

RELAZIONE

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

INTRODUZIONE

Una linea di continuità unisce la Presidenza irlandese, di turno dal 1° luglio 1996, a quella italiana che l'ha preceduta. Salvaguardare l'occupazione, nel momento in cui cinquanta milioni di persone non riescono ad usufruire dell'unificazione del mercato, rendere più efficace il mercato interno, agevolare le piccole imprese, ampliare le relazioni esterne dell'Unione europea proseguendo il dialogo strutturato con i Paesi PECO (Europa centrorientale), valutare le implicazioni dell'attività comunitaria sui cittadini. Sono queste le sfide prioritarie che la Presidenza irlandese si accinge ad affrontare unitamente alla moneta unica, al mantenimento della PAC, al problema della sicurezza dei cittadini, da tutelare attraverso il miglioramento dei meccanismi di giustizia comunitari, la lotta contro il crimine e contro la produzione della droga per la quale verrebbe proposta una armonizzazione verso una soglia più alta delle pene da comminare ai trafficanti.

Il primo pilastro costituito dal mercato unico è stato quasi del tutto completato e l'esecutivo comunitario, pur continuando il ruolo istituzionale di organo di proposta legislativa, sta procedendo verso i nuovi obiettivi della semplificazione legislativa ed amministrativa nel rispetto dell'intangibilità dell' "acquis" comunitario, cioè il pacchetto di direttive previste dal Libro Bianco e della progettualità proiettata al futuro, attraverso la presentazione di Libri bianchi, indicanti indirizzi dell'azione

comunitaria, e di Libri verdi, contenenti idee orientative mirate.

Restano nel frattempo vistose lacune normative da colmare e ritardi nell'attuazione di direttive da parte degli Stati membri. Nel primo caso, mancano l'adozione dello Statuto della Società europea, la cui assenza costa annualmente alle imprese trenta miliardi annuali di Ecu secondo la valutazione del Gruppo Ciampi, il quadro giuridico di tutela delle invenzioni biotecnologiche, la liberalizzazione del mercato interno del gas sul quale la Presidenza irlandese intende avviare il negoziato, unitamente al sistema definitivo dell'IIVA, in base ad una prossima proposta.

Ancora non è stato completato, nel secondo caso, il recepimento dei pacchetti appalti pubblici, proprietà intellettuale, assicurazioni.

Questi obiettivi coincidono con le conclusioni emerse dal Consiglio europeo di Firenze (21-22 giugno 1996), conclusivo della Presidenza italiana di turno che, approvando gli orientamenti generali della Commissione europea, in particolare il patto di fiducia per l'occupazione, ha sottolineato il legame inscindibile tra crescita ed occupazione, la necessità di completare il mercato interno anche con la liberalizzazione dei settori preclusi alla concorrenza, l'avvio e la verifica della semplificazione, lo sviluppo della rete transeuropea di trasporti, la concentrazione delle politiche strutturali sulla creazione dei posti di lavoro, la cooperazione intergovernativa nella lotta contro la droga e la criminalità organizzata, l'allargamento esterno dell'Unione europea.

Questa relazione, che assembla il secondo semestre 1995 (Presidenza spagnola) e il primo semestre 1996 (Presidenza italiana), si inserisce nell'ambito di un corretto rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo per consentire a quest'ultimo il suo potere di controllo e di indirizzo politico.

Rilievo preminente viene conferito al primo pilastro, cioè al mercato interno,

in attesa che la Conferenza Intergovernativa, che riferirà in ottobre ad un vertice straordinario, sciolga nodi essenziali per il secondo e terzo pilastro. Un meccanismo di politica estera e di difesa comune (secondo pilastro), si rende necessario per consentire all'Unione Europea un eventuale intervento efficace oltre le frontiere, a tutela dei diritti umani. Un passo avanti per il settore della giustizia e degli affari interni, (terzo pilastro), rispetto alle azioni cooperative tra i governi, sarebbe la comunitarizzazione parziale e graduale della politica dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione.

Intorno al consolidato nucleo essenziale del mercato unico, molti obiettivi restano ancora da raggiungere ma la costruzione di una comune identità europea non rappresenta più un'utopia.

MERCATO INTERNO

Alla fase della produzione normativa, ormai alle battute finali, sta subentrando il momento della semplificazione legislativa e del monitoraggio permanente sull'efficacia operativa del mercato interno per le imprese e per i cittadini.

Se il mercato interno nel suo insieme funziona, persistono ancora aspetti preoccupanti: ostacoli tecnici agli scambi, lacune legislative in settori essenziali come fiscalità e diritto societario, una politica di concorrenza ancora inadeguata per la disciplina degli aiuti di Stato e per la liberalizzazione dei pubblici servizi, l'applicazione troppo burocratizzata e non omogenea della normativa, le richieste di misure compensative a seguito delle fluttuazioni monetarie.

Viceversa l'operatività effettiva del mercato interno esige uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica rispettosa dell'ambiente, un alto grado di convergenza economica, un elevato livello di protezione sociale e di occupazione, un elevamento del tenore e della qualità della vita, un aumento della solidarietà e della coesione economico-sociale tra gli Stati membri. Questi obiettivi sarebbero vanificati se la produzione normativa venisse caratterizzata da processi inflazionistici suscettibili di irrigidire il mercato anziché flessibilizzarlo.

E' di un corpo legislativo emanato al giusto livello, accessibile, senza concessione di spazio alle frodi, in grado di offrire soluzioni meno onerose per cittadini, imprese, autorità pubbliche, garantendo un alto livello di tutela per sanità, consumatori, ambiente, che ha bisogno l'Unione europea. Questa linea tendenziale legislativa deve

muoversi, secondo la Commissione europea, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, dello sfondamento delle regole tecniche nazionali e regionali, della riduzione costante di nuove proposte, della preferenza per direttive-quadro al fine di alleggerire il recepimento nazionale, della codificazione costitutiva del diritto comunitario anche con finalità abrogative, dell'estensione della consultazione preventiva per le future proposte alle categorie¹. Sia la Presidenza spagnola, con il dibattito al Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995, sia la Presidenza italiana hanno assecondato e stimolato l'esecutivo comunitario.

Oltre alla semplificazione, sei grandi linee di azione sono state tracciate per il mercato unico al Consiglio europeo di Madrid². **Completare e semplificare il quadro legislativo** del mercato unico implica il superamento dei punti deboli quali la doppia imposizione per le società e i lavoratori transfrontalieri, il rigetto dell'adozione di una direttiva per tutelare le invenzioni biotecnologiche, l'assenza di un regime definitivo dell'IIVA, la mancata armonizzazione dei regimi fiscali per servizi finanziari transfrontalieri, la situazione di stallo che blocca lo Statuto della Società europea.

Fare funzionare il mercato unico richiede l'accrescimento della cooperazione amministrativa, la modernizzazione delle amministrazioni doganali, il perfezionamento di un regime sanzionatorio contro le infrazioni alle regole comunitarie, un incremento del recepimento delle direttive e del ricorso al principio di mutuo riconoscimento.

La pietra angolare dell'Unione Economica e Monetaria è il mercato unico che funziona con una **moneta unica** per passare alla quale occorre una rigida disciplina di

1 "Legiferare meglio". Rapporto della Commissione al Consiglio europeo di Madrid.
DOC. CSE (95) 580

2 "Il mercato unico nel 1995". Rapporto della Commissione al Consiglio europeo di Madrid.
DOC. SEC (95) 2118 del 6 dicembre 1995.

bilancio e una migliore convergenza delle economie. **Assicurare un mercato unico ai cittadini** presuppone di rinforzare la tutela dei consumatori, migliorare l'accesso alla giustizia, allargare la dimensione sociale ed ecologica del mercato unico, semplificare la legislazione sul riconoscimento dei diplomi dato l'alto tasso di contenzioso nel settore, condurre a termine il programma CITIZENS FIRST per informare i cittadini sui diritti e vantaggi del mercato unico.

L'adattamento del mercato unico **all'evoluzione tecnologica** e agli altri cambiamenti vede al centro il completamento della "Società dell'informazione", legata allo sviluppo delle Reti transeuropee di telecomunicazioni. La "Società" sta nascendo dopo l'adozione delle direttive per la libera circolazione dei dati personali e per la protezione delle banche-dati ma, per completarla, mancano tasselli importanti come il diritto d'autore e i diritti connessi e la protezione del pluralismo nei mass-media.

Preparare il mercato unico **all'allargamento** trova la sua base concettuale nel Libro Bianco PECO che ha fornito ai Paesi associati dell'Europa Centrorientale, nell'ambito del dialogo strutturato introdotto dal Consiglio europeo di Essen, le linee direttive per aiutarli ad allineare le legislazioni e le strutture amministrative a quelle dell'Unione europea. Anche Malta e Cipro saranno aiutati ad assimilare l'"acquis" comunitario in vista dell'apertura dei negoziati di adesione, sei mesi dopo la conclusione della Conferenza Intergovernativa.

Il dibattito sul futuro del mercato unico è stato particolarmente intenso nel secondo semestre 1995 e nel primo semestre 1996, condensato in una serie di documenti analitici, programmatici, propositivi, finalizzati a tracciare le linee prossime venture dell'UE.

Il parere della Commissione europea sul rapporto del Gruppo Molitor³ costituisce la risposta dell'esecutivo comunitario al problema della semplificazione con analisi dell'impatto della legislazione su competitività ed occupazione, della ricaduta sulle legislazioni nazionali, del rischio della proliferazione normativa nazionale, del possibile ricorso a sanzioni pecuniarie nei confronti di Paesi inadempienti all'attuazione del diritto comunitario e all'esecuzione delle sentenze di condanna.

Il primo "**RAPPORTO CIAMPI**", risultato del lavoro del Gruppo Consultivo sulla competitività, istituito a seguito del Consiglio europeo di Essen, individua nella capacità di investire in conoscenza la misura giusta per accrescere la competitività. La "società dell'apprendimento" presuppone un ciclo di formazione aperto lungo tutto l'arco della vita, flessibile ed adattabile alle esigenze di una società in continua evoluzione. Ma per risolvere gli svantaggi strutturali, che caratterizzano il sistema economico europeo rispetto a Giappone e Stati Uniti, è di fondamentale importanza il completamento del mercato interno, con l'eliminazione delle barriere esistenti in settori cruciali (appalti pubblici), l'adozione della moneta unica, l'armonizzazione fiscale, lo sviluppo delle infrastrutture di energia e trasporti, la preventiva liberalizzazione delle reti.

Il secondo **RAPPORTO CIAMPI**, redatto nel dicembre 1995, presentato al Consiglio europeo di Madrid del 15/16 dicembre 1995, individua quattro settori prioritari sui quali è necessario intervenire per ripristinare la competitività dell'economia europea.

Nei servizi pubblici deve essere introdotta la concorrenzialità, lasciando agli Stati membri la decisione se procedere a privatizzazioni o mantenere la proprietà al settore pubblico. Le PMI (piccole e medie imprese), che svolgono un ruolo

fondamentale, per creare ulteriore valore aggiunto hanno bisogno di una strategia europea per favorire l'applicazione commerciale della ricerca e l'innovazione dei processi di produzione. Un approccio unitario europeo per la protezione dell'ambiente dovrà superare l'incompatibilità tra politica ambientale e politica della competitività, salvaguardando l'ambiente nel modo meno costoso, con strumenti alternativi all'armonizzazione legislativa.

La "società dell'apprendimento", già tratteggiata nel primo rapporto Ciampi, necessita di una collaborazione duratura tra mondo accademico, imprese, parti sociali.

La coerenza esistente tra politica della competitività e politica della concorrenza è stata analizzata dall'esecutivo comunitario⁴ nell'ambito di un corretto funzionamento del mercato interno.

Occorre evitare che ostacoli regolamentari appena soppressi siano ripristinati tramite barriere erette dalle imprese sotto forma di pratiche abusive o monopolizzazione dei mercati. Un controllo delle concentrazioni industriali e la revisione delle soglie di fatturato, la liberalizzazione dei servizi pubblici (gas, elettricità, telecomunicazioni), la disciplina degli aiuti di Stato da rendere conformi alla politica industriale, il blocco di "pratiche predatorie" e di sussidi alle imprese obsolete sono le soluzioni proposte dalla Commissione europea.

Se la Presidenza spagnola di turno del secondo semestre 1995 e quella italiana del primo semestre 1996 hanno stimolato e assecondato il dibattito sul futuro del mercato unico, spetta a quella irlandese del secondo semestre 1996 provvedere alla

4 Politica di concorrenza e competitività dell'industria europea - Documento di lavoro dei servizi della Commissione
DOC. SEC (95) 1713 del 13 ottobre 1995

prima verifica.

Al Consiglio Mercato Interno del 26 novembre 1996, la Commissione europea presenterà il primo monitoraggio sulla operatività del mercato unico⁵.

L'esecutivo comunitario, attraverso una serie di studi condotti da esperti di settore, dovrà sottoporre alla valutazione del Consiglio se siano possibili una crescita sostenibile e non inflazionistica nel rispetto dell'ambiente, un alto grado di convergenza economica, un elevato livello di protezione sociale e di occupazione, un aumento della solidarietà e della coesione economico-sociale.

Quaranta studi settoriali sono programmati per verificare i criteri di rispondenza tra normativa del mercato unico ed effettivo esercizio delle quattro libertà codificate dal Trattato di Roma. Il monitoraggio affronterà nell'immediato: l'energia, la liberalizzazione degli appalti pubblici, la proprietà industriale, la pubblicità, il mercato unico dell'informazione.

Tre Consigli Mercato Interno hanno scandito questi due semestri: le due sessioni formali svoltesi a Bruxelles il 23 novembre 1995 e il 28 maggio 1996 e la sessione informale di Roma del 24 febbraio 1996, questi ultimi due sotto Presidenza italiana.

Un impulso decisivo è stato dato dalla Presidenza italiana alla **semplificazione e razionalizzazione del diritto comunitario**, anche in funzione del rilancio della competitività dell'economia europea e in particolare delle piccole e medie imprese, attraverso un questionario presentato al Consiglio informale Mercato Interno di

5 VERIFICA 96 - Indagine della Commissione europea su Impatto ed efficacia del Mercato Interno
(DOC. Ref. Jh 96 Study/offcop del 9 ottobre 1995)

Roma. La maggioranza degli Stati membri è stata concorde nel mettere in guardia dai rischi di uno smantellamento indiscriminato dell' "acquis" comunitario, per le conseguenze che ricadrebbero sull'effettivo funzionamento di uno spazio economico unificato. Bisogna parlare di semplificazione e non di deregolamentazione, lasciando respirare l'economia europea, limitando la proliferazione legislativa, prevedendo ampie clausole derogatorie per le piccole e medie imprese, ritornando allo spirito originario delle direttive come norme-quadro. Conseguenza immediata di questo dibattito è stata l'istituzione del Gruppo di esperti SLIM (Simpler Legislation of Internal Market) che riferirà al Consiglio del 26 novembre, sotto Presidenza irlandese, sulla semplificazione in atto nei settori: materiali da costruzione, statistiche, riconoscimento dei diplomi, commercializzazione delle piante ornamentali. Una Risoluzione del Consiglio⁶ per la **semplificazione legislativa e amministrativa** nel settore del mercato interno ha ribadito con un atto politico le conclusioni del Consiglio di Roma, ma l'adozione non è stata resa possibile al Consiglio formale del 28 maggio 1996 per la riserva politica generale del Regno Unito, a causa dell'embargo dell'Unione europea su taluni prodotti per l'encefalopatia spongiforme bovina.

Il mercato unico ancora non risulta pienamente percepibile nelle sue conquiste da parte dei cittadini. I vantaggi e le opportunità offerti dal completamento del mercato interno potrebbero sfuggire alla conoscenza e alla comprensione della gente comune che costituisce una componente essenziale della costruzione edificata dall'Atto Unico Europeo. Sia gli Stati membri sia la Commissione europea hanno identificato il pericolo di non coinvolgere i cittadini nell'esercizio dei propri diritti e, per rafforzarne il sostegno