di categoria svolgano questo lavoro, come ad esempio nel campo dell'olivicoltura c'è una certa AIOP che rappresenta al tempo stesso le organizzazioni dei destinatari e ha curato anche la redazione del catasto olivicolo.

Segnalo in questo contesto che quest'opera di privati, che in realtà costituisce un servizio di interesse pubblico, in qualche modo rappresenta un aspetto particolare, perchè il complesso della documentazione di cui dispongono queste organizzazioni specializzate, che curano gli interessi specifici di coloro che sono poi i destinatari delle risorse, è collegato anche alla banca dati del Ministero degli interni. Quindi, attraverso

questo collegamento si dovrebbero ottenere anche controlli relativi a certe zone del territorio nazionale in relazione alla destinazione finale di questi fondi comunitari.

Tuttavia, ritengo che sia probabilmente necessario fare qualcosa di più, soprattutto nel trasporre le direttive comunitarie, che non sono le norme generali che si applicano direttamente, ma richiedono che lo Stato membro scelga i mezzi e gli strumenti più adeguati. Ad esempio, il Governo (come dicevo) dovrebbe dotarsi di poteri regolamentari; non deve essere costretto ad adottare di corsa dei decreti-legge con tutte le vicissitudini che ciò comporta, mentre dovrebbe disporre di uno strumento immediato, in sostanza di un potere regolamentare per assistere e seguire il percorso di una direttiva comunitaria.

Rispondendo all'interrogativo del senatore Dujany circa il ritardo nel recepimento delle direttive, certo questo è cronico e ritengo che sia dovuto in parte allo stato dell'amministrazione che non è attrezzata a ricevere tali direttive e a trasporle in atti interni, in parte è dovuto al meccanismo della legge comunitaria annuale, accompagnata da una tabella delle direttive da trasporre per l'anno, che ci fa arrivare sempre in ritardo e non ha un effetto immediato.

Il ritardo nella trasposizione e nel recepimento delle direttive ha delle conseguenze giuridiche specifiche perchè, secondo l'attuale giurisprudenza della Corte di giustizia, colui che aveva diritto a ricevere una erogazione o comunque un vantaggio di natura giuridica dal recepimento di una direttiva (di solito l'Unione europea assegna un termine per trasporre la direttiva), sia esso un individuo o un'impresa (in base a quanto ho detto prima) ha il diritto al risarcimento del danno conseguente alla mancata tempestiva trasposizione della direttiva stessa. Quindi, esiste ormai un risvolto concreto, che sta introducendo nella nostra dottrina grossi problemi per quanto riguarda la responsabilità contabile dei funzionari che abbiano dato origine ad un danno di questo tipo, una volta che esso sia stato accertato.

PRESIDENTE. Ci dovrebbe essere anche una responsabilità parlamentare, dal momento che non abbiamo ancora approvato la legge comunitaria. Se non modifichiamo il Regolamento, se noi non modifichiamo questo strumento, cioè se non c'è una sessione comunitaria, non si va avanti. Noi abbiamo presentato una proposta di modifica al Regolamento in tal senso.

CUFFARO. Si potrebbe ipotizzare una Commissione speciale che abbia su questa materia potestà deliberante concessa dalle Presidenze di Camera e Senato. Il Parlamento non dovrebbe essere esautorato.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Si potrebbe pensare a semplificazioni procedurali, si potrebbe pensare anche ad una Giunta bicamerale su materie di competenza dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Le Commissioni bicamerali non hanno poteri deliberanti, secondo la Costituzione. Si dovrebbe modificare la Costituzione, istituire una Commissione unica e attribuirle poteri speciali facendo in modo che non abbia solo poteri istruttori.

CUFFARO. Si potrebbero far funzionare le due Commissioni delle Camere in sede deliberante.

PRESIDENTE. Una modifica di questo genere si dovrebbe inserire nella fase costituente.

CUFFARO. Se si entra nella fase costituente – non ci si entrerà mai – si potrebbe anche fare, altrimenti si dovrebbe consentire alle Giunte per gli affari europei del Parlamento di procedere in sede deliberante.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per riforme istituzionali.* Si potrebbe disciplinare questa materia attraverso i Regolamenti parlamentari e le modifiche dei Regolamenti parlamentari non richiedono necessariamento il procedimento di revisione.

PRESIDENTE. Esistono già presentate due proposte di modifica regolamentare, una del senatore Maffini, è il documento II, n. 19 ed una di altri senatori, fra cui io stesso, è il documento II, n. 20. Devono essere esaminate dalla Giunta per il Regolamento. Tuttavia, in vista della fase costituente, si potrebbe lavorare nelle Commissioni di Camera e Senato al fine di addivenire ad una proposta di modifica della Costituzione. Se registriamo bene questo pensiero del Governo potremmo accedere a quella fase anche con il risultato di una lucida posizione che deriva da questa indagine conoscitiva.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Il punto delicato su cui il Governo ritiene che l'Esecutivo dovrebbe avere poteri regolamentari è proprio la trasposizione delle direttive, cioè di quelle norme che indicano allo Stato membro i fini da raggiungere lasciandolo libero di utilizzare i mezzi più adeguati, il regolamento, il decreto ministeriale, la legge delegata. Noi riteniamo che il Governo debba disporre di una fonte regolamentare.

PRESIDENTE. Già nella fase ascendente abbiamo un *deficit* di democrazia, se poi nella fase discendente il Parlamento non interviene affatto e il Govemo emana un regolamento immediatamente applicativo, il *deficit* democratico aumenta.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Io esponevo il punto di vista del Governo. Aggiungo che nella Costituzione non è prevista la figura del Regolamento indipendente perchè i costituenti avevano in mente la legge n. 100 del 1926 che prevedeva poteri esecutivi del Governo. Si tratta di una grossa falla, il regolamento indipendente è proprio quello che noi chiediamo, senza con ciò voler suscitare quelle memorie: veda il Parlamento come vuole procedere.

PRESIDENTE. La «legge comunitaria» annuale dà la possibilità al Governo di emanare regolamenti delegati. Perchè non usiamo questo strumento? La legge comunitaria passa attraverso il controllo parlamentare, il potere regolamentare viene delegato al Governo. In tal modo c'è un controllo democratico più avanzato.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Allora la delega deve arrivare in tempo.

PRESIDENTE. Siamo lì, la sessione europea. È il Parlamento che è in ritardo: ancora oggi non è approvata la legge comunitaria per il 1994!

DUJANY. Intervengo in merito al *deficit* democratico ed in particolare sulle competenze delle regioni. La legge n. 86 del 1989 cosiddetta, legge La Pergola aveva attribuito alle regioni a statuto speciale il compito di recepire autonomamente le direttive nelle materie in cui esse hanno competenza primaria, alle regioni a statuto ordinario aveva attribuito la competenza di recepire le direttive dopo l'entrata in vigore della legge comunitari. Di fatto la legge comunitaria del Parlamento non tiene conto di questa disposizione. Vorrei capire che cosa succederà, che cosa sarà delle competenze regionali: questo strano meccanismo rischia di spogliare le competenze legislative attribuite alle regioni dalla Costituzione. Per esempio l'agricoltura: le regioni hanno competenza primaria in materia di agricoltura e la Comunità europea legifera parecchio in materia di agricoltura, ma le regioni non recepiscono nulla, subiscono tutto. Come si fa a coniugare questa competenza con le decisioni della Comunità europea e la legge comunitaria?

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Le dirò, senatore, che questo è un problema vecchio ma un po' incancrenito. I termini della questione, secondo il punto di vista del Governo, sono i seguenti. Le regioni hanno competenze che sono individuate in parte nella Costituzione (per quelle ordinarie) ed in parte negli statuti speciali. È chiaro che in quelle materie sono le regioni che devono provvedere direttamente alla trasposizione delle norme comunitarie, ma molto spesso le regioni non hanno proceduto. È uno dei casi direi più sintomatici: tanto è vero che sia la legge Fabbri sia la legge La Pergola prevedono meccanismi di commissariamento *ad acta* degli organi legislativi ed esecutivi regionali per ottenere il risultato che le regioni non avessero raggiunto per inerzia. Segnalo anzi – è interessante – che in queste norme si è formulata esplicitamente per la prima volta la dizione «inerzia degli organi regionali».

DUJANY. Vogliamo parlare di federalismo, ma non utilizziamo gli spazi.

MOTZO, *ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali.* Questo Governo è intervenuto almeno in due o tre circostanze per commissariare gli organi regionali affinchè fosse emesso un certo atto di trasposizione di direttive comunitarie. Questo è uno dei dati sicuri. Ci sono state lunghe vicende (pensiamo soltanto ai vini D.O.C., il Brunello in Toscana) che sono arrivate addirittura fino alla Corte di giustizia ma in quel caso non c'era neanche un problema di inerzia, bensì di traduzione della norma comunitaria in modo più o meno corretto.

Cioè, mentre la direttiva prevedeva che potevano essere destinatari di norme che permettevano l'impianto di nuovi vigneti per quelle zone

sia agricoltori a titolo individuale, sia cooperative, sia persone giuridiche, la regione Toscana aveva escluso le persone giuridiche. La controversia è finita in Corte di giustizia, la quale ha stabilito che anche le persone giuridiche potevano chiedere l'impianto di nuovi vigneti. Quindi, c'è effettivamente un problema di atonia di alcuni organi regionali – i dati al riguardo sono noti- nel trasporre e realizzare la normativa comunitaria. Faccio presente che questo è un altro degli aspetti del problema che a mio avviso non va dimenticato, cioè il fatto che è lo Stato che risponde della atonia delle regioni e anche delle violazioni che producono eventuali danni al destinatario, che può anche essere un cittadino italiano. In altre parole la violazione degli obblighi, secondo il Trattato, risale sempre allo Stato e non alle regioni e quindi è lo Stato che risponde, perchè deve intervenire in caso di inadempienza; questo è un motivo in più per affrontare tale problematica.

C'è un altro aspetto cui vorrei accennare, sul quale però non mi pronuncio come Governo, anche perchè è a metà strada tra le competenze mie e quelle del ministro Frattini; ma è un aspetto di cui si è discusso anche in sede di Conferenza Stato-regioni e anche in convegni tenuti recentemente. Si è da qualche regione affacciata l'idea che, dato il diverso stato di «diligenza» delle regioni, in quanto alcune si dimostrano più diligenti e altre meno, si potrebbe prevedere un avanzamento delle regioni a velocità differenziale: le più zelanti possono aspirare a richiedere il trasferimento di ulteriori competenze, le altre seguirebbero. Credo francamente che su questa proposta si debba riflettere con attenzione, perchè si tratta di un meccanismo che oltre alla specialità degli statuti prevederebbe addirittura percorsi regionali a più velocità e, in rapporto a questo, diverse attribuzioni di competenze e di risorse statali. Segnalo che molto spesso le risorse statali si accompagnano a risorse di provenienza comunitaria, il che presenta dei problemi concreti. In questo senso direi che c'è da fare molta attenzione, perchè altrimenti si rischia di stabilizzare quello stato di ritardo e di atonia di alcune regioni rispetto ad altre.

In sede di potenziamento delle competenze regionali si potrebbe prevedere che estendendosi l'ambito delle materie, come già accade, i rapporti intercorrano direttamente tra le norme e gli organi comunitari e le regioni; l'esempio tipico è l'agricoltura.

DUJANY. Mi pare di aver capito dal discorso di ieri del presidente del Consiglio Dini che si dovrebbe andare proprio in questa direzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Motzo per aver partecipato ai nostri lavori e dichiaro conclusa la sua audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 10,40.