

3.2 LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)

Forte accelerazione al processo di consolidamento della politica europea di sicurezza e difesa dopo l'11 settembre.

La gestione delle missioni Petersberg rendono necessario il raccordo operativo con la Nato.

Ruolo attivo nell'area balcanica con monitoraggio nel Kosovo, attenzione agli sviluppi interni ucraini e bielorusi, impegno nel processo di pace in Medio Oriente a sostegno dell'azione statunitense, dialogo intercoreano sotto Presidenza svedese, consolidamento dei processi di democratizzazione latino-americani, hanno caratterizzato l'azione dell'Unione europea nel secondo pilastro.

Ad orientare l'azione europea verso pieno sostegno ad una soluzione politica pluralista, rappresentativa delle varie etnie in Afghanistan, è stato soprattutto il governo italiano.

L'attività dell'Unione europea è stata particolarmente intensa anche nel campo della Politica Estera e di Sicurezza Comune. In particolare la nuova situazione internazionale che si è determinata dopo gli avvenimenti dell'11 settembre ha posto l'esigenza di un adeguamento dell'azione comunitaria sulla scena internazionale per far fronte alla minaccia terroristica, che si è tradotta in una forte accelerazione al processo di consolidamento della politica europea nel campo della sicurezza e difesa. I Capi di Stato e di governo, al Consiglio europeo di Laeken hanno infatti adottato una "Dichiarazione sulla capacità operativa" della politica europea di sicurezza e difesa, che attesta come il progetto della PESD sia uscito dalla fase preliminare ed abbia ormai acquisito una prima concretezza, entrando in una dimensione operativa. In particolare a Laeken è stato deciso che l'Unione europea dispone di un nucleo di capacità militare e perciò è potenzialmente in grado di compiere operazioni, sia pure ancora relativamente modeste, di gestione delle crisi; tale capacità sarà progressivamente sviluppata sino a raggiungere, entro il 2003, l'obiettivo collettivo di capacità che l'Unione si è prefissata (mettere in campo fino a 60.000 uomini per la gestione di una crisi internazionale). Si rende adesso necessaria la finalizzazione del raccordo

operativo con la NATO per mettere l'Unione in grado di gestire l'intera gamma delle "missioni Petersberg", comprese le più impegnative (cioè quelle di imposizione della pace). La Dichiarazione, quindi, pur constatando i progressi compiuti, ribadisce che, per la piena credibilità della politica europea di sicurezza e difesa resta necessario concludere quanto prima l'intesa che garantirà all'Unione il prestito delle risorse della NATO (il c.d. accordo *Berlin plus*). Questo è l'obiettivo principale che l'Unione europea dovrà conseguire durante la Presidenza di turno spagnola nel primo semestre del 2002.

La lotta al terrorismo è stato uno dei temi centrali della politica estera dell'UE nel 2001. Gli eventi dell'11 settembre e il conseguente impulso al coordinamento internazionale nella lotta al terrorismo hanno offerto la possibilità di ridefinire il contributo della PESC in tale campo precisandone il mandato in relazione all'attività sviluppata nel settore Giustizia e Affari interni. La Presidenza belga ha preso atto della necessità di recuperare e rafforzare le competenze della PESC sull'analisi politica del fenomeno terroristico, valorizzando al contempo le possibilità di una collaborazione più costante con le istanze del Terzo pilastro in ambiti quali la valutazione della minaccia e l'identificazione di entità terroristiche passibili di misure di contrasto, secondo i nuovi orientamenti scaturiti dalla cooperazione USA - UE in materia.

L'UE ha inoltre sviluppato la propria azione in modo specifico nel quadro delle varie aree regionali.

Il 2001 ha visto un ruolo particolarmente attivo dell'Unione nell'area balcanica, coronato da risultati positivi per quanto riguarda in particolare sia la soluzione della crisi in Macedonia, sia il consolidamento della stabilità in Kosovo. Parallelamente si è sviluppato il processo di avvicinamento dei Paesi dell'area all'UE, tramite la firma degli Accordi di Stabilizzazione ed Associazione con Macedonia e Croazia e l'avvio del processo con vari altri Paesi. In particolare per quanto riguarda la FYROM l'Unione europea ha esercitato una proficua ed attiva azione per contribuire alla soluzione della delicata crisi macedone. Rilevante in proposito l'azione condotta dall'Alto Rappresentante Solana, che si è recato personalmente a Skopje in varie occasioni fornendo un contributo fondamentale al raggiungimento di un

accordo politico tra i leaders dei principali partiti slavo-macedoni e quelli albanesi, firmato il 13 Agosto a Ohrid, che ha consentito di superare momenti di forte crisi facendo ripartire il dialogo politico interetnico. Un ruolo decisivo è stato svolto, sempre in tale contesto, dai Rappresentanti Speciali dell'Unione europea (Leotard e da ultimo Le Roy) per mezzo dei quali l'Unione europea ha dapprima contribuito alla finalizzazione degli Accordi del 13 agosto (con i quali si è previsto un processo di pacificazione interna, basato su modifiche costituzionali e legislative a favore delle autonomie locali) e poi monitoraggio del travagliato processo di ratifica parlamentare. L'Unione europea ed i suoi membri hanno altresì prospettato l'ipotesi di una Conferenza Donatori per la stabilizzazione economica della FYROM, che si svolgerà quando l'attuazione degli Accordi del 13 Agosto avrà raggiunto un livello soddisfacente.

Per quanto riguarda la RFJ, coerentemente con l'approccio fatto proprio dall'UE (*"democratic Montenegro in democratic FRY"*) Solana si è adoperato per rilanciare il dialogo tra Podgorica e Belgrado ed ha proposto alle due parti un *"concept for a new dialogue"* (il dialogo coinvolge le autorità federali, quelle serbe e quelle montenegrine) per mettere le due parti in condizione di affrontare di comune accordo non solo le questioni di fondo (futuro della federazione) ma anche quelle di natura più concreta che comunque dovrebbero essere affrontate a prescindere dalla permanenza del Montenegro nella Federazione.

Per il Kosovo l'Unione europea ha svolto ai vari livelli un'importante azione di monitoraggio della situazione, fiancheggiando l'attività delle altre organizzazioni internazionali e riuscendo a predisporre un clima favorevole per lo svolgimento pacifico delle elezioni del 17 Novembre scorso.

Sempre in ambito europeo l'attività dell'Unione si è inoltre concentrata sulle relazioni UE-Russia. I due Vertici di maggio e ottobre hanno permesso di rilanciare le relazioni UE-Russia sulla base dei valori condivisi e della Strategia Comune europea del 1999, e con un forte accento sulle opportunità di collaborazione economica, a partire dal settore dell'energia.

Sono stati seguiti inoltre con particolare attenzione gli sviluppi interni in Ucraina, Bielorussia e nel Caucaso Meridionale, dove l'apertura di nuovi spiragli di pacificazione dei conflitti dopo l'ingresso di Armenia e Azerbaigian nel Consiglio d'Europa ha spinto l'Unione europea alla ricerca

di un più attivo ruolo nella regione. In tale contesto, si è svolta nei tre Paesi la visita di una Troika ministeriale a febbraio.

Nella seconda parte dell'anno, gli eventi dell'11 settembre hanno stimolato una urgente riflessione anche sull'Asia Centrale. L'Italia ha fornito un attivo contributo alla riflessione comune sulla politica dell'Unione europea nei confronti della regione e dei singoli Paesi, nonché alle concrete iniziative assunte dall'Unione quali visite comunitarie, passi e démarches su specifiche questioni.

Altrettanto rilevante per il 2001 l'impegno promosso per l'area mediterranea. In particolare per quanto riguarda il Processo di pace in Medio Oriente. L'Unione europea, nel corso del 2001, ha manifestato un intenso attivismo verso la regione del Medio Oriente, i cui fragili equilibri sono ancor oggi messi a repentaglio dal permanere di uno stato di forte tensione sul fronte israelo-palestinese. Ferma restando la primarietà dell'azione statunitense nella gestione della crisi, l'Unione europea ha saputo ricavarci un chiaro ruolo di sostegno all'operato di Washington, grazie alla presenza costante nell'area dell'HR/SG per la PESC, Solana, e dell'Inviato Speciale per il Medio Oriente, Moratinos.

L'obiettivo dell'Unione europea - confermato nelle varie dichiarazioni emesse durante l'anno, relative alla crisi in corso - è stato e resta quello di ottenere una riduzione del livello della violenza nei Territori Palestinesi, per consentire l'attuazione del Piano Mitchell e del Piano Tenet, primo passo per la ripresa del negoziato di pace israelo-palestinese. Ad israeliani e palestinesi è stato costantemente chiesto dai Quindici di adottare reciproche misure distensive, consistenti, per gli uni, nell'allentamento del blocco militare alle città della Cisgiordania e della Striscia di Gaza e, per gli altri, di porre sotto controllo i gruppi più estremistici, dediti al terrorismo contro Israele.

Per quanto riguarda il Maghreb, un'attenzione particolare è stata riservata alla Libia ed un considerevole impegno è stato promosso in favore del miglioramento della situazione interna dell'Algeria, in vista della finalizzazione dell'Accordo di Associazione con l'UE. E' stata inoltre promossa la ricerca di un rapporto più stretto tra UE e Marocco, nella consapevolezza che solo un più stretto partenariato con quel Paese potrà

permettere di contrastare adeguatamente la criminalità organizzata e di gestire con oculatezza il fenomeno migratorio.

L'impegno dell'UE nel corso del 2001 si è rivolto anche a rivitalizzare i vari fori di collaborazione multilaterale esistenti, con particolare riferimento all'esercizio "5+5", all'Unione del Maghreb Arabo ed al Processo di Barcellona, in quanto strumenti idonei ad accrescere la fiducia e la stabilità nella regione ed a superare i contrasti e le diffidenze che ancora dividono alcuni degli attori coinvolti.

Speciale rilievo ha assunto anche l'azione dell'Unione nei confronti dei Paesi del Golfo in particolare in relazione alle importanti ricadute politiche delle Risoluzioni sulla situazione dei Diritti Umani, adottate dalla Commissione delle Nazioni Unite di Ginevra e dell'analoga Commissione dell'Assemblea Generale a New York, sui rapporti con alcuni di questi Paesi, segnatamente con l'Iran, con il quale peraltro è stata proseguita ed incoraggiata l'attività di dialogo politico.

Per quanto riguarda l'Iraq, l'UE ha promosso l'elaborazione di una posizione comune europea che ha trovato espressione nella dichiarazione adottata dalla Presidenza svedese nel corso del dibattito sulle sanzioni svoltosi in Consiglio di Sicurezza alla fine di giugno.

Per quanto concerne l'Asia, un'azione di rilievo è stata portata avanti in particolare per la penisola coreana, la Birmania e, da ultimo, l'Afghanistan.

In tale contesto è da sottolineare l'azione svolta sotto la Presidenza svedese in favore del dialogo intercoreano, culminata con la visita della troika nelle due Coree. Tale visita, svoltasi ai massimi livelli, ha permesso di affrontare tutte le tematiche, compresi i diritti dell'uomo. Nonostante momenti di chiusura si siano succeduti a fasi di apertura da parte delle autorità nordcoreane, l'Unione europea è adesso in grado di svolgere, anche grazie al contributo in termini di cooperazione, un ruolo di primo piano tra gli interlocutori delle due Coree.

Per quel che concerne la Birmania, l'Unione europea ha svolto una azione di costante attenzione nei confronti del governo militare e delle esigenze dell'opposizione, che si è concretizzata con una visita della troika e la riformulazione, su base semestrale, della posizione comune dell'Unione nei confronti di quel Paese, con il quale è stata confermata l'importanza del dialogo critico con il regime.

Ancora prima degli avvenimenti che hanno caratterizzato gli ultimi mesi del corrente anno, l'Unione europea ha dedicato particolare attenzione alla situazione in Afghanistan, sia con per quel che riguarda gli aiuti umanitari sia per quanto concerne il sostegno al processo di pace. L'Italia, a seguito di una intensa azione di sensibilizzazione e di stimolo, ha orientato l'azione dell'Unione europea verso il pieno sostegno ad una soluzione politica pluralista, che comprenda anche la Loya Jirga o tradizionale assemblea dei capi comunità, al fine di assicurare una ampia rappresentanza delle varie etnie. Gli sviluppi successivi all'11 settembre e da ultimo la costituzione di un governo multietnico sembrano aver dato ragione ad un processo di costruzione istituzionale di cui la Loya Jirga costituisce una tappa importante. Anche dal punto di vista degli aiuti l'Unione europea fa parte dello Steering Group, che sta predisponendo interventi di emergenza in Afghanistan.

A livello multilaterale, il dialogo tra i Paesi dell'Unione europea e la regione si è svolto nel 2001 soprattutto nel quadro dell'ASEM. I Ministri degli Esteri dell'ASEM si sono riuniti a Pechino alla fine del mese di maggio.

L'azione dell'Unione è proseguita inoltre in favore del consolidamento dei processi di democratizzazione in America Latina. In tale prospettiva si inserisce l'azione svolta per monitorare le elezioni in Perù e più in generale l'attenzione dedicata all'evoluzione interna in altri Paesi quali Venezuela e Paraguay.

Specifica attenzione è stata riservata anche nel corso del 2001 alla Colombia ed agli sforzi in atto per far avanzare i negoziati fra il governo e la guerriglia. Particolare interesse è stato altresì riservato al delicato problema dei sequestri di cittadini europei ad opera dei movimenti della guerriglia, giungendo alla decisione di sospendere la concessione dei visti di ingresso ai membri dei gruppi che trattengono in ostaggio cittadini dell'Unione.

Per quanto riguarda l'America Centrale ed i Caraibi, l'impegno è stato rivolto in particolare alla tutela e promozione dei diritti umani in vari Paesi dell'area, segnatamente Guatemala e Haiti, ed al monitoraggio delle elezioni affinché esse si svolgano con la necessaria correttezza e trasparenza, ad esempio in Nicaragua.

Occorre menzionare inoltre l'attività portata avanti nel quadro delle linee emerse in occasione del Vertice di Rio del 1999. Oltre alle riunioni tenutesi a

Bruxelles in sede PESC, va menzionata quella svoltasi con i Paesi latino-americani a Santiago del Cile. Notevole è stato inoltre l'impegno teso a definire i documenti che dovranno esser presentati in occasione del Vertice di Madrid del maggio 2002.

Più in generale obiettivo prioritario in tale campo è quello di individuare ogni utile iniziativa volta a ribadire il carattere strategico della *partnership* fra Unione europea ed America Latina. In tale contesto, particolare attenzione è stata riservata all'avanzamento dei negoziati UE-MERCOSUR e UE-Cile.

Nel corso del 2001 l'Unione europea ha sviluppato la propria azione di politica estera comune anche in ambito multilaterale. Nel quadro delle Nazioni Unite l'attività è stata in gran parte concentrata sulla partecipazione ai lavori della 56^a Assemblea Generale, resa quest'anno ancor più complessa dagli eventi terroristici dell'11 settembre i quali hanno comportato uno slittamento a novembre del dibattito generale (a livello di Capi di Stato e di Ministri degli Esteri). Tale attività ha comportato l'elaborazione e l'adozione di documenti e posizioni comuni sulle priorità dell'Unione europea in ambito societario, nonché la predisposizione di interventi della Presidenza a nome dei quindici. Tra le altre questioni trattate nel corso dell'anno si segnalano in particolare: il negoziato per l'approvazione del bilancio ordinario e di "*peacekeeping*" per il biennio 2002-2003, che ha consentito di mantenere elevata la coesione tra i Paesi membri, con positive ricadute sulla credibilità negoziale e sul peso dell'Unione nelle trattative; la questione delle candidature in ambito ONU, dove si è data applicazione alle linee guida in materia di trasparenza e per la limitazione (ad un massimo di due) dei mandati ai Vertici delle Istituzioni societarie; ampio rilievo ha avuto infine il tema della maggiore trasparenza, della concertazione e della difesa di posizioni comuni nel Consiglio di Sicurezza, questione che nel 2000 aveva condotto – su iniziativa spagnola – all'adozione di un documento sull'interpretazione del pertinente art. 19 del Trattato dell'Unione europea. In tale contesto risultati particolarmente incoraggianti sono già stati raggiunti a New York soprattutto in materia di scambio di informazioni tra i *partner*.

Nel settore dei diritti umani nel corso del 2001 é stato perseguito l'obiettivo di sfruttare ogni possibile sinergia comunitaria per condurre un'azione efficace in occasione dei lavori della Commissione per i Diritti Umani a Ginevra, della Conferenza contro il Razzismo di Durban e della terza Commissione della 56^a UNGA: Per quanto riguarda i settori principali di intervento occorre menzionare l'impegno promosso nei competenti fori internazionali contro la pena di morte ed a favore della moratoria delle esecuzioni; le iniziative portate avanti nei confronti della situazione dei diritti umani in Afghanistan, in Somalia ed in Cina, nonché la preparazione della posizione comune dei Quindici in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo del settembre 2001.

Con riferimento all'attività dell'OSCE e alle tematiche da essa trattate, va rilevato come nell'anno 2001 la concertazione europea nel contesto della PESC ha permesso di promuovere una crescente visibilità dell'Unione nel tentativo di affermare gli interessi, i valori e i principi che le sono propri. L'Unione, sotto le Presidenze svedese e belga, ha continuato ad esprimersi con una voce sola pronunciando interventi su tutte le questioni trattate. Particolarmente intensa è stata nel corso dell'anno l'attività dell'Unione in relazione alla definizione di posizioni comuni in merito alla riforma dell'OSCE avviata all'indomani della riunione ministeriale di Vienna del novembre 2000 ed in particolare ai rapporti con la Russia. In vista della Ministeriale di Bucarest di fine anno, l'Unione ha pertanto predisposto un documento riassuntivo delle proprie posizioni e priorità. In esso, tra l'altro, viene ribadita l'esigenza di un più intenso coordinamento tra le diverse istituzioni dell'OSCE, a cominciare dall'Assemblea Parlamentare, ed una efficace cooperazione con le altre organizzazioni internazionali. Altrettanto intenso è stato il coordinamento in relazione alle crisi regionali a cominciare da quelle che interessano l'area del Sud-Est Europeo ma senza tralasciare quelle del Caucaso e dell'Asia Centrale in considerazione dell'interesse crescente che tali aree rappresentano per l'Unione, nei cui confronti sono state elaborate apposite strategie comuni. L'Unione europea, anche attraverso una considerevole presenza di propri esperti nelle missioni dell'OSCE sul terreno, ha di conseguenza fortemente partecipato all'azione svolta dall'OSCE in tali aree a favore della prevenzione delle crisi e del rafforzamento della stabilità regionale sostenendone in particolare l'attività

di ricostruzione post-conflittuale e di consolidamento delle istituzioni democratiche. Particolare impegno è stato rivolto nel corso dell'anno alle missioni in RFJ, Kosovo, Macedonia e Georgia. L'Unione europea ha d'altro canto continuato anche quest'anno a sostenere l'attività di monitoraggio elettorale svolta dall'ODHIR confermandosi quale principale contribuente delle missioni di osservazioni in termini di partecipazione di propri esperti.

Anche nel settore del disarmo e della non proliferazione l'Azione dell'UE ha ottenuto importanti risultati, in particolare con la promozione di una politica europea di intervento a beneficio delle "Città nucleari" in Russia; la promozione di un Piano d'Azione nella lotta contro il traffico illecito delle armi piccole e leggere nel quadro della Conferenza delle Nazioni Unite, svoltasi a New York, nel mese di luglio; la definizione la posizione comunitaria in occasione delle Conferenze relative ai trattati di disarmo e non proliferazione svoltesi nel 2001 (Conferenza annuale del CTBT, Conferenza di riesame BWC, Conferenza di riesame CCW), così come dei lavori della Prima Commissione dell'AGNU. Sono stati inoltre definiti orientamenti comuni in seno ai principali regimi di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso (Nuclear Suppliers Group, Australia Group, Missile Technology Control Regime, Wassenar Arrangement), ed è stata infine promossa l'elaborazione di una posizione comune europea nel campo della intermediazione del traffico e della marcatura delle armi.

PAGINA BIANCA

4. LA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

Continua l'attuazione delle misure su asilo ed immigrazione seguendo le quattro linee direttrici definite dal Consiglio europeo di Tampere ma gli eventi dell'11 settembre inseriscono in agenda nuove priorità, codificate in una *road-map*. Adottata la direttiva per la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, positiva per il nostro Paese, il governo italiano frena il regolamento per comunitarizzare la Convenzione di Dublino, che intenderebbe confermare la centralità della responsabilità dello Stato di primo ingresso.

Sfuma l'adozione della direttiva ricongiungimento familiare, principale canale di ammissione nell'UE, ma il Consiglio europeo di Laeken rafforza il terzo pilastro, invitando a recuperare il ritardo di asilo ed immigrazione.

Tra gli obiettivi dell'Unione europea si collocano la conservazione e lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per la cui realizzazione il Trattato di Amsterdam (in vigore dal 1 maggio 1999) ha rafforzato l'azione nel settore della giustizia e degli affari interni. Da un lato sono state incluse nel Trattato sulla Comunità Europea - Titolo IV - le materie, fino ad allora disciplinate su base intergovernativa, relative alla libera circolazione delle persone, all'immigrazione, all'asilo e alla cooperazione giudiziaria in materia civile e, dall'altro, sono stati potenziati gli strumenti previsti dal Trattato sull'Unione europea - Titolo VI - per le materie non comunitarizzate, quali la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in campo penale. Inoltre, tramite un apposito Protocollo, l'*acquis* Schengen è stato integrato nel quadro dell'Unione europea.

Sul piano procedurale è previsto che le delibere del Consiglio siano adottate all'unanimità e che il diritto di iniziativa venga condiviso dalla Commissione e dagli Stati membri. Allo scadere di un quinquennio transitorio, tuttavia, nelle materie comunitarizzate il diritto di iniziativa sarà esercitato in via esclusiva dalla Commissione e il Consiglio potrà decidere all'unanimità,

previa consultazione del Parlamento europeo, se passare alla votazione a maggioranza qualificata e alla procedura di co-decisione con il Parlamento europeo.

La politica dell'Unione europea nel settore della giustizia e affari interni mira quindi a conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale sia assicurata la libertà di circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. Le misure da realizzare a tale fine sono delineate nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, che - ispirandosi al metodo di lavoro già sperimentato con successo nella costruzione del mercato unico - ha individuato, oltre alle misure, i soggetti istituzionali chiamati ad avviare le iniziative e talvolta i tempi di attuazione previsti. La Commissione ha successivamente provveduto a fornire un dettagliato quadro di controllo dei citati impegni, aggiornato semestralmente.

Nel 2001 è continuata l'azione dell'Unione per una tempestiva attuazione delle misure delineate a Tampere, anche in vista della verifica del lavoro svolto, effettuata, come previsto, al Consiglio europeo di dicembre a Laeken. Negli ultimi mesi, però, l'agenda politica del settore ha trovato nuove priorità a seguito degli attentati dell'11 settembre negli Stati Uniti e delle conseguenti riunioni straordinarie del Consiglio europeo, il 21 settembre, e del Consiglio GAI, il giorno precedente, dedicate alla lotta al terrorismo. Le misure decise sono state riprese in un documento, denominato *road-map*, in cui sono indicati anche i tempi di attuazione previsti e le istituzioni responsabili delle iniziative.

Le politiche su asilo e immigrazione definite al Consiglio europeo di Tampere seguono quattro linee direttrici: partenariato con i Paesi terzi di origine e di transito; regime comune di asilo; equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi; gestione dei flussi migratori, compreso il contrasto alle reti di immigrazione clandestina.

Per quel che attiene al partenariato, è stata avviata l'attuazione dei piani d'azione multisetoriali predisposti dal gruppo ad alto livello asilo e immigrazione per Afghanistan, Albania, Iraq, Marocco, Somalia e Sri Lanka. Una nuova linea di bilancio, con uno stanziamento di 10 Milioni di euro per

il 2001, è stata appositamente istituita per contribuire all'operatività di tali piani, ad integrazione delle risorse finanziarie provenienti da altri programmi comunitari e delle attività svolte dagli Stati membri. In tale contesto, da segnalare in particolare una proficua missione del gruppo ad alto livello in Albania (la redazione del relativo piano è stata a suo tempo coordinata dall'Italia), che ha permesso di individuare i punti del piano da sviluppare prioritariamente in coordinamento con quelle autorità.

L'approccio interpilastri e la piena integrazione dei temi giustizia ed affari interni nelle relazioni esterne dell'Unione, oltre a caratterizzare l'attività del citato gruppo ad alto livello, sono divenuti anche assi portanti dei rapporti dell'Unione con molti Stati terzi. In tale quadro, capitoli giustizia ed affari interni sono stati inseriti in accordi (conclusi o in negoziato) con Paesi terzi soprattutto dell'area balcanica e mediterranea (anche i programmi MEDA e CARDS sono stati estesi al settore GAI). Nel quadro del dialogo euro-mediterraneo è stato messo appunto un piano d'azione GAI e tali temi sono entrati a far parte dell'agenda dei lavori anche con *partner* asiatici (Cina, ASEM, ecc.).

In materia di asilo, nel corso del 2001 è stata approvata una direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. Per completare il quadro delle misure da attuare nel breve termine, la Commissione ha presentato al Consiglio due proposte di direttive su procedure minime comuni per la concessione dello status di rifugiato e condizioni minime di accoglienza per i richiedenti asilo nonché una proposta di regolamento sulla determinazione dello Stato responsabile a trattare le domande di asilo (materia attualmente regolata dalla Convenzione di Dublino). Il potenziale quadro normativo sopra delineato dovrebbe essere nel lungo termine completato da atti comunitari sullo status di rifugiato e sulle forme di protezione sussidiaria.

Da parte del nostro Ministero dell'Interno é stata assunta una posizione negativa verso la proposta di regolamento per la comunitarizzazione della Convenzione di Dublino che, nella sua attuale formulazione, riproduce nella sostanza il testo della Convenzione, confermando la centralità della responsabilità dello Stato di primo ingresso. Il testo approvato sulla protezione temporanea contiene invece, dal punto di vista italiano, elementi positivi, quali la previsione di una solidarietà, oltretutto finanziaria, anche

fisica, con una ripartizione degli sfollati basata sulla cosiddetta doppia volontarietà, dell'interessato e degli Stati membri coinvolti, e la possibilità che il Consiglio ricerchi soluzioni per la sistemazione degli sfollati in eccedenza rispetto alle disponibilità di accoglienza manifestate dagli Stati membri, onde evitare che gran parte dell'onere finisca per ricadere sullo Stato membro sul cui territorio si sono in prima battuta rifugiati.

In tema di immigrazione, il bilancio del 2001 può annoverare l'approvazione di vari atti normativi nel campo della lotta all'immigrazione clandestina: direttiva e decisione quadro sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, direttiva sulle sanzioni ai vettori che trasportano immigrati privi dei necessari documenti, direttiva sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di espulsione. La finalizzazione di questi strumenti ha spesso evidenziato una preoccupante tendenza a ridurre i contenuti di tali atti al minimo comune denominatore delle attuali legislazioni nazionali, limitandone quindi fortemente il valore aggiunto. Taluni Stati membri, infatti, paiono non aver ancora pienamente assimilato la comunitarizzazione di queste materie e non trovarsi a proprio agio di fronte a proposte normative dal carattere approfondito e stringente. A questi atti va aggiunta la finalizzazione del negoziato per un accordo comunitario di riammissione con Hong Kong ed i progressi nei negoziati con Russia, Pakistan, Sri Lanka, Marocco e Macao.

Ancora maggiori le difficoltà riscontrate in tema di gestione dei flussi migratori legali ed integrazione degli immigrati regolari. In particolare, non è stato possibile finalizzare la direttiva sul ricongiungimento familiare (principale canale di ammissione nell'Unione europea), in negoziato da diverso tempo. Inoltre, facendo seguito alla sua comunicazione sulla politica migratoria dell'Unione, la Commissione ha presentato proposte di direttive sullo status dei cittadini di Stati terzi residenti di lungo periodo, sul loro diritto a circolare all'interno dell'Unione e sulle condizioni di ammissione degli extracomunitari per finalità di lavoro, oltre ad una comunicazione su un meccanismo di coordinamento tra gli Stati membri in materia di gestione dei flussi migratori. Tale quadro viene completato da proposte di direttive relative all'ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio e di formazione professionale nonché relative allo svolgimento di attività non remunerate, oltre a comunicazioni della Commissione sulla lotta contro

l'immigrazione clandestina e sulla politica comunitaria in materia di rimpatri. Un orientamento su questi temi è venuto anche dalla Conferenza europea in materia migratoria, organizzata a Bruxelles il 16-17 ottobre della Presidenza belga, riprendendo un suggerimento della Commissione contenuto nella citata comunicazione sul fenomeno migratorio. In tale occasione sono state messe a confronto le riflessioni in corso in molti Stati membri, tra cui l'Italia, sulla politica migratoria e le conseguenti scelte normative.

Per giungere ad uno spazio di giustizia europeo, nelle Conclusioni di Tampere sono state stabilite tre linee direttrici: migliore accesso alla giustizia; reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie; maggiore convergenza normativa.

Il concetto di migliore accesso alla giustizia in Europa dovrebbe estrinsecarsi nella possibilità per i singoli e le imprese di rivolgersi senza particolari ostacoli agli organi giurisdizionali di qualsiasi Stato membro. In tal senso va segnalata l'adozione da parte del Consiglio, nel maggio 2001, della decisione relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. La Commissione ha altresì presentato una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un quadro generale di riferimento per le iniziative comunitarie destinate ad agevolare l'attuazione di uno spazio giudiziario europeo in materia civile. E' stata inoltre avviata a ottobre la rete extragiudiziale europea per i consumatori (EEJ-Net) per aiutarli nella risoluzione delle loro controversie extrafrontaliere nonché la rete FIN-NET per la composizione extragiudiziaria delle controversie nel settore dei servizi finanziari. Entrambe le iniziative si inseriscono nell'ambito delle proposte volte ad elaborare norme minime comuni per la risoluzione alternativa delle controversie.

In merito al reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, da segnalare che i tragici eventi dell'11 settembre hanno accelerato i lavori sulla decisione-quadro relativa al mandato d'arresto europeo, portando ad un'intesa sul testo nel mese di dicembre. Per una maggiore convergenza nel settore del diritto civile, la Commissione ha presentato, nel mese di luglio, una comunicazione sul diritto contrattuale europeo, che dovrebbe condurre all'individuazione delle iniziative necessarie per l'armonizzazione in alcuni settori del diritto privato.

In tema di lotta contro la criminalità, gli eventi dell'11 settembre hanno determinato, come detto, nuove priorità, definite nelle riunioni straordinarie del Consiglio europeo del 21 settembre e del Consiglio GAI del giorno precedente, dedicate alla lotta al terrorismo. Oltre alla citata decisione quadro sul mandato d'arresto, un'intesa è stata raggiunta sulla decisione quadro sulla lotta al terrorismo e sull'istituzione di squadre investigative comuni. Inoltre, su incarico del Consiglio europeo, si sono svolti lavori per redigere liste di organizzazioni terroristiche e per coinvolgere nel coordinamento comunitario i servizi di informazione, nonché per intensificare, assieme al Consiglio ECOFIN, l'azione di contrasto al finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Inoltre, è stata raggiunta un'intesa sulla decisione per l'istituzione di Eurojust nella sua forma definitiva (ha funzionato nel 2001 con struttura provvisoria) e nel corso dell'anno è stata avviata l'attività dell'Accademia Europea di Polizia, pur se come rete degli istituti di formazione nazionali.

Come preannunciato nelle conclusioni di Tampere, il Consiglio europeo di Laeken ha esaminato lo stato di avanzamento delle misure per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nelle conclusioni, oltre a riaffermare la validità degli obiettivi e delle direttive stabiliti a Tampere, viene preso atto, da un lato, dei programmi realizzati, dall'altro, della necessità di un nuovo impulso al fine di recuperare il ritardo accumulato, in particolare nei settori dell'asilo e dell'immigrazione. Il Consiglio europeo ha voluto ribadire la priorità politica di tale progetto e la validità delle linee guida concordate a Tampere, impegnandosi ad accelerare i lavori nelle materie dell'asilo e dell'immigrazione, che registrano qualche ritardo. In tale contesto, la politica comune in materia di asilo ed immigrazione dovrà rispettare l'equilibrio tra la protezione dei rifugiati, ai sensi della Convenzione di Ginevra, l'aspirazione legittima ad una vita migliore da parte di immigrati e richiedenti asilo e la capacità di accoglienza dell'Unione e dei suoi Stati membri.

In senso evolutivo rispetto alla lettera delle conclusioni di Tampere, può essere letto il passaggio su un più efficace controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Il Consiglio europeo, infatti, ha chiesto al Consiglio e Commissione di "definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la