

III. — LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI PESC.

La partecipazione italiana alle politiche dell'Unione europea in materia di PESC per il 1995 si è inserita in un contesto particolarmente dinamico e complesso.

Nel corso di tale anno la politica estera dell'Unione ha infatti trovato la sua « velocità di crociera » con la soluzione di diverse questioni rimaste in sospeso. Tra queste ultime vanno menzionate in particolar modo da un lato il finanziamento delle attività decise appunto nel quadro istituzionale della politica estera e di sicurezza comune (che, nelle more di una soluzione definitiva, gravano ora in parte sulle disponibilità proprie dell'Unione e in parte direttamente sugli Stati membri); e dall'altro l'attuazione ed il perfezionamento di concrete modalità di collaborazione tra le istituzioni dell'Unione e quelle dell'Unione dell'Europa occidentale (quest'ultima chiamata, a norma dell'articolo J 3, secondo comma del Trattato di Maastricht ad «... elaborare e mettere in opera le decisioni e le azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa»).

Né va scordato che l'entrata di tre nuovi membri ha dato una dimensione più ampia alla stessa politica estera dell'Unione, ma al contempo ha posto nuove sfide alle sue capacità di agire incisivamente con una sola voce.

Il problema prioritario nel campo della PESC per il 1995 è naturalmente rimasta la crisi nell'ex-Yugoslavia, che è stata costantemente all'attenzione delle varie istanze istituzionali dell'Unione, dal Consiglio al Comitato politico ai gruppi di lavoro. L'Unione stessa ha dato un contributo significativo all'avvio a soluzione della grave situazione attraverso una molteplicità di interventi, tra cui la prosecuzione della meritoria opera delle ECMM ('European Community Monitoring Missions') a cui l'Italia partecipa in modo particolarmente visibile, e l'assunzione diretta dell'amministrazione della città di Mostar in vista del ritorno a condizioni di accettabile convivenza in loco tra le popolazioni croata e musulmana.

In stretto coordinamento con l'Unione è continuata poi la missione del controllo dell'embargo sul Danubio, gestita dall'Unione dell'Europa occidentale in quella che va considerata una delle prime attuazioni pratiche dei rapporti di collaborazione tra le due organizzazioni in ottemperanza all'articolo J 3 del Trattato di Maastricht sopramenzionato. L'Italia ha partecipato con personale e mezzi della Guardia di finanza e, attraverso un ufficiale dello stesso corpo, ha anche assicurato il comando dell'intera operazione.

Al fine di sottolineare come la PESC abbia ormai raggiunto una concreta dimensione operativa, può essere ricordato che nel corso del solo 1995 sono state decise nove azioni comuni (di cui quattro sulla Bosnia) e sono state definite ben tredici posizioni comuni (di cui sei sulla Bosnia).

Va da sé che tale dilatazione delle attività della PESC è stata resa possibile da un lato dal progressivo perfezionamento dei meccanismi del secondo pilastro, dall'altro da uno sforzo aggiuntivo che è gravato direttamente sulle strutture di quei Paesi che, come il nostro, sono più attivamente impegnati nel processo di costruzione europea.

Basti citare il contributo dato dal nostro Paese a ben ventotto gruppi di lavoro PESC, che si sono riuniti a cadenza perlomeno men-

sile; ai Comitati Politici, a cadenza di norma bimensile; alla preparazione dei punti PESC trattati mensilmente dai Consigli affari generali; agli incontri di dialogo politico, ai vari livelli, con una lunga serie di Paesi terzi; alla preparazione dei Consigli Europei informali ('gymnich') tenutisi a Caracassonne e a Santander; ed infine alla preparazione dei punti PESC dei Consigli europei di Cannes e Madrid.

Alla normale partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione europea in materia di PESC si è poi aggiunto nel 1995 l'onere della preparazione dei gravosi impegni collegati all'esercizio della Presidenza iniziata il primo gennaio scorso.

L'anno testé passato ha visto pertanto un intenso lavoro, naturalmente aggiuntivo e non sostitutivo a quello ordinario di cui sopra, mirato a porre le basi di un esercizio di Presidenza che col progressivo dilatarsi delle competenze dell'Unione diviene sempre più impegnativo e complesso. Tale lavoro ha riguardato sia l'amministrazione centrale che l'intera rete delle sedi all'estero, destinatarie di una capillare opera di informativa sui nuovi meccanismi PESC e sulle responsabilità connesse all'esercizio della Presidenza che ha fatto anche oggetto di un'apposita 'Guida' a stampa ampiamente diffusa a tutti gli interessati.

L'Italia è entrata a far parte della Troika dell'Unione europea (che come noto raggruppa le Presidenze presente, precedente e successiva) fin dal primo luglio 1995. Da quella data essa ha pertanto partecipato anche a tutti gli incontri ai vari livelli ed ai passi svolti in tale formato.

L'Italia inoltre ha garantito la rappresentanza della Presidenza già per il secondo semestre del 1995 in una serie di Paesi terzi in cui la Presidenza spagnola non era rappresentata, e precisamente Albania, Bangladesh, Bielorussia, Bosnia, Cipro, Congo, Estonia, Guinea, Kazakistan, Lettonia, Lituania, Madagascar, Myanmar, Nepal, Nuova Zelanda, Oman, Qatar, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Sri Lanka, Sudan, Uganda, Uzbekistan, Vietnam e Zambia.

In due sedi, Eritrea e Macedonia, l'Italia ha rappresentato la Presidenza già dall'inizio del 1995.

In tale veste, le nostre Rappresentanze diplomatiche hanno coordinato l'azione delle Ambasciate dei Paesi dell'Unione per quanto attiene alle materie ricomprese nell'ambito di quest'ultima, hanno proceduto a compiere i passi richiesti ed hanno assicurato la costante informazione alle altre Ambasciate su temi inerenti all'Unione.

Anche grazie alla proiezione che le è venuta dal suo ruolo di futura presidenza, l'Italia ha partecipato in modo particolarmente attivo all'azione dell'Unione in tutti i settori prioritari, apportando specifici contributi a ciascuno di essi.

Vanno citati in particolar modo i diritti dell'uomo, a difesa dei quali è stato messo a punto anche grazie al nostro contributo il nuovo 'meccanismo di sospensione' inserito come clausola negli accordi della Comunità con i Paesi terzi. In tema di sicurezza e non proliferazione, l'Italia si è adoperata per il raggiungimento di una azione comune dell'Unione nella forma di sostegno alla proroga illimitata del Trattato sulla non-proliferazione nucleare.

Per quanto riguarda l'OSCE, il nostro Paese ha contribuito alla dichiarazione dell'Unione che, in occasione del 20° anniversario della

firma dell'Atto finale di Helsinki, ribadisce la centralità della nuova organizzazione, ed è stata attiva nel quadro della diplomazia preventiva appoggiando gli sforzi della stessa OSCE nella crisi cecena, nel Nagorno-Karabach in seno al gruppo di Minsk e nelle missioni di diplomazia preventiva in Estonia e Lettonia.

In molti settori l'impegno italiano è venuto poi a collocarsi in una linea di continuità con alcuni assi tradizionali della nostra politica estera, sui quali siano stati ingrado di coagulare più volte il consenso dei nostri partners dell'Unione.

Il nostro Paese, conscio dell'ineludibile appuntamento con l'allargamento dell'Unione europea ad Est ed a Sud, ha proseguito il tradizionale impegno a favore del dialogo strutturato con i Paesi associati anche in materie ricomprese nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione (PESC ed affari interni).

Ciò è stato fatto nella scia dell'iniziativa italo-britannica lanciata nel 1993 e fatta propria dall'Unione europea, che aveva a suo tempo preso atto dell'insufficienza degli accordi di associazione, centrati principalmente sul *volet* economico e aveva proposto misure aggiuntive volte ad assicurare un ancoraggio politico all'Unione delle emergenti democrazie centro-europee.

È stato così promosso un costante miglioramento ed affinamento dei meccanismi del dialogo stabilito con gli associati, mediante incontri periodici a livello di corrispondenti europei e corrispondenti europei associati e promuovendone un esame periodico a livello di Comitato politico. Tra i risultati raggiunti nel 1995 vi sono l'estensione delle disposizioni dell'italo-britannica ai Paesi Baltici a seguito della firma degli accordi di associazione con i medesimi (12 giugno); l'estensione di molte delle misure previste anche a Cipro e a Malta (17 luglio); l'adozione da parte del comitato politico (19-20 ottobre) di 'Guidelines' per l'ulteriore approfondimento della materia tenendo conto in particolare della cooperazione UE-PECO in Paesi terzi.

Importante è stato il contributo italiano al processo di riflessione in tema di politica di sicurezza anche nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale che come noto si avvia ad affrontare il proprio processo di revisione alla scadenza del 1998, conformemente alle disposizioni del Trattato istitutivo di Bruxelles.

L'Italia ha presentato proprie proposte che sono state poi recepite nel contributo della UEO alla Conferenza intergovernativa ed incentrate attorno all'auspicio di una completa integrazione, a termine, della UEO nell'Unione europea stessa.

L'Italia, continuando nella non facile politica di mediazione tra le posizioni spesso anche molto divergenti di taluni partners della UEO, ha promosso insieme con la Gran Bretagna un documento che, nel ribadire la necessità del rafforzamento della dimensione europea di difesa nel contesto di una forte Alleanza atlantica, suggerisce soluzioni pragmatiche volte a rafforzare il ruolo operativo della UEO stessa.

L'Italia ha infine preso parte attivamente anche nel corso del 1995 alle attività del Consiglio d'Europa, in particolare adoperandosi per una ridefinizione dei compiti di tale organizzazione. Il nostro Paese ha apportato un contributo sostanziale nel settore della protezione dei diritti dell'uomo, anche attraverso un rafforzamento della coopera-

zione giuridico-costituzionale con quei Paesi dell'Europa centrale e dell'ex-Unione Sovietica usciti dalla dittatura.

In tale contesto, l'Italia ha continuato ad offrire il proprio sostegno all'azione della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, organismo di consulenza giuridico-costituzionale presieduto dal prof. Antonio La Pergola.

Il nostro Paese è stato poi ugualmente attivo nel processo di allargamento del Consiglio d'Europa a quegli Stati europei i cui ordinamenti si sono ormai venuti ad informare ai principi di un moderno stato democratico. Il nostro obiettivo strategico, sul quale registriamo significative convergenze con i nostri partners, consiste nella creazione di uno spazio giuridico europeo di democrazia e di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Anche grazie all'azione italiana sono così entrati a far parte dell'organizzazione di Strasburgo, nel corso del solo 1995, Lettonia, Albania e Moldavia.

Ugualmente importante è stato il lavoro di preparazione per l'ingresso della Russia (poi finalizzato nei primi mesi del 1996), impensabile ancora solo pochi anni fa e che sancisce la nuova dimensione acquisita dalla più antica tra le grandi organizzazioni europee.

IV. — COOPERAZIONE NEL SETTORE AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA.

1. *Quadro generale e prospettive.*

Nel corso del 1995 sono stati conseguiti alcuni, sia pur parziali, risultati nell'attuazione della libera circolazione delle persone prevista dall'articolo 7a del Trattato di Roma, che doveva entrare in vigore il 1° gennaio 1993, nel quadro del Mercato unico europeo unitamente alla libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi.

La libera circolazione delle persone, che implica l'abolizione dei controlli di polizia alle frontiere interne e il loro spostamento a quelle esterne del territorio dell'Unione, richiede infatti anche l'adozione di misure compensative per far sì che tale libertà non favorisca la criminalità organizzata nelle sue varie componenti.

Fra i risultati di maggior rilievo conseguiti nel 1995 vanno segnalati l'adozione da parte del Consiglio europeo di due convenzioni istitutive, l'una di un Ufficio europeo di polizia e l'altra del sistema di informazione doganale, nonché di due regolamenti riguardanti rispettivamente l'adozione di un modello uniforme di visto e la determinazione dei Paesi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo di visto per l'ingresso nel territorio della UE.

Sempre in tale contesto si è inoltre contribuito all'avanzamento del processo di maturazione del consenso degli Stati membri su iniziative poi recepite nel programma della Presidenza italiana. E ciò al fine di garantirne l'auspicata finalizzazione nel corso del semestre di Presidenza dell'Unione.

In realtà, se una revisione delle norme e dell'organizzazione dei lavori — da realizzarsi in sede di Conferenza intergovernativa per la

revisione del Trattato di Maastricht — è certamente necessaria, non sarà peraltro possibile raggiungere rilevanti progressi concreti se non interverrà, a livello politico, un colpo d'ala per rilanciare l'attività di questo settore, che è indubbiamente molto delicato in quanto ritenuto — da taluni Paesi membri — al confine del « riservato dominio » dello Stato, sia nella normativa che nella prassi.

2. Quadro analitico di sintesi sulle misure attuate per la libera circolazione delle persone.

In ambito Unione europea, le norme relative all'abolizione delle frontiere interne per consentire la libera circolazione delle persone e le misure compensative sono contenute nei seguenti atti o progetti di convenzione:

a) — Convenzione di Dublino del 1990 sullo stato responsabile dell'esame delle domande di asilo.

Detta convenzione tende ad evitare la presentazione contemporanea in vari Stati di richieste di asilo (dette richieste sono spesso manifestamente infondate e vengono presentate unicamente per aggirare la normativa sull'emigrazione). Manca ancora la ratifica dell'Olanda, peraltro preannunciata in tempi brevi, e degli Stati di recente adesione all'Unione.

b) — Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne.

È stata definita nel luglio 1991, ma non è stata firmata a causa della nota controversia su Gibilterra che oppone la Spagna al Regno Unito.

c) — Convenzione relativa al Sistema d'Informazione Europol (SIE).

La Convenzione, che costituisce una delle principali misure compensative per l'abolizione dei controlli alle frontiere esterne, non è stata ancora definita.

Essa riprende la normativa e l'esperienza registrata in materia in ambito Accordo Schengen.

d) — Convenzione Europol.

Come detto sopra, la Convenzione istituita dall'Ufficio Europeo di Polizia è stata firmata il 26 luglio 1995.

In attesa della necessaria ratifica degli Stati membri, le competenti istanze del Terzo Pilastro stanno mettendo a punto altri atti giuridici ed amministrativi (Regolamento finanziario — diritti e doveri degli Ufficiali di collegamento) necessari al funzionamento dell'Ufficio.

e) — Altre misure compensative.

Nel quadro delle misure adottate nel quadro della cooperazione giudiziaria, nel 1995 va ricordata l'adozione della convenzione relativa all'estradizione semplificata, della risoluzione sulle garanzie minime

delle procedure in materia di richiesta di asilo e della Risoluzione sulla ripartizione degli oneri per l'accoglienza dei rifugiati temporanei.

3. *Attuazione dell'Accordo di Schengen.*

La libera circolazione nell'area Schengen è stata attuata a partire dal 26 marzo 1995 fra sette Paesi (Francia, Germania, Benelux, Spagna e Portogallo) ed ha dato in questo primo anno di applicazione risultati soddisfacenti. La Francia ha peraltro sospeso la convenzione alla fine del luglio 1995, a seguito di alcuni attentati terroristici, ripristinandola nel gennaio 1996 alle proprie frontiere aeree e successivamente a quelle terrestri con la Spagna e la Germania.

L'area Schengen si è ulteriormente ampliata con l'adesione dell'Austria avvenuta con decisione del Comitato esecutivo che ha avuto luogo a Bruxelles il 28 aprile 1995. Il negoziato con i cinque Paesi della Unione nordica e cioè con Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia e Islanda è proseguito ininterrottamente nel corso del 1995. I primi tre Paesi, che possono aderire alla convenzione di Schengen in quanto membri della Unione europea, avevano condizionato la loro adesione alla ricerca di un possibile compromesso per Norvegia e Islanda, al fine di preservare l'Unione nordica che opera da circa 40 anni.

Il Comitato esecutivo che ha avuto luogo a l'Aja il 18 aprile 1996 ha infine concesso lo « status » di Osservatore ai cinque Paesi nordici.

L'Italia potrà integrarsi auspicabilmente entro questo anno, quando potrà cioè disporre di una legge sulla protezione delle persone dai dati informatizzati in attuazione della Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa di Strasburgo, il relativo Disegno di legge che era stato approvato quasi all'unanimità dalla Camera dei deputati, si trovava al Senato all'atto dello scioglimento del Parlamento.

Sul piano operativo il Ministero dell'Interno ha completato i tests relativi al collegamento del Sistema nazionale informatizzato con il Sistema centrale con sede in Strasburgo mentre procede sollecitamente da parte del Ministero degli esteri l'informatizzazione di circa 88 sedi della rete diplomatico consolare. Tale informatizzazione è necessaria per il rilascio del visto Uniforme Schengen.