

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2148-A/I,
Documenti XIX, n. 2; XIX-bis, n. 2 e XCVII, n. 1-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA

PER GLI

AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE MALAGODI)

Comunicata alla Presidenza il 12 giugno 1990

CONCERNENTE LA

Relazione del Governo sullo stato di conformità
dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario

INTRODUTTIVA AL DISEGNO DI LEGGE

«Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti
dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee
(legge comunitaria per il 1990)» (n. 2148)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
e dal Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie
di concerto col Ministro degli Affari Esteri
col Ministro di Grazia e Giustizia
col Ministro dei Trasporti
col Ministro delle Finanze
col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato
col Ministro della Sanità

**col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste
col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
e col Ministro del Tesoro**

Comunicato alla Presidenza l'8 marzo 1990

NONCHÈ LA

**Relazione sull'attività delle Comunità europee
per l'anno 1988 (Doc. XIX, n. 2)**

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 1989

ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871

dal Ministro degli Affari Esteri

LA

**Relazione sulla situazione economica nella Comunità
(1988) e orientamenti di politica economica per l'anno 1989
(Doc. XIX-bis, n. 2)**

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 1989

*ai sensi dell'articolo 4 della Decisione del Consiglio delle Comunità
europee n. 74/120/CEE del 18 febbraio 1974, modificata dalla Decisione
n. 75/787/CEE del 18 dicembre 1975*

dal Ministro degli Affari Esteri

E LA

**Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo norma-
tivo comunitario e sul programma di attività presentato
dalla presidenza di turno del Consiglio dei Ministri delle
Comunità europee (Doc. XCVII, n. 1)**

Comunicata alla Presidenza il 7 dicembre 1989

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

dal Ministro per il coordinamento delle Politiche Comunitarie

ONOREVOLI SENATORI. - La Giunta per gli affari delle Comunità europee ha esaminato contestualmente l'insieme delle Relazioni governative attinenti ai vari aspetti dell'attività comunitaria. Si tratta di un insieme di informazioni per una parte delle quali il tempo trascorso ha obbligato la Giunta ad un'analisi anche retrospettiva, pur restando nell'ambito degli eventi e delle attività la cui rilevanza risulta meno condizionata dal fattore tempo. Per altre la rapidità degli eventi, succedutisi a partire dagli ultimi mesi del 1989, consente soltanto di registrare alcune tappe intermedie di diverse linee evolutive che sono ancora tutte da verificare.

Bilancio dell'applicazione dell'Atto unico e attuazione del Libro bianco sul mercato interno

Nella quinta Relazione annuale sul completamento del Mercato interno, adottata a fine marzo 1990, la Commissione della CEE afferma che con due anni di anticipo sul calendario inizialmente previsto è stato portato a termine il programma di realizzazione del Libro bianco il quale consta di 282 proposte che riguardano tutti i settori del Mercato unico. Il 60 per cento di dette proposte sono state adottate. Le principali decisioni riguardano in particolare: l'apertura degli appalti pubblici in settori fino ad ora generalmente riservati a «campioni nazionali» (telecomunicazioni, energia, erogazione acqua e trasporti), la libera circolazione dei capitali, il controllo delle concentrazioni ed il reciproco riconoscimento dei diplomi e delle formazioni professionali, la libera prestazione dei servizi bancari.

Non mancano tuttavia difficoltà che si trovano soprattutto a tre livelli:

il blocco delle decisioni nel settore della fiscalità diretta e indiretta e sulla doppia imposizione delle imprese;

la lentezza delle decisioni in campo veterinario e fitosanitario;

l'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere (l'Europa dei cittadini).

In quest'ultimo settore i lavori sono condotti piuttosto in un contesto intergovernativo e quindi i Paesi membri sono i soli responsabili dell'accelerazione e dell'intensificazione dei loro sforzi. A tre riprese il Consiglio europeo (Rodi, Madrid e Strasburgo) ha dato l'impulso necessario, ma ora il tempo stringe. Ogni ritardo sul calendario rischia di compromettere la scadenza di fine 1992 per lo spazio senza frontiere per i cittadini europei. La Commissione europea ha fatto nuovamente appello al Consiglio europeo affinché siano immediatamente adottate le misure necessarie.

Un altro motivo di preoccupazione è costituito dal ritardo con cui gli Stati membri recepiscono il diritto comunitario nel diritto nazionale. Anche se il numero delle direttive non ancora applicate aumenta in vari Stati membri, l'Italia continua a detenere in negativo il primato in materia.

In tale quadro, la presentazione del disegno di legge comunitaria per il 1990 viene opportunamente incontro alle vive aspettative di tutti gli ambienti interessati, compresi quelli comunitari, che nell'approvazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari avevano visto la realizzazione di un intervento legislativo suscettibile di disciplinare in modo organico l'adattamento del diritto interno al diritto comunitario. E non solo questo. Con il varo della normativa necessaria a riporta-

re in sintonia il diritto nazionale con quello comunitario, si tratta anche di superare un modo di organizzarsi dell'ordinamento italiano rispetto al processo d'integrazione europea per troppo tempo segnato da ritardi e carenze anche gravi di cui la stessa relazione introduttiva al disegno di legge n. 2148 rende ampia testimonianza. Intuibili le conseguenze pregiudizievoli scaturite per gli interessi e per l'immagine stessa del nostro Paese, considerate anche le motivazioni di tante inadempienze e il consolidarsi di quella che è stata da taluni studiosi definita come una forma di «assuefazione all'illegalità». Il monotono ripetersi di infrazioni e condanne da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, anziché rinvigorire, addirittura affievolisce i segnali di reazione contro l'accumularsi di mortificanti primati negativi.

A tale significativo evento legislativo, tuttavia, il Regolamento del Senato non offre ancora una specifica disciplina di esame. Si è, da taluni, fatto cenno all'opportunità di istituire un'apposita «sessione comunitaria» in qualche verso evocata dalle apposite procedure di esame della manovra finanziaria e di bilancio. Su questa problematica la Giunta richiama l'attenzione dell'Assemblea.

La questione di una trasposizione tempestiva ed adeguata del diritto comunitario che eviti le censure della Commissione CEE, prima, e della Corte di Giustizia, poi, dovrebbe costituire il punto di partenza anche per una ricognizione del carico di lavoro che attende Parlamento e Governo in relazione al numero degli atti cui dare attuazione ed alle materie interessate da tale attività legislativa.

Tale accumulo di direttive che chiameremo «in sospeso» è particolarmente preoccupante. Per quanto attiene, infatti, alla situazione italiana risulta alla data odierna che delle ventotto direttive a termine scadute nel primo semestre 1990, le quali non sono ricomprese nelle iniziative governative *in itinere* (legge comunitaria. Atti Senato nn. 1928, 1929 e 2198; legge 26 marzo 1990, n. 69, in materia societaria per la quale sono in corso di elaborazione i

decreti delegati) ve ne sono alcune (undici) adottate dalla Comunità successivamente alla stesura della legge comunitaria.

È da sottolineare che nella legge comunitaria sono state inserite anche un certo numero di direttive con scadenza oltre il 1990 (dodici), ma che restano comunque da attuare, ed occorrerebbe conoscere il motivo, diciotto direttive che scadono nel secondo semestre 1990 mentre quarantotto sono da recepire successivamente al 31 dicembre 1990.

Tra queste alcune rivestono particolare importanza come ad esempio quelle relative all'immissione sul mercato di sostanze e preparati pericolosi (89/667/CEE e 89/668/CEE) sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (89/654/CEE) e sui valori guida di qualità dell'aria (89/427/CEE).

Un importante fattore di accelerazione di quell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario di cui la legge comunitaria per il 1990 si fa carico, si rinviene nel processo di realizzazione dello spazio senza frontiere prefigurato dal Libro bianco ed ormai quasi completamente attuato dalla Commissione CEE: infatti insieme all'Italia anche la maggior parte degli Stati membri ha preso coscienza dei considerevoli ritardi accumulati e dal settembre 1989 la situazione appare leggermente migliorata: il tasso di trasposizione generale delle direttive del Libro bianco è passato dal 65 per cento del dicembre 1989 ad oltre il 70 per cento del febbraio 1990.

Agli atti comunitari relativi al completamento del Libro bianco la legge comunitaria 1990 dà attuazione per una quota considerevole: si tratta di quaranta direttive e di un regolamento.

I settori del Libro bianco nei quali maggiormente il Governo intende procedere agli adempimenti necessari attraverso le deleghe legislative richieste con la legge comunitaria 1990 riguardano in prima istanza le professioni, quindi il credito e il risparmio, le assicurazioni, la tutela dei consumatori e gli scambi intracomunitari di carni. Per quanto attiene ai prodotti alimentari, viene proposta la recezione di tutte e quattro le direttive contenute nel Libro

bianco; il regolamento per la cui attuazione vengono proposti principi e criteri direttivi riguarda la costituzione del Gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

Resta comunque valida la questione che la mancata o tardiva recezione delle direttive comunitarie rappresenta un danno per il Paese anche sotto il profilo della concorrenzialità delle imprese italiane nel grande mercato interno, ove non essere in regola con gli *standards* comunitari può essere causa di impedimento alla commercializzazione dei prodotti.

Per quanto attiene alle sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia, l'Italia è titolare di un non invidiabile primato nella graduatoria dei Paesi condannati. La legge comunitaria per il 1990 si preoccupa anche di porre rimedio a tale situazione.

Occorre tuttavia aggiungere, per completezza, che la stessa Commissione CEE ha messo in evidenza negli ultimi dati (aggiornati a tutto il 1988) sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM 89/411/def.) come sia aumentato di molto sul totale dei Paesi membri il numero delle sentenze della Corte di Giustizia rimaste ineseguite.

È innegabile che una simile situazione lede il principio fondamentale di una comunità di diritto e ripropone l'esigenza, quindi, che le regole del gioco vengano rispettate dagli Stati membri ed anche dall'Italia senza eccezioni nè ambiguità.

La questione involge problematiche anche assai complesse legate al quadro normativo vigente ai sensi del Trattato CEE. Questo prevede che la Corte di Giustizia abbia soltanto la facoltà di contestare la non adozione dei provvedimenti dettati dall'esecuzione della sentenza. Attualmente, in mancanza di ulteriori mezzi giuridici intesi a rafforzare l'autorità delle sentenze della Corte, il grave problema della mancata esecuzione di queste può suscitare soltanto risposte di ordine politico, così che si è posto con forza di recente, nell'ambito delle proposte di riforma istituzionale delle Comunità, anche la questione di un rilevante rafforzamento dei poteri della Corte di Lussemburgo.

Un breve cenno sembra necessario per quanto attiene all'importanza dell'esame parlamentare nella fase ascendente del diritto comunitario, vale a dire nella fase di formazione della legislazione comunitaria medesima.

In questa sede la Giunta ha esaminato parecchie proposte di direttiva, avvalendosi dei poteri attribuiti dalla novella regolamento del 1988. Tra queste si segnalano per il loro impatto sul diritto nazionale i progetti di atti comunitari in materia di appalti e delle relative procedure di ricorso, nonché sulle procedure di appalto di acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni; in tema di uso di sostanze e preparati pericolosi; sulla qualità delle acque; sull'esercizio delle attività radiotelevisive; sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi nel campo del credito fondiario; sui fondi propri degli enti creditizi e le altre proposte di direttiva volte a realizzare la libertà dei servizi finanziari in vista della creazione di un mercato comune del credito; nonché sul controllo dell'acquisto e della detenzione di armi.

È inutile sottolineare che, nella fase di attuale incertezza che caratterizza le vicende istituzionali della CEE, la funzione di controllo preventivo svolta dal Parlamento nazionale è l'unica suscettibile di imprimere caratteristiche di democraticità ad una funzione di legislazione comunitaria che vieppiù se ne è venuta allontanando. La funzione legislativa è infatti affidata al Consiglio dei Ministri della CEE, che la esercita in condizioni tali (assenza di pubblicità dei dibattiti, segretezza delle trattative, peso delle amministrazioni) da giustificare l'insieme delle riflessioni critiche sulla questione del *deficit* democratico europeo.

Attività delle Comunità europee e situazione economica 1988-1989, previsioni 1990

Nella riunione straordinaria del Consiglio europeo dell'11-13 febbraio 1988 a Bruxelles, all'inizio del semestre di presidenza della Repubblica federale di Germania, viene raggiunto un accordo sul complesso

delle conclusioni contenute nel documento «Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa». La riforma finanziaria permette alla CEE di attribuirsi le risorse necessarie per assolvere i suoi compiti. Il vertice successivo, quello di Hannover (giugno 1988), avalla politicamente le decisioni economiche prese in febbraio e il processo per la realizzazione del grande mercato interno si rimette in moto.

In conformità all'articolo 8/B dell'Atto unico, la Comunità è impegnata al conseguimento dei seguenti obiettivi connessi fra loro: spazio senza frontiere, coesione economica e sociale, dimensione sociale, tutela dell'ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, unione economica e monetaria.

Negli anni 1988-1989 la Comunità ha dimostrato le sue capacità di iniziativa e di solidarietà definendo i grandi orientamenti comuni e contribuendo a creare le condizioni propizie ad uno sviluppo dinamico, nella prospettiva del 1992, e si è incamminata in maniera irreversibile sulla strada della realizzazione del compito fondamentale che le assegna l'articolo 2 del Trattato di Roma, vale a dire quello di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della CEE ed all'interno delle già strette relazioni degli Stati che ad essa partecipano.

Considerando ora la situazione economica della Comunità e la fissazione degli orientamenti di politica economica per il 1990 con riferimento ai dati desumibili dalla relazione economica annuale presentata dalla Commissione CEE per gli anni 1989-1990 (COM 89/497/def.), si può constatare il persistere nel 1989 del miglioramento della situazione economica. Si rileva infatti un tasso di crescita medio del 3,4 per cento; una netta ripresa degli investimenti (7 per cento), la creazione di occupazione e saldi con l'estero equilibrati. Per quanto riguarda l'occupazione, si rileva un incremento dell'1,5 per cento e una leggera diminuzione del tasso di disoccupazione dal 10 al 9 per cento, mentre l'inflazione passa dal 3,6 per cento al 4,75 per cento.

Le previsioni per il 1990 denunciano alcuni elementi meno favorevoli, tuttavia senza apparenti rischi di un rovesciamento della situazione economica. Questa è caratterizzata in particolare da un tasso di crescita del 3 per cento e da una flessione del tasso d'investimenti che non dovrebbe oltrepassare il 4,8 per cento, parzialmente compensato dall'aumento delle esportazioni e da una crescita dell'occupazione dell'ordine dell'1 per cento, accompagnata da un rallentamento nella diminuzione del tasso di disoccupazione (8,7 per cento).

Tuttavia, benchè sembri prospettarsi un periodo di crescita probabilmente destinato a prolungarsi sino agli inizi degli anni '90, su questa evoluzione continuano a pesare considerevolmente rischi sia interni che esterni.

Per quanto riguarda in particolare l'interno della Comunità tali rischi sono dovuti principalmente:

- a) ad una leggera ripresa dell'inflazione e soprattutto ad un sensibile aumento del differenziale nel tasso d'inflazione tra gli Stati membri (dal 2,5 al 13 per cento),
- b) ad elevati squilibri delle transazioni correnti tra gli Stati membri,
- c) all'indebolimento degli investimenti rispetto alle recenti tendenze,
- d) agli squilibri nella distribuzione degli effetti negativi temporanei della realizzazione del mercato interno,
- e) al persistere, nonostante la creazione di nuovi posti di lavoro, di una grave disoccupazione giovanile nonchè alle proporzioni sempre maggiori del fenomeno delle persone escluse (nuova povertà),
- f) all'acuirsi delle discriminazioni tra uomini e donne sul mercato del lavoro malgrado le iniziative giuridiche e sociali intraprese e l'incremento dell'occupazione femminile,
- g) infine, all'esistenza di crescenti *deficit* di bilancio di vari Stati membri.

In tale quadro si inserisce l'obiettivo di una crescita duratura, non inflazionistica, creatrice di occupazione, equilibrata e rispettosa dell'ambiente, la quale implica come priorità quella politica di cooperazio-

ne economica e monetaria, nella prospettiva del 1992, la quale troverà la propria integrale attuazione con la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM).

A Madrid, nel giugno 1989, il Consiglio ha considerato che il «rapporto Delors» rappresentasse un'ideale ipotesi di lavoro per la realizzazione dell'UEM ed ha chiesto alle sedi competenti di adottare le disposizioni necessarie al decollo della prima fase, prevista per il 1° luglio 1990.

Le disposizioni varate riguardano in particolare la realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici, da realizzare mediante una più stretta sorveglianza da parte del Consiglio e nel contempo rafforzando la collaborazione tra le banche centrali degli Stati membri.

Con tali strumenti la Comunità mira a realizzare una maggiore convergenza dei risultati economici attraverso un migliore coordinamento delle politiche economiche e monetarie, pur rimanendo nell'ambito del quadro istituzionale esistente.

Ove si consideri peraltro che il raggiungimento degli obiettivi nella prima fase presuppone sul versante monetario la completa realizzazione dello spazio finanziario unico, nel quale tutti gli strumenti monetari e finanziari circolano liberamente ed in cui i servizi bancari, quelli relativi ai valori mobiliari ed ai servizi assicurativi sono offerti in condizioni uniformi sull'intero territorio, mentre in campo economico richiede politiche coordinate in materia di crescita, occupazione e investimenti, è chiaro che l'impegno che dovrà affrontare il Paese non sarà di poco momento.

La realizzazione dello spazio finanziario unico ha ricevuto un considerevole impulso dopo le recenti misure italiane che aboliscono le residue restrizioni in campo valutario. Si tratta del passo finale che conduce alla completa liberalizzazione dei movimenti di capitali iniziata dalla Comunità nell'ottobre del 1988 e di una iniziativa importante nel processo di creazione di un'area finanziaria europea che diverrà pienamente operante all'inizio del 1993. La Giunta fa propria al riguardo l'esigenza - evidenziata dalla stessa relazione del Gover-

no sul processo normativo comunitario - di una quanto mai sollecita trasposizione della disciplina recata dalla seconda direttiva sull'esercizio dell'attività degli enti creditizi (89/646/CEE del 15 dicembre 1989). Occorre, inoltre, un impegno ancora maggiore nella soluzione della fondamentale questione relativa all'accordo sull'abolizione delle frontiere fiscali delle quali si tratterà più avanti.

Nella seconda fase prefigurata dal rapporto Delors dovrebbero essere costituiti gli organi fondamentali e la struttura dell'UEM, il che implicherà la riforma delle istituzioni esistenti e l'insediamento di quelle nuove. In campo monetario, l'operazione istituzionale di maggior rilievo sarebbe la creazione del sistema europeo delle banche centrali (SEBC) che assorbirebbe le istituzioni monetarie precedenti. Di intuibile difficoltà la gestione del processo di trasferimento graduale del potere decisionale in campo monetario dalle autorità nazionali ad un'istituzione comunitaria.

La terza tappa dell'UEM inizierebbe con il passaggio a tassi di cambio irrevocabilmente fissi e con l'attribuzione alle istituzioni comunitarie delle piene competenze monetarie ed economiche. Nella fase finale le monete nazionali verrebbero alla fine sostituite da un'unica moneta comunitaria.

Il Consiglio europeo di Strasburgo (dicembre 1989) ha deciso che per definire le tappe dell'UEM venga convocata una Conferenza intergovernativa che dovrà riunirsi prima della fine del 1990. Ciò significa che spetterà alla Presidenza italiana riunirla e fissare il calendario dei suoi lavori. Non v'è chi non veda l'importanza politica di tale fase organizzativa, poichè sarà in essa che si definiranno le grandi opzioni di fondo da sottoporre all'esame dei Governi: l'azione complementare che deve accompagnare l'Unione monetaria, in particolare le politiche regionali e strutturali capaci di assicurare coesione economica e sociale; il coordinamento della politica macroeconomica ed in particolare delle politiche di bilancio. Sul piano monetario, le scelte riguarderanno la coerenza tra politica economica e politica monetaria; il rapporto tra

la Banca centrale e le autorità responsabili della politica economica generale; il ruolo del Parlamento europeo; la coerenza politica dell'insieme rispetto agli obiettivi dell'Unione europea; l'esigenza di un controllo parlamentare nei confronti dell'Unione economica e monetaria, in particolare nella prospettiva della legislatura europea che si aprirà nel 1994.

Analogia organizzazione dovrà essere realizzata per l'Unione politica, sulla quale mancano ancora particolari, a parte la probabile decisione di tenere una seconda Conferenza intergovernativa, di cui si dirà più avanti.

Armonizzazione fiscale

La Presidenza italiana, che avrà inizio il 1° luglio 1990, dovrà adottare misure d'armonizzazione fiscale proposte dalla Commissione e basate su tre orientamenti. Fino alla fine del 1992 verrà attuata una convergenza attiva nel corso della quale gli Stati membri verranno invitati ad accelerare il ravvicinamento delle aliquote dell'IVA e delle accise; le procedure verranno snellite a beneficio degli operatori economici; le franchigie concesse ai viaggiatori nel traffico intracomunitario verranno gradualmente aumentate. Per quanto riguarda l'IVA, i nuovi orientamenti della Commissione prevedono l'adozione di un'aliquota normale minima, come alternativa alla forcella prevista; il mantenimento della proposta di una forcella per l'aliquota ridotta; l'introduzione della possibilità per gli Stati membri che lo desiderino, di mantenere un'aliquota zero su un numero ristretto di prodotti; l'introduzione di regimi specifici per transazioni commerciali definite. Sul piano delle entrate, la cassa centrale di compensazione inizialmente prevista verrà sostituita da un meccanismo semplificato di restituzione dei saldi eccedentari dell'IVA, calcolati sulla base delle statistiche relative agli scambi intracomunitari. Anche le proposte relative alle accise sono state modificate per tener conto della diversa incidenza dell'imposizione fiscale

oltre a considerazioni attinenti alla sanità, al risparmio d'energia e all'ambiente.

Difficilmente però la Presidenza italiana troverà l'appoggio di alcuni paesi membri (Gran Bretagna, Olanda, Lussemburgo) e dal momento che l'articolo 99 del Trattato prevede l'unanimità, le prospettive non sono facili.

In campo economico, la convergenza delle politiche economiche nazionali e la loro interdipendenza a livello comunitario impegneranno l'Italia al rispetto degli impegni assunti in ordine alla necessità di finanziare i disavanzi pubblici con strumenti non monetari; di stabilizzare il debito pubblico e di controllare l'espansione delle spese. In tal modo, la posizione italiana si dimostrerà coerente all'appoggio al piano Delors da essa manifestato nelle sedi comunitarie e ribadito anche nella relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario.

Questioni istituzionali

Negli equilibri istituzionali comunitari si intravedono enormi potenzialità evolutive.

La preparazione della Conferenza intergovernativa sull'UEM ed il suo successivo svolgimento segnano il punto d'avvio di due iniziative *ad hoc* delle quali il Parlamento europeo si è fatto convinto assertore: la Preconferenza interistituzionale e le Assise europee.

Il Parlamento europeo ha visto nello svolgimento della Preconferenza interistituzionale un modo per essere associato ai lavori della Conferenza intergovernativa sull'UEM e sull'Unione politica. Mentre, attraverso le «Assise» e cioè l'incontro fra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali sul futuro della Comunità, verrebbe definito «l'aggiornamento» della Comunità stessa coinvolgendo in tale processo i Parlamenti nazionali.

Tenuto conto delle indicazioni espresse dagli elettori italiani nel *referendum* per il mandato costituente al Parlamento europeo, la Giunta ha approvato nella seduta dell'8 maggio 1990 un documento che

sottolinea l'esigenza di un attivo intervento del Governo italiano nella Preconferenza interistituzionale e nella Conferenza intergovernativa relativa alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Invece sulla questione dello svolgimento delle Assise, la seconda Conferenza degli organi specializzati nella trattazione degli affari comunitari appartenenti alle Assemblee dei Dodici, tenutasi a Cork nel maggio scorso, ha accolto nelle proprie conclusioni il principio che le Assise si svolgano in Italia.

Gli obiettivi delle «Assise» vengono diffusamente affrontati dalla relazione predisposta, a nome della Commissione istituzionale del Parlamento europeo, dall'onorevole Maurice Duverger: cooperazione fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, accento particolare sull'importanza di tale stretta cooperazione per sgombrare il campo da possibili riserve dei Parlamenti nazionali nei confronti dell'azione intrapresa dal Parlamento europeo. Le «Assise» dovranno rappresentare così una tappa nuova ed essenziale nello sviluppo di stretti legami fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali.

Unione politica

Dopo il vertice straordinario di Dublino, e in conseguenza delle decisioni adottate dai Capi di Governo, è stato dato all'unanimità mandato ai Ministri degli esteri di preparare proposte da discutere durante il Consiglio europeo del giugno 1990, in vista della convocazione di una seconda Conferenza intergovernativa che operi in parallelo con quella sull'Unione economico-monetaria, nella prospettiva di una Unione politica.

La proposta Kohl-Mitterrand

A tale riguardo il 18 aprile, Helmut Kohl e François Mitterrand scrivono al Primo ministro irlandese, Presidente di turno della Comunità, Charles Haughey: «Tenuto conto delle profonde trasformazioni in

Europa, del completamento del mercato interno, dell'Unione economica e monetaria, riteniamo necessario accelerare la costruzione politica dell'Europa dei Dodici. Pensiamo che sia venuto il momento di trasformare l'insieme delle relazioni fra i paesi membri in una Unione europea e di dotare quest'ultima degli strumenti di azione necessari, così come ha previsto l'Atto Unico».

«In questa prospettiva» - continua la lettera - occorre «intensificare i lavori preparatori della Conferenza intergovernativa sull'Unione politica. Si tratterebbe: di rafforzare la legittimità democratica dell'Unione; di rendere più efficaci le istituzioni; di assicurare l'unità e la coerenza dell'Unione nei campi economico, monetario e politico; di definire e applicare una politica estera e di sicurezza comune».

Le conclusioni formali rilasciate dalla Presidenza del Consiglio speciale europeo «Dublino Uno» del 28 aprile scorso hanno destato perplessità negli ambienti comunitari. Infatti il vertice, riunitosi per parlare dell'Unione politica europea, si è limitato ad accennare a eventuali modifiche dei Trattati intese a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione.

La convocazione di una Conferenza sull'Unione politica europea non dovrebbe però essere disgiunta dall'assunzione da parte del Parlamento europeo, d'intesa con i Parlamenti nazionali, del compito di definire la costituzione dell'Unione europea. Lo svolgimento della Conferenza e i lavori del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali andrebbero volti a costituire, per le decisioni finali, un vincolo reciproco e paritario.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione adottata il 14 marzo scorso, ha ribadito la sua richiesta di costituzione di un'Unione europea di tipo federale ed ha espresso la propria opposizione a qualsiasi rafforzamento unilaterale che marginalizzerebbe il Parlamento europeo e la Commissione.

Raramente uno Stato membro della Comunità si è trovato a dover presiedere un semestre così complesso e con scadenze di così grande portata. L'Italia dovrà gestirlo

con la consapevolezza delle responsabilità storiche che l'Europa si assumerebbe se non riuscisse a portare a compimento il suo progetto. Esso non può fallire perchè altrimenti non riusciremmo a contribuire allo sviluppo della società russa; renderemo difficile alla Germania unirsi nell'Europa; porteremo il Sud del mondo alla disperazione.

Tre responsabilità storiche che l'Europa non deve assumersi.

La dimensione sociale del mercato unico

La dimensione sociale del mercato unico è uno degli obiettivi prioritari dell'Atto unico. In diversi vertici comunitari (Hannover, giugno 1988 - Rodi, dicembre 1988 - Madrid, giugno 1989) si è affrontato il tema della pari dignità, della dimensione economica e di quella sociale nel processo di integrazione europea. La Commissione aveva presentato al vertice di Strasburgo (dicembre 1989) la Carta dei diritti sociali fondamentali, il cui primo testo era stato elaborato dal Comitato economico e sociale. A causa della opposizione del Governo britannico, che ha poi finito con il non votarla, la «Carta comunitaria» dei diritti fondamentali dei lavoratori ha subito un notevole ridimensionamento. Il Governo italiano, durante il suo semestre di Presidenza, dovrà impegnarsi perchè vengano rispettati gli impegni presi dagli Stati membri per l'adozione del Programma d'azione previsto dalla comunicazione Delors per l'attuazione dei diritti sociali fondamentali. Sotto la Presidenza italiana dovrebbero inoltre essere presentate dalla Commissione le prime proposte in materia di contratti di lavoro atipico; di organizzazione del tempo di lavoro; sui sistemi di informazione dei lavoratori esposti a condizioni di rischio. Si concluderanno invece le procedure relative alla protezione da agenti cancerogeni e biologici. Si tratta di temi politicamente sensibili. Difficilmente sarà possibile raggiungere entro pochi mesi una «posizione comune» sulle nuove proposte, data la necessità di riconoscere al Parlamento

europeo e al Comitato economico e sociale il tempo necessario per esaminare i nuovi *dossiers*.

È una società più accessibile a tutti e più armoniosa quella che bisogna costruire per l'Europa del XXI secolo. La crescita economica non sarà durevole senza coesione sociale, così come sarebbe assurdo credere che essa possa realizzarsi senza crescita economica. È stato il ritorno alla prosperità ad aver permesso la creazione di cinque milioni di posti di lavoro fra il 1988 e il 1990, facendo calare la disoccupazione sotto il 9 per cento per la prima volta dopo quasi dieci anni.

Mercato interno e spazio giuridico europeo

Diritto di soggiorno per cittadini comunitari e immigrazione da Paesi terzi: le tre proposte sul diritto di soggiorno (per pensionati, studenti e cittadini in generale) saranno votate dal Parlamento europeo entro il mese di giugno, liberando così la strada al voto in Consiglio nei mesi seguenti, mentre più difficile sarà la soluzione del problema dell'immigrazione. Ciò anche se, sotto la Presidenza italiana, gli Stati membri potranno aderire alle due convenzioni internazionali in materia di visti e attraversamento delle frontiere. Per contro, non sarà facile trovare un accordo sulla definizione di contingenti nazionali e comunitari per gli immigrati da Paesi terzi. Sono già venti milioni gli immigrati extracomunitari che risiedono nei dodici Stati membri. All'esplosione demografica nei Paesi in via di sviluppo, fa riscontro il calo della natalità in un'Europa che nel primo decennio del XXI secolo - se le cose non cambiano - avrà di fronte, nel Mediterraneo, 360 milioni di islamici integralisti e dietro di loro un miliardo di africani affamati.

Quella dell'immigrazione è la grande sfida sociale di questo secolo. Essa appartiene all'onda lunga delle trasformazioni storiche, al di là dei fatti contingenti. Se vogliamo che l'Europa del XXI secolo - che sarà fatalmente multi-etnica, multirazziale e multiculturale - sia anche un

esempio di civiltà più umana e più giusta, dobbiamo garantire libertà e dignità a tutti coloro che onestamente contribuiscono al progresso del proprio Paese o di quello in cui vivono e lavorano. Bisogna infatti assicurare a tutti i diritti di cittadinanza ed impedire che si creino sottoclassi la cui emarginazione, non solo formi gruppi che non partecipino ai lavori della nostra società, ma finisca con il favorire un potenziale pericoloso di disaffezione od anche di criminalità.

Ambiente - Obiettivi prioritari

L'anno 1989 ha visto un notevole aumento della sensibilità dell'opinione pubblica e dell'attenzione del mondo politico verso le numerose minacce che gravano sull'ambiente e la necessità di porvi rimedio. Sfruttando le potenzialità offerte dall'Atto unico, la Commissione e il Consiglio hanno continuato a mettere a punto un insieme completo di norme volte al riequilibrio ecologico quale variabile fondamentale dello sviluppo economico e sociale. È stato anche raggiunto un orientamento comune sulla proposta della Commissione relativa alla creazione di una «Agenzia europea per l'ambiente». Tale organismo, cui il Governo italiano è favorevole, deve diventare lo strumento che consenta l'analisi e lo studio di soluzioni nonché la forza motrice di una rete di informazioni e sorveglianza che è chiamata ad animare e coordinare, disponendo della personalità giuridica e dell'iniziativa necessarie.

Una moratoria per quanto riguarda tutta la normativa ambientale sarà necessaria in relazione alla riunificazione tedesca, affinché la Germania democratica possa adeguare agli *standard* CEE il proprio potenziale produttivo.

Politica regionale e di assetto del territorio

Come è noto, l'attuazione della riforma dei fondi strutturali, in particolare del fondo di sviluppo regionale, spetta alla Commissione, ma sarà interessante, soprat-

tutto per un paese come l'Italia, valutare la prima relazione sull'applicazione della riforma e la relazione periodica sullo stato delle regioni nella Comunità, che saranno presentate dalla Commissione nella seconda metà del 1990. In questo semestre potranno inoltre essere poste le premesse per una politica comunitaria in materia di assetto del territorio poichè la Commissione presenterà entro la fine dell'anno uno schema di *Master Plan* europeo (trasporti, energia e comunicazioni) rispondendo finalmente ad una esigenza manifestata dal Consiglio ben cinque anni fa sotto la Presidenza italiana.

Trasporti

Se la Presidenza irlandese non riuscirà a votare le proposte relative alla seconda fase della liberalizzazione dei trasporti aerei, spetterà a quella italiana tirare le fila del *dossier*. Analoghe considerazioni valgono per le proposte in materia di trasporti marittimi (registro navale comunitario, nozione di armatore e libera prestazione dei servizi) per le quali il voto del Parlamento è previsto per settembre. Nel semestre italiano potranno essere esaminate anche le proposte sul riordino del sistema ferroviario e dei trasporti multimodali, anche se in questo settore le resistenze al cambiamento sono molto forti a livello europeo e non sarà facile (se pure lo si vorrà) riunire la maggioranza necessaria. Dovrebbero per contro essere maturi i *dossier* su pesi e dimensioni dei veicoli industriali e la proposta relativa alla patente di guida comunitaria. È poi da valutare se il Consiglio sarà disposto a sostenere in modo efficace l'azione esterna della Commissione con i cosiddetti Paesi di transito (Svizzera, Austria e Jugoslavia) e nelle conferenze internazionali (in particolare nella Conferenza europea per l'Aviazione civile - CEAC).

Riunificazione tedesca

La riunificazione tedesca costituisce un caso specifico: la Comunità se ne compiace

vivamente ed auspica che tutti i tedeschi possano dare un contributo concreto e fruttuoso in seguito alla prossima integrazione del territorio della Repubblica democratica tedesca nella Germania federale e quindi nella CEE. La Giunta confida che l'unificazione delle due Germanie, risultato della libera autodeterminazione del popolo tedesco, sarà un fattore positivo nello sviluppo dell'Europa in generale e della Comunità in particolare.

Europa del Centro e dell'Est

Il problema di come aiutare i Paesi dell'Europa del Centro e dell'Est (Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria e Jugoslavia - nell'insieme o nelle repubbliche di Slovenia e di Croazia -; la Germania orientale è in via di assorbimento da parte della Germania federale), a realizzare l'esperienza unica del passaggio dal comunismo alla democrazia e all'economia di mercato, impegna la Comunità europea su tutti i fronti. Occorre aiutarli senza paternalismo e sostenerli senza troppo farlo pesare, con un impegno di solidarietà all'interno di un nuovo quadro di «cooperazione», nell'ambito di accordi di associazione cosiddetti di «terza generazione» (dopo quelli commerciali e quelli di cooperazione economica). Una adesione vera e propria alla Comunità richiederà democrazia pubblica e mercato libero. Nel frattempo potrà essere creata una sorta di confederazione continentale sotto l'auspicio di Helsinki II. Ciò richiederà inevitabilmente una revisione delle prospettive di bilancio comunitarie. Senza per questo dimenticare le nostre responsabilità verso il Sud del mondo, ed in particolare verso la Convenzione di Lomè. Questo senso di responsabilità internazionale è ben visibile anche nell'America Latina, senza dimenticare la grande regione dell'Asia e del Pacifico.

Cooperazione politica internazionale

La Comunità esercita una grande forza di attrazione in seno all'Europa nei confronti

dell'Austria, della Turchia e dei Paesi dell'EFTA (o AELE). L'Austria e la Turchia chiedono di aderirvi. Per quel che riguarda la Turchia le difficoltà da superare sono grandi sul piano socio-economico e su quello dei diritti umani, senza contare l'opposizione della Grecia per la questione di Cipro. Comunque, l'orientamento prevalente in seno alla CEE è quello di non affrontare eventuali «allargamenti» se prima non è stato raggiunto l'obiettivo 1992 e non si sia riusciti a rafforzare le istituzioni comunitarie e a realizzare l'Unione economica e monetaria e l'Unione politica.

Quanto ai Paesi dell'EFTA, di cui anche l'Austria fa parte, si cerca di negoziare un accordo che miri ad una realizzazione la più completa possibile delle quattro libertà (libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi), previste dal Trattato CEE, nonché su una cooperazione più stretta in altri settori.

Il passaggio alla seconda e terza fase dell'UEM presuppone la revisione del Trattato di Roma modificato dall'Atto unico e l'entrata in vigore delle modifiche necessarie.

Sicurezza europea ed Helsinki II

Le novità nell'Est europeo sono certamente l'elemento più appariscente della nuova situazione geopolitica e strategica.

Per quanto riguarda la NATO, essa ha costituito nel corso degli ultimi quarant'anni un modello di difesa stabile. Il contesto geopolitico e strategico entro il quale questa stabilità è venuta formandosi, ha subito, e continuerà a subire nei mesi successivi, vere e proprie mutazioni. Esse imporranno un ripensamento di molte istituzioni che, sia all'Est che all'Ovest, parevano intangibili e immutabili. Ma nel campo della sicurezza, sarebbe assai pericoloso arrecare modifiche sostanziali prima di aver affrontato e risolto i problemi nuovi che scaturiscono dai profondi mutamenti avvenuti in Europa nel secondo semestre del 1989 e subito dopo.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va sottolineata in questo quadro l'importanza della partecipazione della Comunità alla Conferenza generale Helsinki II (CSCE) che dovrà aver luogo entro il 1990, e dal cui esito dipenderanno anche le organizzazioni intergovernative «regionali» del continente europeo.

Nella obiettiva complessità della situazione, con gli interessi nazionali, continentali e comunitari che entrano fatalmente in conflitto fra loro, vi è un punto sul quale, in

larga maggioranza, concordano Capi di Stato e di Governo all'Est ed all'Ovest: il principio della inviolabilità delle frontiere, così come sono risultate dal secondo conflitto mondiale. Questo è appunto ciò che i 35 Paesi firmatari dell'Atto finale di Helsinki vogliono, e cioè che venga riconfermato nella Conferenza, che si chiamerà Helsinki II e che dovrà aver luogo entro il 1990.

MALAGODI, *relatore*