

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCVII

n. 1

RELAZIONE

**SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO
COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PRESENTATO
DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

(articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86)

Presentata dal Ministro per il coordinamento delle Politiche Comunitarie

(ROMITA)

Trasmessa alla Presidenza il 7 dicembre 1989

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
A) Considerazioni sugli orientamenti emersi nel secondo semestre del 1989 (presidenza francese)	»	6
B) Unione monetaria e mercato interno	»	7
C) Finanze e spesa pubblica	»	21
D) Politica agricola comune	»	25
E) I fondi strutturali comunitari	»	33
F) Televisione europea	»	36

PAGINA BIANCA

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE
POLITICHE COMUNITARIE

Roma, 6 dicembre 1989

Relazione ex art. 7 legge 86/89Premessa

L'entrata in vigore della legge 86/89 avrebbe implicato che la Relazione, di cui all'art. 7 di tale legge, fosse presentata al termine del primo semestre del 1989.

In realtà, crisi di governo, campagna elettorale per il rinnovo del parlamento europeo, cambio del Ministro responsabile del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, insieme con la conclusione del semestre della Presidenza spagnola ed il passaggio a quella francese dopo il Consiglio europeo di Madrid, hanno determinato, da un lato, anche a causa della stessa novità della prevista Relazione, il constatabile ritardo nella presentazione della Relazione stessa ed hanno, dall'altro consigliato di attendere una valutazione del bilancio della Presidenza francese, ormai alla vigilia del Consiglio europeo di Strasburgo.

Si è ritenuto opportuno considerare le priorità dei temi affrontati ed anteporle ai riferimenti settoriali delle indicazioni emerse durante il semestre della Presidenza francese, anche per l'influenza che le scelte compiute potranno avere nella predisposizione delle soluzioni da considerare, in vista della Presidenza italiana nel secondo semestre 1990.

A) Considerazioni sugli orientamenti emersi
nel secondo semestre del 1989 (presidenza francese)

Il programma della Presidenza francese (secondo semestre 1989) è stato principalmente finalizzato alla realizzazione dell'elemento considerato basilare per il grande mercato interno, l'Unione monetaria, sulla base del progetto connesso con le tre fasi del rapporto del Presidente Delors, sulle quali si misurano in concreto le reazioni dei Paesi membri.

Il Governo italiano è particolarmente interessato a tale progetto sia perchè attribuisce al varo dell'Unione monetaria l'importanza che è emersa anche nel recente dibattito alla Camera dei Deputati - con il relativo impegno assunto dal Presidente Andreotti - per le evidenti ripercussioni di carattere istituzionale, strettamente connesse con il voto del referendum popolare del 18 giugno 1989, sia perchè la Conferenza intergovernativa per gli adempimenti relativi alla riforma dei Trattati comunitari per consentire l'instaurazione dell'Unione monetaria e le sue implicazioni, (ancorchè da convocarsi nel Consiglio europeo di Strasburgo dell'8/9 dicembre p.v.), dovrebbe aver luogo durante il semestre di Presidenza italiana nel corso del 1990. Va tenuto presente che in tale anno si dovrà realizzare la prevista liberalizzazione della circolazione dei capitali e che il piano politico in Europa sarà soprattutto caratterizzato dalle elezioni politiche nella Repubblica federale tedesca.

La Presidenza francese era sicuramente consapevole delle gravi difficoltà di carattere economico e di natura politica poste sul tracciato dell'instaurazione dell'Unione monetaria e delle tappe previste dal piano Delors, mentre era tuttavia evidente che, proprio a causa dei dissensi manifestati da taluno dei Paesi membri, era particolarmente necessario sostenere al massimo l'iniziativa comunitaria per rimuovere le difficoltà o quanto meno ridurne l'incidenza.

In questa direzione ci si è mossi su tre direttrici collaterali, tutte di grande rilievo; la prospettiva dell'armonizzazione fiscale, in modo da realizzare almeno alcuni elementi senza i quali nè le merci nè i capitali possono circolare liberamente; l'istituzione di una giurisdizione comunitaria sulle concentrazioni industriali, con l'obiettivo di attuare un regime unitario di certezza e di equilibrio; lo spazio sociale europeo, con la soppressione delle barriere intracomunitarie al libero movimento dei lavoratori - e per alcune altre categorie di cittadini e l'approvazione dei principi contenuti nella Carta sociale europea.

B) Unione monetaria e mercato interno

Nella prospettiva dell'attuazione dell'Unione monetaria il progresso è stato puntuale e intenso.

Non si è trattato tuttavia di proporre nuove direttive in materia monetaria, salvo alcune di carattere bancario (disciplina di banche estere comunitarie) che sono già state approvate dal Consiglio e che dovrebbero essere recepite nell'ordinamento dei Paesi entro sei mesi.

in campo monetario si è teso soprattutto a ridurre al minimo un dibattito sui criteri, evitando che esso si riaccenda in seno alla Conferenza intergovernativa come scontro su pregiudiziali che creerebbero ritardi, o pretesti per un ritardo (si pensi alle verifiche che occorrerà periodicamente prevedere, del resto già dalla 1° fase, sulla convergenza o per lo meno sulla non eccessiva divergenza delle politiche di spesa pubblica dei vari Stati membri).

Fino ai più recenti eventi che si sono realizzati nell'Europa centrale ed orientale, con le evidenti ripercussioni sulla politica della Repubblica federale tedesca, in vista della preparazione del Consiglio europeo di Strasburgo, la Presidenza francese ha operato nel convincimento di trovare la Repubblica federale tedesca altrettanto decisa quanto la Francia a mantenere il Regno unito nella posizione dichiarata dal Governo di Londra, che consiste nell'adottare (e neanche senza condizioni) solo la prima fase del piano Delors, lasciando alla concorrenza tra le monete nazionali stabilire quali tra esse incontrerà il maggior favore del pubblico comunitario.

Il timore che si lasci in tal modo la porta aperta al prevalere del Deutsche Mark con effetti forse indesiderati sulla sterlina non sembra commuovere il Governo britannico cui preme in primo luogo conservare una libertà di manovra fiscale più che monetaria.

Quanto tutto ciò sia compatibile con la seconda e la terza fase del piano Delors, sarà probabilmente verificato al Consiglio europeo di Strasburgo.

- a) Anche nella previsione di ridurre gli ostacoli sulla via della Unione monetaria, si sono tentate soluzioni positive in ordine alle scadenze del mercato interno ed in particolare alla prospettiva dell'armonizzazione fiscale, in ordine alla quale, tuttavia, non si sono registrati passi avanti significativi almeno secondo la proposta dell'introduzione di un'imposizione alla fonte.

In materia di IVA, e soprattutto in materia di percezione di IVA, gli ostacoli sarebbero scomparsi se le autorità fiscali nazionali avessero accettato il minor male e la soluzione più logica di restringere i tassi nazionali in fasce relativamente anguste (14% - 19%) ma sufficienti a rendere indifferente la percezione che competesse al paese di origine o al paese di destinazione scomparendo la percezione alla frontiera dello Stato importatore, salvo operare compensazioni periodiche, facili da calcolare in presenza di un tasso armonizzato.

Restando ora differenze macroscopiche (da 0 a 38%), il problema della percezione diventa cruciale per i Paesi fortemente dipendenti da cespiti di imposizione indiretta (Francia, Belgio, Italia, Danimarca).

Per ora, la soluzione adottata resta la conferma dell'impiego a restringere le forcelle di variazione dei tassi per prodotto o servizio senza stabilire scadenze, la percezione del paese di destinazione e la libertà per i non soggetti ad IVA di acquistare dove più convenga, dunque anche nei paesi membri con tassi meno elevati. Liberalizzazione completa per turisti, visitatori,

viaggiatori, in genere che non devono provare di aver pagato al rientro nel paese di origine l'IVA ivi vigente.

Sicchè il residente in Italia sarà libero di acquistare una FIAT in Germania, ad esempio, ad un prezzo di listino più conveniente, se l'IVA auto è meno elevata, ma dovrà poi immatricolarla in Italia e pagare la differenza sull'IVA - auto italiana.

Più densa d'interrogativi resta la finora mancata soluzione per la ritenuta alla fonte sugli interessi dei titoli a reddito fisso.

L'armonizzazione, tentata all'origine, l'anno scorso consisteva nello scegliere una ritenuta media per cui v'era chi (come Francia, Belgio e Italia) scendeva a ritenute inferiori all'esistente e chi, introduceva una ritenuta fino ad allora inesistente (paesi Bassi, Germania, Lussemburgo): ma un tale tipo di armonizzazione è sembrata difficile a realizzarsi.

I Paesi che hanno introdotto la ritenuta hanno dovuta sopprimerla in gran fretta di fronte ad un'autentica fuga di capitali. Allo stato delle cose sembra difficile riportare il dibattito verso un tipo di armonizzazione che non sia verso il basso, cioè tesa a ridurre o sopprimere, nei Paesi dove esiste, la ritenuta alla fonte e introdurre, per converso, un obbligo per l'istituto di credito di notifica del pagamento nominativo nonchè per il risparmiatore, che dovrà denunciare il reddito se del tutto escluso da ritenuta alla fonte (che è quanto avviene nei Paesi non hanno questo tipo di tassazione).

Ma neanche ciò finora è avvenuto e la Presidenza francese non è riuscita ad andare oltre un impegno di cooperazione tra le amministrazioni fiscali nazionali in modo da evitare le frodi e le evasioni peggiori.

Per quanto concerne direttamente il nostro Paese, v'è da osservare che la mancata armonizzazione fiscale rischia di pesare particolarmente quando entrerà in vigore la direttiva che realizza la libertà di movimento dei capitali dal 1° luglio 1990. Il fallimento del piano Cockfield e le difficoltà incontrate dalle proposte dal Commissario Scrivener evidenziano l'impossibilità di definire anche valide alternative all'armonizzazione.

Occorre, dunque, chiedersi quanto costerebbe a Paesi come Italia, Francia Belgio, rinunciare all'imposizione alla fonte, introducendo invece, una notifica obbligatoria da parte degli istituti di credito al fisco per consentire riscontri successivi nelle dichiarazioni dei redditi. In tale ipotesi, bisognerebbe tener conto dell'aumento del rendimento dei titoli e della diminuzione del carico di interessi attivi per il bilancio dello Stato.

- b) Prosegue la discussione sul Regolamento per il controllo delle concentrazioni industriali, parallelamente ai lavori parlamentari in sede nazionale sulla legislazione antitrust, incentrati sul disegno di legge Battaglia. Il governo italiano sostiene la competenza prioritaria della

Commissione CEE a partire dalla soglia prefissata, limitando il raggio di azione delle legislazioni nazionali. Rimane forte l'opposizione della delegazione della Repubblica federale tedesca, - tesa, forse, a svuotare di contenuto il Regolamento, nonostante il parere contrario della Presidenza francese-, dell'Italia, della Commissione. Di non facile risoluzione anche il nodo del rapporto banche - imprese sia in ambito nazionale sia in sede comunitaria.

La costituzione di una giurisdizione comunitaria sulle concentrazioni industriali, favorisce il grande mercato unico e significa per moltissime imprese grandi, medie e piccole in tutti i Paesi della Comunità uscire da una dimensione nazionale nel convincimento che da questa dimensione si esce o controllando altre imprese del medesimo settore produttivo, all'interno o all'estero, o finendo con l'esserne controllati.

La Francia, come il Regno Unito e la RFT, dispone di una legge nazionale disciplinante le concentrazioni e, pur avendo interesse ad acquistare e a controllare imprese nei Paesi ad alta capitalizzazione (Regno Unito e RFT), difende la giurisdizione nazionale chiedendo, come RU e RFT, che la istituenda giurisdizione comunitaria scatti in caso di concentrazioni di imprese il cui fatturato complessivo sia uguale o superiore a soglie elevate. Più elevata è la soglia più il rischio di un arbitraggio comunitario si allontana.

L'Italia e il Benelux sono su posizioni opposte.

Il compromesso è rappresentato da una soglia di 5 miliardi di ECU, transitoria verso una soglia definitiva più bassa; ma ciò dipende, a sua volta, da altri due compromessi: quello della giurisdizione comunitaria, che intervenga eccezionalmente anche al di sotto della soglia in caso di violazione di regole di concorrenza e, simmetricamente, quello della giurisdizione nazionale che intervenga eccezionalmente e limitamente al proprio territorio (tutto o parte), anche al di sopra della soglia.

- c) Incide inoltre sulla predisposizione del grande mercato la soppressione della barriere intracomunitarie al libero movimento dei lavoratori e di altre categorie di cittadini mentre per i lavoratori non vi sono novità sostanziali, poiché essi già godono del diritto di circolare nella Comunità e della parità di trattamento, si ritiene però che questa libertà non sarà più sufficiente in un grande mercato unico, in cui le differenze tra le condizioni di lavoro e i livelli di salario dei diversi Paesi membri non saranno più compensati da manovre monetarie o da rallentamenti dei tassi di cambio e dove la mobilità del lavoro avrà un incremento notevole. Di qui la necessità di prospettare un ruolo regolamentare comunitario che, del resto, esiste per tutta la materia che riguarda la circolazione dei lavoratori e gli scambi di prestazioni previdenziali tra Stati membri.

L'autorità centrale dovrà addentrarsi nella materia sociale più in profondità di quanto comportino contributi assistenziali e previdenziali: si pensi al problema della rappresentanza dei lavoratori nella dirigenza delle imprese e dei diversi regimi esistenti nei Paesi membri che la prevedono.

In concreto, si pongono due serie di problemi, quelli della Carta sociale, da una parte (l'insieme dei principi dai quali far discendere un piano d'azione, la cui attivazione potrebbe iniziare sin dal 1990), e, dall'altra, quello del soggiorno dei non lavoratori: studenti, pensionati e così detti " improduttivi".

In ordine ai cittadini così detti " improduttivi" la Presidenza francese tendeva a limitarsi a far passare la direttiva sugli studenti, conoscendo le difficoltà "ideologiche" del Parlamento britannico e danese, preoccupati di non avallare un riconoscimento di libertà non connesse con il grande mercato, come quella di chi è privo di lavoro o di pensionati che desiderino stabilirsi in Paesi diversi dai paesi d'origine o dai paesi dove è maturata la loro pensione. Contrariamente alle aspettative, vi sono buone prospettive che tutte le direttive possano sbloccarsi prima della fine dell'anno grazie ad una scelta della base giuridica (l'art. 235 del Trattato) più neutra rispetto al legame con il mercato interno (art. 8a).

Per quanto concerne la Carta sociale europea, essa dovrebbe essere approvata dal Consiglio europeo di Strasburgo l'8 e il 9 dicembre, come dichiarazione solenne che, come tale dovrebbe essere recepita dai Governi dei Paesi comunitari, scontando anche l'eventuale disaccordo del Regno Unito.

La Commissione dovrebbe inoltre unire alla "Carta" un più concreto programma d'azione, come garanzia effettiva di un impegno per l'Europa sociale parallelo a quello dell'Europa economica.

La nuova versione della Carta modifica in alcuni punti il progetto presentato nel maggio 1989, tenendo conto delle osservazioni a suo tempo formulate dalla Gran Bretagna e mediando sulle divergenze tra sindacati e datori di lavoro, con la evidente conseguenza di ridurne il significato politico e la effettiva portata.

La Carta sociale, pur non avendo alcun valore coercitivo per gli Stati firmatari e sottolineando solamente affermazioni di principio, riveste una grande importanza strategica; sarà, infatti, il meccanismo motore di un processo di armonizzazione delle legislazioni in campo sociale. Quindi essa assume un'evidente portata politica perchè in tal modo l'aspetto sociale non apparirà soltanto funzionale a quello economico, ma assumerà un proprio significato autonomo di grande rilievo, per le evidenti ripercussioni politiche.

Da oggi al 1992, la Comunità è mobilitata attorno al grande progetto di costituzione del mercato interno senza frontiere, che dovrà garantire una circolazione libera e totale di persone, beni, servizi e capitali tra gli Stati membri. La realizzazione di tale obiettivo, associata a una più grande convergenza delle politiche economiche nazionali, avrà il compito di rendere libere le forze sociali, presenti in Europa, di contribuire così alla lotta per l'impiego e contro la disoccupazione.

Il grande mercato richiede in primo luogo una più stretta coesione economica e sociale, affinché tutte le regioni e tutte le categorie sociali beneficino della dinamica che ne deriverà. A tale scopo occorrerà continuare ad incoraggiare la convergenza delle politiche economiche e sociali nazionali, insistendo sulla loro interdipendenza e sull'intensificarsi del dialogo fra parti sociali e governi. Tra le sfide prese in considerazione vi sono i problemi connessi con il miglioramento del livello della occupazione e alla qualità del rapporto lavorativo, la necessità di riesaminare i mezzi attuati per garantire l'avvenire dei sistemi di protezione e di sicurezza sociale, e, come si è detto le implicazioni di carattere sociale della realizzazione del mercato interno, esso, esige la

rimozione degli ostacoli alla mobilità dei lavoratori, un adattamento delle politiche del mercato del lavoro e della formazione, l'anticipazione e l'accompagnamento di una serie di mutamenti generati o accelerati dalla attuazione del grande mercato.

- d) Molto attiva da parte italiana è stata la partecipazione alla elaborazione di un rilevante numero di decisioni, regolamenti e direttive finalizzate al completamento del processo di integrazione del Mercato interno dell'Europa dei Dodici, previsto per il 1992.

Nel semestre luglio - dicembre 1989, coincidente con la Presidenza di turno francese, molteplici misure preparatorie di atti normativi comunitari sono state portate a compimento sotto forma o di "posizione comune" del Consiglio o di approvazione definitiva dopo la seconda lettura del Parlamento Europeo.

Nell'elaborazione delle misure di maggiore incisività sulla realizzazione del Mercato interno, il Governo italiano, sia in sede tecnica sia in sede politica, ha sostenuto l'azione della Presidenza francese caratterizzata da notevole dinamismo e assecondata, dalla Commissione CEE nel rispetto dei reciproci ruoli istituzionali, con la tempestiva presentazione di progetti normativi nel rispetto delle scadenze fissate nel documento programmatico del "Libro Bianco" per il completamento del Mercato unico europeo.

Assume particolare rilievo, in ordine agli appalti pubblici, il problema del pacchetto previsto per liberare il settore da protezionismi nazionali ed interferenze governative che condizionano le Commesse pubbliche e che è in avanzata via di definizione. La Presidenza francese ha coinciso con l'approvazione della direttiva " lavori", con la posizione comune per la direttiva " ricorsi", con la conclusione della discussione tecnica per la direttiva "settori esclusivi", (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni). Di particolare rilievo, per l'Italia, il riconoscimento che l'impresa pubblica non è assimilabile allo Stato ma all'impresa privata se agisce sul mercato nel rispetto delle regole della libera concorrenza. E' stata, inoltre, riconosciuta l'esigenza di garantire l'accesso al giudice in ogni Paese comunitario, stabilendo, dovunque, un doppio grado di giudizio.

Il provvedimento normativo di maggior rilievo nel campo del diritto societario riguarda le offerte pubbliche di acquisto (OPA) per garantirle da scalate improvvise e surrettizie. Il Governo italiano concorda con le finalità garantite nei confronti dei piccoli e medi azionisti e con il principio della trasparenza delle operazioni di acquisto di azioni. A maggior garanzia, prima di arrivare ad una posizione comune, è stato chiesto alla Presidenza e alla Comunità uno studio sull'impatto di questa nuova legislazione sui mercati borsistici europei.

Questa proposta di direttiva sulle OPA procede in raccordo con la proposta di legge attualmente in discussione al Parlamento italiano e con la direttiva sull' "insider trading" approvata nel novembre 1989 sotto la Presidenza francese.

- e) Argomento che merita di essere seguito con la maggiore attenzione è quello della protezione dell'ambiente, destinato a divenire un tema di attivo impegno comunitario in rapporto alla esigenze di garantire una migliore qualità della vita e di proteggere insieme la natura e le popolazioni. In proposito, va osservato che con il graduale superamento dei dislivelli di carattere territoriale e degli squilibri di carattere sociale si potranno alleggerire talune esigenze poste in essere dal Trattato per garantire una prospettiva maggiormente armoniosa all'interno dell'area comunitaria, si potrà così sempre più disporre di maggiori risorse da destinare verso altri obiettivi, tra cui, in primo luogo, devono essere considerate le iniziative per la salvaguardia dell'ambiente ed accanto ad esse quelle relative ad una maggiore diffusione della cultura e ad una sempre più incisiva iniziativa nel campo della ricerca scientifica. E' vero che altre esigenze si pongono per colmare lo squilibrio del sud e il disavanzo dei Paesi sottosviluppati nelle diverse aree mondiali, ed ora anche per cimentarsi con le drammatiche

richieste delle zone dell'Europa centrale ed orientale, ma è anche vero che in prospettiva potranno essere utilizzate maggiori quote di bilancio comunitario, in questi anni sostanzialmente vincolate a vantaggio di alcuni settori comunitari le cui politiche non sembrano ormai poter godere di particolare priorità.

Occorre anche tener presente che la massa complessiva di risorse economiche prodotte in sede comunitaria andrà accrescendosi proprio grazie di integrazione economica.

Pieno appoggio è stato espresso dal Governo italiano alle proposte della Commissione CEE per una serie di misure intese a ridurre i danni arrecati alla " fascia di ozono" dei gas cloro-fluoro-carburi (CFC) contenuti nelle bombolette spray e nei processi di produzione della " catena del freddo".

Il Governo italiano, oltre ad appoggiare le relative direttive comunitarie, intende proporre alle industrie accordi volontari per ridurre le emissioni di CFC.

Su questo tema si registra un accordo sostanziale tra Presidenza, Commissione CEE, Governo Italiano.

C) - FINANZE E SPESA PUBBLICA

Nel semestre in corso il Consiglio dei Ministri finanziari della Comunita' ha trattato importanti problemi sia sul piano della politica economica che su quello finanziario.

Nel corso della sessione del 10 luglio 1989 il Consiglio ha affrontato in seduta ristretta il problema della sorveglianza sulle politiche economiche degli Stati membri.

Il Consiglio ha approvato le linee generali del rapporto della Commissione del 28 giugno 1989 sulla situazione economica della Comunita' e, considerata l'evoluzione meno favorevole nei paesi terzi, ha confermato che il mantenimento nel medio periodo dei risultati positivi raggiunti in materia di crescita, di occupazione e di investimento esige un'azione piu' incisiva per combattere le spinte inflazionistiche.

Per quanto riguarda le politiche di bilancio, il Consiglio ha constatato un consenso su alcuni orientamenti, ovvero sulla necessita' di finanziare i disavanzi pubblici con strumenti non monetari, di stabilizzare il debito pubblico e di controllare l'espansione delle spese.

Il Governo italiano ha espresso accordo sulle valutazioni della Commissione sulla evoluzione economica in Italia e sui suggerimenti relativi alla politica monetaria e a quella di bilancio.

Il Consiglio si e' occupato nella sessione del 9 ottobre scorso degli aiuti alla Polonia e all'Ungheria raggiungendo un accordo politico su un programma di prestiti da parte della BEI per 1 miliardo di ECU a favore di questi due paesi.

Per quanto riguarda la Polonia i prestiti saranno condizionati al completamento dei negoziati in corso con il Fondo Monetario Internazionale per concordare un piano di risanamento dell'economia polacca.

La posizione del Governo italiano e' stata ampiamente favorevole alla concessione dei prestiti.

Il Consiglio dei Ministri finanziari si e' occupato a piu' riprese della realizzazione dell'Unione Economica Monetaria, sulla base del rapporto presentato dal Gruppo di lavoro presieduto dal Presidente della Commissione Delors al Consiglio Europeo di Madrid del giugno 1989.

Dal punto di vista operativo, il Consiglio ha raggiunto un accordo per l'adozione di due decisioni che contribuiscono a rafforzare gli strumenti della CEE in vista dell'avvio della prima fase prevista dal rapporto Delors.

La prima decisione e' quella relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici da realizzare mediante una piu' stretta sorveglianza da parte del Consiglio.

La seconda decisione riguarda il rafforzamento della collaborazione tra le Banche centrali degli Stati membri.

Il Governo italiano ha considerato essenziale l'approvazione di queste decisioni in primo luogo perche' la realizzazione della prima fase dell'Unione Economica e Monetaria esige una maggiore convergenza dei risultati economici e una maggiore coesione economica e sociale tra gli Stati membri e in secondo luogo perche' si e' reso necessario adottare procedure di informazione sulle politiche macro-economiche, micro-economiche e strutturali sulla base di indicatori e di rapporti periodici sulle situazioni economiche e sulle posizioni degli Stati membri.

Il Consiglio ha anche avviato la discussione sulle prospettive dell'Unione Economica Monetaria nella seconda e terza tappa previste dal rapporto Delors.

La discussione si e' svolta nella sessione di novembre sulla base di un rapporto elaborato da un Gruppo ad hoc incaricato dal Consiglio di preparare una lista di problemi relativi alla realizzazione delle fasi successive, compresa l'eventuale modifica del

Trattato, che dovrebbe essere trattata da una Conferenza Intergovernativa. I risultati dell discussione possono essere quindi considerati solo un primo passo nella trattazione di problemi cosi' importanti. In tale occasione, il Governo inglese ha presentato un documento sostanzialmente critico sul piano Delors e sulla concezione dell'U.E.M. in esso contenuta, che peraltro non ha ricevuto consensi da parte delle altre delegazioni.

La posizione italiana e' stata finora improntata ad un sostanziale appoggio al piano Delors, la cui attuazione dovrebbe comportare importanti mutamenti istituzionali e trasferimenti di competenze dagli Stati membri alla 'Comunita' in materia di politica monetaria e di cambi.

Il Consiglio si e' anche occupato dei problemi relativi alla tassazione del risparmio e dell'armonizzazione delle imposte indirette con i risultati gia' ricordati.

D) - POLITICA AGRICOLA COMUNE

E' da premettere che durante il secondo semestre di ciascun anno, i problemi trattati in seno al Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura rivestono, in linea di massima, rilevanza soltanto sul piano dell'ordinaria gestione della politica comunitaria.

La Presidenza francese ha manifestato, invece, fin dall'inizio l'intenzione di caratterizzare la propria attività in forma dinamica e con tematiche di spessore tecnico e politico rilevanti.

Pur con riferimento soltanto a tre delle cinque riunioni del Consiglio previste nel semestre, si indicano nei punti che seguono i problemi trattati, in parte risolti ed in parte di possibile soluzione entro il semestre considerato.

a) Riforme dell'Organizzazione comune di mercato nel settore delle carni ovine.

Al termine di un lungo dibattito il Consiglio ha raggiunto un accordo, a maggioranza qualificata, su una soluzione di compromesso della Presidenza, al cui esito hanno partecipato anche la Commissione e tutte le delegazioni, sia pure con qualche differenziazione, quale quella della delegazione italiana che, per un aspetto particolare della nuova normativa, ha espresso avviso contrario.

L'obiettivo perseguito é il conseguimento nel periodo finale, al piú tardi il 1 gennaio 1993, di un mercato unico con un sistema di premi fondato su due tipi di produzione prevalenti nella Comunità: da un lato la produzione di carni ovine connesse al latte e perciò gli agnelli leggeri, dall'altro, la produzione specializzata di carne, espressa in agnelli a peso nettamente superiore. Con tale distinzione, non piú fra zone, bensì fra sistemi di produzione si dovrebbe conseguire piú facilmente l'obiettivo di un regime unificato nella Comunità.

A seconda del tipo di produzione e cioè in pratica della qualità di carne prodotta, diverso é il calcolo dell'ammontare del premio: premio pieno per il tipo di produzione di agnello pesante, al 70% nel caso di produzione di agnello leggero. Il motivo di dissenso della delegazione italiana é stato motivato proprio da tale percentuale di premio per la produzione di agnello leggero, che caratterizza prevalentemente la produzione italiana, percentuale che, avrebbe potuto essere piú favorevole. Nell'insieme, peraltro, le nuove norme hanno recepito numerose esigenze prospettate da parte italiana, in particolare per il periodo transitorio dal 1990 al 1992; l'apprezzamento da parte delle Organizzazioni dei produttori di settore é risultato positivo.

- b) Sempre ne' settore ovino, il Consiglio ha manifestato il proprio assenso per l'adeguamento dell'Accordo di autolimitazione fra la Comunità e la Nuova Zelanda in merito al commercio di carni ovine e caprine con riproduzione a 205.000 Tonn. dei quantitativi da importare.

Il Consiglio ha inoltre convenuto di prorogare ancora una volta a titolo transitorio le disposizioni vigenti in materia di regime di importazione nel Regno Unito di burro neozelandese a condizioni speciali.

- c) Funzionamento del sistema delle quote nel settore lattiero caseario.

In occasione della discussione sul pacchetto prezzi, nell'aprile scorso, il Consiglio aveva invitato la Commissione a studiare in profondità il funzionamento del sistema delle quote nel settore lattiero-caseario ed eventualmente ad avanzare proposte adeguate per ovviare a taluni problemi specifici nei vari Stati membri.

Le proposte al riguardo presentate dalla Commissione tendono a risolvere alcuni specifici problemi con una manovra finalizzata ad aumentare la riserva comunitaria di circa l'1% della produzione, da mettere a disposizione di ciascun Stato membro quale supplemento del suo quantitativo globale garantito.

Il costo dell'operazione, secondo la proposta, deve peraltro essere recuperato fondamentalmente con una accentuazione delle penalizzazioni per i produttori che superano la propria quota di produzione. Su tale aspetto non c'è l'accordo delle delegazioni e la Presidenza sta mediando una soluzione di penalizzazioni diversificate in grado di avviare a soluzione il problema, in termini positivi.

Nel merito della problematica, è noto che l'Italia ha riscontrato notevoli difficoltà nell'applicazione del sistema delle quote al settore lattiero-caseario tanto che solo recentemente è stata completata la normativa interna.

Da ciò una particolare attenzione dedicata al problema specifico, allo scopo di rendere più agevole, anche con l'usilio di tali nuove iniziative, l'applicazione del regime delle quote in Italia.

d) Adattamento della politica delle strutture agricole.

A seguito delle decisioni adottate in materia di riforma dei fondi strutturali - regolamento CEE n. 2052/88 e successivi di applicazione - il Consiglio sta esaminando una serie di proposte della Commissione intese ad adattare le varie azioni

finanziate dal FEOPA - orientamento, affinché possano svolgere pienamente il ruolo di accelerare l'adattamento delle strutture agrarie attraverso misure orizzontali applicabili all'insieme della Comunità. Fra tali proposte è collocata anche quella relativa al miglioramento della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali.

La trattazione di tali argomenti ha già raggiunto, con il concorso di tutte le delegazioni compresa quella italiana, particolarmente interessata alle problematiche strutturali, un buon grado di avanzamento sul piano del consenso, per cui è da presumere che le relative norme potranno essere definitivamente approvate entro la scadenza della Presidenza francese.

e) Organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali.

A seguito di ripetute richieste dei vari Paesi membri circa la necessità di semplificare il sistema di riscossione del prelievo supplementare di corresponsabilità nel settore dei cereali quando venga superata la "quota massima garantita" di produzione, la Commissione ha presentato una propria proposta che, però, non ha incontrato il parere della maggioranza dei Paesi.

Il problema fondamentale é quello di evitare gli appesantimenti burocratico-contabili legati ad una riscossione iniziale del prelievo con conguagli successivi al momento della stima o accertamento del livello comunitario della produzione dei cereali. Si sta procedendo alla ricerca di una soluzione unitaria, sulla base di una proposta greca che prevede il versamento del 50% del superprelievo, salvo conguaglio, positivo o negativo, da rinviare alla campagna successiva.

La posizione della delegazione italiana era orientata per una soluzione che prevedesse direttamente la riscossione del superprelievo nella campagna successiva, una volta cioè accertata in via definitiva l'entità della produzione, ma é rimasta minoritaria.

La previsione più attendibile é per una approvazione di una norma molto simile alla proposta greca sopra richiamata.

- f) Per il settore della trasformazione degli agrumi, la Commissione ha proposto ed il Consiglio approvato, una modifica delle attuali disposizioni in senso migliorativo per l'industria di trasformazione comunitaria.

Non é ancora l'optimum ma, a richiesta della delegazione italiana, la Commissione si é impegnata a vigilare affinché si possano adottare tempestive

contromisure nell'ipotesi che siano poste in essere esportazioni di succo di agrumi verso la Comunità in condizioni anomale di prezzo.

g) Controlli sul pagamento delle restituzioni e sui finanziamenti FEOGA - Garanzia.

Per rispondere alle sollecitazioni dei Capi di Governo e dello stesso Consiglio dei Ministri dell'agricoltura, la Commissione ha presentato due proposte di normativa al riguardo, con lo scopo di rendere più pregnante la lotta alle frodi nei confronti dei fondi comunitari.

Per la prima parte, riguardante il pagamento delle restituzioni, l'esame della proposta è già a buon punto a livello tecnico, per cui è da ritenere imminente l'approvazione di essa da parte del Consiglio. Nel merito invece della seconda parte, proposta attinente il controllo dei finanziamenti FEOGA/Garanzia, sussistono ancora difficoltà su diversi aspetti del provvedimento, dovendo ogni Paese porre in essere un Organismo ad hoc, munito dei necessari poteri e fornito di personale idoneo, in numero e preparazione, a svolgere un compito a livello di tutti i prodotti. Anche la delegazione italiana ha evidenziato le proprie difficoltà, sottolineando soprattutto la necessità, almeno per un anno, di misure di carattere

transitorio, di passaggio cioè dall'attuale regime previsto dalla direttiva 77/435 alla nuova struttura cui demandare tali compiti.

La Commissione sollecita una rapida e tempestiva approvazione del provvedimento. Spetterà alla Presidenza, nell'ambito dei propri programmi, di mettere a punto un compromesso che tenga conto delle varie esigenze e crei i presupposti per l'approvazione stessa.

h) Qualità dei prodotti.

La Presidenza francese, in occasione della riunione informale del Consiglio, svoltasi a Beaune nei giorni 29 - 31 ottobre 1989, ha sottoposto alla considerazione dei Ministri un documento nel quale vengono tracciate alcune linee direttrici per regolamentare, sul piano comunitario, la qualità dei prodotti.

Il programma risulta articolato in modo tale da poter pervenire:

- alla definizione dei "prodotti generici" e di talune "specialità alimentari";
- alla attestazione di "qualità particolari";
- alla denominazione di origine,

ed è stato accolto, in termini positivi, dalle varie delegazione e dalla Commissione che si è riservata l'approfondimento dei temi allo scopo di pervenire a concrete proposte al riguardo.

L'argomento é di particolare interesse per il nostro Paese che attraverso la tipicitá dei prodotti può difendere, in misura adeguata, buona parte della produzione. Interessano, in particolare le denominazioni di origine specificatamente per il settore lattiero-caseario e per le carni suine lavorate.

E' da rilevare che il problema sará ripreso dalla Commissione durante il periodo di Presidenza irlandese ma, considerati gli impegni per il pacchetto prezzi tipici del primo semestre di ciascun anno, é da presumere che il dossier "prodotti qualità" sará trasferito, per una probabile e auspicabile definizione, alla Presidenza italiana (1° luglio - 31 dicembre 1990).

E) - I FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

La profonda trasformazione della politica strutturale comunitaria, avviata nel 1985 con il regolamento sui programmi integrati mediterranei e definita col riordino del bilancio comunitario concluso nel 1988, ha determinato, nel corso della formulazione dei piani nazionali e dei relativi quadri comunitari di sostegno, una decisione della Commissione sulla ripartizione dei Fondi tra i Paesi membri interessati e tra i diversi obiettivi indicati dalla normativa comunitaria.

L'utilizzazione - di pari peso - del PIL pro-capite nazionale insieme al regionale, ha comportato non soltanto una attribuzione del previsto raddoppio della dotazione finanziaria dei 3 Fondi più a favore dei Paesi membri in ritardo che non alle aree in ritardo dei Paesi membri più sviluppati, ma anche una delimitazione delle aree di intervento più severa come conseguenza della voluta concentrazione della maggiori risorse nelle regioni e nei paesi in ritardo strutturale (obiettivo 1).

Nel corso della fase preparatoria della decisione della Commissione sulla ripartizione dei finanziamenti tra le "regioni" comunitarie, ad un intervento del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, presso il Presidente Delors e presso il Commissario Millan, é conseguito un incremento della assegnazione che, comunque, se da un lato é inferiore alle aspettative determinate dal raddoppio del finanziamento complessivo, dall'altro non ci esime dall'impegno alla totale e sollecita utilizzazione di questi significativi contributi comunitari (pari per l'Italia a circa il 50% in più del livello "tradizionale").

Infatti, la prima arma di contrattazione é la dimostrata capacità di utilizzo, altrimenti le richieste che si avanzano in sede comunitaria perdono gran parte della loro credibilità.

La stessa nuova normazione comporta, oltre alla formulazione delle proposte di intervento per programmi organici e non più per progetti "a pioggia", anche due altre novità di rilievo: il coordinamento e il "partenariato".

Sotto il primo profilo, va ricordato, che anche in forza all'esperienza maturata con i PIM, si é subito attivato (DM 18 febbraio 1989) un apposito Comitato interministeriale presso il Dipartimento delle politiche comunitarie e sotto la presidenza dello stesso Ministro - Comitato che ha provveduto, seppure nei tempi brevissimi disponibili, ad emanare i previsti pareri di conformità, da sottoporre al CIPE, sui Piani nazionali predisposti dalle Amministrazioni capofila, di intesa con le Regioni interessate, per ciascuno degli obiettivi di cui alla regolamentazione CEE.

Al riguardo, va sottolineato che una uguale capacità di adeguamento non é stata dimostrata dalla struttura comunitaria che si é riformulata nell'ambito della nuova Commissione, con notevole ritardo, smembrando gli Uffici che avevano accumulato una non indifferente esperienza con i PIM e non correggendo, anzi, per certi versi, aggravando i problemi di scarsa intesa tra le varie direzioni generali che curano gli interventi dei singoli Fondi.

Lo stesso dicasi per il "partenariato" che la norma comunitaria assume innovativamente nei termini di una programmazione costantemente esercitata "a più mani", che é stata fedelmente intesa dalla nostra struttura amministrativa - si vedano le intese Regioni - Amministrazioni capofila e, soprattutto i lavori del Comitato interministeriale - ma che é disattesa dalla Commissione, la quale insiste nella non accettabile tendenza ad assumere iniziative direttamente verso le Regioni, procedura che se può sembrare - e, forse, a

torto - più celere, - certamente determina un rapporto di forza contrattuale gravemente squilibrato, che, in pratica, lascia alla Commissione ampia libertà di scelta e di manovra.

Per queste motivazioni, la tendenza della Commissione ad assumere iniziative dirette in sede regionale é stata contrastata dal Dipartimento con la stessa energia - espressa all'epoca della formulazione dei PIM.

In conclusione, a fronte del finanziamento comunitario - che non é certamente trascurabile - occorre esprimere una adeguata efficienza e dimostrare una corrispondente efficacia dall'azione della Pubblica Amministrazione, in primo luogo assicurando un pronto intervento del Fondo di rotazione ex legge 183/87, cui si sta provvedendo con intese ai massimi livelli politici.

F)- TELEVISIONE EUROPEA

Attualmente il mercato mondiale della produzione televisiva appare fortemente squilibrato e tale squilibrio tende ad accentuarsi: su un complesso globale di oltre 3 miliardi di dollari, cifra di per sé non assai elevata ma destinata ovviamente a crescere, anche per il prossimo avvento della televisione diretta da satellite, Stati Uniti e Canada realizzano l'80 per cento delle esportazioni mondiali, di cui circa la metà - cioè, il 40 per cento delle importazioni a livello mondiale -, si traduce in acquisti da parte dei paesi dell'Europa occidentale, l'area senza dubbio maggioritaria sui mercati dei programmi televisivi nordamericani.

Per contro, la produzione dei paesi europei - anche a causa delle divisioni territoriali e delle barriere linguistiche - appare scarsa e sicuramente insufficiente, tenuto conto dei forti costi di produzione di fronte a limiti mercati di sbocco, con la conseguenza che sul piano economico appare più vantaggioso per i sistemi produttivi televisivi dei paesi europei acquistare programmi piuttosto che produrli, mentre i produttori americani - tenuto conto del fatto che le catene americane di programmazione televisiva, spesso in difficoltà a causa della spietata concorrenza, si rifiutano di pagare costi troppo elevati - sono nelle condizioni di aumentare i costi di produzione dei loro programmi e di scaricarli sui più deboli mercati dei Paesi occidentali europei.

V'è in proposito da osservare che i Paesi dell'Europa occidentale fra di loro, con confini limitati ed una miriade di lingue diverse, acquistano i loro programmi assai di più dai produttori nord americani - con qualche aggiunta delle produzioni brasiliane soprattutto da parte delle emittenti private così largamente diffuse ormai sul territorio dell'Europa occidentale - che non dall'insieme della produzione della stessa area europea, mentre assai scarsa è la produzione europea accettata dal mercato americano.

Si deve aggiungere la prospettiva, sotto molti aspetti assai interessante e modificativa dell'attuale realtà dell'organizzazione e del mercato della televisione in Europa, dell'introduzione dei satelliti di trasmissione diretta. Le previsioni sono state assai ritardate rispetto alle prospettive dell'inizio degli

anni settanta quando sembrava che l'Inghilterra fosse in grado di partire per prima addirittura nel 1987, se non nel 1986. La verità é che il problema dei costi si é presentato in modo preoccupante soprattutto in un Paese che vuole risparmiare ad ogni costo, anche a quello di ridimensionare drasticamente il ruolo benemerito della BBC, mentre gli esempi di televisione diretta via satellite in Giappone e negli Stati Uniti fin da quattro o cinque anni or sono non sono stati incoraggianti, anche a causa di evidenti difficoltà di carattere tecnico.

In Europa occidentale la situazione si presenta tuttora complessa e si collega con le opportune e tempestive iniziative comunitarie tese ad assicurare una effettiva presenza europea nella sfida tecnologica con le altre aree mondiali, una maggiore competitività commerciale ed una difesa della affermazione dei valori autonomi della cultura europea.

E' evidente che vi siano anche problemi di carattere commerciale, in ordine ai quali, opportunamente, alla strategia giapponese e americana, si contrappone oramai quella europea: così, la potenza dei satelliti, più piccoli quelli di utilizzazione europea, più potenti quelli di diffusione americana e giapponese, con la conseguente necessità di un adeguamento delle dimensioni e, quindi, dei costi delle antenne paraboliche; in questo settore così rilevante e vitale, l'iniziativa comunitaria deve sapersi realizzare attraverso un effettivo e complesso progetto Eureka dell'audiovisivo opportunamente sostenuto finanziariamente in misura adeguata. Ma si sbaglierebbe

profondamente a considerare il problema dei rapporti con gli Stati Uniti d'America e con il Giappone soltanto in termini commerciali e tecnologici quando esso si presenta soprattutto sul terreno culturale, ferma essendo la considerazione che l'autonomia culturale costituisce la premessa di ogni autonomia politica: ecco perché il tempo riveste per l'Europa un' evidente importanza, come peraltro evidenziato alla Conferenza promossa dal Governo francese "Assises Europeennes de l'Audiovisuel" (Parigi, 30 sett.- 2 ott. 1989).

In questa situazione occorre invertire la tendenza, è necessario un pool della televisione europea per quanto attiene alla produzione, in modo da evitare la situazione attuale, in base alla quale il programma americano costa agli europei circa un sesto di un programma di produzione europea, mentre occorrono misure di salvaguardia per l'industria europea televisiva e cinematografica - che devono finalmente trovare un rapporto di collaborazione positiva tra due generi che possono integrarsi validamente solo rispettando reciproche priorità, adeguate da misure normative a livello comunitario, come quelle indicate nel "libro bianco" predisposto dalla Commissione CEE.

Nel febbraio scorso è stata sottoscritta finalmente la Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa in materia di televisione europea transfrontaliera sulla base di quanto deciso nelle Conferenze di Vienna e di Stoccolma che si erano svolte nei due anni precedenti.

Il 3 ottobre scorso il Consiglio dei Ministri della Comunità ha approvato definitivamente (a maggioranza: hanno votato contro Belgio - che non considera sufficiente la normativa proposta a sostegno della produzione europea - e Danimarca - che disapprova l'intervento comunitario in una tematica che é considerata sconfinante in temi culturali non coperti dai Trattati -) il testo della Direttiva relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, presentata dalla Commissione ai sensi dell'art. 149, par. 2, lett. D, del Trattato CEE.

La proposta di Direttiva é tornata all'esame del Consiglio dei Ministri per esaminare gli emendamenti del Parlamento che la Commissione ha accettato, ha accettato pienamente o non ha accettato.

L'Italia ha attivamente partecipato all'evolversi della proposta facendosi anche portatrice delle esigenze scaturenti dalla peculiarità del sistema nazionale esistente.

Così nella riunione del 13 marzo c.a. la delegazione italiana ha proposto ed ottenuto dal Consiglio l'instaurazione sia per quanto riguarda le interruzioni pubblicitarie sia per quanto concerne il loro volume orario e giornaliero, di un doppio regime che consente una diversa disciplina per le trasmissioni transfrontaliere e per quelle esclusivamente interne.

Un ulteriore passo avanti ha compiuto la proposta di decisione del Consiglio per l'adozione di un unico

standard di produzione della televisione ad alta definizione (TVHD).

L'Italia pur condividendo le finalità dell'iniziativa che tende a dare ai produttori europei una posizione di guida nel mercato, ha manifestato riserve sulla base giuridica di detta decisione (art. 116).

Nel settore delle telecomunicazioni, il 28.6.1989 è stata approvata la direttiva sulla liberalizzazione dei servizi.

La Francia appoggiata dall'Italia ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia in merito alla base giuridica scelta dalla Commissione (art. 90, par. 3 del Trattato).

E' in corso di discussione la proposta di direttiva sull'istituzione del mercato interno per i servizi di telecomunicazione mediante la realizzazione di una rete aperta (O.N.P.). Quest'ultima direttiva, i cui principali aspetti consistono nell'armonizzazione dei servizi, dovrebbe essere adottata entro il 31.12.1989.

Sono stati compiuti notevoli progressi nella definizione di un sistema pubblico paneuropeo di radio avviso terrestre ed è stato raggiunto un orientamento comune su una proposta di direttiva sulle bande di frequenza da riservare al sistema.

E' infine, da ricordare che il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nell'ambito del programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo (1987/91) ha ricevuto una attenzione particolare- sono previsti finanziamenti per oltre 3000 miliardi di lire su un totale di quasi 8000

miliardi - ed è quindi auspicabile che l'Italia sia presto in grado di utilizzare al massimo i fondi disponibili ad ampliare così la sua partecipazione ai programmi di ricerca.

Per il Governo
Il Ministro per il Coordinamento
delle Politiche Comunitarie
Pier Luigi Romita