

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. LXXXVII**  
**n. 5-A**

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

Comunicata alla Presidenza il 19 gennaio 1999

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

(Primo semestre 1998)

(Doc. LXXXVII, n. 5)

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 18 SETTEMBRE 1998

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

**dal Presidente del Consiglio dei ministri**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il Documento in titolo, pur attenendo il semestre di Presidenza britannica, che si è chiuso lo scorso 30 giugno, consente di soffermarsi anche sulle importanti questioni che hanno caratterizzato il semestre austriaco, che si è concluso con il recente Vertice di Vienna. Tale Documento, che si conferma come uno strumento di significativo supporto per favorire la partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del diritto comunitario, descrive inoltre gli sviluppi relativi a problematiche, quali l'adozione di misure per promuovere l'occupazione, l'armonizzazione fiscale e l'Agenda 2000, la cui soluzione è demandata alla prossima Presidenza tedesca.

Dalla relazione in esame si evince come la Presidenza britannica sia stata caratterizzata, in particolare, dall'impegno per l'avvio dell'Unione economica e monetaria mentre su altre importanti materie il Consiglio europeo di Cardiff si è rivelato sostanzialmente interlocutorio.

### 1. *L'Agenda 2000 e le prospettive finanziarie dell'Unione*

Sull'Agenda 2000, che è stata già ampiamente esaminata dalla Giunta, è condivisibile l'auspicio formulato nella relazione che i negoziati si concludano prima delle prossime elezioni europee. Per quanto concerne la riforma dei fondi strutturali si prevede la semplificazione delle procedure amministrative attraverso la riduzione degli obiettivi. Dalla relazione si desume inoltre come il Governo condivida anche la prospettiva di una maggiore concentrazione degli aiuti, del decentramento nell'erogazione dei fondi e del potenziamento dell'efficacia e del controllo di questi ultimi. La concentrazio-

ne degli obiettivi comporta tuttavia la necessità di una selezione basata su parametri obiettivi e, per quanto concerne in particolare la ridefinizione delle aree ammissibili agli obiettivi 1 e 2, è necessario che il criterio del 75 per cento del prodotto interno lordo (PIL) *pro capite* sia integrato da criteri complementari quali l'insularità.

Tra gli aspetti più significativi concernenti tali negoziati figura inoltre la proposta della Commissione, sostenuta dal Governo, di mantenere l'attuale massimale delle risorse proprie, che consente margini di riserva sufficienti rispetto all'ipotesi che il livello medio di crescita del PIL europeo si attesti sul 2,5 per cento annuo. Al riguardo è altresì necessario un riequilibrio del bilancio comunitario rispetto alle spese destinate all'agricoltura. La riforma della politica agricola comune, in tale contesto, dovrebbe assicurare la competitività dell'agricoltura europea difendendo un modello nel quale l'elemento strettamente economico non vada disgiunto da obiettivi sociali, di difesa dell'ambiente, del territorio e della salute dei consumatori. Per quanto concerne l'agricoltura il Governo dà atto alla Presidenza britannica di essere venuta incontro alle sollecitazioni miranti ad assicurare una maggiore attenzione alle produzioni mediterranee. Per l'olio d'oliva è stata infatti definita l'attribuzione di quote nazionali, per il tabacco è stato fissato un soddisfacente livello di sostegno e vengono reputati adeguati anche i risultati raggiunti per il settore bananiero.

### 2. *Obiettivo occupazione*

Il Governo ricorda in primo luogo come il Piano nazionale per l'occupazione, appro-

vato congiuntamente all'ultimo Documento di programmazione economico-finanziaria, sia stato favorevolmente giudicato dalla Commissione, con particolare riferimento al decentramento amministrativo, ai Patti territoriali, al pieno coinvolgimento del Fondo sociale europeo, all'importanza conferita al settore dell'economia sociale, all'impegno nella ricerca di nuove forme di organizzazione dell'orario di lavoro e alla valorizzazione delle politiche per le pari opportunità. Sottolinea anche l'avvio di un Piano di interventi personalizzati rivolti ai giovani disoccupati compresi nella fascia di età 18-25 anni e di uno analogo per i disoccupati di età superiore ai 25 anni iscritti nelle liste di collocamento. In ambito europeo il Governo ha sottolineato la necessità di tenere conto delle peculiarità di ciascuno Stato membro e della diversificazione regionale e territoriale, donde un modello di politica per il Mezzogiorno che, alla creazione di nuova imprenditorialità, accompagni la realizzazione di effettive opportunità occupazionali per i disoccupati giovani e di lungo periodo.

Sulla priorità di un approccio integrato formazione-occupazione, che andrà adeguatamente coordinato con gli obiettivi del Fondo sociale europeo, la relazione rileva in particolare l'accordo raggiunto dal Consiglio lavoro e affari sociali del 3 e 4 giugno scorso, sulla decisione relativa alla promozione dei percorsi europei di formazione integrata.

Sul tema della protezione e tutela dei lavoratori, il documento ricorda l'adozione della direttiva sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici sul luogo di lavoro (su cui l'Italia si è astenuta, criticando la mancata adozione di un emendamento del Parlamento europeo che conferiva alla Commissione poteri di intervento a fini di armonizzazione), della direttiva sulla salvaguardia dei diritti a pensione complementare per i lavoratori subordinati ed autonomi che si spostano all'interno dell'Unione e della modifica del regolamento 1408/71, sui

regimi di sicurezza sociale dei lavoratori pubblici.

### *3. Mercato interno e armonizzazione fiscale*

La relazione del Governo sottolinea l'importanza del Piano d'azione per il mercato unico della Commissione, che si è tradotto, anche grazie al sostegno della Presidenza britannica, in iniziative volte al controllo di un recepimento corretto e di alto profilo qualitativo della normativa comunitaria, a interventi di armonizzazione legislativa e semplificazione normativa, all'introduzione di meccanismi di tutela e promozione e al ricorso diffuso al mutuo riconoscimento applicando i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Sull'ultima edizione dello *Scoreboard*, strumento per il monitoraggio del Piano d'azione, si rileva con preoccupazione la collocazione dell'Italia al penultimo posto nella trasposizione, nonostante un recupero percentuale dell'1,2%. Nell'ambito del Vertice informale Mercato interno di Cambridge, del febbraio 1998, l'Italia ha sostenuto la linea della Commissione, evidenziando come l'obiettivo di un corretto recepimento esiga un contatto continuo tra i titolari del momento negoziale e specialisti deputati alla trasposizione, in un dialogo tra fase ascendente e discendente che deve necessariamente coinvolgere l'esecutivo comunitario, titolare del potere di iniziativa. Va altresì previsto il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati al processo legislativo comunitario fin dalla fase preparatoria, utilizzando le strutture della Rappresentanza permanente.

In materia di negoziati sullo statuto della società europea l'Italia ha sostenuto la necessità di superare il nodo della partecipazione dei lavoratori privilegiando la strategia della libera negoziazione tra le parti.

Sul rapporto imprese-cittadini, inteso come garanzia che le regole tecniche siano orientate anche verso consumatori e lavora-

tori, il Documento del Governo sottolinea la necessità di controbilanciare il principio della libera circolazione dei prodotti farmaceutici con una serie di iniziative a vantaggio dei consumatori e delle stesse imprese. Il graduale spostamento del progetto di semplificazione legislativa verso i cittadini è testimoniato dal lancio del nuovo servizio per i cittadini EUROPE DIRECT, che si estenderà dal 1999 anche alle imprese e che ha scopi informativi sui diritti di cui il cittadino stesso gode nel mercato interno. Va anche ricordato l'avvio del progetto BEST per la semplificazione del contesto normativo e amministrativo delle imprese.

Nell'ambito del progetto SLIM per la semplificazione del mercato interno, va ricordata l'attività del Gruppo pilota sui temi della sicurezza sociale e la linea, sostenuta dalla Presidenza britannica oltre che dal Governo italiano, tesa a evitare che l'alleggerimento del tessuto normativo porti a un abbassamento della soglia del controllo e della tutela. A fianco della protezione dei consumatori è stato inoltre proposto lo sviluppo di una disciplina a tutela dei minori con riferimento alle varie forme di comunicazione elettronica e commerciale. Il Governo ricorda ancora il tormentato *iter* del regolamento che vincola gli Stati membri a garantire la libera circolazione delle merci nel proprio territorio, anche con misure attive. La richiesta dell'Esecutivo di un intervento diretto negli Stati membri in caso di violazione di questo principio non è stata avallata per la mancanza di una idonea base giuridica nei Trattati.

L'Italia si è anche mossa allo scopo di sanare il *deficit* di tutela nel settore della difesa degli interessi economici dei prestatori di servizi nella società dell'informazione. Di particolare interesse per i cittadini è la creazione di un mercato unico virtuale con la realizzazione di una banca dati sulle offerte di lavoro nell'UE nell'ambito del programma EURES (European Employment Services).

L'orientamento della Commissione è sempre più restrittivo nell'approvazione di

deroghe volte a permettere restrizioni quantitative alle importazioni o misure equivalenti e un gruppo di esperti nazionali è al lavoro sul *dossier* comunicazioni commerciali transfrontaliere onde favorire il massimo di armonizzazione e riconoscimento reciproco.

Sul piano dell'armonizzazione della fiscalità tra gli Stati membri la Relazione si sofferma sul nuovo impulso conferito al processo di coordinamento della fiscalità in Europa dal pacchetto contro la concorrenza fiscale dannosa proposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio ECOFIN il 1° dicembre 1997, che include un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, una direttiva per eliminare la doppia imposizione sui pagamenti di interessi e *royalties* tra imprese associate e una direttiva sulla tassazione del risparmio dei non residenti, inserita dalla Presidenza austriaca tra le priorità del semestre. Viene ricordata infine la misura - chiesta da più parti, incluso il Parlamento italiano, in quanto atta ad incrementare l'occupazione - che prevede una riduzione a tempo dell'IVA comunitaria sui settori caratterizzati da alta densità di lavoro dipendente, sulla quale peraltro molte delegazioni, inclusa quella italiana, hanno espresso perplessità.

#### 4. Libera circolazione e sicurezza interna

In tema di libera circolazione e sicurezza, il processo di comunitarizzazione di materie connesse alla libera circolazione come immigrazione, asilo, controlli alle frontiere e visti è stato avviato attraverso le seguenti iniziative: il progetto di Convenzione EU-RODAC per la comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo; l'approvazione del programma d'azione per l'applicazione della Convenzione di Dublino sull'asilo; la formulazione di proposte di azione comune per la protezione temporanea degli sfollati, cui ha dato un fattivo contributo l'Italia; l'esame del Protocollo al

Trattato di Amsterdam sull'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nella legislazione dell'Unione europea. Va anche ricordata la piena operatività dell'Ufficio europeo di polizia, che estenderà le proprie competenze alla lotta contro il terrorismo; a tal proposito, l'Italia ha depositato lo strumento di ratifica della Convenzione EUROPOL mentre è ancora in corso di esame parlamentare il protocollo sui privilegi e le immunità. Infine, il Gruppo di lavoro sulla criminalità organizzata ha elaborato un progetto di relazione sullo stato di applicazione del relativo piano d'azione.

##### 5. *Una nuova moneta*

In tema di preparazione all'introduzione dell'euro, la Relazione ricorda in primo luogo come, già nel settembre 1996, il Ministro del tesoro abbia istituito il Comitato per l'euro, ripartito nei tre sottocomitati Pubblica amministrazione, Finanza e Imprese, e come le indicazioni per l'adozione dell'euro nella Pubblica amministrazione, recepite dal Governo alla vigilia del Consiglio europeo di Amsterdam, siano state oggetto di una direttiva della Presidenza del Consiglio alle Amministrazioni pubbliche. Si ricorda altresì che l'introduzione dell'euro non produrrà effetti giuridici modificativi o risolutivi sul regime dei contratti stipulati dalla Pubblica amministrazione, dopo il Regolamento CEE n. 1103/97, che richiama fra l'altro il principio di «continuità».

##### 6. *Le politiche a sostegno dello sviluppo e la tutela ambientale*

Sul Quinto programma quadro di ricerca, l'Italia ha sostenuto l'ipotesi di una dotazione finanziaria complessiva che mantenesse il rapporto con il PIL comunitario - e che rappresentasse un aumento in termini reali - ed ha altresì chiesto e ottenuto l'inserimento di azioni chiave su temi prioritari per il Paese, quali il patrimonio culturale e i trasporti terrestri.

La linea politica che ha caratterizzato l'attività del semestre di Presidenza britannico è l'avviamento di un programma trasporti e ambiente mirato ad una più ampia liberalizzazione del mercato, in una prospettiva di risposte strategiche verso uno sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti, che tenga conto della tutela del consumatore.

Va altresì ricordato l'intenso dibattito sul tema dei trasporti marittimi, sviluppatosi a partire dal Libro Verde della Commissione sui porti e le infrastrutture marittime, da una proposta di regolamento relativo agli aiuti alla costruzione navale, da una proposta di direttiva concernente le condizioni per l'esercizio di traghetti a caricamento orizzontale passeggeri e automezzi, cosiddetti traghetti «ro-ro» e unità veloci e da una comunicazione della Commissione al Consiglio su una politica comunitaria in materia di equipaggi per i servizi di linea di trasporto passeggeri e di traghetto all'interno degli Stati membri o tra essi. Quest'ultima afferma la necessità di modificare il regolamento sull'applicazione del principio di libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri in un senso sfavorevole per l'Italia, considerato il divario nei costi con gli altri trasporti marittimi comunitari, da cui un'iniziativa del Governo, coordinata con altri Stati membri.

In materia più strettamente ambientale, le decisioni adottate nei Consigli ambiente di marzo e giugno hanno portato all'approvazione di una tabella di ripartizione del *burden sharing* all'interno dell'Unione europea, con l'indicazione delle percentuali di riduzione dei paesi membri dell'Unione per le emissioni dei 6 gas serra coperti dal Protocollo di Kyoto. È stato inoltre raggiunto un accordo sulla posizione comune relativa alle due direttive sui valori limite della qualità dell'aria per biossido di zolfo, ossidi di azoto, particelle e piombo e sulla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi. Vanno ancora ricordati l'avvio - seppure in presenza di persistenti elementi di

ambiguità - di un dibattito di orientamento su una bozza di accordo con l'industria automobilistica europea e il raggiungimento di una posizione comune sulla proposta di regolamento modificativo sull'Agenzia dell'ambiente. Passi in avanti significativi si sono registrati anche nell'ambito del negoziato riguardante la proposta di direttiva-quadro in materia di acque e sulla proposta di direttiva sull'ammissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

Nel primo semestre 1998 ha preso l'avvio la liberalizzazione del grande mercato dei servizi di telecomunicazioni. A fronte dello sforzo legislativo compiuto dal nostro Paese per adeguare l'ordinamento, si è sviluppata, a livello comunitario, una serie di azioni che hanno portato all'accordo politico sulla direttiva R&TTE sulle apparecchiature radio e quelle terminali di telecomunicazioni e di reciproco riconoscimento della loro conformità alla decisione UMTS (Sistema globale di telefonia mobile) concernente l'introduzione coordinata di sistemi di comunicazioni mobili e senza filo di terza generazione e l'approvazione del Piano d'azione per l'uso sicuro di *Internet*. Ne consegue l'abrogazione delle direttive 91/263 e 93/97 e la necessità di profonde modifiche al relativo decreto legislativo di recepimento. Va anche ricordata la raccomandazione del Consiglio audiovisivo del 28 maggio scorso sulla tutela dei minori nei servizi audiovisivi, adottata con il contributo determinante dell'Italia e ispirata al concetto di consultazione preventiva, sistematica e ripetuta di tutti i soggetti e alla semplificazione dell'azione amministrativa.

#### 7. Un'Europa più vicina ai cittadini

Va in primo luogo ricordato l'avvio concreto del Piano d'azione per la tutela dei consumatori, per il quale è stata già stanziata un'adeguata linea di bilancio e che ha ricevuto una forte sollecitazione da un documento della Commissione del 27 marzo

scorso, nel quale si evidenziavano le difficoltà e l'inadeguatezza nell'attuazione delle direttive esistenti, nonché dalla comunicazione dell'Esecutivo sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e, soprattutto, dall'approvazione definitiva, in meno di due anni, della direttiva sulle azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

Nel settore dell'istruzione e della formazione il Governo ha espresso pieno sostegno alle proposte della Commissione e di contrarietà alle posizioni tendenti ad attenuare il ruolo dei sistemi formativi, in particolare dell'istruzione, quali elementi fondamentali anche per la riforma della struttura dell'impiego e dell'occupazione. Grande è stato l'impegno italiano (come dimostrato da un apposito documento presentato al Commissario Cresson) per il massimo sostegno, nell'ambito dei programmi comunitari di settore, per la cooperazione e le innovazioni a livello nazionale. Particolare attenzione, anche in prospettiva futura, andrà dedicata agli obiettivi della qualità dell'istruzione, della mobilità transnazionale e dell'educazione permanente. Inoltre, ciascun programma dovrà includere nuclei tematici trasversali, quali la formazione linguistica, il riconoscimento delle esperienze realizzate e lo scambio di informazioni sui sistemi educativi.

Infine, nel settore culturale, va segnalato come, fin dal semestre di Presidenza italiana del 1996, obiettivo primario del Governo sia stato quello di valorizzare l'articolo 128 del Trattato, dedicato all'azione culturale diretta dell'Unione europea; di qui la proposta di lanciare un Programma unico per la cultura, fatta propria dalla Commissione, per tutti gli aspetti di maggior rilievo, nel progetto presentato al Consiglio Cultura del 28 maggio scorso. Altri settori connessi oggetto di attenzione sono stati lo sport, con specifico riferimento ai problemi relativi alle misure anti *doping* e alla partecipazione di giocatori professionisti stranieri nei campionati nazionali delle varie discipline sportive, e i diritti di proprietà industriale, a

proposito dei quali appare imminente un accordo in Comitato di conciliazione sulla direttiva di armonizzazione delle legislazioni in materia di disegno ornamentale - grazie ad un compromesso sui pezzi di ricambio protetti da *design* - ed è stata ultimata la prima lettura del progetto di direttiva di armonizzazione delle legislazioni sul modello di utilità, che non si applicherà alle invenzioni nei settori biotecnologico, dei processi chimici e dei prodotti farmaceutici. È mancato inoltre l'accordo sul progetto di regolamento sul rapporto tra marchio comunitario e marchio internazionale mentre è attesa, nel 1999, l'approvazione di una direttiva sul diritto d'autore nella società dell'informazione.

8. *Attuazione della legge n. 128 del 1998, legge comunitaria 1995-1997, e recepimento delle osservazioni espresse dalla Giunta in merito alla precedente relazione*

Salvo il riferimento allo *scoreboard* (paragrafo 3.2 e relativo allegato) il documento in titolo non sembra dare applicazione all'articolo 13, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128, legge comunitaria 1995-1997, che modifica la legge 9 marzo 1989, n. 86, (cosiddetta legge La Pergola) precisando che nell'ambito della relazione semestrale il Governo deve altresì riferire «sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle procedure di infrazione». Tale rilievo, peraltro, venne mosso dalla Giunta anche nella relazione presentata il 17 giugno 1998 (Doc. LXXXVII, n. 4-A) sulla precedente relazione del Governo.

Un esame d'insieme delle suddette procedure d'infrazione evidenzerebbe peraltro l'esigenza di rivedere i meccanismi di coordinamento fra le varie strutture che partecipano al contenzioso ed alla fase precontenziosa del diritto comunitario (contenzioso diplomatico, altre strutture del Ministero degli affari esteri, Avvocatura dello Stato e

Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie). L'esigenza di una riflessione sulla partecipazione dell'Italia al contenzioso e precontenzioso comunitario si evince dall'alta percentuale di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea che si trasformano in sentenza definitiva di condanna da parte della Corte di giustizia laddove altri Paesi, come si riscontra dalla relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario, pur caratterizzandosi per un numero complessivo di procedure di infrazione maggiore dell'Italia (lettere di messa in mora più pareri motivati e ricorsi alla Corte), incorrono in un minor numero di sentenze di condanna.

Si deve peraltro rilevare che al Governo non può essere formalmente contestato il mancato recepimento delle osservazioni espresse dalla Giunta sulla precedente relazione in quanto, dal punto di vista procedurale, l'*iter* previsto dall'articolo 142, comma 3, del Regolamento, non si è concluso. Tale comma, infatti, non consente alla Giunta di esprimere le sue osservazioni direttamente al Governo - così come invece avvenuto in occasione dell'esame dell'Agenda 2000, svolto ai sensi dell'articolo 50, comma 2 - bensì prevede la presentazione di una relazione all'Assemblea che tuttora non è stata esaminata. Anche tale aspetto era stato già considerato dalla Giunta, la quale non può che ribadire la sollecitazione all'Assemblea a svolgere l'esame delle suddette relazioni, eventualmente congiuntamente con la legge comunitaria, ovvero a modificare la procedura in modo tale da consentire alla Giunta di rivolgere direttamente al Governo le sue considerazioni.

Tenendo conto che già in altre occasioni è stata sottolineata l'opportunità offerta dall'esame della relazione semestrale del Governo per svolgere delle valutazioni generali sulla fase ascendente del diritto comunitario e sulla partecipazione del Parlamento al procedimento normativo dell'Unione europea, si rileva altresì la per-

durante inadempienza del Governo in relazione alla trasmissione al Parlamento di progetti di atti normativi comunitari. Considerando che la trasmissione di tali atti è interrotta dal 1997 si deve pertanto riscontrare la disapplicazione dell'articolo 9 della legge 16 aprile 1987, n. 183, prima, ed ora della legge n. 128 del 1998 che, abrogando il suddetto articolo 9 della legge n. 183 del 1987, ha ridisciplinato, con l'articolo 14, la trasmissione alle Camere di progetti di atti comunitari includendo tra questi anche gli atti diversi dai progetti di regolamento e direttiva nonché gli atti di carattere programmatico, quali i libri bianchi e i libri verdi.

Dal punto di vista metodologico torna ad imporsi l'esigenza di una riflessione sull'opportunità di rendere nel contempo più snello ed incisivo l'esame della relazione semestrale introducendo le opportune disposizioni legislative - come peraltro ha fatto la 1<sup>a</sup> Commissione permanente in occasione dell'esame del disegno di legge comunitaria 1998 (Atto Senato n. 3234), - affinché essa venga trasformata in una più completa e succinta relazione annuale. Si pone la necessità di un'informazione più completa in quanto, come già rilevato dalla Giunta in occasione dell'esame della legge comunitaria - allorché ha proposto una revisione della disciplina che regola le varie Relazioni del Governo sull'Unione europea - è opportuno un coordinamento con altre Relazioni, quali la Relazione sull'attività dell'Unione europea (Doc. XIX), onde consentire al Parlamento di disporre di una visione sincronica degli sviluppi che riguardano, rispettivamente, il primo pilastro (politiche comunitarie), il secondo pilastro (politica estera e di sicurezza comune e dibattito sulle prospettive di una politica di difesa comune) e il terzo pilastro (cooperazione giudiziaria e negli affari interni) che a sua volta, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, si articolerà in politiche comunitarie, politiche intergovernative (cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia) e recepimento delle disposizioni di

Schengen nell'ambito del diritto dell'Unione europea. Al riguardo non è privo di interesse considerare, dal punto di vista istituzionale, che l'assorbimento dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea potrebbe offrire un primo esempio concreto di applicazione delle disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

#### *9. La partecipazione del Parlamento alla fase formativa del diritto comunitario*

Come rilevato nella precedente Relazione della Giunta sul Documento del Governo, l'esame della Relazione semestrale potrebbe offrire l'occasione per avviare un dialogo tra Parlamento e Governo su taluni aspetti generali del procedimento normativo comunitario, salvo approfondire poi gli aspetti settoriali applicando le disposizioni legislative e regolamentari inerenti l'esame dei singoli progetti di atti comunitari.

Considerando che è stato presentato solamente da pochi giorni il programma legislativo della Commissione per il prossimo anno si potrebbe individuare proprio tale documento come elemento centrale del suddetto dialogo.

Al riguardo, in attesa dell'auspicabile unificazione delle Relazioni semestrali in un'unica Relazione annuale, una proposta concreta potrebbe essere quella di invitare il Governo ad illustrare in questa sede il suddetto programma legislativo della Commissione, non solamente per esporre la posizione da esso assunta in merito a ciascuna iniziativa legislativa prefigurata dalla Commissione europea ma anche con riferimento alle eventuali «omissioni» della Commissione. Parlamento e Governo potrebbero valutare insieme, in altri termini, i settori in cui si reputa opportuno sollecitare l'Unione europea a legiferare per colmare un vuoto normativo riscontrato dall'Italia. A tale proposito si possono ribadire osservazioni formulate in precedenza dalla Giunta su temi quali, ad esempio, l'esigenza di introdurre disposizioni comunitarie che tutelino le

cooperative sociali, di tal che le misure italiane di sostegno dei suddetti organismi non vengano più qualificate dall'Unione europea come aiuti di Stato vietati, e la revisione della 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.

L'esperienza più recente, inoltre, indurrebbe la Giunta a chiedere al Governo se non sia opportuno sollecitare la Commissione europea ad assumere apposite iniziative legislative per modificare la normativa comunitaria onde legittimare i provvedimenti nazionali che prevedono l'informazione dei consumatori sulla provenienza dell'olio di oliva, l'applicazione dei patti territoriali all'agricoltura e al settore agroindustriale, e disciplinare la fattispecie, non prevista dal diritto comunitario, di discariche adiacenti aree caratterizzate da produzioni agricole di alta qualità.

Tra le altre iniziative comunitarie che potrebbero essere oggetto di un dialogo intensificato tra Parlamento e Governo figurano l'introduzione di misure specifiche nell'ambito delle opere realizzabili con i Fondi strutturali (quali le piste ciclabili, materia già oggetto di esame da parte della Giunta), i possibili settori di espansione degli interventi comunitari a seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni dei Trattati sull'occupazione e la politica sociale e, nella prospettiva della specifica relativa indagine conoscitiva avviata dalla Giunta, le strategie europee per le grandi reti di comunicazione.

#### *10. Recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno e ruolo delle Regioni*

In merito al recepimento del diritto comunitario la Giunta condivide la preoccupazione espressa dallo stesso Governo per i ritardi che continuano a caratterizzare l'Italia. A tale proposito sono stati più volte ri-

levati, già in passato, i limiti del meccanismo disposto con la legge comunitaria, istituita con la legge n. 86 del 1989. Su tale problema si pone necessariamente l'esigenza di una riflessione che spazi sui ritardi ascrivibili alle Camere - quali la mancata individuazione di una corsia preferenziale per la legge comunitaria annuale e quindi la perdurante mancanza di tempi certi per la sua approvazione - e i ritardi riferibili in vario modo alla Pubblica amministrazione. In ordine a questi ultimi figurano i seguenti aspetti:

a) il meccanismo di recepimento disposto dalla legge comunitaria annuale, una volta approvata dalle Camere, è intrinsecamente complesso poiché generalmente prevede una successiva emanazione di decreti legislativi o di regolamenti autorizzati nonché, in sede applicativa, di ulteriori decreti e circolari ministeriali. Al riguardo si registrano spesso incomprensibili ritardi tra la data del conferimento della delega e il suo effettivo esercizio;

b) la legge comunitaria include inoltre in allegato un elenco delle direttive già recepite o da recepire con provvedimento amministrativo. Tale prassi comporta un grado di incertezza nella Pubblica amministrazione in quanto, benché l'approvazione della legge comunitaria non sia condizione necessaria per l'emanazione dei suddetti provvedimenti amministrativi, spesso essa viene intesa come tale ed i ministeri competenti attendono la definitiva approvazione della legge prima di procedere all'elaborazione degli atti amministrativi di recepimento. Per tali motivi la Giunta, in occasione dell'esame dell'ultimo disegno di legge comunitaria (A.S. 3234), nelle sue osservazioni ha proposto di sopprimere i riferimenti al suddetto allegato nel testo della legge comunitaria e di trasferirli nel testo della relazione di accompagnamento, onde sancire che tali riferimenti non hanno carattere precettivo e che, pertanto, le amministrazioni interessate possono procedere direttamente al recepimento delle direttive che afferiscono mate-

rie già oggetto di delegificazione. Anche tale proposta è stata fatta propria dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente nel testo del disegno di legge comunitaria 1998 presentato all'Assemblea;

c) si presenta infine il problema di una ridefinizione dei poteri del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (DCPC) in ordine al coordinamento delle varie amministrazioni onde procedere, eventualmente, con poteri sostitutivi in caso di inadempimento nell'emanazione di atti amministrativi di recepimento del diritto comunitario. Come si evince dalla relazione semestrale tale coordinamento, peraltro, non dovrebbe limitarsi alla fase applicativa del diritto comunitario giacché altri paesi riescono a conseguire ottimi risultati nell'attuare tempestivamente le direttive esercitando un coordinamento verticale. In altri termini, in tali paesi, i funzionari e le strutture che saranno chiamati ad applicare le direttive vengono coinvolti già nella fase negoziale, dando loro modo di procedere alla definizione di massima degli atti interni necessari per l'attuazione delle direttive stesse di modo che, una volta che le direttive sono definitivamente adottate, si possa procedere al loro recepimento con la massima rapidità. Un'approfondita analisi di tale esigenza, pertanto, comporterebbe anche una ridefinizione dei ruoli del Ministero degli esteri, che attualmente coordina la fase ascendente, e del DCPC, che attualmente è preposto al coordinamento della fase applicativa ma forse non è sufficientemente coinvolto nella fase di elaborazione del diritto comunitario.

Si pone altresì un problema di coordinamento, come evidenziato anche nel parere della 1<sup>a</sup> Commissione permanente, per quanto concerne l'attuazione degli atti comunitari da parte delle regioni e la loro partecipazione alla fase ascendente. L'articolo 1, comma 4, lettera e), della legge n. 59 del 1997 (cosiddetta legge Bassanini), riserva peraltro allo Stato l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione

europea, in apparente contraddizione con l'articolo 9 della legge n. 86 del 1989 e successive modifiche (in particolare i commi 5 e 6 dell'articolo 13 della legge n. 128 del 1998, legge comunitaria 1995-97), che riconosce alle regioni e alle province autonome la facoltà di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Al riguardo, ricordando che la Giunta ha deliberato una specifica indagine conoscitiva, si riscontra l'esigenza di prevenire forme di contenzioso fra lo Stato e le Regioni nell'applicazione del diritto comunitario, soprattutto in considerazione dell'ampio processo di decentramento in corso, individuando dei meccanismi idonei a verificare, in ordine a ciascuna direttiva comunitaria adottata, se vi siano dei profili di competenza regionale e quali siano, in ogni caso, le disposizioni di principio che devono essere stabilite con la legge comunitaria annuale e che non possono essere derogate con legge regionale, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 86 del 1989. Si pone altresì l'esigenza di dotare il DCPC degli strumenti amministrativi ed informatici necessari per svolgere un'adeguata azione di verifica sull'attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni sia in ordine all'attivazione dei meccanismi sostitutivi previsti dall'articolo 9, comma 4, e dall'articolo 11 della legge n. 86 del 1989 sia al fine di disporre di una base di dati che consenta di svolgere un adeguato monitoraggio.

### *11. Conclusioni*

La Giunta ravvisa infine l'esigenza che la prossima relazione del Governo si diffonda in maggiori informazioni su aspetti quali le iniziative adottate dall'Italia per sviluppare la riflessione sulle riforme istituzionali, la posizione assunta dal Governo nel dibattito sulla sussidiarietà, che non deve implicare una rinazionalizzazione di competenze già attribuite all'Unione europea, sul principio di proporzionalità e sulla trasparenza, la

quale costituisce uno strumento per rafforzare la democraticità delle istituzioni comunitarie.

Esprimendo un giudizio complessivamente positivo sul documento in titolo e, soprattutto, sulla decisione di nominare un Ministro specificamente competente per le politiche comunitarie e prendendo atto degli impegni assunti dal Governo in merito alla generale verifica del meccanismo di trasposizione del diritto comunitario, la Giunta

raccomanda il recepimento delle osservazioni esposte nell'impostazione della prossima Relazione la quale dovrebbe altresì soffermarsi sul ruolo del Consiglio dei ministri economici e finanziari dei Paesi che partecipano all'euro, cosiddetto «Euro 11» e la sua rappresentanza esterna nonché, nella prospettiva della prossima entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sui possibili adempimenti cui sarà chiamata l'Italia sul piano normativo ed amministrativo.

ALLEGATO

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

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

(Estensore: BESOSTRI)

24 novembre 1998

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, rilevando anzitutto che il Documento riguarda alcuni dei temi più importanti del processo di integrazione comunitaria, in particolare per gli interventi a favore di categorie svantaggiate anche in relazione al mercato del lavoro, laddove si prevede di conciliare tendenzialmente i criteri di flessibilità e di sicurezza sociale. Quanto allo statuto delle società europee, si rileva la difficoltà derivante dalla possibilità, prevista solo in alcuni degli ordinamenti nazionali, della partecipazione di rappresentanze di lavoratori agli organi delle società; per l'Italia, l'ipotesi è quella di promuovere un processo negoziale tra le parti. Nel riaffermare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il documento considera anche i problemi dell'impatto normativo e degli oneri amministrativi per gli operatori economici, derivanti dalle nuove regole. Per i settori da regolare, di particolare rilevanza sociale, si afferma l'insufficienza dei meccanismi competitivi e di mercato, mentre per la circolazione dei prodotti provenienti da paesi comunitari si conferma il principio di piena libertà, con il vincolo di conformità alle norme europee e a quelle interne. Sotto tale aspetto vi è un'insufficienza italiana soprattutto nel settore agricolo. In ordine ai mezzi di tutela in sede giurisdizionale, si prevede che i giudici debbano disporre di misure cautelari preventive, effettive ed efficaci, mentre la tutela è allo stato insufficiente. In tema di armonizzazione fiscale, viene promossa una competizione virtuosa verso la riduzione del carico tributario, disincentivando invece gli strumenti di esenzione che hanno l'effetto di spostare i capitali verso altri Stati membri; un problema particolare ma rilevante, inoltre, è quello della tassazione del risparmio dei non residenti. Nel Documento sono contenuti riferimenti alle iniziative di contrasto alla

criminalità organizzata, mentre non vi sono cenni al problema della lotta alla corruzione, anche perchè la trattazione del problema in sede europea è resa ardua dalla persistente difficoltà di sanzionare la corruzione dei funzionari stranieri, anche se di paesi membri dell'Unione. In merito alla moneta unica, viene in evidenza in particolare il problema degli effetti dell'euro sui contratti della Pubblica amministrazione, soprattutto nel periodo transitorio, laddove la scelta dell'euro sarà irreversibile, mentre quella della moneta nazionale sarà ancora modificabile. Il problema riguarda soprattutto i contratti conclusi prima della fissazione delle parità tra le monete nazionali e l'euro, contratti la cui esecuzione è in ipotesi protratta oltre la stessa fissazione delle parità.

Il Documento agevola la comprensione dei processi di formazione del diritto comunitario, ma potrà essere senz'altro più efficace, una volta riferito in concreto alle normative di settore, in relazione alla legge comunitaria annuale, per le quali sarà pertanto possibile disporre di elementi di valutazione anche sulla cosiddetta fase ascendente, con l'indicazione puntuale dello specifico apporto italiano alla elaborazione della normativa comunitaria anche a tutela degli specifici interessi nazionali non in contrasto con l'approfondimento e l'estensione della integrazione europea.

La relazione dovrebbe anche dare rilievo alla partecipazione delle regioni e del Parlamento alla fase ascendente e contenere una valutazione nel quadro di tale partecipazione, individuando le eventuali insufficienze dei procedimenti attualmente previsti e della tempestività ed efficacia della comunicazione dei termini per la partecipazione delle regioni e del Parlamento alla stessa fase ascendente.





