

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. LXXXVII**  
**n. 2-A**

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

Comunicata alla Presidenza il 3 aprile 1997

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 DELL'UNIONE EUROPEA**

(Secondo semestre 1996)

(Doc. LXXXVII, n. 2)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 GENNAIO 1997

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

**dal Presidente del Consiglio dei ministri**

---

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 31 gennaio 1997 la Relazione semestrale sul periodo luglio - dicembre 1996 e sul programma della Presidenza di turno olandese del Consiglio dell'Unione europea, in esercizio fino al prossimo giugno.

A tale riguardo la Giunta ha espresso il proprio apprezzamento per la correttezza con la quale il Governo ha adempiuto ad un impegno, preso anche presso l'altro ramo del Parlamento in occasione dell'esame della precedente relazione (*Doc. LXXXVII*, n. 1), a informare con maggiore tempestività il Senato in merito alle linee programmatiche di azione seguite dalle Presidenze di turno.

In effetti questo documento risulta sufficientemente centrato su tematiche realmente attuali mentre il suo antecedente - concernente il secondo semestre 1995, di Presidenza spagnola, ed il primo semestre 1996, di Presidenza italiana - presentato con molto ritardo, conteneva riferimenti a Presidenze oramai da tempo concluse, con il risultato di una non sempre facile lettura e della difficile distinzione fra le notazioni che si riferivano a ciascuno dei due semestri accorpati.

#### 1. LA PRESIDENZA IRLANDESE: GIUGNO-DICEMBRE 1996

In questa occasione le informazioni danno conto degli aspetti nodali della Presi-

denza irlandese conclusasi lo scorso dicembre, con il Vertice di Dublino. In particolare la Relazione focalizza i temi che hanno caratterizzato tale Presidenza, tra cui rientrano la salvaguardia dell'occupazione, il rafforzamento della sicurezza dei cittadini - migliorando il funzionamento dei meccanismi di cooperazione giudiziaria e potenziando la lotta alla droga -, lo sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione, attraverso il partenariato euromediterraneo e la cooperazione istituzionalizzata con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, ed, infine, la preparazione dell'ulteriore passaggio verso la moneta unica, obiettivo da raggiungere entro il 1° gennaio 1999.

#### 2. VALUTAZIONI GENERALI SULLA RELAZIONE SUL SEMESTRE DI PRESIDENZA OLANDESE

La principale novità della relazione in titolo è dunque costituita dall'opportunità di disporre di uno strumento che offre una visione immediata delle priorità della Presidenza di turno in corso esercitata dai Paesi Bassi. Per il Parlamento si tratta di un importante passo in avanti verso quella centralità di presenza nel processo decisionale comunitario che da molti anni ormai viene ripetuta come necessaria e che tuttavia non ha ancora registrato significativi progressi.

La Giunta, dunque, ha espresso un giudizio positivo sulla sollecita trasmissione del documento il quale, tuttavia, pur tenendo conto delle esigenze connesse alla definizione di una nuova impostazione, che ha comportato per i vari dicasteri una tempistica diversa rispetto al passato, si presta all'individuazione di aspetti informativi che sono suscettibili di perfezionamento.

In particolare, in futuro sarebbe opportuno corredare il documento con un'appendice concernente il calendario della Presidenza di turno, con un'elencazione specifica dei Consigli di settore e delle relative date di svolgimento, che sono fissate tassativamente all'inizio del semestre, comunicando unitamente al testo della relazione tutti gli atti, anche preparatori, come i libri bianchi, che nella relazione vengono spesso citati ma in maniera che non consente di individuare le rispettive fonti. Sarebbe altresì necessario fornire, per le proposte di diritto comunitario derivato, una scheda illustrativa del contenuto del previsto calendario di approvazione, del Consiglio dell'Unione europea competente per materia e del tipo di procedura di approvazione cui è soggetto l'atto. Occorrerebbe conoscere, infine, quale sia la ricaduta di tale proposta sulla situazione italiana, aspetto che nella relazione in titolo viene affrontato solamente per alcune materie, segnatamente in materia ambientale e per il settore agricolo, ed anche questa costituisce una significativa innovazione.

La disomogeneità di tali informazioni, tuttavia, denota anche un diverso grado di preparazione da parte delle varie Amministrazioni rispetto alla capacità di partecipare in modo efficace al procedimento normativo comunitario, profilo questo che merita di essere approfondito da parte del Senato.

### 3. LA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA ED ALTRI ASPETTI ISTITUZIONALI

Le considerazioni sull'esigenza per il Senato di disporre dei testi menzionati dalla relazione si segnala in modo particolare relativamente allo svolgimento della Conferenza intergovernativa (CIG). Al riguardo la Giunta non può che esprimere preoccupazione per l'assenza di un flusso adeguato di informazioni sugli sviluppi della Conferenza intergovernativa, carenza che non consente nemmeno di valutare con sufficiente cognizione le implicazioni di alcuni aspetti della CIG esposti nella relazione e che ri-

sultano difficilmente apprezzabili se non vi è la possibilità di inserirli in una cornice complessiva. Ancora di più tali considerazioni valgono laddove nella parte dedicata alla CIG si fa riferimento a proposte della Commissione europea o del nostro Paese.

Lo svolgimento della CIG riveste naturalmente un'importanza primaria nell'ambito del semestre di Presidenza olandese e la Giunta sottolinea come l'esame del documento in titolo costituisca una preziosa occasione per il Senato per svolgere un dibattito politico sulle prospettive di revisione del Trattato di Maastricht.

Per la Giunta, che ha una specifica competenza sugli aspetti istituzionali connessi ai Trattati, sarebbe forse stato andare *ultra petita* se essa avesse voluto compiutamente affrontare in questa sede tutte le questioni, anche settoriali, legate all'andamento della Conferenza.

Peraltro, il documento del Governo rileva come la scelta dei temi da parte della Presidenza olandese - estensione del voto a maggioranza, ponderazione del voto - sembrerebbe rispecchiare la volontà di affrontare in tono minore i nodi cruciali della riforma. Appare anche incerto, secondo la relazione, il rispetto dell'impegno di concludere la CIG entro il semestre di Presidenza olandese per via di una serie di variabili fra cui anche le imminenti elezioni in Gran Bretagna.

#### 3.1. *La flessibilità e la cooperazione rafforzata*

La Giunta prende atto delle comunicazioni rese dal Governo sulla questione della flessibilità - il cui campo di applicazione dovrà essere rigorosamente definito e non dovrà ledere il quadro istituzionale unitario né dovrà in alcun modo configurare un fattore di esclusione - ma non si può esimere dal rilevare l'esigenza di ottenere informazioni più dettagliate sulla materia e sulle sue possibili implicazioni politiche ed istituzionali, anche alla luce

del fatto che il Governo è stato promotore di specifiche iniziative sull'argomento.

Un approfondimento di questo aspetto si rende tanto più necessario in quanto proprio la definizione del campo di applicazione e dei meccanismi di funzionamento della cooperazione o integrazione rafforzata potrebbe configurare un opinabile strumento di differenziazione tra gli Stati membri oppure, al contrario - come già avviene nell'ambito del Consiglio d'Europa a proposito degli «accordi parziali» - consentirà di ricondurre nell'ambito dell'Unione europea forme di cooperazione, quali l'accordo di Schengen, che altrimenti accentuerebbero l'asimmetria delle istituzioni europee. La flessibilità potrebbe costituire, altresì, la premessa per favorire l'evoluzione del processo di integrazione in quei settori, come la politica della sicurezza e della difesa e la cooperazione giudiziaria e negli affari interni, nei quali finora sono stati compiuti dei progressi inadeguati.

Contestualmente è necessario definire delle procedure applicative della flessibilità che rispettino il quadro istituzionale dell'Unione, mantenendo l'*acquis* comunitario e che, a questo fine, coinvolgano la Commissione, il Parlamento europeo e la Corte nella loro interezza e non solamente per quanto concerne i rispettivi componenti provenienti dai Paesi che partecipino alla procedura di cooperazione rafforzata. Essa, inoltre, non dovrà in alcun modo configurare un fattore di esclusione ed è necessario che si preveda che qualunque Stato membro conservi sempre la facoltà di aderire in un secondo tempo a forme di cooperazione avviate con la formula della flessibilità.

Tale procedura, infine, al fine di costituire effettivamente uno strumento di progresso dovrà essere preferibilmente applicata al secondo e terzo pilastro e non a quei settori in cui sia già previsto un sistema di voto a maggioranza. Di conseguenza, essa dovrà privilegiare quei settori in cui permanga, anche dopo la revisione del trattato di Maastricht, il criterio del voto unanime e potrà

costituire un effettivo strumento evolutivo a condizione di poter essere deliberata sulla base di decisioni prese dal Consiglio a maggioranza qualificata.

### 3.2. Procedure di voto, poteri del Parlamento europeo e ruolo dei Parlamenti nazionali

Per quanto concerne le procedure di voto del Consiglio, la Giunta condivide le iniziative assunte dal Governo in ordine ad un'estensione del ricorso al sistema del voto a maggioranza qualificata. A tale riguardo, tuttavia, la Giunta sottolinea che la trasparenza e la legittimità democratica del procedimento normativo comunitario e, più in generale, dei processi decisionali dell'Unione potranno essere rafforzate solamente con lo sviluppo delle attribuzioni del Parlamento europeo - mediante un'estensione della procedura di codecisione e la previsione del parere conforme per decisioni di carattere costituzionale e per i trattati internazionali - e la definitiva approvazione della bozza di protocollo sui Parlamenti nazionali, presentata dalla scorsa Presidenza irlandese come allegato alla bozza di progetto di revisione dei Trattati. Tale protocollo prevede un termine minimo di quattro settimane tra la presentazione dei progetti di atti normativi e la loro definitiva approvazione onde consentire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. In merito al protocollo di Dublino la Giunta sottolinea inoltre il proprio sostegno, condiviso dal Parlamento europeo e dalla generalità degli altri Parlamenti nazionali, alle disposizioni sulla Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC). Senza istituzionalizzare tale Conferenza - configurando una sorta di terza camera, rappresentativa dei Parlamenti nazionali, prospettiva che la Giunta non condivide - il suddetto protocollo contribuisce a definire il ruolo di questo importante foro di collaborazione tra i Parlamenti nazionali e tra questi e il Parlamento europeo, prevedendo che la COSAC possa trasmettere al Parlamento euro-

peo, al Consiglio ed alla Commissione dei «contributi» sulle materie che ritiene utili e, in particolare, sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

In merito alle procedure di voto la Giunta ha altresì rilevato l'esigenza di ricevere informazioni approfondite sui profili procedurali e sulle implicazioni politiche dei nuovi criteri di ponderazione in seno al Consiglio. Nel prosieguo della Conferenza intergovernativa il Senato dovrà inoltre acquisire maggiori informazioni sugli sviluppi concernenti la nuova composizione e le funzioni della Commissione.

### 3.3. *Altri aspetti della Conferenza intergovernativa*

In merito alla Conferenza intergovernativa la Giunta sottolinea inoltre l'esigenza di porre attenzione ad una possibile revisione della gerarchia delle fonti normative comunitarie – sia al fine del consolidamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo sia in ordine all'accentuazione della trasparenza del procedimento normativo mediante una sua semplificazione – di inserire nel Trattato i principi che disciplinano la procedura elettorale uniforme del Parlamento europeo e di rafforzare o estendere il controllo giurisdizionale della Corte in quei settori in cui sia ancora escluso.

La Giunta, infine, sulla base delle comunicazioni rese dal Governo in merito ai possibili sviluppi nel corso del semestre di Presidenza lussemburghese, ove venisse confermato lo slittamento delle conclusioni della Conferenza intergovernativa, si è riservata di intervenire nelle sedi opportune per acquisire informazioni aggiornate sull'evoluzione dei negoziati. In particolare il Senato dovrà svolgere una specifica attività di informazione e di indirizzo su quegli aspetti che costituiscono gli obiettivi qualificanti dei nuovi accordi, quali il ravvicinamento dell'Unione ai cittadini, la tutela della sicurezza e della libertà personali, la costituzione di uno spazio giuridico comune e la definizione di criteri applicativi del prin-

cipio di sussidiarietà. La Giunta, peraltro, condivide le riserve espresse dall'11<sup>a</sup> Commissione nel suo parere in merito ai risultati realizzati dall'Unione in materia di occupazione e, considerando la drammaticità del problema in tutti i paesi membri, si ripromette di seguire con particolare interesse i progressi della CIG sui diritti sociali fondamentali. Al riguardo la Giunta esprime il proprio sostegno per l'introduzione di un capitolo sull'occupazione – che impegni gli Stati membri ad adottare delle coerenti strategie comuni – e per l'inserimento nel testo del Trattato sulla Comunità europea delle disposizioni dell'accordo sulla politica sociale che attualmente costituisce un protocollo allegato al Trattato di Maastricht.

### 3.4. *Cooperazione giudiziaria e negli affari interni*

La Giunta prende atto che la lettera di trasmissione alle Camere del documento in titolo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri specifica che la cooperazione giudiziaria e negli affari interni sarà oggetto di altra relazione, che sarà predisposta dal Ministero degli affari esteri ai sensi della legge 13 luglio 1965, n. 871.

In questa sede, tuttavia, la Giunta non può fare a meno di rilevare la stretta connessione di tale materia con altri aspetti interessanti dalla Conferenza intergovernativa, come l'esigenza di estendere anche a questi campi alcuni meccanismi propri delle politiche comunitarie, quali la possibilità di votare a maggioranza in seno al Consiglio, il coinvolgimento della Commissione e del Parlamento europeo nel procedimento normativo e l'applicazione dei poteri giurisdizionali della Corte. Tale prospettiva, tuttavia, non esclude l'opportunità di valutare con maggiore accuratezza se vi siano dei settori per i quali – così come sostenuto da altri paesi quali Francia e Gran Bretagna – sia più opportuno mantenere delle procedure di carattere intergovernativo.

Come già rilevato a proposito della flessibilità, inoltre, l'introduzione del principio

della cooperazione rafforzata potrebbe consentire dei sensibili progressi in futuro, ivi compreso l'eventuale assorbimento degli accordi di Schengen da parte dell'Unione europea.

Per quanto concerne i settori menzionati nel Programma della Presidenza olandese, si segnalano lo sviluppo della cooperazione in materia di lotta al traffico di droga, alla criminalità organizzata ed al razzismo ed alla xenofobia. In materia di cooperazione giudiziaria e negli affari interni è altresì prevista la trattazione dei seguenti problemi: il rimpatrio di cittadini di paesi terzi; lo sviluppo operativo di Europol; l'intercettazione delle comunicazioni da satellite; i controlli sull'utilizzo di Internet per scopi criminali; la lotta contro le frodi, la corruzione, il traffico di persone e la pedofilia.

Nel corso del semestre verrà altresì esaminato il cosiddetto «pacchetto Monti», gruppo di misure concernenti la libera circolazione dei cittadini e l'abolizione dei controlli intracomunitari.

### 3.5. *Relazioni esterne, politica estera e di sicurezza comune (PESC) e ampliamento*

Anche per quanto concerne la politica estera e di sicurezza comune la Giunta ha preso atto dell'intenzione del Governo di approfondire l'argomento nella relazione che verrà presentata ai sensi della legge n. 871 del 1965.

Nell'ambito dell'esame degli sviluppi della Conferenza intergovernativa, tuttavia, anche alla luce delle drammatiche vicende dei Balcani e di altre regioni del nostro continente, nella Giunta è stata sottolineata con vivo rammarico l'assenza di strumenti istituzionali idonei a consentire all'Unione europea di essere presente sulla scena internazionale come soggetto politico.

Benchè le sue potenzialità economiche, industriali, finanziarie e commerciali la obbligherebbero ad essere un interlocutore più attivo, l'Europa tarda a dotarsi della capacità di svolgere una politica internazionale

più coerente, coordinando i profili politici, economici e di sicurezza.

La Giunta, in particolare, ha rilevato la necessità che in Senato sia approfondita la riflessione su una serie di problematiche istituzionali – peraltro già affrontate, in parte, dalla Giunta nella relazione sull'attività svolta dall'Unione dell'Europa Occidentale (*Doc. XIX-bis*, n. 1-A) – anche al fine di imprimere il necessario impulso all'Unione europea attraverso un efficace atto di indirizzo rivolto al Governo.

L'opinione della Giunta, in altri termini, è che nell'ambito della Conferenza intergovernativa si sia raggiunta una sorta di *impasse*, che non consente di raggiungere sufficienti progressi in settori – oggetto peraltro di specifiche proposte del Governo italiano – quali la definizione di una figura che rappresenti all'esterno e con adeguati poteri la PESC, l'avanzamento della riflessione su una politica di sicurezza comune, la chiara assegnazione all'Unione di attribuzioni in materia di interventi militari umanitari, di mantenimento della pace e di gestione delle crisi – cosiddette «operazioni Petersberg», dal nome del luogo ove si svolse la riunione del Consiglio dell'UEO che, l'11 giugno 1992, dichiarò la propria disponibilità a svolgere simili interventi – e la relativa accelerazione del processo di convergenza tra Unione europea e UEO, nella prospettiva di una loro completa integrazione. Al riguardo andrebbero altresì ridefiniti con maggiore precisione i compiti della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo e le prerogative, anche per esigenze di trasparenza e di garanzia della legittimità democratica, del Parlamento europeo.

Per quanto concerne i rapporti economici internazionali la Giunta esprime un giudizio positivo per quanto riguarda l'apertura informativa della relazione in esame verso questioni trascurate dai precedenti documenti: si segnala particolarmente l'attenzione per gli aspetti del dialogo transatlantico fra Stati Uniti e Unione europea, con riferi-

mento agli aspetti commerciali della Conferenza di Singapore dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Del pari interessante risulta la descrizione dei motivi che hanno fatto fallire, a Singapore, la «clausola sociale», avversata dai paesi in via di sviluppo in quanto ritenuta uno strumento atto a porre eccessive limitazioni al loro commercio.

Tenendo altresì conto della possibilità di approfondire la materia delle relazioni esterne e della PESC in altra sede, la Giunta rileva, tuttavia, come la positiva conclusione dei negoziati in corso per la revisione dei trattati costituirà la premessa per l'ampliamento dell'Unione verso l'Europa centrale ed orientale. Per quanto concerne il dialogo euromediterraneo si esprime altresì apprezzamento per l'avvio di una dimensione parlamentare - con la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei Paesi del Mediterraneo e del Parlamento europeo di Atene, del 6 e 7 aprile 1997, che precede la riunione ministeriale di Malta sui seguiti di Barcellona, del 15 e 16 aprile 1997 - che si auspica sia presto estesa a tutti i Parlamenti dell'Unione europea.

### 3.6. Unione economica e monetaria

Anche a proposito della tematica - di alta rilevanza istituzionale - della realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) la Giunta deve esprimere il proprio rammarico per la carenza delle informazioni ricevute - nonostante le rassicurazioni in tal senso fornite alla Giunta ed alla Commissione Affari esteri dallo stesso Presidente del Consiglio - e, in particolare, perchè la relazione non è stata accompagnata dal testo delle proposte di regolamento e delle comunicazioni della Commissione connesse al Patto di stabilità, all'introduzione dell'EURO ed al nuovo meccanismo di cambio nella terza fase dell'UEM. Una documentazione più accurata su tali argomenti, corredata dalle relative osservazioni del Governo, sarebbe stata preziosa per valutare i profili politici ed istituzionali del com-

plesso meccanismo stabilito in occasione del Consiglio europeo di Dublino e destinato ad essere sviluppato nel corso del semestre di Presidenza olandese.

La Giunta ha rilevato altresì come nel programma della Presidenza olandese figurino anche altri argomenti che necessitano di ulteriore approfondimento, quali la definizione delle relazioni tra gli Stati membri che partecipano all'unione monetaria, le procedure relative ai *deficit* eccessivi e l'esame dei programmi di convergenza.

### 4. LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO ED IL PROGRAMMA DELLA PRESIDENZA OLANDESE

Per quanto concerne la partecipazione dell'Italia alla fase preparatoria del diritto comunitario, la relazione costituisce uno strumento prioritario per il Parlamento giacchè, essendo stata presentata con una tempestività senza precedenti, consente alle Camere di valutare con adeguata attenzione l'attività normativa che l'Unione si accinge a porre in essere.

Come si è riscontrato anche in occasione dell'esame del disegno di legge comunitaria, a fronte di una crescente produzione normativa europea e di una coerente giurisprudenza comunitaria e costituzionale nel senso della prevalenza e della diretta applicabilità della norma comunitaria - anche se trattasi di direttiva - purchè sufficientemente dettagliata, si rende necessaria una maggiore attenzione da parte del legislatore per la cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario. L'alternativa alla partecipazione a tale fase - nei modi previsti dall'ordinamento interno e da quello comunitario - implica la rinuncia ad esercitare un controllo sulle modalità con le quali vengono concretamente regolati una serie di interessi specifici in un numero crescente di settori, con il risultato che in tali settori il ruolo del legislatore nazionale viene circoscritto ad aspetti di dettaglio quali la verifica del rispetto dei termini di at-

tuazione e la disciplina dei profili sanzionatori.

Il problema, peraltro, non si può risolvere frenando il processo di integrazione comunitaria, giacchè rientra nelle tradizionali linee della politica estera italiana, generalmente condivise, la consapevole limitazione di porzioni di sovranità in favore dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione. L'Italia acconsente a tali limitazioni di sovranità in relazione ad un procedimento normativo la cui legittimità democratica viene garantita dalla partecipazione del Parlamento europeo, al quale il Parlamento italiano non intende sostituirsi. La materia, tuttavia, è stata affrontata da altri Parlamenti dotando le rispettive Commissioni per gli affari europei di forti poteri di indirizzo nei confronti dei rispettivi Governi, che partecipano al procedimento normativo comunitario quali membri del Consiglio.

Come questo aspetto sia particolarmente sentito in Senato è dimostrato dal fatto che su di esso si sono soffermate anche le Commissioni che hanno espresso il parere alla Giunta sul documento in titolo. A tale riguardo la Giunta ha apprezzato che il Presidente del Senato abbia accolto la richiesta di attivare, per la prima volta, una procedura di consultazione che si è dimostrata di estrema utilità. Si ritiene pertanto opportuno pubblicare integralmente tali pareri in allegato alla presente relazione.

A questo fine bisogna peraltro tener presente che spetta in primo luogo alle Commissioni di merito esprimersi sui singoli progetti di atti normativi comunitari e sulle norme nazionali che ne realizzeranno successivamente la trasposizione. La necessità di assicurare una più efficace partecipazione del Parlamento al processo di elaborazione della normativa comunitaria è stata rilevata, in particolare, dalla prima e dalla nona Commissione.

#### 4.1. *Agricoltura e ambiente*

La 9ª Commissione, agricoltura, ha sottolineato come l'integrazione della documen-

tazione relativa al documento in titolo con un preciso calendario degli adempimenti programmati per il semestre di riferimento consenta anche un migliore coordinamento delle attività di competenza regionale.

Come si è detto il documento in esame, pur risultando generalmente carente in merito alle informazioni sul possibile impatto sul nostro Paese delle politiche comunitarie preannunciate, mostra una positiva eccezione per quanto concerne le questioni agricole e ambientali. La relazione del Governo illustra, ad esempio, come la normativa europea sulla protezione della fascia dell'ozono possa mettere fuori mercato diverse tipologie di prodotti. Si configura una possibile crisi del settore in Italia - che conta circa 3000 addetti - che potrebbe indurre ad avanzare una richiesta di una modifica al regolamento vigente.

Per quanto concerne il settore agricolo, nella relazione vengono descritti con preoccupazione gli effetti sull'agricoltura italiana della politica olandese di apertura ai prodotti provenienti dai paesi dell'Europa centrale ed orientale e dai paesi coinvolti nel dialogo euromediterraneo; si esprimono altresì preoccupazioni per la riforma dell'organizzazione del mercato del tabacco e dell'olio di oliva nonché per la riforma strutturale del mercato della carne bovina.

Si segnalano inoltre, in materia ambientale, la direttiva quadro sulle acque, la partecipazione ai negoziati sul cambiamento climatico e l'intento della Presidenza olandese di migliorare il controllo sull'applicazione del diritto comunitario in questo campo. Nel parere della 13ª Commissione è stata infine sottolineata l'esigenza di perseguire una maggiore omogeneità e concertazione nell'affrontare le problematiche ambientali nell'area del Mediterraneo.

#### 4.2. *Lavoro e occupazione*

La Commissione lavoro e previdenza sociale ha espresso nel suo parere un giudizio fortemente critico sulla capacità dell'Unione europea di porre in essere strategie efficaci contro la disoccupazione. In particolare la



Giunta ha convenuto su quanto ha rilevato la Commissione in merito al problema dell'occupazione e di come le previsioni connesse alla realizzazione del mercato unico non abbiano trovato riscontro nella realtà, riflettendo una riduzione trascurabile del tasso medio di disoccupazione nell'Unione europea. L'11<sup>a</sup> Commissione ha inoltre espresso un giudizio non del tutto soddisfacente sull'impegno profuso dalla Presidenza olandese per gli aspetti anzidetti ed ha sottolineato come il terzo rapporto del Gruppo consultivo sulla competitività, allegato al documento in titolo, dimostri che dal processo di completamento del mercato interno non è derivata la spinta attesa per accrescere la competitività internazionale. Dalla relazione del Governo si rileva altresì come l'armonizzazione sociale si sia rivelata uno strumento idoneo ad elevare i livelli di vita e delle condizioni di lavoro nell'Unione anche se è doveroso esprimere delle preoccupazioni per l'assenza di disposizioni comunitarie atte ad evitare episodi di concorrenza sleale da parte di paesi non rispettosi degli *standard* di tutela dei diritti dei lavoratori.

La Giunta ha infine preso atto delle proposte della Commissione lavoro volte a far sì che il principio della conservazione dei diritti previdenziali maturati dai lavoratori che si spostano da un paese all'altro sia esteso alle forme di previdenza integrativa e dell'apprezzamento espresso dalla stessa Commissione per l'intento manifestato dalla Presidenza olandese di affrontare il problema degli agenti chimici sui luoghi di lavoro.

#### 4.3. *Cultura ed istruzione*

Nel corso del semestre olandese è previsto l'approfondimento di argomenti importanti quali l'influenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sull'insegnamento, la politica in materia di lingue della Comunità, la sicurezza nelle scuole, la qualità dell'insegnamento superiore, l'educazione degli adulti e la valuta-

zione degli effetti delle azioni comuni sulla cultura.

La Giunta ritiene di sottolineare tali tematiche affinché possano essere adeguatamente approfondite nelle sedi opportune.

#### 4.4. *Questioni fiscali*

Per quanto riguarda le problematiche fiscali e finanziarie la Giunta rileva le proposte preannunciate dalla Presidenza olandese concernenti le accise, una tassa sull'energia, le imposte dirette e l'IVA sulle telecomunicazioni nonché la priorità assegnata dal Governo italiano ad un'accelerazione dell'armonizzazione fiscale. Il documento in titolo sottolinea, in particolare, come sul versante fiscale sia già stato raggiunto un accordo sulla aliquota normale dell'IVA non inferiore al 15 per cento ma si profila una discussione più articolata sulla tassa connessa alle emissioni di anidride carbonica.

#### 4.5. *Trasporti, poste e telecomunicazioni*

Anche in materia di trasporti e telecomunicazioni sono state preannunciate delle importanti iniziative che riguardano, tra l'altro, la liberalizzazione dei servizi postali e dei trasporti ferroviari, il pagamento per l'uso delle infrastrutture dei trasporti da parte dei mezzi pesanti, le relazioni tra Unione europea e Svizzera in materia di trasporti, la formazione del personale navigante, il sostegno alla navigazione costiera e le relazioni marittime con la Cina e con l'India.

Un altro elemento di valutazione che la relazione suggerisce si riferisce a tematiche che non solo sono ancora aperte ma risultano particolarmente sensibili: liberalizzazione delle telecomunicazioni, da effettuare entro il 1998, e definizione del «servizio universale», con riferimento a servizi minimi da fornire a tutti i cittadini, questione sulla quale la Presidenza olandese è fermamente determinata. Tra l'altro la Presidenza olandese si sta concentrando soprattutto sulla competitività dell'industria delle teleco-

municazioni, che in assenza di concorrenzialità non si avvantaggerebbe della nascente società dell'informazione. Secondo la relazione uno studio pilota affidato ad un esperto internazionale metterebbe in luce il ritardo europeo rispetto al Giappone ed agli Stati Uniti ad eccezione del materiale di commutazione.

In materia di telecomunicazioni sono state altresì preannunciate la nuova direttiva sui servizi di telefonia vocale, la direttiva sull'interconnessione e la protezione dei dati sulle reti e la direttiva sulla televisione senza frontiere.

In materia di traffico aereo, infine, l'orientamento della Presidenza olandese è di istituire un sistema di gestione che oltrepassi le frontiere nazionali, di rivedere la Convenzione EUROCONTROL e di avviare la costituzione di un'autorità europea per la sicurezza dei voli.

#### 4.6. *Energia, ricerca e consumatori*

Tra gli altri aspetti degni di maggiore attenzione si segnalano la liberalizzazione del mercato dell'energia, con riferimento al gas naturale - su cui la relazione del Governo si diffonde con maggiore attenzione circa la posizione italiana, volta a mantenere l'obbligo del servizio pubblico nella distribuzione, limitatamente ai consumi domestici, ed a tutelare i contratti a lungo termine con le aree di produzione - ed all'elettricità, la definizione del quinto programma quadro europeo in materia di ricerca e sviluppo tecnologico e le misure per la tutela dei consumatori, con riferimento alla pubblicità comparativa, al credito al consumo e all'accesso dei consumatori alle procedure giurisdizionali.

#### 4.7. *Sanità*

In materia sanitaria si rilevano provvedimenti concernenti il programma d'azione per la sorveglianza sanitaria, una rete di sorveglianza epidemiologica, l'autosufficienza della Comunità per quanto riguarda

il sangue, la qualità e la sicurezza degli organi e dei tessuti, una rete di allerta con gli Stati Uniti per le malattie contagiose, la lotta all'encefalopatia spongiforme trasmissibile e la professione medica. Nella relazione del Governo vengono posti in evidenza i provvedimenti sulla biotecnologia, sui biocidi e sui diagnostici in vitro, oggetto di maggiori controversie nell'ambito dei negoziati comunitari.

#### 4.8. *Commercio, industria e aiuti di Stato*

Per concludere si segnala del pari positivamente la grande attenzione posta dalla relazione al tema della competitività industriale, poichè si lega al dibattito sulla disoccupazione, che continua ad interessare l'Italia. La diagnosi non è favorevole. Dati preoccupanti sono emersi al Consiglio europeo di Dublino. Dal 1990 al 1995, l'Unione europea è scesa dal 21,1 per cento al 19,4 per cento del commercio mondiale. La quota nelle esportazioni verso il Sud Est asiatico, ritenuto il mercato più dinamico a livello mondiale, risulta dell'11,9 per cento rispetto al 14,4 per cento degli USA e al 26,9 per cento del Giappone. L'Europa perde posizioni nei mercati tradizionali dei consumi di massa, nel settore dell'elettronica e del materiale informatico, non avanza nei nuovi mercati trainanti del *software*, non si impone nei prodotti informatici a basso costo ma è sufficientemente competitiva nei prodotti innovativi.

Un dibattito a tutto campo sulla competitività europea si rende dunque necessario. Interessante è che l'orientamento olandese intende accompagnare il tema della concorrenzialità promuovendo una semplificazione sia a livello comunitario - dove si ascrive alla burocrazia europea la responsabilità per la redazione di direttive eccessivamente dettagliate - sia a livello nazionale, prefissando obiettivi analoghi a quelli raggiunti negli Stati Uniti, rinunciando a perseguire ad ogni costo l'armonizzazione del diritto societario.

La Presidenza olandese ha inoltre preannunciato di impegnarsi per definire una metodologia per il monitoraggio della competitività industriale e per rivedere le disposizioni sulle società europee nel senso di una maggiore flessibilità. Resta infine aperta la questione, che interessa in particolar modo l'Italia, dell'adozione di una disciplina più chiara in tema di aiuti di Stato, definendo con maggiore precisione i poteri della Commissione, anche al fine di ridurre i margini di discrezionalità, che sembrano talora determinare delle situazioni di incertezza giuridica.

## 5. CONCLUSIONI

Tenendo conto della relazione in esame, delle comunicazioni rese dal Governo e dei termini emersi nel dibattito, nonchè dei pareri espressi dalle Commissioni consultate, si ritiene di sottolineare, da un lato, i profili concernenti la partecipazione dell'Italia e del Parlamento alla fase preparatoria del diritto comunitario e, dall'altro, gli aspetti di più diretto interesse per la Giunta in merito all'evoluzione della Conferenza intergovernativa nel corso del semestre di Presidenza olandese, che potranno essere ulteriormente approfonditi nell'indagine deliberata dalla Giunta sull'attuazione del Trattato di Maastricht e lo sviluppo dell'Unione europea.

In conclusione si sottolinea come non possa essere questa la sede per svolgere un esame dettagliato di tutta l'attività preparatoria del diritto comunitario attualmente in corso. L'esame del documento in titolo costituisce piuttosto l'occasione per richiamare l'attenzione, da un lato, delle Commissioni permanenti sulle questioni di loro diretta competenza e compiere, dall'altro, una verifica degli strumenti di cui dispone il Parlamento a tale riguardo. In proposito la Giunta richiama anche l'attenzione dell'Assemblea sull'opportunità di un adeguamento dello stesso Regolamento del Senato, onde conseguire un più efficace raccordo con il Parlamento europeo e le altre istituzioni co-

munitarie, un più tempestivo esame dei provvedimenti di interesse comunitario e un rafforzamento del ruolo della Giunta, anche alla luce dell'esperienza della Camera dei deputati, che ha visto la trasformazione della Commissione speciale in Commissione permanente.

In merito alla partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario, infine, la Giunta sottolinea come la mancata nomina di un Ministro specificamente competente per le politiche comunitarie, come è avvenuto in altre legislature, non agevoli il raccordo tra Parlamento e Governo. Nonostante i lodevoli sforzi delle strutture competenti dei vari dicasteri e del Ministro per i rapporti con il Parlamento, si profilano infatti crescenti problemi sia in ordine all'individuazione dell'interlocutore politico competente per l'esame di specifici atti o documenti comunitari sia in relazione all'imputazione della responsabilità degli interventi di coordinamento in tale materia tra i vari dicasteri, stante l'impossibilità di considerare realistico un personale intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per l'attività di coordinamento sottostante il negoziato e la trasposizione di ciascun atto normativo comunitario.

La Giunta, tuttavia, ribadisce l'apprezzamento per la sensibilità manifestata per altro verso dal Governo in merito alle suddette problematiche presentando alle Camere una relazione, sia pur perfettibile, con una lodevole tempestività.

Giacchè gli stessi sviluppi della Conferenza intergovernativa, alla luce del citato protocollo di Dublino, sembrerebbero confermare il riconoscimento di un ruolo crescente per i parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea, in futuro si renderà necessario lavorare per migliorare ulteriormente quella combinazione di strutture e di procedure che interessano il Governo, il Parlamento, le Regioni, gli Enti locali ed altre istituzioni, al fine di consentire al nostro paese di partecipare al procedimento normativo comunitario con effi-

cacia non inferiore a quella raggiunta da altri paesi.

In merito alla Conferenza intergovernativa la Giunta deve esprimere delle considerazioni più preoccupanti. Le informazioni disponibili – il cui flusso dovrà migliorare fino ad assumere un carattere costante – non consentono di registrare dei progressi soddisfacenti. Sotto il profilo delle aspettative dei popoli dell'Unione, infatti, l'assenza di risultati significativi sulle materie che sono a cuore dei nostri cittadini – quali l'occupazione, i diritti sociali, l'effettiva libertà di circolazione – rischia di accrescere il divario tra istituzioni nazionali ed europee ed opinione pubblica. Sotto il profilo delle attese degli interlocutori internazionali, in secondo luogo, potrebbe manifestarsi una crescente delusione per il fatto che l'Unione non riesca ancora ad esprimersi in maniera sufficiente con una sola voce sullo scenario internazionale.

Nel corso dell'esame del documento in titolo, peraltro, la Giunta ha avuto modo di sottolineare come la giusta attenzione per i delicatissimi processi in corso in campo finanziario e monetario non deve tuttavia oscurare il significato politico, culturale e

sociale del processo di integrazione europea.

A questo proposito è ferma convinzione della Giunta che sia necessario ed urgente avviare una riflessione su questi temi in Senato, anche al fine di formulare un forte atto di indirizzo al Governo affinché sostenga, in sede europea, con il convinto appoggio delle Camere, una decisa azione di rilancio del processo di integrazione politica. Di tale processo la moneta unica costituirà una tappa fondamentale ma esso dovrà inevitabilmente coinvolgere altre dimensioni politiche, sociali, economiche e culturali della società civile europea onde prevenire il rischio dell'avvio di una fase di regressione dovuta alla sfiducia. In tale prospettiva il Senato e, più in generale, le Camere e gli altri Parlamenti nazionali dovranno attivarsi con il massimo impegno per far comprendere ai cittadini le ragioni della solidarietà europea, che sole possono giustificare i sacrifici richiesti per realizzare una moneta comune, una politica di crescita e di coesione attenta alle fasce ed alle aree più deboli, per riempire di contenuti il concetto di cittadinanza europea e per riunire le risorse necessarie per assicurare una presenza significativa sulla scena internazionale.

ALLEGATO

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

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

(Estensore: BESOSTRI)

13 marzo 1997

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, sottolineando la necessità di assicurare una efficace partecipazione del Parlamento al processo di elaborazione della normativa comunitaria.

---

---

**PARERE DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(DIFESA)

(Estensore: UCCHIELLI)

25 marzo 1997

La Sottocommissione pareri esprime, per quanto di competenza, parere di nulla osta riservandosi di esprimere valutazioni articolate sugli aspetti comunitari relativi alla politica di sicurezza comune trattati in modo specifico nella relazione che il Governo presenta annualmente al Parlamento ai sensi della legge 13 luglio 1965, n. 871.

**PARERE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: BISCARDI)

12 marzo 1997

La Sottocommissione, esaminato il documento, rileva di non avere nulla da osservare per quanto di competenza.

---

---

**PARERE DELLA 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: BEDIN)

11 marzo 1997

La Commissione, esaminato il documento, per quanto di competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni: sottolinea l'opportunità che il Governo integri, in futuro, la documentazione relativa al documento con un preciso calendario degli adempimenti programmati per il semestre successivo, al fine di consentire al Parlamento di intervenire nella «fase ascendente» del processo normativo comunitario, con l'approvazione di strumenti di indirizzo verso il Governo e per coordinare le attività di competenza regionale.

**PARERE DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Relatore: DE LUCA Michele)

20 marzo 1997

La Commissione, esaminato il documento, esprime su di esso, per quanto di competenza, parere favorevole anche se fortemente critico sulla capacità dell'Unione europea di porre in essere strategie efficaci contro la disoccupazione.

Per quel che concerne le materie di competenza della Commissione, occorre rilevare che nella relazione viene sottolineata la priorità attribuita dal Governo al problema dell'occupazione ma, al tempo stesso, in esso si dà conto degli insuccessi registrati per questo aspetto nella realizzazione del Mercato unico: in particolare, la previsione di cinque milioni dei nuovi occupati e dell'aumento del 5 per cento del prodotto interno lordo, contenuta nel programma comunitario del 1985, non ha trovato riscontro nella realtà: per il 1997 il tasso prevedibile di crescita dell'occupazione potrebbe raggiungere lo 0,5 per cento, e quasi l'1 per cento nel 1998; ciò condurrà ad una riduzione trascurabile del tasso medio di disoccupazione dell'Unione. L'impegno posto in essere dalla Presidenza olandese su questi aspetti appare peraltro non del tutto soddisfacente e sembra limitarsi alla predisposizione di un rapporto per il Consiglio europeo di Amsterdam, nel quale, al di là dell'indicazione di alcune misure di carattere organizzativo, verranno sostanzialmente riconfermate le strategie precedentemente adottate al vertice europeo di Essen. Ben più interessanti, ancorchè inattuata, appaiono le indicazioni fornite nel terzo rapporto del Gruppo Consultivo sulla competitività - il cosiddetto Gruppo Ciampi - che ha posto in rilievo l'assenza di una forte spinta alla competitività internazionale nel processo di realizzazione del Mercato unico.

Un altro punto di rilievo è quello relativo alla armonizzazione sociale che, anche se incompleta, si è rilevato uno strumento idoneo a far crescere i livelli di vita e di lavoro all'interno dell'Unione europea. Va ripresa, a tale proposito, l'annotazione contenuta nella relazione sull'assenza di una clausola sociale volta ad imporre regole omogenee sul costo e la disciplina del lavoro in modo da evitare episodi di concorrenza sleale da parte di paesi non rispettosi degli *standard* di tutela dei diritti dei lavoratori.

Nella documentazione allegata alla relazione viene anche opportunamente sottolineato come le disposizioni sulla sicurezza sociale che

prevedono il riconoscimento dei diritti a pensione maturati in un altro Stato membro costituiscono una condizione essenziale per l'attuazione del principio della libera circolazione dei lavoratori: a tale proposito, va osservato che il principio della conservazione dei diritti previdenziali maturati dai lavoratori che si spostano da un paese all'altro dovrebbe essere esteso alle forme di previdenza integrativa, anche perchè una simile affermazione potrebbe costituire uno stimolo per l'Italia a operare con maggiore incisività in questo settore.

Va infine rilevato, come elemento positivo di novità del semestre di presidenza olandese, l'impegno ad affrontare il problema degli agenti chimici sui luoghi di lavoro.

---

---

### **PARERE DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: CAPALDI)

5 marzo 1997

La Commissione, esaminato il documento, esprime per quanto di competenza, parere non ostativo evidenziando la necessità di avviare per il futuro azioni di stimolo, indirizzo e coordinamento a livello parlamentare, coinvolgendo anche le competenti Commissioni, al fine di affermare il ruolo che l'Italia deve avere nell'area del Mediterraneo in termini omogenei e concertati.