

NEWS EUROPA

COMMISSIONE EUROPEA

RAPPRESENTANZA IN ITALIA

Santer: i vantaggi della moneta unica

A una vasta platea di banchieri, nel suo natale Lussemburgo, Jacques Santer ha illustrato il «relativo ottimismo» della Commissione europea sulla possibilità di avviare la terza fase dell'Unione economica e monetaria sin dal 1997. Non dovrebbero esistere «problemi di rilievo» per quel che riguarda il rispetto dei criteri di Maastricht relativi all'inflazione o ai tassi d'interesse. Per quel che riguarda l'equilibrio della finanza pubblica, ha detto il presidente della Commissione, «cinque Stati membri, sulla base delle loro politiche attuali, raggiungeranno nel 1996 un deficit inferiore o uguale al 3 per cento del Pil. Altri quattro potrebbero avvicinarsi all'obiettivo e anche raggiungerlo, con uno sforzo supplementare di circa un punto percentuale del Pil in due anni». In questo caso il 1997 «sarà l'anno buono». Ce la si può ancora fare, «soprattutto in un periodo di ripresa economica come quello che si annuncia». «Una moneta unica - ha detto Santer - ci darebbe tutti i vantaggi legati al semplice fatto di averla. Una moneta unica, forte e veramente internazionale, ci consentirebbe di effettuare i nostri commerci nella nostra moneta, proteggendoci meglio dalle fluttuazioni mondiali dei tassi di cambio. Potremmo anche dirigerci verso un mondo tripolare, basato sull'ecu, lo yen e il dollaro. Sarebbe una semplificazione importante che stimolerebbe un coordinamento economico globale più incisivo. È stato possibile due volte, nel 1985 e nel 1987, con gli accordi del Plaza e del Louvre; non vedo perchè sistemi simili, con il supporto dei meccanismi finanziari a nostra disposizione, non possano essere rivitalizzati».

Due scenari per il balzo finale

Yves Thibault de Silguy, il commissario responsabile della politica monetaria, ha fornito alcune anticipazioni sul Libro verde che la Commissione pubblicherà in maggio e sul quale si esprimeranno un mese dopo i Capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo di Cannes. Al congresso della Federazione bancaria europea, svoltosi il 31 gennaio all'abbazia di Royaumont, in Francia, de Silguy ha detto che il Libro verde vuole essere una gui-

da pratica al passaggio alla moneta unica, per gli specialisti come per le opinioni pubbliche, e nello stesso tempo una testimonianza della volontà di condurre in porto l'Unione economica e monetaria.

La Commissione ritiene che «per cristallizzare le energie su basi credibili e accettabili da tutti» occorre evitare di polarizzare l'attenzione sulle date o sul numero di coloro che potranno partecipare subito al «balzo finale». Il passaggio alla terza fase dovrebbe farsi appena possibile: il 1997 è possibile, il 1999 resta comunque «l'anno limite» indicato nel Trattato di Maastricht. Quanti paesi saranno pronti? De Silguy non fa previsioni e indica che dovere della Commissione è premere su tutti perchè si perfezioni la convergenza delle politiche economiche. «Vogliamo mettere l'accento sul come e non su chi e quando. Proporremo con il Libro verde la moneta unica in una specie di kit corredato da un piano di montaggio».

Ci sono due scenari, ha ricordato de Silguy. Il primo è quello del «big bang», nel quale tutte le operazioni necessarie al passaggio alla moneta unica vengono effettuate d'un sol colpo. L'altro è stato delineato in gennaio dal gruppo Maas, incaricato di approfondire i problemi tecnici sollevati dal cambiamento di moneta in sette o otto paesi dell'Unione. È uno scenario che esclude il «big bang» e che prevede un periodo transitorio e molto breve nel quale saranno prese alcune misure definitive. «Quando saranno adottate le decisioni politiche - sottolinea de Silguy - occorrerà raggiungere una massa critica sufficiente per rendere il passaggio alla moneta unica irreversibile». Come esempi di provvedimenti necessari e immediati, de Silguy cita la fissazione di parità non modificabili e irrevocabili fra le monete che si impegneranno nella terza fase dell'Uem, l'entrata in funzione della Banca centrale europea, lo svolgimento in ecu di tutte le attività interbancarie. Sei mesi più tardi, o al massimo un anno, dev'essere avviata la sostituzione delle monete nazionali con l'ecu. La Commissione auspica che tutto questo avvenga in tempi brevi perchè «la visibilità dell'operazione rafforzerà la sua credibilità». Opinioni pubbliche e operatori devono essere coinvolti «come accade per il Mercato unico». «Vogliamo - ha detto de Silguy - che operatori e opinione pubblica aderiscano all'idea di moneta unica in maniera da creare una spinta psicologica della stessa natura di quella che ha facilitato la costruzione del Mercato unico».

Sme: svalutati peseta e scudo

Attaccata da mesi dalla svalutazione, la peseta spagnola è stata svalutata del 7 per cento il 5 marzo. Nella stessa occasione il Portogallo ha scelto una via di mezzo fra la difesa del suo commercio estero, che in buona parte si svolge con la Spagna, e la stabilità monetaria: lo scudo è stato svalutato del 3,5 per cento. È il primo riallineamento delle parità nello Sme dall'agosto 1993, quando i margini di fluttuazione fra le monete partecipanti al sistema fu ampliato al 15 per cento. Aspetti esterni e interni si sono mescolati equamente in questa crisi. La debolezza del dollaro ha sempre come corrispettivo, in Europa, un rafforzamento del marco. Da qui nascono pressioni speculative al ribasso sulle monete meno forti e tensioni ripetute all'interno dello Sme. La Spagna inoltre, come l'Italia, vive una stagione politica piuttosto agitata.

Ma il riallineamento non ha portato la calma sui mercati monetari. Se le tensioni nello Sme sono diminuite, senza cessare, la lira italiana ha vissuto venerdì 17 marzo una delle sue peggiori giornate. Finché alla fine del mese la Bundesbank ha diminuito di mezzo punto percentuale i tassi d'interesse tedeschi. Qualche minuto dopo l'annuncio della Bundesbank, il commissario italiano Mario Monti già dichiarava: «Non c'è dubbio che la riduzione dei tassi tedeschi è una misura opportuna per tutte le economie europee: essa attenua un fattore di tensione monetaria e quindi avrà conseguenze positive anche dal punto di vista produttivo». Monti non condivide le critiche di «lentezza» spesso rivolte alla Germania, soprattutto per quanto riguarda i tassi d'interesse. «Ho sempre ammirato - ha detto - il modo in cui la Bundesbank ha gestito il dopo-riunificazione del paese. Credo che la Banca centrale tedesca abbia fatto un lavoro straordinario rendendo compatibile la riunificazione con un tasso d'inflazione contenuto».

Renato Ruggiero alla testa del Wto

Le ultime difficoltà sono state superate con una telefonata fra i presidenti Santer e Clinton; finalmente, il 23 marzo, il

presidente del Consiglio del Wto, Krishnasamy Kesavapany, poteva annunciare che sul candidato europeo alla carica di Segretario generale, Renato Ruggiero, si era delineato il tanto atteso consenso dei 128 paesi aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio. Il giorno dopo, una sessione plenaria del Consiglio del Wto ratificava a Ginevra l'accordo informale annunciato alla vigilia. Dal primo maggio Renato Ruggiero è segretario generale della nuova organizzazione che dal gennaio scorso ha sostituito, con poteri ampliati o rafforzati, il vecchio Gatt. Degli altri due candidati in lizza, il messicano Carlos Salinas e il coreano Kim Chul-Su, il primo era stato travolto da vicende interne, il secondo si era ritirato e sarà probabilmente uno dei quattro vice-segretari generali.

Ruggiero ha assicurato di voler essere «il rappresentante di tutti i paesi del Wto». «Noi - ha detto - dobbiamo promuovere il libero scambio e rafforzare il sistema commerciale multilaterale. Questi saranno i due pilastri che guideranno la mia azione». Nel concludere la riunione plenaria del Consiglio del Wto, il presidente di turno Kasavapany ha salutato Ruggiero con parole lusinghiere: «Egli possiede la rara combinazione dell'esperienza politica e delle capacità di gestione indispensabili alla nostra organizzazione nei prossimi anni».

Renato Ruggiero ha trascorso molti anni alla Commissione europea dove ha diretto la politica regionale e il gruppo del portavoce. È stato anche Rappresentante permanente dell'Italia presso la Cee. Alla Farnesina ha svolto varie funzioni, prima di diventare Segretario generale del ministero degli Esteri. È stato anche ministro del Commercio estero.

Con la Slovenia trattativa aperta

Il 6 marzo i ministri degli Esteri hanno approvato il mandato negoziale che ha consentito alla Commissione europea, qualche giorno dopo, di avviare le trattative con la Slovenia per un accordo di associazione largamente ispirato dagli «accordi europei» già conclusi con molti paesi dell'Europa centrale e orientale. Un complesso lavoro diplomatico aveva consentito a Susanna Agnelli, il ministro degli Esteri italiano, di annunciare al Senato, il 3 marzo, che l'Italia era in condizione di dare il suo via libera all'avvio del

negoziato fra Bruxelles e Lubiana. La Slovenia si è impegnata a modificare, entro la fine del negoziato, gli articoli della sua Costituzione che non consentono ai non residenti l'acquisto di beni. È una clausola giudicata discriminatoria dall'Italia perché impedisce l'eventuale acquisto di terreni e case da parte degli antichi proprietari italiani, espulsi dall'Istria alla fine della guerra. In una dichiarazione congiunta pubblicata il 6 marzo, Consiglio e Commissione «prendono atto dell'impegno assunto» dal governo di Lubiana «di armonizzare la legislazione slovena con le regole in vigore nell'Unione europea circa la possibilità di acquisto di beni immobiliari e di proporre a tal fine all'Assemblea nazionale, prima della firma dell'accordo di associazione, la modifica della parte della Costituzione relativa alla possibilità di acquisto di beni immobili da parte di cittadini stranieri».

«Guerra del pesce» fra l'Ue e il Canada

Iniziata il 9 marzo, con il sequestro del peschereccio spagnolo «Estai», la «guerra della pesca» continuava ancora a fine mese fra l'Unione europea e il Canada fra punture di spillo, inseguimenti in alto mare e trattative discrete. Ma una soluzione era in vista all'inizio di aprile. La disputa nasce dal fatto che l'Opano, Organizzazione per la pesca nell'Atlantico del nord-ovest, ha ridotto le possibilità di pesca al largo di Terranova (decisione accettata dall'Europa) e ha distribuito unilateralmente i nuovi quantitativi di pesca autorizzati, senza tenere in alcun conto le attività tradizionali dei vari paesi nella regione. Il quantitativo globale è stato ridotto da 70.000 a 27.000 tonnellate: all'Unione europea - che pescava nella zona per il 70 per cento - è stata assegnata una quota di poco superiore al 10 per cento, simile a quella della Russia che praticamente non svolgeva alcuna attività nella regione. Da qui il rifiuto dell'Unione che ha dichiarato di accettare i nuovi limiti globali e si è impegnata a rispettare le sue tradizionali proporzioni di pescato, cioè il 70 per cento di 27.000 tonnellate.

Il Canada, applicando per la prima volta una sua legge nazionale, è intervenuto contro l'«Estai» in acque internazionali. Da qui le proteste dell'Unione che ha qualificato il gesto canadese, per boc-

ca di Emma Bonino, di «atto di pirateria internazionale». Nella prima metà di marzo sono state annullate per protesta alcune riunioni Ue-Canada. I contatti sono poi ripresi dopo la liberazione del comandante dell'«Estai» e il suo rientro in Spagna con l'equipaggio. Bruxelles ha anche chiesto la restituzione del peschereccio e il pagamento dei danni da esso subiti. Le trattative in corso, che vedono Emma Bonino in prima fila, paiono avviarsi verso una revisione delle quote di pesca nella regione. Ma si discute aspramente sui livelli da assegnare ad ognuno. L'Unione europea chiede anche che il Canada abolisca la legge nazionale che consente alla propria marina militare di operare anche in acque internazionali.

Turchia: unione doganale, ma...

Unione doganale con la Turchia dal primo gennaio prossimo. L'intesa è stata siglata a Bruxelles il 6 marzo ed è stata salutata con soddisfazione; «È un momento importante nella storia dell'Unione europea», ha detto il presidente di turno Alain Juppé; «L'unione doganale è un ancoraggio solido all'Europa, in vista dell'adesione piena e completa all'Unione», ha risposto il ministro degli Esteri di Ankara, Murat Karayaloin. Dal primo gennaio scatterà la soppressione dei dazi doganali e alla stessa data sarà avviata una più intensa cooperazione economica e politica. Riprende subito la cooperazione finanziaria, in passato bloccata dalla Grecia, che prevede un ammontare finanziario di due miliardi di ecu.

Ma c'è il problema curdo, già grave il 6 marzo e che è andato peggiorando nel corso del mese. Già il 6 marzo Juppé dichiarava: «I progressi in questo campo non sono sufficienti, perché si continuano a osservare casi di violazione dei diritti dell'uomo, di chiusura di giornali, di arresti di giornalisti, di intellettuali e anche di deputati per delitti d'opinione». Alla fine del mese, una visita della «troika» europea ad Ankara constatava un peggioramento, dopo l'avvio di una vasta operazione militare contro i curdi anche in territorio iracheno. Klaus Kinkel, il ministro degli Esteri tedesco, dichiarava: «Le forze armate turche devono ritirarsi dal Nord dell'Irak perché altrimenti diventerà più difficile la ratifica dell'ac-

cordo doganale da parte del Parlamento europeo».

A Bruxelles, il 6 marzo, Murat Karayaloin aveva indicato la volontà del governo e delle forze politiche turche di soddisfare le richieste di «riforme profonde» avanzate a più riprese dal Parlamento europeo. Il governo, aveva detto il ministro degli Esteri turco, modificherà le leggi «ereditate dal periodo militare» e promuoverà una riforma costituzionale sulla base delle proposte fatte dai tre principali partiti rappresentati in Parlamento ad Ankara.

Europa e Mediterraneo: conferenza a novembre

Riuniti a Carcassonne, nel sud-ovest della Francia, i ministri degli Esteri hanno accolto la proposta della Commissione europea di instaurare nel prossimo quindicennio una vasta zona di libero scambio fra l'Unione europea e i paesi del bacino mediterraneo. Il progetto sarà al centro della Conferenza ministeriale euro-mediterranea che si riunirà il 27 e 28 novembre a Barcellona. A conclusione dell'incontro di Carcassonne, Alain Juppé ha indicato che l'obiettivo politico della Conferenza sarà la definizione di «uno spazio di pace e di sicurezza nel Mediterraneo». La riunione di Barcellona dovrà stabilire regole di comportamento «applicabili all'interno dei territori» di ogni partner, in particolare nel campo delle libertà fondamentali. Saranno anche definite «regole di buon vicinato» per quanto riguarda l'integrità territoriale dei partner e forse anche un «Patto di stabilità».

Sul piano economico, anche in preparazione della zona di libero scambio, Juppé condivide l'orientamento della Commissione, avallato dal Consiglio europeo di Essen, affinché si raggiunga un «equilibrio relativo» fra gli impegni comunitari verso i paesi dell'Europa centrale e orientale e quelli del Mediterraneo. La Commissione ha proposto un bilancio di 5,5 miliardi di ecu per facilitare la realizzazione di «una zona di prosperità condivisa» nella regione. Juppé ha sottolineato l'importanza degli aspetti sociali e umani del nuovo partenariato nel campo della cultura, dell'educazione, della formazione, dei media, della giustizia e degli affari interni. «Si tratta - ha detto Juppé - di creare un clima di fiducia e di considerazione reciproca fra part-

ner che troppo spesso non si sono compresi».

Più intensa la lotta alle frodi

Nel 1994 sono stati individuati 4.264 casi di frode a danno dell'Unione europea, per un importo complessivo di 1.032,7 milioni di ecu, somma che rappresenta l'1,2 per cento del bilancio comunitario. Rispetto al 1993, i casi scoperti sono un terzo in più e gli importi relativi il doppio. I dati sono contenuti nel rapporto annuale dell'Uclaf, l'Unità di coordinamento della lotta antifrode, pubblicato dalla Commissione europea a fine marzo. Quasi la metà dei casi riguarda il settore agricolo, per un totale di 484 milioni di ecu; 1.254 si riferiscono alle risorse proprie, 80 ai Fondi strutturali e 16 ad altre politiche comunitarie. I servizi della Commissione sono venuti a capo di un terzo delle frodi e la scoperta degli altri due terzi è opera delle autorità nazionali. Anita Gradin, il commissario responsabile della lotta antifrode, ha sottolineato la crescente attività dell'Uclaf che recentemente è stata potenziata con 40 agenti supplementari. Gli investigatori dell'Uclaf ammontano ora a 130. È sempre insoddisfante, invece, il recupero dei fondi da parte degli Stati membri, che hanno in questo campo la responsabilità principale. L'anno scorso è stato recuperato solo il 4 per cento delle somme illecitamente percepite. La signora Gradin ha sottolineato che è «assolutamente necessario» migliorare le procedure di recupero. A questo scopo il Consiglio dovrebbe approvare al più presto le proposte di modifica al regolamento sulla riscossione delle risorse proprie. D'altra parte, la Commissione applicherà in maniera più sistematica le procedure di verifica contabile delle spese agricole.

Programma d'azione sulla competitività

Competitività industriale ai primi posti nelle priorità della Commissione Santer. In marzo la Commissione ha pubblicato un «programma d'azione» che illustra le iniziative in corso e quelle previste nei

prossimi due anni. Sempre in marzo, Carlo Azeglio Ciampi ha presieduto la prima riunione dello speciale Comitato di esperti ad alto livello che affianca la Commissione nel suo lavoro. Sono quattro le linee direttrici sulle quali si svilupperà l'iniziativa comunitaria: completamento e sviluppo del mercato interno, attenzione ai bisogni dell'industria nella politica della ricerca, società dell'informazione e promozione della cooperazione industriale.

Il programma d'azione prevede iniziative in diversi settori: ricerca e sviluppo tecnologico con, in particolare, iniziative di valorizzazione dei risultati della ricerca, libro verde sulla politica d'innovazione, lancio di progetti comuni d'interesse industriale, razionalizzazione degli aiuti alla ricerca; eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali alla cooperazione industriale; promozione degli investimenti all'estero; sviluppo e applicazione effettiva delle regole di concorrenza internazionali; banche dati sugli ostacoli al buon funzionamento dei mercati.

Frontiere addio fra sette paesi

Sono sette, per ora, ma «entro un anno, 18 mesi o 2 anni, tutti i paesi continentali dell'Unione europea parteciperanno agli accordi di Schengen». Alain Juppé ha formulato questa previsione il 22 marzo, concludendo a Bruxelles i lavori del Consiglio dei ministri degli Esteri dell'Unione. Il Consiglio aveva confermato che alla data del 26 marzo Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Olanda e Lussemburgo avrebbero soppresso i controlli d'identità nei porti marittimi e negli aeroporti; il primo luglio «al più tardi» (ma molti l'hanno già fatto) saranno aboliti i controlli alle frontiere terrestri. Non ci sono, per ora, Italia e Grecia che pure hanno firmato Schengen. I due paesi, ha spiegato Juppé, devono ancora risolvere «alcuni problemi amministrativi e giuridici» e «potenziare i controlli alle frontiere esterne, in particolare nelle zone costiere e sulle isole». Ma si tratta solo di questioni tecniche che potrebbero essere risolte «entro l'anno», ha assicurato Juppé, mentre anche il governo di Dublino «vuole partecipare non appena sarà risolto il problema dell'Irlanda del Nord». Questo, secondo Juppé, potrebbe «contribuire a far comprendere ai nostri amici inglesi i vantaggi di

Schengen. Sono ottimista».

Finlandia e Svezia sperimentano già da un trentennio la libera circolazione nell'Unione nordica, con la Norvegia. E solo la volontà di non ristabilire controlli lungo i 1.500 chilometri di frontiere con questo paese impedisce loro di aderire a Schengen. Il problema potrebbe essere presto risolto con un accordo fra l'Unione europea e Oslo.

L'Austria dovrebbe perfezionare la sua adesione nel corso del mese di aprile; la Danimarca ha chiesto lo statuto di «osservatore», che generalmente prelude all'adesione.

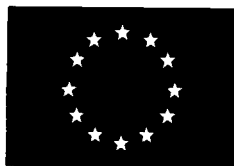
All'«Europa di Schengen» è dedicata in questo numero la nostra sezione «il punto».

Grandi reti: criteri di finanziamento

Come e a quali condizioni saranno finanziati i progetti d'interesse comune nel campo delle «reti transeuropee» di trasporto, energia e telecomunicazioni? Il 20 marzo, i ministri finanziari hanno adottato la «posizione comune» sul regolamento finanziario che fissa le condizioni nelle quali la Commissione europea gestirà i 2.345 milioni di ecu stanziati dall'Unione nel periodo 1995-99. Ora dovrà pronunciarsi il Parlamento europeo. Si tratta di un testo tecnico che chiarisce i criteri di eleggibilità dei progetti, fissa le procedure per la loro selezione e descrive la natura delle spese ammesse.

I progetti saranno selezionati in funzione del loro inserimento negli «orientamenti» evocati dall'art. 129C del Trattato di Maastricht. Gli orientamenti non sono ancora del tutto definiti e sono all'esame dei ministri competenti (Trasporti, Energia e Telecomunicazioni). Il cofinanziamento comunitario non potrà superare il 10 per cento del costo totale; si potrà arrivare fino al 50 per cento nel caso di studi tecnici, di fattibilità, ecc. L'esame preliminare sarà effettuato dalla Banca europea degli investimenti.

L'intervento della Commissione può assumere la forma di: cofinanziamento di studi, bonifici d'interesse, contributo ai premi di garanzie di prestiti fornite dal Fei (Fondo europeo d'investimento) o da altri istituti finanziari, sovvenzioni dirette agli investimenti. Le quattro forme d'intervento possibili non sono alternative ma possono essere variamente combinate.



Energia: due vie per la liberalizzazione

La Commissione europea tenta di sbloccare le trattative sulla liberalizzazione del settore elettrico proponendo un compromesso che consentirebbe la sopravvivenza dei sistemi che si basano sull'«acquirente unico» accanto al sistema comunitario dell'«accesso negoziato di terzi alle reti». Nel primo, in vigore nella maggior parte degli Stati membri, l'elettricità prodotta da qualsiasi soggetto viene acquistata da un solo distributore, in genere una società pubblica che ha il quasi monopolio della produzione. Nel sistema che la Commissione propone di introdurre, ogni produttore avrebbe il diritto di accesso, «negoziato», alla rete esistente per distribuire direttamente l'energia elettrica da lui prodotta. Questo sistema consentirebbe una concorrenza effettiva fra diversi produttori.

A chi non vuol rinunciare all'«acquirente unico», la Commissione propone di conservare il sistema ma a sei condizioni: 1) libera scelta per l'utente che deve potersi rivolgere direttamente a diversi produttori, anche al di là dei confini nazionali, per negoziare tariffe e condizioni delle forniture; 2) obbligo per l'acquirente unico di non porre condizioni all'importazione di energia; 3) piena separazione del «management» e dei flussi di informazione relativi alle diverse attività dell'acquirente unico, cioè la produzione, il trasporto e la distribuzione; 4) libera concorrenza tra produttori garantita da gare d'appalto organizzate da pubbliche autorità; 5) procedure trasparenti di autorizzazione per i produttori indipendenti; 6) possibilità di costruire e utilizzare linee dirette per il trasporto di energia dal produttore indipendente all'utente.

Tv senza frontiere revisione difficile

Adottata in marzo dalla Commissione europea, la proposta di revisione della direttiva «Televisione senza frontiere» ha già suscitato un dibattito acceso fra operatori del settore e fra Stati membri. La materia è complessa e particolarmente «sensibile» perchè tocca interessi economici importanti, ma sfocia anche nella

politica culturale e coinvolge addirittura nozioni come l'«identità europea». Il primo dibattito in Consiglio, all'inizio di aprile, ha confermato la distanza fra i «liberisti» e coloro che invece pongono al primo posto la difesa della «identità culturale europea». Contrapposizione non nuova e che già aveva prodotto vivaci tensioni quando la direttiva fu approvata e in occasione dei negoziati dell'Uruguay round.

Due gli aspetti più sensibili: le quote, di programmazione e le interruzioni pubblicitarie. La Commissione propone di mantenere e precisare il sistema delle quote ma di limitarne la validità a dieci anni. Il dispositivo dovrebbe essere formulato in maniera più precisa perchè in passato ha permesso molte scappatoie. Dice l'attuale direttiva che i diffusori devono programmare una «proporzione maggioritaria» di opere europee «ogni volta che sia realizzabile». Nella revisione dovrebbe essere abolito quell'«ogni volta che sia realizzabile». Le reti tematiche potranno scegliere, in alternativa, di investire nella produzione europea un quarto del loro «bilancio di programmazione».

Sostanzialmente confermata, ma con alcune modifiche, la disciplina della pubblicità. I film potranno essere interrotti, come ora, una volta «per periodo di 45 minuti»; ma il limite scende a 20 minuti nel caso di lungometraggi prodotti direttamente per la televisione». Le «finestre» dedicate alle «televendite» potranno essere di tre ore al giorno (attualmente un'ora). Le reti dedicate solo a questo tipo di trasmissione non avranno alcuna limitazione.

EUROPA

Direttore: **Gerardo Mombelli**
Redattore capo: **Luciano Angelino**
Segreteria di redazione: **Carla Borsa**
Responsabile: **Gianfranco Giro**

Reg. del Tribunale di Roma n. 553 del 3.11.1987 -
Direzione e Amministrazione: via Poli 29 00187 Roma -
tel. 06/6991160 - Sped. in abb. post. 50% -
Stampa: Arti Grafiche S. Marcello, v.le R. Margherita 176 00198 Roma - tel. 06/8553982

EUROPA

è edito dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea. Le opinioni e i giudizi espressi non riflettono necessariamente la posizione dell'editore.

Finito di stampare nel mese di aprile 1995

*Spazio senza frontiere*

I sette di Schengen (senza l'Italia)

Abolizione dei controlli. Sette paesi dell'Unione europea (Francia, Germania, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Spagna e Portogallo) che formano la fascia centrale del Continente del sud-ovest verso est, hanno costituito tra di essi uno spazio senza controlli delle persone alle frontiere. Due altri paesi, l'Italia e la Grecia, si sono associati all'iniziativa ma non possono ancora partecipare alla sua realizzazione poichè sono rimasti in ritardo nell'attuazione delle disposizioni tecniche indispensabili. Altri sono candidati all'adesione, che per alcuni, come l'Austria, appare imminente.

È tuttavia una grave imprecisione definire questo risultato con i termini di «libera circolazione delle persone». La libera circolazione intesa come diritto non soltanto di spostarsi liberamente, ma anche d'occupare un posto di lavoro, esercitare una professione, soggiornare nel paese di preferenza senza dover fornire spiegazioni a nessuno, esiste già, e non soltanto nello spazio-Schengen ma nell'insieme dell'Unione europea; e rappresenta l'essenziale. È quindi non soltanto inesatto ma anche deviante affermare che i sette di Schengen hanno realizzato la libera circolazione, come se essa non rappresentasse già una delle basi dell'Unione. Quel che non è stato ancora ottenuto a Quindici è la soppressione sistematica e definitiva dei controlli alle frontiere, cioè delle frontiere stesse. Può ancora accadere che al passaggio da un paese all'altro il cittadino sia invitato a mostrare un documento attestante che egli ha diritto alla libera circolazione, cioè che è effettivamente un cittadino comunitario, obbligo lieve e saltuario in confronto ai diritti acquisiti.

Le cause che hanno finora impedito all'Unione europea nel suo insieme di raggiungere l'obiettivo di sopprimere i controlli sono numerose e concomitanti; ma due sono essenziali. La prima è che le decisioni in questo campo devono essere prese all'unanimità, ed un paese almeno - la Gran Bretagna - vi si oppone per principio. La seconda è che l'attuazione di questo progetto si è dimostrata molto più complessa di quel che forse immaginavano i politici che l'avevano inclusa tra gli obiettivi del cosiddetto Atto Unico (prima revisione del Trattato di

Roma antecedente al Trattato di Maastricht). La soppressione dei controlli implica infatti una vasta cooperazione tra i ministeri della Giustizia e degli Interni e tra le polizie dei paesi partecipanti per evitare che essa si realizzi a scapito della sicurezza (la quale rappresenta, si sa, una delle principali e giustificate preoccupazioni del cittadino europeo) e che si trasformi in una maggiore libertà e facoltà d'azione per i trafficanti di droghe e di armi, i falsari, gli immigranti clandestini e le criminalità organizzata in genere.

Un'iniziativa di cinque paesi. Di fronte agli ostacoli che s'opponavano alla realizzazione dell'obiettivo dell'Atto Unico in questo campo, la Francia, la Germania ed i tre paesi del Benelux avevano deciso sin dal giugno del 1985 di avanzare per conto loro per creare una zona senza controlli. Come già indicato, l'essenziale cioè la libera circolazione esiste già; ma la soppressione dei controlli ha un significato politico e psicologico evidente poichè fa sentire materialmente al cittadino la sua partecipazione all'Europa unita. I «cinque» prendendo la loro iniziativa avevano sottolineato che essa sarebbe stata ricondotta appena possibile nell'ambito comunitario globale e che ogni paese dell'Unione poteva associarsi. Il che aveva permesso alla Commissione europea di sostenere l'iniziativa di Schengen (la denominazione deriva dal nome del paesino lussemburghese, simbolicamente situato alla confluenza tra Benelux, Francia e Germania, in cui l'Accordo è stato firmato il 14 giugno del 1985 tra i cinque paesi partecipanti), nonostante il suo carattere intergovernativo, considerandole come una specie di «laboratorio» che preparasse gli sviluppi a livello dell'Unione. Ed effettivamente il gruppo di Schengen si è successivamente allargato con le adesioni dell'Italia nel novembre del 1990, della Spagna e del Portogallo nel giugno del 1991 e della Grecia nel novembre del 1992.

L'Accordo di Schengen si era nel frattempo concretizzato in una Convenzione d'Applicazione (firmata il 19 giugno del 1990) che copriva le diverse disposizioni necessarie per creare lo spazio senza frontiere e senza controlli: sorveglianza uniforme delle frontiere esterne dello

spazio-Schengen; armonizzazione delle politiche in materia di visti e di diritto d'asilo; estradizione; cooperazione tra le magistrature in materia penale e tra le polizie; regole comuni in materia di stupefacenti e d'armi e munizioni; e, per far funzionare il tutto, il sistema informatizzato Sis (Sistema informazioni Schengen), con un centro a Strasburgo, collegato con centri nazionali in ognuno dei paesi partecipanti. La messa a punto pratica delle numerose disposizioni necessarie in questi settori si è prolungata dalla metà del 1990 sino al dicembre del 1994; in particolare, il Sis, autentico mostro tecnologico di punta, ha richiesto mesi e mesi di lavori alla Siemens ed alla Bull cui era stato affidato. E dei nove paesi partecipanti, soltanto sette erano effettivamente pronti all'appuntamento finale allorché, a Natale del 1994, la data per l'entrata in vigore della Convenzione è stata stabilita per il 26 marzo del 1995. Quel giorno è scattato il periodo «transitorio ed irreversibile» di tre mesi durante il quale tutti i controlli devono scomparire ai confini terrestri (non si deve più parlare di frontiere, non ci sono più) negli aeroporti, nei porti.

Una maggiore sicurezza. Contrariamente ad alcune affermazioni non sufficientemente documentate, la soppressione dei controlli non riduce la sicurezza nei paesi partecipanti, anzi l'accresce notevolmente. I controlli soppressi alle frontiere interne sono sostituiti dal rafforzamento di quelli alle frontiere esterne, resi molto più efficaci dal fatto che essi non sono più basati soltanto sui dati di cui dispone ogni polizia nazionale, ma su quelli del Sis; ed il Sis ha già immagazzinato un milione e mezzo di dati e di segnalazioni sulle persone ricercate, le armi ed anche le automobili rubate, le valute false, i documenti d'identità falsificati. Le verifiche sono immediate, in «tempo reale»; se l'Italia non è ancora ammessa in concreto nello spazio-Schengen, una delle ragioni principali risiede proprio nel ritardo del collegamento con il Sis e nell'insufficienza delle garanzie sui controlli alle frontiere esterne in genere.

Naturalmente il Sis è sottoposto ad una stretta regolamentazione per garantire la protezione della vita privata; chi non ha l'abitudine di trafficare droga, rubare armi od automobili, utilizzare documenti falsi od organizzare l'immigrazione clandestina, non ha nulla da temere e non può figurare in nessun schedario.

Non basta. La soppressione delle frontiere implica anche il diritto, limitato e strettamente regolamentato, per la polizia d'inseguire i criminali al di là dei confini nazionali, per un certo numero di chilometri ed in casi ben precisi (evasione, delitti gravi scoperti in flagrante, ecc.). Insomma, globalmente, lo spazio-Schengen sarà più sicuro e meglio protetto.

Due inconvenienti. Nonostante tutto quel che precede, la situazione risul-

tante dalle creazioni dello spazio-Schengen non è del tutto soddisfacente dal punto di vista dell'Unione, per due motivi essenziali:

- il carattere intergovernativo di Schengen sottrae la soppressione delle frontiere al controllo democratico del Parlamento europeo, alla gestione della Commissione europea (garanzia d'obiettività e di neutralità) ed alla giurisdizione della Corte di Giustizia. Le garanzie per i cittadini sono meno chiare, la trasparenza è meno garantita. Purtroppo, data la posizione della Gran Bretagna, non esisteva scelta: o accettare l'accordo intergovernativo al di fuori delle procedure comunitarie, oppure rinunciare per ora all'obiettivo;

- il carattere parziale della soppressione delle frontiere, limitato a sette paesi, divide in pratica l'Unione in due parti. Le «frontiere esterne» di Schengen passano infatti all'interno dell'Unione, ad esempio tra la Francia e l'Italia. E tra le due parti non soltanto i controlli non sono soppressi ma sono addirittura rafforzati, come è inevitabile dato che l'assenza di controlli all'interno presuppone una maggiore vigilanza ai confini dello spazio-Schengen.

Ma sarebbe assurdo far ricadere la responsabilità di questa situazione sui paesi di Schengen. L'adesione è infatti aperta a tutti; chi non vuole entrare (come la Gran Bretagna) o chi non è per ora in grado di soddisfare le condizioni indispensabili (come l'Italia) non ha il diritto di recriminare. L'Italia deve non soltanto rendere efficaci i controlli alle frontiere esterne e mettersi in grado di partecipare al Sis; essa deve anche adottare la legge che trasferisce nel diritto nazionale le regole europee (del Consiglio d'Europa, in questo caso) sulla protezione dei dati personali, cioè della vita privata, per evitare ogni rischio d'abusi da parte della polizia o dei cosiddetti servizi segreti nell'utilizzazione del Sis.

Un esempio di progressi differenziali. Su un piano più generale, la Convenzione di Schengen è un esempio concreto della cosiddetta «Europa a due velocità»: un gruppo di paesi voleva progredire sulla via dell'integrazione, ma ne era impedito dal rifiuto o dall'incapacità di altri; ed allora ha deciso di avanzare comunque, lasciando tuttavia la porta aperta. Un meccanismo analogo potrebbe trovare ospitalità nel nuovo Trattato che uscirà dalla Conferenza intergovernativa del 1996; chi non vorrà avanzare verso l'Europa unita, non potrà più impedire agli altri di farlo. Ma rispetto a Schengen ci sarebbe una differenza fondamentale: i paesi rimasti fedeli agli obiettivi dei «padri dell'Europa» non dovrebbero ripiegare verso la cooperazione intergovernativa; essi rimarrebbero al contrario nel contesto comunitario, lasciando al di fuori i reticenti. In sostanza Schengen ha dimostrato che il «no» di un paese non deve più impedire i progressi altrui.