

RELAZIONE

**SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO
NORMATIVO COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ
PRESENTATO DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA
(Primo semestre 1997)**

1. INTRODUZIONE

Modifiche non profonde al quadro istituzionale dell'Unione sono il risultato della conclusione della Conferenza Intergovernativa. Il disegno della futura architettura politica dell'UE avrebbe dovuto essere più ambizioso, secondo la delegazione italiana, ma il profilo contenuto dei lavori della CIG non deve fare indulgere al pessimismo. Anche se l'UE non ha completato il proprio riassetto istituzionale, la chiusura della CIG consentirà alla Comunità europea di avviare i negoziati per l'adesione dei Paesi PECO. Il rapporto con questi Paesi, nonostante le difficoltà che dimostrano nel recepire l'acquis comunitario, si sta approfondendo con la prossima conclusione di accordi finalizzati a collocare i loro prodotti sul mercato comunitario.

Nel frattempo l'Europa comunitaria, senza mettere in discussione i parametri di Maastricht, continua coerentemente ad operare sia per consolidare la base dell'Unione Economica e Monetaria, dal 1° gennaio 1999, sia per prevenire ricadute sull'occupazione derivanti dall'osservanza della rigida disciplina di bilancio.

Il dibattito a tutto campo sull'occupazione, programmato sotto la Presidenza lussemburghese del secondo semestre 1997, viene incontro alle istanze degli Stati membri, preoccupati per il progressivo aumento della disoccupazione, ed è sempre stato sostenuto dai delegati italiani a Bruxelles, sottolineando inoltre che la competitività europea su scala mondiale è fortemente compromessa, anche da fenomeni di delocalizzazione e di dumping sociale. In questo quadro di avanzamento verso la moneta unica, acquista importanza crescente la trasposizione corretta ed efficace della normativa comunitaria, soprattutto con l'introduzione di un nuovo strumento di misurazione

dell'adempimento come parametro di valutazione del grado di maturazione nel processo.

Inoltre, il Piano d'Azione, contenente una serie di proposte operative conseguenti all'analisi svolta dagli studi analitici di "Verifica 96", intende realizzare il mercato interno propedeutico alla moneta unica e trasformarlo in mercato unico, completo nei suoi elementi, attento ad evitare distorsioni di concorrenza.

Uno sforzo del Parlamento, nel rispetto della sua sovranità, e della pubblica amministrazione, incaricata di attuare in via amministrativa parte delle direttive, consentirebbe al nostro Paese di abbandonare il terzultimo posto.

L'attuazione della normativa comunitaria è, infatti, uno degli elementi fondamentali sia del progresso dell'Unione verso il mercato unico aperto ai futuri candidati, sia del grado di credibilità di un Paese e della sua capacità di partecipazione all'Unione.

Il semestre di Presidenza lussemburghese si annuncia non agevole, in particolare per il completamento della fiscalità che la CIG ha ancora lasciata soggetta alla votazione unanime. La Presidenza entrante sembra collocare l'armonizzazione e la convergenza fiscale tra le priorità del semestre purchè ponderata, non limitata alle trattenute alla fonte sulle rendite da risparmio, allargata a tutti i particolarismi fiscali incidenti sulla libera e corretta concorrenza, non ristretta all'UE per le tasse sui capitali al fine di evitare fughe verso Paesi extracomunitari.

Procederà il processo di privatizzazione esteso, come meccanismo di controllo sul flusso interno dei fondi, anche alle imprese eroganti pubblici servizi che, pur operando sul mercato, ricevono compensazioni per lo svolgimento dei propri obblighi.

La disciplina dell'intervento pubblico tramite aiuti di Stato dovrebbe essere

resa più severa sotto la Presidenza lussemburghese, per ristabilire condizioni di parità tra le imprese.

Diminuito progressivamente il numero delle direttive, la Comunità si orienta sempre meno verso l'armonizzazione, puntando su disegni strategici di ampia portata, come il Libro Verde Appalti per analizzare la mancata crescita di apertura nelle commesse pubbliche, sul mutuo riconoscimento, su normative ad accettazione volontaria, come le Raccomandazioni.

La presentazione tempestiva, come nel semestre precedente, di questo documento vuole consentire al Parlamento nazionale la sua opera di indirizzo verso il governo, nel definire le strategie dell'Italia nei confronti di un'Unione certamente in crisi, ma priva di alternative praticabili nello scenario di instabilità e frammentazione che contraddistingue l'Europa in questo scorcio di secolo.

2. SEMESTRE OLANDESE

Cambiamenti politici verificatisi in taluni Stati membri, e conseguente mutamento di indirizzo, hanno reso meno agevole il semestre di turno della Presidenza olandese. Complessivamente non sono mancati risultati di rilievo, soprattutto nel settore strettamente economico, caratterizzato dal dinamismo sia della Presidenza sia dell'esecutivo comunitario.

Il Consiglio europeo di Amsterdam ha approvato il rapporto interinale sull'occupazione quale tappa intermedia per la preparazione di una relazione da

presentare al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo.

La forte pressione francese, conseguente al cambiamento di indirizzo politico, ha, infatti, orientato il Consiglio europeo all'adozione della risoluzione su crescita ed occupazione, abbinata alla risoluzione sul Patto di stabilità, per riequilibrarlo.

Sulle politiche macroeconomiche la Commissione ha sottolineato gli importanti risultati raggiunti in termini di riduzione della dinamica dei prezzi e di risanamento delle finanze pubbliche.

Il consolidamento delle politiche fiscali recentemente adottate dagli Stati membri dovrà continuare ad essere perseguito, privilegiando la ristrutturazione della spesa pubblica corrente invece della riduzione della spesa per investimenti e dell' aumento della pressione fiscale.

Per le politiche strutturali, da utilizzare sempre più come elemento di lotta alla disoccupazione, oltre a ribadire l'esigenza di ridurre se non eliminare le barriere all'entrata e l'eccessiva regolamentazione che limitano la realizzazione del mercato unico, l'esecutivo comunitario ha sottolineato che la quantificazione dei progressi effettuati dagli Stati membri nell'attuazione dei programmi pluriennali e delle misure che hanno fatto registrare i maggiori risultati in termini occupazionali sarà analizzata nella relazione sull'occupazione prevista per il Consiglio europeo straordinario che si terrà presumibilmente il 22 novembre, sotto Presidenza lussemburghese.

L'avvicinamento verso l'Unione Economica e Monetaria è stato curato dalla Presidenza olandese, accelerando, al Consiglio informale Ecofin di Noordwijk del 5 aprile 1997, il regolamento per chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nell'ambito del Patto di stabilità. In continuità con la linea olandese,

nel corso del prossimo semestre di Presidenza lussemburghese proseguiranno i lavori per la predisposizione della normativa secondaria per l'attuazione dell'Unione monetaria.

Dovranno essere portati a termine tre regolamenti concernenti la Banca centrale europea, la raccolta di statistiche, l'applicazione della riserva obbligatoria e l'imposizione di sanzioni. Altri tre regolamenti riguardanti la Banca centrale europea saranno discussi durante il prossimo semestre: dati statistici per la ripartizione del capitale sociale della BCE, estensione alla BCE del protocollo sui privilegi e le immunità, consultazione della BCE da parte delle Autorità nazionali sui progetti legislativi.

La legislazione secondaria relativa al Patto di stabilità e all'Euro, che ha ricevuto l'assenso del Consiglio europeo di Amsterdam, sarà approvata al più presto dal Consiglio Ecofin.

Risultati meno ambiziosi, come già detto, sono stati ottenuti in sede di Conferenza Intergovernativa, dove l'opzione italiana di alto profilo è risultata minoritaria e la fisionomia istituzionale dell'UE non ha subito modifiche sostanziali.

Nei Consigli di settore, non sono mancati obiettivi di rilievo. La nuova direttiva Televisione senza frontiere, dopo l'accordo raggiunto nel Comitato di Conciliazione del 16 aprile, ha ridisegnato il contesto audiovisivo europeo. Restano le attuali quote di riserva per le opere europee, ma viene assicurata la trasmissione non oscurata di avvenimenti, specialmente sportivi, di particolare rilevanza per il pubblico.

Nella prospettiva della liberalizzazione, dal 1° gennaio 1998, dei mercati delle telecomunicazioni nell'UE, valutati in 200 miliardi di ECU, si sono stabilite regole comuni per la concessione delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali nel settore dei servizi, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione.

L'adozione della direttiva sull'interconnessione permetterà di garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta.

La tutela ambientale ha proseguito nel suo sviluppo, con la definizione dei grandi orientamenti della politica comunitaria delle acque da parte dell'esecutivo comunitario, per garantire quantità e qualità sufficiente delle acque di superficie e delle falde freatiche per il 2010. Conclusioni sono state adottate dal Consiglio Ambiente sulla strategia dei cambiamenti climatici, per ridurre le emissioni dei gas ad effetto-serra nel 2010 e ripartire parzialmente l'onere tra gli Stati membri, in vista della Convenzione internazionale di Kyoto del dicembre 1997.

Divergenze insanabili tra Paesi produttori e non di olio di oliva, hanno bloccato la riforma del settore, perchè i grandi Paesi (Spagna, Grecia, Portogallo, Italia) non accettano le proposte della Commissione di sopprimere le attuali sovvenzioni e introdurre l'aiuto all'albero. La Presidenza di turno, constatata la divergenza, ha richiesto maggiore trasparenza nella gestione dell'attuale regime.

Fiscalità, occupazione, diritto societario, completamento del mercato interno, costituiscono il lascito prioritario per la Presidenza subentrante, quali condizioni per accedere alla moneta unica rimuovendo ostacoli che possono provocare distorsioni di concorrenza.

3. CONFERENZA INTERGOVERNATIVA

Appuntamento cruciale di questo semestre di Presidenza olandese è stata la Conferenza Intergovernativa che avrebbe dovuto gettare le basi per ridisegnare il futuro dell'Europa definendo il nuovo assetto istituzionale comunitario.

La Presidenza olandese per rispettare i tempi fissati per la conclusione della Conferenza (Consiglio di Amsterdam del 16 e 17 giugno) aveva richiesto la collaborazione di tutti gli Stati membri, consapevole che una riforma di così vasta portata comporta l'impegno e il consenso di tutti i partner coinvolti.

L'Italia, particolarmente attiva in questa fase, aveva prospettato una soluzione ambiziosa che accogliesse nella Conferenza una serie di punti prioritari per conferire reale valore aggiunto al processo di integrazione nella revisione del Trattato. Puntando alla qualità e alla sostanza delle riforme aveva proposto, in campo istituzionale, di rivedere la composizione della Commissione fissando a quindici il numero dei rappresentanti per garantire l'efficacia operativa anche con l'aumento dei Paesi membri.

La struttura dell'esecutivo esce invece dal nuovo Trattato sostanzialmente immutata (2 membri per i grandi Paesi ed uno per i piccoli) fino a oltre l'anno 2000, al momento della prima ondata di allargamento. Se entreranno nell'Unione da tre a cinque nuovi Stati, i grandi Paesi dovranno rinunciare al secondo Commissario a beneficio dei nuovi partner, mentre l'intera questione sarà rinviata ad una prossima Conferenza Intergovernativa quando l'Unione supererà i venti membri.

Anche la revisione della ponderazione dei voti in Consiglio, ritenuta necessaria per garantire la corrispondenza tra maggioranza della popolazione e decisioni

prese, è stata rinviata al momento dell'allargamento.

Si deciderà se adottare un sistema di doppia maggioranza aggiungendo all'attuale, basato sul criterio della grandezza dello Stato membro, un altro fondato sulla popolazione, o se stabilire una nuova ponderazione dei voti che attribuisca un peso maggiore ai grandi Paesi.

Restano legate al voto all'unanimità fiscalità, industria, ambiente, cultura, diritto di circolazione, materie per le quali era stata richiesta l'estensione del voto a maggioranza qualificata.

Sul Terzo Pilastro, giustizia e affari interni, la battaglia è stata, come era prevedibile, piuttosto aspra. Il punto principale riguardava il passaggio automatico, dopo un periodo di cinque anni di "rodaggio", delle politiche di questo settore sotto il cappello comunitario del Primo Pilastro. O, almeno, e questa era anche la posizione italiana, che tale passaggio avvenisse a maggioranza qualificata, secondo le procedure dell'articolo 189B.

In realtà, secondo il Trattato di Amsterdam, tale regola vale solo per alcune materie, come visti e modalità di attraversamento delle frontiere, ma non si applica a due politiche chiave, quella dell'emigrazione e dell'asilo. Per esse il trasferimento al pilastro comunitario dovrà avvenire all'unanimità.

Questa deroga è stata imposta dalla Germania e a nulla sono valse le proteste italiane che giustamente denunciavano un'irrazionalità nella differenziazione dei regimi. Ma su questo punto la Germania invocava l'interesse vitale nazionale (l'opposizione dei Laender). Con l'aggravante che in questo pilastro anche per la flessibilità può essere invocato l'interesse nazionale.

Prioritario per l'Italia era considerato anche l'aumento del potere legislativo del Parlamento europeo per ovviare al deficit democratico da più parti lamentato, ed in effetti si è ottenuta la semplificazione e l'estensione del potere di codecisione.

Estremo interesse ha suscitato la proposta della COSAC (Conferenza degli Organi Specializzati negli Affari Comunitari), espressa nella riunione svoltasi a Dublino il 15 e 16 ottobre 1996, di inserire la dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht concernente la maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'UE, nel nuovo Trattato, per conferirle valore cogente.

Il tema della flessibilità, chiamata anche cooperazione rafforzata per non confonderla con altre formule di sapore intergovernativo come "geometria variabile", si era imposto come il tema centrale nel corso del lungo negoziato che aveva preceduto la Conferenza. Doveva rappresentare la vera innovazione del nuovo Trattato, la formula che avrebbe permesso ai "willing and able" di procedere nel cammino verso l'Unione politica senza dover attendere i Paesi riluttanti o in difficoltà ad accettare nuovi vincoli alla sovranità nazionale. Inoltre, ancora più che dall'adattamento delle attuali istituzioni, era proprio da un'applicazione estesa della flessibilità che poteva venire il via libera all'allargamento dell'Unione a Paesi sicuramente meno omogenei con il vecchio nucleo di fondatori.

Rispettando i principi del Trattato e l'acquis comunitario, le cooperazioni rafforzate approfondiscono l'integrazione europea, preservano il quadro istituzionale unico, senza pregiudizio per gli Stati membri che non partecipano a queste cooperazioni. Sul piano procedurale è previsto il coinvolgimento in Consiglio, per l'adozione degli atti relativi all'azione di cooperazione, solo dei Paesi partecipanti. Ad essi soltanto verranno

imputate le spese derivanti dall'attuazione, tratte dal bilancio comunitario.

Il ricorso a questo strumento rappresenterà l'eccezione non la regola ma renderà possibili, anche nell'ottica dell'ampliamento, approfondimenti dell'integrazione in linea con gli obiettivi del Trattato, evitando che una minoranza impedisca lo sviluppo di iniziative nell'UE senza tuttavia consentire ad una minoranza di avanzare emarginando gli altri.

In realtà ad Amsterdam la flessibilità usciva molto ridotta rispetto alle ambizioni iniziali. Il Consiglio prendeva in particolare due decisioni di grande rilievo, ma profondamente contraddittorie.

La prima, sicuramente la più grave, è stata quella di cancellare l'applicazione della flessibilità dal Secondo Pilastro, quello relativo alla Pesc. La decisione è sorprendente. Se si pensa che la flessibilità già esiste nel settore comunitario, dove l'Euro rappresenta un modello di grande rilevanza costituzionale, e che il problema dell'estensione della sua applicazione riguardava essenzialmente la Pesc, ed in particolare la sua dimensione di sicurezza e di difesa, si comprende il fallimento registrato dal Consiglio su questo importante punto.

Togliere la flessibilità dalla difesa, in particolare dalle operazioni di pace, dalla cooperazione in materia di armamenti e dall'Unione europea occidentale (UEO), è come riconoscere che in questo settore non si ha alcuna intenzione di permettere all'Unione di conquistare una sua peculiare autonomia e sovranità. Oltretutto si rende pressoché impossibile la fusione dell'UEO nell'UE e l'attivazione dell'articolo 5, relativo alla difesa territoriale, per quei Paesi che fanno contemporaneamente parte dell'UEO e della Nato.

Proprio su questi punti l'Italia si era molto esposta. In una proposta del