

**ATTI PARLAMENTARI**  
**XIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XIX**  
**N. 1**

## **RELAZIONE** **SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA** **(ANNO 1995)**

*(Articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871)*

***Presentata dal Ministro degli affari esteri***  
**(DINI)**

---

***Trasmessa alla Presidenza il 31 maggio 1996***

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

|                                                                                                    |      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| Relazione sulla partecipazione dell'Italia alle attività dell'Unione europea nel 1995 .....        | Pag. | 5  |
| I. — Il quadro generale e le riforme istituzionali .....                                           | »    | 7  |
| 1. Il quadro generale .....                                                                        | »    | 7  |
| 2. La preparazione della Conferenza intergovernativa .....                                         | »    | 8  |
| 3. Il funzionamento delle istituzioni .....                                                        | »    | 10 |
| 4. Cittadinanza .....                                                                              | »    | 11 |
| 5. UEM .....                                                                                       | »    | 12 |
| 6. Crescita e occupazione .....                                                                    | »    | 12 |
| 7. Il bilancio dell'Unione .....                                                                   | »    | 13 |
| II. — Relazioni esterne dell'Unione europea .....                                                  | »    | 14 |
| III. — Le politiche dell'Unione europea in materia di PESC .....                                   | »    | 17 |
| IV. — Cooperazione nel settore affari interni e giustizia .....                                    | »    | 20 |
| 1. Quadro generale e prospettive .....                                                             | »    | 20 |
| 2. Quadro analitico di sintesi sulle misure attuate per la libera circolazione delle persone ..... | »    | 21 |
| 3. Attuazione dell'Accordo di Schengen .....                                                       | »    | 22 |

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE**  
**SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA**  
**ALLE ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA NEL 1995**

PAGINA BIANCA

## I. — IL QUADRO GENERALE E LE RIFORME ISTITUZIONALI.

### 1. *Il quadro generale.*

Con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, l'Unione europea è passata dal 1° gennaio 1995 da 12 a 15 Stati membri: i nuovi membri hanno mostrato fin dall'inizio piena capacità di contribuire attivamente e con spirito costruttivo alla attività comunitaria. Queste, nel corso del 1995, possono essere considerate le priorità politiche principali perseguite dall'Unione:

a) preparazione della Conferenza intergovernativa ed inizio delle attività del previsto « Gruppo di riflessione »;

b) attuazione della strategia di pre-adesione per i Paesi associati dell'Europa centrale, Malta e Cipro sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo di Essen e degli studi settoriali presentati dalla Commissione;

c) sviluppo della dimensione mediterranea dell'Unione, attraverso la Conferenza di Barcellona, che ha sancito la creazione del partenariato euromediterraneo;

d) rilancio del dialogo transatlantico;

e) proseguimento dell'azione per il rilancio della crescita in Europa, con particolare riferimento alla questione centrale della lotta alla disoccupazione;

f) consolidamento del mercato interno e preparazione del passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria;

g) consolidamento dell'azione dell'Unione nei nuovi settori della PESC e della cooperazione in materia di giustizia e affari interni.

In tutti i settori, l'Italia ha fornito il suo contributo, in coerenza con la sua tradizionale vocazione di convinta adesione al processo di costruzione comunitaria.

Il nostro ruolo ha avuto modo di manifestarsi anche attraverso la prosecuzione dell'esercizio di raccordo tra le « quattro Presidenze »,

avviato nel 1994, che ha dato dimostrazione di costituire un utile strumento per assicurare continuità all'attività comunitaria.

Per il Governo italiano il 1995 ha inoltre costituito l'anno di preparazione del semestre di Presidenza di turno dell'Unione europea, i cui contorni programmatici sono stati esposti, il 5 dicembre 1995, alla Camera dei deputati dal Presidente del Consiglio Dini, alla vigilia del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre. In tale contesto, nel porre in evidenza il carattere assolutamente prioritario che la Conferenza intergovernativa avrebbe rivestito nel quadro del nostro semestre, il Governo ha sottolineato l'imperativo di rilanciare il processo di costruzione europea con nuove idee e con obiettivi al tempo stesso più ambiziosi e più realistici, senza perdere di vista l'esigenza di riavvicinare l'Europa e le sue istituzioni ai cittadini.

Nel definire le linee direttrici della futura Presidenza sui singoli dossier, il Presidente Dini ha in particolare insistito sulla necessità che, sulla base delle determinazioni del Consiglio europeo di Madrid, venissero definiti il calendario degli adempimenti necessari per il passaggio alla terza fase dell'Unione europea e le strategie per dare nuovo slancio e maggiore concretezza alle iniziative di lotta alla disoccupazione, alla luce degli orientamenti definiti dal Consiglio di Essen e confermati da quello di Cannes; è stata altresì sottolineata l'esigenza di perseguire la riflessione sul riassetto delle politiche comuni (in particolar modo politica agricola comune e fondi strutturali) nella prospettiva del processo di ulteriore allargamento dell'Unione.

## *2. La preparazione della Conferenza intergovernativa.*

Nel corso del 1995 è stata avviata l'attività preparatoria della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea. A questo fine, in conformità con le conclusioni del Consiglio europeo di Corfù del giugno 1994, il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte dei conti europea, hanno presentato le proprie relazioni sul funzionamento del Trattato di Maastricht, puntando a fornire un bilancio dei risultati acquisiti e ad individuare le carenze evidenziate dopo l'entrata in vigore. Le relazioni delle Istituzioni, unitamente ai contributi presentati da altre istanze ed organi dell'Unione, sono stati utilizzati dal Gruppo di riflessione, creato ai sensi delle conclusioni del Consiglio europeo di Corfù.

Tale Gruppo, composto da rappresentanti personali dei Ministri degli esteri degli Stati membri e da due parlamentari europei (il popolare tedesco Brock e la socialista francese Guigou), ha iniziato i suoi lavori il 2 giugno 1995 a Messina, in coincidenza con le celebrazioni organizzate dal Governo italiano per ricordare il 40° anniversario della Conferenza svoltasi nella città siciliana e che fu alla base del lavoro negoziale da cui scaturirono i Trattati di Roma.

Nello scorso maggio, anteriormente all'avvio dei lavori del Gruppo di riflessione, il Ministro degli affari esteri ha esposto, innanzi ai due rami del Parlamento, le posizioni del Governo italiano sulla riforma del Trattato (cfr. resoconto stenografico della Camera dei deputati del



23 maggio 1995 e resoconto stenografico del Senato n. 168 del 24 maggio 1995).

Nel corso della presentazione al Parlamento, è stata ribadita la posizione del Governo italiano a favore di una più stretta integrazione europea e di un adattamento istituzionale dell'Unione europea capace di rispondere alle sfide della diversità, della sicurezza e della democrazia. L'imminenza dell'ampliamento, l'esigenza di una proiezione esterna all'altezza delle sfide che attendono l'Europa nei nuovi scenari internazionali, l'esigenza di rispondere alle richieste dei cittadini in termini di sicurezza, di libertà e di occupazione rappresentano altrettante priorità che dovranno essere tenute in considerazione nel quadro del processo di revisione del Trattato.

Le risoluzioni adottate dalla Camera e dal Senato nello scorso maggio hanno confermato il maggioritario sostegno di tutte le forze politiche e parlamentari all'azione del Governo in favore di un ruolo propulsivo dell'Italia per l'approfondimento del processo di integrazione, premessa necessaria affinché l'Europa possa affrontare i decisivi appuntamenti che la attendono prima della fine del secolo (ampliamento, passaggio alla moneta unica, definizione di un nuovo sistema di risorse proprie, creazione di una identità europea di difesa).

Il Gruppo di riflessione, cui ha partecipato quale rappresentante personale del Ministro degli affari esteri italiano il Ministro plenipotenziario Silvio Fagiolo, ha presentato al Consiglio europeo di Madrid un articolato rapporto diviso in due parti: la prima (intitolata « Una strategia per l'Europa ») individua le principali sfide cui l'Unione si troverà confrontata nei prossimi anni ed indica alcune possibili risposte che consentano sia di preservare il modello di integrazione attuale, adattandolo alle nuove realtà politiche ed economiche mondiali ed europee, sia di recuperare l'adesione dei cittadini degli Stati membri al progetto di costruzione europea; la seconda parte (intitolata « Un ordine del giorno commentato ») elenca più in dettaglio le posizioni assunte dai membri del Gruppo sui singoli temi discussi evidenziando come, ad una sostanziale convergenza sulle priorità dell'esercizio di revisione, facciano riscontro sensibilità ancora molto differenziate sulle soluzioni da adottare e sugli emendamenti da apportare al trattato vigente.

Il contributo italiano ai lavori del Gruppo di riflessione si è rigorosamente ispirato alle linee indicate dal Governo al Parlamento nazionale. Unitamente alla Germania, alla Spagna, ai Paesi Benelux, alla Commissione ed al Parlamento europeo, abbiamo prospettato soluzioni ambiziose, capaci di assicurare il rilancio del processo di integrazione nelle tre aree-chiave: la dimensione della cittadinanza (intesa come estensione dei diritti e come migliore tutela della sicurezza contro le minacce derivanti da fenomeni come la criminalità internazionale, il traffico di droga, le immigrazioni illegali, le attività razziste e xenofobe); l'adattamento delle istituzioni nella prospettiva dei futuri ampliamenti (che implica, in particolare, la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata nella sfera comunitaria e una sua significativa introduzione nei settori della politica estera, della giustizia e degli affari interni); il rafforzamento dell'identità estera dell'Unione, even-

tualmente attraverso la creazione di strutture che consentano all'Europa di esprimersi con un volto ed una voce riconoscibili in un quadro di coerenza generale delle relazioni esterne che preservi integralmente le prerogative della Commissione.

In conformità con l'impegno assunto di operare con la massima trasparenza possibile, il Gruppo di riflessione ha avuto, in particolare attraverso il suo Presidente (il Segretario di Stato agli affari europei spagnolo Westendorp, successivamente nominato Ministro degli esteri del suo Paese), regolari contatti con la stampa ed ha altresì mantenuto contatti informativi periodici con rappresentanti dei Paesi candidati all'adesione. Sempre nel quadro del processo di ravvicinamento dei cittadini al processo di integrazione, il Gruppo di riflessione ha posto in rilievo l'importanza di una semplificazione dei Trattati vigenti che ne renda i testi più immediatamente comprensibili a tutti i settori dell'opinione pubblica.

Nel corso del 1995 il Consiglio europeo ha trattato delle questioni relative alla preparazione della Conferenza intergovernativa nelle sessioni formali di Cannes (giugno 1995) e Madrid (dicembre 1995) e durante la riunione informale di Palma di Maiorca (settembre 1995). In particolare nelle conclusioni del Consiglio europeo di Madrid, si sottolinea come il rapporto del Gruppo di riflessione rappresenti una buona base per i lavori della Conferenza. Quest'ultima dovrà esaminare i miglioramenti che occorrerà apportare ai Trattati per adattare l'Unione alle realtà attuali ed alle esigenze future. Il Consiglio europeo ha quindi convenuto sull'apertura formale della procedura di revisione ai sensi dell'articolo N del Trattato, prendendo atto dell'intenzione del nostro Governo di aprire la Conferenza il 29 marzo 1996 a Torino. Sul piano organizzativo e procedurale, il Consiglio europeo ha stabilito che i Ministri degli affari esteri avranno la responsabilità dell'insieme dei lavori e si riuniranno con cadenza mensile, assistiti da un gruppo composto di propri rappresentanti (oltre al rappresentante del Presidente della Commissione) che assicurerà la fase istruttoria del negoziato. Il Parlamento europeo dovrà essere strettamente associato ai lavori della Conferenza ed informative periodiche andranno effettuate a favore dei Paesi candidati all'adesione, a quelli dello Spazio economico europeo ed alla Svizzera.

### *3. Il funzionamento delle istituzioni.*

Per quanto concerne il normale funzionamento delle istituzioni, va ricordato il formale ingresso nell'Unione, dal 1° gennaio 1995, di Austria, Finlandia e Svezia. Lo stesso giorno il Consiglio ha proceduto alla nomina dei nuovi membri di tali Paesi presso la Commissione e le altre istituzioni comunitarie. Il 23 gennaio i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno quindi proceduto alla nomina del Presidente e dei 19 membri della nuova Commissione. Ai Commissari italiani, il professor Monti e l'onorevole Bonino, sono state attribuite importanti competenze relative al mercato interno ed ai Servizi finanziari per il primo ed alla pesca, gli aiuti umanitari e la tutela dei consumatori per la seconda.

Il Parlamento europeo il 12 luglio 1995 ha eletto Jacob Soderman come primo mediatore dell'Unione europea in applicazione dell'articolo 138 E del Trattato.

I rappresentanti dei Governi degli Stati membri hanno proceduto al rinnovo parziale dei membri del Tribunale di primo grado ed al rinnovo parziale della Corte dei conti.

Nel quadro dell'attività legislativa, il 1995 è stato caratterizzato dalla piena applicazione della nuova procedura di « codecisione », che ha consentito di valorizzare il ruolo e la responsabilità del Parlamento europeo nel processo decisionale con esiti certamente soddisfacenti. In un solo caso, il Parlamento europeo ha respinto un progetto comune approvato in ambito di Comitato di conciliazione, impedendo l'adozione della direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche.

Allo scopo di facilitare l'adozione dei provvedimenti legislativi concernenti i programmi pluriennali, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato il 6 marzo 1995 una dichiarazione concernente l'iscrizione delle disposizioni finanziarie negli atti legislativi, ponendo così le basi per il superamento delle difficoltà incontrate nel 1994 in fase di avvio della procedura di codecisione.

Nell'ambito delle relazioni interistituzionali, è da segnalare anche che il Parlamento europeo e la Commissione hanno adottato un nuovo codice di condotta destinato a fissare il quadro nel quale verranno regolati i rapporti tra queste due istituzioni comunitarie.

Progressi sono stati fatti nel conseguimento dell'obiettivo di una maggiore trasparenza nei lavori del Consiglio: è stato in proposito approvato un « codice di condotta » che faciliti l'accesso del pubblico ai processi verbali ed alle dichiarazioni del Consiglio al momento in cui esso agisce nella veste di legislatore. La Commissione ha presentato il secondo rapporto annuale sull'applicazione dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità ed è stata invitata dal Consiglio europeo di Madrid a presentare un rapporto al Consiglio europeo di Firenze sull'applicazione di questi principi alla legislazione comunitaria esistente ed alle proposte presentate. Merita di essere segnalato altresì il rapporto della Commissione, specificativamente denominato « legiferare meno, legiferare meglio », con il quale viene enunciato con chiarezza l'obiettivo di limitare l'azione propositiva solo a quanto effettivamente necessario nell'interesse comune, in una prospettiva di progressiva semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo comunitario.

#### 4. Cittadinanza.

In materia di cittadinanza, è stata adottata una decisione diretta a dare maggiore impulso all'applicazione dell'articolo 8 C del Trattato CE sulla protezione dei cittadini dell'Unione da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari. Qualsiasi cittadino comunitario in un Paese Terzo, in assenza della propria rappresentanza diplomatica, può richiedere ed ottenere protezione consolare da parte della rappresentanza diplomatica di un altro Paese membro. In proposito, è stato rag-

giunto un accordo in seno al Consiglio per l'estensione di tale protezione alla possibilità di emissione di titoli di viaggio per rimpatrio in condizioni di emergenza.

#### 5. UEM.

Nel 1995 il processo di convergenza verso l'obiettivo della stabilità dei prezzi ha fatto registrare progressi apprezzabili: il tasso medio di inflazione dei Paesi della Comunità si è ridotto al 3 per cento. Sul piano del risanamento finanziario, cui l'Italia ha fornito un contributo sostanziale, è continuato il processo diretto al contenimento dei deficit pubblici, anche se non sono stati soddisfatti appieno i criteri di convergenza, essendosi registrato un aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL, che ha raggiunto a livello comunitario il 71 per cento.

Nell'ambito della preparazione della terza fase della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, la cui data d'inizio è stata confermata per il 1° gennaio 1999, il Consiglio europeo di Madrid ha adottato lo scenario per l'introduzione della moneta unica, che è stata denominata « euro », ed ha confermato che la verifica, nel 1998, dei Paesi che, avendo rispettato i parametri di convergenza, potranno fare parte fin dall'inizio dell'Unione monetaria si baserà sui dati relativi al 1997.

Nel corso dei lavori del Consiglio europeo e nelle competenti istanze comunitarie, da parte italiana si è sottolineata l'importanza di una definizione del regime dei rapporti di cambio tra i Paesi che parteciperanno all'UEM fin dal 1° gennaio 1999 e quelli che non parteciperanno. Al riguardo l'Italia ha appoggiato la proposta per la realizzazione di un accordo che, partendo dall'esperienza dello SME, non solo assicuri stabilità dei cambi, ma anche favorisca la convergenza e quindi l'adesione successiva di altri Paesi all'area della moneta unica.

Allo scopo di consolidare il processo verso un più concreto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ed una migliore stima dei criteri di convergenza definiti dall'articolo 109 J del Trattato, il Governo italiano ha quindi contribuito all'approvazione da parte del Consiglio di due proposte della Commissione per l'armonizzazione degli indici dei prezzi al consumo e per l'introduzione, a partire dall'aprile 1999, di un sistema europeo di contabilità nazionale e regionale.

#### 6. Crescita e occupazione.

Il Consiglio europeo di Madrid ha costituito il punto d'arrivo di un processo che ha visto anche nel 1995 il consolidamento dell'orientamento diretto a porre gli obiettivi della crescita e dell'occupazione come temi prioritari della strategia d'azione dell'Unione.

Sono stati fatti progressi non solamente verso l'identificazione degli ostacoli alla riduzione della disoccupazione ma, soprattutto, per quanto attiene agli aspetti macro-economici e strutturali che possono

favorire in maniera sostanziale la creazione di nuovi posti di lavoro. In questo quadro, le raccomandazioni formulate dal Consiglio europeo di Essen in materia di lotta alla disoccupazione sono state tradotte in programmi nazionali pluriennali che comportano misure innovative.

Sulla base dell'azione coordinata dei Ministri dell'economia e delle finanze e di quelli del lavoro e degli affari sociali, Consiglio e Commissione hanno presentato un rapporto comune al Vertice europeo di Madrid, il quale, nell'approvare lo stesso rapporto, ha a sua volta dato mandato ai Consigli settoriali (ECOFIN e lavoro ed affari sociali) ed alla Commissione di seguire costantemente l'attuazione dei programmi poliennali e di presentare una nuova relazione congiunta in occasione della sessione del dicembre 1996.

Da parte italiana, nel condividere le linee generali del rapporto presentato al Consiglio di Madrid, è stato posto in luce il positivo esempio costituito dalla politica nazionale di moderazione salariale concordata con i partners sociali che ha consentito il contenimento delle spinte inflazionistiche — nonostante il deprezzamento della lira — ed il miglioramento della situazione finanziaria delle imprese. In tale ottica, è stato ribadito che la strategia di lotta alla disoccupazione implica la responsabilità non soltanto dei Governi ma anche delle parti sociali.

L'Italia ha inoltre accolto molto positivamente l'accento posto dalla Commissione sulla necessità di dare impulso, anche a fini occupazionali, al settore delle piccole e medie imprese. Al riguardo è stata data piena adesione al rapporto sulle PMI presentato al Consiglio di Madrid che definisce una strategia secondo sei linee di azione. Analogo consenso è stato dato ai programmi ed alle iniziative a favore delle « reti transeuropee » per le quali è stato peraltro richiesto un maggiore riferimento allo sviluppo di interconnessioni con l'area mediterranea.

#### *7. Il bilancio dell'Unione.*

La decisione sulle risorse proprie del 1994, ratificata in corso d'anno dall'Italia, non è entrata in vigore nel 1995 mancando tuttora la ratifica di uno Stato membro: il tetto massimo delle risorse disponibili è rimasto pertanto vincolato alle disposizioni stabilite dalla decisione del 1988 e quindi all'1,20 per cento del PNL. Non si sono peraltro determinate difficoltà di bilancio, per il concorrente effetto positivo delle nuove adesioni, della riduzione della spesa agricola per effetto dell'evoluzione dei prezzi internazionali e di una più rigorosa politica di spesa a livello comunitario, sulla quale hanno convenuto Parlamento e Consiglio in coerenza con i criteri ispiratori delle politiche nazionali di bilancio.

Nella programmazione pluriennale della prospettiva finanziaria dell'Unione, particolare rilievo ha assunto la ripartizione, al Consiglio europeo di Cannes, delle risorse finanziarie destinate alle relazioni esterne dell'Unione, con particolare riferimento ai rapporti con i Paesi mediterranei e con i PECO.

## II. — RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA.

Per quanto concerne le relazioni esterne dell'Unione europea, l'attività svolta nel corso del 1995 ha evidenziato, alcuni importanti elementi di novità, derivanti, da un lato, dall'avvio di due processi negoziali del massimo rilievo, quali lo sviluppo della dimensione mediterranea dell'Unione e il rilancio del Dialogo Transatlantico e, dall'altro, dalla nascita dell'Organizzazione mondiale del commercio, che ha apportato un profondo cambiamento nel quadro delle relazioni economico-commerciali mondiali.

Su tali temi — e nella consapevolezza del ruolo che sarebbe spettato all'Italia durante il primo semestre del 1996 per dare piena attuazione ai risultati raggiunti dalla presidenza spagnola — abbiamo svolto un'importante azione di supporto e stimolo dell'azione di Madrid, che ha contribuito al raggiungimento di due risultati del massimo rilievo politico, quali la creazione del partenariato euro-mediterraneo a Barcellona e il rilancio del Dialogo tra Unione europea e Stati Uniti. È solo il caso di rilevare come questi due risultati si collochino lungo il solco di due direttrici fondamentali della politica estera italiana.

Ciò premesso, appare possibile evidenziare i seguenti filoni, lungo i quali si è svolta l'azione esterna dell'Unione nel 1995.

Per i Paesi dell'Europa centro-orientale, il prossimo avvio del processo di adesione di tali Paesi all'Unione europea ha comportato un'attività particolarmente intensa, mirata principalmente all'attuazione concreta della strategia di preadesione, attraverso gli strumenti delineati ad Essen (Accordi Europei, PHARE, dialogo strutturato, Libro bianco sull'integrazione dei PECO nel Mercato interno). La preparazione del prossimo allargamento dell'Unione rappresenta un obiettivo prioritario dell'azione esterna dell'Italia, che presenta importanti collegamenti con la riforma delle istituzioni comunitarie e delle principali politiche comuni e con la preparazione del nuovo quadro finanziario dell'Unione a partire dal 1999.

In tale contesto, abbiamo assicurato un contributo importante alle decisioni assunte al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995, che ha impresso un'ulteriore accelerazione a questo processo, in vista dell'auspicato avvio dei negoziati di adesione con tutti i PECO associati sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa. La Commissione europea è stata pertanto invitata ad approfondire la valutazione degli effetti dell'allargamento sulle politiche comunitarie (con particolare riferimento alla politica agricola e alle politiche strutturali) e a preparare attivamente i pareri sulle candidature presentate. Questi documenti dovranno essere trasmessi al Consiglio subito dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa assieme a un documento d'insieme sull'allargamento e a una comunicazione sul futuro quadro finanziario dell'Unione a partire dal 31 dicembre 1999.

Nel medesimo contesto, va inoltre rammentato il rilievo delle decisioni assunte dal Consiglio affari generali nelle sessioni del 6 marzo e del 10 aprile. In tale sede è stato infatti ribadito il carattere prioritario delle domande di adesione presentate da Cipro e Malta, i cui negoziati d'adesione verranno avviati sei mesi dopo la conclusione della

Conferenza intergovernativa. Si tratta di una decisione del massimo rilievo politico per un Paese come l'Italia che, negli ultimi anni, ha posto il rilancio della dimensione mediterranea dell'Unione tra le priorità della propria azione esterna.

Lungo la medesima direttrice, va ricordato come il 1995 abbia segnato un salto di qualità estremamente significativo nelle relazioni UE-Turchia. In applicazione delle disposizioni dell'Accordo di associazione del 1963, è stata infatti decisa — al Consiglio affari generali del 6 marzo 1995 la realizzazione dell'Unione doganale tra l'Unione europea e la Turchia (entrata in vigore il 1° gennaio 1996). Tale decisione è stata confermata nella riunione del Consiglio di associazione dell'ottobre 1995, durante la quale l'Unione ha potuto constatare il rispetto da parte turca di tutti gli adempimenti che garantiscono il corretto funzionamento dell'UD.

Particolarmente impegnativo è stato inoltre il dibattito interno all'Unione — che ha visto l'Italia tra i protagonisti — affinché venisse mantenuto un parallelismo tra le aperture politico-economiche e le risorse tecnico-finanziarie in favore dei PECO e l'iniziativa dell'Unione nei confronti della regione mediterranea.

Il successo della Conferenza euro-mediterranea di Barcellona del 27-28 novembre scorso, i risultati conseguiti nel quadro della ripartizione delle risorse finanziarie esterne dell'Unione, la conclusione degli Accordi di Associazione con alcuni dei più importanti Paesi dell'area (Israele, Marocco, Tunisia) hanno comportato un'attività particolarmente intensa, coronata peraltro da importanti risultati concreti. Particolare importanza ha rivestito — e riveste tuttora — la definizione dei seguiti concreti della Conferenza di Barcellona sotto la Presidenza Italiana, che riguardano alcuni dei settori di maggior interesse per lo sviluppo del partenariato euro-mediterraneo (energia, ambiente, industria, cultura, formazione professionale, flussi migratori, statistica, eccetera).

L'Italia ha sempre considerato la Conferenza di Barcellona come un evento chiave nel rapporto tra le due sponde del Mediterraneo e, in tale ottica, abbiamo lavorato per far sì che questo appuntamento rappresentasse un momento determinante per la piena valorizzazione della dimensione mediterranea dell'Unione.

Altro filone di grande rilievo è stato quello delle relazioni transatlantiche, che ha condotto, al vertice di Madrid del 3 dicembre scorso, all'approvazione della Nuova agenda transatlantica e del programma d'azione. I risultati conseguiti con questo appuntamento — alla cui piena attuazione la Presidenza italiana sta conferendo, in questa prima metà del 1996, la massima priorità — sono del più grande rilievo politico e economico, in quanto riguardano non solo una più stretta concertazione su tutti i temi di interesse globale, ma anche l'avvio di una riflessione di più ampio respiro sul futuro del rapporto transatlantico.

Per quanto concerne le relazioni tra l'Unione e il Continente africano, particolare rilievo ha rivestito la conclusione dei negoziati per la revisione di metà percorso di Lomè IV, tesa ad adeguare la convenzione CEE-ACP del 1990 al mutato quadro internazionale. La firma a

Mauritius del Trattato di revisione ha sancito un negoziato particolarmente delicato, in cui la priorità politica di dare una risposta positiva alle aspettative ACP ci ha imposto una difficile mediazione tra le necessarie aperture nel settore della cooperazione economico-commerciale e gli interessi dei nostri comparti produttivi agricoli e industriali.

Particolarmente complesso si è rivelato il negoziato per il rinnovo del Protocollo finanziario che presentava il difficile compito di trovare un buon compromesso tra il necessario aumento degli stanziamenti e la situazione di bilancio del nostro Paese. La soluzione emersa, che ha comportato un incremento dell'impegno finanziario italiano in favore dei paesi ACP nel quadro di Lomé, ha rappresentato una testimonianza concreta dell'impegno del nostro Paese nei confronti dei problemi dello sviluppo: il che non ha mancato di raccogliere ampissimi consensi presso tutti i beneficiari, con importanti ritorni sul piano dell'immagine del nostro Paese presso gli ACP.

L'approvazione nel mese di luglio del mandato per il nuovo Accordo UE-Sudafrica — che dovrà altresì contemplare forme di collegamento triangolare con la IV Convenzione di Lomé — costituisce un risultato importante per i rapporti tra l'Unione e il Sudafrica, anche se l'avvio dei negoziati è stato rinviato per verificare la possibilità di una maggiore incisività della sua parte commerciale. A questo proposito, vale comunque la pena di segnalare che l'azione portata avanti dalla Presidenza italiana ha condotto nei primi mesi del 1996 all'approvazione del mandato per la negoziazione di una zona di libero scambio euro-sudafricana, che realizza un non facile compromesso tra l'esigenza doverosa di assistere la giovane democrazia sudafricana in un delicato momento di transizione e la necessità di assicurare un adeguato livello di tutela per l'agricoltura italiana e comunitaria.

Circa le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati dell'Asia e Pacifico e dell'America Latina, gran parte dell'attività si è concentrata sulla preparazione del prossimo vertice di Bangkok (1-2 marzo 1996), che si è rivelato uno dei momenti maggiormente significativi della Presidenza italiana, e sulla conclusione del nuovo accordo quadro interregionale tra l'Unione e i Paesi del Mercosur. Grande rilievo ha altresì rivestito l'avvio del dibattito interno all'Unione per la conclusione di nuovi accordi con Cile e Messico. Verso la fine del 1995 è stato infatti finalizzato il mandato negoziale per il nuovo Accordo UE-Cile, la cui firma dovrebbe aver luogo entro giugno 1996, mentre proseguono tuttora le discussioni sul nuovo accordo con il Messico, che presenta risvolti estremamente delicati a causa dell'appartenenza di detto Paese al NAFTA.

Grandissimo rilievo ha rivestito infine nel 1995, l'avvio dei lavori dell'Organizzazione mondiale del commercio, che ha richiesto un progressivo aumento dello sforzo di coordinamento delle amministrazioni coinvolte, attesa la tecnicità e varietà dei dossier trattati dalla nuova Organizzazione.

In tale contesto, è solo il caso di segnalare il successo raggiunto con la nomina dell'Ambasciatore Renato Ruggiero alla guida dell'Organizzazione, che, soprattutto nei primi mesi del 1995, ha comportato un'intensissima attività di ricerca di alleanze e di sensibilizzazione dei principali partners economici mondiali.



### 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 particolare 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 Moldova.

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.