

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 2214
(in miliardi)

Ministero del bilancio e della programmazione economica

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.													226,0	-
Impegni comp.													226,0	-
Pagato comp.													21,0	-
Residui comp.													205,0	-
Economie comp.													0,0	-
Pagato totale													21,0	-
Residui totali													205,0	-
Economie totali													0,0	-

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 2215
(in miliardi)

Ministero di grazia e giustizia

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	245,8	3,6	268,3	9,1	3,9	9,4	274,8	2,4	2,1	-45,5	286,7	4,4	1,1	-48,1
Impegni comp.	245,8	1,8	268,3	9,1	2,2	22,9	288,7	7,6	0,9	-58,2	286,7	-0,7	0,7	-25,7
Pagato comp.	202,5	0,2	231,0	14,1	0,7	210,6	133,8	-42,1	0,1	-89,9	119,5	-10,6	0,0	-72,0
Residui comp.	43,3	1,6	37,2	-14,0	1,5	-2,5	154,9	316,0	0,8	-44,6	167,2	7,9	0,7	-22,1
Economie comp.	0,0	1,8	0,0	-95,6	1,7	-3,9	-13,9	-	1,2	-29,5	0,0	-100,0	0,4	-64,8
Pagato totale	259,6	4,1	348,7	34,3	3,8	-8,8	172,5	-50,5	2,5	-33,5	261,8	51,8	0,9	-63,7
Residui totali	175,7	9,2	67,2	-61,7	7,5	-18,8	188,8	180,9	5,7	-23,0	187,3	-0,8	5,0	-12,5
Economie totali	20,1	2,3	28,0	39,1	1,8	-20,2	-19,3	-169,0	1,3	-28,3	26,5	-236,9	0,9	-31,4

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22/6
(in miliardi)

Ministero della pubblica istruzione

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	0,4	1,5	0,8	93,7	0,7	-53,7	0,8	8,1	0,4	-37,7	0,8	-7,6	0,0	-100,0
Impegni comp.	0,2	1,5	0,2	16,5	0,7	-53,7	0,8	365,4	0,4	-37,7	0,2	-79,0	0,0	-100,0
Pagato comp.	0,2	1,2	0,1	-38,6	0,2	-78,8	0,2	138,1	0,3	30,6	0,2	-22,2	0,0	-100,0
Residui comp.	0,0	0,4	0,1	-	0,5	25,6	0,6	618,5	0,1	-74,1	0,0	-100,0	0,0	-100,0
Economie comp.	0,2	0,0	0,6	142,2	0,0	-	0,0	-99,9	0,0	-	0,6	-	0,0	-
Pagato totale	0,2	2,5	0,1	-39,7	1,6	-36,4	0,4	206,7	1,1	-31,6	0,2	-51,5	0,4	-67,1
Residui totali	0,2	3,3	0,2	10,3	1,6	-50,6	0,6	169,7	1,0	-38,8	0,6	-8,3	0,0	-100,0
Economie totali	0,3	0,4	0,6	98,8	0,8	90,7	0,0	-99,9	0,0	-100,0	0,6	-	0,7	-

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 2217
(in miliardi)

Ministero dell'Interno

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.	29.134,8	11.579,1	30.496,3	4,7	11.833,7	2,2	22.133,9	-27,4	11.720,0	-1,0	25.276,0	14,2	10.815,4	-7,7
Impegni comp.	29.131,9	11.579,1	30.456,1	4,5	11.833,7	2,2	22.133,9	-27,3	11.720,0	-1,0	25.231,0	14,0	8.929,0	-23,8
Pagato comp.	28.437,7	9.642,7	29.211,6	2,7	9.669,2	0,3	22.035,8	-24,6	9.520,4	-1,5	24.774,5	12,4	8.889,4	-6,6
Residui comp.	694,1	1.936,4	1.244,5	79,3	2.164,5	11,8	98,1	-92,1	2.199,5	1,6	456,4	365,2	39,6	-98,2
Economie comp.	3,0	0,0	40,2	1.246,8	0,0	-100,0	0,0	-100,0	0,0	-	45,1	-	1.886,4	-
Pagato totale	29.077,7	9.891,0	29.881,3	2,8	10.236,8	3,5	23.178,8	-22,4	9.809,9	-4,2	24.863,1	7,3	8.963,2	-8,6
Residui totali	1.302,9	5.183,6	1.474,9	13,2	4.894,6	-5,6	355,9	-75,9	6.255,9	27,8	686,3	92,8	535,5	-91,4
Economie totali	123,3	208,9	442,9	259,1	1.885,9	802,6	74,1	-83,3	548,7	-70,9	82,6	11,4	7.572,6	1.280,1

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 2218
(in miliardi)

Ministero dei lavori pubblici

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		191,3			187,9	-1,8			136,3	-27,5			2.548,9	1.770,6
Impegni comp.		191,3			187,9	-1,8			136,3	-27,5			2.548,9	1.770,7
Pagato comp.		105,2			62,8	-40,3			65,5	4,3			1.147,8	1.652,9
Residui comp.		86,1			125,1	45,4			70,8	-43,4			1.401,1	1.879,6
Economie comp.		0,0			0,0	327,9			0,0	146,8			0,0	157,4
Pagato totale		193,0			144,5	-25,1			133,6	-7,5			1.248,7	834,4
Residui totali		363,5			361,8	-0,5			306,6	-15,3			1.645,9	436,9
Economie totali		21,0			15,6	-25,5			8,3	-47,1			30,7	271,9

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 2219
(in miliardi)

Ministero dei trasporti e della navigazione

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		172,4		-	65,9	-61,7			22,4	-66,1			247,4	1.006,1
Impegni comp.		172,4		-	65,9	-61,7			22,4	-66,1			247,4	1.006,1
Pagato comp.		8,6		-	8,6	0,0			8,6	0,0			10,9	26,8
Residui comp.		163,8		-	57,4	-65,0			13,8	-76,0			236,5	1.617,3
Economie comp.		0,0		-	0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato totale		153,1		-	153,2	0,1			135,1	-11,9			113,0	-16,3
Residui totali		674,3		-	577,3	-14,4			454,8	-21,2			579,0	27,3
Economie totali		10,0		-	9,7	-2,8			9,7	0,0			10,2	4,6

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22\10
(in miliardi)

Ministero del turismo e dello spettacolo														
	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		285,0			288,0	1,0	PER IL 1994 E IL 1995 I DATI RELATIVI AL MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO SI TROVANO NELLA RUBRICA 43 DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI							
Impegni comp.		285,0			288,0	1,0								
Pagato comp.		17,5			8,4	-51,9								
Residui comp.		267,5			279,5	4,5								
Economie comp.		0,0			0,0	-99,8								
Pagato totale		154,0			163,7	6,2								
Residui totali		645,9			767,0	18,8								
Economie totali		2,4			3,2	30,8								

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB 22/11
(in miliardi)

Ministero per i beni culturali ed ambientali

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Impegni comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Pagato comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Residui comp.		0,0			0,0	-			0,0	-				
Economie comp.		0,0			0,0	-100,0			0,0	-				
Pagato totale		1,5			0,0	-100,0			10,5	-				
Residui totali		10,5			10,5	0,0			0,0	-100,0				
Economie totali		0,0			0,0	-100,0			0,0	-				

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1992-1995

TAB22/12
(in miliardi)

Ministero dell'ambiente

	1992		1993				1994				1995			
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.	Tit. I	% es. prec.	Tit. II	% es. prec.
Prev. def. comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Impegni comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Residui comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Economie comp.		0,0			0,0	-			0,0	-			0,0	-
Pagato totale		0,7			7,9	1.085,1			10,8	37,6			20,2	86,4
Residui totali		119,3			111,4	-6,6			100,6	-9,7			18,0	-82,1
Economie totali		0,0			0,0	-			0,0	-			62,3	-

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

UNIONE EUROPEA

Sommario: — 1. Premessa.

2. Ampliamento, questione istituzionale e moneta unica.

3. Attuazione del diritto comunitario.

4. Gestione finanziaria dell'Unione europea.

5. Le azioni strutturali per il periodo 1994-95.

6. La gestione dei fondi comunitari in Italia.

7. La protezione degli interessi finanziari comunitari: le frodi e i controlli.

8. Conclusioni.

Bibliografia di fonte amministrativa

Appendice

1. Premessa

Il presente capitolo della relazione riguarda i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. L'analisi verterà essenzialmente sugli aspetti finanziari, con esclusione pertanto delle politiche settoriali. Ciò per l'ovvia considerazione che l'Unione ha ormai acquisito i connotati di un ente a finalità *quasi* generali, avendo il trattato di Maastricht consolidato ed esteso lo spettro delle sue competenze: politica economica e monetaria, concorrenza, politica industriale, commercio, turismo, economia sociale, ricerca, istruzione, formazione, coesione economica e sociale, reti transeuropee, energia, trasporti, informazione, ambiente, agricoltura, pesca, politiche sociali, sanità, politica dei consumatori, politica commerciale, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, politica estera e di sicurezza comune¹.

Le iniziative dell'Unione europea in questi settori non concernono tanto i *rapporti* tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento comunitario, ma influenzano direttamente le *politiche* degli Stati nazionali. Per specifici cenni a quelle iniziative si rinvia quindi ai pertinenti capitoli della relazione.

Ancorché circoscritta ai profili finanziari, la materia comunitaria è nondimeno troppo vasta per trovare nel capitolo un'adeguata esposizione. Al fine di sopperire alle esigenze di maggiore approfondimento dei temi qui esaminati, il capitolo è stato corredato di un apparato bibliografico, contenente i riferimenti alla cosiddetta letteratura grigia (documenti di fonte amministrativa), consentendosi così due livelli di lettura del testo.

Si noterà che, differenza degli altri capitoli della relazione, l'analisi finanziaria prenderà di regola in considerazione i dati relativi all'esercizio 1994: ciò dipende dal fatto che nell'ordinamento comunitario le operazioni di verifica del rendiconto, attraverso la dichiarazione di affidabilità e relazione annuale della Corte dei conti, si concludono alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento, sicché non tutti i dati 1995 sono in atto disponibili.

Resta da aggiungere che questa analisi non esaurisce l'attività di referto al Parlamento, in quanto la Corte, nell'esercizio delle funzioni di controllo che essa svolge sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100 cost.), riferisce, in apposita sezione, sui risultati della gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo-AIMA e dell'Ente risi, che operano come organismi di intervento in materia agricola.

¹ Si tratta purtuttavia di materie esplicitamente previste dai trattati, ed è questo l'elemento differenziale importante dagli ordinamenti originari, che hanno finalità generali (senza *quasi*).

2. Ampliamento, questione istituzionale e moneta unica

Con l'ingresso, all'inizio del 1995, di tre nuovi Paesi, l'Unione europea conta quindici Stati membri. Dall'originario nucleo di sei Paesi (Italia, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), fondatori nel 1951 della CEECA e successivamente firmatari dei trattati istitutivi della Comunità europea dell'energia atomica e della Comunità economica europea, entrati in vigore il 1° gennaio 1958, l'organizzazione comunitaria ha progressivamente inglobato, attraverso successivi allargamenti, Danimarca, Irlanda e Regno Unito (1° gennaio 1973); Grecia (1° gennaio 1981); Spagna e Portogallo (1° gennaio 1986) e, ora, Austria, Finlandia e Svezia, estendendo il proprio territorio a 3.337 mila mq. L'Unione ha una popolazione di 368,7 milioni di abitanti (con una densità di 89 abitanti per Km², contro i 27 degli Stati Uniti e i 329 del Giappone), un prodotto interno lordo a prezzi di mercato di 5.805 miliardi spa² (6.052,3 gli Stati Uniti e 2.430,8 il Giappone) e un prodotto interno lordo per abitante di 15.733 spa (a fronte di 23.430 degli Stati Uniti e 19.500 del Giappone).

Intanto, nel 1995, Romania, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania e Bulgaria hanno presentato domanda ufficiale di adesione all'Unione europea. Il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 ha espresso l'intenzione di prendere, dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa, le decisioni necessarie per l'avvio dei negoziati di adesione, con l'auspicio che la fase iniziale degli stessi possa coincidere con quella relativa a Cipro e Malta³.

I problemi che i negoziati per l'ingresso dei tre nuovi Stati nell'Unione europea dovevano risolvere erano di ordine finanziario, giuridico ed istituzionale. I primi due hanno trovato soluzione adeguata; il terzo è ancora all'ordine del giorno.

Sul piano finanziario, l'accordo di adesione prevede la concessione per un periodo transitorio di aiuti diretti e degressivi in materia di agricoltura e la previsione di un fondo destinato a promuovere lo sviluppo delle regioni nordiche a bassa densità di popolazione⁴.

Sul piano giuridico, i tre Paesi hanno aderito al principio dello "acquis communautaire", accettando la legislazione e le politiche comunitarie senza deroghe permanenti.

Sul piano istituzionale, il negoziato doveva farsi carico della diffusa preoccupazione che, in assenza della revisione dei meccanismi procedurali ed organizzativi, l'ulteriore ampliamento potesse indebolire la coesione della Comunità, facendola recedere in una mera unione doganale o addirittura in una zona di libero scambio⁵.

Di fatto, il tema del funzionamento delle istituzioni comunitarie non fu affrontato durante i negoziati, in quanto il Consiglio preferì rimandare la questione, limitandosi a semplici aggiustamenti tecnici, in ordine alla composizione delle stesse, per consentire l'ingresso dei nuovi Paesi (accordo di Joannina del 30 marzo 1994). In conseguenza dell'allargamento, le istituzioni comunitarie sono ora così composte:

- Parlamento europeo: 626 membri (99 per la Germania; 87 ciascuno per Italia, Francia e Regno Unito; 64 per la Spagna; 31 per i Paesi Bassi; 25 ciascuno per Belgio, Grecia e Portogallo; 22 per la Svezia; 21 per l'Austria; 16 ciascuno per Danimarca e Finlandia; 15 per l'Irlanda e 6 per il Lussemburgo);
- Consiglio dell'Unione europea: un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato a rappresentare il Governo dello Stato stesso⁶;
- Commissione europea: 20 membri (due ciascuno per Italia, Germania, Francia, Spagna e Regno Unito, uno per gli altri 10 Stati);
- Corte di giustizia: 15 giudici (come il Tribunale di primo grado) e 9 avvocati generali;
- Corte dei conti europea: 15 membri;
- Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni: 222 membri, ciascuno.

L'accordo di Joannina, se era valso a superare l'impasse del negoziato di adesione dei nuovi Paesi, aveva tuttavia lasciato insoluti, come si è detto, i problemi di ordine istituzionale, sicché il Consiglio europeo di Cor-

² Standard di potere di acquisto: unità comune che rappresenta per ogni paese un volume identico di beni e servizi. 1 spa equivale a 1.616 lire.

³ Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 327.

⁴ Gli oneri finanziari derivanti dall'adesione di Austria, Finlandia e Svezia sono stati stimati in 3.597 milioni di ecu, per il pacchetto agricolo, e in 5.880 milioni di ecu per la politica regionale. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994*, vol. I, p. 458.

⁵ Sul punto, v. l'audizione del ministro plenipotenziario italiano componente del gruppo di riflessione per la conferenza intergovernativa sulla revisione del trattato di Maastricht, in Camera dei deputati, Commissione speciale per le politiche comunitarie, in *Atti parlamentari*, XII legislatura, seduta del 14.2.1996.

⁶ Il Consiglio dell'Unione, che si riunisce almeno due volte l'anno, è costituito dai capi di Stato o di Governo e dal Presidente della Commissione.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

fu del giugno 1994 decise la costituzione di un Gruppo di riflessione⁷, formato dai rappresentanti dei Ministri degli esteri degli Stati membri, con il compito di preparare la Conferenza intergovernativa del 1996, prevista dall'art. N.2 del Trattato di Maastricht (TUE)⁷.

Gli obiettivi della Conferenza intergovernativa riguardano⁸:

- l'allargamento del campo di applicazione dell'art. 189-B TUE (codecisione del Parlamento europeo);
- la revisione delle disposizioni della politica estera e di sicurezza comune;
- la previsione di una politica di difesa comune dell'Unione;
- l'efficienza dei meccanismi ed organi della Comunità;
- l'esame di particolari competenze della Comunità in materia di protezione civile, energia e turismo;
- la gerarchia degli atti giuridici;
- il numero dei membri della Commissione;
- la riforma delle istituzioni, compresa la ponderazione dei voti e la maggioranza qualificata nel Consiglio;
- le misure per l'efficace funzionamento degli organi.

Al fine di offrire osservazioni e suggerimenti al Gruppo di riflessione, le varie istituzioni comunitarie, accogliendo l'invito del Consiglio europeo di Corfù, hanno elaborato relazioni sul funzionamento del Trattato di Maastricht. I punti meritevoli di particolare attenzione in vista della Conferenza intergovernativa sono stati individuati, dal Parlamento, nella funzione legislativa e nel rafforzamento dei controlli finanziari⁹; dalla Commissione, nell'avvicinamento delle istituzioni comunitarie ai cittadini europei e nell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centro-orientale previa la salvaguardia delle conquiste di quarant'anni di costruzione europea¹⁰; dalla Corte di giustizia, nel rischio che un elevato numero di giudici, conseguente alle prospettive di ampliamento, possa superare la linea invisibile che separa una giurisdizione collegiale da un'assemblea deliberante¹¹; dalla Corte dei conti europea, nel potenziamento dei controlli¹².

Il Gruppo di riflessione, insediatosi nel giugno 1995, in occasione della riunione dei Ministri degli esteri, svoltasi a Messina per celebrare il 40° anniversario della Conferenza del 1955, che pose le basi dei trattati di Roma, ha elaborato una relazione, che è stata presentata al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995.

La relazione raccomanda tre tematiche¹³:

- avvicinare l'Europa ai cittadini, con particolare riguardo alla salvaguardia dei diritti umani ed alla trasparenza dei lavori dell'Unione¹⁴;
- migliorare il funzionamento dell'Unione, con riferimento sia alle istituzioni¹⁵, sia agli atti ed alle risorse¹⁶;

⁷ "Una conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali è prevista una revisione."

⁸ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La revisione del trattato di Maastricht. Proposte di riforma a carattere generale e temi di riflessione*, Dossier di documentazione n. 33, XII legislatura, febbraio 1995, p. 1.

⁹ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 233 sg.

¹⁰ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 105.

¹¹ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 287.

¹² In particolare la Corte dei conti segnala le seguenti priorità:

- ampliamento del campo di applicazione delle proprie competenze ai settori non coperti o coperti solo in parte per i quali le disposizioni del trattato sull'Unione europea non sono sufficientemente esplicite;
- la possibilità di presentare un ricorso qualora sia ostacolato l'assolvimento dei suoi compiti;
- estensione del suo controllo all'insieme delle entrate e delle spese gestite per conto della Comunità. V. Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *La conferenza intergovernativa del 1996. Le relazioni delle Istituzioni comunitarie sul funzionamento del Trattato di Maastricht*, Dossier di documentazione n. 43, XII legislatura, maggio 1995, p. 304.

¹³ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Relazione del Gruppo di riflessione (Testo finale)*, Fonti e documenti n. 5, 18 dicembre 1995.

¹⁴ Il Gruppo ha convenuto di rendere l'attività dell'Unione più accessibile e comprensibile all'opinione pubblica attraverso un migliore uso della pubblicità, l'applicazione del principio di sussidiarietà, la maggiore trasparenza nell'organizzazione e nei metodi di lavoro del Consiglio e la semplificazione del testo attuale del Trattato. Su quest'ultimo punto, si v. Parlamento europeo. Direzione generale degli studi, *La semplificazione dei Trattati sull'Unione e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Serie politica W-16, ottobre 1995.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

— dare all'Unione una maggiore capacità di azione esterna (personalità giuridica internazionale dell'Unione; creazione, nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio, di una cellula di analisi, previsione, allarme e programmazione in materia di politica estera; mantenimento del principio della sovranità nazionale in materia di difesa).

Il Consiglio europeo di Madrid¹⁷ ha affermato che la relazione del Gruppo di riflessione costituisce una buona base per i lavori della Conferenza intergovernativa ed ha auspicato un espletamento rapido dei lavori, ai quali sarà associato il Parlamento europeo. I rappresentanti dei Paesi dell'Europa centro-orientale prima menzionati e i rappresentanti di Malta e Cipro saranno informati regolarmente sull'andamento delle discussioni e potranno esporre i loro punti di vista in occasione delle riunioni della Presidenza dell'Unione europea. Saranno parimenti informati lo Spazio economico europeo e la Svizzera.

Sulle conclusioni del Gruppo di riflessione ha espresso parere il Parlamento europeo¹⁸, che ha in particolare auspicato, per quanto qui interessa, il miglioramento delle procedure di bilancio ed il rafforzamento dei poteri di controllo della Corte dei conti¹⁹.

Nel corso della Conferenza, il Governo italiano²⁰ sosterrà le seguenti linee strategiche:

- realizzazione della vocazione federale dell'Unione europea;
- opposizione alla regressione verso un'Europa delle Patrie;
- rafforzamento delle strutture e delle istituzioni attuali;
- contrarietà alla trasformazione dell'Unione in una zona di libero scambio²¹.

L'altro tema - oltre quello dell'organizzazione della Conferenza intergovernativa - che ha dominato l'attività delle istituzioni comunitarie durante il 1995 riguarda la preparazione della terza fase dell'Unione economica e monetaria. In argomento meritano segnalazione il libro verde²² della Commissione e il rapporto annuale²³ dell'IMI²⁴.

Con il libro verde la Commissione ha proposto una serie di iniziative per facilitare l'introduzione della moneta unica. L'impostazione della Commissione si basa su cinque criteri basilari: fattibilità tecnica, rispetto del Trattato, credibilità del processo, semplicità, elasticità e massimo contenimento dei costi. Essa comporta tre fasi: varo dell'Unione economica e monetaria (UEM), che avrà inizio con la decisione del Consiglio di passare

¹⁵ La riforma istituzionale auspicata dal Gruppo di riflessione riguarda la fissazione del numero massimo di seggi per il Parlamento europeo e l'uniformità dei sistemi elettorali; la riduzione dell'attuale tipologia di procedure decisionali; l'aumento dei poteri del Parlamento; il ruolo dei Parlamenti nazionali; la generalizzazione del voto a maggioranza del Consiglio (riservandosi il voto all'unanimità alle decisioni sulla legislazione primaria); una nuova ponderazione dei voti all'interno del Consiglio; la riduzione del numero dei Commissari rispetto alle regole vigenti; rafforzamento delle funzioni della Corte di giustizia e della Corte dei conti europea.

¹⁶ In ordine alla gerarchia degli atti sono emersi all'interno del Gruppo di riflessione due tendenze: una favorevole a strutturare gli atti in base alla fonte, l'altra favorevole al mantenimento del sistema attuale. Quanto alle risorse finanziarie, il Gruppo prospetta l'esigenza di un maggiore impegno nella lotta alle frodi al bilancio dell'Unione e suggerisce il riesame del sistema delle risorse proprie in una sessione della Conferenza intergovernativa già prevista per il 1999.

¹⁷ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995. Conclusioni della Presidenza*, Fonti e documenti n. 6, 20 dicembre 1995, p. 34.

¹⁸ Parlamento europeo. *Parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Cig*, Documenti di seduta, 5.3.1996, A4-0068/96/B.

¹⁹ Secondo il Parlamento europeo, dovrà essere migliorata la cooperazione tra la Corte di Lussemburgo e le Corti nazionali. Inoltre, al fine di garantire sia un'efficace sanzione delle infrazioni al diritto comunitario lesive degli interessi finanziari della Comunità, sia un'efficace repressione dei comportamenti degli agenti della Comunità e degli Stati membri coinvolti in dette infrazioni, deve essere riconosciuto alla Corte dei conti un potere giurisdizionale vero e proprio, associato al diritto di procedere su propria iniziativa, e suscettibile di appello dinanzi alla Corte di giustizia. Infine, stante il moltiplicarsi di organismi che amministrano i fondi per conto della Comunità, sui quali la Corte dei conti non può esercitare alcun controllo, occorre modificare il terzo comma dell'art. 188-C al fine di consentire alla Corte di accedere alle informazioni necessarie al compimento della sua missione.

²⁰ Per le posizioni degli altri Stati membri, Parlamento europeo. Gruppo di lavoro del Segretario generale, *Nota informativa sulle posizioni degli Stati membri dell'Unione europea in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Lussemburgo 31 luglio 1995 e Istituto Affari internazionali-IAI, *Revision of Maastricht. Implementation and Proposals for Reform. A Survey of National Views*, Summer-Autumn 1995.

²¹ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Priorità della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. I semestre 1996*, Fonti e documenti n. 8, 18 gennaio 1996, nonché Documento del Ministero degli affari esteri "Posizione del Governo italiano sulla Conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati", 18.3.1996.

²² Commissione delle Comunità europee, *Libro verde della Commissione relativo alle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 31.5.1996, COM (95) 51 def.

²³ Istituto monetario europeo, *Rapporto annuale 1995*, aprile 1996.

²⁴ In tema, v. pure la relazione del Gruppo di studio Maas sulla transizione alla moneta unica in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (in seguito GUCE) C 153 del 6.6.1994 e la relativa risoluzione del Parlamento europeo, in Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 5/1995, punto 1.3.8.

alla fase finale dell'Uem (tappa A); avvio della realizzazione effettiva dell'UEM con la costituzione di una massa critica di operazioni in moneta unica (tappa B); generalizzazione della moneta unica (tappa C).

Nel luglio 1995, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri²⁵. Secondo la raccomandazione, per ridurre significativamente la disoccupazione e rendere possibile il conseguimento del grado di convergenza necessario per facilitare la transizione alla terza fase dell'UEM occorre un quadro macroeconomico caratterizzato da:

- una politica monetaria orientata alla stabilità;
- un serio sforzo di risanamento delle finanze pubbliche nella maggior parte degli Stati membri;
- una dinamica delle retribuzioni nominali coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

Il Consiglio europeo di Madrid ha confermato che la terza fase inizierà il 1° gennaio 1999 con la fissazione irrevocabile dei tassi di conversione delle monete partecipanti le une rispetto alle altre e nei confronti della nuova moneta europea, denominata "euro". Al più tardi il 1° gennaio 2002 inizieranno a circolare le banconote nelle monete in euro, insieme alle banconote in moneta nazionale. Gli Stati membri che aderiranno all'area dell'euro dopo il 1999 potranno aderirvi negli stessi termini ed alle stesse condizioni applicabili nel 1998 agli Stati membri aderenti sin dall'inizio²⁶.

La ripresa registrata nel 1995²⁷, il modesto aumento del tasso di occupazione (dopo tre anni consecutivi di calo)²⁸ e la stazionarietà dei valori medi di inflazione hanno migliorato la situazione finanziaria degli Stati membri, riducendo il relativo disavanzo dal 5,5% al 4,7% del PIL comunitario. Resta però il fatto che questo valore è superiore di oltre un punto e mezzo al valore di riferimento previsto dal Trattato di Maastricht (3%), come conferma l'applicazione delle procedure in materia di disavanzi eccessivi, previste dal regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, che ha evidenziato che solo Irlanda, Lussemburgo e Germania rispettano i parametri; e, inoltre, che il valore medio del rapporto tra debito pubblico e PIL è passato dal 68,1% del 1994 al 71%²⁹, ben oltre quindi il valore del 60% indicato dal Trattato.

La situazione di dettaglio degli indicatori economici e criteri di convergenza per Stati membri è contenuta nella *tavola 1*, che riporta dati tratti dal rapporto 1995 dell'IMI³⁰. Per l'inflazione al consumo nel 1995, calcolata sulla base degli indici provvisori (IPPC), i migliori risultati sono stati conseguiti da Finlandia, Paesi Bassi e Belgio. Germania, Paesi Bassi e Belgio registrano i migliori risultati per il tasso di interesse a lungo termine³¹. Gli Stati in regola con il rapporto disavanzo/PIL (che non deve superare il 3%) sono Danimarca, Lussemburgo, Irlanda e Germania. Lussemburgo, Francia, Regno Unito e Germania sono infine al di sotto del parametro relativo al rapporto debito pubblico/PIL (non superiore al 60%)³².

In prospettiva, la situazione dovrebbe migliorare. Secondo recenti previsioni della Commissione europea³³, il disavanzo medio della Comunità dovrebbe ridursi al 3,4% del PIL nel 1997. Sempre nel 1997, e ipotizzando politiche invariate, sette Paesi (Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Finlandia) sarebbero al di sotto del 3% e sei altri (Austria, Svezia, Spagna, Belgio e Regno Unito) avrebbero un deficit pubblico compreso tra 3 e 3,7 per cento.

²⁵ In GUCE L. 191 del 12.8.1995.

²⁶ Camera dei deputati. Servizio rapporti comunitari e internazionali, *Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995. Conclusioni della Presidenza*, Fonti e documenti n. 6, 20 dicembre 1995, p. 6 sg.

²⁷ Il tasso di crescita dell'economia comunitaria è stato del 2,7% (2,8% nel 1994). Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 28.

²⁸ L'occupazione ha segnato un incremento dello 0,75%. Il tasso medio di disoccupazione si è lievemente ridotto, attestandosi intorno al 10,7% della popolazione attiva (11,3% nel 1994). Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 29.

²⁹ La crescita del rapporto dipende dall'accoglienza da parte della Germania del debito della Treuhandanstalt; altrimenti il suddetto rapporto sarebbe rimasto stabile a livello comunitario. Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea. 1995*, Bruxelles-Lussemburgo, 1996, p. 29.

³⁰ Istituto monetario europeo, *Rapporto annuale 1995*, aprile 1996, p. 38.

³¹ Per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria il Trattato richiede che il tasso medio di inflazione, osservato per un anno anteriormente all'esame, non superi di oltre 1,5 punti quello dei tre Stati che hanno conseguito i migliori risultati. Per i tassi di interesse, lo scarto non deve superare i due punti (art. 109 TUE e Protocollo sui criteri di convergenza).

³² In tema, ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1995*, Roma, 1996, p. 49.

³³ *Previsions économiques de printemps 1996*, ref: IP/96/419, 15.5.1996.

3. Attuazione del diritto comunitario

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale il diritto comunitario è in grado di realizzarsi, esplicando concretamente la sua effettività in tutti gli Stati membri, e quindi anche in Italia. Ciò vale però solamente per le norme *self executing*. Non vale invece per le norme che essendo sprovviste del carattere di diretta applicabilità, in ragione dell'insufficiente precisione contenutistica, richiedono specifici provvedimenti interni di trasposizione (è il caso delle direttive che vincolano gli Stati membri solo per i risultati, lasciando i medesimi liberi di sceglierne forme e mezzi) o di esecuzione (è il caso dei regolamenti che, eccezionalmente, a causa della loro genericità, non sono direttamente applicabili). L'operatività di queste categorie di norme è quindi subordinata all'intervento degli Stati. I dati disponibili di fonte comunitaria per analizzare in generale questi interventi si riferiscono al 1994³⁴. Esistono dati più recenti per il mercato interno³⁵ e per la trasposizione delle direttive in Italia.

Nel 1994 sono state emanate oltre 1200 direttive³⁶, con un aumento di circa 60 rispetto all'anno precedente. Il tasso medio di trasposizione negli ordinamenti nazionali era, al 31 dicembre 1994, del 91,89%³⁷, con un apprezzabile miglioramento nei confronti del 1993, specialmente per il mercato unico³⁸ e l'agricoltura³⁹.

I Paesi più "virtuosi" risultano Danimarca e Portogallo. L'Italia, con l'88,4%, si situa solo prima della Grecia. Sempre con riferimento all'Italia, nel 1995 sono scadute 86 direttive, delle quali risultano trasposte al 28 maggio 1996 appena 24 (prevalentemente con atti amministrativi), pari al 28%⁴⁰.

La *tavola 2* espone la situazione delle misure nazionali di recepimento dei provvedimenti comunitari destinati alla realizzazione del mercato unico, che ai sensi dell'art. 7A CE, comporta uno "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". All'origine, questi provvedimenti erano 282. Eliminati o sostituiti quelli obsoleti, ne restano in vigore 276, di cui 222 necessitano di misure interne di esecuzione. Complessivamente, al 31 dicembre 1995, gli Stati membri avevano recepito il 93,4% dei provvedimenti comunitari. I risultati vanno da percentuali di molto superiori alla media (Danimarca, Paesi Bassi, Spagna e Svezia) ad altre notevolmente inferiori (Grecia, Germania, Austria). L'Italia (198 provvedimenti, pari all'89,2%) ha fatto passi avanti, anche se non ancora in misura sufficiente⁴¹.

La violazione del diritto comunitario - per omessa, parziale o difforme adozione della relativa misura di trasposizione o di esecuzione o comunque per l'inottemperanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità - dà adito alla procedura di infrazione⁴². Questa si apre con la *messa in mora*, con cui la Commissione contesta agli Stati membri l'inosservanza di un obbligo comunitario; se lo Stato interessato resiste all'intimazione di adeguamento, la Commissione precisa successivamente la propria posizione attraverso il *parere motivato* e, perdurando il dissenso, può presentare *ricorso alla Corte di giustizia*.

Nel 1994, come risulta dalla *tavola 3*, sono stati adottati 974 provvedimenti di messa in mora, contro i 1209 del 1993 e i 1216 del 1992; per contro, sono aumentati considerevolmente sia i pareri motivati (da 352 del 1993 a 546), sia i ricorsi alla Corte di giustizia, che interrompono la tendenza al ribasso del quinquennio, raddoppiando il dato del 1993 (89 contro 44). Questo andamento diversificato scaturisce naturalmente da cause differenti: la diminuzione delle contestazioni è un indice effettivo del miglioramento della situazione, atteso che la Commissione "non ha abbassato la guardia"⁴³ e che il numero delle direttive è sostanzialmente stazio-

³⁴ Commission des Communautés européennes, *Douzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1994)*, Bruxelles 7.6.1995, COM (95) 500 final.

³⁵ Commissione delle Comunità europee, *Il mercato interno nel 1995. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, Bruxelles 20.2.1996, COM (96) 333 def.

³⁶ Non tutte le direttive concernono tutti gli Stati membri. Il numero massimo, con 1214, riguarda la Germania. Quelle relative all'Italia sono 1213.

³⁷ Con risoluzione del 20 gennaio 1995, il Parlamento ha espresso critiche per i ritardi nella trasposizione del diritto comunitario. Commissione europea, *Bollettino dell'Unione europea*, n. 1-2/1995, punto 1.7.1.

³⁸ L'aumento più consistente riguarda i servizi finanziari, la fiscalità indiretta e il diritto societario, nonché la proprietà intellettuale e industriale. In altri settori, come la politica dei consumatori e della sicurezza dei prodotti, si registra invece una riduzione del tasso di trasposizione.

³⁹ L'aumento, pari al 5%, si riscontra specialmente nei settori veterinari e fitosanitari.

⁴⁰ Comunicazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie del 28.5.1996.

⁴¹ Così, il Commissario europeo per il mercato interno nell'audizione presso la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati (seduta del 30.12.1995).

⁴² Artt. 169 sg. CE.

⁴³ Commission des Communautés européennes, *Douzième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1994)*, Bruxelles 7.6.1995, COM (95) 500 final, p. 1e.