

INTRODUZIONE

Due sfide caratterizzano l'Unione Europea nel passaggio dalla Presidenza irlandese a quella olandese: una spinta ulteriore verso la moneta unica e l'allargamento dell'UE ai Paesi PECO, preparato dal dialogo strutturato. Come azione personale, la Presidenza olandese ha scelto di dare impulso al seguito della Conferenza di Barcellona ritenendo, in continuità con la Presidenza italiana del primo semestre 1996, che il dialogo euromediterraneo per creare una zona di libero scambio non debba essere appannaggio esclusivo dei Paesi del Sud.

Un atteggiamento più prudente e cauto sarà assunto dalla Presidenza olandese nella Conferenza Intergovernativa, destinata a ridisegnare il quadro istituzionale. Le elezioni di maggio nel Regno Unito rischiano di fare slittare alla Presidenza lussemburghese l'intero negoziato lasciando irrisolti nodi cruciali come l'estensione del voto a maggioranza e i criteri di ponderazione del voto.

Lo slittamento della CIG comporterà anche il rinvio temporale dell'allargamento ai Paesi PECO e quello programmato a Cipro e Malta.

Nell'ambito della strategia di preadesione dei PECO si ipotizza un accordo quadro di mutuo riconoscimento, consentendo il libero accesso dei loro prodotti nel territorio dell'Unione Europea.

L'impulso ad una rigorosa politica di bilancio sia a livello comunitario sia nei singoli Stati membri sta connotando la Presidenza olandese nell'avvicinamento alla moneta unica. Non di pari intensità risulta la pressione per il volet fiscale che il governo

italiano considera una delle principali distorsioni del mercato unico.

Il dossier occupazione, ritenuto prioritario dal governo italiano, sarà limitato alla produzione di un rapporto al Consiglio Europeo di Amsterdam sulla falsariga della strategia di Essen che coniuga i risvolti macroeconomici con l'azione sugli aspetti strutturali. Molto dinamica si sta rivelando l'azione della Presidenza olandese per accrescere la liberalizzazione degli scambi sottolineando gli aspetti commerciali. Questa spinta risulta particolarmente utile dato che la Conferenza Ministeriale dell'OMC, a Singapore, ha ottenuto risultati positivi con la prossima rimozione dei dazi doganali per i prodotti dell'informatica.

Ma, aldilà dei programmi della Presidenza di turno, vincolata rigidamente al mandato semestrale, è tutto il quadro comunitario a dare segni di movimento. Dal completamento del mercato interno, basato sulle quattro libertà di circolazione (persone, merci, capitali, servizi), l'Unione Europea si sta evolvendo verso un mercato unico con l'obiettivo finale di divenire un mercato domestico, sotto l'impulso del Commissario Monti. Il tessuto normativo delle 300 direttive del Libro Bianco 1985 (cd. "Pacchetto Cockfield") ormai è destinato a poggiarsi su una solida base monetaria, fiscale, sociale, ambientale.

A questa costruzione futura, ma non lontana nel tempo, ancora incompleta per il deficit democratico che la frena dall'origine, manca una forte spinta alla competitività internazionale, come dimostrato dalle analisi del "Gruppo Ciampi". E' cresciuta l'occupazione, diminuisce l'inflazione ma anche la quota del commercio mondiale. Gli investimenti tendono a rimanere nel territorio dell'Unione Europea sfruttando fenomeni più o meno mascherati di "dumping" sociale. Uno sforzo supplementare si impone per

evitare che l'Unione Europea si chiuda in se stessa, dimostrando che i timori degli Stati Uniti per la "Fortezza Europa" non erano infondati. Una prima risposta potrebbe aversi agli inizi di febbraio, a L'Aja, ad un vertice informale sulla competitività.

La presentazione tempestiva di questo rapporto semestrale, che passa in rassegna il programma della Presidenza olandese e i dossier di maggior rilievo per completare il mercato unico, consente al governo di informare il Parlamento sulla linea che si intende seguire nel negoziato normativo comunitario.

SEMESTRE IRLANDESE

Nell'attuale fase evolutiva del processo comunitario, la Presidenza di turno non si pone l'obiettivo di incrementare la percentuale dei provvedimenti da portare a compimento, essendo ormai consolidato l'"acquis" comunitario delle direttive, ma di verificare il progressivo avvicinamento al programma del Trattato di Maastricht.

Quattro erano gli obiettivi di fondo che la Presidenza irlandese, di turno del secondo semestre 1996, si era prefissa di fare avanzare: la salvaguardia dell'occupazione rendendo più incisivo il mercato interno, la sicurezza dei cittadini, migliorando il funzionamento dei meccanismi di giustizia e rafforzando la lotta alla droga, lo sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione, attraverso il dialogo Euromediterraneo e quello strutturato con i Paesi PECO, la preparazione ulteriore del passaggio alla moneta unica entro il 1° gennaio 1999.

Il Consiglio Europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996 ha potuto verificare

un avanzamento significativo sulle quattro opzioni. La dichiarazione sull'occupazione (Crescita e occupazione in Europa - La via da seguire), programma comune a responsabilità degli Stati membri ma compito prioritario dell'UE, invita gli Stati a creare condizioni favorevoli all'occupazione con incentivi alle imprese e sostegno sociale ai bisognosi. L'accordo sul Patto di stabilità introduce la nozione di una politica di bilancio sana e rigorosa sulla quale si baserà la moneta comune, per la quale è stato determinato il quadro legale dell'Euro e le relazioni con le altre monete.

I Paesi PECO associati parteciperanno ai lavori comunitari nei comitati consultivi per conoscere da vicino i meccanismi normativi ed avvicinarsi in tempi più rapidi all'"acquis" comunitario, essenziale per la futura adesione, e la dimensione mediterranea dell'UE è stata ritenuta priorità assoluta. Entro la fine del 1997, verrà valutata l'efficacia delle misure di lotta contro la droga, svolta attraverso un piano d'azione con riflessi nel settore latino-americano, e il "dialogo strutturato" con i PECO. La ratifica, in tempi brevi, delle convenzioni Europol e del sistema di informazione doganale si muove nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata.

Anche l'avanzamento di dossier settoriali è proceduto regolarmente. La presentazione del Rapporto BARNEVIK, presidente del Gruppo Consultivo sulla competitività (Cd. IV Rapporto CIAMPI, dal nome del primo presidente del gruppo), mettendo in luce la perdita di concorrenzialità dell'Europa rispetto al dinamismo del Sud-est asiatico, indica nell'acquisizione di eccellenza tecnologica e nel completamento del mercato interno le strade da percorrere.

E' stato raggiunto un accordo politico sulla conclusione del Trattato relativo alla Carta dell'Energia e al protocollo sull'efficienza energetica e gli aspetti ambientali, già

firmati da 49 Paesi e provvisoriamente applicati dalla Comunità europea e dagli Stati membri.

L'adozione della direttiva "distacco dei lavoratori" nell'ambito di una prestazione di servizi, con il voto contrario del Regno Unito, è un successo per il volet sociale prevedendo tariffe minime salariali, durata minima delle ferie annuali retribuite, periodi massimi di lavoro e minimi di riposo.

La fissazione del livello minimo dell'aliquota IVA al 15% è un risultato non trascurabile, anche se il nodo della fiscalità dovrà essere affrontato in un quadro globale, come proposto nella "Seconda Relazione Monti" sull'azione comune nel settore fiscale, che intende preparare il terreno ad un accordo generale per garantire politiche fiscali conformi agli obiettivi dell'UE e proteggere le basi imponibili da una concorrenza fiscale sleale.

Un dibattito generale, al Consiglio Trasporti del 12-13 dicembre 1996, ha affrontato la politica ferroviaria per rivitalizzare le ferrovie europee, in continuità con la Presidenza italiana, constatando la generale preoccupazione per il declino di questo sistema di trasporto, mentre continua la discussione sui sistemi per combattere la congestione del traffico nel trasporto su strada.

Un accordo politico è stato raggiunto dal Consiglio Ambiente del 9 dicembre 1996 sul Quinto programma comunitario di azione per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile per garantire un'attuazione più efficace della strategia varata nel 1992, integrando considerazioni ambientali nella politica agricola e dei trasporti. E' proseguito anche il confronto sul programma AUTO-OIL, per definire la strategia di riduzione delle emissioni degli autoveicoli e di miglioramento della qualità dei carburanti.

Il programma della Presidenza olandese si muove su una linea di continuità con il semestre irlandese, sottolineando maggiormente il dialogo euromediterraneo e la competitività europea.

CONFERENZA INTERGOVERNATIVA

Il processo di revisione dei Trattati nell'ambito della Conferenza Intergovernativa è tra le priorità della Presidenza olandese che si muove in linea di continuità rispetto al semestre precedente di Presidenza irlandese e all'azione svolta dall'Italia nel primo semestre 1996.

La Conferenza Intergovernativa costituisce l'elemento qualificante in questa fase della vita dell'Unione e la Presidenza di turno porrà il massimo impegno al fine di rispettare la scadenza per la conclusione dei lavori entro giugno, al Consiglio Europeo di Amsterdam, secondo quanto era stato previsto al Consiglio Europeo di Firenze e confermato a Dublino.

A tal fine, la Presidenza olandese richiede l'attiva collaborazione di tutti i partner europei, nella consapevolezza che su un tema di così grande importanza non può essere sufficiente da sola la determinazione della Presidenza di turno. La base dei lavori sarà costituita dal documento finale presentato a dicembre dalla Presidenza irlandese, in molti casi già prospettato sotto forma di soluzioni redazionali, che presenta un quadro complessivo del consenso che è maturato in questi primi mesi di negoziato.

La nuova Presidenza intende imporre un ritmo serrato ai lavori, concentrando l'attività negoziale sulle questioni politicamente più complesse, che riguardano la revisione dei meccanismi istituzionali, indispensabile in vista dell'allargamento, la politica estera e di sicurezza comune, il rafforzamento del processo di integrazione in materia di giustizia e affari interni, l'introduzione di meccanismi di flessibilità e di integrazione rafforzata nello sviluppo delle politiche dell'Unione. E' intendimento del governo italiano cooperare attivamente per ricercare insieme soluzioni accettabili per tutti, affinché la scadenza di giugno possa essere rispettata, ma avendo ben ferma la necessità di un avanzamento reale nel processo di costruzione dell'Unione europea e mantenendo perciò alto il livello di ambizione del negoziato.

Un primo riscontro è avvenuto durante la sessione ministeriale della CIG, svoltasi a Bruxelles, il 20 gennaio 1997, dedicata al tema delle cooperazioni rafforzate e della flessibilità.

Sul primo tema, l'esecutivo comunitario nelle materie di pertinenza del primo pilastro, senza avere ancora adottato un documento formale propone che le cooperazioni rafforzate, alle quali parteciperebbero solo parte degli Stati membri, debbano ritenersi soluzioni praticabili solo nell'impossibilità di un accordo unanime. Tali cooperazioni comporterebbero l'intangibilità del mercato unico unitamente alle politiche di accompagnamento e a quelle comuni, esigerebbero il rispetto del quadro istituzionale senza creare quadri istituzionali separati come l'Accordo di Schengen, dovrebbero rimanere sempre aperte agli Stati non inizialmente partecipanti.

Sul tema della flessibilità, la delegazione italiana ha presentato una proposta per risolvere nel nuovo Trattato il problema dell'integrazione differenziata all'interno del

quadro istituzionale unico nell'Unione, quando gli Stati membri non possono procedere in modo unitario.

Le integrazioni differenziate non dovrebbero arrecare pregiudizio alle politiche comuni dell'UE nè costituire lo strumento di una minoranza che avanza emarginando gli altri, ma un mezzo per evitare che una minoranza impedisca iniziative condotte in un quadro ristretto con l'accordo della maggioranza.

Alla sessione ministeriale della CIG del 20 gennaio 1997, tre questioni sono state poste ai Ministri dalla Presidenza di turno: se l'applicazione della flessibilità possa essere determinata da una lista positiva o negativa, se la decisione per la procedura di cooperazione rafforzata debba essere presa all'unanimità o a maggioranza qualificata, quale sarebbe il ruolo della Commissione europea.

Nonostante le intenzioni della Presidenza olandese di procedere decisamente sulla Conferenza intergovernativa, sembra emergere una certa cautela nel rispetto della scadenza del negoziato fissata per il Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997. Anche le elezioni nel Regno Unito fanno ipotizzare uno slittamento in autunno del termine indicato dal Consiglio europeo di Firenze.

La scelta dei temi, da parte della Presidenza olandese (estensione del voto a maggioranza, ponderazione del voto), sembrerebbe rispecchiare la volontà di affrontare in tono minore i nodi cruciali della riforma.

QUADRO INTERNAZIONALE

Nel campo delle relazioni esterne, il programma della Presidenza olandese