

DOCUMENTO APPROVATO DALLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

nella seduta del 2 aprile 1998

Relatore BEDIN

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Giunta stessa nella seduta del 10 luglio 1996; svolta nelle sedute del 14 maggio 1997, 4, 5 e 25 giugno 1997, 2, 3, 9, 10 e 30 luglio 1997, 5 e 20 novembre 1997, 3 dicembre 1997, con sopralluoghi effettuati a Bruxelles e Lussemburgo l'11 e il 12 novembre 1997 e conclusa con la seduta del 2 aprile 1998

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

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 10 aprile 1998

1. Premessa

Nelle sedute del 10 luglio 1996, 20 marzo e 9 aprile 1997 la Giunta ha definito le finalità di un'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea. La Giunta, prendendo spunto da un'analoga indagine avviata nella precedente legislatura, ha successivamente ridefinito gli obiettivi dell'iniziativa decidendo di concentrarsi, anche al fine di evitare sovrapposizioni con l'attività di altre Commissioni del Senato e della Camera dei deputati, su due aspetti di rilievo quali l'impatto sociale, economico ed istituzionale del Trattato di Maastricht e, in particolare, dell'imminente avvio della terza fase dell'unione economica e monetaria, e gli sviluppi della Conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati fino alle conclusioni del Consiglio europeo di Amsterdam, del 16 e 17 giugno 1997, e alla firma dell'accordo che modifica i Trattati sull'Unione europea e sulle Comunità europee, il 2 ottobre 1997.

L'indagine della Giunta, peraltro, volta in primo luogo alla raccolta di elementi di informazione utili per una più ampia conoscenza di tali processi da parte del Parlamento, ha posto particolare attenzione anche al tema dell'informazione e del coinvolgimento dell'opinione pubblica nel processo di unificazione monetaria e di costruzione istituzionale dell'Europa. Le disposizioni di revisione dei Trattati, inoltre, sono state valutate anche alla luce dell'avvio del processo di ampliamento dell'Unione europea.

Nel corso dell'indagine la Giunta ha svolto le audizioni dei rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unio-

ne europea, della Banca d'Italia, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, della Cabina di regia per i fondi strutturali, della Confcommercio, della Confindustria, del Comitato economico e sociale dell'Unione europea, del Parlamento europeo e del Comitato per l'Euro. La Giunta ha inoltre ascoltato il commissario europeo Monti nonchè, nel corso di un sopralluogo svolto a Bruxelles e a Lussemburgo presso le istituzioni comunitarie, i commissari europei Bonino ed Oreja, i funzionari del Consiglio dell'Unione europea, i giudici della Corte di giustizia, i rappresentanti del Comitato delle Regioni ed i funzionari della Rappresentanza competenti in materia di cooperazione giudiziaria. La Giunta, infine, ha acquisito, per la parte che rileva ai fini dell'indagine, gli atti della tavola rotonda sul Trattato di Amsterdam promossa dalla Commissione affari istituzionali del Parlamento europeo, cui hanno partecipato i rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, nonchè ha tenuto conto delle audizioni del Ministro degli affari esteri svolte congiuntamente con la Commissione esteri in occasione dei vertici del Consiglio europeo.

La Giunta, infine, si è avvalsa della ulteriore documentazione acquisita in risposta ai questionari da essa indirizzati a taluni soggetti invitati alle audizioni o incontrati nel corso del sopralluogo. Al fine di rendere possibile la più ampia circolazione di tale documentazione, la Giunta ha altresì stabilito di raccogliere tutti gli atti dell'indagine, inclusi i resoconti stenografici delle audizioni tenutesi in Senato e le note riassuntive degli incontri svolti a Bruxelles e Lussemburgo.

È opportuno precisare, infine, che la Giunta ha invitato alle sue audizioni anche

altri soggetti, alcuni dei quali non hanno raccolto l'invito, con una sollecitudine che consentisse di organizzare un'audizione in tempo utile. La Giunta, pertanto, avendo stabilito di concludere l'indagine stessa per offrire il proprio contributo al Senato in vista dell'adozione delle decisioni più importanti sull'unione economica e monetaria e dell'esame del disegno di legge di ratifica del Trattato di Amsterdam, si ripromette di incontrare in altra sede quei soggetti che non hanno potuto essere ancora ascoltati.

2. Attuazione del Trattato di Maastricht

2.1 I precedenti: le indagini svolte in Senato nella XII legislatura e alla Camera nell'XI legislatura

Già nell'XI legislatura la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei deputati svolse un'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht. Nelle conclusioni di tale indagine, tratte nel documento conclusivo approvato il 20 ottobre 1993, la Commissione si soffermava su tre ordini di problemi: l'impatto del Trattato sull'ordinamento interno, il sistema economico-monetario e le politiche di sostegno allo sviluppo e all'occupazione.

Con riferimento all'adeguamento dell'ordinamento interno al Trattato di Maastricht la Commissione, che rilevava la vocazione federale del Trattato, sottolineava l'esigenza di integrare le disposizioni costituzionali e, in particolare, gli articoli 11, «nel senso di dare esplicita legittimazione costituzionale alla costruzione europea», 80, esplicitando «l'attribuzione alle Camere del potere di indirizzare l'attività del Governo nelle istituzioni comunitarie» e 117 «stabilendo che spetta alle Regioni concorrere alla determinazione della posizione italiana nelle istituzioni comunitarie».

In relazione all'unione economica e monetaria la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera rilevava

l'asimmetria del sistema venutosi a creare, con un forte accentramento dei poteri connessi alla politica monetaria e un basso grado di integrazione politica e fiscale. Da tale assetto, rilevava sempre la Commissione, scaturiscono, da un lato, un progressivo assorbimento da parte delle istituzioni monetarie, in virtù dei parametri di convergenza, di «un'ampia quota dei poteri di bilancio e di indirizzo generale della politica economica», e, dall'altro, un «saldo nettamente negativo per la democraticità del sistema comunitario», che vede i poteri monetari affidati ad organismi che non rispondono ad alcuna istanza politica e l'insorgere di fenomeni di «concorrenzialità fiscale».

Per tali motivi il documento finale della suddetta indagine si concludeva constatando la necessità di procedere con decisione verso l'unione politica creando istituzioni idonee a promuovere lo sviluppo e l'occupazione oltre che la stabilità monetaria. Al riguardo la Commissione riteneva altresì opportuno inserire tra i parametri di convergenza previsti dal Trattato – che attualmente considerano il livello di indebitamento, il deficit della Pubblica amministrazione e i differenziali dei tassi di inflazione e di interesse – anche indicatori relativi all'occupazione ed alla crescita economica. In tale prospettiva la relazione sottolineava anche il ruolo dei Fondi comunitari, esprimeva perplessità per l'impostazione del Fondo di coesione – che essendo basato solo sul prodotto interno lordo (PIL) ha escluso l'Italia – e rilevava l'esigenza di dotare il Governo delle strutture di informazione, coordinamento e supporto tecnico idonee ad un migliore utilizzo dei Fondi strutturali.

La Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, da parte sua, nella XII legislatura, aveva avviato un'indagine su «Bilancio dell'attuazione del Trattato di Maastricht e prospettive di sviluppo dell'Unione europea» la quale, tuttavia, non si è conclusa con la redazione di un documento finale per via dell'interruzione anticipata della legislatura. Nel corso dell'indagine la Giunta aveva avuto modo di ascol-

tare, tra l'altro, i rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Parlamento europeo e dell'Istituto affari internazionali nonché i Ministri per le riforme istituzionali e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.

Tra le indicazioni più salienti emerse nel corso dell'indagine - i cui lavori si sono soffermati anche sugli sviluppi dell'attività del Gruppo di riflessione per la revisione del Trattato sull'Unione europea - figurano, oltre all'esigenza già precedentemente rilevata della modifica di talune norme costituzionali, l'opportunità di un adeguamento dei Regolamenti parlamentari. Nelle sedute del 16 e 29 novembre 1995, in particolare, il ministro per le riforme istituzionali Motzo e il sottosegretario di Stato per il bilancio Ratti ravvisavano la necessità di individuare modalità di esame della legge comunitaria che consentissero di rispettare le scadenze dell'Unione e di valorizzare il ruolo degli organismi specializzati, quali la Giunta, in relazione all'esame della legge comunitaria annuale e con funzioni di filtro sulla conformità della legislazione interna con il diritto dell'Unione europea.

Nel corso della presente legislatura, infine, la Giunta, in sede di definizione del programma dell'indagine, ha stabilito di non soffermarsi, per la parte inerente all'unione economica e monetaria, sugli aspetti macroeconomici - approfonditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla 6ª Commissione, finanze e tesoro, sulle prospettive di adesione dell'Italia alla moneta unica europea - bensì su quelli socio-economici ed istituzionali, con particolare riferimento all'impatto della moneta unica sui consumatori, sul sistema produttivo e sulla Pubblica amministrazione.

2.2 Il Trattato di Maastricht e le disposizioni sull'unione economica e monetaria

La realizzazione dell'unione economica e monetaria (UEM) costituisce uno degli elementi caratterizzanti del Trattato di Maa-

stricht e, come sostiene la Commissione europea nell'Agenda 2000, l'UEM «continua a costituire uno dei principali motori dell'Unione».

Il preambolo e l'articolo B del Trattato sull'Unione europea nonché il nuovo articolo 2 del Trattato sulla Comunità europea definiscono gli obiettivi dell'UEM sancendo la creazione di una moneta unica e stabile al fine di promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile. L'UEM, insieme all'instaurazione del mercato comune ed alle politiche ed azioni comuni, costituisce lo strumento attraverso il quale realizzare «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

In tale prospettiva il Trattato sulla Comunità europea (TCE) disciplina l'istituzione di una Banca centrale europea (BCE) destinata a regolare la moneta comune insieme alle banche centrali di paesi partecipanti all'unione monetaria che costituiscono il Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Il futuro funzionamento di tale quadro istituzionale è stato dettagliatamente illustrato nel corso dell'indagine dal vice direttore generale della Banca d'Italia, dottor Ciocca. Il dottor Ciocca ha anche esposto l'attività dell'Istituto monetario europeo (IME), cui succederà la BCE, inerente alla realizzazione delle condizioni necessarie per il passaggio alla terza fase dell'UEM.

Il Trattato stabilisce altresì le prescrizioni necessarie affinché gli Stati membri siano ammessi alla moneta comune con riferimento, in particolare, ai sensi dell'articolo 109J e 104C del TCE e dei protocolli allegati al Trattato di Maastricht sulla procedura per i disavanzi eccessivi e sui criteri di convergenza, ai seguenti requisiti: il rag-

giungimento di un tasso di inflazione prossimo a quello medio dei tre Stati membri che hanno conseguito i risultati migliori in termini di stabilità dei prezzi; il conseguimento di un rapporto tra disavanzo pubblico e PIL corrispondente al 3 per cento ovvero la diminuzione di tale rapporto in modo sostanziale e continuo fino a raggiungere un livello che si avvicini al suddetto valore di riferimento; il conseguimento di un rapporto fra debito pubblico e PIL uguale al 60 per cento ovvero la riduzione di tale rapporto in misura sufficiente avvicinandosi al suddetto valore di riferimento con ritmo adeguato; il rispetto dei normali margini di fluttuazione stabili dal Sistema monetario europeo (SME) senza gravi tensioni e senza svalutazioni per almeno due anni; il non superamento, per almeno un anno, del tasso di interesse nominale a lungo termine di oltre 2 punti percentuali di quello medio dei tre Stati membri, al massimo, che abbiano conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi.

Gli articoli 107, 108, 109E e 109J del Trattato nonché i protocolli sullo Statuto del SEBC e dell'Istituto monetario europeo obbligano inoltre gli Stati membri ad adeguare la rispettiva legislazione nazionale in relazione all'esigenza di garantire l'autonomia delle rispettive Banche centrali e di consentire a queste di partecipare pienamente alle funzioni proprie del SEBC.

2.3 *Le scadenze dell'integrazione monetaria*

Il Consiglio europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995 ha stabilito il nome della moneta unica, l'euro, ha confermato che la terza fase dell'UEM inizierà il 1° gennaio 1999 ed ha definito lo scenario per l'introduzione dell'euro. Altre importanti decisioni sono state assunte nelle successive riunioni del Consiglio europeo. Ad Amsterdam, il 16 e 17 giugno 1997, in particolare, è stato definito l'accordo sui tre principali elementi della preparazione del passaggio all'euro: il quadro giuridico dell'utilizzazione dell'euro, il nuovo meccanismo di cam-

bio applicabile durante la terza fase e il patto di stabilità e crescita unitamente alla risoluzione su crescita e occupazione. Il Consiglio europeo di Lussemburgo, del 12 e 13 dicembre 1997, ha adottato una risoluzione sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM, stabilendo altresì, come preannunciato dal Ministro degli affari esteri nella seduta della Giunta e della Commissione affari esteri riunite del 10 dicembre 1997, la costituzione informale del cosiddetto «Euro x», la possibilità, cioè, che i Ministri finanziari dei paesi aderenti alla moneta unica si riuniscano per discutere questioni specificamente connesse alla moneta.

La Giunta rileva con compiacimento come la Commissione europea, che il 25 marzo ha presentato la sua relazione sulla convergenza e la raccomandazione per il passaggio alla terza fase dell'UEM, si pronuncerà per l'avvio della terza fase dal 1° gennaio 1999, con la partecipazione di 11 Stati membri, ed esprima apprezzamento per gli sforzi compiuti dall'Italia anche in relazione alla stabilità finanziaria raggiunta ed alla riduzione considerevole del rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Anche la relazione dell'Istituto monetario europeo, presentata nella stessa data, esprime un parere favorevole sull'ammissione dell'Italia alla moneta unica. Prima delle decisioni finali dei Capi di Stato e di Governo del 2 maggio, precedute da un Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN) il 1° maggio, il Parlamento europeo formulerà il suo parere sulla convergenza, il 29 e 30 aprile, mentre il 23 ed il 24 aprile si pronunceranno rispettivamente il Bundestag ed il Bundesrat, sulla base delle dichiarazioni del Governo tedesco e del rapporto della Bundesbank, reso noto il 27 marzo.

La decisione del Consiglio europeo del 2 maggio sui paesi che parteciperanno all'Euro sarà preceduta, lo stesso giorno, da un voto del Parlamento europeo; successivamente, tornerà a riunirsi l'Ecofin per stabilire le parità bilaterali.

A più lungo termine, il 1° gennaio 1999, la BCE ed il SEBC si sostituiranno all'IME e l'euro avrà corso legale assieme alle valute nazionali dei paesi che partecipano all'UEM. Al più tardi, dal 1° gennaio 2002, verranno introdotte anche le banconote denominate in euro e, non più di sei mesi dopo, perderanno corso legale banconote e monete degli Stati dell'area dell'euro.

2.4 La convergenza dell'Italia con i parametri di Maastricht

Pur sottolineando come la realizzazione dell'unione economica e monetaria costituisca l'aspetto più saliente del Trattato di Maastricht, la Giunta - considerando le iniziative assunte da altri organismi parlamentari e, in particolare, l'indagine della Commissione finanze sulle prospettive di adesione dell'Italia alla moneta unica europea - ha stabilito di non incentrare la propria attenzione sul rispetto dei parametri macroeconomici indicati dal Trattato quanto piuttosto sull'impatto istituzionale, economica e sociale dell'unione monetaria.

La Giunta rileva tuttavia come nella seduta delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato riunite, che si è svolta l'11 febbraio 1998, il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Ciampi, abbia esaurientemente illustrato i risultati conseguiti dall'Italia in relazione al rispetto dei suddetti parametri e alle iniziative che il Governo intende assumere in vista delle prossime scadenze dell'integrazione monetaria.

In tale occasione il ministro Ciampi sottolineava, in particolare, come la relazione della Commissione dell'8 gennaio 1998, approvata dal Consiglio ECOFIN del 19 gennaio scorso, riconosceva il conseguimento di un indebitamento netto della Pubblica amministrazione nel 1997 inferiore all'obiettivo del 3 per cento del PIL e l'idoneità delle misure adottate con la legge finanziaria per il 1998 ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di deficit del 2,8 per cento in rapporto al PIL nel 1998. Nella

stessa occasione il Ministro ha illustrato una relazione sulla convergenza dell'Italia in vista dell'unione monetaria europea in cui venivano esposti i risultati conseguiti per quanto concerne gli altri parametri e la loro sostenibilità nell'immediato futuro: si è raggiunto un tasso medio di inflazione dell'1,7 per cento, significativamente inferiore alla soglia di convergenza; dal momento in cui la lira è entrata nel Meccanismo del tasso di cambio (ERM) del Sistema monetario europeo, il 25 novembre 1996, essa si è mantenuta vicina alle sue parità centrali nei confronti delle altre valute del sistema; il tasso di interesse armonizzato di lungo termine per l'Italia è stato inferiore sin dal febbraio 1997 rispetto alla soglia di convergenza disposta dal Protocollo; la prescrizione dell'articolo 108 del Trattato, sulla convergenza delle normative, è stata inoltre osservata con l'approvazione della legge 17 dicembre 1997, n. 433, che ha conferito al Governo la relativa delega, e l'emanazione del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43, sull'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del Trattato sulla Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali.

Per quanto concerne il parametro del debito, nella citata seduta delle Commissioni bilancio riunite, dell'11 febbraio 1998, il ministro Ciampi ha rilevato come l'Italia non sia la sola, con un livello del 122,5 per cento in rapporto al PIL, ad essere fuori rispetto alle indicazioni del Trattato di Maastricht che, tuttavia, prevede di tener conto anche della tendenza a scendere ad un ritmo soddisfacente. Al riguardo il Ministro ha sottolineato come la velocità di discesa stia aumentando ed ha esposto una simulazione in ordine ad un possibile piano di rientro che, mantenendo un livello di avanzo primario tra il 5,6 ed il 6 per cento del PIL, dovrebbe consentire di rientrare nel parametro del 60 per cento entro 12 o 15 anni, a secondo che la crescita nominale del PIL sia prossima al 3,5 o al 4,5 per cento

all'anno. Nella stessa occasione, infine, il Ministro ha precisato come il mantenimento dell'avanzo primario già conseguito non richieda ulteriori restrizioni, consentendo nel contempo una riduzione della pressione fiscale dello 0,6 per cento all'anno, come i rapporti delle istituzioni comunitarie riconoscano che si sia fatta chiarezza sulla questione dei residui e come il diverso criterio di valutazione dell'Eurostat delle imposte applicabili all'operazione di trasferimento dell'oro dall'Ufficio italiano cambi alla Banca d'Italia non abbia precluso il rispetto dell'obiettivo inerente al deficit di bilancio in rapporto al PIL.

I risultati indicati dal ministro Ciampi in merito ai vari parametri sono stati da ultimo confermati dalle citate relazioni della Commissione europea e dell'Istituto monetario europeo presentate il 25 marzo 1998.

2.5 L'impatto sociale, economico e sul sistema produttivo dell'euro

La gestione comunitaria della sovranità monetaria non consentirà più ai singoli Stati membri di affrontare la congiuntura economica ed i problemi occupazionali e di ritardo di sviluppo strutturali facendo leva su tradizionali strumenti monetari quali la manovra sui tassi di interesse ed i tassi di cambio e il finanziamento delle politiche pubbliche con l'emissione di moneta. Nel corso dell'indagine svolta dalla Giunta, tale aspetto è stato in primo luogo evidenziato dal presidente della Cabina di regia per i fondi strutturali, Alberto Carzaniga, il quale ha pertanto sottolineato la crescente importanza dei finanziamenti comunitari. Il loro pieno ed ottimale utilizzo diverrà una priorità ancora più rilevante e si dovranno affrontare quelle difficoltà che ancora persistono. La Giunta esprime quindi apprezzamento per i progressi compiuti in questo campo nel 1997 - utilizzo di 5.000 miliardi di lire nei soli primi quattro mesi a fronte di 2.033 miliardi nel 1996 - che si spiegano anche con l'impegno forte della Cabina di regia nella realizzazione di intese istitu-

zionali di programma con le Regioni e gli interventi che hanno conferito maggiore rapidità alle procedure finanziarie. La Giunta sottolinea inoltre l'importanza di quelle iniziative volte a rendere più efficace la programmazione centrale e locale, a definire con maggiore chiarezza le priorità geografiche e settoriali, ad assicurare il rispetto dei tempi prefissati ed a migliorare l'efficienza dei settori della Pubblica amministrazione (PA) interessati.

Le problematiche economiche e sociali connesse all'introduzione dell'euro sono state approfondite anche con i rappresentanti della Confcommercio e della Confindustria, che hanno entrambi sottolineato l'importanza dello snellimento delle procedure burocratiche e del rafforzamento dell'efficienza della PA per il sostegno alla competitività delle aziende del paese in un contesto in cui vengono a cadere altre tradizionali forme di intervento dello Stato nell'economia. La Confcommercio, in particolare, ha sottolineato come i libri verdi della Commissione europea sul turismo e sul commercio riconoscano l'apporto arrecato da tali settori alla soluzione del problema della disoccupazione ed ha rilevato come il settore turistico risenta negativamente dei ritardi nell'attuazione dei quadri comunitari di sostegno. Tale organizzazione ha rilevato inoltre i benefici che deriveranno al settore commerciale e turistico dalla creazione di uno spazio economico e monetario unico in Europa e dalla liberalizzazione dei movimenti di persone, merci, capitali ed imprese. Non si ritiene inoltre che la competitività della struttura turistica italiana venga meno per l'introduzione dell'euro in quanto - benchè vi siano enormi potenzialità turistiche ancora da sfruttare, soprattutto nell'Italia meridionale - la crescita della produttività della struttura alberghiera registrata nel 1996 è ascrivibile a recuperi di efficienza dovuti alla capacità di offrire servizi migliori a parità di prezzi.

In merito alla partecipazione all'UEM il dottor Perissich della Confindustria ha

espesso apprezzamento per i risultati conseguiti dall'Italia in termini di convergenza con i parametri del Trattato di Maastricht osservando, tuttavia, come le misure adottate a tal fine si concentrino eccessivamente sulla leva fiscale, anzichè ridurre le spese, con il risultato di deprimere l'economia e di danneggiare la competitività del sistema italiano. Al riguardo il rappresentante della Confindustria ha sottolineato l'esigenza di adeguare la politica industriale alle nuove sfide evitando le misure settoriali, che provocano fenomeni di distorsione, e favorendo la realizzazione di condizioni di competitività mediante interventi incentrati sui fattori di produzione. Anche il Comitato economico e sociale ha espresso un giudizio positivo sugli sforzi compiuti dall'Italia rilevando però come permangano taluni problemi di carattere fiscale, istituzionale e, soprattutto, in relazione alla coesione Nord-Sud.

In merito all'impatto dell'euro sul sistema produttivo il commissario europeo Mario Monti ha sottolineato, nell'audizione svoltasi dinanzi alla Giunta lo scorso novembre, come la vera sfida si presenterà dopo l'ingresso nella moneta unica, allorchè cesseranno taluni utili pressioni delle istituzioni comunitarie sul rispetto dei criteri di convergenza ma si porrà l'esigenza di sostenere il confronto con la concorrenza europea, che sarà accentuata dall'abbattimento dei costi di transazione e dei rischi di cambio e dalla realizzazione di un clima di maggiore trasparenza per via della maggiore comparabilità, su scala europea, dei prezzi di merci e servizi. Il commissario Monti ha altresì rilevato come in tale contesto si ponga l'esigenza di conseguire maggiori progressi in termini di flessibilità del mercato del lavoro e dei mercati finanziari, di verifica della capacità competitiva delle imprese e di libero esercizio delle professioni. Si renderà necessaria anche una riduzione della politica dei sussidi alle imprese poichè essi costituiscono un onere per i conti pubblici senza aiutare, nel lungo ter-

mine, l'occupazione in quanto sostengono aziende scarsamente produttive.

2.6 *L'impatto dell'euro sulla Pubblica amministrazione*

Il tema dell'adeguamento della Pubblica amministrazione alle sfide che deriveranno dal processo di integrazione monetaria costituisce una delle finalità di fondo dell'indagine ed è stato il filo conduttore che ha caratterizzato numerose audizioni svolte dalla Giunta.

Diversi interlocutori incontrati dalla Giunta, tra cui il commissario Monti ed i rappresentanti della Confindustria e della Confcommercio, hanno sottolineato in primo luogo l'importanza di una maggiore efficienza della PA intesa come risorsa e come fattore di competizione del paese in uno scenario caratterizzato da una maggiore concorrenza fra gli Stati membri una volta venute meno le politiche monetarie nazionali.

Il problema dell'adeguamento della Pubblica amministrazione si pone in termini più specifici per quanto attiene alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. L'incontro con il vice presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Vito D'ambrosio, ha offerto alla Giunta l'occasione per puntualizzare gli sforzi compiuti anche dalle Regioni, in termini di organizzazione, di informatizzazione e di aggiornamento, per attrezzare le rispettive amministrazioni in vista di un più efficace utilizzo dei contributi comunitari che si caratterizzano sempre più come risorse complementari indispensabili piuttosto che come fondi aggiuntivi. Sull'argomento, in particolare, il rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha rilevato le carenze che derivano, come peraltro più volte sottolineato in passato dalla Giunta, dall'assenza di un Ministro specificamente competente per il coordinamento delle politiche comunitarie. Tale carenza è stata riscontrata anche dal rappresentante della Confindustria che ha sottoli-

neato, al riguardo, i ritardi dell'Italia nell'attuazione della normativa comunitaria - risolti in altri paesi ricorrendo anche ad una maggiore delegificazione - e i problemi di coordinamento fra la fase ascendente e quella applicativa del diritto comunitario.

Anche l'incontro con i giudici italiani della Corte di giustizia delle Comunità europee, svolto da una delegazione della Giunta a Lussemburgo, ha offerto l'occasione per verificare come le carenze organizzative e di coordinamento della Pubblica amministrazione italiana nella fase preparatoria del diritto comunitario comportino ritardi strutturali nell'attuazione del diritto comunitario giacchè, essendo carente il coordinamento tra le varie branche della PA, i funzionari che negoziano i progetti di direttiva sono spesso diversi da quelli chiamati a predisporre i relativi provvedimenti di attuazione e la fase del negoziato, diversamente da quanto fanno altri paesi membri, non viene contemporaneamente utilizzata per predisporre gli schemi degli atti di recepimento necessari. Si riscontra di frequente da parte dell'Italia, inoltre, l'adesione all'approvazione di norme comunitarie di cui viene sottovalutato il reale impatto nell'ordinamento interno e nel sistema socio-economico nazionale. Un chiaro esempio di tali difficoltà è stato riscontrato dalla delegazione della Giunta, nel corso degli incontri che si sono svolti a Bruxelles e Lussemburgo, a proposito di talune disposizioni applicative dei Fondi strutturali - che sembrano più ritagliate sulle esigenze dei *Länder* tedeschi e delle *Comunidades autonomas* spagnole che non su quelle delle Regioni italiane - e delle direttive comunitarie sulla sicurezza dei lavoratori, che perseguono nobili e condivisibili obiettivi ma che spesso sembrano comportare oneri amministrativi incompatibili con le dimensioni di quelle piccole e medie imprese che costituiscono il tessuto produttivo tipico dell'Italia nonchè un esempio di capacità innovativa e di flessibilità che fa scuola nel mondo.

Nonostante i problemi derivanti dall'assenza di un Ministro specificamente compe-

tente per gli affari europei e dai ritardi strutturali nel coordinamento delle varie amministrazioni nella fase ascendente del diritto comunitario, su un piano più generale è necessario riconoscere che è legittimo attendersi un miglioramento dell'efficienza della PA, intesa anche come risorsa del paese, nella misura in cui giungeranno a compimento le riforme avviate con le due «leggi Bassanini» che, come è noto, prevedono, da un lato, la semplificazione delle procedure amministrative ed un'ampia opera di decentramento e, dall'altro, una vasta riorganizzazione degli Uffici. Tale riorganizzazione, come rilevato dal presidente della Cabina di regia per i Fondi strutturali Carzaniga, dovrà essere necessariamente improntata al raggiungimento di obiettivi di tipo aziendalistico piuttosto che all'attuale rispetto di vincoli formali sganciati dai risultati.

Per quanto attiene più specificamente alla preparazione istituzionale ed amministrativa dell'Italia all'introduzione della moneta unica la Giunta ha avuto modo di constatare gli apprezzamenti espressi dai commissari europei Bonino e Monti per l'istituzione e l'attività del Comitato nazionale e dei Comitati provinciali per l'euro, il cui lavoro è stato illustrato alla Giunta dal Presidente, il sottosegretario Pinza.

Il Comitato per l'euro - che si articola in tre sottocomitati concernenti, rispettivamente, la finanza, le attività produttive e la Pubblica amministrazione - secondo gli stessi Commissari europei è in grado di costituire un esempio per altri paesi. L'obiettivo strategico del Comitato è quello di elaborare le scelte di fondo da operare nel periodo transitorio tra il 1999, quanto la valuta europea avrà corso legale, e il 2002, quando saranno effettivamente disponibili le banconote in euro. Tra gli aspetti studiati dal Comitato - che tra l'altro ha elaborato i citati provvedimenti inerenti all'adeguamento delle nostre istituzioni monetarie alle prescrizioni richieste dal Trattato di Maa-

stricht ed alla loro partecipazione al Sistema europeo di banche centrali – figurano la scelta di ridenominare i titoli del debito pubblico in euro dal 1° gennaio 1999, l'adeguamento della PA all'esigenza di concludere contratti e svolgere operazioni contabili denominate in euro con aziende o privati cittadini già all'inizio della fase di transizione, nel gennaio 1999, nonché la preparazione dell'opinione pubblica e dei consumatori. In tale prospettiva sono stati altresì istituiti dei Comitati provinciali per l'euro in cui sono rappresentati gli imprenditori, i lavoratori, i consumatori, le Camere di commercio, gli Enti locali, la Banca d'Italia e gli uffici periferici dell'Amministrazione dello Stato, ivi compresi i Provveditorati agli studi, per realizzare un'azione di coinvolgimento delle scuole.

L'autonomia e l'indipendenza della Banca d'Italia vengono riconosciute anche nell'ambito del progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, atto Senato n. 2583-A. Nel progetto proposto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali viene inoltre confermato l'inserimento nella Costituzione di un titolo concernente la partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Gli articoli compresi in tale titolo sanciscono che l'Italia partecipa «in condizioni di parità con gli altri Stati» al processo di unificazione europea, prevedendo che le leggi che consentono limitazioni di sovranità possano essere sottoposte a *referendum*. Altri articoli prevedono che le Camere concorrano a definire gli indirizzi di politica europea, che esprimano parere preventivo al Governo sulle designazioni alle istituzioni dell'Unione europea e che Regioni e Province autonome partecipino alla formazione ed all'applicazione degli atti comunitari disponendo altresì che le due Camere disciplinino le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato.

Al riguardo il vice presidente del Parlamento europeo Imbeni ha espresso dinanzi alla Giunta talune perplessità sull'opportu-

nità di sottoporre a *referendum* tutti gli atti inerenti alla modifica dei Trattati e di svolgere un dibattito parlamentare su questioni che possono essere oggetto di complessi negoziati quali la presentazione di candidature alle istituzioni comunitarie.

2.7 *La moneta unica, l'informazione dei cittadini e la tutela dei consumatori*

Nel corso dell'indagine conoscitiva i componenti della Giunta hanno avuto modo di approfondire con i vari interlocutori taluni dubbi sulla compatibilità fra l'articolo 2 del Trattato sulla Comunità europea, che indica tra gli obiettivi dell'azione della Comunità un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, e l'ampia autonomia, secondo taluni eccessiva, riconosciuta agli organi essenzialmente burocratici che presiedono alla politica monetaria.

Al riguardo lo stesso vice direttore generale della Banca d'Italia, Ciocca, ha precisato come il Sistema europeo di banche centrali – che non assorbirà le banche centrali nazionali, che gestiranno collegialmente la politica monetaria e conserveranno le rispettive competenze nazionali in materia di vigilanza – sia chiamato a sostenere le politiche economiche generali della Comunità, segnatamente la crescita e l'occupazione. A tale proposito il Trattato definisce l'obbligo della BCE di dialogare e collaborare con altre istituzioni comunitarie e l'obbligo di dar conto del proprio operato prevedendo lo svolgimento di specifiche procedure informative nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio.

Anche il presidente del Comitato per l'euro, Pinza, ed il commissario europeo Monti hanno spiegato come una politica di stabilità monetaria – caratterizzata da bassa inflazione e bassi interessi e garantita da autorità monetarie indipendenti – costituisca un requisito di base per favorire uno sviluppo degli investimenti ed una crescita dell'occupazione, secondo l'opinione pressochè unanimemente condivisa da economisti di varie scuole. Come gli stessi interlo-

cutori e il commissario Oreja hanno sottolineato, si pone semmai il problema di completare la politica economica dell'Unione europea dotando le istituzioni rappresentative del potere di svolgere una vera politica fiscale, che costituisca il contrappeso politico della politica monetaria. Tale politica dovrà evitare le distorsioni nel mercato, che derivano dai rapidi movimenti di riallocazione delle imprese che si determinano in assenza di un'armonizzazione fiscale, e dovrà incentivare l'occupazione alleggerendo i carichi fiscali che gravano sul lavoro per spostarli su altri settori definiti in sede politica. Sarà altresì opportuno accompagnare tale processo con altre specifiche misure di politica sociale, analogamente a quanto proposto dal Comitato economico e sociale.

Come sottolineato inoltre dal commissario europeo Bonino, l'introduzione dell'euro inciderà profondamente sul ravvicinamento dei cittadini all'Unione europea. Nell'incontro svoltosi a Bruxelles il Commissario rilevava che il passaggio ad un nuovo sistema monetario potrà comportare dei riflessi psicologici non inferiori a quelli conseguenti al trasferimento di una persona in un paese in cui si parli una lingua diversa.

In tale prospettiva si pone anche l'esigenza di adottare adeguate misure di tutela dei consumatori, che potrebbero venire disorientati dal nuovo contesto. In primo luogo si tratta quindi di sfruttare appieno il periodo di transizione, dal 1999 al 2002, poichè la più grave responsabilità sarebbe quella di attendere inerti la vigilia dell'introduzione delle banconote denominate in euro. Considerando invece che tale valuta avrà corso legale fin dal 1° gennaio 1999, si dovrà avviare la preparazione dei consumatori informandoli che potranno già aprire conti bancari in euro ed invitando gli enti che erogano servizi pubblici - acqua, energia, telefoni - a redigere le bollette nelle due valute, nazionale ed europea. A tale proposito, su iniziativa della Commissione sono stati già approvati due regolamenti comunitari che garantiscono la continuità dei

contratti dopo la conversione monetaria, obbligano i contraenti di contratti in valuta ad applicare i tassi di conversione che saranno fissati dalle autorità monetarie e definiscono tra l'altro i problemi di arrotondamento. Il commissario Bonino non ha escluso altri provvedimenti in futuro, concernenti aspetti quali l'esposizione del prezzo delle merci nel corso del periodo transitorio nelle due valute, nazionale ed europea. Al riguardo vi sono contrasti tra le organizzazioni dei consumatori, che richiedono la massima trasparenza, e quelle dei commercianti, che chiedono di non aggravare gli oneri burocratici. Su tale materia la Commissione preferirebbe un'intesa di carattere generale, quale la definizione di un codice di autocondotta, piuttosto che l'adozione di un sistema di vincoli, ma la questione sarà oggetto di ulteriore approfondimento.

Il commissario Bonino ed il presidente del Comitato per l'euro Pinza si sono inoltre soffermati sull'importanza di un'adeguata opera di sensibilizzazione di carattere generale, nel cui ambito rientrano degli esperimenti pilota come l'introduzione di monete in euro in ristrette aree geografiche, quali Fiesole, l'avvio di specifici programmi di informazione radiotelevisiva, di corsi di formazione di operatori pubblici e privati e di progetti per l'adeguamento del relativo *software* a tutti i livelli. In tale ambito il commissario Bonino ha sottolineato anche l'importanza che potrebbe avere, al fine di raggiungere tutte le famiglie anche nelle realtà più periferiche, una vasta opera di diffusione di opuscoli informativi nelle scuole e tra i militari di leva.

2.8 Altre valutazioni sull'applicazione del Trattato di Maastricht

Assieme all'avvio dell'UEM, uno dei risultati più significativi del Trattato di Maastricht è stato quello di rafforzare la democraticità delle istituzioni comunitarie consolidando i poteri del Parlamento europeo ed istituendo il Comitato delle regioni. Con l'istituzione della procedura di codecisione

il Parlamento europeo è stato finalmente posto su di un piano di pari dignità con il Consiglio, che costituisce il fondamentale organo decisionale dell'Unione europea. Nonostante la procedura di codecisione – che significativamente ha comportato la comparsa di direttive e di altri atti non più solamente con l'intestazione «del Consiglio» bensì «del Parlamento e del Consiglio» – la posizione del Parlamento europeo rimane eccessivamente debole sia per la vasta gamma di materie cui si applicano ancora le procedure di consultazione e di cooperazione, che lasciano entrambe l'ultima decisione al Consiglio, sia per le numerose materie dal cui procedimento decisionale esso è formalmente escluso: politica monetaria, cooperazione giudiziaria e politica estera e di sicurezza. Anche la nuova disposizione del Trattato di Maastricht sull'approvazione della designazione del Presidente e dei componenti della Commissione europea non è riuscita a connotare politicamente tale istituzione che resta agli occhi dell'opinione pubblica un organismo essenzialmente burocratico, costituito attraverso una procedura prevalentemente diplomatica.

Anche nel corso della visita al Segretariato generale del Consiglio sono state confermate talune perplessità sul ruolo del Comitato di conciliazione, organismo composto pariteticamente dal Consiglio e da rappresentanti del Parlamento europeo, che riveste una posizione essenziale nella fase finale della procedura di codecisione. Dal punto di vista della ripartizione dei poteri si è confermata l'esigenza di approfondire la riflessione sulla doppia natura del Consiglio, organo esecutivo in competizione, per tale funzione, con la Commissione europea e sorta di «Camera alta», con un ruolo preminente nel procedimento legislativo in relazione al quale ha avviato una trasformazione del suo modo di lavorare. Come i funzionari del Consiglio e il rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Cavalchini, hanno infatti illustrato alla Giunta, negli ultimi anni si è posto il problema di adeguare il funziona-

mento del Consiglio – che quando agisce come «legislatore» non può più essere assimilato ad una qualunque Conferenza o Comitato intergovernativi – a quelle esigenze di trasparenza e pubblicità dei lavori proprie dei Parlamenti.

I Parlamenti nazionali, da parte loro, accortisi che la cessione di poteri che deriva dal processo di integrazione non comporta talora un corrispondente trasferimento di attribuzioni all'istanza parlamentare europea, hanno progressivamente accentuato la loro partecipazione alla cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario. Tale partecipazione si è esplicitata attraverso un più diretto controllo sull'attività svolta dai rispettivi Governi, legislatori in quanto componenti del Consiglio, e lo sviluppo delle forme di collaborazione interparlamentare. Queste, a loro volta, si sono articolate su vari livelli che comprendono la moltiplicazione delle Conferenze periodiche dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea – previste con cadenza biennale, ve ne sono state ben quattro nel 1997, includendo la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti del Mediterraneo dove i Parlamenti dell'Europa centro-settentrionale sono stati rappresentati dal Parlamento europeo – le periodiche riunioni della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), che si riuniscono ogni semestre nel paese che esercita la presidenza di turno, le tavole rotonde promosse dalle Commissioni del Parlamento europeo con le Commissioni omologhe dei Parlamenti nazionali, il sempre più frequente scambio di visite bilaterali di delegazioni parlamentari (negli ultimi mesi la Giunta ha ricevuto rappresentanti dei Parlamenti francese e svedese nonché dei Parlamenti di numerosi paesi candidati all'adesione), e la crescita di una rete di contatti amministrativi e telematici per lo scambio di informazioni e documentazione.

Il Trattato di Maastricht ha riavvicinato i cittadini all'Unione europea anche attraverso l'istituzione del Mediatore europeo, no-

minato dal Parlamento europeo, di una politica della sanità e di una politica dei consumatori e completando le disposizioni sull'accesso dei privati alle procedure di tutela giurisdizionale e, in particolare, al Tribunale di prima istanza di Lussemburgo. A tale riguardo la Giunta ha avuto modo di constatare, ascoltando i presidenti della Corte di giustizia, Iglesias, e del Tribunale di prima istanza, Saggio, ed i giudici ed avvocati generali Mancini, Tesauro e La Pergola, come sotto questo punto di vista stia crescendo la consapevolezza dei cittadini europei di poter disporre di appositi strumenti per tutelare i diritti che sono loro riconosciuti dall'Unione europea. A proposito delle procedure contenziose la Giunta deve rilevare come la giurisprudenza comunitaria e l'articolo 171 del Trattato di Maastricht rendano sempre più onerose le violazioni del diritto comunitario - per cui l'Italia continua purtroppo a caratterizzarsi - giacché la Corte può condannare lo Stato inadempiente non solamente a pagare una multa ma anche a risarcire i privati cui l'inadempimento dello Stato ha cagionato un danno.

L'incontro con il ministro Lo Iacono e con il giudice Salazar, funzionari che seguono per conto della Rappresentanza italiana la cooperazione giudiziaria, ha consentito alla Giunta di verificare come le macchinose procedure del Trattato di Maastricht - che prevede la possibilità di concludere convenzioni da sottoporre al procedimento di ratifica ovvero adottare azioni o posizioni comuni all'unanimità - non abbiano permesso all'Unione europea di conseguire grandi progressi in questo campo. Sono state infatti stipulate numerose Convenzioni, tra cui quella su Europol, che sono ancora in corso di ratifica mentre il criterio dell'unanimità ha consentito raramente di giungere a decisioni operative, ostacolate tra l'altro dalla sovrapposizione con le disposizioni degli Accordi di Schengen.

Per quanto concerne invece la politica estera e di sicurezza comune (PESC) i funzionari del Segretariato generale del Consiglio hanno risposto ai quesiti sulla scarsa

incidenza dell'Unione europea nello scenario politico internazionale rilevando in primo luogo come delle disposizioni istituzionali non siano sufficienti a realizzare la convergenza di diverse tradizioni nazionali in un settore così sensibile come la politica estera in un numero di anni molto inferiore a quello che è stato necessario per altri grandi processi quali il mercato unico.

Nonostante le difficoltà che derivano alla realizzazione di una politica comune quando coesistono nell'Unione Stati membri di un'Alleanza militare e Stati neutrali, paesi dotati di armi atomiche o paesi contrari al nucleare, sono stati tuttavia conseguiti alcuni, seppur deboli, progressi. Tra questi i funzionari del Consiglio hanno rilevato la possibilità di pervenire ad una posizione comune nell'ambito del negoziato sul Trattato di non proliferazione nucleare - posizione che ha avuto un peso di grande rilievo come punto di riferimento nel corso del negoziato - nonché, grazie al combinato disposto dalle disposizioni del Trattato di Maastricht sulla PESC e di quelle sulla cooperazione giudiziaria, la realizzazione di una posizione comune dell'Unione europea nell'ambito di diverse convenzioni internazionali sulla lotta alla criminalità e su questioni giudiziarie.

Nonostante sia rimasta irrisolta la prospettiva della convergenza istituzionale fra Unione europea e Unione dell'Europa occidentale (UEO), in applicazione del Trattato di Maastricht è stato possibile realizzare delle forme di cooperazione tra i due organismi quali l'affidamento all'UEO del compito di formare una forza di polizia a Mostar nonché, sull'esempio di tale modello, di compiti analoghi in altri paesi dell'Europa centrale ed orientale.

3. Le prospettive di sviluppo dell'Unione europea e il Trattato di Amsterdam

3.1 Le attese della Conferenza intergovernativa

La conclusione del Trattato di Maastricht fu preceduta da un grande evento, peraltro

mai più ripetuto, che vide nel novembre del 1990 riunita a Roma una Conferenza dei Parlamenti degli Stati della Comunità europea e del Parlamento europeo, cosiddette «Assise». Da tale Conferenza erano scaturite una serie di attese, soprattutto in termini di rafforzamento della democraticità delle istituzioni comunitarie, di capacità della Comunità europea di essere presente sullo scenario mondiale come soggetto politico e di ravvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee, le quali non poterono essere del tutto soddisfatte con il Trattato firmato il 7 febbraio 1992. Nonostante i progressi che sono stati conseguiti in altri campi, diano illustrati, era rimasta giustamente forte la percezione che la dimensione economica e monetaria prevasse su quella politica e sociale. Tale sentimento veniva peraltro rafforzato dalla posizione britannica, che aveva impedito a Maastricht di includere le disposizioni sulla politica sociale nel corpo del Trattato costringendo i negoziatori a farne oggetto di un protocollo separato, firmato solamente da 11 Stati membri su 12 e destinato, pertanto, a produrre effetti giuridici limitati.

Partendo dalla consapevolezza dei suddetti limiti, con la nuova Conferenza intergovernativa si è cercato di compiere dei passi avanti tenendo conto, tuttavia, dell'esigenza di seguire un approccio realistico poichè, come aveva dimostrato il referendum danese del 1992, che rischiò di far naufragare il Trattato di Maastricht, non erano possibili dei progressi formali che non tenessero conto della sensibilità dell'opinione pubblica dei vari Stati.

Ciononostante, come ha rilevato il Commissario europeo responsabile per gli affari istituzionali, Oreja, lo scorso novembre, il tenore, per alcuni versi deludente, delle conclusioni della nuova Conferenza intergovernativa potrebbe essere ascrivibile al fatto che il Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997 è stato ancora una volta dominato, in termini politici e psicologici, dalle

decisioni da assumere sulle prossime scadenze dell'unione monetaria.

Lo stesso commissario Oreja, così come i commissari Bonino e Monti e il vice presidente del Parlamento europeo, Imbeni, nel corso degli incontri tenuti con la Giunta, pur sottolineando i limiti riscontrati dai rispettivi punti di vista, hanno tuttavia invitato i Parlamenti nazionali a procedere con sollecitudine alla ratifica del Trattato di Amsterdam, anche al fine di avviare quanto prima un nuovo tavolo negoziale per le ulteriori riforme che si rendono necessarie.

3.2 Una Europa più vicina ai cittadini: occupazione, diritti sociali e fondamentali e spazio giuridico comune

Il Trattato di Amsterdam include fra gli obiettivi dell'Unione, all'articolo B, come già previsto nel Trattato sulla Comunità europea, la promozione di un elevato livello di occupazione. All'articolo 3 del Trattato sulla Comunità europea viene inoltre aggiunto, fra le azioni della Comunità europea, la promozione del coordinamento tra le politiche del lavoro degli Stati membri in vista di una strategia coordinata per l'occupazione. Ma con il Trattato di Amsterdam si è soprattutto inserito un nuovo titolo specificamente destinato all'occupazione, tema che rientra sicuramente fra le priorità dei cittadini europei e rispetto al quale, se l'Europa avesse rinunciato ad affrontarlo, avrebbero perduto di significato i sacrifici e le «limitazioni» di sovranità richiesti in nome del processo di integrazione europea. In base a tale titolo, benchè un alto livello di occupazione divenga una delle priorità delle Comunità europee, gli Stati membri mantengono una competenza esclusiva sulla materia. Essi si impegnano tuttavia a rispettare gli orientamenti comunitari di politica economica e le linee guida sull'occupazione elaborate dal Consiglio sentiti, fra l'altro, il Parlamento europeo e un istituendo «Comitato per l'occupazione», sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo. Il Consiglio può anche indirizzare delle raccoman-

dazioni agli Stati membri ovvero adottare delle misure incentivanti - esclusa l'armonizzazione delle legislazioni nazionali - destinate a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri e a sostenere la loro azione nel campo dell'occupazione. Con una decisione con pochi precedenti, che dimostra il carattere prioritario riconosciuto alla materia dall'Unione europea, in occasione del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenutosi a Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997, si è deciso di dare immediata applicazione alle disposizioni del titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, prima ancora che sia completato il suo procedimento di ratifica.

Con il Trattato di Amsterdam sono state anche incluse nel testo dei Trattati quelle disposizioni del protocollo sociale che nel Trattato di Maastricht figuravano solo in allegato.

Il nuovo capitolo sulla politica sociale - che, come rilevato dal commissario Oreja, costituirà il fondamento per l'adozione di specifiche misure legislative comunitarie - inserisce la promozione dell'occupazione fra gli obiettivi della politica sociale assieme al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, al dialogo sociale, allo sviluppo delle risorse umane e alla lotta contro l'emarginazione. In tale prospettiva potranno essere adottate, con la procedura di codecisione, direttive comunitarie sull'ambiente e le condizioni di lavoro, sulla sicurezza, l'informazione e la consultazione dei lavoratori e sulla parità fra uomini e donne. Con la procedura di codecisione possono essere anche approvate misure volte a incentivare la cooperazione fra gli Stati membri, aspetto che può essere oggetto di specifiche iniziative della Commissione. Decidendo all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio potrà inoltre adottare misure in materia di sicurezza e protezione sociale, di rappresentanza e difesa collettiva dei lavoratori, di condizioni di impiego di cittadini extracomunitari e di promozione dell'occupazione.

Il capitolo sulla protezione sociale prevede inoltre che la Commissione possa assumere iniziative per promuovere la consultazione fra le parti sociali che possono condurre ad accordi formalizzati con decisione del Consiglio. Fra le altre disposizioni viene sancito l'impegno fra gli Stati membri a mantenere l'equivalenza nei regimi di congedo retribuito e il riconoscimento al Parlamento europeo della facoltà di richiedere alla Commissione l'elaborazione di relazioni su aspetti specifici della politica sociale.

Nel complesso, apprezzando i progressi realizzati nel campo della politica sociale, la Giunta non può non rilevare una certa incongruenza tra la chiara scelta assunta a Maastricht in favore della moneta unica e la prudenza che invece permane nel campo della politica sociale, dove si riscontra che la maggioranza degli Stati membri difende la prevalente competenza nazionale in materia di politiche per l'occupazione mentre in altri settori importanti della politica sociale perdura il macchinoso sistema dell'unanimità.

Si deve tuttavia rilevare che ad Amsterdam sono state assunte anche altre importanti decisioni volte a riavvicinare i cittadini alle istituzioni europee. Oltre ai diritti sociali sono state infatti sviluppate le norme sui diritti fondamentali precisando che queste costituiscono un parametro per decidere l'ammissione di nuovi Stati membri e prevedendo che, in caso di gravi violazioni da parte di uno Stato membro, possa anche essere sospeso il suo diritto di voto nel Consiglio. Nel nuovo Trattato sono inoltre inserite disposizioni sulla lotta ad ogni tipo di discriminazione, sulla promozione dell'uguaglianza fra uomini e donne, sui diritti connessi alla cittadinanza, sul rispetto della diversità delle culture e sull'istituzione di un organo di controllo incaricato di sorvegliare il rispetto della normativa comunitaria sulla protezione della riservatezza delle persone. In allegato al Trattato figurano altresì delle dichiarazioni sull'abolizione della pena di morte, sulla tutela delle persone handicappate nell'ambito della legisla-

zione sul mercato interno, sul rispetto dello *status* delle comunità religiose e sulla dimensione europea del volontariato.

Un altro compito di rilevante interesse per i cittadini – sia per gli aspetti afferenti l'effettiva libertà di circolazione, sia per quelli inerenti alla sicurezza personale e agli strumenti di tutela giurisdizionale – è quello della cooperazione giudiziaria e di polizia, dei controlli alle frontiere e della politica di asilo e immigrazione. Su tali materie si incentrano alcune delle modifiche più rilevanti dei Trattati vigenti: ad esse viene infatti dedicato un nuovo titolo del Trattato sulla Comunità europea (TCE) che segna il trasferimento di alcuni importanti aspetti di queste politiche nella sfera di applicazione delle procedure comunitarie. Resta circoscritta all'ambito della cooperazione intergovernativa la cooperazione in materia di polizia e diritto penale. Il nuovo titolo IV del TCE, dunque, prevede una fase transitoria di cinque anni entro il termine della quale dovranno essere adottate misure sui controlli alle frontiere, l'asilo, i rifugiati e l'immigrazione garantendo altresì la libera circolazione delle persone e la prevenzione e la lotta contro il crimine. Altre disposizioni dello stesso titolo prevedono l'adozione di misure di cooperazione giudiziaria in materia civile nonché la possibilità di applicare la procedura di codecisione al settore, previo accordo unanime del Consiglio, trascorso il suddetto termine.

A seguito della «comunitarizzazione» della politica d'asilo, immigrazione e giudiziaria in materia civile è stato quindi modificato anche il titolo VI del Trattato sull'Unione europea, che dopo la ratifica riguarderà solamente la cooperazione di polizia e di diritto penale. Vengono pertanto delineati gli obiettivi e le azioni da svolgere nell'ambito della cooperazione di polizia ridefinendo anche i compiti di Europol. La cooperazione giudiziaria in materia penale comprende misure sui procedimenti e sull'esecuzione delle decisioni, sull'estradizione, sulla compatibilità delle normative nazionali applicabili e sulla prevenzione dei

conflitti giudiziari. Un aspetto particolarmente rilevante è che potranno essere adottate «decisioni quadro», molto simili alle direttive comunitarie, sulle suddette materie e sulla definizione di norme minime sugli elementi costitutivi dei reati e sulle sanzioni applicabili per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito degli stupefacenti.

In tale ambito vengono anche estese le competenze del Parlamento europeo – più incisive per quanto concerne le politiche dei visti e di cooperazione giudiziaria civile e meramente consultive nel campo della cooperazione di polizia e di diritto penale – e della Corte di giustizia. I giudici della Corte incontrati dalla Giunta hanno peraltro rilevato che le clausole previste dall'articolo 73P, che sancisce l'incompetenza della Corte nei casi connessi a problemi di ordine pubblico e di sicurezza interna, dovrebbero limitare sensibilmente lo sviluppo dell'attività della Corte nel campo delle politiche di asilo e di immigrazione.

Il Protocollo n. 2 prevede infine il progressivo assorbimento degli accordi di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

In tale prospettiva diversi interlocutori incontrati dalla Giunta, fra cui i Commissari europei ed i funzionari della Rappresentanza italiana e del Segretariato generale del Consiglio, hanno sottolineato come l'attuazione delle nuove misure di cooperazione giudiziaria e di politica d'asilo e immigrazione, il recepimento degli accordi di Schengen nel diritto comunitario e la conseguente ridefinizione delle intese con gli Stati membri che non partecipano a Schengen nonché con Islanda e Norvegia, che aderiscono a Schengen con uno specifico *status*, costituiranno un grosso impegno per le istituzioni comunitarie nei prossimi anni, dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam, anche se la produzione normativa che scaturirà da tali attività non sarà comunque paragonabile all'enorme mole di atti posti in essere per il completamento del mercato unico.

Altre disposizioni del nuovo Trattato che muovono dall'esigenza di ravvicinare i cittadini alle istituzioni europee sono quelle sull'ambiente. Nell'ambito delle preesistenti norme sull'ambiente viene infatti introdotto il concetto di sviluppo sostenibile nella prospettiva del quale devono essere ridefinite tutte le politiche comunitarie, ai sensi del nuovo articolo 3C. A tal fine vengono anche integrate le precedenti disposizioni sul mercato unico, modifiche che hanno suscitato la perplessità dei rappresentanti della Confindustria per la parte che, consentendo agli Stati membri, previo consenso della Commissione, delle deroghe alle misure comunitarie in virtù di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente, potrebbe sostanzialmente comportare una regressione nel processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Altri aspetti che vengono incontro alla sensibilità dell'opinione pubblica sono le nuove disposizioni sulla sanità pubblica, in materia di prevenzione dei danni derivanti dall'uso di stupefacenti, di organi e sostanze di origine umana ed emoderivati, di impatto sulla salute umana di misure veterinarie e fitosanitarie e di incentivazione per migliorare la protezione della salute umana, e sulla tutela dei consumatori, in relazione alla quale viene riconosciuto all'Unione europea il potere di svolgere controlli sulla politica attuata dagli Stati membri.

3.3 La riduzione del deficit democratico: i poteri del Parlamento europeo e la partecipazione dei Parlamenti nazionali

Uno dei risultati più rilevanti del Trattato di Maastricht, sottolineato sia dai commissari Bonino, Monti e Oreja, sia dal vice presidente del Parlamento europeo Imbeni, sia da altri interlocutori incontrati dalla Giunta, è stato il rafforzamento del grado di democraticità delle istituzioni comunitarie conseguito al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tale risultato è ascrivibile essenzialmente alla semplificazione della procedura di codecisione - viene abo-

lita la «quarta» lettura, un progetto comune non approvato dal Comitato di conciliazione si considera definitivamente non adottato, senza che sia più necessaria una nuova formale pronuncia in senso negativo del Parlamento europeo - ed alla sua estensione ad una vasta gamma di materie. Fra queste figurano materie già di competenza della Comunità europea, ma a cui il Trattato di Maastricht e le disposizioni precedenti prevedevano l'applicazione delle procedure di cooperazione o di consultazione, e materie introdotte con lo stesso Trattato di Amsterdam.

Benchè il Parlamento europeo auspicasse una maggiore estensione del campo di applicazione delle procedure di codecisione e di parere conforme - resta la mera procedura consultiva per importanti settori quali le disposizioni fiscali, le direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni nazionali con incidenza diretta sul mercato comune, le modifiche del protocollo su disavanzi eccessivi o la convocazione delle Conferenze intergovernative per le modifiche dei Trattati - si deve tuttavia riconoscere che il nuovo Trattato costituisce un significativo progresso.

Un'altra novità significativa del Trattato di Amsterdam è costituita dal riconoscimento, con uno specifico protocollo, del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Al Trattato di Maastricht erano allegate al riguardo due dichiarazioni di principio che richiamavano, tra l'altro, l'eventualità di una riconvocazione della Conferenza dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e del Parlamento europeo.

Il Protocollo n. 9 del Trattato di Amsterdam, che peraltro è il frutto di specifiche proposte dei Parlamenti nazionali formulate in occasione della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) di Roma e di Dublino del 1996, incoraggia una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea stabilendo che una proposta legislativa non possa essere posta all'ordine

del giorno del Consiglio per l'approvazione prima di sei settimane dalla sua presentazione da parte della Commissione, onde consentire un termine congruo ai Parlamenti nazionali per esprimersi nei confronti dei rispettivi Governi. Lo stesso Protocollo riconosce formalmente che la COSAC può presentare i propri contributi che ritiene utili alle istituzioni dell'Unione europea con particolare riferimento ai progetti di testi giuridici e legislativi inerenti allo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, ai diritti fondamentali e all'applicazione del principio di sussidiarietà.

All'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è dedicato il Protocollo n. 7 allegato al nuovo Trattato. Tale protocollo - che non ha recepito talune proposte tedesche volte a formulare un'elencazione tassativa delle materie di rispettiva competenza - stabilisce che l'azione della Comunità non vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato ma anche che il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dai Trattati, come interpretati dalla Corte di giustizia. In altri termini si indica che la sussidiarietà è un concetto dinamico che aiuta a definire il modo in cui, nei settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità, tali competenze concorrenti debbono essere esercitate a livello comunitario. Vengono pertanto fissati dei criteri che giustificano l'azione comunitaria, con riferimento alla configurazione di problemi transnazionali che trascendono l'azione dei singoli Stati ed alla possibilità di conseguire maggiori vantaggi agendo a livello comunitario. Vengono anche formulate indicazioni nei confronti della Commissione che dovrà, tra l'altro, giustificare le proprie proposte legislative in relazione all'applicazione del principio di sussidiarietà, valutarne gli oneri che ricadono sui cittadini, sugli operatori economici e sui vari livelli istituzionali e presentare una relazione annuale.

Si devono ritenere in linea con l'esigenza di conferire maggiore democraticità alle istituzioni comunitarie anche le nuove disposizioni volte a rafforzare la posizione del Comitato delle Regioni, organismo di rappresentanza delle istituzioni che sono più vicine alle esigenze concrete dei cittadini, come rilevato nell'incontro svolto dalla Giunta a Bruxelles con i rappresentanti di tale Comitato. Tra queste disposizioni figurano il pieno riconoscimento dell'autonomia amministrativa e regolamentare, la definizione dell'incompatibilità con il mandato al Parlamento europeo e l'attribuzione al Parlamento europeo della facoltà di richiedere pareri al Comitato delle Regioni. Nell'incontro svoltosi a Bruxelles i rappresentanti di tale Comitato hanno tuttavia espresso il proprio disappunto perchè nel Trattato non si è specificato che i membri del Comitato devono essere obbligatoriamente componenti elettivi degli enti regionali e locali degli Stati membri.

3.4 L'affermazione dell'identità europea sulla scena internazionale

L'affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale figurava già tra gli obiettivi definiti con il Trattato di Maastricht. Con il Trattato di Amsterdam vengono tuttavia conseguiti importanti progressi per dare contenuto concreto a tale obiettivo, i quali, come rilevato dal commissario europeo Bonino, costituiscono uno dei punti qualificanti del nuovo accordo. Tra gli aspetti più significativi, illustrati alla Giunta dal rappresentante del Ministro degli affari esteri alla Conferenza intergovernativa, ministro Fagiolo, e dallo stesso ministro Dini e dai funzionari del Segretario generale del Consiglio, figura l'istituzione della figura di un Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC), che coinciderà con il Segretario generale del Consiglio, che potrà avvalersi del supporto di una cellula di programmazione destinata tra l'altro a pianificare esercitazioni e ad elaborare analisi in collaborazione con l'UEO

per la prevenzione delle crisi internazionali. Cambierà anche la composizione della «troika» che rappresenterà l'Unione all'estero, che sarà costituita dalla Presidenza di turno, assistita dal Segretario generale del Consiglio, dalla Commissione e dallo Stato membro che eserciterà la Presidenza successiva mentre scompare dalla «troika» lo Stato membro che ha esercitato la Presidenza precedente.

Un'altra modifica di estremo rilievo consiste nell'estensione del voto a maggioranza qualificata alla definizione di azioni e posizioni comuni ed all'adozione delle relative decisioni applicative salvo il caso di decisioni che abbiano implicazioni di carattere militare, per cui resta necessaria l'unanimità. Il consenso unanime resta necessario anche per la definizione dei principi e degli orientamenti generali della PESC ma un'altra importante innovazione prevede che l'astensione non equivalga ad un veto, disciplinando la ripartizione degli oneri finanziari nel caso di decisioni assunte con astensioni.

L'Unione riconosce altresì la propria competenza a condurre operazioni militari di carattere umanitario ovvero destinate al mantenimento e al ristabilimento della pace e alla gestione delle crisi, operazioni che precedentemente erano previste, ai sensi della dichiarazione di Petersberg, solamente nell'ambito delle competenze dell'UEO. La ridefinizione dei rapporti istituzionali con tale organismo rimane uno dei punti più controversi delle disposizioni sulla PESC. La doppia funzione dell'UEO, quale componente di difesa dell'Unione europea e strumento dell'identità europea nell'ambito della NATO, unita alla presenza di Stati membri neutrali ed ai timori di indebolimento dei legami transatlantici di altri Stati, non hanno consentito di risolvere definitivamente la questione dell'integrazione istituzionale fra l'Unione e l'UEO. Tale obiettivo viene indicato nel nuovo Trattato senza però precisare alcuna data di riferimento e rimettendo la decisione ad una delibera unanime del Consiglio europeo che dovrà

essere ratificata dagli Stati membri. Il Trattato di Amsterdam prevede comunque un rafforzamento dei legami operativi con l'UEO che, destinata ad elaborare ed attuare le azioni dell'Unione con implicazioni nel settore della difesa, dovrà consentire la partecipazione a tali azioni anche a quegli Stati membri dell'Unione che non aderiscono ancora all'UEO. Benchè non si possa ancora parlare di una difesa comune in senso pieno - viene anche inserito nel Trattato un generico riferimento alla cooperazione nel settore degli armamenti - nel corso degli incontri svolti dalla Giunta si è constatato comunque come le nuove disposizioni del Trattato consentano di far fronte, salvo verificare la volontà politica, alle più consuete emergenze internazionali in un contesto che richiede, più che misure di difesa intese in senso tradizionale, interventi umanitari e di gestione e prevenzione delle crisi.

Il nuovo accordo non comporta invece importanti innovazioni nel campo delle relazioni economiche internazionali. Si rileva al riguardo che i rappresentanti della Confindustria hanno espresso la loro perplessità per la nuova formulazione dell'articolo 113 del Trattato sulla Comunità europea, concernente i poteri negoziali della Commissione nel caso di accordi commerciali. Il mancato riconoscimento della competenza della Commissione europea a trattare i servizi e la proprietà intellettuale, salvo improbabile mandato unanime del Consiglio, indebolirebbe infatti la posizione dell'Unione europea nei negoziati commerciali internazionali.

Si deve infine rilevare come la mancata modifica di alcune disposizioni vigenti mantenga una situazione di penalizzazione del Parlamento europeo nel contesto delle decisioni assunte in materia di relazioni politiche ed economiche internazionali. L'Assemblea continua infatti ad essere esclusa da ogni decisione inerente alla PESC - salvo l'approvazione delle relative spese di bilancio, l'applicazione al settore della disci-

plina sulla trasparenza ed il diritto all'informazione riconosciuto dall'articolo J.11 - nonché dagli accordi di politica commerciale. Nella definizione degli altri accordi internazionali, salvo gli accordi di adesione, di associazione ovvero che definiscono un quadro istituzionale di cooperazione e che comportano modifiche di norme approvate con procedura di codecisione, al Parlamento viene inoltre riconosciuto un mero ruolo consultivo, anche se essi riguardano settori cui si applica la procedura di codecisione. In altri termini, nell'ambito degli accordi economici internazionali il Parlamento europeo lamenta una privazione di competenze analoga a quella riscontrata dai Parlamenti nazionali nei confronti dell'Unione europea.

Nel corso degli incontri della Giunta i commissari europei Bonino e Oreja hanno inoltre rilevato come le nuove e più incisive responsabilità derivanti per la Commissione europea anche in materia di relazioni internazionali richiederanno una sua riorganizzazione interna, procedendo ad un accentramento di quelle competenze inerenti alle relazioni esterne che attualmente sono ripartite fra almeno quattro Commissari, che si alternano alle riunioni del Consiglio inerenti alla politica internazionale.

3.5 Delle istituzioni comunitarie più flessibili e trasparenti

Un elemento che in futuro potrebbe rivelarsi un importante fattore dinamico per le istituzioni comunitarie è costituito dalla codificazione della cooperazione «a geometria variabile» che, nei fatti, era già presente nella vita dell'Unione se si considerano le varie forme di partecipazione differenziata previste nell'ambito dell'unione monetaria, del protocollo sociale, degli accordi di Schengen e dell'UEO. Gli accordi di Amsterdam prevedono pertanto l'introduzione di un nuovo titolo VI-bis - che diverrà il titolo VII - nel Trattato sull'Unione europea denominato «Disposizioni su una cooperazione

rafforzata». Tale titolo, mutuando nell'Unione europea l'esperienza apprezzabile degli «accordi in forma ristretta» del Consiglio d'Europa, prevede che nell'ambito dell'Unione europea un nucleo composto almeno dalla maggioranza degli Stati membri possa procedere a forme di cooperazione rafforzata anche senza la partecipazione degli altri Stati membri, a condizione di non ledere gli interessi di questi ultimi e di rispettare i principi e gli obiettivi dell'Unione.

Tale forma di cooperazione risponde all'esigenza di dotare le istituzioni comunitarie di quella flessibilità necessaria soprattutto nella prospettiva dell'ampliamento, per inquadrare nuovi settori di cooperazione nell'ambito dell'Unione senza dover ogni volta ricorrere alla complessa procedura prevista per le modifiche di Trattati - con la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa - ovvero ad intese esterne alla Comunità europea, quali la non esaltante esperienza degli accordi di Schengen. La disciplina che è stata concordata tiene conto, tuttavia, dei rischi rilevati anche dal commissario Bonino, sulla possibile, deprecabile configurazione di un'Europa «à la carte». Per tali motivi sono state previste una serie di garanzie quali l'inclusione di tale materia nella sfera di competenza della Corte di giustizia, l'esclusione della sua applicabilità ai settori di competenza esclusiva della Comunità e l'impegno a non creare discriminazioni fra i cittadini degli Stati membri, a restare nei limiti delle competenze già conferite alla Comunità e a non introdurre restrizioni agli scambi. L'instaurazione di una cooperazione rafforzata è autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata ma ciascuno Stato membro può porre un veto per importanti motivi di politica interna, nel qual caso la proposta viene sottoposta al Consiglio europeo che si pronuncia all'unanimità. Vengono anche riconosciute importanti funzioni alla Commissione europea che, per le iniziative di cooperazione rafforzata da svolgere nell'ambito della Co-

munità, ha il potere di bloccare l'iniziativa rifiutandosi di presentare la relativa proposta e di pronunciarsi sull'ammissione di nuovi Stati membri che si siano inizialmente autoesclusi. Nell'ambito della cooperazione di polizia e di diritto penale la Commissione si limita invece a formulare dei pareri al Consiglio sulle iniziative di cooperazione rafforzata e sull'eventuale ammissione di nuovi Stati membri.

Secondo il commissario Bonino la cooperazione rafforzata ha costituito un espediente per evitare un dibattito più approfondito sull'Unione e, per quanto concerne il «pilastro» comunitario, se ne dovrebbe limitare l'applicazione ad aspetti circoscritti quali le normative ambientali.

Un limite oggettivo di tale istituto è che non ne viene prevista l'estensione al settore in cui sarebbe stata forse più necessaria: la PESC. Le disposizioni procedurali sulla cooperazione rafforzata si applicano infatti solamente alle politiche comunitarie ed alla cooperazione di polizia e di diritto penale ma non alla politica estera e di sicurezza comune. Nell'ambito del nuovo titolo V del Trattato sull'Unione europea, concernente la PESC, il paragrafo 4 dell'articolo J.7 precisa tuttavia che, a condizione di non ostacolare il Trattato, sono ammesse forme di cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri a livello bilaterale nell'ambito dell'UEO o dell'Alleanza atlantica.

Il Trattato di Amsterdam persegue anche l'obiettivo di realizzare istituzioni più trasparenti, oltre che più flessibili, migliorando nel contempo la qualità della legislazione comunitaria.

Per quanto concerne la trasparenza, il nuovo articolo 191A del Trattato sulla Comunità europea obbliga il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione a garantire ai cittadini l'accesso ai rispettivi documenti prevedendo che, con procedura di co-decisione, siano definite le eventuali limitazioni applicabili al diritto di accesso. La stessa procedura si applica per disciplinare il diritto di accesso ai settori della PESC e della cooperazione di polizia e di diritto pe-

nale. Una dichiarazione allegata al Trattato riconosce inoltre agli Stati membri la facoltà di chiedere alla Commissione e al Consiglio di non comunicare a terzi un atto che promani da tali Stati senza loro previo accordo.

In relazione alla qualità ed alla semplificazione del diritto comunitario la dichiarazione n. 39 allegata al Trattato invita Parlamento, Commissione e Consiglio a fissare di comune accordo e a rispettare degli orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria ed a fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi.

La parte seconda del Trattato di Amsterdam, infine, reca disposizioni redazionali volte a semplificare e migliorare il testo dei Trattati sulla Comunità europea, sull'Euratom e sulla CECA, sopprimendo le disposizioni obsolete, adattando di conseguenza le altre disposizioni e rinumerando i rispettivi articoli.

3.6 Le ulteriori riforme necessarie nella prospettiva dell'ampliamento

In allegato al Trattato di Amsterdam figura una dichiarazione di Belgio, Francia e Italia che osserva come il trattato stesso non risponda alla necessità di progressi sostanziali sulla via del rafforzamento delle istituzioni, progressi indispensabili prima della conclusione dei negoziati di adesione. Con la stessa dichiarazione i firmatari attestano la loro determinazione a perseguire l'applicazione del protocollo «D» allegato al Trattato - che prevede che la composizione della Commissione sia ridotta ad un rappresentante per ciascuno Stato membro contestualmente alla ridefinizione della ponderazione del voto in seno al Consiglio nonchè la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa prima che l'Unione raggiunga il numero di venti componenti - e sollecitano una estensione significativa del ricorso del voto a maggioranza qualificata.

In occasione delle audizioni dinanzi alla Giunta ed alla Commissione affari esteri, il ministro degli affari esteri Dini ha precisato che la suddetta dichiarazione non preclude l'avvio dei negoziati con i paesi candidati all'adesione bensì sottolinea l'esigenza di procedere agli ulteriori adeguamenti istituzionali necessari prima della formale ammissione dei nuovi Stati membri. Tali adeguamenti - come sottolineato da quasi tutti gli interlocutori della Giunta, commissari europei, parlamentari europei, funzionari del Consiglio e della Rappresentanza italiana e rappresentanti delle forze sociali - si rendono necessari poichè una Comunità concepita per sei Stati membri non può più affrontare come un mero problema aritmetico la prospettiva di un allargamento fino a venti - ventisei Stati membri, salvo pervenire ad una situazione di paralisi istituzionale.

Si pone pertanto un problema di funzionalità della Commissione, che per poter agire come un vero esecutivo non deve divenire un'Assemblea, e di ridefinizione della ponderazione dei voti nel Consiglio, onde evitare che una maggioranza di Stati di dimensioni ridotte vincoli l'insieme di quegli Stati che rappresentano la maggioranza della popolazione dell'Unione.

Si pone inoltre l'esigenza di un maggior ricorso alla procedura della maggioranza qualificata onde evitare che l'invocazione dell'unanimità in un consesso di più di venti Stati impedisca all'Unione di decidere e di agire in un'ampia gamma di materie. Come sottolineato, ad esempio, dal commissario Monti, il persistere dell'unanimità nella politica fiscale impedisce l'esplicitarsi di una politica economica che bilanci e sostenga le politiche adottate dalle istituzioni monetarie.

Su questi temi si è anche soffermata la tavola rotonda sul Trattato di Amsterdam promossa dalla Commissione affari istituzionali del Parlamento europeo lo scorso ottobre, che ha visto la partecipazione dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e di

cui la Giunta ha stabilito di acquisire gli atti alla presente indagine. In tale occasione, come peraltro rilevato anche dal commissario Oreja nell'incontro con la Giunta, è stata sottolineata l'esigenza di far tesoro dell'esperienza acquisita con la Conferenza intergovernativa che si è appena conclusa - che ha consentito di constatare come sia prevalso un approccio tecnico-diplomatico in assenza di una tensione politica volta ad assumere impegni più incisivi - utilizzando il procedimento di ratifica del Trattato di Amsterdam per avviare contestualmente nei vari Parlamenti nazionali una riflessione ed un dibattito sulle prossime scadenze politiche ed istituzionali. Ad avviso del commissario Oreja, infatti, taluni limiti degli attuali accordi non sarebbero ascrivibili a dissidi di fondo su soluzioni più avanzate bensì ad un insufficiente approfondimento del dibattito politico, che finora si è concentrato sulle questioni connesse all'integrazione monetaria.

Tale riflessione non potrà però incentrarsi esclusivamente su aspetti tecnico-istituzionali ma dovrà approfondire, come rilevato dal commissario Bonino, anche le prospettive politiche e l'identità dell'Unione europea.

4. Conclusioni

La Giunta rileva come la relazione della Commissione europea sulla convergenza - che riconosce come si sia costruito un quadro di stabilità duraturo per l'euro, garantito dall'istituzione di autorità monetarie indipendenti, dal mantenimento di finanze pubbliche sane e dal rafforzamento degli strumenti di vigilanza e di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri - sottolinei che l'UEM costituisca un'opportunità per l'attuazione di politiche favorevoli all'occupazione, aspetto di particolare interesse per la situazione politica e sociale dell'Italia. La Giunta esprime un particolare apprezzamento per il fatto che l'Unione europea, una volta conseguito l'obiettivo dell'UEM, nello spirito delle disposizioni di

politica sociale del Trattato di Amsterdam e del Vertice straordinario sull'occupazione di Lussemburgo, torni a collocare al centro della costruzione europea il benessere dei cittadini, obiettivo cui deve essere finalizzata la prosecuzione dell'impegno per il conseguimento del risanamento finanziario, che non costituisce dunque un fine a se stesso. Tale principio, che ha storicamente caratterizzato la nascita e lo sviluppo delle Comunità europee, è significativamente confermato laddove il documento presentato dalla Commissione europea il 25 marzo osserva che le fondamenta create dall'UEM potranno produrre appieno i loro effetti sul piano dell'occupazione solo se saranno accompagnate da progressi significativi in materia di aggiustamenti strutturali.

Alla luce di tali considerazioni la Giunta non può che esprimere apprezzamento anche per i riconoscimenti conseguiti dall'Italia nella riduzione del disavanzo pubblico e nella convergenza con gli altri parametri, da ultimo con la citata relazione della Commissione europea del 25 marzo 1998, ed esorta il Governo a proseguire gli sforzi per ridurre in termini significativi il debito in rapporto al PIL, sottolineando tuttavia il carattere strumentale di tale impegno rispetto ad obiettivi più vicini alle esigenze dei cittadini quali la lotta alla disoccupazione ed all'emarginazione, lo sviluppo della coesione economica e sociale e la realizzazione di istituzioni che garantiscano un governo trasparente dei processi economici europei e internazionali.

In tale prospettiva la Giunta ritiene opportuna una sollecita presentazione alle Camere del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) in modo da offrire ai *partner* europei ed alle istituzioni comunitarie un ulteriore elemento di conferma del processo di convergenza in tempi ragionevoli rispetto al parametro di un livello del debito prossimo al sessanta per cento del PIL. Contestualmente, tuttavia, sono necessarie nuove iniziative a livello nazionale ed europeo per assicurare un più efficace perseguimento di quegli

obiettivi in relazione ai quali strumenti come la flessibilità, la liberalizzazione e il completamento del mercato unico hanno dimostrato, da soli, di non essere sufficientemente incisivi. In tale contesto la Giunta rileva con preoccupazione un perdurante ritardo di sensibilità da parte dell'Unione europea che, se ha raggiunto più facilmente un consenso sull'integrazione dei mercati e della moneta, nonostante i progressi realizzati ad Amsterdam conserva un atteggiamento più prudente sulle politiche dell'occupazione, in merito alle quali il nuovo Trattato ribadisce la preminente competenza nazionale, e sull'armonizzazione fiscale, inopportuna frenata dal mantenimento del criterio dell'unanimità.

Per tali motivi la Giunta sottolinea il carattere aperto del presente documento che, offrendo una prima raccolta sistematica di elementi informativi, costituisce una base di partenza per l'avvio di una riflessione e non un punto di arrivo. Esso si ricollega pertanto alle altre iniziative della Giunta, quali l'indagine sull'Agenda 2000 e la riforma della politica agricola e dei Fondi strutturali nonchè il dibattito sul disegno di legge di ratifica del Trattato di Amsterdam, che dovranno essere valutate nell'ambito di una strategia complessiva che includa anche una più attenta valutazione dei mezzi idonei a colmare il divario fra le regioni più avanzate e il Mezzogiorno e le altre aree che si caratterizzano per i problemi di disagio sociale. In tale contesto è altresì opportuno che al processo di ampliamento verso l'Europa centrale ed orientale si accompagni lo sviluppo delle relazioni con i *partner* della Dichiarazione di Barcellona del 1995, cogliendo tale prospettiva anche come occasione per il rilancio dell'economia delle regioni dell'Italia che si affacciano sul Mediterraneo.

La Giunta sottolinea altresì come la proficua tensione posta nei confronti dell'ingresso nell'euro non possa cessare all'indomani della riunione del Consiglio europeo del 2 maggio, nella quale verranno decisi

gli Stati ammessi alla moneta unica, poichè proprio dal 1° gennaio 1999 l'Italia dovrà confrontarsi con le sfide che scaturiranno dai nuovi scenari: sul piano della finanza pubblica dovrà infatti perseverare l'impegno nel rispetto dei parametri onde non incorrere nelle sanzioni previste dal Trattato di Maastricht, che appesantirebbero in modo intollerabile gli oneri per il sistema economico e produttivo italiano. Sul piano dell'economia reale, aumentando la concorrenza europea a seguito dell'integrazione monetaria, si riproporrà con forza l'esigenza di attrezzare il paese in termini di capacità di competere, di adeguate politiche di formazione e del mercato del lavoro e di rafforzamento dell'efficienza della Pubblica amministrazione intesa come risorsa dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese italiane.

A tale riguardo la Giunta esorta altresì il Governo a proseguire l'impegno egregiamente avviato istituendo il Comitato nazionale e i Comitati provinciali per l'euro - per migliorare l'informazione dei cittadini e dei consumatori e promuovere il coinvolgimento degli operatori produttivi, commerciali e finanziari - e sottolinea altresì l'esigenza di utilizzare nel modo più efficace la fase di transizione fino al 2002, quando verranno introdotte le banconote in euro, considerando che la valuta avrà corso legale già dal 1° gennaio 1999. In tale prospettiva la Giunta auspica un ampio coinvolgimento dell'opinione pubblica - anche attraverso la scuola, le organizzazioni di categoria ed i mezzi di informazione stampata ed audiovisiva - ed esorta gli enti che erogano pubblici servizi, energia, acqua e telecomunicazioni, e gli operatori commerciali ad avviare con la massima tempestività la pubblicazione di conti, bollette e prezzi esposti nelle due valute, nazionale e comunitaria. A tal fine la Giunta auspica altresì un rapido completamento della normativa comunitaria e nazionale destinata a disciplinare le transazioni commerciali e le misure di tutela dei consumatori nella fase di transizione.

In relazione agli altri aspetti della partecipazione dell'Italia all'Unione europea la Giunta auspica in primo luogo una più approfondita riflessione sulle disposizioni concernenti i rapporti con l'Unione europea nell'ambito del dibattito sulle riforme costituzionali, tenendo conto delle osservazioni indicate al riguardo dal vice presidente del Parlamento europeo Imbeni - che ha espresso le proprie perplessità sull'opportunità di sottoporre a *referendum* tutti gli atti inerenti alla modifica dei Trattati e di svolgere un dibattito parlamentare su questioni oggetto di complessi negoziati quali la presentazione di candidature alle istituzioni comunitarie - e da altri interlocutori incontrati dalla Giunta nel corso dell'indagine. In particolare la Giunta condivide l'obiettivo di riconoscere nella Costituzione la prevalenza del diritto comunitario, nei settori in cui la Repubblica ha consentito a limitazioni di sovranità in favore del processo di integrazione europea, nonchè della costituzionalizzazione dell'autonomia della Banca centrale e sottolinea l'importanza di favorire una più idonea partecipazione delle Camere e delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, anche attraverso una specifica riflessione sulla diversificazione delle funzioni dei due rami del Parlamento. Tra gli altri aspetti che in tale dibattito potrebbero essere oggetto di maggiore approfondimento figurano l'eventuale configurazione di disposizioni costituzionali di raccordo fra la Banca d'Italia ed il Sistema europeo di banche centrali ed una rilettura delle nozioni di sovranità, cittadinanza e federalismo nella nuova prospettiva offerta dall'Unione europea.

Per quanto concerne il processo di riforma della Pubblica amministrazione avviato con l'attuazione delle cosiddette «leggi Bassanini», la Giunta esprime l'auspicio che la dimensione europea venga effettivamente considerata una priorità sia nell'organizzazione interna dei vari Ministeri, istituendo eventualmente degli specifici Uffici di coordinamento in ciascun Ministero, sia nell'eventuale ridefinizione delle funzioni e

dell'organizzazione del Dipartimento per le politiche comunitarie sia, più in generale, affrontando in modo globale il tema del coordinamento fra le varie amministrazioni nelle fasi formativa e applicativa del diritto comunitario. A tale proposito la Giunta ribadisce come l'esperienza svolta in altri paesi e le esigenze manifestate dalle forze sociali e dalle regioni confermino la necessità di individuare una figura unica nel Governo per assicurare in sede politica il coordinamento fra le varie amministrazioni e fra la fase ascendente e la fase attuativa del diritto comunitario, la partecipazione dell'Italia ai negoziati sul mercato interno, il dialogo con le Commissioni competenti per gli affari comunitari delle Camere, la redazione delle periodiche relazioni sull'Unione europea previste da disposizione di legge e la supervisione sull'attività del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie. In tale ottica la Giunta prende atto dell'attribuzione di una specifica delega al sottosegretario agli affari esteri Fassino per il coordinamento di taluni aspetti delle politiche comunitarie ma osserva come resti irrisolto il nodo del concreto coordinamento degli aspetti legislativi delle politiche comunitarie - fase formativa del diritto comunitario e redazione degli schemi dei decreti legislativi e di altri provvedimenti di applicazione delle disposizioni comunitarie - e della direzione politica del Dipartimento per le politiche comunitarie, che continuerebbe ad essere strutturalmente inserito nella Presidenza del Consiglio dei ministri benchè sottoposto ad una sorta di parziale dipendenza funzionale da una struttura del Ministero degli affari esteri.

La Giunta esprime unanimemente preoccupazione, inoltre, per il perdurante ritardo nell'aggiornamento del Regolamento del Senato in relazione all'esigenza, anche nominale, di ridisciplinare i rapporti con l'Unione europea e di colmare una crescente asimmetria con la Camera dei deputati. Tali innovazioni regolamentari, come già affermato nel documento Doc. XVI, n. 2, tenendo conto anche delle modifiche rego-

lamentari adottate dall'altro ramo del Parlamento nel 1996 e nel 1997, dovrebbero mirare, in particolare, a trasformare la Giunta stessa in Commissione permanente per l'Unione europea, ad assicurare tempi certi per l'esame del disegno di legge comunitaria annuale, a rendere più incisiva l'attività consultiva sulla conformità dei disegni di legge con il diritto comunitario - anche al fine di ridurre e prevenire le procedure di infrazione e il considerevole contenzioso comunitario - e a sollecitare le Commissioni permanenti a partecipare, anche attraverso una diversa programmazione dei rispettivi lavori, alla fase preparatoria della legislazione comunitaria.

Tali modifiche regolamentari apparirebbero peraltro coerenti con quelle disposizioni del protocollo n. 9 del Trattato di Amsterdam che, recependo le proposte formulate dalla Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) nelle riunioni di Roma e Dublino del 1996, incoraggiano una maggiore partecipazione dei Parlamenti degli Stati membri alle attività dell'Unione europea stabilendo che una proposta legislativa non possa essere approvata dal Consiglio prima di sei settimane dalla sua presentazione - onde consentire un termine congruo ai Parlamenti per esprimersi - e riconoscendo formalmente il ruolo della COSAC.

La Giunta, considerando il parere favorevole del Parlamento europeo, raccomanda la ratifica del Trattato di Amsterdam. Nella prospettiva dell'ampliamento, la Giunta esprime tuttavia il proprio sostegno per la dichiarazione, allegata al Trattato, sottoscritta da Belgio, Francia e Italia, volta a sottolineare l'esigenza di procedere ad ulteriori riforme istituzionali - segnatamente in materia di composizione della Commissione, di revisione dei criteri di ponderazione del voto nel Consiglio e di estensione della procedura di voto a maggioranza qualificata - prima della formale adesione di nuovi Stati membri.

In tale prospettiva la Giunta condivide le proposte formulate dal Parlamento europeo

nel senso di avviare con la massima tempestività, con l'occasione del dibattito sul procedimento di ratifica del Trattato di Amsterdam, la riflessione sulle ulteriori riforme istituzionali di cui necessita l'Unione, che da sei Stati fondatori giungerà ad averne più di venti, e sulle prospettive future del processo di integrazione politica. Tale impegno potrebbe essere peraltro perseguito

accompagnando l'approvazione del disegno di legge di ratifica con un opportuno atto di indirizzo e avviando un dialogo su queste tematiche, di concerto fra Parlamento e Governo, con i Parlamenti degli altri Stati membri attraverso contatti bilaterali e nel quadro di ambiti quali la COSAC.

BEDIN, *relatore*

