

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XIX
n. 2-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE: NAVA)

Comunicata alla Presidenza il 17 dicembre 1997

CONCERNENTE LA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

(ANNO 1996)

(Doc. XIX, n. 2)

Comunicata alla Presidenza il 29 maggio 1997

(ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871)

dal Ministro degli affari esteri

ONOREVOLI SENATORI. — La relazione sull'attività dell'Unione europea, presentata il 29 maggio 1997 dal Ministro degli affari esteri, Dini, offre un quadro dell'attività dell'Unione europea del semestre italiano ed in quello irlandese di Presidenza dell'Unione nel corso del 1996. Tale relazione è prevista dall'articolo 2, comma secondo, della legge 13 luglio 1965, n. 871, così come risulta integrato dall'articolo 8, comma 1, della legge 9 marzo 1989, n. 86, cosiddetta legge «La Pergola». Tali norme prevedono che il Governo presenti entro il 31 dicembre di ogni anno una relazione sull'attività delle Comunità europee e delle sue istituzioni con riferimento anche alla realizzazione del mercato interno, alla coesione economica e sociale ed ai flussi finanziari.

Detta relazione, esaminata dalla Giunta nelle sedute del 16 luglio e del 19 novembre 1997, si sofferma in particolare sugli sviluppi della Conferenza intergovernativa, sulla preparazione della terza fase dell'Unione economica e monetaria, sulle iniziative assunte per la crescita e l'occupazione, sulla strategia di pre-adesione per i Paesi associati all'Europa centrale e di Cipro, sullo sviluppo della dimensione mediterranea dell'Unione nonchè sullo sviluppo della cooperazione nei settori della politica estera di sicurezza comune (PESC) e della giustizia ed affari interni.

Il documento, come preannunciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella lettera di trasmissione della relazione sulla partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e sul semestre di presidenza olandese (*Doc. LXXXVII*, n. 2), si sofferma in modo particolare sugli sviluppi dei settori intergovernativi, politica estera di sicurezza comune (PESC) e giustizia e affari interni, laddove il suddetto documento LXXXVII, n. 2, già esaminato dalla Giunta nei mesi scorsi, affrontava prevalentemente le tematiche connesse al cosiddetto «pilastro comunitario».

La Giunta, da parte sua, tenendo conto che ha avuto modo di approfondire alcuni temi — quali gli sviluppi della Conferenza intergovernativa e le implicazioni istituzionali del processo di ampliamento verso l'Europa centrale e orientale — in altra sede e considerando con preoccupazione le difficoltà del processo di pace in Medio Oriente, gli sviluppi della crisi algerina e il riaccitizzarsi del problema del terrorismo in Egitto, ha ritenuto di soffermarsi, in particolare, sull'efficacia della politica mediterranea dell'Unione europea.

1. Gli sviluppi del partenariato euromediterraneo

1.1 Il Regolamento 1488/96 e la Decisione 96/706/CE

Prima di illustrare nei particolari gli sviluppi del partenariato euromediterraneo è opportuno ricapitolare gli elementi più significativi del Regolamento (CE) n. 1488/96, relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato. Scopo di detto regolamento è quello di contribuire alle iniziative di interesse comune nei tre settori del partenariato euromediterraneo: rafforzamento della stabilità politica e della democrazia; attuazione di una zona euromediterranea di libero scambio e sviluppo della cooperazione economica e sociale; attenzione alla dimensione umana e culturale. Viene a tal fine stabilito in 3.424,5 milioni di ECU l'importo di riferimento finanziario per l'esecuzione del programma nel periodo 1995-1999.

Di particolare rilievo appaiono le disposizioni di cui all'articolo 5, che stabilisce le modalità di redazione e presentazione dei programmi, i quali definiscono gli obiettivi principali, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario nonchè gli elementi di valutazione.

È sulla base di tali programmi indicativi che vengono essenzialmente basate le decisioni di finanziamento, prese sulla base di proposte che comportano indicazioni circa gli appalti, ivi compresi gli importi, la procedura di aggiudicazione e le date previste dal bando di gara. Anche le proposte di finanziamento, come del resto l'indizione delle gare di appalto, sono di competenza della Commissione. Mentre gli orientamenti dei programmi indicativi sono adottati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, le decisioni di finanziamento possono essere adottate direttamente dalla Commissione qualora su di esse sia stato dato parere positivo dal «Comitato MED», composto dai rappresentanti degli Stati membri; esse vanno invece sottoposte al Consiglio in caso di parere difforme.

Approvato il «Regolamento MEDA», il Consiglio, in data 6 dicembre 1996, con la Decisione 96/706/CE, ha adottato i propri orientamenti per i programmi indicativi relativi alle misure finanziarie e tecniche della riforma delle strutture socioeconomiche nel quadro del partenariato euromediterraneo. Il Consiglio ha insistito soprattutto sulla necessità di integrare l'estrema flessibilità del «Programma MEDA» con una chiara metodologia di programmazione, al fine di aumentarne l'efficacia di pianificazione e di applicazione sul rafforzamento del dialogo con i *partner*. Nella decisione vengono anche formulate le linee-guida indicative dei programmi bilaterali e del programma regionale, nonché le azioni da privilegiare, rispettivamente, per il sostegno alla transizione economica, per il consolidamento degli equilibri socioeconomici e per lo sviluppo della società civile.

1.2 La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti, la Conferenza ministeriale di Malta e il Consiglio europeo di Amsterdam

Nel febbraio di quest'anno la Commissione europea, in preparazione della seconda Confe-

renza dei Ministri degli esteri, trasmetteva al Consiglio e al Parlamento europeo la sua comunicazione sulla situazione del partenariato euromediterraneo (COM (97) 68). Oltre a contenere utili elementi di sintesi e un'informativa completa sullo stato degli accordi di associazione con i *partner* mediterranei, la comunicazione illustra alcuni degli obiettivi da perseguire nei campi di applicazione del partenariato. In particolare, per quanto riguarda il campo politico e della sicurezza, vi si propone di mantenere come presupposto fondamentale l'applicazione da parte dei *partner* delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo e di concentrarsi sull'avvio di una riflessione comune sulle questioni legate all'attuazione degli accordi internazionali di non-proliferazione nucleare, sull'incoraggiamento di una maggiore trasparenza in materia di controllo delle esportazioni di prodotti sensibili e sulla prevenzione e la lotta contro il terrorismo.

Nel settore del partenariato economico e finanziario si insiste sulla realizzazione concreta dello spazio economico euromediterraneo, anche attraverso la preparazione attiva dei *partner* ai cambiamenti in atto nell'Unione europea e in particolare all'ampliamento, e sull'attuazione di una politica volta al potenziamento della cooperazione e dell'integrazione all'interno della regione e a livello subregionale.

Per quanto riguarda, infine, il partenariato sociale, culturale e umano, si propongono le seguenti direttrici: l'intensificazione delle attività riguardanti il patrimonio culturale; l'approfondimento del dialogo tra i popoli e del dialogo euromediterraneo in materia di diritti dell'uomo; la presentazione ai Ministri competenti per i giovani di una proposta concreta di cooperazione euromediterranea; l'intensificazione delle iniziative in materia di istruzione e formazione; la prosecuzione del dialogo sulla criminalità organizzata, la droga e il processo migratorio.

In data 6-7 aprile, prima della seconda Conferenza dei Ministri degli esteri, si è svolta ad Atene la Conferenza dei Presiden-

ti dei Parlamenti del Mediterraneo. Non vi è stato adottato alcun documento – rimandando all'incontro che si terrà, con la partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, nel 1998 in Spagna, preceduto da un incontro preparatorio da tenersi in Italia – ma nelle dichiarazioni finali della Presidenza greca si è rilevato il comune intento di realizzare un'area di pace, stabilità e sviluppo nel Mediterraneo, tenendo conto della particolarità dei problemi che caratterizzano la regione, e di perseguire la costituzione di una zona di libero scambio per favorire uno sviluppo equilibrato degli Stati della parte settentrionale e meridionale dell'area. È stata altresì sottolineata l'esigenza di applicare il «Programma MEDA» dell'Unione europea con un ritmo più accelerato, di promuovere il rispetto dei diritti umani, il dialogo interculturale, la lotta al razzismo e l'attenzione per i fenomeni migratori e per la condizione dei giovani.

La seconda Conferenza ministeriale euromediterranea, tenutasi a Malta il 15 e il 16 aprile 1997, si è conclusa con un documento molto articolato e ricco di proposte e auspici. Per il partenariato politico e di sicurezza, si è ribadita l'esigenza di definire uno spazio comune di pace e stabilità. Per il partenariato economico e finanziario, l'obiettivo della creazione di una zona di prosperità condivisa è stato dichiarato realizzabile attraverso le seguenti iniziative: l'accelerazione dei lavori per gli accordi di associazione; l'ulteriore sviluppo di una zona di libero scambio; l'adozione di misure di accompagnamento a livello regionale volte a garantire una più ampia armonizzazione ed una maggiore compatibilità con il mercato interno dell'Unione; il ricorso a un'imposizione più sistematica ed efficace per stimolare gli investimenti privati nella regione; la promozione di un ravvicinamento delle norme e delle regolamentazioni riguardanti la creazione di una zona euromediterranea di libero scambio; la concentrazione delle attività sui settori prioritari nei quali è già stata avviata con successo la cooperazione, in particolare la politica indu-

striale, le piccole e medie imprese, la politica energetica, la politica ambientale e delle risorse idriche, la società dell'informazione e i trasporti marittimi; l'attuazione rapida di possibili misure idonee ad attenuare le eventuali ripercussioni socialmente negative dell'adeguamento e della modernizzazione delle strutture economiche e sociali; la prosecuzione del dialogo sul debito e della preparazione dei *partner* per la futura evoluzione dell'Unione europea.

Per quanto concerne infine il partenariato nei settori sociale, culturale e umano, si è proposto di sviluppare la cooperazione nei seguenti settori: l'adozione dei progetti regionali in materia di patrimonio culturale, attualmente in discussione, e la preparazione di una nuova serie di progetti analoghi; l'avanzamento del dialogo tra i popoli e tra le società civili; la prevenzione e la lotta contro il terrorismo; l'istituzione di programmi di attività per i giovani e la salute e il potenziamento delle attività nel campo dell'istruzione; la lotta contro razzismo, xenofobia e intolleranza; il rafforzamento dell'efficacia e dell'affidabilità della Pubblica Amministrazione e la ricerca attiva di dialogo e cooperazione per combattere la criminalità organizzata e tutti gli aspetti del traffico illegale di stupefacenti.

Anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Amsterdam 16 e 17 giugno 1997 figura una sezione dedicata al Mediterraneo, dove si legge testualmente:

«Il Consiglio europeo saluta con favore le conclusioni adottate nell'ambito della seconda conferenza euromediterranea, tenutasi a La Valletta, Malta, il 15-16 aprile 1997 che, in una congiuntura particolarmente difficile per le condizioni politiche della regione, ha ribadito i principi e gli obiettivi convenuti a Barcellona nel 1995 e stabilito una serie di priorità per il futuro sviluppo del partenariato. Il Consiglio europeo incoraggia tutti i partner a perseguire attivamente il rafforzamento del partenariato, al fine di istituire un'area comune euromediterranea di pace, prosperità e stabilità.

Il Consiglio europeo saluta con favore i progressi realizzati nella prospettiva della creazione di un'area euromediterranea di libero scambio attraverso l'ulteriore estensione di una rete di accordi euromediterranei, elemento chiave del partenariato. In tale contesto, esprime soddisfazione per la firma di un accordo interinale euromediterraneo di associazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, in rappresentanza dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della striscia di Gaza, e sottolinea l'importanza di concludere al più presto gli accordi con Egitto, Libano, Giordania ed Algeria sulla base del mandato definito dal Consiglio».

1.3 Lo stato di attuazione dei programmi di partenariato varati prima del nuovo regolamento 1488/96

Per quanto concerne lo stato di attuazione dei programmi collegati al partenariato euromediterraneo, le valutazioni e i dati ufficiali disponibili riguardano la gestione precedente al nuovo «Regolamento MEDA» e sono desumibili dalla Relazione speciale n. 1/96 della Corte dei Conti delle Comunità europee sui «programmi MED». Essi coprono pertanto il solo settore della cooperazione decentralizzata e non quello dei programmi bilaterali. Va in ogni caso ricordato come nell'ambito dei «programmi mediterranei decentralizzati MED», finalizzati a rafforzare la cooperazione tra i paesi mediterranei dell'Unione e quelli extra comunitari, la Corte dei conti ha registrato gravi irregolarità amministrative. L'Esecutivo, per permettere il rapido varo dei cinque programmi in questione – che tra il 1992 e il 1995 hanno usufruito di finanziamenti per circa 78 milioni di ECU – ha sponsorizzato la creazione di un'Agenzia per i progetti mediterranei (ARTM) sotto forma di associazione internazionale di diritto belga senza fini di lucro. Ad essa è stata delegata la gestione finanziaria dei programmi, il con-

trollo dei quali era affidato ad uffici di assistenza tecnica, anch'essi privati. Alcuni amministratori dell'ARTM erano anche dirigenti di questi uffici di assistenza tecnica e l'aggiudicazione dei contratti avveniva senza ricorrere a gare pubbliche di appalto.

La Corte dei Conti ha messo in rilievo tali irregolarità e, nell'ottobre 1995, ne ha informato l'Esecutivo il quale ha proceduto alla sospensione dei programmi sinchè non saranno accertati i fatti. All'ARTM e agli uffici di assistenza tecnica è stato chiesto il rimborso di circa 2,2 milioni di ECU per somme percepite in eccesso.

1.4 Lo stato di attuazione dei nuovi programmi disposti dal Regolamento 1488/96

Per quanto concerne invece lo stato di attuazione dei programmi discendenti dal nuovo «Regolamento MEDA», fanno fede i dati forniti dal Ministero degli esteri, che riguardano peraltro, nella maggior parte dei casi, quelli che, dal Regolamento stesso, sono stati definiti «programmi indicativi», volti a individuare, per ogni *partner*, i settori prioritari di cooperazione, e a stabilire lo stanziamento orientativamente necessario a garantire efficacia all'intervento. A tali programmi dovranno far seguito l'individuazione della singola iniziativa finanziabile e l'indizione di gare d'appalto.

Questo è il quadro per Paese offerto dal Ministero:

ALGERIA	125 MECU
EGITTO	255 MECU
GIORDANIA	100 MECU
LIBANO	69 MECU
MAROCCO	205 MECU
MEDIO ORIENTE	15 MECU
REGIONAL MED	30 MECU
SIRIA	35 MECU
TERRITORI OCCUPATI	29 MECU
TUNISIA	165 MECU
TURCHIA	18 MECU
MEDITERRANEAN	
PARTNERS	70 MECU

1.5 Lo stato dei negoziati per gli accordi bilaterali e le prossime scadenze del partenariato euromediterraneo

La Presidenza italiana ha avuto la responsabilità di dare attuazione alle intese scaturite dalla Conferenza euromediterranea di Barcellona, del novembre 1995. Nel corso del 1996, in particolare, sono stati stipulati accordi di associazione con Marocco, Tunisia, Israele e con l'Olp e sono stati avviati negoziati con Libano, Giordania, Siria ed Algeria. Nel mese di novembre è prevista la conclusione di un accordo di associazione con la Giordania mentre lo scorso ottobre la Commissione europea ha presentato delle direttive negoziali per un accordo di associazione con la Siria e, per quanto concerne l'Algeria, il negoziato è stato avviato di recente.

In merito ai rapporti con Egitto e Libano, nel corso della riunione del Consiglio affari generali tenuta a Lussemburgo il 26 giugno scorso si è sottolineata l'importanza di sciogliere i nodi più significativi che ostacolano la prosecuzione dei relativi negoziati.

Il 31 dicembre 1995 è entrato in vigore l'accordo con la Turchia riguardante l'unione doganale, il cui funzionamento, nel complesso, è risultato finora soddisfacente. Sono stati aboliti, in particolare, i dazi doganali e gli oneri con effetto equivalente, nonché le restrizioni quantitative. La Turchia ha adottato la Tariffa doganale comune e attua una politica commerciale esterna sostanzialmente analoga a quella della Comunità mentre si registrano difficoltà per la cooperazione finanziaria.

Si ricorda infine che, nella Conferenza dei presidenti dei Parlamenti degli Stati membri, tenuta a Helsinki, è stata ribadita l'intenzione di tenere in Italia una riunione preparatoria alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti del Mediterraneo che si terrà in Spagna nel corso del prossimo anno.

2. Altri aspetti inerenti le relazioni esterne e la PESC

Per quanto concerne le relazioni economiche esterne la relazione del Governo illustra gli sviluppi del dialogo transatlantico e dei rapporti con gli altri Paesi industrializzati, con i Paesi dell'Asia e dell'Oceania, dell'America Latina, del Mediterraneo, con i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale candidati all'adesione, con i Paesi della Comunità degli Stati indipendenti, con l'Africa australe e con i Paesi del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico (ACP), legati alla Comunità europea dalla Convenzione di Lomè.

In particolare si rilevano le alterne vicende delle relazioni commerciali con gli Stati Uniti, che hanno visto sensibili progressi dopo la conclusione dell'accordo sulle tecnologie dell'informazione e lo sviluppo della collaborazione nella lotta contro criminalità, droga e malattie trasmissibili e che, tuttavia, hanno visto momenti di tensione in seguito all'adozione da parte del Congresso americano delle leggi Helms-Burton e D'Amato, concernenti rispettivamente Cuba e Iran-Libia, che hanno comportato l'adozione da parte dell'Unione europea di un regolamento volto alla protezione degli interessi europei. Si sottolinea altresì l'importanza del vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, dell'Asia e di Cina, Giappone e Corea, svoltosi nel marzo 1996 a Bangkok, durante la Presidenza italiana, che segna l'avvio del dialogo dell'Unione con i Paesi asiatici al massimo livello nell'ambito del cosiddetto Asia-Europe Meeting (ASEM).

Per quanto concerne l'America latina si è resa necessaria la revisione di accordi commerciali in relazione all'adesione di taluni *partners* agli organismi regionali, quali il MERCOSUR ed il NAFTA. Si sono inoltre svolte nel corso del semestre di Presidenza italiano riunioni ministeriali con il gruppo di Rio, con cui è stato affrontato anche il tema della lotta al narcotraffico, e con il «gruppo di San Josè», che riunisce i paesi dell'America centrale, nella prospettiva di

rendere irreversibile il processo di pacificazione e di democratizzazione dell'area.

Il Consiglio europeo di Firenze ha riaffermato la volontà di iniziare negoziati con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa. Nel corso del 1996, inoltre, sono stati firmati accordi di associazione con la Repubblica Ceca e la Slovenia, e sono stati approvati dei piani di azione a favore di Russia ed Ucraina e si è altresì sviluppata la cooperazione con Armenia, Azerbaigian, Georgia ed Uzbekistan.

Per quanto concerne la politica estera di sicurezza comune (PESC) si rileva come le difficoltà poste dalla Gran Bretagna in un sistema che richiede l'unanimità abbiano limitato la possibilità di raggiungere progressi significativi. Il documento XIX, n. 2 si sofferma in particolare sugli strumenti giuridici adottati, sulla gestione degli organi incaricati di definire la PESC, sulle iniziative perseguite nelle varie aree e sulle relazioni con le istituzioni dell'Unione e con gli altri organismi europei. In particolare, sotto il profilo istituzionale, si rileva come per la prima volta nel corso del 1996 sia stato applicato l'articolo J.4, paragrafo 2 del Trattato di Maastricht che prevede la possibilità di rivolgere delle specifiche richieste all'UEO. La relazione del Governo, peraltro, non si dilunga sui rapporti tra Unione europea ed UEO, oggetto di un'altra specifica relazione già esaminata dalla Giunta (*Doc. XIX-bis*, n. 1). Dal complesso della relazione risulta tuttavia evidente come l'assenza di effettivi sviluppi nel processo di convergenza tra Unione europea ed UEO, da un lato, e la complessità delle procedure vigenti, troppo spesso bloccata dalla mancata unanimità dei consensi, dall'altro, abbiano reso estremamente ridotti gli sviluppi della PESC.

Tra gli altri aspetti di maggiore rilievo si riscontrano gli interventi connessi al contenzioso greco-turco ed alla crisi di Cipro, l'applicazione dell'Accordo di Dayton nell'ex Jugoslavia, l'insediamento della

nuova amministrazione democraticamente eletta a Mostar, la normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Croazia, la conclusione di un accordo di cooperazione con l'Albania, il sostegno al processo di pace in Medio Oriente ed allo svolgimento delle prime elezioni per il Consiglio dell'autonomia palestinese, il vertice euroatlantico di Washington nel 1996, durante il semestre di presidenza italiano, la nomina di un rappresentante speciale per la regione dei Grandi Laghi e l'azione a tutela dei diritti umani in paesi quali la Cina e la Nigeria. Grazie all'Italia sono state altresì aggiornate le intese che disciplinano i rapporti tra l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa e, in occasione del Consiglio europeo di Dublino, è stata riconosciuta l'importanza, quale organismo di cooperazione regionale, dell'Iniziativa centro-europea. L'Unione, inoltre, ha recepito una proposta presentata d'intesa dall'Italia e dalla Gran Bretagna nel 1993, volta a consentire la partecipazione a taluni degli strumenti della PESC dei Paesi associati dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione.

3. Le riforme istituzionali ed il funzionamento delle istituzioni

Riferendo dell'avviamento della Conferenza intergovernativa durante il semestre di presidenza italiano, in occasione del Consiglio europeo straordinario di Torino del 29 marzo 1996, la relazione esaminata dalla Giunta delinea i tre assi su cui il Governo ha impostato le discussioni sulla revisione del Trattato di Maastricht: l'Unione ed i cittadini, le istituzioni e l'azione esterna. Il Governo ha altresì dovuto risolvere il problema dell'associazione del Parlamento europeo ai lavori della Conferenza trovando una soluzione che ha consentito la partecipazione del Presidente e di due rappresentanti dell'Assemblea.

Il documento illustra in particolare gli obiettivi perseguiti dal Governo nei vari capitoli di negoziato: per quanto riguarda la

cittadinanza vengono citati l'inserimento di uno specifico titolo sull'occupazione nel Trattato nonché l'allargamento della sfera dei diritti riconosciuti dall'Unione e la «comunitarizzazione» di alcune materie attualmente trattate in ambito intergovernativo quali l'asilo, l'immigrazione ed i controlli alle frontiere esterne. In merito all'azione esterna dell'Unione l'Italia ha invece presentato specifiche proposte sull'estensione del voto a maggioranza sulle decisioni di politica estera e sulla progressiva fusione dell'UEO nell'Unione europea. Sul capitolo istituzionale, infine, l'Italia ha sostenuto il rafforzamento del ruolo della Commissione e del Parlamento europeo, l'estensione del campo di applicazione della procedura di voto a maggioranza, la modifica della ponderazione del voto in seno al Consiglio, un più ampio coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ed una disciplina del principio della flessibilità che, necessario in vista dell'allargamento, salvaguardasse gli interessi di tutti gli Stati membri in un quadro di solidarietà comune.

In merito al funzionamento della procedura di codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio, si rileva come la reciproca disponibilità delle due istituzioni – che in vari casi si sono astenute dal modificare i rispettivi emendamenti – ha consentito spesso di evitare il ricorso alla procedura di conciliazione. Nel 1996, inoltre, il Parlamento europeo ha costituito due Commissioni di inchiesta, sulla crisi della «mucca pazza» e sul transito comunitario, e si è avviata in pieno l'attività del Mediatore nominato dal Parlamento europeo, che ha svolto inchieste su temi di particolare interesse quali l'accesso ai documenti comunitari, la trasparenza delle procedure di concorso e le procedure interne applicate dalla Commissione nei casi di violazione del diritto comunitario.

In materia di cittadinanza la Commissione europea ha costituito un gruppo ad alto livello presieduto dalla signora Simone Veil, sono state adeguate le disposizioni sul diritto di voto alle elezioni comunali, per

tener conto dell'adesione di nuovi membri all'Unione europea, è stato rafforzato il diritto alla tutela diplomatica per i cittadini europei ed è stata lanciata dal Parlamento europeo e dalla Commissione un'azione di informazione, denominata «cittadini d'Europa», per sensibilizzare i cittadini sui diritti riconosciuti loro dall'Unione.

4. Unione economica e monetaria, occupazione e bilancio

Nel corso del semestre di presidenza italiano sono state definite le linee di azione in materia di disciplina di bilancio nella terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) e di relazioni tra gli aderenti e i non aderenti all'area dell'EURO. Sono stati altresì compiuti progressi per definire il quadro giuridico dell'EURO. In occasione del Consiglio europeo di Dublino è stato inoltre raggiunto un accordo politico sul cosiddetto «Patto di stabilità e di crescita» che ha precisato ulteriormente tali intese.

Per quanto concerne la crescita dell'occupazione si segnalano una serie di documenti approvati in occasione dei vertici europei di Firenze e di Dublino, tra cui le conclusioni del Comitato permanente per l'occupazione, organo che comprende i Ministri europei degli Affari sociali affiancati dalle parti sociali. Tali documenti, definiti sotto la guida delle presidenze italiana ed irlandese, sottolineano l'esigenza di conciliare la salvaguardia del modello sociale e di sviluppo comunitario e l'obiettivo di dare maggiore flessibilità al mercato del lavoro. L'Italia si è impegnata, in particolare, sulla impostazione di una strategia integrata a livello europeo nella lotta alla disoccupazione ed ha promosso una Conferenza tripartita a Roma, nel giugno del 1996, ricevendo il sostegno del Consiglio europeo di Firenze sull'avvio dei «Patti territoriali per l'occupazione». La Presidenza irlandese si è concentrata sul tema di una più razionale utilizzazione dei fondi strutturali europei tenendo conto delle

loro potenzialità in termini di creazione di posti di lavoro.

Per quanto concerne il bilancio della Comunità è stata ratificata una decisione sul sistema delle risorse proprie che prevede un aumento progressivo della quota del Prodotto nazionale lordo (PNL) destinato al finanziamento della Comunità dall'1,20 per cento del 1995 all'1,27 per cento del 1999. Altre misure concernenti il bilancio adottate nel corso del 1996 riguardano il rafforzamento della lotta contro le frodi, la riduzione della spesa agricola globale - che per quanto concerne la sola sezione garanzia del fondo agricolo nell'esercizio 1997 assorbe il 50,1 per cento delle risorse comunitarie, pari a 41,3 miliardi di ECU - e si è stabilito di adottare il principio di invarianza della spesa in termini nominali nell'impostazione del bilancio per il 1997. Esso pertanto ammonta a 89,137 miliardi di ECU, con una crescita del 2,6 per cento rispetto al 1996, con una quota a carico dell'Italia di 10,170 miliardi di ECU, corrispondente al 12,44 per cento del finanziamento complessivo.

5. Cooperazione nel settore della giustizia ed affari interni

Il documento XIX, n. 2, illustra una serie di iniziative adottate nel corso del 1996 tra cui si segnalano i protocolli che attribuiscono delle competenze alla Corte di giustizia per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione delle convenzioni EUROPOL, il sistema di informazione doganale e la protezione degli interessi finanziari della Comunità, la Convenzione sull'estradizione e il Protocollo sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. Nel corso del semestre di Presidenza italiana l'Unione ha inoltre adottato delle azioni comuni in materia di scambio di magistrati e di lotta al razzismo, alla xenofobia ed alla criminalità organizzata. Durante il semestre di Presidenza irlandese sono state adottate ulteriori misure sulla lotta contro la tratta degli

esseri umani, la pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei minori.

Nel corso del 1996 sono state inoltre sviluppate delle intese, in particolare con i paesi dell'Europa centrale ed orientale, in materia di giustizia e affari interni. Nell'ambito della Conferenza intergovernativa l'Italia si è adoperata per il trasferimento di alcune materie proprie del cosiddetto «terzo pilastro» al pilastro comunitario.

6. Considerazioni finali

La relazione in titolo costituisce una fonte di indubbia utilità per avere un quadro consuntivo dell'attività dell'Unione europea. Tale quadro, in particolare, serve ad evidenziare il ruolo svolto dall'Italia e si rende tanto più necessario all'indomani di un periodo che ha visto lo svolgimento del semestre di Presidenza italiano in una fase di profonde trasformazioni dell'Unione quali la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, l'avvio della Conferenza intergovernativa e la definizione delle tappe dell'allargamento.

Si pone tuttavia l'esigenza di una valutazione del sistema delle varie relazioni informative sull'Unione e sulle politiche comunitarie previste da varie disposizioni di legge, non sempre coordinate. Si tratta, in altri termini, di ridefinire gli obiettivi cui sono finalizzati tali strumenti, di valutare l'opportunità di una diversa articolazione di tali documenti in rapporto ai rispettivi obiettivi, di definire con maggiore precisione, eventualmente, i soggetti responsabili di ciascun processo informativo e di armonizzare, in ultima analisi, i tempi di presentazione di tali documenti per assicurarne il carattere complementare ed eliminare eventuali sovrapposizioni. In particolare, è apprezzabile che all'atto della presentazione del documento LXXXVII, n. 2 sia stata già definita una prima ripartizione di materie di riferimento, riservando a tale relazione la trattazione del pilastro comunitario ed affidando

l'approfondimento dei temi connessi alle relazioni esterne, alla PESC ed al terzo pilastro al documento XIX, n. 2, in titolo. Al riguardo, tuttavia, sarebbe opportuna una maggiore «sincronizzazione», onde rafforzare appunto il carattere complementare tra i due documenti, introducendo anche nella relazione in esame degli elementi informativi sui prossimi semestri di presidenza, per le materie di competenza, così come molto opportunamente e con una tempestività senza precedenti è stato fatto in occasione del documento LXXXVII, n. 2.

L'assenza di sincronizzazione tra i due documenti citati è tanto più rilevante se si considera che alcuni degli sviluppi più importanti nel corso del semestre di Presidenza olandese - che non è stato preso in esame dalla relazione in titolo - sono proprio quelli che hanno riguardato la PESC e la cooperazione giuridica e negli affari interni nell'ambito della Conferenza intergovernativa. A tale riguardo è utile rilevare che - nonostante la delusione per l'assenza di progressi maggiori quali la definizione di un preciso calendario per l'integrazione dell'UEO nell'Unione europea - dal Consiglio europeo di Amsterdam sono scaturite alcune importanti novità le quali sono state recepite nel Trattato firmato lo scorso primo ottobre.

Per quanto concerne il terzo pilastro, la cooperazione giudiziaria e negli affari interni, le principali novità sono costituite dal trasferimento di alcune materie al campo di applicazione delle procedure comunitarie, dall'assorbimento degli accordi di Schengen nell'ambito dell'Unione europea e dalla previsione di una specifica clausola sulla flessibilità. In base a tale nuovo principio sarà consentito ad un nucleo di Paesi membri disponibili a procedere verso una integrazione rafforzata di prendere opportuni accordi, pur rimanendo nell'ambito delle procedure e delle strutture dell'Unione europea, a condizione di non pregiudicare gli interessi e le possibilità di partecipare in un secondo momento per altri Stati membri.

Per quanto concerne la PESC gli accordi di Amsterdam rinviano la questione dell'integrazione con l'UEO ma prevedono un maggiore ricorso alla procedura di voto a maggioranza qualificata, la costituzione di una cellula di programmazione per il monitoraggio delle situazioni in crisi nonché l'inclusione tra le competenze dell'Unione europea delle cosiddette operazioni «Peterberg», interventi umanitari, per il mantenimento della pace e di gestione delle crisi.

Un altro elemento di valutazione, che potrebbe essere connesso ad un intervento legislativo sulle norme che disciplinano le suddette relazioni, riguarda una più efficace strutturazione delle informazioni sulla PESC che, anche alla luce dei risultati del Consiglio europeo di Amsterdam, non può più essere disgiunta dalla relazione sull'UEO, oggetto invece, attualmente, di una relazione separata (*Doc. XIX-bis*), ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 86.

A proposito dell'UEO si rileva, inoltre, che, in occasione della sessione dello scorso giugno, che ha preceduto il Vertice europeo, l'Assemblea parlamentare dell'UEO ha approvato, sulla base di una relazione presentata dalla senatrice Squarcialupi e dal deputato tedesco Antretter, una raccomandazione sulla revisione del Trattato di Maastricht che propone, tra l'altro, che l'esistente cellula di pianificazione dell'UEO assuma i compiti dell'istituenda cellula di programmazione dell'Unione europea, l'inclusione nel Trattato dell'Unione europea della clausole di assistenza militare e di cooperazione con la NATO contemplate nell'ambito del Trattato istitutivo dell'UEO e la definizione di una istanza di controllo parlamentare sulla difesa europea, cui partecipino rappresentanti dei parlamenti nazionali e dell'Assemblea dell'UEO.

Anche il Parlamento europeo è intervenuto recentemente sulla Conferenza intergovernativa, all'indomani del Consiglio europeo di Amsterdam, approvando una risoluzione, lo scorso 26 giugno, che, rinviando

ad una sessione successiva un esame dettagliato degli accordi di Amsterdam, esprime apprezzamento per l'inclusione nel Trattato del titolo sull'occupazione e del capitolo sulla politica sociale, si compiace per i progressi realizzati nel campo dei diritti umani, per la comunitarizzazione di importanti settori della giustizia e degli affari interni, per l'integrazione nel Trattato dell'accordo di Schengen e per il riconoscimento di capacità operative ad EUROPOL. Per quanto concerne la PESC il Parlamento europeo esprime preoccupazione per la mancata promozione del ruolo e dello *status* dell'Alto rappresentante dell'Unione europea, individuato nel Segretario generale del Consiglio, e per l'insufficiente estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata. L'Assemblea parlamentare deplora altresì la mancata definizione di un calendario vincolante per l'integrazione dell'UEO nell'Unione ed esprime apprezzamento, tuttavia, per il fatto che sia riconosciuta una funzione guida all'Unione nei confronti dell'UEO e per l'inclusione della Commissione nella nuova composizione della troika.

La Giunta, preso atto delle modificazioni costituzionali introdotte con il Trattato di Amsterdam e delle posizioni espresse al riguardo dal Governo, nella seduta congiunta con la Commissione esteri del 10 luglio 1997, e dal Parlamento europeo, si riserva di esprimere una propria valutazione al termine dell'indagine in corso sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea.

La Giunta rileva invece con viva preoccupazione una caduta di attenzione per le tematiche connesse alle relazioni mediterranee nel corso dei due semestri di Presidenza successivi al periodo esaminato dal documento XIX, n. 2. Al riguardo la Giunta - che ha altresì stabilito di tenere, d'intesa con la Commissione affari esteri, una seduta specificamente destinata ad approfondire tale tema - sottolinea con forte e unanime convinzione l'esigenza che il Senato adotti un opportuno atto di indirizzo nei confronti del Governo affinché esso intervenga in seno al Consiglio per imprimere un rinnovato impulso alla presenza dell'Unione europea sullo scenario politico del Mediterraneo.

NAVA, *relatore*

