

PREMESSA

L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA: PROBLEMI E PROSPETTIVE

A premessa della Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, redatta ai sensi dell'art. 15 della Legge 4 febbraio 2005 n. 11, desidero approfondire quattro questioni di ordine politico che mi appaiono particolarmente rilevanti. La prima riguarda lo stato del processo di integrazione europea alla luce degli avvenimenti del 2005. La seconda si riferisce all'elaborazione del programma italiano di riforme, in attuazione delle decisioni del Consiglio europeo del marzo 2005 sul rilancio della strategia di Lisbona. La terza questione attiene alla problematica del recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano e a quella delle infrazioni alla normativa comunitaria. La quarta, infine, riguarda i compiti e il ruolo che può svolgere il nuovo organismo istituito ai sensi della legge 11 del 2005 – il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE) – incaricato di definire le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari.

Il processo di integrazione europea

È innegabile che nel 2005 il processo di integrazione europea abbia subito una grave battuta d'arresto. Il 29 ottobre 2004 era stato solennemente firmato a Roma il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Esso rappresentava l'esito di una lunga elaborazione avvenuta nella Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e, successivamente, nella Conferenza intergovernativa svoltasi sotto le presidenze italiana e irlandese. Il Consiglio europeo del 18 giugno 2004, che aveva definitivamente approvato il testo del Trattato, aveva fissato l'obiettivo di una sua entrata in vigore al primo novembre del 2006.

All'indomani della storica firma avvenuta, come per il Trattato istitutivo del Mercato Europeo Comune, a Roma, era iniziato il processo di ratifica secondo le procedure – parlamentari o referendarie – previste dagli ordinamenti costituzionali o dalle decisioni politiche degli Stati membri. L'Italia è stata fra i Paesi che hanno più rapidamente proceduto alla ratifica del Trattato, completata il 7 aprile del 2005.

In due Paesi, tuttavia, nei quali era stata decisa l'indizione di un referendum – la Francia e l'Olanda – il dibattito ha messo rapidamente in evidenza la possibilità di un esito negativo. Ed in effetti il successo dei no, sia nell'uno che nell'altro Paese – nei referendum svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno – mette in forse l'entrata in vigore del nuovo testo, sebbene alla fine del 2005 13 dei 25 Stati membri abbiano comunque provveduto alla ratifica.

Pur restando formalmente in corso, il processo si è sostanzialmente interrotto a seguito della decisione di alcuni dei Paesi membri, fra cui la Gran Bretagna, di sospendere le procedure di ratifica. Il Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, con il pieno sostegno del Governo italiano, ha fatto semplicemente riferimento a una "pausa di riflessione" nel processo delle ratifiche, che dovrebbe essere utilizzata dalle istituzioni europee e dai

Governi nazionali, per meglio esporre ai cittadini le ragioni che avevano condotto alla firma del Trattato, in vista di una ripresa del processo di ratifica.

E tuttavia singoli Governi ed esponenti politici europei di primo piano discutono ormai apertamente di alternative al Trattato costituzionale. Ed è evidente che se non si riuscirà a rimettere in cammino il processo di ratifica del Trattato nel testo sottoscritto dai Paesi membri, la ricerca di soluzioni alternative – peraltro di difficile individuazione – diverrebbe sostanzialmente inevitabile.

Immediatamente dopo l'esito dei referendum sul Trattato costituzionale, a metà del 2005, è giunto un secondo segnale preoccupante sullo stato di salute dell'Unione Europea, per fortuna poi risoltosi positivamente. Nel tormentato dibattito sulle prospettive finanziarie 2007-2013, cioè sul bilancio dell'Unione, il Consiglio europeo di giugno, svoltosi ad appena due settimane dal voto negativo di francesi e olandesi, aveva registrato una clamorosa spaccatura.

Pur essendo indispensabile il consenso unanime dei Paesi membri sulle prospettive finanziarie, alcuni Governi, fra i quali quello britannico, avevano rifiutato di aderire alle proposte avanzate dalla Presidenza lussemburghese. Il principale oggetto del contendere era costituito dalla tradizionale preponderanza delle spese agricole nel bilancio comunitario e dalla conseguente limitatezza dei fondi disponibili per politiche più innovatrici. Tale dibattito era reso ulteriormente difficile dalla richiesta di un forte contenimento della spesa complessiva delle istituzioni europee, su cui pure convenivano molti dei Paesi membri, in dissenso sia dalla Commissione europea sia dal Parlamento.

Un accordo tra i Governi dell'Unione si è poi trovato nel Consiglio europeo di dicembre, anche grazie agli sforzi dell'Italia. Esso è attualmente all'esame del Parlamento Europeo che, con tutta probabilità, chiederà modifiche e aggiustamenti. Al compromesso si è arrivati introducendo una clausola di revisione: nel 2008/2009 la Commissione europea presenterà un rapporto sul bilancio comunitario che riaprirà il dibattito sulla ripartizione della spesa.

In un contesto del genere non sembra esagerato impiegare la parola "crisi" per definire lo stato corrente del processo di integrazione europea. Non è la prima crisi dell'Europa: in passato ve ne sono state altre, alcune persino più acute. Chi ricorda oggi il termine "eurosclerosi", così in voga alla metà degli anni '80? Pensiamo a quanto accaduto nel frattempo: la creazione del mercato interno, la riunificazione della Germania, la realizzazione dell'Unione Monetaria nel 1992, che ha portato all'euro, il raddoppio del numero degli Stati membri da 12 agli attuali 25, l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, l'avvio delle operazioni militari di interposizione pacifica guidate dall'UE in Africa e nei Balcani. Dunque, dalla crisi l'Europa può uscire, ma si tratta pur sempre di un situazione molto difficile che va affrontata con grande impegno politico.

Il Trattato costituzionale avrebbe coronato il percorso positivo iniziato con l'Atto Unico del 1986, rappresentando l'apice delle ambizioni politiche dell'Europa. Ma, se negli anni '90 i successi europei erano sostenuti da un'economia in espansione, il momento della verità per il Trattato costituzionale è arrivato nel mezzo di un grave rallentamento della crescita. Come ebbe occasione di dire il Presidente della Commissione europea, José Manuel

Barroso, all'indomani dell'esito negativo dei due referendum costituzionali in Francia e in Olanda, i cittadini di quei Paesi sembrano avere votato più contro il "contesto" che contro il "testo" del Trattato. Il contesto è costituito principalmente dalla situazione economica dei Paesi dell'Unione Europea. Se questa analisi è corretta, si deve concludere che le radici dell'attuale crisi politica europea sono sostanzialmente di natura economica.

Questa considerazione vale in particolare modo per le tre maggiori economie continentali dell'Europa: Francia, Germania e Italia. Questi tre Paesi registrano dall'inizio del decennio tassi di crescita modesti. In conseguenza di ciò, essi mostrano gravi problemi di finanza pubblica, che li hanno condotti a superare ripetutamente i limiti di Maastricht. Altrettanto difficile è la situazione del mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione sfiora il 10% sia in Francia che in Germania. In Italia è al 7,7%, grazie a un miglioramento negli ultimi anni dovuto alla riforma del mercato del lavoro, conosciuta come "legge Biagi". Malgrado tale miglioramento, tuttavia, il nostro Paese ha ancora un tasso di occupazione tra i più bassi dell'Unione.

Nelle numerose analisi economiche prodotte ogni anno dai servizi della Commissione europea, ricorre un continuo confronto tra Europa e Stati Uniti. L'Europa, purtroppo, risulta sempre perdente in tali confronti: in termini di crescita del reddito e della produttività, nell'uso delle tecnologie dell'informazione, nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione, nel tasso di occupazione. E così di seguito.

In estrema sintesi, la migliore *performance* degli USA rispetto all'Europa negli ultimi anni ha, certamente, una ragione macroeconomica, nel senso che la politica monetaria e quella fiscale americane contribuiscono alla crescita. Ma ne ha una, altrettanto importante, di natura microeconomica: mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi meno segmentati e più aperti di quelli europei.

Il Trattato di Maastricht e il patto di stabilità scoraggiano l'uso delle leve monetarie e fiscali ai fini della crescita economica. Non stupisce, quindi, che la Commissione europea, la BCE e la maggioranza degli economisti ritengano che l'Europa, per creare crescita e occupazione, debba intraprendere decisamente la strada delle riforme microeconomiche. Per l'Unione Europea, *"la flessibilità guidata dal mercato non è una scelta, ma una necessità"*, ha scritto qualche mese fa un autorevole commentatore del Financial Times, Martin Wolf.

Dietro le analisi economiche, tuttavia, si cela un problema politico, e cioè che l'aumento di concorrenza, flessibilità e innovazione sui mercati è visto con timore dall'opinione pubblica europea continentale, preoccupata che tutto ciò possa mettere in discussione l'estesa rete di sicurezza sociale che protegge chi ha un lavoro stabile.

Si ha così un paradosso. Negli ultimi due anni tutti i sondaggi effettuati da Eurobarometro, un servizio della Commissione europea, rilevano che le due principali preoccupazioni dei cittadini europei sono la disoccupazione e lo stato dell'economia. Allo stesso tempo, però, la stessa pubblica opinione europea, in specie quella continentale, mostra forti riserve

verso quelle riforme strutturali che costituiscono il nucleo della strategia di Lisbona, lanciata dal Consiglio europeo nel marzo del 2000, con l'obiettivo di fare dell'Unione entro il 2010 "l'economia più dinamica del mondo basata sulla conoscenza", e solennemente riconfermata dal Consiglio europeo nel marzo del 2005.

Essendo la politica economica in senso lato una competenza largamente riservata agli Stati nazionali, il grosso del dibattito tra fautori e oppositori delle riforme strutturali si svolge all'interno dei vari Paesi membri dell'Unione. Con una importante eccezione, che è anche una cruciale competenza comunitaria, ovvero il mercato interno. Il dilemma economico che si pone a un'Europa che vuole rilanciare crescita e occupazione - posti i vincoli del patto di stabilità alle manovre monetarie e fiscali - è, infatti, quello di ampliare il mercato interno.

La situazione odierna del mercato interno europeo è che merci e capitali si muovono liberamente. Sono stati altresì in gran parte rimossi gli ostacoli alla libera circolazione delle persone anche se le barriere invisibili, come le differenze linguistiche e culturali, fanno sì che pochi europei si stabiliscano in un Paese dell'Unione diverso dal proprio. Rimangono in essere, invece, molti ostacoli alla libera circolazione dei servizi ed alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nei paesi dell'Unione. E poiché oggi i servizi rappresentano più del 70% dell'occupazione e del reddito dell'Unione, ma solo il 20% degli scambi intra-UE, il mercato interno dei servizi è ancora una realtà largamente *in fieri* e, allo stesso tempo, il settore più promettente per un rilancio dell'economia europea.

La proposta di direttiva sui servizi, presentata dalla Commissione europea nel gennaio del 2004, si proponeva di colmare questa lacuna. Ma fin dall'inizio essa è apparsa come una proposta controversa che ha generato una vasta ostilità. Nel corso del 2005, il Consiglio e il Parlamento europei hanno cominciato a esaminarla. Nel novembre del 2005, la Commissione mercato interno e consumatori del Parlamento Europeo ha votato alcuni emendamenti, che non modificano le linee ispiratrici della proposta. Ma l'anno cruciale della direttiva sarà il 2006, quando il Parlamento Europeo terminerà la sua prima lettura e la Commissione deciderà quale posizione prendere sugli emendamenti definitivamente approvati in sessione plenaria. Successivamente il testo tornerà al Consiglio, per l'esame da parte degli Stati membri, tra cui l'Italia.

In questi mesi il Governo italiano ha sostenuto con grande vigore la proposta originaria della Commissione, tanto più che essa si iscrive nel quadro della strategia di Lisbona per il rilancio della crescita e dell'occupazione. Questa misura comunitaria ha anche un posto prominente nel Piano italiano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 ottobre, anch'esso parte integrante della strategia di Lisbona.

Mentre i nuovi Paesi membri sostengono con convinzione la liberalizzazione del settore dei servizi, in alcuni dei Paesi dell'Europa dei 15 l'ampliamento della concorrenza in questo settore suscita grandi apprensioni. Nel dibattito referendario francese, ad esempio, questo tema ha assunto un ruolo rilevante. I forti contrasti suscitati dalla direttiva servizi sono il segnale di un malessere più profondo determinato dal timore che l'allargamento a 25 e, in prospettiva l'ingresso di altri Paesi dai Balcani alla Turchia, possa produrre fenomeni di

“dumping sociale”. Non è un caso se soltanto tre fra i vecchi Stati membri (Gran Bretagna, Irlanda e Svezia) abbiano rinunciato a misure transitorie di limitazione della libera circolazione di lavoratori provenienti dai Paesi di nuova adesione.

Il 2006 sarà un anno cruciale per misurare la reale volontà politica all'interno dell'Unione sul completamento del mercato interno e sulle riforme strutturali. Al di là di questa specifica questione, vi è tuttavia un problema di carattere più generale che appare opportuno segnalare: gli impegni dell'Unione per il rilancio della crescita e dell'occupazione soffrono di una strumentazione politico-istituzionale non ben delineata. La politica economica europea, oggi, ha un profilo chiaramente definito per tutto ciò che riguarda la *stabilità*, affidata alle decisioni della Banca Centrale Europea, al Consiglio Ecofin e, all'interno dell'esecutivo comunitario, al ruolo prominente del Commissario agli affari economici e monetari. Manca invece un'analoga strumentazione per il governo della *crescita*. Non vi è, infatti, un Consiglio dei ministri della crescita, così come non vi è un commissario con la medesima responsabilità. Si tratta di una questione molto rilevante, attorno alla quale sarebbe auspicabile una riflessione approfondita in tutti i consessi europei.

In conclusione, rimettere in moto crescita economica e occupazione significa creare le condizioni indispensabili di fiducia nei cittadini europei per far ripartire il processo di integrazione: il destino del Trattato costituzionale è indissolubilmente legato a quello delle riforme economiche.

“A un cittadino che, con buon senso, ritiene che la costruzione europea sia soprattutto un progetto economico, una congiuntura sfavorevole, di cui paga le conseguenze in termini di stagnazione del proprio potere d'acquisto o di aumento della disoccupazione, fa avere un atteggiamento negativo verso l'Europa. E i sondaggi d'opinione lo mostrano chiaramente”.

Questa frase, che potrebbe essere stata scritta nel 2005, è tratta invece dalle memorie di Jacques Delors - al quale l'Unione Europea deve molte delle sue realizzazioni più significative - e si riferisce alla situazione da lui ereditata al momento della sua nomina a Presidente della Commissione, alla fine del 1984. Da allora, una combinazione di rilancio dell'economia europea attraverso la realizzazione del mercato interno e riforme istituzionali ha consentito l'avvio di quello straordinario ventennio di successi nel processo di integrazione europea ricordato sopra.

I prossimi due o tre anni diranno se l'Europa è capace di riformare la propria economia in modo da rilanciare crescita e occupazione, rispondere ai bisogni e ai timori dei propri cittadini e ricreare quella fiducia nell'opinione pubblica necessaria a sostenere il grande progetto sintetizzato nel preambolo del Trattato costituzionale col termine “unità nella diversità”.

Il Governo italiano continuerà a fare la sua parte, come ha fatto nel 2005, per la realizzazione di questo grande ideale comune.

II PICO

In Italia il Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2005 ha approvato il Piano nazionale di riforma, predisposto in adempimento dell'invito, rivolto ai Paesi membri dal Consiglio europeo di Bruxelles del 2 marzo 2005, a definire una strategia nazionale di realizzazione degli obiettivi posti dalla Agenda di Lisbona.

Rinviando alla esposizione particolareggiata contenuta nella prima parte della Relazione, è opportuno in questa sede sottolineare alcuni aspetti di carattere più politico.

Il Piano italiano propone essenzialmente due gruppi di iniziative:

- investimenti nelle infrastrutture, nella ricerca e nell'innovazione, nell'istruzione e nella formazione;
- modifiche del quadro legislativo e regolamentare volte alla creazione di un sistema più aperto e competitivo, con particolare riferimento al settore dei servizi.

Per quanto riguarda il primo gruppo di iniziative, il PICO ha individuato 5 obiettivi di carattere generale nei quali si riassume l'attività nazionale di riforma. Esso, inoltre, ha compiuto una analisi accurata dei finanziamenti in essere previsti dalla legge finanziaria e dalle normative specifiche, accertando che risultano stanziati per il periodo 2005-2008 circa 34 miliardi di euro ripartiti fra i diversi obiettivi del Piano. Esso, inoltre, quantifica in circa 13 miliardi di euro gli stanziamenti aggiuntivi necessari per la realizzazione del Piano. La legge finanziaria nella quale questi stanziamenti aggiuntivi erano individuati ha dovuto tener conto, però, delle condizioni della finanza pubblica e degli accordi intervenuti con la Commissione europea relativi alle cifre del fabbisogno annuale ed al percorso di rientro del debito pubblico. E' evidente che l'esistenza di forti squilibri finanziari rende inevitabilmente più limitate le risorse che possono essere destinate al finanziamento diretto di attività coerenti con gli obiettivi di Lisbona. La stessa Commissione europea, in un documento dell'ottobre scorso, ha ritenuto di suggerire che, al fine di meglio assicurare il percorso di rientro convenuto con il Governo italiano, si procedesse con l'escludere dalla finanziaria 2006 ogni ipotesi di finanziamento aggiuntivo del PICO ed a rinviare le relative previsioni di spesa al 2007.

Non si può non rilevare che vi è una qualche contraddizione fra l'accento che la Commissione non manca mai di porre sull'importanza della strategia di Lisbona per il rilancio dell'economia europea e il suggerimento che gli investimenti previsti per il PICO debbano essere oggetto di un rinvio nel tempo. E tuttavia la scelta sostanzialmente inevitabile di tener conto di questo suggerimento conduce alla conclusione che è ancora più necessario rafforzare l'altra linea strategica del PICO, quella relativa alle liberalizzazioni, che non richiede esborsi monetari ma essenzialmente interventi sulla legislazione e la regolamentazione.

La realizzazione di un coerente indirizzo liberalizzatore rappresenta una scelta politica di fondo che può caratterizzare l'azione del Governo in una prospettiva pluriennale. Sarebbe assai importante che, in previsione dell'avvio, ormai prossimo, della nuova legislatura, questi orientamenti di fondo fossero oggetto di un confronto politico serrato e concreto.

La questione delle infrazioni: risultati conseguiti e prospettive

Alcune considerazioni politiche merita la questione delle infrazioni alla legislazione comunitaria, che pure è oggetto di approfondimento nella Relazione.

Nel corso del 2005, il Governo italiano ha compiuto un consistente sforzo per migliorare la situazione delle infrazioni, che ci vedeva purtroppo in una posizione particolarmente negativa fra tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Al momento dell'insediamento del Governo attualmente in carica, si registrava un totale di n. 294 infrazioni, di cui n. 98 per mancata attuazione di direttive e n. 196 per violazione del diritto comunitario.

Il primo obiettivo del Governo in ambito comunitario era, quindi, necessariamente rappresentato dalla riduzione del numero delle procedure già aperte, per poter efficacemente affrontare e contrastare il flusso costante e consistente delle nuove contestazioni da parte della Commissione.

L'esito dello sforzo compiuto, nel periodo che va dal 23 aprile al 31 dicembre 2005, ha consentito di ottenere dalla Commissione l'archiviazione definitiva di un numero di *dossiers* che supera, non di poco, quello delle nuove infrazioni contestate all'Italia, con il risultato finale di un decremento della quantità delle procedure attualmente pendenti.

I dati sono i seguenti: rispetto alle 294 procedure pendenti al 23 aprile, ne sono sopravvenute 70, sono state archiviate dalla Commissione 117, per una consistenza finale, al 31 dicembre 2005, di 247 procedure.

Per poter comprendere appieno le ragioni che determinano l'elevato numero di infrazioni instaurate nei confronti dell'Italia ed individuare i possibili rimedi, è necessario esaminare distintamente le due tipologie di infrazione, consistenti rispettivamente nella mancata attuazione delle direttive comunitarie e nella violazione del diritto comunitario.

a) La mancata attuazione delle direttive comunitarie

La legge comunitaria annuale costituisce indubbiamente uno strumento organico e ordinato per l'agevole individuazione periodica degli obblighi di attuazione delle norme comunitarie, semplificando il compito dello Stato nell'adeguamento dell'ordinamento interno. Tuttavia il limite di questo sistema è rappresentato dalla circostanza che tale strumento non opera la trasposizione immediata di tutte le direttive ma provvede per la maggior parte di esse solo al conferimento di apposite deleghe, determinando l'effetto di procrastinare nel tempo il momento della effettiva trasposizione. La conclusione è perfino paradossale: i tempi necessari per la predisposizione e l'entrata in vigore dei decreti legislativi finiscono per rendere probabile o quasi inevitabile il mancato rispetto del termine per la trasposizione indicato dalle direttive stesse, con ciò favorendo, indirettamente, l'apertura di nuove procedure di infrazione.

A questa situazione, esistente da tempo ma aggravata dalla crescente attività legislativa delle istituzioni europee, si deve aggiungere che la modifica del Titolo V della Costituzione ha profondamente mutato il sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e