

essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici.” Pertanto, prosegue il Consiglio, occorre *“proseguire, approfondire, adattare e completare il processo di riforma avviato nel 1992, estendendolo alle produzioni mediterranee.(...)... consentire il conseguimento di soluzioni economicamente sane e fattibili, socialmente accettabili e tali da garantire redditi equi nonché un giusto equilibrio tra settori di produzione, produttori e regioni, evitando distorsioni di concorrenza. I mezzi finanziari necessari per l’attuazione della politica agricola comune saranno determinati in base alla linea direttrice agricola”*.

Il Consiglio europeo ha inoltre dato alcune **indicazioni di ordine metodologico per quanto riguarda il quadro finanziario**, sottolineando la necessità di attenersi al principio della **“doppia programmazione”** in base al quale *“è opportuno operare una distinzione chiara, nella presentazione e nell’attuazione del futuro quadro finanziario, tra le spese che si riferiscono all’Unione nella sua composizione attuale e quelle riservate ai futuri paesi aderenti.”*

Le **proposte definitive della Commissione** approvate il **18 marzo 1998**, riprendono in larga misura gli elementi annunciati nel luglio 1997.

Il Governo italiano condivide l’impostazione generale dell’Agenda 2000 che risponde all’esigenza di affrontare con coerenza ed in una visione unitaria tematiche così complesse – peraltro, tra loro necessariamente connesse - quali l’allargamento dell’Unione, la riforma delle politiche interne e del quadro finanziario.

In relazione alla **politica di coesione economica e sociale**, l’Italia ritiene che essa debba conservare, nell’ambito della costruzione europea, un valore centrale ed un peso crescente, anche come fattore di riequilibrio in favore delle aree marginali dell’Unione tanto più in un momento in cui l’Unione stessa sta affrontando le sfide della moneta unica, dell’allargamento e dell’internazionalizzazione dell’economia.

Il **processo di allargamento dell’Unione** - inteso in senso più ampio, quindi anche nella sua “direttrice sud” - non deve, tuttavia, far venire meno la necessità di una politica di coesione economica e sociale e di redistribuzione delle risorse e di opportunità verso le aree meno sviluppate che si trovano all’interno dell’Unione nella sua composizione attuale. La sfida, quindi, è quella di assicurare sufficienti risorse alle politiche strutturali, pur in un quadro di rigore di bilancio che miri a far fronte ai costi derivanti dalle prossime adesioni - almeno in una prima fase - nel rispetto del massimale dell’1,27%.

Rispetto alle proposte specifiche contenute nell’Agenda 2000, il Governo condivide la necessità di **ridurre gli obiettivi**, concentrare gli interventi e semplificare le procedure di attuazione. Rimane, peraltro, prioritaria l’esigenza di assicurare per il periodo coperto (2000 - 2006) un volume di risorse

finanziarie analogo - in termini reali - a quello del periodo precedente. Va tuttavia, ribadito che le soluzioni che saranno adottate non dovranno pregiudicare l'impostazione finanziaria e programmatica delle politiche strutturali, le quali dovranno continuare ad assicurare un sostegno adeguato alle attuali aree deboli dell'Unione, a cominciare dal nostro Mezzogiorno.

Per quanto concerne la **Politica Agricola Comune**, l'Italia è stata tra i primi Paesi dell'Unione a sottolineare con forza la necessità di una riflessione coraggiosa sull'evoluzione della PAC al fine di rendere l'agricoltura comunitaria maggiormente competitiva sui mercati internazionali, pur continuandone a preservare la tradizionale natura sociale, ambientale e di tutela dei consumatori.

I percorsi di **riforma delle singole Organizzazioni Comuni di Mercato** ipotizzati dalla Commissione con l'Agenda 2000 hanno denunciato, tuttavia, una mancanza di coerenza con gli obiettivi indicati in certi casi o di coraggio, in altri. Nel caso del settore lattiero - caseario, ad esempio, la proposta di proroga fino al 2006 del sistema delle quote, senza alcuna prospettiva di un superamento di tale regime, ha denunciato la mancanza di una chiara volontà riformatrice; le riduzioni proposte delle garanzie a sostegno del settore zootecnico - caratterizzato da eccedenze strutturali - sono apparse, d'altro canto, troppo timide ed ancora sostanzialmente rivolte a difesa delle produzioni dei grandi Paesi centro - settentrionali.

Nel dibattito che si è sviluppato subito dopo la presentazione delle proposte, l'Italia ha, comunque, contribuito a richiamare l'attenzione del Consiglio sulla necessità di completare il processo di riforma del 1992 - da estendere alle produzioni mediterranee - e di garantire con la riforma un giusto equilibrio tra settori di produzione, produttori e regioni, evitando distorsioni della concorrenza.

In merito alle **prospettive finanziarie** indicate nell'Agenda 2000, la Commissione delinea una strategia complessiva che si pone l'obiettivo di dimostrare che il costo delle prime adesioni non richiede modifiche del tetto delle risorse proprie fino al 2006. Il Governo italiano ritiene, che sarà difficile modificare il tetto dell'1,27% per il periodo considerato: una sana gestione di bilancio dovrebbe, comunque, consentire di prevedere un finanziamento adeguato delle politiche dell'Unione e nel contempo di liberare risorse crescenti, sufficienti per finanziare i costi presumibili di un primo ampliamento almeno fino al 2006.

Per quanto, poi, riguarda le prospettive delle **singole rubriche**, esse nel complesso appaiono come una buona base di negoziato: occorre, tuttavia, far presente che alcuni aggiustamenti anche significativi si rendono necessari per temperare rigore finanziario ed incisività dell'azione dell'Unione. In particolare, il Governo italiano ritiene che si debba ricercare un contenimento

delle spese di funzionamento, ma che sia necessario assicurare dotazioni significative per le relazioni esterne, onde consentire un aumento delle risorse da destinare alla cooperazione mediterranea, che si accompagni all'aumento di quelle a favore dei Paesi candidati.

Stanzamenti adeguati sono anche necessari per il finanziamento **delle politiche interne dell'Unione**, affinché il rigore di bilancio non si traduca nell'impossibilità di realizzare gli obiettivi fissati dai Trattati, quali **la ricerca, la cultura, la formazione, lo sviluppo delle grandi reti**. Ma l'elemento centrale della discussione concernerà le risorse da destinare alle due politiche che da sole assorbono l'80% circa del bilancio comunitario: la politica agricola comune ed i fondi strutturali. Per la **rubrica 1**, occorrerà valutare più attentamente gli effettivi bisogni, tenendo conto anche del minore costo che è derivato in questi anni dal favorevole andamento dei mercati internazionali; per le spese strutturali, bisognerà cercare di assicurare durante l'intero periodo della futura programmazione il livello degli stanziamenti raggiunto nel 1999, evitando il profilo decrescente della spesa proposto dalla Commissione.

Cittadinanza dell'Unione e Libertà fondamentali

Il Trattato di Amsterdam ha marcato un sensibile progresso rispetto a Maastricht per quanto riguarda il riconoscimento di un corpus di diritti fondamentali del cittadino europeo, inserendo un nuovo paragrafo 1 che recepisce esplicitamente i **diritti fondamentali della persona**, non più solo attraverso il rinvio alla Convenzione sui Diritti dell'Uomo.

Di grande rilievo è anche una riforma di carattere procedurale: l'estensione della **competenza della Corte di Giustizia** (operata mediante una riformulazione dell'art. L del TUE) alle materie di cui all'art. F e quindi ai diritti umani, nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei Trattati istitutivi.

Alla competenza della Corte si affianca altresì una nuova **procedura che fa capo al Consiglio Europeo** (rectius: il Consiglio riunito nella composizione dei Capi di Stato e di Governo) che, deliberando all'unanimità e previo parere conforme del Parlamento Europeo "...può constatare l'esistenza di violazioni gravi e persistenti da parte di uno Stato membro dei principi (summenzionati)". In tal caso deliberando successivamente a maggioranza qualificata, il Consiglio può decidere di "...sospendere alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione del presente trattato, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio", fermi restando gli obblighi in capo a tale Stato che derivano dal Trattato stesso. Si tratta di una procedura in larga parte

ispirata ad una specifica proposta italiana e che tiene nel debito conto nuove esigenze che potranno verificarsi con il prossimo allargamento dell'Unione.

Fra le Dichiarazioni approvate assieme al Trattato, merita una menzione particolare quella sulla **abolizione della pena di morte** (la n. 1), frutto di una specifica iniziativa italiana.

Nel corso del 1997, **il mediatore europeo** ha continuato la sua azione volta a rendere le Istituzioni comunitarie più trasparenti per i cittadini. Egli ha avviato di propria iniziativa un'inchiesta a seguito della quale ha emesso delle raccomandazioni con le quali invita diverse istituzioni europee ad adottare delle regole per facilitare l'accesso dei cittadini ai documenti dell'Unione.

Crescita e Occupazione

La Presidenza Italiana aveva segnato l'avvio del graduale coinvolgimento dell'Unione nella lotta contro la disoccupazione, in particolare con il Consiglio europeo di Firenze e con la Conferenza tripartita sull'occupazione.

Grazie anche al nostro impegno in sede di negoziato, **il Trattato di Amsterdam** ha considerevolmente rafforzato il ruolo specifico dell'Unione nel favorire gli sforzi degli Stati per creare occupazione in un quadro di compatibilità con i principi alla base dell'Unione Economica e Monetaria. L'art. 2 del Trattato annovera infatti fra i compiti dell'Unione quello di perseguire "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale". Conseguentemente, "nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si terrà conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato" (art. 127).

Il Titolo VIII del Trattato ("Occupazione") prevede inoltre dei meccanismi volti al rafforzamento del coordinamento comunitario della lotta alla disoccupazione.

Il Consiglio europeo di Amsterdam ha approvato **una risoluzione su crescita e occupazione**, che si colloca nell'ottica di un equilibrio globale fra le istanze del rigore finanziario (rappresentate dal "patto di stabilità") e quelle della crescita.

Tale risoluzione ha costituito la premessa per avviare delle azioni tangibili volte a dimostrare l'interesse dell'Unione per la tematica dell'occupazione. Il Consiglio Europeo di Lussemburgo ha infatti attivato le procedure del Titolo VIII prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Il Consiglio e la Commissione hanno quindi reso al Consiglio europeo una relazione congiunta sulla situazione dell'occupazione negli Stati membri. Sulla base di

tale relazione, esso ha adottato degli orientamenti per il 1998 articolati in quattro assi principali: migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori, rafforzare le politiche in materia di pari opportunità.

Ma è soprattutto **sul piano del metodo** che il Consiglio Europeo del 1997 ha consentito di compiere concreti passi in avanti. Si è infatti convenuto di rafforzare il coordinamento delle politiche nazionali nel quadro di procedure e meccanismi multilaterali che, pur senza possedere la forza cogente prevista in ambito monetario, costituiranno comunque un elemento di riferimento per gli Stati membri ed un'occasione per la Commissione di svolgere un ruolo di impulso.

In questa ottica, il Consiglio Europeo di Cardiff del prossimo giugno procederà ad un esame dei piani nazionali pluriennali per l'occupazione.

Il bilancio dell'Unione

Il Bilancio 1998, definitivamente approvato nel dicembre scorso al termine della procedura di bilancio, prevede in definitiva stanziamenti di impegno per 91.012 MECU – con una variazione del 2,1% rispetto al 1997 – e stanziamenti di pagamento per 83.529 MECU, con un aumento dell'1,41% rispetto all'anno precedente: la spesa da finanziare con risorse proprie è dunque pari all'1,14% del PNL dell'Unione Europea.

Si tratta dunque di bilancio molto moderato, che testimonia la volontà delle due Autorità di bilancio di associarsi allo sforzo imposto dal rispetto dei parametri di Maastricht per il raggiungimento dell'Unione Monetaria. Esso comunque tiene conto delle grandi priorità politiche dell'Unione ed in particolare dell'iniziativa volta al rilancio dell'occupazione voluta dal Parlamento ed approvata al Consiglio europeo straordinario per l'occupazione di Lussemburgo.

Altre politiche settoriali

Per una trattazione di dettaglio delle altre politiche settoriali, si fa rinvio alla relazione semestrale del Governo al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario (ex Articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n.86).

In questa sede, merita peraltro di essere ricordato per la sua rilevanza il **Piano d'Azione per il Mercato Unico** proposto dal Commissario Monti ed approvato al Consiglio di Amsterdam del giugno 1997. Tra gli obiettivi strategici di tale

Piano rientra l'impegno in favore di una progressiva eliminazione delle principali distorsioni ancora esistenti nel mercato europeo. Fra queste, particolarmente rilevanti sono le distorsioni provocate **dall'imposizione fiscale**. La "concorrenza fiscale" fra gli Stati membri non solo costituisce un elemento distorsivo del mercato, ma tende anche ad auto-alimentarsi, in quanto aumenta le difficoltà che gli Stati membri incontrano nel ristrutturare i loro sistemi fiscali. Il processo d'instaurazione di un regime fiscale più coerente all'interno dell'Unione rivestirà dunque nei prossimi anni la massima importanza per assicurare il corretto funzionamento del Mercato Unico.

Sulla base degli impegni assunti dal Consiglio europeo, il Commissario Monti ha proposto un "**pacchetto fiscale**" che è stato approvato - al termine di lunghe discussioni - dal Consiglio ECOFIN nel dicembre 1997.

Il "pacchetto" comprende due elementi essenziali:

- Il c.d. "**Codice di condotta**", che vieta o elimina le misure fiscali nazionali che siano dannose per gli altri Stati membri;
- Le **linee guida** per la tassazione dei risparmi.

I due elementi sopra citati - una volta trasposti negli ordinamenti interni degli Stati membri - avranno certamente un impatto positivo sull'occupazione, potendo consentire una riduzione fiscale sul lavoro senza che ciò si traduca in una diminuzione degli introiti fiscali complessivi.

III Le Relazioni esterne e la Politica estera e di Sicurezza comune

L'azione italiana nel campo delle relazioni esterne dell'Unione e della PESC è stata improntata ad un costante impegno per il rafforzamento dell'azione dell'Unione. Ci siamo in particolare adoperati per assicurarne coerenza ed equilibrio, affinché essa sia espressione di un'Europa ugualmente sensibile alle varie aree geografiche, ivi incluse quelle con maggiori affinità geografiche, storiche, culturali col nostro Paese, dal Mediterraneo all'Europa centro-orientale, dai Balcani all'America Latina.

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam ha operato una revisione approfondita dell'intera materia del secondo pilastro. Diverse delle innovazioni introdotte sono frutto della decisa azione che il nostro Paese ha condotto in sede di Conferenza Intergovernativa, volta in particolare all'introduzione di più forti elementi di sovranazionalità anche nella PESC.

Notevole importanza rivestono le riforme procedurali introdotte:

- Sono stati introdotti due nuovi strumenti: **i principi e gli indirizzi generali e le strategie comuni**. Essi saranno dotati di pieno carattere giuridico e non meramente politico;
- Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam **il Consiglio Europeo** sarà espressamente chiamato a definire i principi e gli orientamenti generali della PESC, e a decidere le strategie comuni;
- Sono state infine introdotte delle innovazioni in materia di **procedure di voto** che tendono a limitare il principio generale del ricorso al voto all'unanimità in materia PESC. In particolare, azioni e posizioni comuni potranno essere approvate a maggioranza qualora esse siano adottate in applicazione di una strategia comune decisa dal Consiglio Europeo. Inoltre, è stato introdotto anche nella PESC il principio, da sempre presente nel pilastro comunitario, per cui l'astensione non osta al conseguimento del consenso (purché gli Stati astenuti non rappresentino più di un terzo dei voti ponderati).

Anche nel delicatissimo settore della sicurezza e difesa si sono registrati progressi che recepiscono talune specifiche esigenze italiane, in particolare in relazione alla progressiva concretizzazione di una dimensione di difesa

dell'Unione e di un progressivo avvicinamento ulteriore della UEO all'Unione stessa:

- il Trattato di Amsterdam ricomprende nella Politica Estera e di Sicurezza Comune fin da ora (e non più a termine come era il caso del Trattato di Maastricht) lo sviluppo graduale di una **politica di difesa comune**, mantenendo la prospettiva che essa conduca ad una difesa comune qualora il Consiglio Europeo così decidesse;
- il nuovo Trattato sancisce il principio della **possibile confluenza a termine della UEO nell'Unione**. Il protocollo sulle relazioni UE-UEO allegato al Trattato prevede un rafforzamento progressivo della cooperazione tra le due organizzazioni, attraverso delle intese bilaterali;
- L'art. J.7., par. 2 sancisce altresì, recependo una precisa proposta italiana, il trasferimento nelle competenze dell'Unione di taluni compiti che implicano il **ricorso a forze armate**. Si tratta specificamente di operazioni di evacuazione di cittadini europei da aree a rischio, protezione all'assistenza umanitaria, peace-keeping e peace-enforcing;
- Il Trattato di Amsterdam pone inoltre in essere una reale **subordinazione giuridica della UEO all'Unione Europea**. Esso dispone infatti che l'Unione si avvarrà della UEO (e non più "richiederà alla UEO") per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione stessa aventi implicazioni di difesa. In tal caso la competenza del Consiglio Europeo a definire orientamenti ex art. J.3 del Trattato di Amsterdam interviene altresì rispetto alla UEO, concretizzando quindi non più un coordinamento orizzontale ma una rapporto di tipo gerarchico.

Il Trattato di Amsterdam istituisce inoltre due organi nuovi: **un Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune ed una Cellula di Pianificazione e di allerta precoce**, entrambi oggetto di un'articolata proposta italiana.

- **L'Alto Rappresentante** avrà il compito di assistere il Consiglio contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza un dialogo politico con i terzi. Si intende in tal modo dare visibilità, continuità e coerenza alla politica estera dell'Unione, che potrà contare su di un'alta personalità dotata di forte proiezione esterna.
- La **cellula di pianificazione e di Allerta precoce** sarà posta alle dirette dipendenze dell'Alto Rappresentante e avrà compiti di valutazione, proposizione di opzioni e di monitoraggio delle situazioni, offrendo quindi all'Unione una struttura permanente in grado di fornire un valore aggiunto considerevole in termini di capacità di analisi e di intervento rapido in caso di crisi.

Ampliamento

Il 1997 è stato un anno decisivo per la configurazione del processo di allargamento. Il tema è stato costantemente dibattuto fra i Quindici e con i Paesi candidati fino al **Consiglio Europeo di Lussemburgo, che ha dato avvio all'ampliamento e ne ha definito la strategia**. Nel corso dell'anno si è sviluppato il confronto fra due posizioni fondamentali: una inclusiva di tutti i paesi candidati all'adesione, l'altra selettiva. L'Italia ha sostenuto la prima opzione fino a richiedere l'apertura contestuale dei negoziati di adesione con tutti i candidati, inclusa la Turchia. Questa impostazione è stata frutto di una valutazione dei rapporti economici con tutti Paesi in questione e di una visione strategica del processo, destinato a produrre effetti moltiplicativi se realizzato in termini globali ed in un'ottica di stabilità complessiva delle ampie aree coinvolte.

L'impostazione globale ed inclusiva che l'Italia ha mantenuto nei negoziati sull'allargamento è stata anche ispirata dalla preoccupazione di non emarginare i candidati più fragili; una netta spaccatura nel blocco dei Paesi aspiranti all'adesione avrebbe potuto provocare crisi internazionali di fiducia e cali netti degli investimenti diretti dall'estero in alcuni di essi.

L'Italia ha sempre ritenuto che l'allargamento rappresenti una opportunità storica per l'Unione; d'altra parte, non ha mai perduto consapevolezza delle difficoltà insite nel processo: i costi, la loro previsione e ripartizione; la necessità di riformare le più importanti politiche interne, a partire dai settori dell'agricoltura e dei fondi strutturali; la necessità di adottare prima dell'ampliamento alcune riforme istituzionali per garantire il funzionamento dell'Unione. Sui primi due aspetti i Quindici non hanno potuto formulare valutazioni definitive; hanno deciso comunque di non rinviare per questo le decisioni politiche necessarie per il lancio del processo di allargamento. In materia istituzionale, invece, la posizione italiana è stata definita in occasione della firma del Trattato di Amsterdam con il deposito della summenzionata **dichiarazione italo-franco-belga** che chiede la revisione della composizione della Commissione europea, la riponderazione del voto degli Stati membri in Consiglio e l'estensione del voto a maggioranza qualificata. Alcuni Paesi candidati hanno manifestato timori per tale Dichiarazione e per l'appello a realizzare le riforme istituzionali prima delle adesioni: è stato spiegato che l'impegno istituzionale, nell'ottica italiana, rientra negli interessi degli stessi

Stati candidati. Soltanto un'Unione efficace e trasparente, infatti, potrà assicurare la loro piena integrazione nel tessuto comunitario

I pareri resi dalla Commissione europea il 16 luglio sul grado di preparazione dei Paesi candidati hanno operato una distinzione su basi tecniche alla quale gli Stati membri hanno dovuto attenersi. Le raccomandazioni di aprire i negoziati in una prima fase solo con sei **paesi - Cipro, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Estonia, Slovenia** - sono state temperate da una serie di disposizioni intese a far salvo il carattere inclusivo dell'allargamento. I **documenti dell' Agenda 2000** hanno infatti tracciato un quadro evolutivo, dal quale risulta l'impegno della Commissione ad assistere nella preparazione all'adesione anche i cinque paesi "outs" - **Lituania, Lettonia, Romania, Bulgaria, Repubblica slovacca** - , per i quali la prospettiva dell'apertura dei negoziati sarà comunque riesaminata annualmente.

Per parte nostra, in vista della decisioni politiche del Consiglio Europeo di Lussemburgo sull'apertura dei negoziati di adesione, abbiamo cercato di introdurre nel disegno del processo di allargamento garanzie per la partecipazione dei paesi candidati meno avanzati ed elementi di rafforzamento del ruolo del Consiglio e dei Consigli di associazione per la gestione del rapporto di partenariato con tutti i paesi candidati. Abbiamo inoltre prestato particolare attenzione al **rafforzamento della strategia di preadesione**, che dovrà reciprocamente impegnare sia gli stati candidati sia l'Unione in relazione all'obiettivo strategico dell'adesione. Abbiamo richiesto pertanto di attribuire al Consiglio il compito di vagliare i **partenariati per l'adesione**, che definiscono obiettivi e mezzi finanziari per l'attuazione della strategia in ogni paese candidato. Il coinvolgimento degli Stati membri avrà almeno tre effetti positivi. In primo luogo, contribuirà a ricondurre ad una dimensione equilibrata il ruolo della Commissione; consentirà di conoscere a fondo i progressi di ciascun paese nella transizione al mercato e in direzione dei criteri fissati dall'Unione; comporterà infine una partecipazione attiva in progetti ed interventi finanziati dal programma PHARE, dalla BEI, dalla BERS o da altre IFI.

Il Consiglio di Lussemburgo ha inoltre deciso di istituire una "Conferenza europea" nella quale possano essere dibattute le tematiche attinenti l'ampliamento con tutti gli attori interessati. Questo foro è destinato a riunire, oltre ai Paesi membri dell'Unione, i dieci PECO, Cipro e la Turchia, sottolineando così il carattere globale del processo.

La prima riunione della Conferenza si è tenuta a **Londra il 12 marzo**. In quella sede, è stata sottolineata in particolare l'esigenza di una cooperazione rafforzata nel settore della lotta al crimine organizzato ed al traffico di droga. Sulla base

dei risultati di Londra, è stata avviata l'elaborazione di un **Patto di preadesione in materia Giustizia e Affari Interni**.

In polemica con le conclusioni di Lussemburgo, che ritiene dilatorie quanto alle prospettive di adesione della **Turchia** alla UE, Ankara ha rifiutato di partecipare alla Conferenza di Londra.

E' importante che l'attuale fase di incomprensione fra l'Unione e la Turchia venga superata rapidamente evitando l'insorgere di pericolosi sentimenti di esclusione e di rivalsa. A tal proposito, occorrerà adoperarsi per conciliare Ankara con il processo di ampliamento delineato a Lussemburgo, incoraggiando la sua partecipazione alle prossime sezioni della Conferenza europea.

Il rilancio di una strategia nei confronti di Ankara che faccia riferimento ad una prospettiva di adesione è opportuno anche per dare respiro ai negoziati di adesione con Cipro. Permanendo il rifiuto della comunità turco cipriota a parteciparvi, non è stato infatti finora possibile formare una delegazione negoziale che rappresenti le due parti dell'isola.

Relazioni con i PECO ed i paesi della CSI.

In un contesto caratterizzato da crescita economica, progressi nella transizione al mercato, aumento degli scambi e degli investimenti le relazioni **con i dieci PECO** candidati all'adesione (Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Ungheria, Slovenia, Romania, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania) si sono ampliate ed intensificate. La cooperazione istituzionale ai sensi degli **Accordi di associazione (Accordi europei)** è proseguita attraverso le regolari riunioni dei Consigli e dei Comitati di associazione, al livello ministeriale e di alti funzionari. L'Unione ha insistito sulla necessità di dare puntuale applicazione agli Accordi europei, particolarmente in materia commerciale: in questo quadro non sono mancate misure di difesa commerciale a fronte di violazioni degli accordi, soprattutto nei casi di dumping. D'altra parte, si sono moltiplicate le occasioni di incontro per la soluzione delle controversie commerciali. Consigli e Comitati di associazione hanno esteso la propria competenza a problematiche relative alla strategia di preadesione tracciata dall'Unione con questi Paesi nel quadro dell'allargamento dell'Unione, esaminando, ad esempio, l'uso del programma PHARE e l'opera di recepimento dell'acquis comunitario.

Alla grande espansione dei rapporti con i PECO ha fatto riscontro un'evoluzione importante delle relazioni **con la Russia, l'Ucraina e gli altri Paesi della Comunità di Stati Indipendenti (CSI)** sorti dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica: con essi l'Unione ha stipulato **Accordi di partenariato e**

cooperazione. In questi Accordi vi è una clausola (“rendez vous”) che permetterebbe già nel 1998 di procedere alla istituzione di zone di libero scambio: si tratta di disposizioni non immediatamente operative, volte ad incentivare l’attuazione di politiche di riforma in questi stati. L’Unione ha prestato particolare attenzione alle relazioni con la Russia e l’Ucraina. L’APC con Mosca è entrato in vigore il primo dicembre del 1997 ed ha consentito un riesame globale ed un rilancio organico dei rapporti con la Federazione russa. Un processo analogo è stato avviato con l’Ucraina agli inizi del 1998. Lo sviluppo della cooperazione economica con Mosca e Kiev è essenziale per preservare condizioni di fiducia nelle prospettive dell’allargamento dell’Unione. Nella medesima ottica è importante un potenziamento delle risorse del programma TACIS, destinato ai paesi CSI, ed un suo uso efficiente. Su questo sfondo valutiamo con molto favore la progressiva estensione della rete di Accordi di partenariato e cooperazione con questi paesi; fra di essi meritano particolare attenzione Kazakistan ed Azerbaigian per l’eccezionale potenziale energetico. Gli APC con tutti i paesi della CSI consentiranno l’avvio di una cooperazione economica globale e del dialogo politico, determinando un vero e proprio ancoraggio di questi paesi all’Unione Europea.

Relazioni con i paesi dei Balcani occidentali

Le relazioni dell’Unione Europea con i paesi dell’area balcanica risentono del mancato ristabilimento di condizioni di pace e di sicurezza. L’applicazione degli accordi di Dayton non è ancora soddisfacente, mentre in alcuni Paesi permangono focolai di crisi, gravi carenze costituzionali, violazioni dei diritti umani e delle minoranze. **Per i Balcani** l’Unione ha **adottato nel 1996 un approccio regionale**, inteso a promuovere rapporti di buon vicinato, quale condizione per la conclusione di nuovi accordi, in una prospettiva di rafforzamento equilibrato dei legami con tutti gli Stati dell’area.

In questa prospettiva il Consiglio ha varato nell’aprile del ’97, i cosiddetti “**principi della condizionalità**”, vale a dire una strategia d’azione globale nei confronti dei Paesi della ex- Jugoslavia e della regione dei Balcani occidentali, volta a stabilire un legame tra la concessione di preferenze commerciali, di aiuti finanziari e lo stabilirsi di relazioni contrattuali da un lato, e il rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti delle minoranze e del passaggio all’economia di mercato, dall’altro.

I rapporti stilati dalla Commissione non hanno finora registrato progressi tali da consentire l’elaborazione di nuovi accordi. **I rapporti con Repubblica Federale di Jugoslavia e Croazia** non hanno base contrattuale ed il programma

PHARE è stato sospeso. Dopo l'inizio della crisi del Kosovo nel marzo 1998 l'Unione ha adottato sanzioni finanziarie nei confronti della RFI.

Segnali più netti di miglioramento sono pervenuti dalla Macedonia per la politica di buon vicinato perseguita e per i notevoli progressi interni: la situazione politica ed economica non ha tuttavia fatto ancora registrare un consolidamento tale da giustificare un'elevazione dei rapporti contrattuali con l'Unione.

In Bosnia, l'Unione ha sviluppato un'azione volta a favorire l'attuazione degli Accordi di Dayton e lo sviluppo di standards di democrazia e di civile convivenza, nel cui quadro sono state adottate **quattro azioni comuni** (con relativi consistenti impegni finanziari) finalizzate a sostenere i processi elettorali previsti dagli accordi di pace nonché l'azione condotta dall'Alto Rappresentante Carlos Westendorp nel quadro istituzionale previsto dagli Accordi di Dayton e due posizioni comuni finalizzate a rimuovere gli ostacoli al processo di pacificazione.

Notevole è altresì l'impegno finanziario profuso dall'Unione, anche attraverso il **programma PHARE**, per la ricostruzione della Bosnia. In occasione della Conferenza dei donatori organizzata dalla Commissione e dalla Banca mondiale nel luglio'97, l'Unione ha fornito un contributo di oltre 250 milioni di ecu, (sempre nel quadro stabilito dai principi di condizionalità) risultando il primo contributore nell'ambito della Comunità internazionale.

Sempre nell'area balcanica un discorso a parte merita l'Albania, dove a partire dal mese di marzo si è sviluppata una situazione di grave emergenza che ha rischiato di degenerare in anarchia. Su Tirana si sono pertanto concentrati gli sforzi diplomatici ed operativi dell'Italia che hanno portato alla costituzione di **una Forza Multilaterale di Protezione a guida italiana**. Su incarico delle Nazioni Unite, la Forza multilaterale - composta da Paesi membri dell'UE e da altri appartenenti alla regione - aveva come missione di creare una cornice di sicurezza per le operazioni umanitarie di emergenza e a favorire il processo di riconciliazione nazionale. Essa ha concluso con successo il suo mandato dopo quattro mesi di permanenza. Nel porre termine all'operazione, l'Italia ha predisposto sul piano bilaterale tutta una serie di misure di sostegno al Paese ed ha incoraggiato l'adozione di analoghe misure sul piano multilaterale.

In tale contesto l'Unione Europea ha adottato nel giugno'97 una **posizione comune** con cui si propone di proseguire l'aiuto umanitario e di sostenere il processo di democratizzazione del Paese. La Commissione inoltre ha deciso di stanziare **1,5 milioni di ecu** per sostenere il processo elettorale del Paese sotto la supervisione dell'OSCE. Una conferenza internazionale dei donatori in favore della ricostruzione dell'Albania si è tenuta a Bruxelles nell'ottobre'97.

Mediterraneo

E' proseguita attivamente anche nell'anno appena trascorso quella vasta impresa di cooperazione regionale rappresentata dal **Partenariato Euro-Mediterraneo**, istituito con la Conferenza di Barcellona nel 1995, e che rappresenta per la politica comunitaria una strategia integrata e ad ampio raggio finalizzata ad accrescere il livello di stabilizzazione della regione.

L'Italia ha continuato anche nel '97 ad avere in questo ambito un ruolo fortemente propulsivo sia nelle procedure di dialogo che nella messa a punto degli strumenti d'intervento, che hanno dato forma e sostanza al nuovo processo.

In particolare, dopo i deludenti risultati della seconda Conferenza di Malta, il nostro Paese si è fatto promotore della convocazione di **una riunione di metà percorso**, ottenendo che essa si tenga significativamente a **Palermo (nel giugno 1998)**, per un esame di quello che è stato finora prodotto di concreto dal Partenariato, ma soprattutto per avviare un'opera di consolidamento e di rilancio del processo di Barcellona.

In tale prospettiva l'Italia si è fortemente attivata per ravvivare l'esercizio finalizzato alla definizione di un **Piano d'Azione** - la cui idea risale alla Presidenza italiana - che dovrebbe fungere da guida per i futuri lavori volti a dare concreta espressione alla sicurezza nella regione, ancora oggi messa a dura prova da conflitti, crisi e tensioni, a cominciare dal conflitto medio orientale, al cui superamento il Partenariato cerca di contribuire con la creazione di condizioni favorevoli. Anche se il lavoro nell'ambito del primo Capitolo (politica e sicurezza) ha subito rallentamenti per i condizionamenti imposti dal processo di pace arabo-israeliano, è significativo che si siano potuti conseguire progressi sul terreno delle riflessioni sul progetto di una **"Carta per la pace e la stabilità" nella regione euromediterranea**.

I passi in avanti compiuti nel dialogo di cooperazione multilaterale si completano e si integrano con i progressi compiuti nel campo delle relazioni bilaterali. Nel 1997 è stato firmato l'**accordo di associazione con la Giordania**, sono state ultimate le procedure di ratifica dell'**accordo con la Tunisia** e si è tenuta la prima sessione negoziale con l'Algeria. Sono state inoltre approvate le direttive di negoziato con la Siria. Sono infine in corso dei negoziati con l'Egitto, cui l'Unione ascrive particolare importanza per il ruolo chiave che questo Paese riveste per la stabilità dell'area.

La difficile situazione di stallo che continua ad attraversare **il Processo di Pace in Medio Oriente** è stata nel corso del '97 costantemente all'attenzione dei

quindici ministri degli Esteri dell'Unione. Il Consiglio Europeo di Amsterdam ha lanciato in giugno, con il convinto appoggio del nostro paese, **un "appello dell'Unione europea in favore della pace"** nella regione, invitando in particolare i dirigenti israeliani e palestinesi a proseguire i negoziati per ottenere dei progressi nell'applicazione dell'accordo interinale e dell'accordo di Hebron, a riprendere le trattative sullo statuto definitivo e ad astenersi da qualunque iniziativa unilaterale controproducente ai fini di una rivitalizzazione dei negoziati. In tale contesto l'Unione si è fortemente attivata per una ripresa del dialogo tra le parti, favorendo, tra l'altro, con il nostro attivo sostegno, **l'adozione di un codice di condotta** inteso ad evitare il prodursi di nuove tensioni sul terreno ed a assicurare ciascuna delle due parti circa le intenzioni dell'altra, per ridare stabilità al processo negoziale.

L'azione dell'Unione, portata avanti in costante raccordo con i paralleli sforzi condotti da parte degli Stati Uniti, si è sviluppata anche attraverso una serie di contatti diplomatici che le due Presidenze di turno hanno periodicamente assicurato con i Paesi dell'area, cui si è affiancata **l'incessante attività svolta dall'Inviato speciale dell'Unione, Amb. Moratinos**, il cui mandato è stato prorogato fino alla fine del 1998.

Per quanto concerne l'**Iran**, il nostro Paese si è adoperato con particolare energia per superare la crisi intervenuta con l'Unione europea nell'aprile 1997, a seguito della pubblicazione, da parte della Magistratura tedesca, della sentenza sul **"caso Mykonos"**: è grazie infatti anche agli sforzi dell'Italia, ed alla sua paziente opera di tessitura diplomatica tra l'Unione Europea ed Iran, se è stato possibile far rientrare nel novembre 1997 gli Ambasciatori europei che erano stati richiamati da Teheran all'inizio della crisi, definitivamente risoltasi successivamente, nel febbraio 1998.

Quanto alla situazione politica in **Algeria** lo sforzo dell'Unione è stata principalmente finalizzato all'eleborazione di una strategia di rilancio dei rapporti tra l'U.E. e il Paese nordafricano, decisa al vertice informale dei ministri degli Esteri di Mondorf che ha consentito, nel novembre 1997, l'effettuazione dell'incontro del Capo della diplomazia lussemburghese, Poos, nella sua qualità di Presidente di turno del Consiglio dell'Unione, con il suo omologo algerino, Attaf. L'Italia, oltre a sostenere con decisione l'intensificazione dei rapporti tra i Paesi dell'Europa e l'Algeria a livello governativo, ha inoltre mirato ad incoraggiare contatti tra la società civile europea ed algerina, con scambi di visite a livello parlamentare, e di esponenti del mondo della cultura, del giornalismo, dell'associazione e dei sindacati, quale elemento rilevante per favorire una accresciuta reciproca conoscenza e comprensione.

Sempre nel quadro mediterraneo occorre anche menzionare il coordinamento con i Paesi arabi che ha conosciuto un altro momento significativo con la riunione ministeriale tra U.E. e i responsabili delle diplomazie del G.C.C. (**“Gulf Cooperation Council”**) svoltasi a Doha il 7 febbraio 1997, e l'organizzazione di una missione di monitoraggio elettorale nello **Yemen**, in occasione delle elezioni generali del 27 aprile 1997, che ha contribuito a sostenere l'evoluzione democratica e pluralistica del paese meridionale.

Relazioni transatlantiche

Il rafforzamento dei legami tra **l'Unione Europea e gli Stati Uniti** è proseguito attraverso l'attuazione della **Nuova Agenda Transatlantica (NTA)** e del **Piano d'Azione comune**, adottati a Madrid nel dicembre 1995, che costituiscono congiuntamente strumenti dalle grandi potenzialità per il pieno sviluppo del dialogo euro-americano.

Nel corso dell'anno si sono svolti infatti due vertici Unione Europea - Stati Uniti, il 28 maggio all'Aia e il 5 dicembre a Washington. In entrambe le occasioni sono stati constatati i progressi compiuti nell'applicazione della *Nuova Agenda Transatlantica*. I due vertici hanno inoltre permesso di verificare una accresciuta sintonia ed importanti convergenze in relazione alle strategie da adottare in alcune delle più rilevanti crisi regionali tra cui il processo di pace in Medio Oriente, l'Iran, l'Iraq e l'Algeria, nonché il ruolo della Turchia nel processo di ampliamento dell'Unione Europea. Al vertice di Washington è stata emanata una dichiarazione congiunta sul commercio elettronico, prima iniziativa bilaterale euro - americana in un settore di importanza crescente.

Con **l'intesa Brittan-Eizenstat dell'11 aprile** ha avuto inizio un negoziato per la soluzione definitiva del contenzioso euro-americano in materia di leggi extraterritoriali, principale motivo di incomprensione tra Stati Uniti ed Unione Europea negli ultimi anni.

La cooperazione economica tra le due sponde dell'Atlantico ha fatto registrare risultati significativi, tanto sul piano bilaterale (accordo di equivalenza veterinaria), quanto su quello multilaterale; sotto quest'ultimo profilo, le frequenti consultazioni a Ginevra nelle fasi conclusive dei negoziati OMC sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari hanno contribuito in maniera decisiva al raggiungimento dei rispettivi accordi. A novembre si è tenuta a Roma la terza edizione del **“Transatlantic Business Dialogue”**, foro di consultazione tra operatori economici europei ed americani, e fonte di ispirazione per le scelte governative di cooperazione transatlantica. Al vertice di Londra (18 maggio 1998) sarà ribadita la volontà comune di rilancio delle