

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXVII

n. 6-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

Comunicata alla Presidenza il 24 giugno 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

(Secondo semestre 1998)

(Doc. LXXXVII, n. 6)

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 28 gennaio 1999

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

dal Presidente del Consiglio dei ministri

ONOREVOLI SENATORI. - La relazione semestrale viene presentata nelle modalità disciplinate dall'articolo 7 della legge n. 86 del 1989, o legge La Pergola, come modificato dall'articolo 13 della legge n. 128 del 1998, Legge Comunitaria 1995-1997, che ha previsto l'inserimento all'interno della relazione stessa di una parte relativa allo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e alle eventuali procedure d'infrazione.

Tale documento va letto in stretta correlazione con il tema della legittimità democratica delle istituzioni europee, oggetto di una relazione presentata dal senatore Tapparo a nome della Giunta (Doc. XVI, n. 9), che si pone al centro della riflessione sulle nuove riforme istituzionali dopo il Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1° maggio.

Gli sviluppi intervenuti dopo la presentazione della relazione da parte del Governo consentono alla Giunta di fornire degli utili elementi di aggiornamento all'Assemblea sia in ordine all'adeguatezza delle disposizioni istituzionali sulla politica estera e di sicurezza rispetto all'evoluzione della crisi in Kosovo, sia in merito ad altri temi quali la conclusione dei negoziati su Agenda 2000 e la riforma della politica agricola comune e delle risorse proprie dell'Unione.

La Giunta sottolinea in particolare come il documento del Governo mostri, rispetto ai testi precedenti, un salto di qualità ascrivibile anche alle osservazioni di carattere metodologico presentate in passato dalla Giunta - alcune delle quali sono state recepite dall'articolo 10 della legge n. 25 del 1999, legge comunitaria 1998, che al comma 2 prevede, in particolare, che la prossima relazione assuma cadenza annuale - e alla nomina di un Ministro specificamente designato per le politiche comunitarie. In conformità con i contenuti indi-

cati nelle nuove disposizioni di legge la relazione è infatti articolata in modo da illustrare, ai capitoli da 1 a 4, gli sviluppi dell'integrazione europea nella sua globalità, al capitolo 5, la partecipazione italiana all'*iter* normativo comunitario e all'elaborazione delle politiche comuni nonché, infine, al capitolo 6, l'attuazione interna delle politiche comuni.

L'impostazione della relazione si presenta particolarmente efficace, anche perché vengono chiaramente indicati i profili rispettivamente attinenti al semestre che si è concluso, presieduto dal Governo austriaco, ed a quello in corso, presieduto dalla Germania. In occasione del Vertice di Vienna dello scorso dicembre è stato inoltre introdotto, molto opportunamente, un nuovo metodo di lavoro volto a delineare gli obiettivi non solo limitatamente al primo semestre del 1999 ma con riferimento anche alla seconda parte dell'anno, nel corso della quale è prevista la Presidenza della Finlandia. Tali obiettivi di fondo sono: il sostegno all'occupazione e alla crescita economica, il miglioramento della sicurezza e della qualità della vita, la riforma delle politiche e delle istituzioni dell'Unione e la promozione della stabilità e della prosperità in Europa e nel mondo. Tale impostazione costituisce pertanto un concreto strumento per una più efficace partecipazione del Parlamento alla fase ascendente.

1. *L'Agenda 2000 e il negoziato sulla riforma delle politiche*

1.1 IL QUADRO FINANZIARIO E LE RISORSE PROPRIE

Per quanto concerne il quadro finanziario dal 2000 al 2006, la relazione evi-

denzia come in sede di negoziato siano emerse le ipotesi di stabilizzazione della spesa, di cofinanziamento nazionale della Politica agricola comune (PAC) e, nell'ambito della politica strutturale, di razionalizzazione degli interventi e applicazione del principio del disimpegno automatico delle somme non spese.

Viene anche dato conto della richiesta avanzata dal Governo tedesco relativa a una revisione complessiva del sistema delle risorse proprie.

Va infine sottolineato come la Giunta, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla partecipazione delle Regioni alle fasi formative e applicative del diritto comunitario, abbia acquisito dal Ministro per le politiche comunitarie Letta, nella seduta dello scorso 17 marzo, significativi elementi sulle posizioni del Governo nell'ambito dei negoziati su Agenda 2000.

Per quanto attiene al sistema delle risorse proprie e alla contribuzione degli Stati membri al bilancio comunitario, l'Italia, con Belgio e Gran Bretagna, propende per il mantenimento di una risorsa propria basata sull'IVA, laddove la maggioranza sostiene l'estensione del contributo basato sul PIL.

Va altresì ricordato che, nella propria relazione sul finanziamento delle risorse proprie (COM(98)560), la Commissione europea ha prospettato tre possibili correzioni degli squilibri di bilancio, e segnatamente:

il ritorno a un sistema di finanziamento unificato e semplificato, fondato maggiormente se non esclusivamente sul Prodotto nazionale lordo;

la revisione delle spese, con particolare riferimento al settore della PAC;

l'introduzione di un meccanismo di correzione generalizzato.

Sulla base di detta relazione, il Consiglio europeo di Berlino, del 24 e 25 marzo scorsi, ha ribadito l'impegno a non superare l'attuale massimale delle risorse proprie, stabilito all'1,27 per cento, a riformare la PAC in modo da garantire una riduzione progressiva della spesa ed a modificare la

decisione sulle risorse proprie nel senso di una riduzione graduale del tasso massimo di richiamo della risorsa IVA (0,75 per cento nel 2002 e 0,50 per cento nel 2004) e di un adeguamento delle quote di finanziamento da realizzarsi attraverso un maggiore ricorso alla risorsa basata sul PIL.

La posizione del Governo italiano esposta nella relazione appare orientata, in linea molto generale, a contribuire al rafforzamento del processo di integrazione attraverso la definizione di strumenti normativi e finanziari che consentano all'Unione europea di perseguire in maniera sempre più efficace le proprie politiche. A tale riguardo la 5^a Commissione, nel parere trasmesso alla Giunta, si è espressa in favore dell'individuazione della cosiddetta quinta risorsa per l'apporto finanziario al bilancio comunitario.

1.2 LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E L'ALLARGAMENTO

In tema di riforma dei fondi strutturali, la relazione evidenzia i progressi significativi realizzati nel corso del semestre di Presidenza austriaca, che hanno portato a un sostanziale accordo per quanto attiene alla riduzione degli obiettivi, alla concentrazione degli interventi, al rilancio del partenariato (e quindi di un modello basato su un più deciso decentramento della fase gestionale) e allo snellimento delle procedure. La piattaforma negoziale tiene conto delle posizioni espresse dalle singole amministrazioni centrali, nonché dei contributi forniti dalle regioni e dal sistema delle autonomie locali.

Il Consiglio europeo di Berlino, dando piena attuazione a quanto previsto dal Programma di lavoro della Presidenza tedesca, allegato alla relazione del Governo, è giunto a un accordo sulle direttrici della riforma, prevedendo la riduzione degli obiettivi a tre, con le seguenti caratteristiche:

l'obiettivo 1, cui sarà assegnato il 69,7 per cento dei 195 miliardi di euro destinati

ai fondi strutturali; che promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo, includerà le zone il cui prodotto interno lordo *pro capite* è inferiore al 75 per cento della media comunitaria, le regioni ultraperiferiche e le zone che nel quinquennio precedente rientravano nell'obiettivo 6;

l'obiettivo 2, destinato, con 22,5 miliardi di euro, a sostenere la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali (zone che subiscono mutamenti socioeconomici nei settori industriale e dei servizi, zone rurali in declino, aree urbane in difficoltà e zone depresse che dipendono dalla pesca), includerà le aree individuate dagli Stati membri sulla base di criteri oggettivi. La Commissione fisserà un massimale di popolazione per ciascuno Stato membro (non tenendo conto delle regioni precedentemente rientranti nell'obiettivo 1 ed annesse ad un meccanismo transitorio, cosiddetto *phasing out*), nel nuovo obiettivo rientrerà una percentuale massima del 18 per cento della popolazione dell'Unione e la riduzione massima in ciascuno Stato della popolazione interessata dall'obiettivo 2 non dovrà superare il 33 per cento in relazione alla popolazione contemplata dagli attuali obiettivi 2 e 5b (rispettivamente, riconversione delle zone colpite da declino industriale e sviluppo rurale);

l'obiettivo 3, che, con 24 miliardi di euro, offrirà un sostegno all'adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, si applicherà su tutto il territorio europeo con l'eccezione delle aree già comprese nell'obiettivo 1.

Viene mantenuto lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) per azioni al di fuori delle regioni dell'obiettivo 1. Per quanto concerne le cosiddette iniziative comunitarie, vengono ridotte a tre, finanziate attraverso l'accantonamento del 5 per cento degli stanziamenti di impegno dei fondi strutturali: INTERREG (cooperazione

transfrontaliera, transnazionale e interregionale, cui va destinato il 50 per cento dei fondi), EQUAL (cooperazione transnazionale per lottare contro tutte le forme di discriminazione e le ineguaglianze nel mercato del lavoro) e LEADER (sviluppo rurale).

Viene previsto un adeguato sostegno transitorio alle regioni non più ammissibili all'aiuto, che cesserà entro il 2005; per quanto concerne le situazioni particolari Stato per Stato, viene prevista, in sede di esame dell'ammissibilità per l'obiettivo 1, una particolare attenzione per le zone dell'Abruzzo adiacenti alle regioni dell'obiettivo 1.

Per quanto riguarda i tassi di intervento in percentuale sul totale della spesa ammissibile, si prevede un tasso minimo del 50 per cento e massimo del 75 per cento - elevabile all'80 per cento in casi eccezionali e all'85 per cento nelle regioni ultraperiferiche - per le aree dell'obiettivo 1, e un tasso minimo del 25 per cento e massimo del 50 per cento nelle aree degli obiettivi 2 e 3.

Sulla gestione amministrativa e finanziaria, il Consiglio europeo di Berlino ha ribadito la necessità di una semplificazione significativa, da perseguirsi attraverso il decentramento del processo decisionale, la riduzione della burocrazia e il rafforzamento della sorveglianza, della valutazione e del controllo.

Sulle tematiche relative all'allargamento, la relazione si limita a fare il punto sui progressi realizzati da ciascuno dei paesi candidati all'adesione.

1.3 LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Sul tema della riforma della politica agricola comune, la relazione segnala l'importante contributo fornito dal Governo italiano alle conclusioni del Consiglio Agricoltura del 23 e 24 novembre 1998. In particolare, nel quadro complessivo di una riforma che garantisca un trattamento equilibrato dei vari settori agricoli e una distribuzione equa

dei sostegni fra Stati membri, l'Italia ha ottenuto l'inserimento nell'accordo globale sui regolamenti di riforma dei prodotti mediterranei, ha rimarcato l'importanza della proposta di riforma del settore vitivinicolo e, nell'ambito del regolamento istitutivo del nuovo regime agromonetario, ha conseguito compensazioni globali per i propri agricoltori pari a 270 miliardi di lire nei prossimi tre anni.

Sempre in sede di Consiglio europeo di Berlino, è stata espressa piena soddisfazione per gli accordi raggiunti nel Consiglio Agricoltura di marzo, che dovrebbero garantire una riforma equilibrata che crei un'agricoltura multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa su tutto il territorio europeo. In particolare, è stato definito un quadro finanziario che dovrebbe attestarsi sul livello medio annuo di 40,5 miliardi di euro, più 14 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e le misure nel settore veterinario e fitosanitario. Tale obiettivo di stabilizzazione della spesa andrà realizzato, tra l'altro, attraverso l'avvio della riforma del settore lattiero-caseario a partire dalla campagna 2005/2006, la riduzione del 15 per cento del prezzo di intervento e l'aumento dei pagamenti per ettaro nel settore cerealicolo.

Nell'ambito della riforma della PAC - dei cui positivi risultati ha preso atto nel suo parere la 5ª Commissione - l'Italia ha sostenuto, in particolare, l'introduzione di un nuovo sistema basato su un meccanismo di cofinanziamento, che è invece fortemente osteggiato dalla Francia.

Nella seduta riunita della Giunta con la Commissione agricoltura dello scorso 31 marzo il Ministro per le politiche agricole De Castro ha peraltro esposto in dettaglio i risultati del negoziato sulla riforma della PAC. Il Ministro ha rilevato, in particolare, che l'Italia beneficerà della riforma per un importo netto di circa 4 miliardi di euro, nel piano di programmazione finanziaria dal

2001 al 2006 - con vantaggi soprattutto nei settori dei cereali, delle carni bovine, del latte e del vino, che compenseranno con ampio margine talune riduzioni di benefici per i semi oleosi e altri settori - cui si aggiungono circa 200 miliardi di euro all'anno di multe che non dovranno essere più corrisposte per via dell'aumento della quota latte nazionale.

2. *Unione economica e monetaria*

La relazione semestrale segnala in particolare l'approvazione di due decisioni del Consiglio che consentono all'Italia il potere di definire accordi monetari con la Città del Vaticano e con San Marino, secondo indirizzi negoziali prestabiliti. Essa ricorda inoltre l'importante scadenza rappresentata dall'istituzione del Comitato economico e finanziario che, dal 1° gennaio 1999, sostituisce il comitato monetario nella funzione di organo di supporto e preparazione dei lavori del Consiglio dei ministri economici e finanziari (ECOFIN), e l'intesa raggiunta dal Consiglio di Vienna in materia di rappresentanza esterna, che prevede la partecipazione del Presidente del Consiglio ECOFIN alle riunioni del G7 e il conferimento dello *status* di osservatore nel Consiglio di amministrazione del Fondo monetario internazionale alla Banca centrale europea.

La relazione comprende anche una descrizione esauriente degli adempimenti tecnici da parte dell'Italia per adeguare all'introduzione dell'euro l'attività delle pubbliche amministrazioni, delle banche, delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori.

Non viene fatto cenno, peraltro, alle attività di coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro e di applicazione delle regole definite dal patto di stabilità, con particolare riferimento alle possibili strategie macroeconomiche per stimolare la crescita economica senza compromettere i vincoli di bilancio.

3. *La politica estera e di sicurezza comune*

La Giunta prende atto con apprezzamento dell'ampio spazio dedicato dalla relazione del Governo alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), capitolo la cui impostazione è particolarmente significativa sia dal punto di vista metodologico, in quanto supera, come sollecitato dalla Giunta, un certo dualismo rispetto ad analoghe relazioni presentate dal Ministero degli affari esteri, integrando in un unico documento anche gli aspetti della PESC, sia dal punto di vista politico, in quanto indicativa dell'importanza attribuita dall'Italia all'esigenza di un maggiore impegno in tale settore nell'ambito dell'Unione europea.

L'attenzione posta nei confronti di tale materia - di estrema attualità visti gli sviluppi della crisi nel Kosovo - è ascrivibile anche al fatto che nel corso del semestre che si è concluso l'Italia ha esercitato la Presidenza dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO).

L'attuazione dell'articolo J 4.2 del Trattato di Maastricht ha consentito all'Unione europea di affidare all'UEO proprie azioni nel campo della difesa, con riferimento, ad esempio, all'avvio di un'operazione di smiamento in Croazia, all'individuazione dei profili delle missioni umanitarie di pace europee, all'uso del centro satellitare UEO per il monitoraggio delle operazioni in Kosovo e alla realizzazione di uno studio di fattibilità sull'estensione della missione di polizia UEO in Albania. Un momento particolarmente significativo del semestre di Presidenza italiana dell'UEO è stato la riunione a Roma di oltre 50 ministri degli esteri e della difesa per avviare una nuova riflessione sulla difesa europea. La nuova disponibilità manifestata dalla Gran Bretagna nel Vertice informale di Pörschach ha inoltre consentito di riconoscere l'esigenza di sostenere la politica estera dell'Europa con un adeguato strumento militare e di riaprire la riflessione sul rapporto istituzionale fra UEO ed Unione europea. Con la Dichiarazione

di Roma è stata altresì sottolineata la prospettiva di uno sviluppo dell'interoperatività fra forze multinazionali europee e dello sviluppo della cooperazione nell'ambito dell'industria degli armamenti. La relazione del Governo precisa tuttavia che lo sviluppo di una capacità autonoma di azione dell'Europa dovrà comunque realizzarsi in stretta concertazione con gli Stati Uniti e la NATO.

La Giunta sottolinea in particolare come la citata Dichiarazione di Roma costituisca un importante contributo all'organizzazione di una politica di sicurezza e di difesa comune ed esprime apprezzamento per il fatto che, in occasione del Vertice dell'Alleanza atlantica di Washington, è emersa la volontà di rafforzare l'identità europea di sicurezza e di difesa, prospettiva che consolida la complementarità tra le due sponde dell'Atlantico.

L'Assemblea dell'UEO, da parte sua, è andata oltre lo stesso Trattato di Amsterdam, che prevede in termini generali un rafforzamento dei rapporti tra l'UEO e l'Unione europea, ipotizzando un programma di integrazione definitiva tra i due organismi. Lo scorso marzo la Commissione politica dell'Assemblea dell'UEO ha infatti adottato a Parigi un significativo documento che sottolinea l'esigenza che l'Europa si doti di una capacità autonoma, che le consenta di intervenire quando la NATO e gli Stati Uniti non intendano o non possano farlo. Nel corso di tale processo sarebbe tuttavia necessario favorire un graduale trasferimento di *know-how* nell'Unione europea valorizzando gli esempi offerti da esperienze quali le forze multinazionali costituite nell'ambito dell'UEO come l'EUROMARFOR, l'EUROFOR e l'EUROCORPO. Il fatto che l'Europa si doti di proprie capacità operative non pregiudica, peraltro, la possibilità che essa si avvalga eventualmente di mezzi ed infrastrutture forniti dalla NATO.

Rilevando come la spesa dei 15 Stati membri dell'Unione europea per la difesa

corrisponda grosso modo a quella degli Stati Uniti, la Giunta sottolinea altresì il problema dell'eliminazione di talune duplicazioni di sforzi e dello sviluppo delle possibili sinergie. In tale prospettiva è stata particolarmente significativa l'iniziativa assunta dall'Italia nel corso del semestre di Presidenza dell'UEO volta a realizzare per la prima volta il monitoraggio delle forze disponibili, verificando le carenze esistenti ed individuando i settori che necessitano di potenziamento. Ugualmente significativa è stata la riunione promossa dalla Presidenza austriaca, per la prima volta a livello comunitario, di tutti i Ministri della difesa degli Stati membri dell'Unione. Una maggiore cooperazione nel campo degli armamenti potrebbe inoltre comportare degli effetti positivi anche sull'industria europea.

La Giunta sottolinea, infine, come la crisi dei Balcani imponga al responsabile della PESC, designato in occasione del Consiglio europeo di Colonia, di definire un appropriato programma di lavoro di cui dovranno essere informati i Parlamenti dell'Unione europea.

4. *La cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia*

Per quanto concerne la comunitarizzazione di alcune materie attualmente rientranti nel campo della cooperazione intergovernativa, prevista dal Trattato di Amsterdam, la relazione segnala l'importanza dell'approvazione, in occasione del Consiglio europeo di Vienna, del Piano d'azione per l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, che conferisce priorità, in particolare, all'integrazione di Schengen nel quadro giuridico dell'Unione, alla libera circolazione delle persone, alla lotta contro la tratta di esseri umani, allo sviluppo dell'Europol e al rafforzamento della cooperazione giudiziaria. È stata anche accolta la proposta italiana di organizzare, sotto l'egida dell'Unione europea, una conferenza sulla sicurezza nella regione adriatica e io-

nica. Un primo bilancio sull'attuazione del piano è previsto in occasione del Consiglio europeo straordinario che si terrà a Tampere in ottobre.

Proseguono i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti per l'integrazione dell'*acquis* di Schengen, con priorità conferita alle definizioni e ripartizioni dell'*acquis* stesso tra basi giuridiche del primo e del terzo pilastro, all'associazione di Norvegia e Islanda, all'integrazione del Segretariato Schengen e al Sistema di informazione Schengen.

Per quanto attiene alla progressiva attuazione del Piano d'azione contro la criminalità organizzata, sono state adottate misure di cooperazione e di polizia giudiziaria, tra cui un'azione comune istitutiva di una rete giudiziaria europea.

In materia, appare opportuno segnalare che, lo scorso dicembre, il Consiglio ha adottato un'importante risoluzione in vista dell'elaborazione di una strategia globale di lotta contro la criminalità organizzata, che evidenzia l'assoluta rilevanza di un'azione preventiva da parte degli Stati membri, accompagnata da un intenso scambio di informazioni. Nella stessa riunione è stata approvata la relazione sulla criminalità organizzata per l'anno 1998 ed è stata adottata un'azione comune finalizzata alla repressione del fenomeno del riciclaggio di denaro mediante un rafforzamento delle misure legislative sulla base fornita dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990. Un'ulteriore azione comune, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri, è stata adottata nella riunione del 21 dicembre.

In materia di immigrazione, la relazione ricorda come sia stato avviato il confronto sulla proposta di Convenzione relativa alle regole di ammissione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri (COM(97)387). Su proposta italiana, è stato creato un gruppo di lavoro ad alto livello in materia di immigrazione e asilo incaricato di elaborare una serie di proposte da presentare al Vertice di Tampere ed è stato raggiunto un accordo

sulle linee generali della convenzione Eurodac per il rilevamento delle impronte digitali, finalizzata a facilitare la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare le domande di asilo. Sempre in materia di asilo l'Italia, con l'appoggio dell'attuale Presidenza tedesca, preme per uno stretto coordinamento tra i progetti d'azione comune relativi all'istituzione di un regime di protezione temporanea per i profughi e alla condivisione degli oneri derivanti dall'accoglienza stessa.

La relazione segnala infine la prosecuzione dei lavori sul progetto di convenzione relativa alla mutua assistenza in materia penale e il raggiungimento di un accordo politico sull'adozione di un'azione comune sulla corruzione nel settore privato (formalizzato lo scorso 22 dicembre 1998).

5. Le politiche comuni

5.1 LA POLITICA COMMERCIALE

Per quanto concerne la politica commerciale la relazione semestrale - presentata prima nella Conferenza ministeriale di Stoccarda sui seguiti del partenariato euro-mediterraneo - segnala, tra le questioni prioritarie, le relazioni commerciali con gli Stati Uniti e quelle con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), la Russia, l'Ucraina e le ex repubbliche sovietiche del Caucaso. La relazione riferisce anche sui negoziati in corso per il nuovo accordo di partenariato con i paesi del gruppo Africa - Caraibi - Pacifico (ACP), che dovrebbe entrare in vigore a partire dal febbraio 2000, con la scadenza della IV Convenzione di Lomé, evidenziando come la posizione del nostro Governo sia tesa a includere nella nuova Convenzione la possibilità di concedere aiuti non rimborsabili finalizzati alla riduzione del debito verso l'Unione europea.

In materia di commercio elettronico, la relazione evidenzia l'esigenza, emersa in occasione della Conferenza internazionale

in ambito OCSE tenutasi a Ottawa, di un approccio globale alle problematiche di settore, ostacolato dalla differente impostazione dei paesi Nord americani, orientati al mercato e contrari all'intervento pubblico, e di quelli dell'UE, che condividono un'impostazione basata su un quadro di regole certe e di interventi a garanzia dei consumatori, della *privacy* e dei minori. Viene altresì segnalata l'esigenza che il mercato italiano superi il considerevole ritardo che lo separa dagli altri paesi attraverso un aumento sensibile dei prestatori di servizi e della distribuzione sul territorio nazionale dei siti di accesso.

5.2 LA CONCORRENZA E IL MERCATO INTERNO

In materia di tutela del mercato, la relazione segnala l'importanza dell'accordo politico raggiunto sulla proposta di regolamento (approvata, con emendamenti, dal Parlamento europeo lo scorso gennaio) in materia di applicazione dell'articolo 93 del Trattato, concernente gli aiuti di Stato alle imprese, che rappresenta un passo in avanti significativo verso la codificazione e il chiarimento delle norme procedurali, e conseguentemente verso il massimo grado di trasparenza. Il contributo italiano al raggiungimento dell'accordo politico ha portato all'inclusione di norme specifiche, tra cui la limitazione del recupero dell'aiuto illegale ai soli casi in cui la Commissione europea dimostri che l'aiuto stesso è realmente distorsivo della concorrenza.

La Giunta prende atto dello sviluppo delle trattative sullo statuto della società europea - tenuto conto che la mancanza di un quadro normativo europeo determina delle difficoltà nella definizione dell'ordinamento di riferimento in occasione di accordi e fusioni tra società europee - reso possibile, oltre che dall'impegno della Presidenza tedesca, dal venir meno del veto spagnolo e dell'apertura della posizione italiana, che sarà definita in un tavolo cui il Governo ha

chiamato a partecipare tutte le parti interessate. Il negoziato si caratterizza per la volontà della Germania di estendere il principio della cogestione agli altri Stati membri, principio che potrebbe essere da questi riconosciuto a condizione di definirne le modalità applicative con adeguata flessibilità e di non considerare la partecipazione dei lavoratori negli organi societari come un obbligo.

5.3 LA POLITICA FISCALE

Nel settore della fiscalità, la relazione segnala come sia ancora in corso di esame il pacchetto normativo sull'armonizzazione dei sistemi fiscali, sul quale era stato raggiunto un accordo politico in sede di Consiglio ECOFIN nel dicembre del 1997. Sempre nella stessa sede, nel settembre del 1998, è stato raggiunto un accordo per la chiusura entro il 30 giugno 1999 dei negoziati in materia di tassazione degli interessi e dei canoni pagati tra imprese intracomunitarie e del risparmio transfrontaliero dei non residenti. A tal proposito, la relazione evidenzia come l'Italia condizioni l'approvazione della relativa proposta di direttiva alla previa approvazione della direttiva relativa alla tassazione del risparmio e solleciti l'avvio di una riflessione generale sul coordinamento della tassazione delle imprese.

Vanno ricordate alcune importanti conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo di Vienna, che, nel ribadire la necessità di un intervento di armonizzazione dei sistemi fiscali, ha dato mandato, alla Commissione, di sottoporre al Consiglio uno studio sulla tassazione delle imprese e, al Consiglio, di proseguire i lavori sulle proposte di direttiva sulla tassazione degli interessi e dei canoni pagati tra imprese intracomunitarie, sulla tassazione del risparmio e sull'imposizione dei prodotti energetici e di presentare una nuova relazione sulla cooperazione in materia di politica fiscale prima del Consiglio europeo del giugno 1999.

Va infine ricordato che al vertice di Helsinki, che chiuderà il semestre di Presidenza finlandese, verranno prese in esame le questioni relative al rafforzamento dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche e le prospettive di conclusione di un pacchetto di misure fiscali.

5.4 L'OCCUPAZIONE E LA POLITICA SOCIALE

Nel campo della politica sociale e dell'occupazione, l'Italia ha presentato il Piano nazionale per l'occupazione ad aprile dello scorso anno, facendolo seguire, a luglio, da un rapporto relativo alla sua messa in opera. Sulla base di detti piani la Commissione europea ha presentato, in occasione del Consiglio europeo di Vienna, il progetto di Relazione congiunta sull'occupazione per il 1998 (SEC(98)1688) e le proposte di linee guida per l'occupazione per il 1999 (COM(98)574). In particolare la Giunta sottolinea come la positiva conclusione dei negoziati su Agenda 2000 consenta di passare dalle mere enunciazioni di principio alla concreta realizzazione di politiche occupazionali cui potranno essere finalizzati gli interventi finanziati dai nuovi Fondi strutturali, nel periodo di programmazione 2000-2006. A tal fine la Giunta prende atto della concentrazione di risorse operata nell'ambito dell'obiettivo 1, per le regioni in ritardo di sviluppo, e segnala le ingenti risorse comunque disponibili per le altre regioni negli ambiti degli obiettivi 1 e 2, per le aree caratterizzate da declino industriale, con altre difficoltà strutturali o con alta disoccupazione e per la realizzazione di interventi di formazione, di carattere sociale o finalizzati alla promozione dell'occupazione.

Tra i provvedimenti in corso d'esame, la relazione del Governo dà particolare risalto alla proposta modificata di direttiva sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori esposti al rischio di atmosfere esplosive (COM(97)123) e alla nuova proposta di direttiva sulla protezione dei lavo-

ratori contro i rischi derivanti dall'esposizione ad agenti cancerogeni sul lavoro (COM(98)170), e segnala come l'Italia abbia lamentato i limiti del regolamento che estende l'acquisizione e il mantenimento dei diritti alla sicurezza sociale agli studenti che si recano in un altro Stato membro per compiere gli studi, anche a seguito delle modifiche restrittive apportate alla proposta originaria. Il Governo ha infine segnalato, tra gli adempimenti più urgenti, il nuovo Piano nazionale per l'occupazione e l'esigenza di una riflessione più accurata sulla dimensione sociale dell'allargamento.

5.5 I TRASPORTI

Per il settore dei trasporti, il Governo ha offerto un contributo rilevante al raggiungimento di un'intesa politica sull'accordo con la Svizzera in materia di trasporti e sulla nuova direttiva fiscale nel settore del trasporto stradale. Per quanto attiene al settore ferroviario, l'Italia ha sostenuto il principio della separazione contabile fra la gestione delle reti infrastrutturali e quella dei trasporti ferroviari e si è opposta a ogni misura che elimini il divieto di circolazione per i veicoli pesanti durante i giorni festivi. Nel settore marittimo, particolare attenzione è stata dedicata alla cantieristica, che soffre della politica aggressivamente concorrenziale praticata dalla Corea del Sud. Infine, nel settore dei veicoli a motore, il Governo ha seguito con particolare interesse i negoziati su progetti di atti riguardanti la sicurezza dei veicoli a metano e GPL, di particolare interesse per la nostra industria, che detiene l'80 per cento del mercato mondiale della componentistica.

In materia di trasporti la Giunta sottolinea l'esigenza di porre maggiormente in risalto i punti di raccordo tra le strategie nazionali e la politica europea per i trasporti e le grandi reti.

5.6 LE POLITICHE AMBIENTALI

Per quanto attiene alle politiche ambientali, il Governo ha richiamato l'attenzione in primo luogo sulla proposta di direttiva sulle emissioni dei camion con motore diesel o a gas (COM(97)627), parte del cosiddetto pacchetto Auto-Oil, sottolineando la necessità di evitare l'adozione di valori parametrici più severi, che risulterebbero penalizzanti per l'industria italiana. Di notevole importanza è anche la strategia in corso di definizione per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica dalle autovetture, che consta di un accordo fra Commissione e industria automobilistica europea, di una proposta di decisione concernente un programma di controllo delle emissioni e di una proposta di direttiva sulla disponibilità di informazioni sul consumo di carburante da fornire ai consumatori per le auto nuove (COM(98)489). Su quest'ultima proposta l'Italia si è pronunciata nel senso di garantire un alto grado di armonizzazione, onde evitare i rischi di distorsione del mercato unico. Forte anche l'interessamento per la proposta di direttiva relativa ai veicoli fuori uso (COM(97)358), in considerazione del suo potenziale, rilevantissimo impatto economico e ambientale.

Da seguire con attenzione è anche l'iter della proposta di direttiva quadro per la politica comunitaria in materia di acque (COM(97)49), di notevole attualità per l'Italia in considerazione dei ritardi in materia di controllo e gestione idrogeologica e ai fini dell'elaborazione di un Testo Unico di riordino del settore.

L'Italia ha anche favorito l'accordo politico sul progetto di regolamento sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (COM(98)398) e si è pronunciata sulla proposta di modifica della direttiva sui microrganismi geneticamente modificati (COM(98)85), sostenendo il rafforzamento degli obblighi di etichettatura dei prodotti e delle procedure di consultazione del pubblico.

5.7 LA SANITÀ E LA TUTELA DEI CONSUMATORI

Nel settore della sanità e della tutela dei consumatori, l'Italia ha visto recepite le misure di sicurezza e di controllo dell'encefalopatia spongiforme bovina, proposte ai fini di una revoca parziale dell'*embargo* imposto al Regno Unito, e ha favorito, nell'ambito del processo di adesione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), l'avvio di rapporti privilegiati bilaterali in materia di collaborazione sanitaria.

Segnalate altre iniziative di sicuro rilievo attinenti, a titolo d'esempio, allo sviluppo della politica di sanità pubblica, alla lotta alle malattie legate all'inquinamento, alla salute e protezione degli animali da allevamento, alla protezione della sanità pubblica nel campo veterinario e fitosanitario e al sistema comunitario di informazione nel settore sanitario, il Governo fa presente che nel corso del semestre di Presidenza austriaca è stato esaminato e discusso il Piano d'azione 1999-2001 in materia di tutela dei consumatori (COM(98)696), in cui si sottolinea l'importanza di dare maggiore spazio alle opinioni dei consumatori, di garantire loro un elevato livello di salute e sicurezza e di rispettare in pieno i loro interessi economici.

5.8 LA RICERCA, LA CULTURA E L'ISTRUZIONE

Nei settori della ricerca, cultura e istruzione il Governo esprime un giudizio positivo sul Quinto programma quadro di ricerca, anche se l'incremento della dotazione finanziaria è di poco superiore a quello necessario per il contenimento dell'inflazione. Al riguardo la Giunta invita il Governo a verificare la possibilità di promuovere una politica europea più incisiva in materia di ricerca e sviluppo, unendo ai benefici del programma quadro di ricerca una maggiore concertazione tra le politiche nazionali di sostegno all'innovazione tecnologica.

È invece in corso d'esame il Primo Programma quadro per la cultura, nato da un'iniziativa promossa nel corso del semestre di Presidenza italiana. Il Governo si è direttamente impegnato a sollevare il problema del livello dell'aliquota IVA applicata a dischi e CD, onde evitare una discriminazione fiscale e incentivare il consumo di tali beni.

La relazione ricorda altresì come nel corso della Seconda Conferenza dei Ministri della Cultura, svoltasi a Rodi nel settembre del 1998 nel quadro del Partenariato euromediterraneo, la delegazione italiana abbia sostenuto l'urgenza di avviare la seconda fase del programma Euromed Heritage ed ha avanzato la proposta di creare un centro di alta formazione professionale per l'area euromediterranea. Infine, in materia di istruzione e formazione, il Governo ha confermato il suo appoggio ai programmi Socrates e Leonardo.

6. Attuazione del diritto comunitario e contenzioso

I dati forniti dal Governo sullo stato di attuazione delle direttive sono ricavati dallo *Scoreboard*, lo strumento di monitoraggio del Piano d'azione per il mercato unico: in merito ai profili attinenti al recepimento delle direttive comunitarie e alle procedure contenziose, la Giunta rileva con preoccupazione i dati esposti dal documento del Governo, da cui si evince che l'Italia si colloca al penultimo posto nella trasposizione del diritto comunitario, dopo il Portogallo, fatto che dimostra come sia attuale il tema dell'aggiornamento del meccanismo previsto dalla legge La Pergola. Nella valutazione del Governo, il recupero di una percentuale d'attuazione nella media UE è realizzabile solo attraverso una revisione della Legge La Pergola, che la renda strumento più agile ed efficiente; in particolare - come è stato rilevato nel Convegno su «L'Europa in Italia. Verso nuovi strumenti di attuazione della normativa comunitaria», pro-

mosso dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie in collaborazione con il Ministro per le riforme istituzionali, a Roma, lo scorso 15 marzo, che ha confermato la validità complessiva del meccanismo previsto dalla legge n. 86 del 1989 a condizione di taluni adeguamenti e di un maggiore coordinamento tra fase ascendente e attuazione del diritto comunitario - è necessario prevedere un sistema misto, che accompagni alla legge comunitaria annuale delle leggi *ad hoc*, per il recepimento delle direttive più complesse, l'inserimento delle direttive non ancora venute a scadenza nel momento dell'approvazione del provvedimento e un maggior utilizzo dell'attuazione in via amministrativa. Dalle indicazioni disponibili si desume tuttavia che tali problemi sono propri anche di altri Stati membri, visto che solamente quattro paesi - Germania, Spagna, Finlandia e Svezia - sono riusciti a rispettare la programmazione che si sono dati nell'attuazione della legislazione comunitaria sul mercato interno. Il Governo dimostra peraltro un certo rigore laddove riconosce la presenza di problemi di coordinamento tra i vari ministeri in sede di contenzioso e la mancanza di una visione globale.

Per quanto concerne le procedure d'infrazione, il Governo non fornisce dati complessivi, illustrando una casistica - abbastanza estesa - di procedure pendenti, riguardanti segnatamente:

nel campo del trasporto marittimo, gli aiuti di Stato per la ristrutturazione dei porti, la procedura di tassazione per i passeggeri imbarcati o sbarcati nei porti di Genova, Napoli e Trieste, le operazioni e i servizi portuali e la fornitura di lavoro portuale temporaneo;

nel campo del trasporto terrestre, le norme sulla ristrutturazione dell'autotrasporto e sullo sviluppo dell'intermodalità;

nel campo del trasporto aereo, le norme sulla ripartizione del traffico all'interno del sistema aeroportuale di Milano (per le quali l'Italia è stata condannata) e i diritti aeroportuali di imbarco.

Sono oggetto di contenzioso anche le misure del cosiddetto pacchetto Treu sull'occupazione e resta aperto il problema del rimborso del *bonus* fiscale concesso agli autotrasportatori, a proposito del quale esiste già una sentenza di condanna per gli anni 1992-93, che verrà probabilmente estesa al biennio successivo.

Si rileva altresì come il contenzioso comunitario sia una delle materie su cui la Giunta si è più soffermata, osservando la necessità di prevenire le procedure di infrazione anche attraverso una più efficace partecipazione dell'Italia alla fase ascendente del procedimento normativo e sollecitando il Governo a corredare i suoi disegni di legge di una scheda sulla loro conformità al diritto comunitario, analoga a quella attinente alla copertura di bilancio. Al riguardo sarebbe altresì opportuno individuare una figura unica nel Governo quale responsabile per le procedure contenziose davanti alla Corte di giustizia. Tale figura potrebbe altresì contribuire a prevenire il contenzioso sollecitando le Amministrazioni competenti per settore a rispondere tempestivamente ai rilievi della Commissione europea, prima che le procedure d'infrazione si trasformino in ricorsi alla Corte di giustizia. Su tali temi è chiamato a intervenire anche il Parlamento, dotando la Giunta degli strumenti regolamentari e amministrativi necessari per svolgere adeguatamente quell'indispensabile azione di verifica sulla compatibilità dei disegni di legge con gli obblighi comunitari.

La 1^a Commissione, nel parere trasmesso alla Giunta, ha altresì segnalato la necessità di evitare eccessive difformità tra gli ordinamenti regionali in sede di attuazione del diritto comunitario.

7. Il programma legislativo della Commissione e la partecipazione del Parlamento alla fase ascendente

Il parere della 1^a Commissione, le numerose prese di posizione della Giunta, anche in occasione dell'esame delle precedenti relazioni semestrali, e lo stesso Governo han-

no evidenziato la stretta connessione tra una migliore e più tempestiva attuazione del diritto comunitario ed una più efficace partecipazione dell'Italia alla fase formativa del procedimento normativo comunitario. Tale assunto costituisce anche una delle conclusioni più largamente condivise scaturite dal citato Convegno del 15 marzo scorso.

A tale proposito la relazione presentata dal Governo lo scorso 31 gennaio, come già rilevato, con le novità che sono state introdotte costituisce indubbiamente un significativo ed agevole strumento per informare il Parlamento dei principali aspetti del processo normativo in corso. Tale riflessione è stata ulteriormente arricchita dalla trasmissione del programma legislativo della Commissione europea, su sollecitazione della Giunta, che completa, con il programma della Presidenza di turno, già allegato alla relazione, il panorama delle informazioni disponibili e delle relative considerazioni del Governo.

Il programma di lavoro della Commissione per il 1999, acquisito dalla Giunta ed il cui esame è stato formalizzato coinvolgendo tutte le Commissioni permanenti interessate, contempla in particolare 26 iniziative legislative nuove, che non costituiscono cioè meri adattamenti o modifiche tecniche di atti esistenti o attuazione di impegni già programmati nel corso di esercizi precedenti.

Tra queste figurano una revisione del regolamento finanziario in materia di bilancio, due regolamenti sul cotone e sulla pesca, quattro regolamenti sugli aiuti di Stato e l'applicazione dei principi sulla concorrenza ed uno strumento sulla protezione dell'euro contro la contraffazione. La Commissione ha inoltre in programma di presentare almeno quattro atti concernenti misure di incentivazione per l'occupazione e di politica sociale e sanitaria, sette atti legislativi in materia di mercato interno, brevetti, imposte indirette e movimento e riciclaggio di capitali e due iniziative legislative sui servizi portuali. Altre misure preannunciate riguardano la protezione dell'ambiente

dalle emissioni di veicoli a motore, l'immigrazione, l'asilo, il passaggio dalle frontiere esterne, la cooperazione giudiziaria, l'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie nonché, in materia di relazioni esterne, due regolamenti sulle mine antiuomo e sulla ricostruzione dell'ex Jugoslavia.

Sottolineando come l'esame del programma legislativo della Commissione possa costituire anche uno stimolo per segnalare delle lacune nella legislazione comunitaria, la Giunta segnala l'opportunità che il Governo inviti la Commissione ad assumere iniziative volte a disciplinare le discariche adiacenti aree caratterizzate da produzioni agricole di alta qualità e le misure di sostegno alle cooperative sociali - materie già oggetto di sollecitazioni da parte della Giunta in precedenti occasioni - nonché a sviluppare una politica comune europea per la tutela di utenti e consumatori in relazione alla questione dell'adeguamento degli strumenti informatici al passaggio all'anno 2000.

In relazione ad una più efficace partecipazione dell'Italia alla fase preparatoria del diritto comunitario, infine, la Giunta esprime apprezzamento per l'iniziativa preannunciata dal Ministro per le politiche comunitarie - volta a definire, con la collaborazione del CNEL, una sede di concertazione tra le varie Amministrazioni del Governo, le Regioni e le parti sociali - ma rileva la necessità di ripristinare la trasmissione al Parlamento degli atti preparatori della legislazione comunitaria, in conformità con le disposizioni di legge (ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 128 del 1998, dell'articolo 3 della legge n. 209 del 1998 e dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 86 del 1989), ed invita il Governo a cogliere l'occasione offerta dalla riforma della Presidenza del Consiglio e dell'organizzazione del Governo per definire gli strumenti idonei a predisporre, come avviene per altri Stati membri dell'Unione europea, gli schemi dei provvedimenti interni di recepimento fin dal momento dell'elaborazione dei progetti di direttiva in sede europea.

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)

23 marzo 1999

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, segnalando alcuni problemi relativi alla partecipazione dello Stato e delle regioni al processo normativo comunitario: al riguardo si rileva una situazione difforme negli ordinamenti regionali, laddove si riscontra a volte, in casi tuttavia limitati, l'istituzione di assessorati *ad hoc*, mentre il più delle volte gli assessorati con attribuzioni settoriali sono competenti sia per la partecipazione alla fase ascendente, sia per l'attuazione delle direttive comunitarie. Dopo l'estensione delle potestà regionali in tema di partecipazione al processo normativo comunitario, in entrambe le fasi di formazione e di recepimento è da considerare quanto mai opportuna l'adozione di forme coordinate, da realizzare peraltro anche a livello statale; al coordinamento della fase di attuazione dovuto alla legge comunitaria annuale, infatti, non corrisponde quello della fase ascendente, tuttora demandato alle singole amministrazioni.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: VEGAS)

23 marzo 1999

La Commissione programmazione economica, bilancio, per quanto di competenza, esprime parere di nulla osta sul provvedimento in titolo, osservando che è auspicabile:

proseguire nella politica di risanamento della finanza pubblica e di rientro dal debito, secondo le indicazioni del patto di stabilità, tenendo peraltro conto che le dinamiche di crescita dell'economia nazionale ed europea possono provocare difficoltà nel conseguimento degli obiettivi prefissati;

proseguire nelle politiche di riforma strutturale della spesa, di flessibilizzazione nell'utilizzo dei diversi fattori della produzione e di riduzione della pressione fiscale e soprattutto contributiva, con particolare riferimento alla possibilità di riduzione dell'IVA sulle ristrutturazioni edilizie.

La Commissione, prendendo atto dei primi risultati positivi ottenuti nell'ambito della politica agricola, rileva poi che occorre proseguire in una adeguata tutela degli interessi nazionali sia attraverso una maggiore attenzione a tutti i prodotti tipicamente mediterranei, sia attraverso la sollecitazione di parametri per l'erogazione dei fondi strutturali non limitati al solo reddito pro-capite e l'individuazione della cosiddetta quinta risorsa per l'apporto finanziario al bilancio comunitario.

