

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIX
n. 3

RELAZIONE **SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA** **(Anno 1997)**

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

Presentata dal Ministro degli affari esteri
(DINI)

Trasmessa alla Presidenza il 1° giugno 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

I. — Il quadro generale e le prospettive dell'integrazione europea	Pag.	7
II. — I progressi compiuti ed il funzionamento dell'Unione nel 1997	»	11
Il trattato di Amsterdam	»	11
Il funzionamento delle istituzioni	»	12
UEM	»	13
Agenda 2000	»	15
Cittadinanza dell'Unione e libertà fondamentali	»	19
Crescita e occupazione	»	20
Il bilancio dell'Unione	»	21
Altre politiche settoriali	»	21
III. — Le relazioni esterne e la politica estera e di sicurezza comune	»	23
Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam	»	23
Ampliamento	»	25
Relazioni con i PECO ed i paesi della CSI	»	27
Relazioni con i paesi dei Balcani occidentali	»	28
Mediterraneo	»	30
Relazioni transatlantiche	»	32
Africa sub-sahariana	»	33
Asia-Oceania	»	34
America Latina	»	35

Paesi ACP	Pag.	36
Politica commerciale — OMC	»	37
Relazioni con le altre organizzazioni internazio- nali	»	37
IV. — Cooperazione nel settore giustizia e affari interni	»	39
Le innovazioni introdotte dal Trattato di Am- sterdam	»	39
I progressi compiuti nel 1997	»	40

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA
(Anno 1997)

PAGINA BIANCA

I Il quadro generale e le prospettive dell'integrazione europea

Tanto durante la **Presidenza Olandese** quanto durante quella **Lussemburghese** hanno trovato conferma le grandi priorità politiche che hanno caratterizzato gli ultimi anni della vita dell'Unione. Il 1997 ha visto la maturazione di alcuni processi di lungo corso e l'avvio di altri capitoli di notevole portata dell'integrazione europea. Meritano in particolare di essere ricordati:

- la conclusione della Conferenza Intergovernativa e la firma del nuovo **Trattato ad Amsterdam** (giugno);
- l'avvio del processo di **ampliamento** nel Consiglio di Lussemburgo (dicembre)
- la conclusione della fase preparatoria per l'**Unione Economica e Monetaria**;
- l'elaborazione di una nuova **strategia per l'occupazione** nel Consiglio straordinario di Lussemburgo (novembre);
- l'avvio delle discussioni per l'**"Agenda 2000"**;
- il nuovo piano d'azione per il **mercato interno** e, nel suo ambito, il nuovo impulso al ravvicinamento dei regimi fiscali;
- lo sviluppo dell'azione dell'Unione nel **mediterraneo**;
- il rafforzamento dell'azione dell'Unione nei settori della **PESC** e della cooperazione in materia di **Giustizia e Affari Interni**

Ma, naturalmente, all'integrazione europea non si applica l'anno fiscale. Un bilancio dei progressi compiuti non deve quindi necessariamente prendere come termine di riferimento il 31 dicembre, ma può essere più utilmente ricondotto a dei momenti particolarmente significativi del cammino dell'Europa. A tal proposito, la decisione sull'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria costituisce l'occasione non solo per un bilancio consuntivo, ma anche per una riflessione sulle prospettive del processo di integrazione.

Le **decisioni consiliari dell'1-3 maggio 1998** rappresentano una tappa cruciale per l'Europa ed un successo di straordinario rilievo per il nostro Paese. Tutti gli obiettivi italiani sono stati raggiunti: la partenza della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) nei tempi previsti dal Trattato; la nostra partecipazione sin dall'inizio; l'avvio della moneta unica con una massa critica di Paesi tale da assicurare equilibrio e credibilità all'UEM; la puntuale nomina dei vertici della banca centrale europea (BCE), pur con la parziale dissonanza costituita dalla sofferta e forzata soluzione che ha prevalso per la nomina del

Presidente; la nomina di un autorevolissimo esponente italiano nel Comitato Esecutivo della BCE.

Avviato il percorso che condurrà alla moneta unica, non si volta pagina. Fino almeno al 2002, l'UEM resterà esposta a regressioni ed incidenti di percorso. In alcuni Stati membri il consenso popolare intorno all'Euro andrà consolidato. Le disposizioni del Trattato e del patto di stabilità imporranno la definitiva interiorizzazione di quella cultura della stabilità che ha consentito il rientro nei parametri di Maastricht. Ciò vale per tutti i membri dell'UEM, quindi anche per l'Italia che, tra l'altro, si porta dietro un debito pubblico ancora molto elevato ancorché in confortante discesa.

Se la moneta unica resta opera da curare e consolidare senza rilassamenti, è innegabile che altrettanto importanti priorità si presenteranno nei prossimi mesi in campo europeo. Rispetto ad esse bisognerà misurarsi ed in effetti da parte italiana si è già sedimentato un importante patrimonio di riflessioni, che verrà tradotto, in funzione delle scadenze operative, in linee di azione negoziale.

Il passaggio alla moneta unica ed il confermarsi della ripresa economica rendono ancora più urgente l'intensificazione a livello europeo della **lotta alla disoccupazione**. Il Consiglio europeo straordinario dello scorso novembre ha segnato sul piano metodologico e concettuale un importante passo in avanti. L'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam costituirà un altro elemento di rafforzamento della capacità (anche giuridica) dell'Unione di affrontare il tema del contenuto occupazionale della crescita economica. Ma è soprattutto attraverso il coordinamento economico (e l'"Euro x" potrà svolgere in prospettiva un ruolo centrale) che sarà possibile elaborare strategie di ampio respiro ed azioni concrete. Non si tratta soltanto di operare in favore di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, ma anche di investire selettivamente in infrastrutture e formazione del capitale umano, di promuovere l'adattabilità delle imprese, di semplificare l'ambiente amministrativo, di abbattere le numerose barriere corporative che ancora resistono alla logica del mercato senza frontiere. Il completamento dell'UEM comporterà un inevitabile effetto di trascinamento nel settore fiscale che è decisivo ai fini del corretto funzionamento sia della moneta unica sia del mercato interno (il Commissario Monti ha più volte richiamato l'attenzione sugli effetti distorsivi e penalizzanti per il lavoro della mancata armonizzazione fiscale europea). Su questo insieme di temi, come su quelli della riorganizzazione delle forme e degli orari di lavoro in società avanzate e fortemente terziarizzate come quelle dell'Unione Europea, l'Italia potrà svolgere un ruolo di impulso.

L'accoglimento nell'Unione Europea dei Paesi candidati sulla base di un processo globale ed inclusivo ha per noi rilevanza strategica. Motivazioni ideali

(estendere un modello di integrazione che ha assicurato democrazia, pace, prosperità e solidarietà, sulla base di regole comuni liberamente accettate), concreti interessi geopolitici ed economici (più rilevanti per noi che per molti altri partners dell'Unione) sono alla base di questo atteggiamento. La priorità dell'ampliamento non può peraltro renderci indifferenti alla dinamica ed alla natura del relativo processo. In altri termini non vogliamo un allargamento "qualsiasi" ma un'evoluzione dell'esperienza di integrazione che concili in modo equilibrato le ragioni dell'approfondimento con quelle delle nuove adesioni.

Da qui la centralità del negoziato "**Agenda 2000**" e del rilancio della riforma istituzionale.

Le proposte della Commissione sulla **politica agricola comune (PAC)**, sulla politica strutturale e sul futuro quadro finanziario dell'Unione rappresentano una preziosa piattaforma per un negoziato che si annuncia di straordinaria complessità. Nella nostra ottica, queste proposte devono essere valutate alla luce della "mutazione genetica" che la moneta unica comporta (e di cui si sarà pienamente consapevoli solo tra qualche anno) ed in una prospettiva di avvenire. Nel difficile contesto attuale, con larghi settori dell'opinione pubblica europea ancora perplessi rispetto all'Euro, è condivisibile l'opzione di mantenere al **bilancio comunitario** le sue attuali dimensioni. Ma è evidente che dopo il 2006 l'Unione ampliata dovrà dotarsi di mezzi adeguati ad accompagnare e stabilizzare l'Unione monetaria. Bisogna porre mano ad una riflessione sul bilancio dell'Unione che consenta di correggere alcune delle attuali distorsioni (ad esempio l'eccessivo contributo di Paesi come la Germania) senza attenuare (anzi esaltando) gli effetti redistributivi. Coerente con le sue visioni di fondo, l'Italia si batterà contro le logiche del "giusto ritorno" (che, se generalizzate, determinerebbero la condanna a morte dell'UEM), per un mantenimento (con indispensabili adattamenti) della **politica strutturale e di coesione**, per un profondo ripensamento della PAC. Non si tratta solo di proseguire nel passaggio del sostegno ai prezzi al sostegno ai redditi e di avviare il necessario riequilibrio fra produzioni continentali e mediterranee ma anche di rivedere il peso della PAC nel bilancio dell'Unione. Quest'ultimo non potrà infatti crescere ed assumere una funzione di stabilizzazione (indispensabile in un contesto di Unione Economica e Monetaria) fino a quando quasi il 50% delle sue dotazioni saranno destinate all'agricoltura. L'Agenda 2000 può costituire l'occasione per una redistribuzione della spesa comunitaria, attraverso proposte fortemente innovative (introduzione di co-finanziamenti, graduale superamento della linea direttrice agricola). Siffatti sviluppi libererebbero risorse non solo per la politica strutturale (destinata fisiologicamente a crescere per l'allargamento e l'UEM) ma anche per altre spese, oggi mortificate ed invece strategiche nella nostra

ottica: ricerca, cultura, reti infrastrutturali, relazioni esterne (con particolare riferimento al mediterraneo).

Come avevamo con lungimiranza previsto già ad Amsterdam, **il dibattito sulla riforma istituzionale** è destinato a ripartire ancor prima dell'entrata in vigore del nuovo Trattato. Questo tema sarà già toccato a Cardiff, nel quadro di un dibattito generale sul funzionamento dell'Unione, a conferma che il compromesso minimalista del giugno 1997 non è in grado di reggere neppure all'approssimarsi dell'ampliamento. In effetti, i meccanismi immaginati per sei Stati membri non reggono all'aumento del numero di partners ed all'estensione delle competenze dell'Unione. E' ora fondamentale evitare che il dibattito riparta sulla base di ambizioni confuse e contraddittorie. **La dichiarazione italo-franco-belga del 2 ottobre 1997** rappresenta una bussola utile. La nostra azione dovrà però tener conto di numerosi fattori di ordine sostanziale, temporale e tattico. Sul piano dei contenuti, i temi indicati nella surrichiamata dichiarazione trilaterale (ponderazione dei voti degli Stati in Consiglio, composizione della Commissione, estensione del voto a maggioranza qualificata, segnatamente in ambito PESC) rivestono carattere prioritario. Ma e' ormai giunto il momento di lanciare una riflessione a tutto campo anche sui meccanismi di funzionamento dell'Unione (centralità del Consiglio Affari Generali, ruolo preparatorio del COREPER, metodi di lavoro delle Istituzioni). Circa i tempi ed i modi della prossima riforma istituzionale, occorre sfuggire alla "trappola" del protocollo allegato al trattato di Amsterdam che stabilisce un'artificiosa distinzione tra un'Unione con venti membri ed una che conti un numero di Stati superiore a venti. Nella nostra ottica, la riforma istituzionale deve essere unica, ambiziosa, negoziata a quindici e presentata come un "acquis" ai candidati. Ma è soprattutto sul terreno delle alleanze che un paziente e delicato lavoro andrà svolto: l'esperienza dell'ultima Conferenza Intergovernativa conferma le reticenze di alcuni Paesi dell'Unione verso forme più avanzate di integrazione. Occorrerà tener conto di questi dati di fondo, pur ricercando con questi Stati possibili forme di cooperazione su dossiers specifici. Dovremo invece perseguire in maniera organica la cooperazione con Francia e Belgio, i partners con i quali abbiamo più strettamente condiviso l'esigenza di conferire priorità al tema istituzionale. Ma occorrerà anche adoperarsi per allargare la base di consenso per una rapida riforma delle Istituzioni comunitarie. Spetterà dunque al nostro Paese di assumere l'iniziativa nei confronti della Germania al fine di coinvolgerla nel rilancio del dibattito istituzionale ed incoraggiarla a riassumere quel ruolo di impulso che ne ha sempre caratterizzato l'azione in ambito comunitario.

II I progressi compiuti ed il funzionamento dell'Unione nel 1997

Il trattato di Amsterdam

La CIG ha iniziato formalmente i lavori in occasione della riunione del **Consiglio Europeo di Torino del 29 marzo 1996**. La Conferenza ha ricevuto un considerevole impulso dai Vertici tenutisi nel 1996 e nel 1997 a Firenze, Dublino e Noordwijk e ha concluso i suoi lavori in occasione del Consiglio Europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997. Il **trattato e' stato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997**.

La Presidenza, i Governi degli Stati membri, il Parlamento Europeo e la Commissione si sono adoperati, durante tutta la Conferenza, per rendere consapevole l'opinione pubblica dell'importanza della posta in gioco. Alla soglia del XXI secolo, l'Unione Europea si trova confrontata ad una serie di sfide decisive: situazione internazionale in rapida evoluzione; globalizzazione dell'economia mondiale e relativo impatto su occupazione, competitività e creazione di posti di lavoro; terrorismo, criminalità e traffico illecito di stupefacenti; pressioni migratorie; squilibri ecologici; minacce per la sanità pubblica. Inoltre, il futuro allargamento dell'Unione costituisce al tempo stesso un'occasione unica e una sfida considerevole. La CIG era chiamata a dotare l'Unione degli strumenti adatti a fare fronte a questi nuovi impegni in un contesto in cui diviene sempre più indispensabile fornire delle risposte a dei cittadini europei sempre meglio informati.

Il Governo ha presentato una relazione dettagliata sul Trattato al momento della discussione sulla ratifica. In estrema sintesi, i maggiori risultati conseguiti ad Amsterdam sono:

- i capitoli relativi all'**occupazione**, quelli sull'**ambiente**, la **sanità pubblica** e la **protezione dei consumatori** sono stati notevolmente rinforzati
- il **protocollo sociale** è stato inserito nel Trattato mettendo fine all'"opt out" della Gran Bretagna
- le tematiche connesse alla **libera circolazione** che ancora rilevavano della cooperazione intergovernativa in seno al terzo pilastro sono stati "comunitarizzati"
- sono stati definiti nuovi strumenti e nuove procedure in seno alla **PESC**, con la creazione della figura dell'**Alto Rappresentante** le cui funzioni saranno ricoperte dal Segretario generale del Consiglio. Sono state inoltre inclusi nella PESC i "**compiti di Petersberg**" (azioni militari in sostegno della pace).

- Sono stati compiuti alcuni importanti passi in avanti sul piano istituzionale per quanto riguarda la semplificazione della **procedura di codecisione**, l'estensione delle voto a maggioranza qualificata ed il ruolo dei Parlamenti nazionali

Resta tuttavia incompiuto il processo di adeguamento delle istituzioni comunitarie in vista dell'ampliamento agli Stati candidati dell'Europa centrale e orientale e del mediterraneo.

Un **protocollo annesso** al Trattato prevede che, almeno un anno prima che l'Unione conti venti Stati membri, dovrà essere convocata una Conferenza Intergovernativa per procedere a un riesame delle disposizioni dei Trattati relative alla composizione ed al funzionamento delle Istituzioni e che, in ogni caso, all'entrata in vigore del primo allargamento si procederà ad una modifica della composizione della Commissione, ed alla modifica della ponderazione dei voti in seno al Consiglio.

Quanto previsto dal protocollo appare però insufficiente a garantire per il futuro il corretto funzionamento dell'Unione. Il Governo italiano si è dunque impegnato, su indicazione del Parlamento, ad una decisa azione in favore di una riforma delle Istituzioni comunitarie. In quest'ottica, all'atto della firma del Trattato di Amsterdam, **Italia, Francia e Belgio hanno depositato una dichiarazione** con la quale affermano che il nodo delle riforme istituzionali andrà affrontato prima della adesione dei nuovi Stati membri.

Il Parlamento Europeo, nella risoluzione del 19 novembre 1997 ha pienamente condiviso i contenuti della dichiarazione trilaterale.

L'Italia dovrebbe essere fra i primissimi Paesi a ratificare il nuovo Trattato. Si tratta di un segnale forte della volontà di confermare con i fatti il nostro impegno in favore dell'Europa.

Il Funzionamento delle Istituzioni

Il 1997 ha dimostrato che i meccanismi innovativi previsti dal trattato di Maastricht non solo non provocano rallentamenti nell'attività dell'Unione ma garantiscono un migliore coinvolgimento di tutte le istituzioni.

Nel corso del 1997, **il Parlamento europeo** è stato consultato 154 volte ed ha ricevuto 15 domande d'avviso conforme. Il Consiglio ha depositato presso il Parlamento 14 posizioni comuni a titolo della procedura di cooperazione e 20 posizioni comuni a titolo della procedura di codecisione.

L'Assemblea di Strasburgo ha inoltre preso diverse volte posizione sulla politica da attuare nel settore dell'occupazione e sull'allargamento ed ha dato la sua approvazione al Trattato di Amsterdam.

Le frequenti riunioni di "trilogo" fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno permesso uno scambio di idee aperto e costruttivo su tutte le questioni d'attualità per la vita comunitaria. Merita in particolare di essere sottolineata la firma di un **accordo interistituzionale sul finanziamento della PESC** che prevede una procedura di concertazione ad hoc fra le due istituzioni e la consultazione del Parlamento sui principali aspetti della PESC.

Il Parlamento è stato costantemente tenuto informato sui punti di vista del Consiglio e della Commissione nel quadro del "question time" o delle interrogazioni orali con dibattito.

E' infine da sottolineare il rilievo politico dell'attività svolta dalle **Commissioni di inchiesta parlamentare** sul tema della crisi della mucca pazza e sul transito comunitario, che hanno presentato le loro conclusioni all'Assemblea plenaria nel mese di marzo e di novembre.

Il Comitato Economico e Sociale ed il Comitato delle Regioni hanno partecipato al processo normativo emettendo un numero importante di pareri sulle proposte della Commissione e su altri argomenti concernenti l'integrazione europea. Essi hanno inoltre contribuito alla riflessione in vista della Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo sull'occupazione

UEM

Nel corso del 1997 si sono compiuti progressi decisivi nella predisposizione del dispositivo necessario al passaggio alla moneta unica.

Al **Consiglio europeo di Amsterdam**, i Capi di Stato e di Governo dei paesi membri hanno adottato il **patto di stabilità e crescita**, volto ad assicurare il rispetto della disciplina di bilancio anche dopo l'avvio della terza fase dell'UEM.

Coerentemente con le conclusioni di Amsterdam, il Consiglio ha adottato, nel luglio 1997: a) un regolamento mirato a rafforzare la sorveglianza delle posizioni finanziarie e il controllo e il coordinamento delle politiche economiche b) un regolamento che accelera e rende più rapida l'attuazione della procedura che riguarda i deficit eccessivi.

Il Consiglio europeo di Lussemburgo ha preso atto che gli elementi essenziali del dispositivo necessario al passaggio alla moneta unica sono stati ormai predisposti. Esso ha poi approvato una **risoluzione sul coordinamento delle**

politiche economiche nella terza fase dell'UEM. Tale risoluzione prevede, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, la prospettiva di porre in essere un coordinamento fra gli Stati membri nei campi delle politiche strutturali e della determinazione dei salari.

Nel Consiglio di Lussemburgo è inoltre intervenuta una ulteriore importante chiarificazione politica: è ormai un dato acquisito, infatti, che i Paesi partecipanti alla Moneta Unica potranno promuovere delle riunioni informali per discutere delle tematiche di comune interesse (politiche di cambio dell'euro, applicazione delle sanzioni del patto di stabilità e crescita, etc.). Questo **Consiglio "Euro X"**, cui saranno invitati la Commissione e, se del caso, la Banca Centrale Europea, potrà costituire l'embrione del Governo economico dell'Unione europea nel pieno rispetto dell'indipendenza della BCE.

La convergenza delle economie ha fatto nel 1997 dei passi in avanti sostanziali. Per quanto riguarda il nostro Paese, gli sforzi compiuti ed i progressi realizzati per conseguire un equilibrio duraturo hanno dato luogo a riforme nei settori della sicurezza sociale, del bilancio statale, della riduzione della spesa pubblica, della gestione dei fondi di tesoreria, della fiscalità e della Pubblica Amministrazione. Una menzione particolare meritano i mutamenti operati nel ruolo dello Stato nell'attività produttiva attraverso lo slancio dato alle privatizzazioni. L'impegno del Governo, del Parlamento e della popolazione italiana sul fronte del risanamento finanziario hanno consentito al nostro Paese di rispettare i criteri di Maastricht.

Sulla base dei rapporti della Commissione e dell'Istituto Monetario Europeo e della raccomandazione del Consiglio ECOFIN, **il Consiglio, riunito a livello di Capi di Stato e di Governo (il 3 maggio 1998), ha sancito l'avvio della UEM a partire dal 1° gennaio 1999.** Undici paesi entreranno fin da subito nella UEM: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna.

Il Consiglio ha approvato una dichiarazione ("**Dichiarazione Waigel**") con la quale gli Stati si impegnano ad anticipare e rafforzare alcuni aspetti del "patto di stabilità" ed a perseverare sulla strada della gestione rigorosa delle finanze pubbliche.

A seguito di un complesso negoziato, l'olandese Duisenberg è stato eletto Presidente della Banca Centrale Europea. **Il Presidente Duisenberg** ha ricevuto, conformemente al Trattato, un mandato di 8 anni. Egli ha peraltro espresso l'intenzione di dimettersi prima della scadenza del mandato (prevedibilmente dopo il 1° gennaio 2002). Sarà allora sostituito da un Presidente francese.

E' stato altresì eletto il "**Board**" della BCE, di cui fanno parte, oltre al nostro Tommaso Padoa Schioppa, il francese Christian Noyer, la finlandese Sirrka Hamalainen, lo spagnolo Eugenio Domingo Solana, il tedesco Otmar Issing.

Agenda 2000

Nel luglio 1997, la Commissione, in risposta al mandato del Consiglio Europeo di Madrid del 1995, ha adottato la comunicazione **“Agenda 2000 – Per un’Unione più forte e più ampia”**, nella quale sono state indicate le grandi sfide che l’Unione europea dovrà affrontare nel prossimo secolo in materia di ampliamento, di riforma delle sue politiche interne e di definizione del futuro quadro finanziario.

I punti salienti degli orientamenti relativi allo sviluppo delle politiche dell’Unione e del quadro finanziario complessivo contenuti nel documento della Commissione sono i seguenti (per l’ampliamento, si veda l’apposito capitolo):

a) Politica di coesione economica e sociale

La Commissione ha ribadito l’importanza che la coesione resti una priorità politica dell’Unione al fine di garantire la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri e di accrescerne allo stesso tempo l’efficacia ed ha individuato al riguardo alcuni obiettivi prioritari. In particolare, la Commissione ha posto l’accento sulla necessità che si agisca efficacemente al fine di ridurre le disparità ancora esistenti fra le diverse regioni dell’Unione; che venga assicurato un adeguato sostegno a quelle aree nelle quali sia in corso un cambiamento economico strutturale; infine, che sia affrontato coerentemente lo sviluppo delle risorse umane per stimolare la competitività dell’economia e preservare il modello europeo di società.

In particolare, viene proposta la riduzione del numero degli obiettivi, ipotizzando una loro riduzione da sette a tre; al tempo stesso, si reputa necessario procedere ad una maggiore concentrazione geografica degli interventi ed, infine, alla semplificazione delle procedure di attuazione.

b) Politica Agricola Comune (PAC)

Dopo aver valutato positivamente i risultati della riforma McSharry del 1992 ed aver esaminato gli scenari futuri sui mercati delle varie produzioni agricole, l’Agenda 2000 enuncia i nuovi obiettivi politici che devono ispirare per il futuro la politica agricola. Viene posta in risalto la necessità che l’Unione individui per tempo gli scenari che si apriranno con l’adesione dei nuovi Paesi e che venga decisa una linea di condotta in vista dell’avvio, nel 1999, dei negoziati agricoli in sede OMC. La Commissione sottolinea quindi la necessità che la PAC si ispiri alla ricerca di una maggiore competitività sui mercati internazionali, assicurando nel contempo la tutela della salute dei consumatori e della qualità delle produzioni e garantendo la stabilità dei redditi agricoli. Particolare attenzione è dedicata allo sviluppo delle politiche agroambientali.

Nell'Agenda 2000 sono poi anche indicati con sufficiente dettaglio le grandi linee delle proposte di riforma che la Commissione intende avanzare nel 1998 nel settore delle grandi produzioni continentali (grandi colture, carni bovine e latte). Viene solo ricordato che sono già previste riforme per le produzioni tipicamente mediterranee (tabacco, olio di oliva e vino).

c) Il nuovo quadro finanziario

L'esigenza di definire il quadro delle risorse finanziarie dell'Unione dopo il 1999, ha indotto la Commissione a presentare un nuovo quadro finanziario per il **periodo 2000 – 2006**, con l'obiettivo di affrontare in modo coerente ed entro limiti di bilancio ragionevoli, lo sviluppo delle politiche dell'Unione e l'impatto delle nuove adesioni.

L'Agenda 2000 prevede che il nuovo quadro finanziario copra un arco temporale sufficientemente lungo perché si faccia fronte alle conseguenze delle riforme delle politiche interne e delle prime adesioni; che si consenta il finanziamento contemporaneamente dell'approfondimento delle politiche e dell'ampliamento; che si riesca a garantire una gestione sana delle finanze pubbliche.

La Commissione dopo aver tenuto conto dei possibili margini esistenti nell'ambito della **"linea direttrice agricola"**; degli effetti di una concentrazione degli interventi strutturali; delle prospettive di crescita economica, ritiene che il fabbisogno potrebbe essere coperto entro il limite attuale del massimale delle risorse proprie **dell'1,27% del PNL** dell'Unione: ciò dovrebbe, comunque, permettere di conservare un margine al di sotto di detto massimale.

Le proposte contenute in Agenda 2000 hanno costituito oggetto di una **prima fase di riflessione da parte degli Stati membri**: ciò ha consentito di avviare un dibattito preliminare sui vari elementi che compongono il documento ed ha, altresì, permesso alla Commissione di acquisire ulteriori elementi di valutazione in vista della presentazione nei primi mesi del 1998 delle concrete proposte di riforma.

In occasione del **Vertice di Lussemburgo** di dicembre, il Consiglio Europeo non ha avuto un dibattito approfondito e si è limitato a prendere atto della comunicazione della Commissione sull'Agenda 2000, affermando che *"le proposte contenute costituiscono una buona base di lavoro per proseguire i negoziati in vista di un accordo sulle politiche dell'Unione e sul quadro finanziario"*.

Il Consiglio Europeo ha peraltro stabilito alcuni **elementi chiari per la PAC**, sulla scorta dell'ampio dibattito sviluppatosi tra i Ministri dell'Agricoltura ed ha ritenuto *"che l'Unione debba continuare a sviluppare l'attuale modello di agricoltura europea ricercando al tempo stesso una maggiore competitività interna ed esterna. (...) che, in quanto settore economico, deve"*

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 rassicurare 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'elaborazione 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

relazioni transatlantiche, attraverso una serie di iniziative di cooperazione economica, sia sul piano multilaterale che su quello bilaterale.

Sempre nel 1997 si sono tenuti anche tre incontri a livello ministeriale tra l'Unione e gli Stati Uniti in cui sono stati passati in rassegna i principali temi dell'attualità politica internazionale ed i principali aspetti che caratterizzano le relazioni bilaterali tra le due sponde dell'Atlantico.

Nel quadro inoltre della dichiarazione politica congiunta adottata nel 1996 si sono tenuti il 20 giugno a Denver ed il 4 dicembre ad Ottawa due vertici fra l'Europa ed il Canada, cui ha fatto seguito una riunione di dialogo politico nel quadro della dichiarazione transatlantica del 1990 che ha permesso di esaminare gli aspetti del piano d'azione relativo alla politica estera e di sicurezza comune e di verificare una notevole convergenza di vedute su vari temi di politica estera.

Africa sub sahariana

Quanto all'Africa subsahariana l'azione dell'Unione si è particolarmente concentrata nel corso del '97 sulla crisi nella regione dei Grandi laghi dove ci si è adoperati per individuare, anche attraverso l'azione dell'Inviato Speciale UE, Ajello, i possibili interventi al fine di superare la fase di stallo del processo di riconciliazione in Burundi, per cui è stata ipotizzata, tra le altre cose, una riattivazione del meccanismo dei colloqui sotto l'egida della Comunità di S.Egidio.

Per quanto riguarda la Repubblica Democratica del Congo, è prevalsa tra i Partners l'orientamento a favorire una ripresa della cooperazione strutturale con la nuova leadership di Kinshasa e ad adottare un piano concreto di aiuto allo sviluppo del Paese dopo la guerra civile, attuando nel contempo l'Azione Comune a sostegno della democratizzazione. Per parte nostra abbiamo sottolineato in tale contesto l'opportunità di seguire da vicino la recente escalation di violenza in Ruanda, affinché l'Unione Europea sostenga l'azione del Governo al fine della rapida conclusione dei processi a carico dei responsabili del genocidio, necessaria premessa per la pacificazione nazionale.

Per quanto riguarda il Corno d'Africa il nostro Paese, che ha seguito attentamente gli sviluppi del processo di riconciliazione in Somalia, si è adoperato per ottenere un concreto impegno dei Partners comunitari a sostegno del processo stesso, in particolare per quanto concerne i vari negoziati regionali che hanno condotto agli Accordi di Soderé e del Cairo. Del pari, ci si è sforzati per fornire ogni appoggio alla prossima ripresa dei negoziati di Nairobi tra il Governo del Sudan e l'opposizione armata. Su entrambe le tematiche, riveste importanza fondamentale la nostra azione che ha portato alla prima riunione

ministeriale (Roma, gennaio 1998) del **Joint IGAD Partners Forum**, nella quale si è deciso un concreto sostegno alle attività di mediazione condotte rispettivamente dall'Etiopia e dal Kenya su mandato dell'Organizzazione regionale. Infine, per quanto riguarda il **Kenya**, si segnala l'attivo impegno dell'Italia nella definizione dell'azione UE nell'ambito del processo di democratizzazione e del dialogo con le opposizioni avviato dal Governo subito prima delle delicate elezioni presidenziali del dicembre scorso.

Anche per quanto concerne **l'Africa australe** ci siamo attivamente adoperati per facilitare una rapida e positiva conclusione del processo di pace in **Angola** e per la concreta applicazione delle clausole del **Protocollo di Pace di Lusaka**, a seguito dell'entrata in vigore delle sanzioni contro l'UNITA. A tale proposito, si è ricercato il sostegno dell'UE alla trasformazione del movimento da opposizione armata a partito politico pienamente inserito nella dialettica democratica del Paese. Il nostro Paese si è espresso per la continuazione del dialogo.

In **Africa occidentale** infine ci siamo adoperati per favorire l'integrale applicazione dell'Accordo di Conakry che prevedeva il ritorno del Presidente democraticamente eletto in **Sierra Leone** e deposto dal colpo di Stato militare dello scorso anno. Per quanto riguarda la **Nigeria**, abbiamo sostenuto la necessità di un'unanime e concordata applicazione del regime sanzionatorio deciso dai Partners con la **definizione di una Posizione Comune**, valutando altresì i termini di un'eventuale ripresa del "dialogo critico" con le Autorità militari in vista della conclusione del processo democratico e della transizione ad un Governo civile, previste dalle stesse Autorità per la fine del corrente anno.

Asia-Oceania

Per quanto riguarda i rapporti con **l'Asia**, l'Unione ha elaborato nel corso del 1997 le **posizioni comuni** su **Myanmar** (conferma delle sanzioni), **Afghanistan** (embargo sulle forniture d'armi ed appelli per un processo di pace), **Cina** (fissazione dei criteri per un "dialogo costruttivo" che consenta di abbandonare la pratica della presentazione di Risoluzioni di condanna in Commissione per i Diritti dell'Uomo a Ginevra), **Cambogia** (per la riconciliazione nazionale e lo svolgimento di libere elezioni con assistenza e monitoraggio dell'Unione Europea). Sono inoltre stati concepiti numerosi passi riguardo a situazioni, in vari Paesi, che fossero lesive di interessi europei e dei principi democratici, oppure, al contrario, che meritassero particolare sostegno ed incoraggiamento. In dette formulazioni, l'Italia ha spesso esercitato ruolo propositivo e propulsivo.

Durante l'anno in esame ha avuto inoltre luogo a Singapore, in febbraio, una **riunione dei Ministri degli Esteri dell'ASEM** (Unione Europea da un lato, ed i sette Paesi dell'ASEAN, più Cina, Giappone e Corea del Sud dall'altro). Sempre in ambito ASEM si sono svolti il primo incontro dei Ministri Finanziari nel settembre 1997 a Bangkok e l'incontro dei Ministri dell'Economia a fine settembre 1997 in Giappone. In ottobre, a Lussemburgo, **gli alti funzionari della UE**, e dei dieci Paesi asiatici membri dell'ASEM, hanno gettato le basi del Vertice euro-asiatico dell'aprile 1998 a Londra. Da parte italiana, è stato posto specifico accento sulle **ripercussioni socio-politiche della crisi economica nel Sud-Est asiatico**. Da parte nostra si annette grande importanza allo sviluppo di questo esercizio che è stato lanciato durante la Presidenza italiana dell'Unione. Per quanto riguarda invece le relazioni con l'ASEAN, non si sono registrati dei progressi significativi, in quanto la Commissione Mista CE-ASEAN, prevista per il 17-19 novembre a Bangkok, non ha avuto luogo a seguito della prevista partecipazione di Myanmar, inaccettabile per la parte europea.

America Latina

Intensa è stata anche l'attività con i **Paesi dell'America latina**. Nel mese di aprile si sono tenute le **riunioni ministeriali con il Gruppo di Rio e con i Paesi centroamericani**. Esse sono state dedicate soprattutto agli sviluppi politici nelle due regioni e ai temi "trasversali" dello sviluppo sostenibile, della lotta al narcotraffico e crimini connessi, e dell'ambiente, consolidando la sintonia esistente tra le due parti su tali problematiche che richiede un sempre più stretto coordinamento in seno agli organismi internazionali.

Per quanto riguarda le relazioni con **Cuba**, l'UE ha deciso di presentare formalmente alle autorità cubane nel luglio 1997 **la posizione comune** adottata il 2 dicembre 1996 con il determinante contributo dell'Italia, in linea con le raccomandazioni espresse in proposito dal Consiglio.

Tra le conseguenze di queste raccomandazioni va registrata anche la creazione, a settembre, di un **Gruppo di lavoro sui diritti umani**, costituito da funzionari delle Ambasciate comunitarie presenti all'Avana e incaricato di seguire le vicende relative alla evoluzione della situazione sul terreno, nonché di intraprendere contatti con la dissidenza interna.

Altro momento significativo la firma dell'accordo di partenariato con il **Messico**, avvenuta nel dicembre '97, accordo che ha costituito il frutto di un lungo negoziato, nel corso del quale — va ricordato — un decisivo impulso era stato dato dalla Presidenza italiana, e che prevede anche l'istituzione di un regolare dialogo politico.

Nel corso del 1997 si è infine cominciato a lavorare anche alla **preparazione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea da un lato e dell'America Latina e dei Caraibi dall'altro** — l'idea era stata ventilata in occasione dell'incontro Chirac-Aznar alla fine del 1996, ma poi decisamente fatta propria anche dall'Italia — ha ricevuto definitiva consacrazione in occasione della **riunione ministeriale UE-Gruppo di Rio** sopra menzionata.

Paesi ACP

L'Italia ha mantenuto una posizione di punta nella cooperazione con i **71 paesi di Africa, Caraibi e Pacifico nel quadro della IV Convenzione di Lomè**. Il Fondo Europeo di Sviluppo stanZIA per questi paesi **12.967 MECU** per il quinquennio 1995-2000. Il **contributo italiano è pari a 1610 MECU**, 12,5% del totale, ciò che ci colloca al quarto posto fra i contribuenti netti dopo Francia, Germania e Regno Unito. L'impiego del FES ha prodotto importanti occasioni di lavoro nei paesi ACP per imprese ed organizzazioni italiane.

Nel corso degli ultimi anni il flusso delle esportazioni africane è lievemente aumentato, ma rappresenta ancora una quota trascurabile rispetto al totale delle nostre importazioni; le importazioni africane dall'Unione Europea sono aumentate in misura ben più rilevante in termini assoluti e percentuali. In generale il regime commerciale preferenziale accordato dalla Convenzione di Lomè non ha prodotto nei paesi beneficiari una diversificazione della produzione ed una conseguente crescita della capacità di esportazione. Alcuni Paesi, come l'**Uganda** o i dodici paesi riuniti con il Sudafrica nel **SADC (Southern Africa Development Community)** hanno fatto registrare condizioni significative di sviluppo. In questa situazione l'Italia, sostenendo gli orientamenti di fondo della Commissione europea, ha cercato di fare adottare alcuni principi essenziali per i negoziati sulla **revisione della Convenzione di Lomè, che avranno inizio a settembre 1998**: a) integrare progressivamente il gruppo ACP nel commercio e nell'economia mondiale, uniformandone il trattamento alle regole OMC; b) salvaguardare il regime commerciale preferenziale per un congruo periodo di tempo, per rispettare le necessità di adeguamento strutturale e commerciale degli ACP; c) promuovere con convinzione le organizzazioni economiche regionali e la conclusione di accordi per la costituzione di aree di libero scambio fra l'Unione Europea e tali organizzazioni, quale tappa intermedia verso un'ulteriore liberalizzazione su più larga scala.

La Convenzione quadro che entrerà in vigore nel 2000 rafforzerà il partenariato politico e la cooperazione economica e finanziaria fra l'Unione ed il gruppo ACP. L'assistenza allo sviluppo si avvarrà di nuovi strumenti di programmazione e di pratiche di decentramento e coinvolgimento di soggetti del paese beneficiario. Fondi specifici saranno destinati alla promozione del settore privato, soprattutto piccole e medie imprese, per promuovere quella differenziazione della capacità produttiva che dovrebbe condurre a maggiori esportazioni e sviluppo. Si prevede inoltre l'incentivazione del settore finanziario locale, indispensabile per alimentare la crescita.

L'Italia ha evidenziato l'importanza di una decisiva riduzione del debito di alcuni paesi ACP nei confronti dell'Unione a fronte dell'adozione in questi paesi di riforme strutturali. Abbiamo inoltre richiesto che la nuova Convenzione quadro promuova la conclusione con i paesi ACP di accordi di riammissione degli immigrati illegali, sull'esempio di quanto realizzato con alcuni Paesi mediterranei.

Politica commerciale - OMC

Il 1997 è stato un anno di successi per l'Organizzazione Mondiale del Commercio: per la conclusione, in aprile, del negoziato sulle telecomunicazioni di base; per la firma, in dicembre, dell'accordo GATS sui servizi finanziari; per lo svolgimento, a novembre, della prime riunione ad alto livello dedicata ai Paesi meno avanzati, con particolare riferimento ai temi dell'accesso al mercato e dell'assistenza tecnica. L'Unione Europea ha svolto in tutti i momenti più significativi della vita recente dell'Organizzazione, un importante ruolo propositivo, favorendo la positiva conclusione dei negoziati.

I primi mesi del 1998 sono stati dedicati alla preparazione della seconda Conferenza Ministeriale OMC (Ginevra, 18 - 20 maggio 1998), tappa significativa del processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi: dalla riunione, l'Unione si aspetta la definizione di un percorso di avvicinamento al nuovo "Round" negoziale del 2000, autentico caposaldo della strategia commerciale comunitaria.

Relazioni con le altre organizzazioni internazionali

L'Unione infine ha perseguito una politica di cooperazione ed approfondimento delle **relazioni con le altre organizzazioni internazionali** adoperandosi ad un ulteriore affinamento dei meccanismi di collaborazione già esistenti.

In questo quadro è proseguito l'impegno dell'Unione Europea a favore delle **Nazioni Unite**, il suo sostegno alle proposte di riforma del segretariato generale dell'ONU ed alla urgente necessità di trovare una soluzione alla crisi finanziaria dell'Organizzazione.

L'Unione ha altresì svolto un ruolo preminente in seno all'**OSCE**, occupandosi attivamente della maggioranza delle tematiche affrontate nel corso dell'anno dall'organizzazione. Tale impegno, oltre al sostegno assicurato per l'azione svolta dall'OSCE nelle varie crisi regionali, è culminato con il **Consiglio Ministeriale di Copenaghen**, che ha concluso l'anno di presidenza di uno dei partners (la Danimarca), al quale i **Quindici** hanno partecipato costruttivamente elaborando posizioni coordinate sui principali punti in agenda.

Per quanto riguarda infine i rapporti con il **Consiglio d'Europa** non si può prescindere dal menzionare anche il **secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo** di quest'ultima organizzazione, riunitosi a Strasburgo nell'ottobre dello scorso anno e che ha avviato il processo di **riforma istituzionale dello stesso Consiglio d'Europa**.

Tra le priorità da perseguire in tale contesto figura anche l'ulteriore affinamento delle già ottime relazioni tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, da noi fortemente auspicato e confermato, tra l'altro, sempre nel 1997, dalle notevoli sinergie poste in atto in relazione alla crisi albanese.

IV Cooperazione nel settore Giustizia e Affari Interni

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam

Le modifiche del Trattato relative alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia riaffermano i principi fondamentali su cui l'Unione si basa e rafforzano l'impegno dell'Unione stessa nei confronti dei **diritti fondamentali**. Come è stato illustrato L'Unione porta' intervenire quando in uno Stato membro siano commesse **gravi e persistenti violazioni dei diritti fondamentali** (si veda il capitolo "Cittadinanza dell'Unione e Libertà fondamentali"). In questo contesto, e considerato il livello di tutela dei diritti fondamentali esistente negli Stati membri dell'Unione Europea, il trattato affronta la **questione dell'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione**. Sono previste norme per rafforzare l'impegno dell'Unione a favore della **non discriminazione** e della parità tra uomini e donne, come pure per garantire agli individui un'adeguata protezione dei dati di carattere personale rispetto alle Istituzioni dell'Unione.

Per quanto attiene alla **libertà di circolazione** sono state inserite modifiche di rilevante valore. L'azione comune su questioni quali **asilo, visti, immigrazione e controlli alle frontiere** esterne è stata assoggettata a norme e procedure comunitarie e non piu' intergovernative. L'obiettivo della libera circolazione delle persone, già sancito nel precedente trattato CE quale importante elemento del mercato interno, dovrà essere pienamente conseguito entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo Trattato. Data la particolare natura delle materie in questione, è previsto - tranne che per i visti - un periodo transitorio di cinque anni durante il quale gli Stati membri disporranno del diritto d'iniziativa ripartito con la Commissione (in deroga al tradizionale monopolio di proposta normativa di quest'ultima). Il Consiglio delibererà all'unanimità prima di passare - con un'eventuale decisione unanime alla fine del periodo transitorio - al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione con il Parlamento europeo...

Poiché gli obiettivi **dell'accordo di Schengen**, il quale ha già istituito una zona di libera circolazione delle persone tra tredici Stati membri, coincidono con quelli contenuti nel nuovo trattato, l'"acquis" di Schengen sarà incorporato nel contesto dell'Unione (attraverso l'apposito Protocollo n.2).

La possibilità di circolare liberamente da uno Stato membro all'altro senza frontiere interne e' stata concepita in modo da non pregiudicare la **sicurezza** delle persone che vivono nell'Unione. La **criminalità e le attività criminali**,

quali terrorismo, reati contro i minori, traffico illecito di stupefacenti e frode, come pure il razzismo e la xenofobia, hanno natura transfrontaliera. L'Unione deve quindi poter garantire la protezione dei suoi cittadini. Le modifiche del trattato in questo campo comprendono gli aspetti specifici della cooperazione in tali settori e si collocano nel titolo VI del trattato sull'Unione Europea (**cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**) che conserva natura prevalentemente intergovernativa. Esse mirano a rendere l'Unione maggiormente atta a intraprendere azioni più efficaci per prevenire e combattere la criminalità migliorando la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La cooperazione tra forze di polizia, servizi doganali e altri organi specializzati per l'applicazione della legge negli Stati membri sarà accresciuta nell'intento di prevenire, individuare e indagare su atti criminosi. L'impatto operativo dell'Ufficio europeo di polizia (**Europol**) sarà esso pure notevolmente accresciuto. Saranno potenziate la gamma e l'efficacia degli strumenti giuridici di cui l'Unione può disporre, rafforzando il ruolo del Parlamento Europeo e della Corte di Giustizia.

I progressi compiuti nel 1997

Nel corso del 1997, nell'ambito del III Pilastro del Trattato di Maastricht (Giustizia e Affari Interni), sotto la Presidenza dei Paesi Bassi e poi del Lussemburgo, sono stati realizzati notevoli progressi seguendo lo schema delle priorità fissate – per il biennio 1.7.96 – 30.6.98 - **nel piano d'azione** adottato il 14.10.1996.

In materia di **asilo**, fra le acquisizioni di maggior rilievo sono da segnalare l'entrata in vigore della **Convenzione di Dublino del 1990** sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri (il cui scopo è di evitare la presentazione contemporanea in più Stati membri delle richieste di asilo, spesso manifestamente infondate e volte unicamente ad aggirare la normativa sull'immigrazione), l'adozione di norme sull'applicazione pratica della Convenzione stessa e la definizione del testo della convenzione che istituisce l' **"Eurodac"** per la raccolta, la memorizzazione, lo scambio e il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo. Va peraltro detto che, nonostante l'impegno alla firma entro un termine molto ravvicinato, la convenzione non è stata ancora finalizzata, tra l'altro per la necessità di proseguire le discussioni sulla proposta di taluni Stati membri di estendere il campo di applicazione della convenzione agli immigrati illegali. E' stato inoltre avviato l'esame – non ancora ultimato per la resistenza di taluni Stati membri - **della proposta di**

azione comune in materia di protezione temporanea degli sfollati, che delimita temporalmente il regime di protezione e prevede un meccanismo di condivisione degli oneri da essa derivanti.

Nel settore della **migrazione**, l'afflusso negli Stati membri di sfollati a causa del conflitto nell'ex Jugoslavia ha indotto ad attivare uno scambio di informazioni sull'aiuto al loro rimpatrio volontario, mentre l'afflusso massiccio di immigrati illegali e richiedenti asilo dall'Iraq e zone limitrofe ha reso necessarie approfondite discussioni su un programma d'azione, poi adottato nel gennaio 1998. Passi avanti sono stati compiuti nella collaborazione tra Stati membri nel campo della protezione di minori non accompagnati provenienti da Paesi terzi e del contenimento del loro afflusso nonché nel campo del contrasto ai matrimoni fittizi contratti per entrare nell'U.E. e/o per ottenere un diritto di soggiorno. E' stato inoltre presentato un progetto di convenzione - tuttora in esame - che fissa regole comuni per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, regolandone l'accesso per l'esercizio di un'attività economica autonoma/subordinata o di un'attività non lucrativa, per studio o per ricongiungimento familiare.

Un importante impulso è stato dato alla **cooperazione tra forze di polizia, servizi doganali e autorità giudiziarie** - in base alle determinazioni dei Consigli europei di Dublino e Amsterdam - nei settori della lotta contro la criminalità organizzata, della lotta contro gli stupefacenti e della Convenzione Europol.

Tra i principali risultati conseguiti vanno menzionati **un piano d'azione per la lotta contro la criminalità organizzata** - affiancato da una serie di strumenti attuativi impostati nel corso del 1997 e parzialmente approvati nel 1998 (come il **Programma Falcone**, relativo a sussidi, scambi, formazione e cooperazione tra persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata per il periodo 1998-2001) - e l'attuazione di strumenti adottati nel 1996 nel campo della droga, volti in particolare, da un lato, al ravvicinamento delle legislazioni e delle prassi degli Stati membri dell'U.E. ai fini della lotta contro la tossicodipendenza e della prevenzione e lotta contro il narcotraffico e, dall'altro, all'istituzione di un sistema di allarme precoce per le droghe sintetiche (che consente di applicare alle nuove droghe sintetiche le misure di controllo applicabili negli Stati membri alle sostanze psicotrope).

Quanto invece alla **Convenzione Europol** del 1995, sono stati intensificati i preparativi per la sua entrata in vigore.

Nel campo della **cooperazione giudiziaria in materia civile** vanno sottolineati sia l'adozione della **Convenzione relativa alla notificazione negli Stati**

membri di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, intesa a migliorare e accelerare la trasmissione di atti tra Stati membri attraverso la trasmissione diretta tra autorità nazionali decentrate con mezzi moderni (es. telefax), sia il raggiungimento di un accordo politico sulla struttura del progetto di **convenzione di Bruxelles II**, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni nelle cause matrimoniali, uno strumento molto importante per il cittadino europeo teso alla determinazione degli organi giurisdizionali nazionali competenti per l'esame delle domande nel campo di applicazione della Convenzione e all'agevolazione del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni negli altri Stati membri.

Nel settore della **cooperazione giudiziaria in materia penale** è stata adottata la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali. Sono stati inoltre avviati i lavori per una convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri e una convenzione sulle decisioni di ritiro della patente di guida.

In materia di **cooperazione doganale** è stata predisposta la sostituzione di un'apposita Convenzione del 1967 con una nuova Convenzione che incarica le amministrazioni doganali di prevenire e accertare le violazioni delle disposizioni doganali nazionali e di perseguire e punire le violazioni delle disposizioni doganali comunitarie oltreché di quelle nazionali, prevedendo altresì forme particolari di cooperazione che comportano azioni transfrontaliere in vista della prevenzione e repressione di talune violazioni.

Le **relazioni con i Paesi terzi** hanno avuto un importante sviluppo nel 1997 sulla base degli orientamenti decisi nel 1996 sotto la presidenza irlandese. In particolare, il dialogo strutturato con i Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) si è incentrato sul tema dell'asilo e sulla cooperazione giudiziaria mentre, nel quadro del dialogo transatlantico, si sono tenute riunioni ad alto livello e a livello ministeriale, privilegiando i temi della droga e della criminalità organizzata/cibernetica, dell'asilo e dell'immigrazione, del terrorismo e della cooperazione giudiziaria.

La **Conferenza di Londra** (vd. Infra) ha sottolineato l'importanza della cooperazione nella lotta contro il crimine organizzato ed il traffico di droga ed ha avviato l'elaborazione di un **Patto di preadesione in materia Giustizia e Affari Interni**.

Infine, va ricordato che, nel contesto — peraltro ancora distinto da quello dell'Unione europea — degli Accordi di Schengen, l'Italia è entrata a far parte del “gruppo di testa” dei Paesi dell'Unione che hanno realizzato la completa libertà di circolazione delle persone. Si tratta di un atto di forte rilevanza simbolica che fa da “pendant” al nostro ingresso, fin dall'inizio, nella moneta unica.