

ATTI PARLAMENTARI
X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCVII
N. 2

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**

(primo semestre 1990)

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

**PRESENTATA DAL MINISTRO
PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE
(ROMITA)**

Trasmessa alla Presidenza il 1° febbraio 1991

PAGINA BIANCA

INDICE**RELAZIONE SEMESTRALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO
SULLA PARTECIPAZIONE ITALIANA AL PROCESSO
NORMATIVO COMUNITARIO - PRIMO SEMESTRE 1990**

| | | |
|---|-------------|----|
| Questioni generali | <i>Pag.</i> | 7 |
| Settore fiscale | » | 10 |
| Mercato interno | » | 10 |
| Schengen - Libertà di circolazione delle persone | » | 12 |
| Ambiente | » | 14 |
| Politica agricola | » | 16 |
| Trasporti: | | |
| I. - Premessa | » | 20 |
| II. - Trasporti terrestri: | | |
| 1. - Liberalizzazione dei trasporti intercomunitari di merci su strada e connesso problema del transito per Paesi terzi | » | 20 |
| 2. - Armonizzazione fiscale nel settore dei tra- porti di merci su strada | » | 23 |
| 3. - Trasporti di viaggiatori su strada | » | 25 |

| | | |
|---|------|----|
| Politica sociale | Pag. | 27 |
| Politica culturale: | | |
| 1. - Beni culturali | » | 28 |
| 2. - Formazione culturale | » | 29 |
| 3. - Formazione professionale | » | 30 |
| 4. - Riconoscimento diplomi | » | 31 |
| 5. - Televisione europea | » | 31 |

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

(primo semestre 1990)

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

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SEMESTRALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO
SULLA PARTECIPAZIONE ITALIANA
AL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO
(articolo 7 della legge n. 86 del 1989)

PRIMO SEMESTRE 1990

QUESTIONI GENERALI.

Il primo semestre del 1990 si è aperto sulle macerie del muro di Berlino (9 novembre 1989) e sulle conseguenze — in prospettiva — delle risposte che la Comunità avrebbe dato ai nuovi interrogativi posti dalla risorgente questione tedesca.

Queste risposte determineranno il futuro prossimo delle conferenze sull'unione monetaria e sulle riforme istituzionali destinate a fondare un'unione politica.

Sotto presidenza irlandese una prima definizione di temi di dibattito ha avuto luogo a Dublino per quel che riguarda soprattutto la preparazione della conferenza sull'unione politica.

Meno felice, sempre sotto presidenza irlandese, la riflessione informale dei ministri degli esteri a metà maggio sullo stesso argomento. I risultati deludenti di quella riunione sono stati in parte compensati dalle conclusioni del Consiglio Europeo di giugno che fissando al 14 dicembre la data di convocazione della Conferenza intergovernativa e lasciando alla Conferenza stessa — in pratica al prossimo Consiglio Europeo — la decisione sull'ordine del giorno ha avuto il merito di definire praticamente l'oggetto della futura conferenza così riassumibile:

— l'Unione politica sarà lo strumento, concretizzantesi in forti istituzioni democratiche, per dare unità e coerenza alle politiche della Comunità e dei suoi Stati membri nelle aree di loro comune interesse.

— l'Unione presume una risposta ad alcuni interrogativi « costituzionali ». In primo luogo, stabilire le competenze legislative ed

esecutive, nonché i mezzi per esercitarle, competenze che la Comunità dovrà ulteriormente assorbire dagli Stati membri, oltre quelle già trasferite dai Trattati.

In secondo luogo occorrerà sviluppare tutta la normativa costituzionale dei diritti della persona, dalla cittadinanza, ai controlli di polizia ed alla cooperazione giudiziaria.

Il testo di Dublino sottolinea fra i principi costituzionali quello di una definizione biunivoca delle competenze nazionali, cioè non solo quello che è ma anche quel che non è competenza dell'Unione e che deve pertanto restare competenza degli Stati membri.

Le diatribe sull'interpretazione del principio di sussidiarietà sembrano così superate: la sussidiarietà non determina indirettamente competenze che vanno invece definite esplicitamente, ma deve solo assicurare l'interconnessione operativa tra competenze comunitarie e nazionali.

Vi sono poi aspetti istituzionali da tener presenti fra quelli costituzionali generali, primo fra tutti lo sviluppo del ruolo del Consiglio Europeo. Anche se non indicato espressamente, il nodo da sciogliere è il ruolo parallelo del Consiglio e in particolare del Consiglio Affari Generali cui si vorrebbe affidare un ruolo di coordinamento più sviluppato di quanto non sia attualmente. Ugualmente collegati a questo tema i poteri del Parlamento Europeo e l'accresciuto ruolo dei Parlamenti nazionali.

Infine, l'azione internazionale della Comunità viene vista come l'espressione di una comune politica estera e di sicurezza, riconducibile ad un'unica entità politica sulla scena internazionale. In concreto, si chiede che la Conferenza esamini fra l'altro le modalità per un primo esplicito passaggio di competenza dagli Stati membri alla Comunità in aree prioritarie iniziali da stabilire.

Si riaffaccia a questo proposito la questione del ruolo di guida cui ambiscono sia il Consiglio Europeo, sia il Consiglio Affari Generali, entrambi fondati su un'istituzione relativamente nuova e tuttavia priva di un vero supporto organico amministrativo quale la Cooperazione Politica. Il testo tuttavia non menziona altro che il Segretariato del Consiglio come base unificatrice da rafforzare e che presumibilmente viene considerata la struttura sulla quale poserà il ruolo di tutto il Consiglio nella sua forma di conferenza di Capi di Governo (Consiglio Europeo), di Ministri degli Esteri (Consiglio Affari Generali) e di responsabili della cooperazione politica (a livello ministeriale o di ambasciatori).

* * *

In materia di Unione economica e monetaria il Consiglio Europeo di Dublino si è praticamente limitato a stabilire la data del 13 dicembre per l'apertura dei lavori della Conferenza intergovernativa (senza menzionare l'articolo 236 del trattato che stabilisce la maggioranza per la convocazione della conferenza stessa; si è così

evitato un indiretto riferimento all'unanimità esistente sull'Unione economica e monetaria ma non sull'Unione politica).

Il lavoro preparatorio dell'Unione economica e monetaria è senza dubbio più progredito che quello dell'Unione politica. Esso si concentra soprattutto sulle soluzioni possibili alle questioni aperte concernenti la banca centrale comunitaria (« Eurofed »).

Si tratta dell'area in cui è forse più probabile raggiungere un elevato grado di consenso sugli elementi seguenti:

- autorità di controllo lasciata alle autorità nazionali;
- la salvaguardia della stabilità dei prezzi funzione primaria della banca;
- autonomia nella determinazione del livello dei saggi d'interesse;
- un consiglio di 12 governatori delle rispettive banche centrali; con la partecipazione senza voto del Presidente di turno del Consiglio Ecofin e del Commissario competente designato dalla Commissione delle Comunità Europee;
- un direttorio permanente di 4 governatori di cui uno nominato presidente per 5 anni dal Consiglio della Comunità sentito il parere del Parlamento Europeo; verso il quale la banca avrebbe l'obbligo di riferire annualmente sullo svolgimento dei propri compiti istituzionali e sulla politica monetaria della Comunità nonché l'obbligo di rispondere alle interpellanze del Parlamento stesso.

Non mancano tuttavia nella preparazione della Conferenza inter-governativa aree meno mature per un consenso. Le più importanti sono:

- quella del potere dell'Unione economica e monetaria sui *deficit* di bilancio nazionali;
- e quella implicita nella precedente, del potere dell'UEM sui tassi di cambio delle monete dei Paesi membri, poteri che l'UEM e dunque la banca dovrebbe dividere con il Consiglio Ecofin che l'ha finora esercitato ma in assenza di una banca centrale comunitaria padrona — come s'è detto — dei tassi d'interesse.

Queste due aree di incertezza lasciano in fondo intravedere la loro comune matrice e precisamente l'ambiguità che ancora regna sul concetto stesso di unione monetaria che si presenta ancora in tre varianti: moneta unica, cambi rigidamente fissi tra le 11 monete o cambi liberi di fluttuare entro certi limiti.

L'Italia come altri paesi membri preferirebbe la prima e, in mancanza, la seconda. La terza era la soluzione britannica ora assorbita dalla proposta di moneta (ecù) parallela.

SETTORE FISCALE.

Il recente accordo sul pacchetto di tre misure di cooperazione relative all'imposta sulle società rappresenta un importante passo avanti. In merito alle imposte indirette il Consiglio europeo, nella riunione del 25 e 26 giugno 1990, ha chiesto di adottare, prima della fine dell'anno, le nuove disposizioni sull'IVA e sulle accise, che devono entrare in vigore il 1° gennaio 1993.

Nella sua sessione di dicembre il Consiglio europeo procederà ad un esame generale dei progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno entro i termini fissati, sulla base della relazione della Commissione richiesta dall'Atto unico europeo.

MERCATO INTERNO.

L'adempimento degli impegni contenuti nell'Atto unico è fondamentale per il processo di integrazione e per la creazione di un'Unione europea, che deve basarsi su uno spazio senza frontiere nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali in ottemperanza alle disposizioni del Trattato, in cui si garantisce la coesione economico-sociale e si sviluppano le politiche di accompagnamento per il Mercato interno.

Negli ultimi mesi ci sono stati validi progressi nei vari settori con il risultato attuale dell'adozione dei due terzi delle misure previste per l'attuazione del Mercato interno.

Nel settore della concorrenza è stato varato il *Regolamento per il controllo delle concentrazioni* industriali, approvato in Consiglio Mercato interno del 21 dicembre 1989 dopo un confronto durato sedici anni, che assoggetta al controllo della Commissione CEE le concentrazioni che superino i 5 miliardi di ECU. Il Regolamento può costituire un punto di riferimento per il legislatore nazionale dato che l'Italia è l'unico Paese comunitario privo di una legislazione antitrust.

Nel settore degli appalti pubblici il Consiglio ha adottato una posizione comune sulla *direttiva appalti lavori pubblici* e la *direttiva ricorsi e controllo degli appalti* di forniture e lavori. Con queste due nuove direttive vengono aperti alla concorrenza comunitaria gli appalti di lavori che superano i 5 milioni di ECU banditi dallo Stato, dagli Enti pubblici territoriali, da organismi di diritto pubblico senza finalità industriali e commerciali. Viene altresì assicurato un sistema di ricorsi che prevede, in ogni caso, l'accesso al giudice, secondo il modello italiano.

È stato inoltre concluso un importante accordo per la direttiva settori esclusi (acqua, trasporti, energia e telecomunicazioni) che assoggetta alla concorrenza comunitaria le imprese pubbliche o private concessionarie di servizi pubblici.

Su questa direttiva è stata costruita una posizione coordinata che ha tenuto conto delle istanze dei regimi di concessione analoghi di acqua e gas del nostro Paese.

Ulteriori progressi si prospettano per gli appalti pubblici con la normativa comunitaria di prossima presentazione riguardante gli appalti di servizi (*software-engineering*, attività di assicurazione e consulenza).

L'opera di mediazione più ardua per la Presidenza italiana nell'ambito dei lavori del Consiglio Mercato interno sembra concentrarsi in tre aree: quella del diritto societario, quella dell'offerta pubblica d'acquisto e quella concernente un'armonizzazione delle procedure di ricorso nelle controversie su appalti pubblici di enti erogatori di energia, acqua, servizi di trasporto e che operano nel settore delle Telecomunicazioni. Si tratta di appalti — come s'è detto — disciplinati da una direttiva già adottata.

Il progetto di direttiva sui ricorsi porrà diverse tradizioni giuridiche di fronte: quelle — tra cui l'italiana — che hanno sviluppato un compiuto ordinamento giurisdizionale amministrativo il potere di annullare un atto della pubblica amministrazione, come l'aggiudicazione di un appalto, e quelle che hanno mantenuto alla giurisdizione amministrativa lo *status* di giurisdizione speciale, ma senza giudici con poteri sostanzialmente diversi dai poteri di un giudice ordinario, senza, dunque, poteri di annullamento.

Gli appalti degli enti suddetti, qualora in Italia aggiudicati da enti identificati con la pubblica amministrazione, potrebbero essere annullati in caso di controversia risolta a favore del concorrente di un paese membro. Paese in cui, a favore dell'eventuale concorrente italiano di analogo appalto, il giudice competente potrebbe al massimo stabilire un risarcimento delle spese di partecipazione alla gara, non certo l'annullamento di un atto aggiudicatorio anche se riconosciuto irregolare o illegittimo.

Sarà compito della delegazione italiana mediare la formulazione di un testo che senza ovviamente imporre modifiche costituzionali ad alcun paese membro (poiché si tratta di norme sulla giurisdizione), riduca le possibilità teoriche di discriminazione a misura trascurabile.

Analogo problema si pone nel caso della direttiva sulle offerte pubbliche d'acquisto, in cui la possibilità di ricorso ad un giudice per ottenere una sospensione o addirittura un annullamento in corso di operazione sono caratteristica praticamente comune a quasi tutti i paesi membri tra i quali l'Italia; ma non del paese in cui la massima parte delle OPA europee si verifica — in virtù della dimensione del mercato borsistico ivi esistente (Londra) — a causa della lunga tradizione di neutralità di quei giudici ordinari per tutta la durata dell'OPA, salvo intervenire a OPA compiuta per dirimere eventuali ricorsi di indennizzo, anche cospicuo, ma non di annullamento. Il giudice in corso di OPA è un collegio arbitrale di esperti di grande esperienza e di decisioni rapide (giorni, settimane al massimo).

Anche qui l'obiettivo italiano (come delegazione e come presidenza) sarà la formulazione di un testo che con il minimo indispen-

sabile turbamento dell'ordinamento britannico consenta un massimo di tutela giurisdizionale per le OPA armonizzate del mercato interno.

In materia di diritto societario occorrerà intraprendere la ricerca da una parte del consenso già maturo al testo della quinta direttiva sull'armonizzazione della legislazione sulle società di capitali e dall'altra del consenso, meno maturo, sul testo del regolamento della società europea per azioni, cui è allegato un testo di direttiva sui possibili modelli di partecipazione dei lavoratori al controllo della società da recepire col regolamento.

* * *

SCHENGEN – LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE.

Nel 1° semestre dell'anno le tre direttive sul diritto di soggiorno di studenti, pensionati e « non produttivi », sono passate tutte e tre insieme come l'Italia aveva voluto fin dal primo momento contribuendo a districarle dalla poco pratica disputa di principio sulla base giuridica. Anche se con le tre direttive non può dirsi nato il diritto di cittadinanza europea, l'effetto pratico è stato ugualmente ottenuto. Oltre al lavoratore – che aveva diritto di soggiorno espressamente riconosciuto dal trattato – non vi sono altre categorie escluse dal soggiornare ovunque nel territorio comunitario.

Il problema più scottante è il controllo del libero movimento delle persone in vista della scomparsa delle frontiere interne, e della conseguente necessità di uniformare l'efficacia del controllo alla frontiera esterna comune, controllo affidato, in assenza di un'autorità di immigrazione comune, ai singoli Stati membri ciascuno per il tratto di frontiera che gli compete. Il « tratto » italiano, oltre la frontiera terrestre con Svizzera, Austria e Jugoslavia, è rappresentato soprattutto dai più di 2000 km di costa mediterranea.

I problemi di una comune politica di controllo dell'immigrazione – cioè di qualsiasi ingresso extracomunitario (quindi anche EFTA, est-europeo, USA, ecc. non soltanto di provenienza asiatica, africana o latino-americana) – si sono mostrati subito, fin dal 1985 quando si sono messi in cantiere i calendari per l'integrazione del mercato interno, più complessi e di difficile soluzione di quanto fosse apparso in precedenza allorché sembrava che i nodi da sciogliere fossero solo quelli doganali e fiscali (IVA).

Sono state precisamente queste difficoltà inaspettate (rappresentate soprattutto dalle differenti prassi e legislazioni nazionali di polizia) a far prendere a cinque paesi membri, Benelux, Francia e RFG l'iniziativa di un accordo intergovernativo sul modello del Benelux, i cui controlli di persona alle frontiere tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo sono stati da tempo soppressi in virtù di analoghe convenzioni.

L'accordo a cinque è intervenuto a Schengen (Lussemburgo) nel 1985, ma la sua messa in pratica è durata 5 anni, e si è conclusa con una convenzione di applicazione di 142 articoli firmata il 19 giugno scorso. L'Italia aveva chiesto di aderire nel 1987, ma l'indispensabile adeguamento della propria legislazione sui controlli all'immigrazione è stato raggiunto solo con la legge n. 39 del 1990, anche se non altrettanto può dirsi dell'adeguamento delle infrastrutture (si pensi appunto all'aumento di organici necessari al controllo dei 2000 e più chilometri di frontiera marittima).

La firma della convenzione applicativa dell'accordo di Schengen era stata fissata originariamente per il 15 dicembre 1989 fra i 5 Paesi membri dell'accordo. Ma era stata sospesa per il rifiuto francese ad accogliere la richiesta tedesca di parificare ai fini dell'accordo i cittadini della RDT a quelli della RFG, richiesta poi soddisfatta.

Italia e Commissione CE erano invitati alla cerimonia della firma il 19 giugno scorso. È di quest'anno la domanda di adesione della Spagna, che sarà probabilmente seguita da quella portoghese.

Dopo un quinquennio in cui l'accordo di Schengen è stato erroneamente considerato un esempio di sospetto « frazionismo » perché si riteneva che il completamento del mercato interno avrebbe da solo recato l'armonizzazione delle prassi e delle legislazioni nazionali sul controllo delle persone alle frontiere, senza ricorso a convenzione integrative fra governi membri, appare ora evidente che la strada di Schengen è l'unica in grado di armonizzare il sistema del controllo degli ingressi regolari. Non si tratta beninteso di armonizzare la politica degli ingressi che resta nazionale in attesa di una futura politica comune, ma solo quella dei controlli, alla frontiera esterna comune.

L'accordo non pregiudica le politiche nazionali d'immigrazione; si limita ad uniformare i controlli efficaci alle frontiere esterne comuni. L'accordo è inoltre un catalizzatore dell'integrazione e del mercato interno; solo la costituzione di un blocco maggioritario di paesi membri può spingere ad aderire chi per motivi insulari o di vincoli preferenziali (nordici, extracomunitari), o per inadeguatezza amministrativa e strutturale non ha ancora chiesto di farlo.

L'accordo, infine, è una convenzione tra Stati, non uno strumento legislativo comunitario, proprio perché la legislazione comunitaria si è rivelata incapace di affrontare tutte le complessità del controllo della regolarità degli ingressi, che alle frontiere esterne comuni si esige, quando le frontiere interne devono essere soppresse.

* * *

La conseguenza infrastrutturale più ingombrante e costosa della soppressione dei controlli al movimento delle persone alle frontiere interne non solo per l'Italia e non solo per l'accordo di Schengen — visto che figura anche come conseguenza del mercato interno — è l'adattamento di tutti gli aeroporti « Schengen » (ma anche di tutti

quelli comunitari se davvero cessassero i controlli alle persone portatrici di passaporto CE) al traffico di passeggeri « nazionali ». Basta pensare che aeroporti medi per traffico nazionale semplicemente non esistono nel Benelux, e che anche aeroporti grandi internazionali e nazionali come Parigi o Milano o Francoforte dovranno avere infrastrutture « nazionali » non limitate al traffico dei passeggeri rispettivamente francesi, lombardi o westfalici, ma anche a tutto il resto di Schengenland... o della Comunità.

Un tale investimento infrastrutturale non è nemmeno programmabile per il 1993, anno di inizio degli effetti della convenzione di Schengen. Sicché si dovrà già prevedere per il traffico aereo una soluzione provvisoria (non diversa da quella della pretesa razionalizzazione degli aeroporti comunitari per cui si dividono le file del controllo passaporti — ma non anche del controllo doganale che con Schengen dovrebbe sparire — secondo CE e non CE).

Altra conseguenza infrastrutturale importante prevista del resto anche per l'applicazione della legge n. 39 (Martelli): il massiccio aumento di organici ed effettivi per un servizio di guardacoste, guardie di finanza, polizia e carabinieri.

Conseguenze meno impegnative sotto il profilo della spesa ma non per questo minori:

— l'adeguamento del termine di 6 mesi per il visto turistico a 3 mesi (per Schengen);

— l'estensione degli obblighi dei vettori aerei a quelli terrestri e marittimi;

— l'adozione del « disco verde » automobilistico (paradossalmente già in vigore con un terzo non Schengen, l'Austria);

— l'adeguamento dei controlli fitosanitari

— l'orario del servizio doganale, ora oggetto di tre serie di decreti legislativi subordinati alla legge delega 349/89: 1°, la creazione del Dipartimento Dogane autonomo rispetto al Ministero delle finanze; 2°, la fissazione dell'orario 08.00-18.00 senza compensi straordinari; 3°, la fine della figura dello spedizioniere doganale e la libertà della dichiarazione.

L'adesione a Schengen avverrebbe con il classico meccanismo di un atto d'adesione che introdurrebbe nell'accordo attuale le modifiche automatiche — in un passaggio da 5 a 6 membri — e che definirebbe gli obblighi derivanti, all'aderire, dall'assunzione dell'*acquis* ormai rappresentato dalla Convenzione.

Fa parte di tale *acquis* già in corso di attuazione dal Governo italiano — anche in previsione di un'adesione — la lista dei 114 paesi per le cui provenienze sarà obbligatorio il visto.

AMBIENTE.

Per quanto concerne *il settore ambientale* va in particolare segnalato che, nonostante qualche resistenza da parte di alcuni Stati

membri, i lavori comunitari si sono intensificati, concludendosi con l'adozione da parte del Consiglio CEE di alcune direttive che riguardano segnatamente:

1. - l'adozione di misure comuni sull'impiego di microrganismi geneticamente modificati, al fine di tutelare la salute dell'uomo e dell'ambiente;

2. - il ravvicinamento delle disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente nei confronti della emissione deliberata di microrganismi e immissione sul mercato di prodotti contenenti microrganismi geneticamente modificati o costituiti da essi;

3. - libertà di informazione in materia ambientale, allo scopo di garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, la diffusione delle stesse, nonché di stabilire i termini e le condizioni in base alle quali le citate informazioni debbono essere rese disponibili.

Particolare importanza riveste l'adozione da parte del Consiglio del Regolamento istitutivo dell'Agenzia europea dell'ambiente e della Rete di controllo e di informazione sull'ambiente.

Il Regolamento entrerà in vigore il giorno successivo alla decisione in merito alla Sede (per l'Italia è stata proposta la città di Milano).

È stata anche adottata una risoluzione in materia di rifiuti, nella quale tra l'altro, il Consiglio si impegna ad accelerare i lavori relativi alle varie proposte in materia di gestione dei rifiuti ed in particolare a raggiungere un accordo sulle proposte di modifica delle direttive 75/442/CEE sui rifiuti (direttiva quadro) e la 78/319/CEE relativa ai rifiuti tossici e nocivi, rispettivamente entro giugno 1990 e dicembre 1990.

È stato dato pieno appoggio alle proposte della Commissione sulle misure intese a ridurre le sostanze che impoveriscono la fascia d'ozono (CFC e Halon).

Il Consiglio europeo, il 25 e il 26 giugno 1990 a Dublino, nell'esaminare il ruolo della Comunità e dei suoi Stati membri nella protezione dell'ambiente all'interno della Comunità e a livello globale, ha convenuto che è urgentemente necessaria un'impostazione più sistematica e più illuminata dalla gestione dell'ambiente, nonché un'intensificazione della ricerca e della sorveglianza in materia ambientale.

Il Consiglio ha però fatto osservare che la ricerca non deve essere utilizzata per giustificare ritardi; i settori di incertezza scientifica sono stati circoscritti e non può più essere rinviata l'applicazione di misure positive.

In tale occasione il Consiglio europeo ha adottato un'apposita dichiarazione, che delinea gli orientamenti dell'azione futura in materia di ambiente.

In tale dichiarazione viene tra l'altro affermato che la Comunità e gli Stati membri devono trovare soluzioni efficaci per tutte le forme di inquinamento, tra cui quelle create dal settore dell'agricoltura, e dovrebbero sostenere gli sforzi per incoraggiare una tecnolo-

gia pulita, nonché processi e prodotti non inquinanti nell'industria. Viene altresì affermato che sono necessari migliori accordi per proteggere i mari e le regioni costiere degli Stati membri dalla minaccia costituita dal trasporto di petrolio e di sostanze pericolose.

Il Consiglio ha invitato la Commissione ad avvalersi degli obiettivi e dei principi contenuti nella dichiarazione quale base del quinto programma d'azione della Comunità in materia di ambiente e di sottoporre un progetto relativo a tale programma nel 1991.

Appare infine opportuno segnalare che è stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1928), con il quale si richiede la delega a predisporre i provvedimenti di inquinamento atmosferico, idrico e acustico.

L'attuazione di tali direttive permetterà al nostro Paese di allineare l'ordinamento interno a quello comunitario del settore ambientale eliminando il contenzioso esistente tra l'Italia e la Comunità Europea.

POLITICA AGRICOLA.

Deve essere innanzitutto sottolineato che nel settore agricolo l'attività normativa e gestionale riveste carattere continuativo e non episodico e si sviluppa:

a) per la parte normativa, settimanalmente, a livello di Comitato speciale agricoltura e, mensilmente, a livello di Consiglio dei Ministri;

b) per la parte gestionale, a livello di Comitati di gestione per prodotto, con periodicità normalmente quindicinale.

Le linee generali, a carattere politico, si riconoscono nei provvedimenti di maggiore rilievo via via assunti, per i quali i principi posti a base dell'azione della delegazione italiana sono stati quelli di conciliare il rispetto delle enunciazioni dell'articolo 39 del Trattato (che rappresenta ancora la tutela dei produttori agricoli) con l'esigenza di una più rigida politica di bilancio, di una minor garanzia di prezzi elevati per quantità illimitate e, infine, di un più agevole inserimento della Comunità nel mercato e nel commercio internazionali.

Al primo semestre di ciascun anno appartiene la discussione sul pacchetto prezzi che, peraltro, quest'anno, portata a termine dalla Presidenza irlandese entro il 30 aprile 1990, è stata caratterizzata non solo dal generale congelamento dei prezzi istituzionali con qualche diminuzione, ma da un complesso piuttosto nutrito di misure connesse che hanno investito un po' tutti i settori e che, in parte, sono state indirizzate a compensare i produttori più deboli, cioè i piccoli e quelli delle zone marginali, delle conseguenze negative della politica restrittiva dei prezzi e dei redditi.

Per il settore dei cereali è stato avviato un nuovo sistema di aiuto per i piccoli produttori che, una volta a regime, dovrebbe apportare sensibili miglioramenti a tale categoria di produttori.

Per l'olio d'oliva, il parametro per la definizione dei piccoli produttori è stato elevato da 300 a 400 kg con i benefici di un maggior aiuto alla produzione.

Le penalizzazioni previste per il settore dei prodotti ortofrutticoli freschi, inizialmente proposte ad un certo livello, sono state alla fine dimezzate. Un sensibile miglioramento in rapporto alle proposte di partenza hanno manifestato anche le condizioni per l'estirpazione, in termini di riadattamento, dei mandarineti e dei pometi.

Per gli ortofrutticoli trasformati, si è ottenuta la conferma, per altri due anni, del regime delle quote, molto più favorevole di quello che si intendeva proporre della « soglia di garanzia ».

Il primo, infatti, rispetta maggiormente le esigenze di ogni singolo Paese membro; il secondo stabilisce un tetto unico di produzione per la Comunità nel suo complesso.

Anche per il tabacco, coltura essenziale per molte zone del nostro Paese, sono state tenute nella debita considerazione molte esigenze italiane; sia in termini di quote massime garantite per varietà, sia a livello di riequilibrio dei premi e dei prezzi di intervento.

Nel campo agromonetario si è operato al massimo del consentito dalle norme in vigore, per cui si è pervenuti alla pratica eliminazione, per i principali prodotti, degli importi compensativi monetari applicati agli scambi, che avevano sempre costituito un pesante elemento distorsivo per la nostra economia.

Tale circostanza si è realizzata in virtù anche del riallineamento monetario dell'11 gennaio u.s. e della successiva operazione di collocamento della lira italiana nella banda ristretta di oscillazione del 2,25 per cento prevista dallo SME.

Per quanto riguarda gli effetti del nuovo tasso verde della lira italiana (1 ECU = lire 1751,67) essa ha avuto, come conseguenza, un aumento medio dei prezzi istituzionali espressi in lire italiane di circa 2,4 per cento, pur di fronte ad una diminuzione complessiva degli stessi prezzi dello 0,8 per cento espressi in ECU.

Fra gli altri provvedimenti di rilievo assunti, con la collaborazione della delegazione italiana durante il semestre considerato, possiamo annoverare i seguenti:

a) rinnovo degli Accordi di autolimitazione nel settore delle carni ovine, con i principali Paesi esportatori;

b) normativa riguardante l'applicazione di controlli uniformi e più penetranti per quanto riguarda le restituzioni;

c) miglioramento e adeguamento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione sia dei prodotti agricoli che dei prodotti forestali;

d) norme comunitarie per la commercializzazione delle uova e del pollame;

e) impiego dei prodotti agricoli, in collegamento con la pratica del set-aside, per impieghi a carattere non alimentare: norme limitate per il momento ai cereali e finalizzate a ridurre le scorte di prodotto all'intervento.

Inoltre sono stati portati ad un buono stadio di discussione, la cui conclusione spetterà alla Presidenza italiana, altri due importanti problemi.

E precisamente:

- la normativa riguardante i « prodotti biologici »;
- le norme per la protezione, negli allevamenti intensivi, delle condizioni di vita dei vitelli e dei suini.

Nel merito dell'attività svolta sul piano della gestione dei mercati, accanto alla assidua e regolare partecipazione ai vari Comitati di gestione, sono da ricordare i numerosi contatti avuti con la Commissione CEE per la definizione di vari contenziosi riguardanti il settore del latte, dei mosti concentrati, della soia, ecc., contenziosi legati ad infrazioni varie contestate al nostro Paese a vari livelli.

* * *

Due gli argomenti di grande respiro per la politica agricola, che sono stati individuati quali elementi condizionanti tutti gli altri aspetti:

a) l'andamento del negoziato GATT, che dovrebbe concludersi entro l'anno e per il quale è da sottolineare l'assoluta necessità che sia mantenuta una posizione quanto meno unitaria da parte di tutti i Paesi in rapporto anche alle esigenze di altri settori. La Commissione deve, cioè, essere sempre in condizione di portare avanti la trattativa con il sostegno di tutti gli Stati membri ed a tal fine si renderanno indispensabili regolari e periodici aggiornamenti e consultazioni con il Consiglio;

b) l'andamento dei rapporti intertedeschi nel periodo fino al 31 dicembre 1990 per renderli agevoli e progressivamente adeguati alla politica comunitaria della Germania Est nel contesto comunitario.

All'interno di queste tematiche di carattere generale, collegate a loro volta con le Conferenze intergovernative per la politica monetaria e lo sviluppo politico della Comunità, la Presidenza italiana ha individuato le seguenti priorità che presuppongono, peraltro, la presentazione da parte della Commissione delle conseguenti proposte.

Si tratta di porre mano a normative nuove o modificative di quelle esistenti, nei seguenti fondamentali settori:

— *qualità dei prodotti*, relativamente alla definizione delle norme, in via orizzontale oppure limitatamente ad alcuni prodotti (lattiero-caseari e delle carni suine trasformate), per quanto attiene i prodotti a denominazione d'origine controllata (DOC), i marchi collettivi o labels, i prodotti generici;

- revisione delle norme in atto *per il settore dell'olio d'oliva*;
- esame della situazione normativa *per lo zucchero* in scadenza alla fine della campagna 1990-91;
- esame e adeguamento del settore di mercato *del tabacco*;
- revisione di numerose norme riguardanti il *settore del vino*.

* * *

Dal punto di vista italiano, e dell'attività normativa comunitaria rilevante per i flussi di spesa agricola comunitaria verso l'Italia e viceversa, sembra opportuno ricordare per il semestre passato e quello in corso, il problema delle quote di produzione, per certi prodotti e degli stabilizzatori della spesa agricola stessa.

Quote e stabilizzatori furono il compromesso che permise di varare la riforma delle finanze comuni nel 1985-1988; riforma che incluse il raddoppio dei fondi strutturali entro il 1992, e l'avvio dello sforzo comune per la costruzione del mercato interno e dell'unione economica e monetaria.

L'applicazione del regime di quote nella produzione di latte continua a rappresentare il problema principale per l'Italia nell'attuale congiuntura della politica agricola comune all'interno della Comunità, insieme col più generale problema dell'impatto sull'economia agricola italiana del regime degli stabilizzatori nella produzione di cereali e semi oleginosi.

Sul piano internazionale il nodo delle restituzioni minaccia di compromettere una soddisfacente conclusione dell'*Uruguay round* sotto presidenza italiana.

Come è noto il regime di quote fu adottato agli inizi degli anni '80 e poi perfezionato nella fase finale del compromesso sul bilancio, le risorse e fondi strutturali comunitari nel 1988. Contrariamente allo stabilizzatore consistente in una diminuzione del prezzo garantito, che interviene quando si supera una soglia del volume complessivo di prodotto e si contribuisce in tal modo ad un'eccedenza comunitaria, la quota permette di mantenere un prezzo più che remunerativo e quindi un reddito per il produttore a condizione che non si superi la soglia fissata al volume di produzione, ripartito appunto in quote.

L'Italia, per motivi in parte giustificati dalla frammentazione delle aziende, in parte dall'incapacità delle strutture di controllo, non ha in tutti questi anni trovato il modo di ripartire in quote per aziende o gruppi di aziende agricole la propria quota nazionale. Solo recentemente ha proposto ed ottenuto una ripartizione per associazioni di produttori che configura un « unicum » fra i 12, l'efficacia del quale andrà prossimamente verificata.

Più preoccupante è l'effetto interno italiano della passata non applicazione delle quote. Essa ha permesso un aumento incontrollato della produzione, stimolata da un prezzo crescente (ma anche dall'ef-

ficacia del regime negli altri paesi membri), aumento da ascrivere a nuovi produttori soprattutto nel Nord. L'applicazione delle quote in Italia pone ora un problema distributivo di quote tra Nord e Sud poiché nel Mezzogiorno non solo non v'è stato aumento ma caso mai diminuzione di produzione locale di latte.

Altro problema di distribuzione di oneri, ma tra i 12 paesi membri, è costituito dall'impatto degli stabilizzatori nel settore dei cereali e degli oleaginosi (mais, girasole, soja, colza).

La meccanica della stabilizzazione nei suoi rapporti tra volume prodotto e livello del prezzo garantito segna una logica che — si è constatato — favorisce certi paesi membri e ne punisce più severamente altri tra cui l'Italia. Infatti è diversa la meccanica tra i cereali, in cui l'effetto « stabilizzante » della diminuzione del prezzo si cumula alle diminuzioni applicate negli esercizi precedenti, e gli oleaginosi per i quali si procede, ad ogni esercizio, al calcolo della diminuzione da applicare.

* * *

TRASPORTI.

I. — PREMESSA.

È opportuno rammentare che con la sentenza sulla causa n. 13 del 1983 (ricorso « per carenza » intentato dal Parlamento Europeo nei confronti del Consiglio) la Corte di Giustizia è addivenuta alle seguenti principali conclusioni:

a) ha dichiarato che il Consiglio ha violato il Trattato per aver omesso di assicurare la libera prestazione dei servizi in materia di trasporti internazionali nonché di fissare le condizioni per l'ammissione dei trasportatori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;

b) ha precisato che, ai fini del soddisfacimento dell'obbligo giuridico facente carico al Consiglio di assicurare la libera prestazione di servizi, è necessaria e sufficiente « l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore dei servizi in ragione della sua nazionalità o della circostanza che egli sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello dove la prestazione deve essere fornita ».

II. — TRASPORTI TERRESTRI.

1. - *Liberalizzazione dei trasporti intracomunitari di merci su strada e connesso problema del transito per Paesi terzi.*

In relazione alla surrichiamata sentenza e per tener conto delle decisioni prese dal Consiglio Europeo di Milano in materia di com-

pletamento del mercato interno, il Consiglio Trasporti del 30 giugno 1986 ha raggiunto un accordo politico sui seguenti orientamenti:

— attuazione, al più tardi entro la fine del 1992, della liberalizzazione totale dei trasporti di merci su strada fra Stati membri;

— completamento, durante il periodo transitorio, dell'armonizzazione delle condizioni di concorrenza, segnatamente sotto *l'aspetto fiscale*;

— esame del problema del transito comunitario attraverso Paesi terzi allo scopo di dargli, sempre durante il periodo transitorio, un'adeguata soluzione *nella prospettiva della realizzazione del mercato interno*.

La Commissione ha pertanto presentato, in novembre 1986, una proposta di regolamento relativo all'accesso al Mercato dei trasporti di merci su strada fra Stati membri, volta a disciplinare congiuntamente tanto il periodo transitorio che la fase finale.

A tale proposta si è potuto per ora dare un seguito soltanto parziale con l'approvazione, da parte del Consiglio trasporti del 20-21 giugno 1988, del regolamento CEE n. 1841/88, che ha disciplinato il periodo transitorio limitatamente agli anni 1988 e 1989 e che contiene le seguenti due disposizioni relative alla fase finale:

— *Articolo 4*: « Inoltre, prima del 31 marzo 1990, il Consiglio deciderà, su proposta della Commissione da presentare prima del 31 dicembre 1989, il regime applicabile ai trasporti tra Stati membri in transito attraverso Paesi terzi, senza discriminazioni tra trasportatori dei vari Stati membri ».

— *Articolo 4-bis*: « 1. I contingenti comunitari, i contingenti bilaterali fra Stati membri ed i contingenti applicabili ai trasporti in transito a destinazione o in provenienza da Paesi terzi sono aboliti il 1° gennaio 1993 per i trasportatori comunitari.

2. A decorrere dalla data di cui al paragrafo 1 l'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità è disciplinato da un sistema di autorizzazioni comunitarie concesse in base a criteri qualitativi ».

Va precisato che, secondo la summenzionata proposta del novembre 1986, le future autorizzazioni comunitarie di cui al surripotato paragrafo 2 dell'articolo 4-bis, saranno emesse direttamente da ciascuno Stato membro, che potrà metterle a disposizione dei propri trasportatori in numero illimitato (saranno cioè « non contingentate »). Inoltre, esse saranno valide — come le attuali autorizzazioni del contingente comunitario che vengono però emesse dalla Commissione e ripartite fra i diversi Stati membri in base a criteri fissati dal Consiglio — per l'effettuazione, fra Stati membri, tanto di trasporti « bilaterali » che di trasporti « triangolari » (intendendosi come « bilaterali » trasporti da un Paese A per un Paese B, o viceversa, effettuati da un trasportatore stabilito in un diverso Paese C). Ma, in mancanza della soluzione ottimale del problema del transito (di cui

si dirà più avanti) tale validità sarà pur sempre *limitata ai soli percorsi situati all'interno della Comunità*.

Nel frattempo, sono stati intrapresi negoziati con l'Austria, la Jugoslavia e la Svizzera in materia di transito.

Circa il risultato di tali negoziati si possono configurare le seguenti tre ipotesi:

a) ciascuno dei succitati Paesi terzi consentirà il *libero transito* dei trasporti intracomunitari (beninteso senza rinunciare alla percezione delle tasse e pedaggi posti a carico dei singoli vettori per ogni passaggio sul suo territorio) ricevendo in cambio dalla Comunità — unitamente ad altre contropartite di diversa natura — un determinato contingente annuo di autorizzazioni comunitarie (emesse dalla Commissione) che distribuirà ai propri trasportatori, i quali potranno così conseguire un limitato accesso al mercato dei trasporti comunitario;

b) *non si realizzerà alcun accordo*, con conseguente congelamento dell'attuale situazione, nella quale ogni Stato membro, che abbia bisogno di autorizzazioni per il transito dei propri vettori attraverso un Paese terzo, deve procurarsele mediante negoziati diretti con quest'ultimo, facendosi singolarmente carico delle contropartite dallo stesso richieste (come è noto, la contropartita da noi riconosciuta all'Austria per l'anno 1989 si è concretizzata nella concessione di n. 190.000 autorizzazioni a viaggio utilizzabili dai vettori austriaci per l'effettuazione di trasporti « triangolari » da e per l'Italia);

c) ciascuno dei tre Paesi interessati concederà alla Comunità un determinato *contingente annuo di autorizzazioni di transito* ricevendo in cambio — sempre unitamente ad altre contropartite — un contingente di autorizzazioni comunitarie proporzionatamente *inferiore a quello ottenibile nell'ipotesi sub a)*.

La prima delle ipotesi di cui sopra rappresenta la *soluzione ottimale* del problema del transito.

Infatti, se essa si verificherà, le future autorizzazioni comunitarie per i trasporti di merci su strada fra Stati membri *diverranno valide per l'intero percorso da partenza a destino* dei trasporti medesimi. Si avrà così *l'effettiva realizzazione del mercato interno della Comunità*, sia pure al prezzo di una sua parziale apertura ai vettori dei Paesi terzi di transito. Si potrà quindi procedere in stretta osservanza della disposizione dell'articolo 4-bis del regolamento CEE n. 1841/88, mettendo in vigore la normativa prevista per la fase finale della proposta della Commissione del novembre 1986.

Se invece, si verificherà l'ipotesi sub b) oppure quella sub c) l'applicazione pura e semplice di tale normativa *sarà in contrasto con la sentenza della Corte di Giustizia nella causa n. 13/83*, sopra citata nella premessa, poiché darà luogo ad una discriminazione nei confronti dei vettori stabiliti negli Stati membri le cui relazioni di traffico « bilaterale » richiedono *necessariamente* l'istadamento dei trasporti attraverso Paesi terzi.

Sarà quindi indispensabile apportare alla predetta normativa delle opportune modifiche, in mancanza delle quali si potrebbe anche rimettere in discussione lo stesso principio della liberalizzazione.

Le modifiche da prevedere per l'eventualità che si verifichi l'ipotesi sub *b*) potrebbero basarsi sui seguenti principi:

— *limitare la validità delle future autorizzazioni comunitarie non contingentate, da emettersi a cura dei singoli Stati membri, all'effettuazione dei trasporti comportanti l'attraversamento di sole frontiere interne alla Comunità;*

— *mantenere in vita i contingenti bilaterali in vigore fra Stati membri terminali di traffici da istradare attraverso Paesi terzi (per i traffici fra Stati membri legati da un accordo di liberalizzazione, quale quello fra l'Italia e l'Olanda, il contingente bilaterale dovrebbe essere appositamente istituito);*

— *consentire che i trasportatori stabiliti in Stati membri diversi da quelli terminali accedano anch'essi ai predetti contingenti bilaterali, in una certa misura da determinarsi tenendo conto del volume dei trasporti « triangolari » effettuati dai vettori degli Stati membri terminali su ciascuna relazione di traffico intracomunitario non comportante il transito per Paesi terzi (cosa, questa, che si potrebbe fare prendendo come base le statistiche sull'utilizzazione del contingente comunitario, elaborate dalla Commissione).*

Per gli adattamenti connessi con l'ipotesi sub *c*) si potrebbe procedere nella stessa maniera, con la differenza che ciascuno dei contingenti bilaterali sopra presi in considerazione dovrebbe essere sostituito da un equivalente *contingente comunitario speciale, utilizzabile mediante autorizzazioni emesse dalla Commissione e ripartite fra i diversi Stati membri.*

Dato l'atteggiamento assunto in sede negoziale dall'Austria e dalla Svizzera, l'ipotesi sub *b*) è presto apparsa come quella avente maggiori probabilità di verificarsi.

Tuttavia, la Commissione ha omesso di presentare, entro il prescritto termine del 31 dicembre 1989, la proposta concernente il regime applicabile ai trasporti in transito per Paesi terzi, di cui all'articolo 4 del regolamento CEE n. 1841/88.

Nel corso del 1° semestre 1990 non si è andati molto al di là di un accordo di massima del Consiglio su un aumento del 40 per cento del contingente di autorizzazioni comunitarie.

La Presidenza italiana dovrà pertanto impegnarsi per ottenere proposte formali della Commissione in conformità con le ipotesi sub *b*) e sub *c*) sopra menzionate in relazione ai negoziati con Svizzera, Austria e Jugoslavia.

2. - Armonizzazione fiscale nel settore dei trasporti di merci su strada.

Non esiste ancora alcuna normativa CEE in materia di tassazione degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto delle merci. Peraltro, esistono numerosi accordi bilaterali fra Stati membri (stipulati in

tempi in cui il traffico merci su strada era ancora ben lungi dall'assumere le dimensioni odierne), in virtù dei quali ciascuno dei due partners esonera i veicoli immatricolati presso l'altro dall'applicazione della propria tassa di circolazione.

Pertanto, il traffico intra-comunitario di merci su strada è attualmente svolto sulla base di un regime (non comunitario), detto della « nazionalità della tassazione », secondo il quale il trasportatore può operare sul territorio della quasi totalità degli Stati membri diversi da quello di appartenenza *in esenzione dalle rispettive tasse* di circolazione ed essendo però tenuto a pagare i *pedaggi* autostradali eventualmente percepiti in detti Stati oltreché, beninteso, a sostenere l'onere dell'accisa gravante sul carburante ivi acquistato.

Tale sistema, che *costituisce un'eccezione rispetto a quanto praticato negli altri modi di trasporto* (navigazione interna, navigazione marittima ed aviazione civile), nell'ambito dei quali ogni Stato pone a carico di ciascun vettore operante sul proprio territorio, indipendentemente dalla sua nazionalità, *l'intero onere dei costi di infrastruttura ad esso imputabili*, dà luogo ad una marcata distorsione delle condizioni di concorrenza.

Inoltre, il suddetto sistema *penalizza* gli Stati membri il cui traffico internazionale di merci su strada registra una *partecipazione dei vettori esteri superiore* a quella dei vettori nazionali, e ciò tanto più quando detti Stati gravano il carburante di un'accisa non adeguata.

Fra gli Stati membri così penalizzati rientra anche l'Italia. Infatti, la quota di partecipazione dei vettori italiani al trasporto delle merci su strada fra il nostro Paese e gli altri Paesi CEE *si è ormai ridotta a circa il 27 per cento del traffico complessivo*; inoltre, il nostro prezzo del *gasolio* per autotrazione è sensibilmente inferiore a quello della grande maggioranza degli altri Stati membri.

Nel decidere la liberalizzazione dei trasporti intra-comunitari di merci su strada con decorrenza dal 1° gennaio 1993, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di adottare un provvedimento atto ad eliminare gli inconvenienti di cui sopra.

La Commissione ha pertanto presentato, in febbraio 1988, una *proposta di direttiva relativa all'imputazione di costi di infrastruttura di trasporto agli automezzi pesanti.*

Tale proposta prevedeva l'adozione, in tempo utile perché gli Stati membri potessero ad essa conformarsi *entro il 1° gennaio 1990*, di una direttiva comportante:

a) l'obbligo degli Stati membri di provvedere entro il 31 dicembre 1990, se del caso, alla ristrutturazione delle rispettive *tasse di circolazione* o di possesso dei veicoli, assumendo come *unica base d'imposizione il peso massimo autorizzato* dei veicoli stessi, da *suddividersi* in differenti categorie a seconda del numero e della disposizione degli assi;

b) il divieto per gli Stati membri di attuare, durante il periodo transitorio, qualsiasi misura suscettibile di aggravare le distorsioni di concorrenza attualmente esistenti;

c) una disposizione (analoga all'articolo 4-bis del regolamento CEE n. 1841/88 di cui al precedente punto 1) avente l'effetto di stabilire irrevocabilmente l'entrata in vigore, *a partire dal 1° gennaio 1993*, di una regolamentazione definitiva basata su un nuovo principio, secondo il quale i costi di infrastruttura verrebbero posti a carico degli autotrasportatori *in funzione dei percorsi da essi realmente effettuati in ciascuno degli Stati membri*. (Più precisamente, l'applicazione di tale principio dovrebbe concretizzarsi nella percezione, per ogni veicolo utilizzato anche al di fuori del Paese di immatricolazione, di un prelievo complementare equivalente alla differenza fra il costo globale di infrastruttura ad esso imputabile in relazione al chilometraggio effettuato in un certo periodo di tempo in ciascuno degli Stati membri in cui abbia circolato e la parte di tale costo globale pagata sotto forma di tassa di circolazione, di pedaggi e di accise sul carburante).

Il nodo della territorialità in quanto opposta alla nazionalità della tassazione sarà dunque affrontato sotto Presidenza italiana; esso ha già provocato il discusso balzello che la RFG ha imposto ai vettori non nazionali, e che ha indotto la Commissione a contestare alla RFG un'infrazione al trattato.

3. - *Trasporti di viaggiatori su strada.*

3.1. - *Trasporti fra Stati membri.*

Com'è noto, i servizi intracomunitari per il trasporto di viaggiatori mediante autobus formano attualmente oggetto di una minuziosa normativa comunitaria contenuta nei regolamenti CEE n. 117/66, 516/72 e 517/72, *nella quale è implicito il principio secondo cui il traffico avente origine in uno Stato membro è di esclusiva pertinenza dei vettori in esso stabiliti.*

In vista del completamento del mercato interno la Commissione ha presentato, in aprile 1987, una proposta volta all'adozione di una nuova regolamentazione ispirata ad un ben diverso principio, e cioè quello *dell'apertura dei mercati internazionali del trasporto dei viaggiatori su strada, a determinate condizioni, ai vettori di tutti gli Stati membri, senza alcuna restrizione in ragione della loro nazionalità o del luogo di stabilimento.*

Nell'essenziale, tale proposta prevede le seguenti innovazioni rispetto all'attuale regolamentazione:

— l'istituzione di servizi *regolari* e di servizi a *navetta senza sistemazione alberghiera* sarà sempre subordinata al rilascio di un'autorizzazione a cura della competente autorità dello Stato membro di origine del singolo servizio, la quale sarà sempre tenuta a provvedere al riguardo tenendo conto della situazione del mercato dei servizi di trasporto di persone nelle zone interessate e d'intesa con le autorità omologhe di tutti gli Stati membri nei quali verranno prelevati o deposti i passeggeri. *Le autorizzazioni potranno però essere richieste da qualsiasi vettore ovunque stabilito nella Comunità e che sia in possesso dei prescritti requisiti di accesso alla professione, e*

non più soltanto da quelli stabiliti nello Stato membro di origine del servizio per il quale dovranno essere rilasciate;

— i servizi a *navetta con sistemazione alberghiera* ed i servizi *occasional* potranno essere *liberamente* effettuati da qualsiasi trasportatore comunitario abilitato all'esercizio della professione, *anche in partenza da uno Stato membro diverso da quello di appartenenza*.

Con l'introduzione di tali innovazioni verrebbe data *piena applicazione al principio della libera prestazione dei servizi* nel senso esPLICITATO dalla Corte di Giustizia con la sentenza sulla causa n. 13/83.

Il negoziato comunitario sulla predetta materia si è bloccato fin dal suo inizio. La situazione negoziale può riassumersi come segue:

a) la nuova regolamentazione prevista dalla proposta in parola dovrebbe essere adottata in via provvisoria per essere in seguito sostituita da una regolamentazione definitiva valida con decorrenza dal 1 gennaio 1993, da stabilirsi sulla base di una nuova proposta che la Commissione avrebbe dovuto presentare entro il 31 dicembre 1989 e che, come la Commissione stessa ha lasciato chiaramente intendere, dovrebbe sancire la liberalizzazione anche dei servizi *regolari* nonché di quelli a *navetta senza sistemazione alberghiera* (i quali ultimi verrebbero assimilati ai già liberalizzati servizi a navetta con sistemazione alberghiera, cessando così di costituire una categoria autonoma).

Su questi orientamenti la Comunità è divisa tra liberalisti (concorrenziali) e protezionisti (monopolisti).

L'Italia è fra i secondi. La soluzione sta in un compromesso, che potrebbe progredire sotto Presidenza italiana, verso un regime definitivo che contemperì le pretese dei paesi concorrenziali con le esigenze dei servizi regolari e a navetta nei paesi più tradizionalmente protetti anche per l'assenza di estesi servizi ferroviari.

3.2. - *Trasporti nazionali (cabotaggio)*.

La Commissione ha presentato, in marzo 1987, una proposta di regolamento volta a risolvere l'annoso problema del cabotaggio nel settore dei trasporti di viaggiatori su strada.

Tale proposta prevede:

— la pura e semplice ammissione dei trasportatori comunitari abilitati all'esercizio della professione ad effettuare a titolo temporaneo, sotto forma tanto di servizi regolari che di servizi a navetta o di servizi occasionali, trasporti nazionali di persone in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, senza dover ivi « creare una sede, un'impresa o altro stabilimento »;

— l'applicazione a tale attività dei trasportatori non residenti di tutte le pertinenti disposizioni legislative, regolamentari o amministrative cui sono assoggettati nello Stato membro ospitante trasportatori ivi residenti.

La proposta di cui sopra ha dato luogo alle seguenti reazioni:

a) gli Stati membri « liberisti » l'hanno accolta con favore, chiedendone una rapida approvazione con una modifica sostanziale consistente nel prevedere l'esonero dei trasportatori non residenti dall'osservanza di gran parte delle disposizioni vigenti nello Stato membro ospitante;

b) gli altri Stati membri, richiamandosi al disposto degli articoli 60, terzo comma e 75.1b) del Trattato, si sono dichiarati disponibili per la ricerca di una soluzione del problema del cabotaggio solo mediante un ben equilibrato accordo politico che stabilisca, da una parte, i traffici che richiedono un *trattamento speciale* e che possono perciò essere soggetti a restrizioni (come i trasporti regolari in *servizio pubblico di linea ai quali mal si adatta l'idea dell'esercizio temporaneo a cura di soggetti non stabiliti* nel Paese dove essi sono svolti) e, dall'altra, le disposizioni della legislazione dello Stato membro ospitante che possono non essere applicate ai vettori non residenti senza porre questi ultimi in condizioni di favore rispetto a quelli residenti.

Anche in questo caso, senza un contemperamento dei bisogni e delle esigenze tra le due categorie di Stati membri sarà difficile concludere questa parte essenziale del programma per il mercato interno dei trasporti per l'anno in corso.

POLITICA SOCIALE.

Da qualche anno l'attività del Consiglio degli affari sociali è rivolta, pressoché totalmente, all'esame ed all'approvazione di direttive in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

Ciò si presta ad alcune considerazioni particolarmente rilevanti:

a) la circostanza che tale materia è compresa nell'articolo 118-A dell'Atto unico e pertanto necessita dell'approvazione a maggioranza e non all'unanimità. Tuttavia esistono tempi lunghi di consultazione per ciascuno strumento comunitario in relazione anche all'esigenza del parere del Parlamento europeo. Ciò comporta un doppio lavoro, per le Istituzioni comunitarie ed anche per la Commissione, la quale, come è noto, opera in posizioni di esclusiva competenza nella sua attività di proposta e di eventuale accoglimento del parere del Parlamento;

b) i contenuti delle direttive in questo campo, in quanto esplicitamente rivolte alla tutela minima delle condizioni di lavoro, sono piuttosto scarsi a causa dell'esistenza di discipline nazionali che, derivando dall'attività dell'OIL o di altre Istituzioni internazionali, sono sufficientemente sviluppate;

c) la normativa comunitaria è unica per tutti i Paesi membri, per cui essa si attesta su bassi profili di tutela in quanto non manca

di tener conto delle condizioni di partenza esistenti nei regimi dei Paesi meno avanzati i quali, non usufruendo di periodi adeguati e progressivi, per attestarsi sui livelli di tutta la comunità, frenano la normativa comunitaria a tutto vantaggio di quei Paesi che, pur essendo sviluppati, sono meno propensi ad armonizzare i rispettivi livelli di protezione su criteri « dettati » da Bruxelles.

Dopo l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali, al Consiglio Europeo di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989, il Consiglio affari sociali non ha sviluppato una propria discussione né è intervenuto con una propria decisione sui contenuti della Carta, ma ha lasciato allo sviluppo dell'iniziativa della Presidenza francese del secondo semestre 1989, attuazione di un Programma d'azione che potrebbe essere visto come pratica applicazione dei principi della Carta.

Una delle materie del Programma d'azione è la riforma del Regolamento 1612/68 sulla libera circolazione dei lavoratori, di cui si esamina da tempo la revisione. Questa è, per ora, limitata agli aspetti meno operativi per cui, se non ci sarà un'inversione di tendenza durante la presidenza italiana, la procedura amministrativa di compensazione comunitaria delle singole domande ed offerte di lavoro continuerà a fornire scarsi risultati.

Un ulteriore rilievo generale sull'attività del Consiglio degli affari sociali riguarda la procedura seguita dalla Commissione in materia di consultazione delle parti sociali; procedura concorrente con la consultazione che il Consiglio svolge direttamente con il Comitato permanente dell'impiego e che allunga i tempi di stesura dei testi di proposta della Commissione stessa.

A tutt'oggi esistono ancora scarse prospettive di proposte formali nella materia della Carta sociale, o piuttosto del Programma d'azione, che si prevede di trattare sotto la Presidenza italiana: la ristrutturazione dei tempi di lavoro, la tipicità dei contratti di lavoro diversi da quelli a tempo determinato ed indeterminato, la tutela della donna in gravidanza sul posto di lavoro.

Gran parte degli inconvenienti procedurali e sostanziali di cui sopra dovrebbero trovare una soluzione adeguata nell'ambito della Conferenza intergovernativa per la riforma dell'Unione politica ove si riesca ad ottenere:

— l'estensione del settore sociale nell'ambito della competenza comunitaria;

— l'applicazione del principio maggioritario nelle votazioni delle decisioni su tutto il settore sociale.

POLITICA CULTURALE.

1. - BENI CULTURALI.

Nel quadro delle iniziative che hanno fatto capo alla Presidenza irlandese, rilevante appare il consuntivo in tema di problemi ed interventi sollevati a favore del settore cultura.

Meritorio, infatti, è stato l'impulso che detta Presidenza ha riservato ad un settore solitamente poco considerato, quello dei beni culturali.

Molto rilevante sembra essere l'attenzione prestata alla tutela dei patrimoni nazionali, in attesa dell'abbattimento delle frontiere doganali interne, previsto per il 1992. Argomento questo, sul quale è stata elaborata una proposta di comunicazione interpretativa, da parte della Commissione, che, pur non registrando successi clamorosi, ha avuto il merito di focalizzare l'incidenza, anche per gli aspetti che escludano dalla prassi commerciale. In particolare gli studi sull'interpretazione dell'articolo 36 del Trattato di Roma hanno fatto registrare notevoli passi in avanti anche se al momento si è instaurata una pausa di riflessione sul tema nodale per la soluzione di quella che dovrà essere la nuova normativa: i criteri di distinzione tra opera d'arte o di interesse culturale e un qualsiasi oggetto ad essa assimilabile, ai fini dei controlli necessariamente a posteriori dopo la soppressione delle frontiere intracomunitarie.

Il rinvio alle legislazioni nazionali, caldeggiato anche dal nostro paese per la tutela dei patrimoni culturali, costituisce un indubbio progresso sull'armonizzazione della disciplina inerente l'oggetto. Infatti l'ampia convergenza registrata nella riunione del 18 maggio 1990 offre il senso e la misura di come la Comunità sia sensibile all'inutile proliferare di nuove strutture burocratiche che, certo, non conferirebbero tempestività ed efficienza all'azione comunitaria. In questo senso, pur nella delicatezza del compito, la stragante maggioranza dei paesi membri ha espresso chiaramente la propria volontà di arrivare ad un riconoscimento reciproco delle legislazioni nazionali di tutela del patrimonio.

Infine, ma non da ultimo, giova ricordare la preoccupazione espressa da parte italiana circa la necessità di trovare un accordo sostanziale per ostacolare l'esportazione in paesi extracomunitari degli oggetti facenti parte dei patrimoni in parola.

2. - FORMAZIONE CULTURALE.

Per quanto attiene alla formazione culturale, l'imminente presentazione dei progetti pilota nei settori audiovisivi e restauro costituisce il frutto di un lavoro paziente che la Commissione ha elaborato recentemente. Significativo è lo sforzo sin qui compiuto, anche se occorre sottolineare che, sull'argomento, molto è il cammino da compiere, soprattutto tenendo conto della estrema vivacità dialettica dimostrata al riguardo dai Paesi membri.

In occasione della Presidenza italiana si intende riproporre la costituzione della *Scuola Europea per il restauro* che potrebbe mutuare esperienze ed informazioni dai prestigiosi istituti italiani ma anche da quelli degli altri Paesi.

Tema principale delle doglianze, espresse quasi all'unanimità nell'accogliere favorevolmente il documento elaborato dalla Commis-

sione, è stato la scarsa dotazione finanziaria di cui godono i programmi culturali attualmente in corso; Spagna e Grecia per tutti, hanno adombrato l'opportunità di coinvolgere fondi strutturali onde ottenere una maggiore disponibilità economica.

Per una più articolata informazione si sono espressi alcuni Paesi membri, alludendo ai programmi già esistenti (Comett, Erasmus, Lingua, eccetera).

Merito precipuo della Presidenza irlandese è stato, senza dubbio, la promozione che ha intrapreso per la conoscenza e la diffusione delle lingue comunitarie meno parlate. Il programma Lingua segna un momento culturalmente assai significativo e prelude a quell'integrazione europea che deve avvenire non solo ed esclusivamente sul terreno degli scambi economici, ma soprattutto su quello della reciproca comprensione e conoscenza.

A tale proposito deve essere sottolineato che il nostro idioma è inteso e parlato da una minoranza elitaria che vorremmo fosse sempre più numerosa e partecipe. Per questo aderiamo convinti alle iniziative prospettate dal programma in questione, i cui unici limiti ci sembrano essere configurati dalle scarse risorse economiche.

Notevole appare poi l'impulso dato dalla Presidenza irlandese alla seconda fase del programma Erasmus per ovviare alle discrasie registrate nel trattamento degli studenti interessati e incrementare il modesto tasso dei partecipanti nei Paesi della Comunità.

3. - FORMAZIONE PROFESSIONALE.

Analogamente può dirsi del programma Comett.

Con sapiente regia l'Irlanda ha saputo stimolare l'avvio della seconda fase, avendo cura di favorire un più ampio coinvolgimento delle imprese private nella cooperazione con le università.

Sempre in tema di formazione professionale, l'8 febbraio 1990, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce una *Fondazione Europea*. L'iniziativa intende contribuire allo sviluppo dei sistemi formativi nei Paesi dell'Europa centro-orientale.

Pur condividendo lo spirito entro cui agisce e si sviluppa tale proposta, occorre rilevare, non senza qualche apprensione, lo stato di disagio delle istituzioni italiane rispetto al contesto europeo. L'arretratezza delle strutture e lo scarso coordinamento tra gli agenti che a detta formazione sono preposti istituzionalmente, nonché il limite dell'obbligo scolastico, fissato a livelli tra i più bassi dei paesi industrializzati, lasciano intravedere pericolose divaricazioni tra l'Italia ed il contesto comunitario nella ricerca, formazione, sviluppo e promozione delle strategie tecnologiche per gli anni '90.

Non v'è dubbio che alla luce di quanto evidenziato occorrerà porre mano al riordinamento normativo che sovrintende alla formazione professionale, introducendo al più presto strumenti di orientamento e programmazione necessaria a colmare le lacune esistenti.

4. - RICONOSCIMENTO DIPLOMI.

Notevoli passi avanti sotto la Presidenza irlandese si sono verificati nel campo del riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore.

Dopo l'adozione della direttiva 89/48 sul riconoscimento dei diplomi conseguiti con tre anni di studi superiori (detta bac + 3), sotto presidenza irlandese è continuato il dibattito sul progetto di direttiva concernente il riconoscimento mutuo di formazione professionale, progetto che integra la direttiva 89/48 stessa. Il progetto riguarda professioni regolamentate le cui formazioni coprono tutti i campi non toccati dalla direttiva precedente. La discussione s'è incentrata sulla definizione di « diploma » e « certificato » che individuano le formazioni coperte dalla direttiva: di studi superiori brevi, e di studi secondari di ciclo breve e lungo.

5. - TELEVISIONE EUROPEA.

L'anno 1989 è stato l'anno delle Assise europee dell'audiovisivo, del lancio del *programma EUREKA* audiovisivo, dell'adozione della direttiva « *Televisione senza frontiera* » nonché della decisione relativa alla strategia comunitaria in materia di televisione ad *alta definizione (HDTV)* e del proseguimento della fase pilota del *programma MEDIA* (« *Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle* »), programma d'azione a favore della produzione audiovisiva europea.

Nell'attuale clima caratterizzato da cambiamenti rapidi e durti, il settore audiovisivo europeo è alla ricerca di uno spazio che gli permetta di svilupparsi in modo adeguato e di raggiungere l'importanza che merita.

È necessario risolvere i problemi legati alla struttura del mercato europeo, che è sottoposto alla pressione del mercato mondiale. Questo a sua volta è dominato dalle società americane e giapponesi che dispongono — esse — di un mercato interno di dimensioni adeguate allo sfruttamento di economie di scala precluse alle televisioni pubbliche dei paesi membri della CEE ciascuno chiuso per lingua e legislazione nei rispettivi angusti e pertanto costosi ambiti nazionali.

È indispensabile affrontare, in modo decisamente dinamico, l'attuale squilibrio del rapporto tra l'offerta e la domanda determinato da queste circostanze.

La direttiva « *Televisione senza frontiere* » ha lo scopo di permettere l'applicazione del *principio del libero scambio*, che è uno dei criteri del mercato interno, alle trasmissioni televisive fra Stati membri. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali, creata dalla direttiva nei settori della *promozione*, della *distribuzione* e della *produzione di programmi televisivi* (soprattutto della produzione indipendente), della *pubblicità*, della *sponsorizzazione*, del *diritto di risposta* e

della *tutela dei minori*, costituisce, insieme con il principio dell'esclusiva applicazione del diritto dello Stato d'emissione, un quadro giuridico comune che facilita la libera ricezione e la libera ritrasmissione di programmi provenienti da altri Stati membri.

Da questo punto di vista, la direttiva contribuisce anche alla libertà di espressione sancita, in particolare, dall'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Il quadro giuridico creato dalla direttiva resta da completare per quanto riguarda i diritti d'autore.

La radiodiffusione senza frontiere, che è ormai possibile grazie alla tecnologia e che rappresenta una libertà giuridica, deve essere applicata assicurando un'effettiva *tutela dei diritti d'autore in tutti gli Stati membri* affinché i detentori di tali diritti possano beneficiare a fondo della diffusione a livello europeo.

Per risolvere tale problema sarà presa un'iniziativa che dovrà rispettare l'equilibrio tra diversi interessi e facilitare, soprattutto per le trasmissioni via satellite o via cavo, la gestione dei diritti d'autore e dei diritti connessi sulla base di estesi accordi collettivi, tenendo conto della crescente *necessità di accordare diritti che non siano più in termini di territorio nazionale bensì in termini di zone d'emissione coperte dalla diffusione e tenendo conto del reale interesse soggiacente*.

Tale azione prenderà la forma entro il 1990 di una *proposta di direttiva* e dovrà affrontare i problemi posti dalla trasmissione via cavo e dalla diffusione via satellite; dovrà inoltre prevedere l'applicazione del principio della legge del paese di emissione e, nella misura del possibile, un minimo di armonizzazione fra talune regole di base.

In particolare le azioni della Commissione si sono indirizzate verso:

— la partecipazione a progetti Eureka - audiovisivi basati sul principio del plusvalore comunitario e miranti a creare sinergie con i progetti rientranti fra i quadri di cooperazione già esistenti;

— l'utilizzo dei costanti progressi delle nuove tecnologie tramite iniziative volte alle adozioni di una norma comune di diffusione diretta via satellite, sull'incremento di programmi di ricerca quali ESPRIT e RACE, allo sviluppo e alla promozione dell'HDTV europea.

Riguardo quest'ultimo punto, il Consiglio il 7 dicembre 1989 ha adottato una decisione (ex articolo 116 del trattato) sull'azione comune da svolgere, da parte degli Stati membri, per l'adozione da parte del Comitato consultivo internazionale delle Radio diffusions, di una norma unica mondiale per la produzione della TVHD.

Nella stessa riunione, il Consiglio ha affrontato lo spinoso problema del progetto di direttiva della Commissione riguardante l'istituzione del mercato interno dei servizi di telecomunicazioni attraverso la fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (*Open Network Provision*), ONP.

Sono stati ampiamente discussi gli aspetti giuridici e tecnici sia della « liberalizzazione » che della « armonizzazione » di questo set-

tore, legate indissociabilmente alla realizzazione del futuro mercato interno.

È stato raggiunto un accordo politico d'insieme sulle condizioni di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione ed i Ministri si sono accordati sulla *posizione comune* riguardante la direttiva-quadro rivista sull'ONP.

L'accordo delineatosi sul contenuto della direttiva di « liberalizzazione » non ha però risolto problema della scelta della sua *base giuridica che rimane aperta*; inoltre, sono state apportate le seguenti modifiche al testo proposto:

a) l'abolizione dei diritti esclusivi e speciali per i servizi di commutazione di dati avverrà il *1° gennaio 1991* (e non 1993);

b) la possibilità per gli Stati membri di vietare la semplice rivendita di capacità su collegamenti specializzati esisterà fino al 31 dicembre 1992;

c) la Commissione potrà utilizzare una proroga di questa scadenza fino al 1° gennaio 1995 in determinati casi, giustificati ai sensi dell'articolo 130-A e qualora tale proroga appaia necessaria al servizio pubblico di uno Stato membro.

Queste modifiche sono state formulate allo scopo di proteggere i servizi pubblici di telecomunicazioni e di evitare loro di dover far fronte ad una « liberalizzazione selvaggia ».

La *posizione comune* sulla direttiva ONP è stata poi formalmente adottata il *21 dicembre 1989*.

È iniziato, altresì, da parte del Consiglio un primo esame di progetto di raccomandazione e di una *proposta di direttiva* concernente l'introduzione di un sistema paneuropeo di *telechiamata pubblica terrestre* nella Comunità. Grazie a tale esame, il Consiglio ha potuto constatare una convergenza di opinioni sulle due proposte.

In tale ottica, inoltre, il Consiglio ha accolto con interesse l'iniziativa degli operatori di reti nell'ambito della CEPT di prendere in considerazione *la creazione di un Istituto europeo* per la ricerca e la programmazione strategica (EURESCOM) nel settore delle telecomunicazioni.