

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 1998)**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

INTRODUZIONE

IL SEMESTRE DI PRESIDENZA BRITANNICA ED IL VERTICE DI CARDIFF

Il primo semestre del 1998 è stato caratterizzato da alcuni eventi di grande portata per il processo di integrazione europea. Basti citare a tale proposito l'avvio formale del processo di allargamento e le storiche decisioni del 3 maggio scorso sull'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, che costituiscono sicuramente delle pietre miliari nella storia dell'Unione.

Accanto a questi eventi — peraltro programmati da lungo tempo — vi è stata poi una ordinata progressione in altri settori dell'attività comunitaria, nei quali non sono mancati significativi successi.

Le tematiche della politica estera e di sicurezza comune, del terzo pilastro, delle relazioni esterne dell'Unione e delle questioni istituzionali, sono state già oggetto della relazione annuale sulle attività dell'Unione presentata dal Governo al Parlamento. Tale relazione, che in considerazione delle importanti scadenze che hanno caratterizzato la vita comunitaria nei primi mesi di quest'anno abbraccia il periodo che va dal gennaio '97 al maggio '98, contiene altresì delle indicazioni di prospettiva sulla evoluzione del processo di integrazione europea e delle valutazioni politiche di fondo. La presente relazione intende invece evidenziare il contributo italiano al processo normativo nei singoli settori di attività dell'Unione Europea.

La Presidenza britannica dell'Unione è stata caratterizzata da un approccio pragmatico ed aperto alle questioni europee. E' dato in ciò ravvisare un nuovo stile rispetto alla precedente Presidenza britannica del 1992. Londra

sembra aver accantonato alcuni dei tabù che ne condizionavano la partecipazione alla vita dell'Unione. Essa non è ancora riuscita a riempire di contenuti precisi gli enunciati propositi europeistici; ma è innegabile che ha adottato nuove formule e nuovi atteggiamenti nei confronti dell'Europa. Ciò è da ascrivere probabilmente anche all'intenzione del Governo laburista di avviare un'opera di "pedagogia europeistica" per il popolo inglese che potrà dare proficui risultati nel medio e lungo periodo.

La Presidenza britannica ha avuto il merito di gestire in maniera complessivamente efficace le attività del proprio semestre.

Così possiamo ritenerci soddisfatti del suo operato in occasione dell'avvio dei negoziati di ampliamento, che è stato preceduto dall'organizzazione di una Conferenza Europea che ha avuto luogo a Londra il 12 marzo u.s. in conformità con le decisioni adottate dal Consiglio Europeo di Lussemburgo. Positivo anche il percorso che ha portato alle decisioni sull'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, dove il Regno Unito, che non fa parte del "gruppo di testa" dei Paesi che parteciperanno alla Moneta Unica, ha operato in modo costruttivo ed efficace, pur attirandosi qualche critica per le non felicissime modalità che hanno portato alla nomina del Presidente della Banca Centrale Europea.

Il Vertice di Cardiff ha costituito il coronamento del semestre di Presidenza britannico dell'Unione. Esso ha avuto un carattere fondamentale interlocutorio. E' peraltro positivo il segnale inviato dal Vertice con la fissazione di alcune importanti scadenze e con la predisposizione del terreno sul quale le prossime due Presidenze potranno lavorare.

Il Consiglio Europeo ha approvato le conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli Stati membri della Comunità.

Esso ha in particolare evidenziato il legame tra le linee di politica monetaria derivanti dall'introduzione dell'Euro e le politiche dell'occupazione, suggerendo le aree di intervento macro-economiche che possono rendere il successo della Moneta Unica compatibile con la ripresa dell'economia e dell'occupazione. L'importanza di rafforzare il processo di coordinamento delle politiche economiche dopo il 1° gennaio 1999 è stata in particolare sottolineata. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche dovranno costituire a tale proposito uno strumento efficace di sorveglianza, coordinamento delle politiche economiche e promozione della convergenza sostenuta.

I Capi di Stato e di Governo hanno inoltre preso atto dei piani nazionali per l'occupazione presentati dagli Stati membri.

Tali piani rappresentano un primo concreto seguito della strategia delineata nel novembre 1997 in occasione del Consiglio Straordinario di Lussemburgo. I vantaggi derivanti dall'UEM e dal Mercato Unico potranno essere conseguiti appieno soltanto con una strategia intesa a promuovere l'occupazione mediante un maggiore livello di competitività e di coesione sociale ed economica nell'ambito della stabilità macro-economica.

Il Consiglio Europeo ha quindi tratteggiato gli orientamenti che guideranno i lavori successivi in materia di occupazione:

- rafforzamento dello sviluppo di una forza lavoro qualificata e adattabile al cambiamento, anche mediante l'istruzione/formazione permanente;
- potenziamento delle azioni sulle pari opportunità;
- lotta alla discriminazione dei disabili, delle minoranze etniche e di altri gruppi svantaggiati nel mercato lavoro;

- promozione di nuove forme di organizzazione del lavoro se necessario riesaminando il quadro normativo esistente a tutti i livelli per combinare flessibilità e sicurezza;
- riesame dei sistemi fiscali e previdenziali affinché sia più facile per i datori di lavoro creare nuovi posti di lavoro e sia più attraente per i lavoratori occuparli;
- sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità e promozione dello sviluppo delle piccole imprese. Un fattore particolarmente importante in tale ambito è il miglioramento dell'accesso al capitale di rischio.

Il Consiglio Europeo ha inoltre sottolineato l'importanza del Mercato Unico come motore per la creazione di nuovi posti di lavoro e per lo sviluppo della competitività dell'Europa. A tale proposito esso ha in particolare evidenziato l'importanza della piena attuazione del Piano di azione per il Mercato Unico ed ha ribadito l'impegno a migliorare l'efficienza del sistema fiscale ed a scoraggiare una dannosa concorrenza fiscale fra i Paesi europei.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Consiglio Europeo alle tematiche dell'"Agenda 2000": prospettive finanziarie dell'Unione, riforma della PAC, futura programmazione dei Fondi Strutturali, accordo interistituzionale sulla procedura di bilancio, strumenti di pre-adesione.

Non ci si attendeva dal Vertice di Cardiff determinazioni sulla sostanza dei singoli dossier, anche in considerazione delle importanti scadenze politiche autunnali in alcuni Paesi dell'Unione. Tuttavia era auspicio nostro, così come della Presidenza e di altri Stati membri, che dal Consiglio Europeo potessero emergere delle prime indicazioni valide ad orientare il prosieguo dei negoziati. Era in effetti in quest'ottica che la Presidenza britannica

aveva predisposto un calendario serrato di lavori preparatori sui singoli settori del pacchetto. A tale riguardo, le aspettative non sono andate deluse. Particolare rilevanza riveste, in primo luogo, il fatto che siano stati fissati in maniera chiara gli orizzonti temporali per la conclusione dei negoziati. Il Parlamento europeo ed il Consiglio dovranno esaminare le proposte dell'Agenda 2000 in modo da pervenire alla loro adozione definitiva prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel giugno 1999. Il Consiglio Europeo di Vienna dovrebbe compiere progressi sostanziali sugli elementi fondamentali del pacchetto, in modo da poter giungere ad un accordo politico sull'intero capitolo entro il mese di marzo 1999. Oltre che sul piano procedurale, sono emersi significativi elementi su quello dei contenuti.

Per quanto riguarda il quadro finanziario, si è manifestato un ampio consenso per delle prospettive finanziarie articolate su un periodo di sette anni (2000-2006), nel corso del quale è previsto un adeguamento al momento del primo allargamento. Esiste inoltre un ampio sostegno a favore del mantenimento delle attuali categorie di spesa. E' stata altresì confermata la necessità di operare una distinzione chiara, nella presentazione e nell'attuazione del futuro quadro finanziario, fra le spese che si riferiscono all'Unione nella sua composizione attuale e quelle riservate ai futuri Paesi aderenti, anche nella fase successiva all'allargamento.

Il Consiglio Europeo ha preso atto dell'ipotesi di lavoro della Commissione, secondo la quale l'attuale massimale delle risorse proprie sarà mantenuto. A tale riguardo permane peraltro l'opposizione di alcuni Stati membri. E' stata inoltre evocata la richiesta di alcuni Stati di meccanismi correttivi degli squilibri di bilancio volti ad una più equa ripartizione degli oneri sul

bilancio dell'Unione, ma anche quella di una modifica dei meccanismi di finanziamenti che introduca elementi di "progressività" legati alla prosperità relativa dei singoli Paesi. Il Consiglio Europeo ha però rinviato una discussione sul punto a dopo la presentazione da parte della Commissione di una relazione sulle risorse proprie, prevista per l'autunno prossimo.

Sulla riforma della Politica Agricola Comune il Consiglio Europeo ha dato un impulso ai lavori incoraggiando l'avvio di rapidi negoziati sui punti chiave che sono stati identificati dal Consiglio Agricoltura di maggio: adeguamento dei prezzi di sostegno, margini di flessibilità a livello nazionale, semplificazione, regimi di controllo delle quantità prodotte, riequilibrio fra settori di produzione, produttori e regioni. E' emerso un consenso diffuso sulla necessità di assicurare la competitività dell'agricoltura europea anche nella prospettiva dei futuri negoziati in ambito Organizzazione Mondiale del Commercio.

Sui Fondi Strutturali e il Fondo di Coesione si è ancora in una fase preliminare ai negoziati veri e propri. E' emerso comunque un ampio accordo sull'esigenza di continuare a perseguire l'obiettivo della coesione e di semplificare i meccanismi di funzionamento dei fondi con la riduzione del numero degli obiettivi. Esistono peraltro delle ampie divaricazioni sulla dotazione finanziaria complessiva, sul carattere privilegiato della spesa (che attualmente garantisce la piena utilizzazione degli stanziamenti anche in caso di forti ritardi nelle erogazioni), sulla concreta delimitazione delle aree assistibili, sul trattamento da riservare alle regioni "in uscita".

Il Consiglio Europeo ha ribadito l'importanza del rafforzamento della cooperazione europea in settori fondamentali per i cittadini quali

l'ambiente, la lotta contro la criminalità organizzata, la lotta contro il traffico di droga.

Esso ha, inoltre, avviato un dibattito più ampio sul futuro dell'Europa, che è destinato a protrarsi nei prossimi mesi e che troverà un momento forte nel Consiglio Europeo informale che la Presidenza austriaca si propone di organizzare per il mese di ottobre. E' necessario infatti assicurare il corretto funzionamento dell'Unione del futuro e avvicinarla ai cittadini attraverso un potenziamento della sua legittimità democratica.

In definitiva, se si volesse riassumere il messaggio emerso dal Consiglio di Cardiff in una sola parola questa potrebbe essere "fiducia": fiducia nel futuro delle politiche comuni, fiducia nelle prospettive del processo di ampliamento, fiducia nella capacità dell'Unione di far fronte, con le necessarie riforme istituzionali e modifiche dei meccanismi di funzionamento, alle sfide che il futuro le riserva.

1) L'AGENDA PER L'UNIONE DEL 2000

Il massimale dell'1,27% del PIL comunitario è sufficiente, secondo l'Italia, a finanziare le politiche dell'UE, per i Quindici e per la prima fase dell'allargamento.

La riforma della politica strutturale deve garantire una ripartizione più equilibrata delle risorse disponibili tra le regioni in effettivo ritardo, con garanzia per il Mezzogiorno.

Il 75% del PIL pro-capite per l'obiettivo 1 è accettabile per il nostro Paese se la flessibilità è estesa alle regioni insulari con reddito leggermente superiore.

Raddoppiati gli stanziamenti per le reti transeuropee, l'Italia ha già definito gli assi cruciali di collegamento.

Adegguamento dei prezzi di sostegno, flessibilità a livello nazionale, regime di controllo delle qualità prodotte, riequilibrio di flussi di spesa, produttori e regioni, sono i principi-base per la riforma della PAC, in vista dei negoziati di adesione e della competitività sui mercati mondiali.

1.1. Il Quadro finanziario

In accordo a quanto stabilito nelle conclusioni del Consiglio di Cardiff, la Presidenza austriaca dovrà intensificare i lavori del Consiglio sull'importante tema delle risorse finanziarie disponibili per le politiche dell'Unione nel nuovo periodo di programmazione 2000-2006.

Tenuto conto peraltro che le rubriche 1 e 2 del bilancio comunitario assorbono oltre i 2/3 delle risorse disponibili, il negoziato per la definizione del quadro finanziario sarà strettamente correlato all'andamento dei corrispondenti negoziati sulla PAC e sulla riforma delle politiche di coesione.

Punto di partenza del negoziato resta la tabella delle prospettive finanziarie proposta dalla Commissione. Questo quadro fissa i livelli massimi di spesa