

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIX, n. 1-A  
e LXXXVII, n. 1-A

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BRATINA)

Comunicata alla Presidenza 19 dicembre 1995

CONCERNENTE LA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

(ANNO 1994)

(Doc. XIX, n. 1)

Comunicata alla Presidenza il 14 febbraio 1995

*(ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 17 luglio 1965, n. 871)*

dal **Ministro degli Affari Esteri**

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

(SECONDO SEMESTRE 1994)

(Doc. LXXXVII, n. 1)

Comunicata alla Presidenza il 31 gennaio 1995

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

dal **Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea**

ONOREVOLI SENATORI. - I testi esaminati, comunicati al Parlamento dal Governo in adempimento delle leggi 13 luglio 1965, n. 871 e 9 marzo 1989, n. 86, si riferiscono a periodi di tempo già ampiamente trascorsi: l'anno 1994, il *Doc. XIX*, n. 1; giugno-dicembre 1994, il *Doc. LXXXVII*, n. 1. La loro funzione comunque non è del tutto inutile poichè i documenti permettono, attraverso il bilancio delle attività compiute, di effettuare anche una prospezione per il futuro di ciò che ci attende nell'anno a venire e in quello successivo. Si tratta di appuntamenti di particolare importanza, poichè dovranno avviarsi i preparativi per la riforma del Trattato di Maastricht, oltre che le attività della Presidenza di turno italiana dell'Unione europea. Altra occasione di riflessione si ritrova nella verifica delle modalità con le quali il Parlamento italiano ha corrisposto alle aspettative dei cittadini europei, che chiedono trasparenza e chiarezza nei rapporti con l'Unione europea. Al sempre ribadito impegno europeistico del nostro Paese dovrebbe, in sostanza, accompagnarsi una reale coscienza europea. In realtà tale questione andrebbe posta anche per diversi altri Paesi. Più in generale si potrebbe dire che si tratta di vedere in che modo una generica sede europea, per altro estremamente differenziata, passando dal nord al sud e dall'ovest al centro-est, necessita costantemente di progressive rigenerazioni attraverso atti politico-operativi per farsi finalmente comune e condivisa coscienza europea a tutti gli effetti.

L'aver presente ed insistere su questo tipo di consapevolezza risulta di particolare importanza nel momento in cui l'Unione si prepara ad integrare anche i Paesi dell'Europa centro orientale che vivono un'attesa di *partnership* a pieno titolo e carica di fortissime aspettative. L'allargamento rappresenta il punto di snodo attorno al quale debbono ruotare le proposte di revisione al Trattato di Maastricht, soprattutto per l'esi-

genza di allestire strumenti che permettano alle istituzioni comunitarie di affrontare, senza snaturarsi, questa grande sfida. È importante calibrare la politica di coesione economica e sociale alla dinamica del processo che l'Unione europea sta vivendo; le diverse posizioni sulla accettabilità di un'Unione ad integrazione differenziata rappresentano la spia delle turbolenze economiche e delle incertezze sociali che caratterizzano questo momento. In più, sul versante etnico-linguistico, si tratterebbe di un'estensione dell'area linguistica latina e germanica nonchè di quella anglosassone all'area slava che, benchè legata in modo organico alla storia europea, costituirebbe comunque, in quanto nuovo apporto culturale, una rilevante innovazione nell'Unione europea che non va sottovalutata.

Le coordinate di questo delicato momento di passaggio si rinvengono innanzitutto nella fine della politica dei blocchi con tutte le implicazioni connesse, dal processo di unificazione tedesco al conflitto nella post-Jugoslavia, aspetti sui quali, tuttavia, si sono prodotti solo effetti di aggiustamento nelle Istituzioni e nelle politiche dell'Unione.

In secondo luogo, è in atto un fenomeno-processo meno visibile, ma forse il più importante, rappresentato dalla transizione dal «sistema industriale» alla «meta post-industriale», con tutti i connessi effetti sull'occupazione, sull'istruzione, sulla formazione e sulla politica del lavoro, originati dalla conoscenza come fattore di produzione strategico, che tende ad una radicale ridefinizione dei rapporti sia economici che sociali e culturali.

Il programma di lavoro della Commissione europea per il 1995 sembra suscettibile di venire incontro con chiarezza a questo nuovo scenario, proponendosi l'espansione occupazionale secondo nuovi criteri di competitività, la centralità del rapporto fra istituzioni comunitarie e cittadini, la

trasparenza dei poteri decisionali della Comunità e dà inoltre il giusto risalto a nuove modalità di coesione economica e sociale. Il programma mette anche in rilievo la necessità di migliorare la cooperazione nella giustizia e negli affari interni, questione sulla quale esistono ancora molti nodi irrisolti, nonché l'urgenza di realizzare, pena la perdita di credibilità dell'Unione, una politica estera e di sicurezza comune visibile ed efficace.

Sul tema specifico dell'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale, si deve notare che le caratteristiche di questi Paesi avranno sull'Unione un impatto di grande significato culturale e politico e la Giunta sottolinea la delicatezza di questo momento di integrazione, che dovrà svolgersi in modo rispettoso delle specificità e delle identità di questi Paesi. Le istituzioni comunitarie sono chiamate a fronteggiare una sfida a tutto campo, poichè dovrà essere mantenuto inalterato il codice genetico dell'Unione. In questi termini, la Giunta fa riferimento anche alle analoghe conclusioni su questa questione emerse in occasione dell'incontro informale del Senato, svoltosi l'11 maggio scorso, con gli onorevoli Guigou e Brok nella loro qualità di membri designati del Parlamento europeo nel Gruppo di riflessione per la preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996.

La questione di capitale importanza concerne l'evoluzione dell'Unione verso assetti in grado di realizzare un quadro istituzionale capace di rimodellare in una nuova forma di Stato i processi di allargamento. Paradossalmente, in quest'ottica, potrebbe venire dagli Stati nazionali membri dell'Unione europea la spinta al superamento dei loro propri modelli e di questa questione la revisione del Trattato di Maastricht dovrà farsi carico soprattutto, ancora una volta, con riferimento ai Paesi dell'ex blocco che, nell'uscire dal sistema dello «Stato-partito» si sono avviati, seppure con risultati estremamente contraddittori, in direzione dello «Stato-nazione», che sempre più dovrà farsi «Stato-amministrazione» valorizzando la sua propria interna

identità da orientare nella prospettiva comunitaria.

Con particolare riferimento al documento LXXXVII, n. 1, le tematiche più specificatamente in questo descritte riguardano: l'ampliamento dell'Unione all'Austria e ai Paesi scandinavi; la valutazione dei meccanismi decisionali introdotti dal Trattato, segnatamente il sistema della «codecisione», un primo bilancio dell'applicazione del principio di sussidiarietà; lo svolgimento delle politiche per lo sviluppo della competitività e dell'occupazione, che sono state alla base della redazione del Libro bianco voluto dal Presidente Delors.

Un particolare risalto occorre dare all'attività di adeguamento del diritto nazionale al diritto comunitario: se, infatti, la relazione del Governo segnala che l'istituto della «legge comunitaria» annuale ha snellito i procedimenti di trasposizione, purtroppo, la contestuale constatazione dell'elevato numero di infrazioni addebitate all'Italia dalla Commissione europea rappresenta un elemento di oggettiva preoccupazione.

È stato posto nel nostro dibattito il problema dei rapporti fra le competenze comunitarie e l'attività delle regioni, particolarmente quelle a statuto speciale, mettendosi in rilievo l'esclusione delle regioni medesime dal dialogo istituzionale che si svolge solo fra lo Stato centrale e le burocrazie comunitarie. Si è anche notata la carente presenza sia del Parlamento che delle regioni nella fase preparatoria del processo decisionale comunitario e si è raccomandato di non ripetere tale errore anche nella fase di attuazione delle norme comunitarie. Nella prospettiva della riforma del Trattato di Maastricht, occorrerebbe che il Parlamento instaurasse contatti con il Comitato delle regioni.

Inoltre, in ambito parlamentare ancora non esiste quella completa permeabilità fra questioni nazionali e questioni comunitarie dalla quale dovrebbe derivare un rapporto pieno e funzionale fra l'attività delle Commissioni competenti per materia e la Giunta, il cui ruolo andrebbe, comunque, rivisto.

Avuto riguardo, poi, ai rapporti fra le competenze del Ministero degli affari esteri e gli uffici del Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea ci si è chiesti se la linea di demarcazione delle medesime non debba passare attraverso il riconoscimento delle caratteristiche peculiari del diritto comunitario, che lo rendono ormai parte della politica nazionale e quindi separato dall'attività di politica estera.

Il Governo ha espresso la convinzione che anche nella gestione della politica comunitaria le competenze degli Affari esteri debbano essere mantenute. Non solo perchè l'introduzione dei due nuovi cosiddetti pilastri del Trattato di Maastricht richiede una gestione che ha tutte le caratteristiche della trattativa internazionale, ma anche perchè la prossima revisione del Trattato rifletterà la contrapposizione fra coloro che vogliono, come l'Italia, mantenere *l'acquis communautaire* ed altri Paesi i quali preferirebbero rinazionalizzare talune politiche se non addirittura far confluire nell'ambito intergovernativo molte materie. Il Governo ha, altresì, escluso di poter imprimere alla Conferenza intergovernativa direzioni diverse da quelle che le sono fisiologicamente assegnate, affermando che questioni come la revisione del sistema delle risorse proprie e della politica agricola (PAC) si potranno affrontare dopo la Conferenza intergovernativa che dovrà, prima, risolvere i temi già assegnatili, vale a dire - fra l'altro - la ponderazione dei voti nel Consiglio, l'introduzione più generalizzata del voto a maggioranza qualificata, la razionalizzazione del numero dei Commissari e l'introduzione di una reale gerarchia delle norme comunitarie.

È emersa, in relazione all'andamento del dibattito, un'esigenza all'approfondimento settoriale di tematiche di rilevante interesse quali le questioni agricole, sia legate alla riforma della PAC, che ai negoziati GATT, oppure la situazione futura del mercato degli audiovisivi nel quale, attesa la capacità di penetrazione dei prodotti americani, rischiano di marginalizzarsi le opere di autori italiani e degli altri Paesi europei con

rischiose e gravi lesioni alla cultura europea.

Il Governo si è, quindi, fatto carico dell'esigenza di aggiornare ed integrare i documenti in esame sulle seguenti questioni: gli sviluppi dell'attuazione dell'accordo di Schengen in Italia, l'andamento delle trattative per l'accordo di associazione fra Unione europea e Slovenia ed, infine, la preparazione della Conferenza di Barcellona per la realizzazione di un euro-partneriato mediterraneo. Su tale iniziativa la Giunta presenterà una apposita relazione.

Quanto alla realizzazione di un accordo di associazione con la Slovenia, la Giunta ha preso atto dei chiarimenti del Governo in merito alle alterne fasi della vicenda del negoziato bilaterale fra il nostro e quel Paese nel suo intrecciarsi con le trattative per la conclusione di un accordo di associazione in ambito comunitario. È emersa, inoltre, la constatazione del ruolo chiave che ha la Slovenia come canale di accesso commerciale verso i Paesi del centro-est e dell'ex Unione Sovietica. Il che a maggior ragione impone la necessità di una non più dilazionabile convergenza negoziale tra il nostro Paese e la Slovenia per la congiunta vocazione in ambito centro europeo. Di ciò il nostro nord-est è pienamente consapevole. Se inoltre teniamo presenti la realtà dell'Iniziativa centro europea (INCE) e le sue potenzialità non ancora del tutto esplicitate come momento fortemente integrativo e per il centro Europa e per l'Europa nel suo insieme, una più consistente connessione con la Slovenia comporterebbe nuove *chances* e nuove opportunità di sviluppo proprio in direzione centro-est. Per noi è certamente un interesse e per l'Europa un grande servizio.

La Giunta ha rilevato l'urgenza di una riflessione approfondita sulla questione del ribilanciamento a sud dell'Unione europea in vista dell'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO).

Al riguardo, il Governo ha ricordato che la Commissione europea avrebbe predisposto un libro bianco sui Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) sulla base del quale avrebbe potuto essere valutato l'im-

patto complessivo del futuro ingresso dei medesimi nell'Unione.

Circa la linea di negoziato che il nostro Paese intende seguire nelle trattative che saranno intraprese dall'Unione europea, il Governo ha annunciato un atteggiamento pragmatico, rinviando al dialogo strutturato con i Paesi PECO del giugno 1995.

L'ingresso nell'Unione dei Paesi dell'Europa centro-orientale, avrà peraltro conseguenze in termini finanziari. In particolare, tali effetti devono essere valutati dall'Italia avuto riguardo alla contribuzione della medesima rispetto al bilancio comunitario - che la vede ormai da due anni contributore netto - ed alla connessa diminuita capacità di spesa per politiche strutturali della Comunità nei confronti del nostro Paese.

Sempre nella prospettiva del futuro allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale, ha inoltre destato perplessità la prospettiva di una

eventuale riforma della politica agricola comune (PAC) anche con riferimento al fatto che, da sola, la Polonia potrebbe sopperire ad una quota importante del fabbisogno agricolo comunitario.

Quanto all'operatività in Italia degli accordi di Schengen, i passi da compiere riguardano l'approvazione della prevista legge sulla tutela dei dati personali, per la quale, nel gennaio scorso il Governo ha presentato un disegno di legge, il collegamento degli uffici consolari con il sistema informativo Schengen (SIS) ed infine la risistemazione logistica degli aeroporti italiani - innanzitutto quello di Fiumicino - per la differenziazione dei percorsi riservati ai cittadini di area Schengen.

Con riferimento al tema più generale della libera circolazione dei cittadini la Giunta ha sollecitato la reale eliminazione delle frontiere all'interno dell'Unione europea.

