

A proposito della querelle sull'approvazione della Direttiva europea. Italia asimmetrica rispetto all'Europa?

Riceviamo da Angelo Zaccone Teodosi un contributo sulla questione dell'approvazione o meno della direttiva europea sulla proprietà intellettuale, ovvero se il testo approvato a Strasburgo il 9 marzo 2004 è quello definitivo o meno.

Il presidente di IsiCult, Angelo Zaccone Teodosi si risponde da solo.

Provo a semplificare.

Grazie al meccanismo di co-decisione, il testo approvato (e frutto di lunga negoziazione tra Parlamento, Consiglio e Commissione europei già dal gennaio 2003) è quello definitivo.

Può e deve, nella sostanza, essere considerato già come un preciso riferimento.

Il fatto che non siano state apposte ancora le firme dei responsabili delle varie istituzioni, ovvero che il testo non sia stato ancora pubblicato, è cosa di poco conto.

Accadrà tra qualche giorno.

Quindi quel testo esprime sin da ora la visione dell'Europa in questo controverso settore. I

Ancora, il fatto che gli Stati membri abbiano 24 mesi per recepire i termini della Direttiva non può autorizzare alcuno degli Stati membri medesimi ad approvare provvedimenti legislativi che vadano addirittura in direzione opposta, tanto più, come nel caso dell'Italia, se il provvedimento in questione viene addirittura approvato dal Consiglio dei Ministri appena tre giorni dopo l'approvazione della direttiva europea.

L'Italia vorrà forse adottare in una materia così delicata una posizione asimmetrica e del tutto scollata rispetto al percorso della UE?

A ridosso di un confronto elettorale europeo apparirebbe addirittura provocatorio.

(Raffaele Barberio)

di Angelo Zaccone Teodosi

Presidente

IsiCult – Istituto italiano per l'Industria Culturale

Se, per il cittadino comune, la gestazione normativa delle leggi (quel che in inglese si definisce "drafting"), in Italia, è molto complessa (e lenta), un parere ancora più preoccupato potrebbe essere espresso nei confronti del sistema di normazione delle istituzioni europee.

La complessità produce anche una discreta confusione (almeno nei non addetti ai lavori) ed esemplare è quanto è avvenuto sulle colonne del portale **Key4biz** negli ultimi giorni: il direttore **Raffaele Barberio** e la parlamentare **Gabriella Carlucci** hanno dialetticamente discusso su una direttiva europea, sostenendo il primo che la direttiva ha concluso il suo iter, e sostenendo invece la seconda che il suo iter non è perfezionato.

Scrive Barberio: "Onorevole, perbacco, ci sono le procedure comunitarie specifiche (come nel caso di accordo tra Parlamento, Consiglio e Commissione). Ci sono i comunicati stampa di Strasburgo e Bruxelles !!! Confutare la cosa con l'articolo di un giornalista del Sole24Ore o dell'Ansa, mi pare, fatto da lei, un po', per così dire, irrituale". Barberio insiste: "Si tratta per la verità di un equivoco, per la verità, senza appello. La Direttiva europea è già a tutti gli effetti al testo definitivo, approvato da Parlamento europeo e Consiglio europeo. Le manca solo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale europea".

In sostanza, il direttore di Key4biz afferma senza dubbio di incertezza: la Direttiva anti-pirateria sarebbe stata "approvata".

Carlucci, in una sua "lettera aperta" al direttore, aveva scritto: "Onde evitare equivoci, Le riporto a seguito un estratto di una fonte giornalistica la cui attendibilità certamente Lei non vorrà contestare. Sottolineo il passaggio che qui rileva. Si tratta del quotidiano confindustriale "il Sole-24 Ore", edizione del 10 marzo 2004, in un articolo dal corrispondente da Bruxelles, **Enrico Brivio**, dal titolo: "Proprietà intellettuale - Il Parlamento europeo approva il provvedimento che ora passa di nuovo al Consiglio. La direttiva sul copyright a un passo dal traguardo". Testo: "Garantire in tutta Europa strumenti legislativi omogenei e incisivi per combattere la pirateria e la contraffazione dei prodotti industriali. Con questo obiettivo nel mirino, l'Europarlamento ha dato ieri il via libera, in prima lettura, alla nuova direttiva sulla proprietà intellettuale. E, dato il ravvicinamento del testo alla versione approvata dal Consiglio Ue, appare probabile che in aprile la normativa possa essere definitivamente varata, dopo un nuovo voto dei ministri europei". Insomma, egregio Barberio, Lei confondo il "già fatto" con il "da farsi". Il "probabile" con il "sicuro". Fosse anche il "molto probabile" con il "quasi sicuro". Purtroppo, Lei è scivolato su una buccia di banana. Senza appello, purtroppo, è il Suo errore. Se Le interessa un approfondimento tecnico logistico, Le preciso che si tratta di una "proposta" di Direttiva, che, sulla base della procedura di "codecisione", è stata esaminata dal Parlamento Europeo in prima lettura il 9 marzo 2004, registrando l'approvazione, con 330 voti a favore, 151 contrari e 39 astensioni. Gli emendamenti votati dal Parlamento Europeo sono il frutto di un preventivo accordo di compromesso con il Consiglio, anche a seguito dell'obiettivo – condiviso – di una auspicata adozione della Direttiva prima delle imminenti elezioni europee.

Il Consiglio, nella riunione dell'11 marzo 2004, ha annunciato l'intenzione di adottare la Direttiva entro poche settimane, ma - ribadisco - questo non significa, come Lei erroneamente scrive, che si è pervenuti al "testo definitivo", cui mancherebbe, a dir Suo, solo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. La gestazione delle leggi europee è ancora più complessa di quelle nazionali (ed italiane, in particolare), anche a causa del processo di codecisione, giustappunto. Per cui, conclusivamente, è semplicemente errato sostenere che la Direttiva in questione abbia concluso e perfezionato il suo iter".

La vicenda – si scriveva – è veramente complessa.

Stupisce un po' che Barberio "contesti" la qualità di attendibilità di una fonte come il quotidiano confindustriale, ma avrà le sue ragioni. In effetti, un po' tutti i giornali italiani hanno mostrato una non eccelsa conoscenza dei "meccanismi" di gestazione normativa delle direttive europee, almeno in questo caso.

Ma, insomma, questa benedetta Direttiva, apprezzata da molti osteggiata da altri, è già "legge" europea, o no?

Premesso che Barberio si riferisce a comunicati stampa ufficiali, è bene osservare che i database delle istituzioni europee sono univoci: la gestazione normativa della Direttiva "anti-pirateria" non è conclusa, perché, allorché l'iter è concluso, lo "stage reached" viene definito univocamente con la formula "procedure terminated".

Nel caso in specie (il codice di riferimento dell'atto è COD/2003/0024, che nasce dalla proposta di base Ce Com(2003)46), invece, la formula che risulta, consultando il "procedure file" di The Legislative Observatory del Parlamento Europeo (più... "istituzionale" di così!), è, invece: "awaiting Council common position" (in attesa della "posizione comune" del Consiglio).

I San Tommaso del caso possono leggere coi loro occhi:

http://www.wdb.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL_ProcedureView?lang=2&procid=6837.

Si osservi come la casella "Forecasts" sia vuota, a conferma che nulla di sicuro al cento per cento viene previsto.

In effetti, il provvedimento è stato approvato dal Parlamento Europeo il 9 marzo (documento A5-0468/2003), relatrice la francese **Janelly Fourtou**, Ppe-De, che è anche la moglie dell'attuale Presidente e Direttore Generale di **Vivendi Universal**, e qualcuno ha teorizzato un qualche "conflitto di interessi" in questa decisione.

Nello stesso giorno, il 9 marzo, la Commissione ha accolto favorevolmente la decisione del Parlamento, auspicando che il positivo risultato della fattiva collaborazione tra Commissione, Parlamento Europeo e Consiglio potesse determinare l'adozione in prima lettura, "possibilmente entro l'aprile 2004" (così nei comunicati stampa ufficiali, cui ha fatto riferimento Barberio).

Il Parlamento ha accolto un "pacchetto" di 45 emendamenti, frutto di un compromesso raggiunto anche grazie all'attuale presidenza irlandese del Consiglio dei Ministri, al relatore della Commissione Industria, **Luis Berenguer Fuster**, ed ai relatori dei gruppi Ppe-De, Pse, Eldr e Uen.

Questo risultato della votazione rende innessaria una seconda lettura, in presenza di un placet del Consiglio dei Ministri. Placet che appare acquisito, anche se non definitivamente formalizzato.

Il database gestito dalla Commissione Europea, raggiungibile con un link dallo stesso Legislative Observatory rimanda al verbale (C/04/62), in data 11 marzo 2004, della riunione n° 2.570 (!) del Consiglio (al quale hanno partecipato, per l'Italia, i Ministri Moratti, Bottiglione, Marzano).

Si legge, testualmente, in questo verbale: "Il Consiglio ha preso atto della notizia comunicata dalla Presidenza secondo la quale il Parlamento Europeo ha votato il 9 marzo emendamenti alla proposta di Direttiva relativa alle misure e alle procedure volte a assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Il Consiglio adotterà la Direttiva, così come emendata dal Parlamento, nelle prossime settimane" (traduzione nostra).

Quindi, questa benedetta Direttiva esiste, o è ancora una legge "annunciata"?!?

Per comprendere la vera verità, è indispensabile ed inevitabile una breve digressione di tecnica logistica.

Le decisioni a livello dell'Unione Europea vengono prese da diverse istituzioni europee e segnata da:

- la Commissione europea;
- il Parlamento europeo;
- il Consiglio dell'Unione europea.

La Commissione europea propone le nuove leggi, ma sono il Consiglio e il Parlamento che devono approvarle. Anche le altre istituzioni ed organismi hanno un ruolo da svolgere. Le norme e le procedure sulla base delle quali vengono prese le decisioni dell'Unione Europea sono stabilite dai trattati. Ciascuna legge europea si basa su un articolo specifico del trattato, la cosiddetta "base giuridica" della legislazione.

Le procedure per promulgare nuove leggi dell'Unione Europea sono tre:

1. la "codecisione";
2. la "consultazione";
3. il "parere conforme".

La differenza principale tra loro deriva dal modo in cui il Parlamento interagisce con il Consiglio.

Nell'ambito della procedura di consultazione, il Parlamento si limita ad esprimere il proprio parere; nell'ambito della procedura di codecisione, il Parlamento condivide i poteri con il Consiglio.

La Commissione europea, quando propone una nuova legge, deve scegliere quale procedura seguire. In linea di principio, la scelta dipende dalla "base giuridica" della proposta.

Nel caso della Direttiva "anti-pirateria", il meccanismo sviluppato è quello della "codecisione".

La procedura di "codecisione" rappresenta una notevole novità in campo legislativo, perché, per la prima volta, il Parlamento Europeo ed il Consiglio sono posti sullo stesso piano: questa procedura è stata introdotta dal Trattato di Maastricht ed è stata rafforzata con il Trattato di Amsterdam, che ha trasferito nell'ambito della "codecisione" molte materie. Nonostante una estrema complessità, anche secondo gli osservatori più critici, il nuovo meccanismo ha funzionato egregiamente, ed ha confermato il ruolo di co-legislatore del Parlamento Europeo, accanto al Consiglio, sebbene non si applichi a provvedimenti come le politiche agricole comuni e la fiscalità.

L'iter co-legislativo inizia sempre con una proposta della Commissione. Segue la "prima lettura" del Parlamento, che può introdurre emendamenti. Sul versante del Consiglio, i Ministri raggiungono a maggioranza qualificata una "posizione comune", che può non tenere conto degli emendamenti della prima lettura parlamentare, ed anche allontanarsi molto dalla proposta della Commissione.

Quando la "posizione comune" giunge in Parlamento, gli eurodeputati possono reinserire gli emendamenti della prima lettura eventualmente respinti dal Consiglio, o aggiungerne altri, ma ad approvarli deve essere la maggioranza assoluta dei membri, e non semplicemente dei presenti. A questo punto, la proposta torna al Consiglio, che può adottare direttamente il testo legislativo adottando gli emendamenti dell'assemblea.

Se, invece, non c'è sintonia tra Parlamento e Consiglio, si va in "Comitato di conciliazione", composto da rappresentanti delle due istituzioni: se il disaccordo perdura, il testo legislativo è respinto; se si raggiunge un compromesso, il testo deve essere poi approvato dal Parlamento (basta la maggioranza semplice) e ratificato dal Consiglio.

In altri termini, nella procedura di codecisione, il Parlamento e il Consiglio condividono il potere legislativo. La Commissione invia le sue proposte ad entrambe le istituzioni: ognuna di esse la legge e la discute due volte in successione. Se non viene raggiunto un accordo, ci si rivolge ad un "comitato di conciliazione", formato da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento. Partecipano alle riunioni del comitato e contribuiscono al dibattito anche alcuni rappresentanti della Commissione. Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al Parlamento e al Consiglio per una terza lettura, affinché essi possano infine adottare la legge.

La Direttiva "anti-pirateria" ha registrato una sorta di corsia preferenziale, che le ha consentito un percorso abbastanza celere, senza necessità di intervento del "comitato di conciliazione".

Di fatto, sostanzialmente, la Direttiva in questione è legge europea, perché il consenso sul testo è ormai acquisito, ma, formalmente, non lo è ancora, perché attende – al di là della versione finale del testo, ben coordinato alla luce degli emendamenti approvati – l'atto formale dell'adozione da parte del Consiglio, il quale – si noti bene – ha dichiarato, l'11 marzo 2004, che "adotterà", e non che ha "adottato" (formalmente, la "discussione" è avvenuta, ma la "decisione" non è ancora maturata).

L'adozione dovrebbe comunque avvenire entro il maggio 2004, data di ingresso dei nuovi Stati membri che non dispongono di nessuna misura restrittiva nei confronti della pirateria (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), e comunque prima delle elezioni europee del 13 giugno 2004.

Che l'adozione della Direttiva da parte del Consiglio avvenga è quindi molto probabile, ma non sicuro al cento per cento, dato che il calendario è affollato e ci sono altre scadenze, più imperative nell'agenda del Consiglio, che potrebbero disturbare le intenzioni del Consiglio stesso.

Va osservato che la gestazione della Direttiva sembra aver mostrato una discreta "sintonia" tra i due co-legislatori (Parlamento e Consiglio), e quindi sono ben fondate le speranze di coloro (e tra questi, il direttore Barberio) che danno per sostanzialmente "approvata" una Direttiva, che è certamente giunta a pochi metri dal traguardo, ma che non ha ancora concluso il suo iter.

Una volta adottato (il che, ad oggi, 5 aprile 2004, non è avvenuto, e quindi ha ragione l'onorevole Carlucci), l'atto verrà elaborato nella forma definitiva nelle 11 lingue ufficiali (danese, finnico, francese, greco, inglese, italiano, olandese, portoghese, spagnolo, svedese e tedesco), ovvero verrà definitivamente "approvato dal Consiglio nelle lingue della Comunità", firmato dal Presidente del Consiglio ed, infine, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità.

Si ricordi, infine, che la Direttiva, quando entrerà in vigore (pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale), sarà semplicemente un testo di riferimento, un cosiddetto "atto vincolante", fino a quando non verrà recepita dagli Stati membri: nel caso che qui interessa, il Parlamento Europeo, nella sua discussione del 9 marzo, ha chiesto che gli Stati membri debbano mettere in vigore le disposizioni legislative europee (il cosiddetto "termine di attuazione"), regolamentari ed amministrative, indispensabili per conformarsi alla Direttiva, entro 24 mesi dalla sua adozione, invece dei 18 mesi proposti inizialmente dalla Commissione.

In sostanza, l'Italia, se la Direttiva verrà adottata entro il maggio 2004, avrà tempo fino al maggio 2006 per conformarsi... Tempi lunghi, ben oltre l'estrema urgenza che ha determinato il decreto-legge Urbani.

Conclusivamente, ci sembra adatto, per commentare queste disquisizioni legislative (neologismo che sta per "discorso sul modo di redigere le leggi"), il titolo di un film, del 1969, di **Marcello Fondato**, una commediola non entrata nella storia più nobile del cinema italiano (con protagonisti come la Cardinale e la Spaak), ma efficace... ai nostri fini: "Certo certissimo anzi probabile".

© 2004 Key4biz.it

Per approfondimenti, consulta:

Archivio delle News sul Decreto Urbani, la Direttiva europea e la Proprieta' intellettuale

- [Il testo della Relazione Fourtoul sulla "Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle misure e alle procedure volte ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale" \(documento "finale" del 5 dicembre 2003\);](#)

- [Il parere del Comitato Economico e Sociale sulla "Proposta di Direttiva" \(Gazzetta ufficiale del 5 febbraio 2004\).](#)

(05 aprile 2004)