

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. LXXXVII
n. 4-A**

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

Comunicata alla Presidenza il 17 giugno 1998

CONCERNENTE LA

RELAZIONE SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PRESENTATO DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA

(Secondo semestre 1997)

(Doc. LXXXVII, n. 4)

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 1998

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

dal Presidente del Consiglio dei ministri

ONOREVOLI SENATORI. - Quella che è sottoposta al nostro esame è la quarta relazione semestrale che in questa legislatura il Governo propone al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario. Non è un dato scontato, se solo mettiamo memoria alla prima relazione che questa Giunta ha valutato: in ritardo rispetto a qualsiasi utilità, prevalentemente rivolta al passato; di fatto un documento notarile, neppure tanto utile per la storia.

Progressivamente non è stato più così. I tempi si dimostrano sempre più adeguati, il taglio è sempre più rivolto al futuro piuttosto che al passato; conseguentemente il contenuto politico aumenta perchè si riduce il contenuto notarile. È utile partire da questa considerazione, non come constatazione ma perchè essa si inserisce nel più significativo dei percorsi che a livello interno la Giunta ha voluto iniziare e sta perseguendo: perfezionare insieme, Parlamento e Governo, le forme della partecipazione democratica alla fase preparatoria del processo normativo comunitario. Da questo punto di vista il Governo non solo ha accolto la sfida del Parlamento, ma l'ha fatta propria. Nel capitolo introduttivo, infatti, la relazione sottolinea proprio l'importanza di una più stretta collaborazione nella fase ascendente del diritto comunitario.

C'è un'altra sottolineatura nell'introduzione del documento: quella dell'importanza di una tempestiva e completa attuazione delle direttive in relazione al sistema di punteggio istituito dalla Commissione europea per monitorare lo stato di applicazione della normativa sul mercato interno, anche nella prospettiva delle valutazioni necessarie per definire i paesi ammissibili nella moneta unica.

Riepilogando le priorità del programma del semestre britannico di presidenza, l'introduzione richiama i seguenti settori: monitoraggio dell'attuazione delle direttive sul mercato interno; cittadinanza; semplificazione legislativa ed amministrativa; adozione delle disposizioni per completare il mercato interno; riduzione delle barriere al commercio; inserimento dei temi ambientali nell'ambito delle politiche comunitarie, quali in particolare i trasporti e le infrastrutture.

1. La Presidenza lussemburghese

La relazione riassume i punti salienti affrontati nel semestre di Presidenza lussemburghese tra cui figurano le decisioni sull'avvio dei negoziati con i paesi candidati all'adesione, in occasione del Consiglio europeo dello scorso dicembre, e le iniziative per favorire l'occupazione, cui è stato dedicato il Vertice straordinario di Lussemburgo del novembre 1997. Una caratteristica di fondo di tale semestre è costituita dallo spostamento dell'accento dalla produzione di direttive per il completamento del mercato interno alla verifica della loro attuazione - nel corso di tale presidenza è stata infatti presentata la prima «pagella» della Commissione - e allo svolgimento di programmi operativi, in conformità con il piano d'azione presentato lo scorso anno. Tra i risultati di carattere settoriale raggiunti nel corso del semestre rientrano le intese sulle biotecnologie, sul gas, sulla trasparenza nella società dell'informazione, sulla libera circolazione dei cittadini e sulla loro informazione. La Presidenza lussemburghese ha inoltre avviato la definizione, i cui sviluppi spetteranno alla successiva Presidenza britannica, dei seguenti dossier: ap-

palti pubblici; mutuo riconoscimento; standardizzazione; sistema di transito.

Nel corso del semestre si sono inoltre registrati degli sviluppi sullo stato giuridico dell'Euro, sugli indirizzi di riforma della politica agricola comune (PAC), sulla posizione dell'Unione europea nell'ambito della Conferenza sull'ambiente di Kyoto, su un accordo politico per eliminare la concorrenza fiscale nociva fra gli Stati membri e sull'accelerazione della realizzazione delle grandi reti. Si riscontrano invece ritardi nei negoziati sulla realizzazione di una zona comune con gli Stati Uniti e sulla tutela della proprietà intellettuale.

2. *L'Agenda 2000*

La relazione del Governo si sofferma anche sull'Agenda 2000 - oggetto peraltro di una specifica indagine conoscitiva della Giunta - illustrandone in particolare i profili connessi alla strategia di allargamento. Al riguardo, la relazione rileva come l'Agenda 2000 definisca una strategia di preadesione finalizzando a tale scopo, tra l'altro, gli investimenti del programma PHARE ed impegnando gli Stati candidati a recepire la normativa comunitaria. Osservando come l'esperienza dimostri l'incapacità dei paesi dell'Europa centrale ed orientale di utilizzare aiuti finanziari superiori al 4 per cento del prodotto interno lordo (PIL), il documento del Governo preannuncia anche l'avvio di conferenze intergovernative bilaterali con i sei paesi individuati dal Consiglio europeo il 12 e 13 dicembre 1997. Tali negoziati, come è stato esposto dal sottosegretario Fassino nell'audizione dello scorso 30 aprile, sono stati avviati il 31 marzo nell'ambito di un processo di ampliamento che vede coinvolti nella Conferenza europea tutti i dodici Stati eleggibili per l'adesione, compresa la Turchia, con undici dei quali sono stati definiti i partenariati di adesione che indicano, fra l'altro, la programmazione dei contributi comunitari.

3. *L'occupazione*

La relazione riassume in particolare gli orientamenti adottati nel Vertice straordinario di Lussemburgo sull'occupazione - la cui portata è stata limitata per il rifiuto di Germania e Spagna di fissare obiettivi quantitativi contro altre proposte volte ad indicare l'obiettivo di una riduzione del tasso di disoccupazione dal 10,8 per cento al 7 per cento entro il 2001 - in merito alla crescita dell'occupabilità e dell'adattabilità delle imprese ed allo sviluppo dell'imprenditorialità e delle pari opportunità. La posizione sostenuta dal Governo italiano in tale occasione è stata improntata alla definizione di obiettivi concreti lasciando alla politica nazionale la scelta degli strumenti. In occasione del Vertice il Governo ha altresì sostenuto l'esigenza di valorizzare le risorse umane potenziando le iniziative di formazione nei settori innovativi, di ridurre gli ostacoli fiscali e burocratici per le piccole e medie imprese e di ridurre l'IVA per i settori ad alta intensità di lavoro.

Nella prospettiva del Vertice erano state avanzate proposte specifiche anche dal Parlamento europeo, con la relazione Van Velzen, volte a ridurre il carico fiscale sul lavoro, a rafforzare il collegamento della formazione con il mercato ed a finalizzare i fondi strutturali alla riduzione della disoccupazione di lunga durata. In tale prospettiva anche la Commissione europea aveva avanzato proposte più specifiche di quelle definite dal Vertice, come l'aumento della spesa per la ricerca dall'1,9 al 2,5 per cento del PIL, l'estensione della formazione dei disoccupati fino a comprendere il 25 per cento degli interessati e, senza fissare criteri rigidi di convergenza, l'adozione di misure idonee a creare 12 milioni di posti di lavoro in cinque anni.

4. *Il Trattato di Amsterdam*

In merito al Trattato di Amsterdam la relazione sottolinea l'importanza di taluni

aspetti quali l'assorbimento degli accordi di Schengen nell'ambito del Trattato, il rafforzamento della collaborazione in materia di giustizia e di polizia e la comunitarizzazione di materie come l'asilo, l'immigrazione ed i controlli alle frontiere esterne, dopo una transizione di cinque anni e l'*opting out* di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca in tali settori, che consentirà agli altri paesi di svolgere maggiori progressi. La relazione rileva, tuttavia, la mancanza di riforme istituzionali adeguate, evidenziata dalla dichiarazione di Belgio, Francia e Italia allegata al Trattato, ed i limiti delle disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC), cui non vengono estese le misure sulla cooperazione rafforzata e per la quale si conserva il criterio dell'unanimità in merito alle decisioni fondamentali, aspetto che comporterà ripercussioni sulla tempestività delle azioni da intraprendere sulla scena internazionale. La PESC risulta peraltro rafforzata dall'applicazione del principio dell'«astensione costruttiva», dall'individuazione di un alto rappresentante nella figura del Segretario generale del Consiglio e dall'istituzione di una cellula di pianificazione e tempestivo allarme.

Nel corso del semestre che si è chiuso è stata peraltro avviata la definizione di misure collaterali volte a dare rapida attuazione al nuovo Trattato una volta che esso sarà stato ratificato. Tali misure riguardano in particolare l'integrazione del segretariato di Schengen nell'ambito del segretariato del Consiglio, l'istituzione di un organo indipendente per la protezione dei dati, lo sviluppo della cooperazione tra l'Unione europea e l'UEO e la creazione della cellula di pianificazione cui, secondo l'Italia, devono partecipare i rappresentanti di tutti i paesi membri.

5. Le relazioni esterne

Tra gli aspetti salienti inerenti le relazioni esterne il documento in titolo cita il Vertice euro-americano dello scorso 5 dicem-

bre, volto a rilanciare la collaborazione tra le due aree, nonostante i problemi che permangono nel campo dell'agricoltura – soprattutto a seguito dell'embargo americano sulla carne bovina a causa dell'encefalite spongiforme bovina (ESB), cui Bruxelles ha replicato con un *ultimatum* sull'utilizzo degli ormoni – e lo svolgimento del secondo Vertice eurasiatico (ASEM) a Londra, il 3 e 4 aprile 1998, in relazione al quale è stato definito un piano d'azione per la crescita degli scambi e l'istituzione di un gruppo di lavoro per preparare il Vertice del 1999, nella prospettiva dello sviluppo delle relazioni a lungo termine tra le due aree su tre settori di fondo: il dialogo politico, l'economia, la cultura e i problemi sociali.

Tra gli altri aspetti più significativi delle relazioni esterne figurano le discussioni sulle prospettive della quarta Convenzione di Lomè, che scadrà nel febbraio del 2000, l'acuirsi delle tensioni con la Turchia – dopo che il Vertice di Londra l'ha esclusa dai paesi formalmente candidati all'adesione per via dei problemi con la Grecia, della questione cipriota e della situazione dei diritti umani – e lo sviluppo del partenariato euromediterraneo. In tale ambito è stato firmato l'accordo di associazione con la Giordania, sono stati sviluppati i negoziati con Egitto, Libano ed Algeria ed è stato affidato un mandato alla Commissione per avviare negoziati con la Siria.

6. Il piano d'azione sul mercato interno e lo scoreboard

Fra i principali risultati conseguiti dalla Presidenza lussemburghese in relazione al completamento del mercato interno figurano la liberalizzazione nel settore del gas, la definizione delle norme sulla trasparenza applicabili ai servizi finanziari ed ai servizi elettronici, l'intesa sulla tutela giuridica delle invenzioni biotecnologiche – che ha visto l'astensione dell'Italia – e lo sviluppo dell'analisi sull'efficacia delle disposizioni

sul mercato interno. Tra le priorità della Presidenza britannica figurano – oltre ai dossier trasmessi dalla Presidenza lussemburghese concernenti il miglioramento della legislazione sugli appalti, le dogane, il transito ed i brevetti – lo statuto della società europea, l'accesso condizionato alle reti, il mutuo riconoscimento e le norme tecniche.

Tra gli aspetti più significativi del documento della Commissione concernente il quadro del punteggio sul mercato unico, cosiddetto «*scoreboard*», il cui testo integrale figura allegato alla relazione del Governo, rientrano i progressi conseguiti dall'Italia in merito all'attuazione delle direttive, passata dal tredicesimo all'undicesimo posto, ed il perdurante primato del paese in termini di contenzioso. Tale documento si articola in tre parti concernenti, rispettivamente, il recepimento delle direttive sul mercato interno, la soluzione dei problemi e l'esecuzione della legislazione e l'effettiva applicazione del piano d'azione.

La relazione del Governo sottolinea in tale quadro i rischi derivanti dall'applicazione dell'articolo 171 del Trattato sulla Comunità europea, che prevede la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie agli Stati inadempienti, e l'importanza delle valutazioni espresse dalla XIV Commissione della Camera dei deputati in occasione dell'esame della precedente relazione, in merito ad una partecipazione più efficace dell'Italia alla fase preparatoria del diritto comunitario. Il Governo osserva altresì come, nonostante il sistema dello *scoreboard*, non siano stati ancora definiti in maniera soddisfacente dei criteri di valutazione della qualità della legislazione, in relazione alla quale è necessario evitare giudizi sommari, e segnala l'importanza di un attento confronto bilaterale con la Commissione europea su questi temi.

7. L'unione economica e monetaria

Il documento descrive i progressi realizzati in merito alla definizione della norma-

tiva concernente lo *status* dell'Euro e segnala l'importanza dell'accordo sulla configurazione di un Consiglio dei Ministri economici e finanziari (ECOFIN) dei paesi che parteciperanno all'Euro per decidere questioni connesse alle politiche di cambio, alle sanzioni previste dal patto di stabilità e alla riorganizzazione del Sistema monetario europeo (SME). Il documento ricorda inoltre che nel luglio del 1997 sono stati adottati due regolamenti – concernenti, rispettivamente, la sorveglianza delle posizioni finanziarie e il coordinamento delle politiche economiche – e che in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo è stata adottata una risoluzione sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase, che prevede che i salari e le politiche strutturali resteranno nella sfera delle responsabilità nazionali. Si rileva inoltre come la decisione sui tassi di cambio è stata rimessa al Consiglio ECOFIN del 3 maggio 1998 mentre l'introduzione della moneta unica, che avrà corso legale dal 1° gennaio 1999, è prevista dal 1 gennaio 2002. Una comunicazione della Commissione europea allegata alla relazione del Governo descrive inoltre gli effetti del passaggio all'Euro sulle politiche, le istituzioni e la legislazione comunitaria.

8. La cittadinanza

Il documento in titolo ricorda come tra gli obiettivi del piano d'azione della Commissione rientri una migliore informazione dei cittadini sulla legislazione comunitaria e sulle relative norme di recepimento interne. A tale proposito gli Stati membri sono stati invitati a comunicare i rispettivi centri di coordinamento per l'applicazione del diritto comunitario; per l'Italia sono stati indicati la Presidenza del Consiglio dei ministri, per gli aspetti generali, e le Camere di commercio per i profili che interessano le imprese.

Tra le altre iniziative dell'Unione europea che riguardano la materia rientrano la

pubblicazione di una guida comunitaria per la tutela del consumatore e dei cittadini nei settori delle pari opportunità, dei viaggi e degli acquisti di beni e servizi, nonché l'elaborazione di direttive sui prezzi, il credito al consumo e le garanzie inerenti i beni di consumo. La Commissione ha inoltre presentato una proposta inerente i contratti sui servizi finanziari a distanza. Altre iniziative riguardano il miglioramento della qualità redazionale dei testi, il dibattito avviato sulla sicurezza alimentare, la trasformazione dei giudici nazionali in giudici comunitari di diritto comune, promossa con l'azione Schuman - che ha incontrato l'opposizione di Germania, Olanda e Svezia - ed il programma Karolus per sviluppare la conoscenza del diritto comunitario fra i funzionari dei paesi dell'Europa centrale e orientale, dell'EFTA e di Cipro.

9. *L'agricoltura*

Il periodo di riferimento della relazione in titolo riveste grande importanza per l'agricoltura in quanto è stato caratterizzato dalla presentazione delle proposte di riforma della politica agricola comune (PAC) incluse nell'Agenda 2000 e dallo sviluppo dei negoziati nell'ambito della Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La revisione della PAC è resa necessaria, in particolare, dallo sviluppo dei negoziati internazionali nell'ambito del partenariato euromediterraneo e dell'OMC, nonché per gli impegni assunti nel quadro della cooperazione con i paesi della Convenzione di Lomè, della creazione di una zona di libero scambio con il Sud Africa e dei rapporti con una serie di Stati meno avanzati. L'Italia, tuttavia, ha sottolineato anche l'esigenza di cogliere l'occasione offerta dalla suddetta riforma per ridurre una serie di squilibri che caratterizzano la PAC, riducendo gli interventi di sostegno dei prezzi e spostando gli aiuti nella direzione del sostegno dei redditi, tendenza rispetto alla quale si oppongono gli Stati continentali. Nell'ambito dei nego-

ziati preliminari, sulla base delle proposte presentate dalla Commissione nell'Agenda 2000, sono stati ottenuti dall'Italia degli impegni in favore della montagna e delle zone svantaggiate nonché il riconoscimento della diversità delle zone caratterizzate dall'allevamento intensivo, che interessano particolarmente l'Italia. Il nostro paese è inoltre interessato ad una maggiore attenzione nei confronti della competitività - essendo i prodotti italiani più competitivi di quelli di altri paesi per via della maggiore qualità - dall'istituzione di limiti quantitativi all'importazione di riso e concentrato di pomodoro e dalla riduzione dei dazi sull'importazione dei bovini giovani.

10. *L'ambiente e i trasporti*

In occasione della Conferenza di Kyoto, sui cambiamenti climatici, si è decisa una riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra superiore al 5 per cento; l'Italia ha presentato un piano nazionale che prevede una riduzione del 7 per cento entro il 2010. In relazione all'attuazione dei risultati della suddetta Conferenza la Commissione sta negoziando con i costruttori di auto un accordo volontario sulla limitazione delle emissioni medie di anidride carbonica nelle nuove auto.

Nell'ambito delle discussioni concernenti l'ambiente l'Italia ha sostenuto l'esigenza di migliorare le sinergie con settori quali l'occupazione, la salute, i trasporti, l'industria e l'agricoltura nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile. Nel corso del semestre sono stati realizzati progressi per quanto concerne l'attuazione della Convenzione di Basilea sulla protezione delle acque mentre la presidenza britannica si è impegnata ad improntare al rispetto dell'ambiente le altre politiche comunitarie, quali, in particolare, quella dei trasporti. In tale ambito sono stati avviati negoziati per ridurre le emissioni di anidride carbonica nei trasporti aerei e per sviluppare il trasporto ferroviario delle merci. Nel corso della presidenza britannica

è altresì previsto l'esame di una relazione della Commissione sull'interazione fra ambiente e occupazione.

Tra le altre iniziative concernenti l'ambiente figurano l'accordo realizzato lo scorso dicembre sull'inquinamento provocato dai veicoli a motore, la presentazione di una proposta della Commissione sulla riduzione delle emissioni dei camion diesel, la ricerca di un compromesso sulle discariche dei rifiuti, la conclusione delle procedure di conciliazione sui biocidi e sul quinto programma di azione per lo sviluppo sostenibile nonché lo svolgimento ad Helsinki, lo scorso novembre, di una Conferenza euro-mediterranea sull'ambiente.

Per quanto concerne la politica dei trasporti si registrano inoltre difficoltà nel conferire alla Commissione europea un mandato per negoziare la realizzazione di una zona aerea comune con gli Stati Uniti mentre sono state conseguite maggiori intese su EUROCONTROL e sulla costituzione di un'autorità europea per la sicurezza della navigazione aerea. L'Unione europea ha inoltre deciso di finanziare 125 progetti concernenti lo sviluppo delle reti transeuropee, per un importo di 352 milioni di ECU, ed ha sviluppato i negoziati sulle direttive «eurobollo» e sui diritti aeroportuali e si accinge altresì a concludere un accordo con la Svizzera sulla tassazione per l'uso delle infrastrutture stradali.

11. *La ricerca e le telecomunicazioni*

Il Parlamento europeo ha proposto di stanziare 16,7 miliardi di ECU per il quinto programma quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico per il periodo 1998-2002, destinando quindi 15,4 miliardi alle azioni da svolgere nell'ambito del Trattato sulla Comunità europea e 1,3 miliardi alle azioni EURATOM, nonché ha rilevato l'esigenza di dare maggiori possibilità alle piccole e medie imprese. Nell'ambito dei negoziati sul suddetto programma quadro l'Italia ha proposto di includere fra i temi prioritari la

ricerca sull'invecchiamento della popolazione, il cambiamento ambientale, le foreste e le tecnologie applicabili ai trasporti terrestri. La Spagna ha invece condizionato il suo consenso ad una intesa sul finanziamento dei Fondi strutturali. Un argomento particolarmente dibattuto nell'ambito della ricerca è stato quello dei profili etici delle biotecnologie.

Per quanto concerne le telecomunicazioni le direttive vigenti prevedono la creazione di un mercato liberalizzato entro il 1 gennaio 1998. L'Italia, pur avendo colmato taluni ritardi, figura tuttavia fra gli Stati che non hanno ancora pienamente o adeguatamente trasposto le direttive del settore il cui termine di attuazione è già scaduto. Fra gli aspetti che necessiterebbero ulteriori misure di recepimento figurano le condizioni di interconnessione, la disciplina delle procedure autorizzative, l'uso di infrastrutture alternative per i servizi liberalizzati, il sistema di contabilizzazione dei costi e l'armonizzazione delle sanzioni connesse alla disciplina dei servizi ad accesso condizionato, quali PAY TV ed editoria elettronica.

12. *La fiscalità*

La relazione sottolinea la stretta connessione fra politiche fiscali ed occupazione rilevando come l'aliquota media sul lavoro dipendente in Europa in quindici anni sia cresciuta dal 34,7 al 40,5 per cento mentre per gli altri fattori è scesa dal 44,1 al 35,2 per cento. Dai dati raccolti dall'Unione europea si rileva altresì che senza la concorrenza fiscale sleale la disoccupazione in Europa potrebbe scendere del 4 per cento. In tale quadro è stata raggiunta, lo scorso 1° dicembre, un'intesa su di un codice di condotta, giuridicamente non vincolante ma idoneo ad impegnare gli Stati membri ad astenersi dall'adottare misure fiscali reciprocamente dannose, e su due direttive concernenti, rispettivamente, la fiscalità del risparmio e il pagamento di interessi e *royalties* tra imprese. È stato inoltre raggiunto un

consenso politico sul programma Fiscalis, volto a migliorare il funzionamento della fiscalità indiretta nel mercato interno, prevedendo iniziative di formazione comune per i funzionari e di cooperazione nella lotta alle frodi.

13. Valutazioni sul documento: accolte le precedenti osservazioni della Giunta per gli Affari delle Comunità europee

Nell'introduzione vengono riepilogate le priorità del programma del semestre britannico di presidenza. In termini generali risulta apprezzabile lo sforzo compiuto nel senso di rendere più chiara la relazione sia per una diversa impostazione dell'esposizione sia per una più ricca articolazione degli allegati, in merito ai quali viene recepita anche la precedente richiesta della Giunta di includere una lista dettagliata delle direttive approvate e di quelle di cui si attende la discussione. Un altro utile elemento di informazione è offerto dallo sviluppo dei grafici statistici, che forniscono interessanti elementi di informazione. Al riguardo si rilevano la bassa percentuale di contributi sociali in rapporto al PIL pagati in Italia rispetto agli altri *partner*, il basso tasso di impiego che si riscontra nel nostro paese e l'alto volume di scambi con i paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione. L'inserimento del programma legislativo della Commissione offre inoltre l'occasione al Parlamento per svolgere una sua programmazione in merito alla partecipazione alla fase preparatoria del diritto comunitario.

Si tratta di un percorso che come Giunta è stato intensificato negli ultimi mesi. L'indagine sull'attuazione del Trattato di Maastricht, quella su Agenda 2000, la collaborazione con il Parlamento europeo, gli incontri in Senato con delegazioni di Parlamenti dell'Unione europea e di paesi candidati, hanno posto la Giunta nella condizione di avere informazioni anche successive rispetto alla Relazione o comunque consento-

no oggi una condizione di conoscenza che solo un anno fa non era prevedibile e che la Giunta intende ulteriormente intensificare.

14. I contenuti da perfezionare

14.1 L'EUROPA DEI POPOLI

Si ripropone come nocciolo dell'Europa la costruzione di un mercato fondato sull'equilibrio tra la concorrenza e i diritti dei cittadini, si precisa anche che l'Italia ha posto l'accento sull'esigenza di coniugare l'efficienza economica con la coesione sociale ma si riscontra che i temi sociali, l'occupazione e gli aspetti istituzionali non vengono posti al centro del processo normativo e delle attività dell'Unione europea.

In merito al capitolo sull'occupazione si ribadisce il carattere settoriale che viene riconosciuto alla materia anzichè assumere quella centralità più volte auspicata nelle prese di posizione della Giunta, una volta conseguito il risultato della partecipazione alla moneta unica.

In relazione al Trattato di Amsterdam – su cui la Giunta ha avuto modo di soffermarsi in occasione dell'indagine sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea, che si è conclusa con l'adozione di uno specifico documento finale (Doc. XVII, n. 6) – si rileva che non vengono menzionati i temi dell'occupazione, del capitolo sui diritti sociali nè lo sviluppo dei poteri del Parlamento europeo e l'adozione del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

14.2 L'ALLARGAMENTO E LE RELAZIONI ESTERNE

In merito all'Agenda 2000, tra gli effetti da rilevare figura lo studio del Governo secondo il quale il processo di ampliamento comporterà una ridislocazione nei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) della produzione siderurgica, tessile e del settore dell'abbigliamento e calzaturiero.

Tra gli altri scenari degni di attenzione figurano il possibile sviluppo dei flussi migratori, soprattutto con Polonia e Turchia, e il deterioramento della situazione ambientale, soprattutto in termini di qualità delle acque e inquinamento atmosferico. Altri aspetti preoccupanti del processo di ampliamento derivano dalla sostenibilità per i PE-CO degli sforzi connessi all'adozione dell'*acquis* comunitario e dal divario di sviluppo tra tali paesi e l'Unione europea.

Manca invece una valutazione d'insieme sul partenariato euromediterraneo e sul suo impatto sull'economia italiana. È questo un aspetto sul quale i Parlamenti sono particolarmente impegnati. Basterà ricordare l'iniziativa del presidente Mancino e del presidente Violante, che hanno convocato, il 1° giugno a Palermo, una Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei paesi del Mediterraneo e del Parlamento europeo. Ma è un tema essenziale anche nella più generale tematica dell'allargamento, che se non sarà accompagnato dal rilancio delle politiche euromediterranee sposterà il baricentro geo-politico dell'Unione lontano dall'Italia.

14.3 LE RISORSE FINANZIARIE

In merito al capitolo sull'Agenda 2000 la Giunta osserva alcuni elementi:

a) l'assenza di riferimenti all'evoluzione del quadro finanziario generale;

b) la mancanza di riferimenti alla riforma dei Fondi strutturali. Ciò potrebbe significare che tra la presentazione della Agenda 2000, il 16 luglio 1997, e la presentazione della relazione, il 5 febbraio 1998, vi è stata una carenza di dialogo fra le Amministrazioni preposte al negoziato dei temi economici dell'Agenda 2000 e il Dipartimento politiche comunitarie che ha redatto la suddetta relazione. Al riguardo la Giunta sottolinea peraltro come lo sviluppo dell'attività conoscitiva ha consentito di acquisire, grazie anche alla collaborazione del Governo, maggiori e più tempestive informazioni.

14.4 VERIFICA SUL SISTEMA DI PUNTEGGIO

A proposito del sistema di punteggio, si rileva il miglioramento della posizione italiana in merito all'attuazione delle direttive europee ma si deve riscontrare ancora una volta il primato in termini di contenzioso ascrivibile ai ritardi nel rispondere alle lettere di messa in mora inviate dalla Commissione europea, alla riluttanza delle varie Amministrazioni ad assumere impegni in merito ai tempi di attuazione delle disposizioni comunitarie e, più in generale, ai ritardi connessi al lungo processo di approvazione della legge comunitaria annuale. Oltre a tali aspetti, citati nella stessa relazione del Governo, si rilevano ulteriori ritardi nel documento allegato, concernente il quadro del punteggio del mercato unico, in merito alla mancata notifica dei punti di contatto per i cittadini e delle modalità utilizzate per far conoscere i punti di contatto alle imprese e ai cittadini, alla designazione e alla notifica dei centri di coordinamento, delle strutture e delle procedure volte ad assicurare l'esecuzione delle norme.

14.5 L'AGRICOLTURA

In merito al capitolo sull'agricoltura la relazione non contiene riferimenti alla posizione del Governo sulla riforma della PAC delineata nell'Agenda 2000, che invece è stata espressa nella Giunta dal sottosegretario Fassino, nel senso di ritenere insoddisfacente una crescita dei finanziamenti per la PAC in presenza di una riduzione complessiva dei finanziamenti per i Fondi strutturali. In questo capitolo non vengono inoltre espressi riferimenti alle questioni del latte e dell'olio di oliva.

14.6 LE TELECOMUNICAZIONI

In relazione alle telecomunicazioni ed alla politica di ricerca e sviluppo tecnologico, considerando la rilevanza strategica e finanziaria del settore, anche in termini di impatto sull'occupazione, potrebbe essere opportuno approfondire le linee essenziali del

quinto programma quadro di ricerca e dei risultati della partecipazione a tale programma delle imprese e degli istituti di ricerca italiani. Le carenze segnalate opportunamente in merito al recepimento delle disposizioni comunitarie sulle telecomunicazioni potrebbero invece offrire lo spunto per l'adozione di specifiche iniziative legislative.

15. I compiti futuri

15.1 IL PARLAMENTO

Si rileva in primo luogo l'attenzione posta dalla relazione nei confronti della presa di posizione della XIV Commissione della Camera, lo scorso anno, in merito all'esigenza di una collaborazione più incisiva fra Parlamento e Governo nella fase ascendente del diritto comunitario. Tale rilievo, pienamente condivisibile nella sostanza, dimostra tuttavia come le analoghe prese di posizione della Giunta abbiano raccolto una minore attenzione da parte del Governo.

Tale effetto ridotto è però riconducibile - oltre che alla non ancora realizzata trasformazione della Giunta in Commissione permanente - alla diversa procedura applicata nei due rami del Parlamento che, nel caso del Senato, vede l'approvazione di una relazione sul documento del Governo per l'Assemblea che però non viene mai discussa dal Senato.

Al riguardo si pone pertanto l'esigenza di perfezionare la conclusione della suddetta procedura d'esame modificando il procedimento nel senso di approvare in via definitiva una risoluzione in Giunta sul documento semestrale del Governo ovvero chiedere che l'Assemblea del Senato ponga effettivamente all'ordine del giorno la relazione della Giunta.

15.2 IL GOVERNO

Sarebbe in primo luogo auspicabile, nella prossima relazione, una specifica in-

tegrazione di tenore politico. A seguito dell'approvazione della legge comunitaria 1995-1997 ci si attende inoltre una integrazione tecnica dei dati inclusi nella relazione con riferimento allo stato delle procedure precontenziose avviate dalla Commissione europea e delle procedure contenziose in corso dinanzi alla Corte di giustizia.

Si ripropone inoltre l'esigenza, ancora una volta, di razionalizzare la gamma delle informazioni fornite dal Governo al Parlamento con i documenti sul procedimento normativo ed il semestre di presidenza, e quello, elaborato dal Ministero degli affari esteri ed incentrato ogni anno sull'attività svolta dall'Unione europea nell'anno precedente. Al riguardo si riscontrano talune sovrapposizioni, in merito alla trattazione delle relazioni esterne e delle questioni istituzionali, mentre risulta carente il quadro delle informazioni fornite su altri settori, quali il terzo pilastro e la politica sociale.

In tale prospettiva potrebbe essere opportuna una riflessione approfondita al fine di rivedere, in occasione dell'esame della prossima legge comunitaria, già presentata al Senato dal Governo, le disposizioni che disciplinano le due relazioni. In particolare si potrebbero ridefinire le responsabilità che spettano alle varie Amministrazioni in merito alla redazione di documenti informativi concernenti, rispettivamente, il primo, il secondo ed il terzo pilastro (politiche comunitarie, PESC e cooperazione giudiziaria). In altri termini si potrebbe precisare l'esigenza di presentare contestualmente le suddette relazioni, con carattere annuale o semestrale, armonizzandole sotto il profilo contenutistico e metodologico, specializzandole da un lato e sviluppandone, dall'altro, la consistenza in termini di analisi sulla previsione delle attività future dell'Unione europea.

Proprio un'evoluzione della partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del diritto comunitario potrebbe far valutare l'ipotesi di individuare una sola relazione annuale. Naturalmente i suoi contenuti e il suo schema dovranno essere aggiornati ri-

spetto a quelle attuali, cadenzate sulle presidenze di turno: probabilmente esse dovrebbero essere più opportunamente rapportate con i contenuti ed i tempi di presentazione del programma annuale della Commissione europea. A questi tempi dovrebbe poi essere vincolata anche la presentazione della attuale legge comunitaria annuale. Il Parlamento avrebbe così contemporaneamente a disposizione uno strumento per valutare e sottolineare la fase ascendente ed un secondo strumento per recepire il diritto comunitario.

16. Le proposte del Senato in merito alle iniziative legislative della Commissione europea

Nella prospettiva di una più incisiva partecipazione del Senato alla fase ascendente del diritto comunitario, l'esame della relazione offre una prima occasione per sollecitare il Governo a richiedere delle iniziative legislative da parte della Commissione europea in quei settori in cui la Giunta ha riscontrato delle carenze nella disciplina comunitaria vigente.

Tra questi settori figurano, in particolare, sulla base dell'esperienza svolta negli ultimi mesi, almeno le seguenti materie:

l'assenza di disposizioni comunitarie che tutelino le cooperative sociali di tal che le misure italiane di sostegno dei suddetti organismi vengono inopportuna-mente qualificate dall'Unione europea come aiuti di Stato vietati;

la presenza di una disciplina per la prevenzione dei rischi dei lavoratori che prevede degli adempimenti burocratici talmente complessi da comportare degli oneri insostenibili per le piccole e medie imprese, che caratterizzano il tessuto produttivo italiano, venendo a creare, oggettivamente, una situazione più favorevole per le grandi aziende che dispongono di strutture amministrative interne idonee a far fronte ai suddetti obblighi.

Si sottolinea, infine, come la formulazione delle suddette indicazioni costituisca un esempio concreto di quella corresponsabilizzazione di Parlamento e Governo che viene spesso invocata a proposito della partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario.

ALLEGATO

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: BESOSTRI)

14 maggio 1998

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con la raccomandazione della messa a regime dei meccanismi di associazione del Parlamento e delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria.

Si osserva, inoltre, che le direttive comunitarie dovrebbero essere ricondotte alla natura prevista dai Trattati, cioè di strumenti per la definizione degli obiettivi comuni e non di normativa di dettaglio, anche al fine di assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà nel rapporto tra ordinamento comunitario e norme interne.