

Regioni, attribuendo a queste ultime un'ampiezza di materie non prevedibile all'epoca della entrata in vigore della legge "La Pergola". Ciò comporta l'introduzione di particolari contenuti nella legge comunitaria, come le "disposizioni quadro", che individuano i principi fondamentali cui devono attenersi le Regioni e le Province autonome nell'esercizio della propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di competenza concorrente o come le disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale, conferiscono deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle Regioni e dalle Province autonome.

Quantunque il principio generale introdotto a seguito del mutato quadro di ripartizione preveda che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, debbano dare tempestiva attuazione alle direttive comunitarie, si è dovuto tuttavia codificare, nella legge n. 11 del 2005, l'intervento sostitutivo dello Stato per sanare le ipotesi di inadempimento-inerzia da parte delle stesse.

Lo scarso indice percentuale di recepimento delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome finora registrato induce a ritenere che l'intervento sostitutivo dello Stato, previsto come ipotesi eccezionale, potrebbe divenire in futuro una prassi applicativa costante, qualora la tendenza attuale rimanga immutata. Basti considerare che, in relazione alla legge comunitaria per il 2006, l'elenco degli atti normativi di attuazione delle direttive nelle materie di competenza regionale indica soltanto 20 provvedimenti complessivi emessi da sette tra Regioni e Province autonome, con una media quindi di 3 provvedimenti per Regione/Provincia autonoma.

La complessità del procedimento di attuazione delle direttive comunitarie sembra dunque rendere inevitabile una revisione del sistema delineato dalla legge "La Pergola" e modificato dalla legge n. 11 del 2005, nel tentativo di perfezionarlo, per ottenere uno strumento efficace, rapido e completo che consenta allo Stato di raggiungere il più elevato *standard* di trasposizione annuale e di mantenerlo costante nel tempo.

Le strade percorribili sono essenzialmente due.

La prima potrebbe essere costituita dalla previsione di una vera e propria "sessione comunitaria", collocata nella prima metà di ogni anno, nel corso della quale venga esaminata, con tempi certi, la legge comunitaria da ambedue i rami del Parlamento, così da consentire che rapidamente si avvii il procedimento di preparazione dei decreti legislativi delegati.

La seconda soluzione possibile potrebbe prevedere la rinuncia, da parte dello Stato, a fare uso dello strumento della legge-delega e la predisposizione, non appena le direttive comunitarie siano entrate in vigore, della legislazione necessaria alla loro trasposizione. In tal caso potrebbe prevedersi un esame, in sede legislativa, da parte delle competenti Commissioni della Camera e del Senato, in apposite "sessioni comunitarie". Naturalmente, per talune materie nelle quali la trasposizione delle direttive fosse particolarmente complicata sotto il profilo tecnico, potrebbe mantenersi, in via straordinaria, il ricorso alla legge-delega.

Tuttavia, la riorganizzazione delle procedure di introduzione nell'ordinamento italiano delle direttive emanate non è materia su cui il Governo possa assumere una decisione per proprio conto. In ambedue le ipotesi prospettate, infatti, le Camere dovrebbero rivedere le

proprie procedure e i propri regolamenti interni. Sarebbe quindi opportuno prevedere, all'inizio della prossima legislatura, una valutazione congiunta tra Parlamento e Governo, per affrontare alla radice il tema delle procedure di applicazione delle direttive comunitarie.

Pur in questo quadro, l'attività svolta dall'Esecutivo in questi mesi ha condotto a dei risultati significativi. Essi si sostanziano nelle seguenti cifre: rispetto alle 98 direttive che risultavano non trasposte alla data di entrata in carica dell'attuale Governo, al 30 novembre 2005 - momento in cui la Commissione ha rilevato i dati - tale numero è sceso a 57. Ciò ha consentito di far risalire all'Italia due posizioni e di ridurre il deficit di trasposizione a circa il 3%. In base all'ulteriore attività svolta dal Consiglio dei ministri nell'ultima parte dell'anno e nelle prime settimane del 2006, si può ritenere che questo risultato sia destinato a migliorare ulteriormente.

**b) Le violazioni del diritto comunitario**

Anche questo settore è stato posto sotto osservazione, al fine di accertare le violazioni maggiormente ricorrenti ed individuare misure idonee a prevenirle.

La tabella che segue dà conto del numero di procedimenti di infrazione, ripartiti in relazione alle principali materie ed ai soggetti cui sono riferibili le singole procedure.

| Materia                    | Amm. centrale | Regioni | Province | Comuni | Altri Enti | Totale | % del totale | % infrazioni originate da enti diversi dallo Stato |
|----------------------------|---------------|---------|----------|--------|------------|--------|--------------|----------------------------------------------------|
| Politiche ambientali       | 18            | 24      | 3        | 30     | -          | 75     | 39.47        | 76                                                 |
| Appalti                    | 11            | 5       | 1        | 4      | 2          | 23     | 12.10        | 52.17                                              |
| Infrastrutture e trasporti | 7             | -       | -        | -      | -          | 7      | 3.68         | -                                                  |
| Economia e finanze         | 23            | -       | -        | -      | 2          | 25     | 13.16        | 8                                                  |
| Lavoro e pol. Sociali      | 10            | -       | -        | -      | -          | 10     | 5.26         | -                                                  |
| Attività produttive        | 6             | -       | 1        | -      | 1          | 8      | 4.21         | 25                                                 |
| Salute                     | 8             | -       | -        | -      | -          | 8      | 4.21         | -                                                  |
| Politiche agricole         | 7             | -       | -        | -      | -          | 7      | 3.68         | -                                                  |
| Comunicazioni              | 3             | -       | -        | -      | 2          | 5      | 2.63         | 40                                                 |
| Istruzione e Università    | 5             | -       | -        | -      | -          | 5      | 2.63         | -                                                  |
| Beni culturali             | 3             | -       | -        | -      | -          | 3      | 1.58         | -                                                  |
| Interno                    | 4             | -       | -        | -      | -          | 4      | 2.12         | -                                                  |
| Difesa                     | 1             | -       | -        | -      | -          | 1      | 0.53         | -                                                  |
| Giustizia                  | 6             | -       | -        | -      | -          | 6      | 3.16         | -                                                  |
| Esteri                     | 3             | -       | -        | -      | -          | 3      | 1.58         | -                                                  |
| <b>Totale</b>              | 115           | 29      | 5        | 34     | 7          | 190    |              |                                                    |
| <b>% del totale</b>        | 60.53         | 15.26   | 2.63     | 17.90  | 3.68       |        |              |                                                    |

I dati contenuti in questa tabella, che viene qui elaborata per la prima volta e che potrà essere ulteriormente affinata nelle prossime Relazioni, impongono una profonda riflessione.

E' agevole anzitutto rilevare che il maggior numero di infrazioni è concentrato nelle materie dell'ambiente e degli appalti, oltre che dell'economia e delle finanze. Una delle possibili ragioni di ciò risiede nella circostanza che si tratta di settori nei quali si registra un elevato grado di complessità sia della normativa comunitaria sia di quella nazionale, tanto da comportare il maggior numero di casi di erronea applicazione e interpretazione della disciplina stessa. Altri e più gravi motivi si individuano invece nell'ancora troppo scarsa sensibilità rispetto alla tutela dell'ambiente e del territorio e nella pervicace inosservanza delle regole di trasparenza nelle procedure di affidamento di appalti.

La varietà dei soggetti che sono all'origine delle procedure induce ad una considerazione. Infatti, mentre le responsabilità delle infrazioni non risalgono soltanto all'Amministrazione centrale dello Stato ma investono anche altri soggetti, le procedure di infrazione sono avviate dalla Commissione esclusivamente nei confronti dello Stato, così come a carico di questo sono poste le elevatissime sanzioni pecuniarie, anche quando la violazione è riferibile al comportamento di soggetti, enti od organi diversi.

Sembra allora opportuno individuare misure volte a consentire che la responsabilità non solo politica ma anche economica delle violazioni comunitarie sia effettivamente assunta dal soggetto cui è riconducibile il comportamento in contestazione, ipotizzando ad esempio l'esercizio obbligatorio di un'azione di rivalsa da parte dello Stato a seguito di sentenza di condanna della Corte di giustizia.

In tal modo si otterrebbe il duplice effetto di incentivare la generale osservanza delle norme comunitarie, con la conseguente riduzione della percentuale di infrazioni, e di porre l'onere economico della violazione a carico del soggetto realmente responsabile, secondo un principio giuridico immanente nel nostro ordinamento.

## **II CIACE**

Nel corpo della Relazione vengono illustrati in dettaglio i compiti, le funzioni e l'organizzazione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE – di cui all'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

La ragione che ha condotto il Parlamento e il Governo a prevedere la istituzione di questo nuovo organismo è stata l'esigenza di assicurare un più efficace coordinamento delle linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana, considerata la gamma sempre più ampia di materie che rientrano nelle competenze dell'Unione europea e l'accresciuto numero dei suoi membri. Infatti, la progressiva estensione dei settori di intervento da parte delle Comunità europee prima e dell'Unione Europea poi ed il carattere sempre più complesso ed intersettoriale delle sue attività, impongono al nostro Paese un maggiore impegno, al fine di definire con efficacia, all'interno del quadro europeo, i propri interessi e di individuare le migliori modalità per realizzarli.

In tale ottica, il CIACE è chiamato a fungere da vera e propria cabina di regia, mediante l'esame ed il coordinamento degli orientamenti delle Amministrazioni e degli altri soggetti interessati, tenendo conto delle osservazioni e degli atti adottati dal Parlamento.

Il CIACE dovrà, inoltre, favorire il pieno coinvolgimento nel processo di formazione della posizione italiana ai tavoli europei delle Regioni, delle Province autonome e delle istanze rappresentative degli enti locali. La normativa, infatti, stabilisce che alle sue riunioni "quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, possano chiedere di partecipare il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o un presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali".

L'importanza dell'istituzione del CIACE e del relativo Comitato tecnico, formato dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni dello Stato nonché dai rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, è quella di far crescere, all'interno di tutte le Amministrazioni pubbliche, la consapevolezza dell'ormai sempre più stretto collegamento tra la legislazione italiana e la legislazione dell'Unione Europea e quindi della necessità di un efficace contributo del nostro Parlamento alla formazione della normativa comunitaria, di quella normativa che poi l'Italia sarà chiamata ad applicare puntualmente. L'esistenza di una struttura politica e di una tecnica come il CIACE e il relativo Comitato, contribuisce infatti a formare, all'interno delle Amministrazioni, competenze specifiche relative alla materia europea, dando così stabilità all'azione del nostro Paese sia nella fase ascendente che in quella discendente della normativa comunitaria.

La presentazione di questa Relazione coincide con la conclusione della XIV Legislatura.

Desidero, in questa occasione, ringraziare le Commissioni e le Aule del Parlamento, per l'attenzione dedicata alle leggi comunitarie ed in generale ai temi europei, e tutte le Amministrazioni pubbliche ed il Dipartimento, per la collaborazione offerta nello svolgimento dei compiti istituzionali.

Resta viva in me la soddisfazione per aver potuto contribuire all'azione italiana in Europa in una fase della vita delle istituzioni europee certamente difficile ma anche molto stimolante.

Roma 31 gennaio 2006

Giorgio La Malfa

**PARTE PRIMA**

## **1. SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E ORIENTAMENTI GENERALI DELLE POLITICHE DELL'UNIONE NELL'ANNO 2005**

### **1.1. Il processo di allargamento dell'Unione europea**

Il processo di allargamento dell'Unione europea, che aveva visto nel 2004 l'ingresso di dieci nuovi Paesi, è continuato nell'anno appena trascorso con la conclusione dei negoziati relativi all'adesione della Bulgaria e della Romania.

I Governi di Sofia e Bucarest hanno portato avanti con successo tale impegnativo compito, avviando un complesso processo di riforme interne per allineare i propri ordinamenti agli standard politici ed economici vigenti nell'Unione e adeguare la loro legislazione al quadro regolamentare comunitario.

Il Governo italiano ha continuato a sostenere gli sforzi e le aspirazioni dei due candidati, ottenendo che venisse garantita certezza, da parte dell'UE, alle tappe conclusive del loro processo di adesione e assicurata l'unitarietà del loro percorso comune. Sin dai primi mesi del 2005, l'Italia si è impegnata affinché, dopo la chiusura dei negoziati nel mese di dicembre 2004, venisse rispettata anche la scadenza di aprile 2005 per la firma del Trattato di adesione.

Il Trattato è stato infatti firmato dagli Stati membri dell'UE e dai due Paesi candidati a Lussemburgo il 25 aprile 2005 e, il successivo 22 luglio, il Consiglio dei Ministri del nostro Paese ha approvato il DDL di ratifica, sottoponendolo all'esame parlamentare.

L'obiettivo dell'adesione di Bulgaria e Romania all'UE il 1° gennaio 2007 appare, secondo la Commissione europea, tuttora realistico, sempre che i due Paesi continuino a progredire nel percorso di riforme avviato, sfruttando al meglio i prossimi mesi per colmare le carenze ancora esistenti. Il Governo italiano è fiducioso che entrambe riusciranno a realizzare la loro aspirazione ad aderire all'Unione Europea, conseguendo gli obiettivi prefissati nei tempi previsti.

Il nostro Paese ha inoltre salutato con soddisfazione la decisione dell'Unione europea di avviare, il 3 ottobre 2005, i negoziati con la Turchia e con la Croazia: un traguardo lungamente atteso dai due Paesi e per il quale l'Italia si è impegnata con convinzione e tenacia.

Alla Turchia è stato infatti confermato, nel corso dell'anno, il pieno sostegno per garantire l'avvio del negoziato alla scadenza prevista. Anche se il processo sarà lungo e rigoroso, la decisione di iniziarlo offrirà ad Ankara l'opportunità di dimostrare di essere in grado di adempiere a tutti i criteri inerenti all'adesione, confermando l'importanza e l'irreversibilità delle riforme già approvate.

L'Italia ha quindi affiancato gli sforzi della Presidenza inglese e della Commissione per giungere a una definizione del quadro negoziale più fedele possibile al testo delle conclusioni del Consiglio europeo di dicembre. Il compromesso raggiunto sul testo relativo

alla Turchia rispecchia la sostanza di tali indicazioni, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo comune del negoziato, chiaramente identificato nell'adesione all'UE.

Anche la prospettiva di una futura piena integrazione della Croazia nell'UE rappresenta il miglior stimolo al proseguimento delle riforme interne e al rafforzamento della democrazia e della stabilità, nel Paese e nell'intera Regione, di cruciale importanza per l'Italia. Per tale motivo il Governo ha pertanto appoggiato le aspirazioni europee di Zagabria, anche a seguito della decisione del Consiglio, lo scorso marzo, di rinviare l'apertura del negoziato in attesa di progressi nella collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale (TPIJ).

Il Governo italiano ha, infine, fortemente sostenuto, in occasione del dibattito che si è svolto a dicembre in Consiglio, la necessità che l'Unione confermi la prospettiva europea dei Paesi dei Balcani occidentali e ribadisca la sua piena fiducia nel Processo di Stabilizzazione e Associazione e nell'attuazione dell'Agenda di Salonicco - che accompagnerà gli sforzi dei Paesi della Regione nel cammino verso la loro futura integrazione nell'Unione Europea. E' stata, quindi, salutata con grande soddisfazione l'apertura, nella seconda metà del 2005, dei negoziati per la conclusione degli Accordi ASA con Serbia Montenegro e la Bosnia Erzegovina, come anche la concessione dello status di Paese candidato all'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia in occasione del Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005.

I tempi del percorso di avvicinamento di questi Paesi all'Unione saranno, tuttavia, necessariamente lunghi e dipenderanno dai progressi compiuti dai singoli Paesi nell'attuazione dei criteri di Copenaghen e nell'adempimento delle condizioni poste dal Processo di Stabilizzazione e Associazione.

### **1.2. *Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)***

Nel corso del 2005, l'attività dell'Unione europea in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune e di Politica Europea di Sicurezza e Difesa ha continuato ad espandersi in maniera significativa.

Per quanto concerne le materie PESC, l'incremento della visibilità, dell'efficacia e della coerenza dell'azione dell'UE risulta dall'attenzione costantemente dimostrata dall'Unione nei confronti dei principali temi dell'attualità internazionale (dall'Iraq, al Medio Oriente, ai Balcani occidentali); dal ruolo giocato dall'UE, oltre che dai singoli Paesi europei, nell'ambito di negoziati particolarmente complessi (quali quello relativo alla questione nucleare iraniana); dagli sforzi tesi a estendere la "rappresentanza esterna" dell'Unione europea a nuove aree, dimostrati, ad esempio, dal significativo aumento del numero dei Rappresentanti Speciali.

Nel 2005 sono stati istituiti, infatti, Rappresentanti Speciali dell'Unione in Asia centrale, in Moldova, in Sudan. In occasione del CAGRE del 7 novembre, l'Alto Rappresentante Solana ha annunciato la nomina (fortemente sostenuta dall'Italia) di Stefan Lehne quale Rappresentante dell'Unione europea per il Kosovo. Quest'ultimo sarà strettamente associato all'attività dell'Inviato Speciale delle Nazioni Unite, Ahtisaari, consentendo

all'Unione di svolgere un proprio ruolo nella definizione dello status finale della provincia e contribuendo ai preparativi per i compiti che l'UE dovrà in futuro assolvere.

Il 2005 è stato inoltre un anno positivo per le relazioni transatlantiche. Nelle relazioni tra UE e USA si è consolidata, infatti, la volontà di superare le tensioni seguite all'intervento degli Stati Uniti in Iraq. Tale orientamento, affermatosi con la visita di Bush in Europa e gli incontri al vertice del 22 febbraio, seguiti dalla visita a Washington del Segretario Generale/Alto Rappresentante Solana, ha trovato conferma nelle dichiarazioni rese dai vertici dell'Amministrazione Bush prima dell'estate a favore del successo dell'Unione europea quale attore sulla scena internazionale. Pertanto, in questa fase, le relazioni transatlantiche si sostanziano in un dialogo politico su toni pacati e costruttivi, anche laddove esistano temi potenzialmente controversi.

Per quanto riguarda la PESD, l'UE ha intrapreso una lunga serie di missioni civili e militari in tre continenti, con compiti che vanno dal mantenimento della pace e il monitoraggio dell'attuazione di processi di pace, fino alla consulenza e all'assistenza nei settori militare, di polizia, di monitoraggio delle frontiere e dello stato di diritto. Altre missioni sono in corso di attiva preparazione.

Questo rapido aumento del livello di attività dell'UE nel settore della gestione civile delle crisi ha messo in luce l'esigenza - a più riprese sostenuta da parte italiana - di un aumento nel bilancio PESC, nonché la necessità di affrontare in tempi rapidi la questione del finanziamento delle operazioni civili.

La forza dell'Unione europea dispiegata in Bosnia-Erzegovina, nel quadro dell'operazione militare *Althea*, ha continuato a mantenere un ambiente sicuro nel Paese e gode della fiducia della popolazione e delle autorità locali. Il 5 dicembre 2005 l'Italia ha assunto un ruolo di ancora maggiore importanza e responsabilità, quando il Generale Chiarini è subentrato al Generale britannico Leaky nel comando della missione.

Il Consiglio del 21 novembre, nel trarre un bilancio dell'operazione *Althea*, ha confermato che una presenza militare costante dell'UE continua ad essere essenziale per mantenere un ambiente sicuro in Bosnia-Erzegovina e che l'entità della forza dovrebbe rimanere invariata nel prossimo anno. Progressi sostenuti nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione e una valutazione d'impatto delle elezioni del 2006 permetteranno poi ai Ministri di vagliare le opzioni per il futuro della forza in Bosnia-Erzegovina.

Sempre il 21 novembre, l'UE ha deciso di istituire una missione di proseguimento della missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina (EUPM). I compiti della nuova missione, che sarà guidata dal Generale di Brigata Vincenzo Coppola ed avrà un mandato biennale, saranno riorientati sulla lotta contro la criminalità organizzata, sull'assistenza alla pianificazione e allo svolgimento di indagini di vasta portata e sull'attuazione della riforma della polizia.

EUPOL Kinshasa, prima missione di gestione civile delle crisi in Africa, è stata avviata ufficialmente il 12 aprile 2005, con lo scopo di monitorare, guidare e consigliare l'unità integrata di polizia (IPU) a Kinshasa nella Repubblica democratica del Congo (RDC). L'UE

ha inoltre istituito una missione di consulenza e di assistenza per la riforma del settore della sicurezza (EUSEC RD Congo), al fine di contribuire alla riuscita dell'integrazione dell'esercito nella RDC. La missione fornisce consulenza alle autorità congolese competenti in materia di sicurezza, avendo cura di promuovere politiche compatibili con i diritti umani e il diritto internazionale umanitario, con le norme democratiche e i principi di buona gestione degli affari pubblici, di trasparenza e di rispetto dello stato di diritto.

Nella regione sudanese del Darfur, nell'ambito dell'azione di sostegno civile-militare dell'UE alla missione dell'Unione africana (AMIS II), l'UE ha avviato nel settembre 2005 un contributo di polizia civile. In stretto coordinamento con la NATO, l'UE ha inoltre fornito una maggiore assistenza militare in termini di sostegno alla pianificazione, alla gestione, al finanziamento e alla logistica.

Il 1° luglio 2005 l'UE ha avviato, inoltre, la fase operativa della missione integrata dell'UE sullo stato di diritto per l'Iraq (EUJUST LEX). Scopo della missione è di rispondere alle impellenti necessità dell'ordinamento giudiziario penale iracheno mediante la formazione dei funzionari di livello medio e alto nella gestione e nelle indagini giudiziarie. Dalla prima valutazione dell'EUJUST LEX è risultato che i primi quattro mesi di attività si sono conclusi con successo. Le reazioni iniziali ai corsi (incluso quello svoltosi in Italia) sono state positive e numerosi sono stati gli insegnamenti tratti, che orienteranno nuovi sviluppi nell'ambito della missione.

In seguito ad un accordo di pace tra il governo dell'Indonesia e il movimento per l'Aceh libero (GAM) firmato ad Helsinki il 15 agosto 2005, l'UE ha poi avviato una missione di vigilanza in Aceh per controllare l'attuazione degli impegni assunti dalle parti conformemente all'accordo. La missione di vigilanza in Aceh (AMM) è diventata operativa il 15 settembre con un mandato di sei mesi. Si tratta della prima missione PESD che si svolge in Asia. Nei primi mesi, l'AMM ha assicurato che le parti soddisfacessero gli obiettivi di disarmo e distruzione delle armi del GAM e di reinsediamento delle unità non governative delle forze di sicurezza indonesiane.

In seguito all'accordo tra il governo di Israele e l'autorità palestinese sull'apertura del valico di frontiera di Rafah e all'invito rivolto all'UE di assicurare una presenza come parte terza, il Consiglio ha deciso, il 21 novembre, di istituire una missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah). Il rapido avvio di EU BAM Rafah - sotto la guida del Generale dei Carabinieri Pietro Pistolese - ha consentito l'apertura del valico il 25 novembre 2005. La missione monitorerà, verificherà e valuterà i risultati conseguiti dall'Autorità palestinese, svilupperà le capacità palestinesi relativamente a tutti gli aspetti della gestione delle frontiere a Rafah e contribuirà a mantenere il collegamento tra le autorità palestinesi, israeliane ed egiziane riguardo alla gestione del valico.

Nella sessione del CAGRE del 7 novembre, l'UE ha inoltre deciso di istituire una missione di polizia dell'UE per i territori palestinesi (EUPOL COPPS), che sarà avviata nel 2006 con l'obiettivo di assistere l'autorità palestinese nella creazione di dispositivi di polizia duraturi ed efficaci.

Sul piano militare, la finalizzazione, al CAGRE del 21 novembre, del Catalogo dei Bisogni (*Requirement Catalogue*) ha costituito un importante progresso verso il conseguimento

dell'*Headline Goal 2010*, serie di traguardi adottati fin dal Consiglio Europeo di Helsinki del 1999. All'interno di detto obiettivo più ampio la seconda *Conferenza di Coordinamento dei Battlegroups* tenuta in novembre ha sancito la piena operatività di questo importante strumento PESD, ovvero la disponibilità di due *Battlegroups* per ogni semestre a partire dal gennaio 2007.

Il 2005 è stato inoltre il primo anno di attività dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), appena dotata di un programma di lavoro per il 2006 in linea con le indicazioni del Consiglio e impegnata nell'assorbimento di attività fin qui rientranti nelle competenze di WEAG e WEAO.

Lo sviluppo delle capacità civili è stato esaminato a margine del CAGRE del 21 novembre nell'annuale Conferenza di Miglioramento delle Capacità Civili, con una verifica dei progressi verso il c.d. "*Civilian Headline Goal 2008*".

La Presidenza vanta, infine, progressi nel coordinamento civile-militare nella pianificazione complessiva. Tra questi, si ricorda l'istituzione della cellula civile-militare, che è stata completata e ha contribuito già alla pianificazione delle missioni in Aceh e a Rafah.

### **1.3. Il processo di ratifica del Trattato costituzionale**

Il DDL di autorizzazione alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 25 gennaio 2005 e dal Senato della Repubblica il successivo 6 aprile.

Il Presidente della Repubblica ha quindi firmato in data 7 aprile 2005 il provvedimento, concludendo la procedura di ratifica nazionale del Trattato costituzionale europeo.

Conformemente a quanto previsto dall'art. IV-447, il Trattato costituzionale entrerà in vigore dopo il completamento delle procedure di ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Nel corso del 2005 vari Paesi hanno intrapreso l'iter di ratifica, alcuni attraverso procedure esclusivamente parlamentari, altri attraverso il ricorso anche a consultazioni referendarie di tipo vincolante o consultivo.

I negativi esiti del referendum francese del 29 maggio 2005 e di quello olandese del 1° giugno 2005 hanno certamente allontanato la prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale alla data-obiettivo del novembre 2006.

I Capi di Stato o di Governo degli Stati membri hanno quindi concordato, il 17 giugno 2005, una Dichiarazione che ribadisce la validità della prosecuzione dei processi di ratifica, ma al contempo indica l'esigenza di un periodo di riflessione comune e di dibattiti nazionali sulle cause delle preoccupazioni dei cittadini rispetto al processo di integrazione.

Attualmente tredici Stati membri hanno concluso in modo positivo la procedura di ratifica (anche se in alcuni di essi la promulgazione ufficiale non ha avuto luogo in pendenza di adempimenti formali o ricorsi giurisdizionali): Italia, Germania, Spagna, Lussemburgo, Austria, Grecia, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Malta, Cipro. In due di questi Paesi (Spagna e Lussemburgo) la procedura di ratifica ha comportato lo svolgimento di consultazioni referendarie.

In Belgio, la procedura di ratifica si è conclusa a livello federale ed è in via di completamento presso le istanze regionali. In Estonia, l'iter di ratifica parlamentare dovrebbe concludersi nei primi mesi del 2006.

Nei rimanenti Stati membri (Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Svezia, Finlandia, Portogallo, Polonia, Repubblica Ceca), le procedure sono state sospese in attesa degli esiti del periodo di riflessione.

## **2. STRATEGIA DI LISBONA: IL PIANO PER L'INNOVAZIONE, LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE – PICO –**

### **2.1. La Strategia di Lisbona e il Piano italiano.**

Il Consiglio europeo che si tenne a Lisbona nel 2000 individuò nella costruzione della più avanzata società basata sulla conoscenza il fondamento della strategia di sviluppo dell'Unione, affidando agli Stati Membri il compito di darne piena attuazione entro il 2010.

A metà del percorso, i Consigli Europei di marzo e giugno 2005 hanno manifestato insoddisfazione per i risultati raggiunti e deciso un rilancio della Strategia di Lisbona, ritenendo necessario un maggiore impegno degli Stati Membri, ai quali è stato chiesto di presentare un Piano Nazionale di Riforma che tenesse conto delle peculiarità economiche e sociali nazionali e di 24 linee-guida elaborate dagli organi dell'Unione. Un maggiore coordinamento tra l'azione della Commissione e quella degli Stati Membri è altresì giudicato necessario.

Uno degli aspetti innovativi della rinnovata strategia di Lisbona è l'enfasi sulla sua *governancee ownership* da parte degli Stati Membri. Da questo punto di vista, il nostro Paese ha scelto di designare "Mr. Lisbona" a livello ministeriale, nella persona del Ministro per le Politiche Comunitarie, per accrescere l'importanza politica e la consapevolezza del processo.

Un comitato interministeriale ad hoc, coadiuvato da un comitato tecnico di alto livello, ha avuto la responsabilità politica per la formazione del Piano, che si è scelto di chiamare "Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione" o PICO, in onore di Pico della Mirandola.

Nella fase preliminare sono state consultate le trentasette parti sociali, mentre le Regioni sono state coinvolte attraverso un rappresentante diretto della Conferenza dei Presidenti nel comitato tecnico.

Il Piano è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 14 ottobre e quindi inviato – anche in una versione tradotta in lingua inglese – alla Commissione europea, rispettando la scadenza del 15 ottobre indicata dal Consiglio europeo. Successivamente esso è stato presentato alle Camere. Esso si compone di una parte generale di quaranta pagine e di due allegati che descrivono nel dettaglio provvedimenti, progetti e strategie.

### **2.2. Obiettivi e strumenti del Piano.**

Lo scopo del Piano italiano è migliorare in modo permanente la posizione competitiva del nostro Paese attraverso l'avanzamento della frontiera della tecnologia intesa nel senso più ampio del termine. Le scelte si innestano su quanto è stato già fatto in attuazione della Strategia di Lisbona.

A seguito dell'individuazione delle principali caratteristiche strutturali dell'economia italiana, le 24 linee-guida indicate dal Consiglio Europeo sono state raggruppate in cinque

categorie, prese come obiettivi del Piano in un quadro di stabilità monetaria e fiscale. Tali obiettivi verranno perseguiti attraverso strumenti che possono essere distinti in provvedimenti aventi validità generale per il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive sulla produttività e competitività dell'economia italiana. Si riportano a seguire gli obiettivi e una selezione dei principali strumenti individuati.

1. Ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, attraverso la liberalizzazione dell'offerta del settore dei servizi, con l'impegno ad adottare la direttiva sui servizi appena essa sarà finalizzata. La liberalizzazione del settore dei servizi è cruciale per rendere l'economia italiana più competitiva, dato che esso ha un peso nell'ordine del 70% del PIL. Maggiore competitività — ottenuta anche attraverso l'ampliamento delle aree di liberalizzazione dei mercati e dei prezzi — significa minore inflazione e maggiore potere d'acquisto per i cittadini. Un significativo miglioramento della qualità e una riduzione della quantità della regolazione (better regulation), è previsto per incidere sugli oneri regolatori e amministrativi che gravano sulle imprese e sui cittadini e creare un contesto normativo propizio alla crescita. La riforma della legge fallimentare, è considerata un passaggio necessario anche per migliorare l'attrazione degli investimenti esteri. Una serie di iniziative volte a migliorare la capacità e la tutela brevettuale delle imprese sono inquadrate in un contesto volto a favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico.
2. Incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, attraverso il riordino del sistema nazionale della ricerca (Programma Nazionale di Ricerca) e l'attuazione di dodici programmi strategici di ricerca, con un finanziamento complessivo di €1,6mld; la creazione di dodici nuovi laboratori pubblico-privati nel mezzogiorno e il rafforzamento di quelli già esistenti nel centro-nord per la ricerca in settori innovativi.
3. Rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano, attraverso la riorganizzazione del sistema di istruzione di base e superiore, e di quello relativo alla formazione professionale, per migliorarne la qualità e l'inclusività, in modo da favorire l'accesso al mercato del lavoro ed assicurare una piena valorizzazione del capitale umano.
4. Adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali, attraverso la creazione o il completamento di reti infrastrutturali per i collegamenti interni, intraeuropei e internazionali; la realizzazione di piattaforme informatiche per la tutela della salute, lo sviluppo del turismo, l'infomobilità, la gestione delle banche dati pubbliche e territoriali; la partecipazione ai programmi Galileo, Egnos, e Sesame.
5. Tutela ambientale, con una particolare attenzione alle fonti energetiche alternative e all'uso efficiente delle risorse, nel contesto del pilastro di Göteborg.
6. La politica nazionale di coesione agisce in modo trasversale rispetto a questi obiettivi, e tende a ridurre le disparità economiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno d'Italia.
7. Date le rilevanti riforme del mercato del lavoro attuate in questi anni, e i positivi effetti che esse hanno avuto sulla creazione di posti di lavoro — tra le migliori dell'UE negli ultimi anni, seconda solo alla Spagna —, nel Piano italiano ci si concentra sulle

variabili che determinano la competitività del sistema attraverso la qualità del capitale umano e tecnologico, assumendo come endogena la domanda di lavoro.

### **2.3. Effetti.**

Una stima preliminare e prudenziale mostra l'innalzamento permanente del tasso di crescita del reddito nell'ordine dell'1%, con effetti disinflazionistici strutturali di 30 centesimi di punto e un parallelo rafforzamento del potere di acquisto salariale. Si valuta inoltre che esso induca un incremento dell'occupazione nell'ordine dei 200 mila posti di lavoro, con una significativa concentrazione tra i giovani.

Questi effetti aumenteranno – in modo non quantificabile a priori – per le sinergie create dalla simultanea attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona negli altri 24 Paesi dell'Unione e dell'azione che la Commissione europea esplicherà nei contenuti dopo la presentazione dei Piani nazionali.

Da un punto di vista economico, il coordinamento delle politiche nazionali di crescita e occupazione permetterebbe un aumento significativo del loro grado di efficacia, anche per il positivo riverbero in termini di comunicazione e quindi di fiducia dei cittadini dei Paesi membri.

### 3. PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO

L'Amministrazione italiana è intervenuta attivamente al processo normativo comunitario partecipando, con spunti di riflessione e proposte di modifiche, ai lavori degli organi preparatori del Consiglio che hanno contribuito a vario titolo alla messa a punto dei vari atti approvati dall'Unione nel corso del 2005.

Tale partecipazione ha riguardato, a livello tecnico, gli oltre 140 Gruppi di lavoro così suddivisi nei vari settori: Affari Generali 17; Relazioni Esterne/Sicurezza e Difesa/Sviluppo 36; Economia e Finanza 8; Giustizia e Affari Interni 22; Agricoltura e Pesca 26; Competitività 14; Trasporti / Telecomunicazioni / Energia 7; Occupazione/Politica Sociale/Salute e Consumatori 4; Ambiente 2; Istruzione, Gioventù e Cultura 4.

L'impegno dell'Italia è, poi, proseguito nei 13 Comitati di Alto Livello incaricati della preparazione dei lavori del Consiglio dei Ministri. Alcuni di tali Comitati sono stati direttamente istituiti dal Trattato (Comitato dei Rappresentanti permanenti Parte II e Parte I; Comitato economico e finanziario; Comitato per l'occupazione; Comitato dell'articolo 133; Comitato politico e di sicurezza; Comitato dell'articolo 36; Comitato per la protezione sociale), altri mediante decisione intergovernativa (Comitato speciale agricoltura), altri ancora mediante atto del Consiglio (Comitato militare; Comitato per gli aspetti civili per la gestione delle crisi; Comitato di politica economica; Comitato per i servizi finanziari; Comitato per la sicurezza).

Particolarmente rilevante la partecipazione alle 9 formazioni del Consiglio (Affari Generali e Relazioni Esterne; Economia e Finanza; Giustizia e Affari Interni; Agricoltura e Pesca; Competitività; Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia; Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori; Ambiente; Istruzione, Gioventù e Cultura) che ha visti impegnati l'insieme dei Membri del Governo.

L'Amministrazione italiana ha, inoltre, lavorato a stretto contatto con le 23 Direzioni Generali e con gli altri Servizi della Commissione, fornendo il proprio contributo d'idee — attraverso la partecipazione ad indagini conoscitive o altre forme di consultazione — sulle questioni che hanno costituito oggetto di documenti di riflessione (Libri verdi) o a studi contenenti proposte di azione in settori specifici (Libri bianchi). Tali iniziative — che consentono alla Commissione di esprimere pareri o raccomandazioni su determinati temi di interesse per l'Unione — hanno, in molti casi, assunto carattere preparatorio alla elaborazione di proposte normative presentate dalla stessa Commissione nel quadro del proprio potere di iniziativa legislativa. Tali contributi, presentati in una fase iniziale della messa a punto delle proposte, risultano in molti casi determinanti affinché le proposte stesse siano in linea o per lo meno tengano adeguatamente conto degli interessi specifici del nostro Paese e delle caratteristiche del nostro sistema Paese. Un ruolo in tal senso può essere svolto dalla rete degli oltre 70 nostri Esperti nazionali distaccati (END) attualmente in servizio presso la Commissione. Il distacco di Esperti nazionali, volto a consentire alla Commissione di beneficiare di conoscenze specialistiche e di esperienze professionali di alto livello nei campi in cui le elevate specializzazioni richieste sono di difficile reperimento al proprio interno, consentono di prendere parte — attraverso il contributo di esperti della

materia aventi inoltre una diretta conoscenza della realtà italiana - al dibattito interno nella fase di preparazione delle proposte legislative.

Rilevante anche l'apporto dell'Italia ai numerosi Comitati "di indirizzo e di gestione" direttamente gestiti dalla Commissione e che contribuiscono all'attuazione della normativa e dei programmi comunitari.

L'Italia ha, inoltre, favorito il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale che lo vede, assieme al Consiglio ed alla Commissione, protagonista nella messa a punto della normativa comunitaria sia nel quadro delle procedure di codecisione che di cooperazione. In tale ottica, sono state fornite puntuali informative sulla posizione italiana in merito alle principali proposte normative in discussione da parte del Parlamento europeo ed il Ministro per le Politiche Comunitarie ha avuto regolari incontri con gli Europarlamentari italiani per presentare le posizioni italiane e favorire uno scambio di vedute sulle principali tematiche in discussione all'Unione Europea. Nel corso del 2005 si sono tenuti 4 incontri di questo tipo: Bruxelles 26 maggio; Strasburgo 16 novembre; Bruxelles 30 novembre; Roma 21 dicembre.

### **3.1. Le misure attuate:**

#### **a) Il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE -**

La legge 4 febbraio 2005, n. 11 ha disciplinato la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e le procedure di esecuzione degli obblighi comunitari con modalità e strumenti innovativi, la cui attuazione è stato uno degli impegni primari del Dipartimento delle Politiche comunitarie nell'anno 2005.

La principale novità consiste nella istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE -, previsto dall'art. 2 della legge, "al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti ...".

Nel mese di maggio 2005 è stata istituita una Commissione di studio per la predisposizione dei testi dei decreti di attuazione dei nuovi organismi, e, precisamente, del CIACE, che deve essere disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e del Comitato tecnico sottostante, le cui regole di funzionamento sono invece demandate ad un decreto ministeriale. Alla data odierna i testi predisposti dalla Commissione, condivisi dalle Amministrazioni statali interessate e approvati dalle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, hanno ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato e sono stati già registrati dalla Corte dei Conti.

A seguito della pubblicazione dei decreti predetti nella Gazzetta Ufficiale, l'organismo è pronto ad insediarsi e cominciare ad operare.

Il Comitato interministeriale, cui partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri ministri competenti per materia, concorrerà a indicare le linee guida