

PARTE I

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E ORIENTAMENTI GENERALI

La Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea è il documento annuale di sintesi e di orientamento, che rappresenta il principale strumento per l'esercizio delle funzioni parlamentari di informazione e controllo sull'attività di Governo svolta nel 2006 e di indirizzo per la politica del Governo sugli sviluppi del processo di integrazione (art. 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11). In applicazione di quanto previsto dal comma 1, lettera a), in questa prima parte viene rappresentato, anzitutto, lo stato del processo di integrazione e di allargamento dell'Unione alla luce degli avvenimenti del 2006, evidenziando, in particolare, le posizioni assunte dall'Italia. Il 2006, infatti, mostra una ripresa di quel passaggio dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti che era stato intrapreso attraverso la Dichiarazione di Laeken e la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. In secondo luogo, la Relazione, dopo aver delineato le prospettive a breve dell'economia e le linee principali di politica economica del Governo, mira a fare il punto sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona, sugli obiettivi e sugli strumenti previsti dai piani di intervento e sugli effetti conseguiti. In terzo luogo, la Relazione evidenzia le linee comuni di politica estera, di sicurezza, di difesa e di giustizia e le prospettive finanziarie e di bilancio dell'UE, alla luce della recente riforma.

PAGINA BIANCA

1 IL TRATTATO COSTITUZIONALE E IL FUTURO DELL'EUROPA

Il Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 da tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, è stato ratificato, nel corso del 2006, da 3 paesi – Belgio, Estonia e Finlandia – che si sono aggiunti ai 13 che avevano già ratificato – Austria, Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria. Con l'ingresso di Romania e Bulgaria il 1 gennaio 2007 e in virtù degli automatismi previsti nel loro Trattato di adesione, i Paesi che hanno completato le procedure di ratifica sono saliti a 18 su 27, pari al 67 per cento dei membri e in rappresentanza del 60 per cento della popolazione totale dell'Unione. Dopo l'esito negativo delle consultazioni referendarie tenutesi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, le procedure di ratifica sono state sospese nei restanti Paesi membri, aprendo così un periodo di riflessione.

Il Trattato costituzionale può entrare in vigore solo dopo che tutti i Paesi membri abbiano depositato i propri strumenti di ratifica. Non è stato possibile, quindi, rispettare la data-obiettivo del novembre 2006.

Stato delle mancanti Procedure di Ratifica del Trattato costituzionale

Danimarca, il cui ordinamento prevede un referendum obbligatorio. Il referendum, dopo l'accordo a favore della ratifica della Costituzione europea raggiunto nel novembre del 2005 dai partiti di Governo (liberale e conservatore) insieme ai socialdemocratici, radicali e socialisti popolari (che costituiscono i maggiori Gruppi di opposizione) avrebbe dovuto svolgersi il 27 settembre 2005, ma è stato successivamente "congelato". Il 31 marzo 2005 il Governo danese aveva, nel frattempo, presentato in Parlamento il disegno di legge per la ratifica del Trattato costituzionale. Il 19 aprile 2005 si è svolto l'esame in prima lettura; la seconda lettura il 7 giugno; la terza prevista il 7 settembre è stata cancellata in conseguenza della decisione di posticipare il referendum;

Irlanda, in cui le Camere hanno discusso, nel luglio scorso, un Libro Bianco sul Trattato costituzionale, ma senza ratificarlo;

Polonia, in cui il referendum per la ratifica è stato rinviato sine die, ma il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge sulla ratifica il 9 marzo 2005, anche se quest'ultimo il 5 luglio 2005 ha deciso di non procedere alla discussione del progetto di risoluzione, sostenendo la necessità di redigere un nuovo Trattato costituzionale e affermando che il testo originale mirava ad un'integrazione eccessiva, non accettabile dalla maggioranza dei cittadini europei;

Portogallo, in cui il referendum è stato rinviato sine die, pur avendo il Governo presentato a settembre in Parlamento il disegno di legge sulla ratifica del Trattato costituzionale;

Regno Unito, in cui la decisione di tenere un referendum è stata formalmente annunciata dal primo ministro Tony Blair alla Camera dei Comuni il 20 aprile 2004 e, successivamente, il Governo ha presentato un progetto di legge sulla ratifica del Trattato, che tuttavia non è ancora stato approvato dal Parlamento;

Repubblica ceca, in cui la data di svolgimento del referendum non è stata ancora fissata;

Svezia, in cui il referendum non è previsto e il Governo non ha ancora presentato una proposta di legge per la ratifica del Trattato costituzionale;

Francia, in cui il referendum, tenutosi il 29 maggio 2005, ha avuto esito negativo con il 54,68 per cento di voti contrari e il 45,32 per cento favorevoli. Il futuro del Trattato costituzionale è strettamente legato all'esito delle elezioni presidenziali del 2007;

Paesi Bassi, in cui il referendum, svolto il 1° giugno 2005, ha registrato la bocciatura del Trattato costituzionale con il 61,5 per cento di voti contrari e il 38,5 per cento di voti favorevoli.

Il Consiglio europeo del 15/16 giugno 2006 ha ritenuto che, parallelamente al processo di ratifica, fosse necessario concentrarsi sulla produzione di risultati concreti e sull'attuazione di progetti. In tal senso è stato concordato un duplice approccio ("twin track approach") che da un lato punta a sfruttare al meglio le possibilità offerte dai Trattati esistenti al fine di produrre i risultati concreti attesi dai cittadini, dall'altro si adopera per rilanciare il processo di riforma costituzionale. In questo senso, in occasione dello stesso Consiglio europeo, si è concordato che la Presidenza tedesca presenti una relazione al Consiglio europeo di giugno 2007, basata su ampie consultazioni con gli Stati membri, in merito all'andamento del processo di riforma costituzionale e alla definizione dei futuri sviluppi. Si è altresì deciso che il 25 marzo 2007 a Berlino, in occasione delle celebrazioni per il cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, alle quali anche il nostro Paese dedicherà importanti iniziative e manifestazioni, venga adottata una Dichiarazione politica dei leader dell'UE, che illustri il successo di cinquanta anni di integrazione, i valori e le ambizioni dell'Europa e confermi l'impegno condiviso a produrre risultati e ad affrontare con successo le nuove sfide (cfr. Risoluzione 6-00001, On. Sandro Gozi, approvata dalla Camera dei Deputati il 25 luglio 2006 che verrà in seguito indicata con "Ris. On. Gozi", lett. a).

Nel corso del secondo semestre 2006, la Presidenza finlandese ha svolto consultazioni bilaterali di carattere informale con gli altri Paesi membri in relazione al processo di riforma costituzionale e ne ha trasmesso i risultati alla successiva Presidenza tedesca. Il Consiglio europeo del 14/15 dicembre ha infine ribadito la volontà dei Paesi membri di proseguire nel doppio approccio, ha ricordato l'importanza di celebrare il 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma e, nel far riferimento ai futuri allargamenti e alla capacità di integrazione dell'Unione, ha affermato che il successo dell'integrazione europea presuppone che le istituzioni dell'UE funzionino con efficienza.

Il Governo italiano nel corso del 2006 ha riaffermato la propria posizione di sostegno al prosieguo del processo di ratifica del Trattato costituzionale, mostrandosi allo stesso tempo disponibile a valutare con attenzione ipotesi alternative che siano in grado di rilanciare la riforma costituzionale, mirando all'approvazione di una costituzione largamente condivisa e ipotizzando altresì che i cittadini europei possano essere chiamati al voto sulla medesima in occasione delle elezioni europee del 2009 (cfr. Ris. On. Gozi, lett. a). Queste dovranno comunque basarsi sul testo approvato a Roma nel 2004, confermandone tutti gli aspetti innovativi e qualificanti scaturiti dalla Convenzione e dall'ultima Conferenza intergovernativa.

In particolare, si intende evitare una possibile riapertura della discussione sulle fondamentali ed equilibrate innovazioni istituzionali previste nel testo firmato a Roma, nonché sulla forza giuridica vincolante della Carta dei Diritti fondamentali, oltre ad incentivare un ruolo maggiormente attivo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione e nel procedimento normativo europeo (cfr. Ris. On. Gozi, lett. a).

In tale ottica, verrà fornito il massimo appoggio in vista dei due principali appuntamenti che segneranno il rilancio del processo istituzionale: la Dichiarazione solenne del 25 marzo e

l'adozione di una roadmap per la ripresa dei lavori in occasione del Consiglio europeo di giugno 2007.

2 IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il processo di allargamento dell'Unione Europea, che aveva visto nel 2004 l'ingresso di dieci nuovi Paesi, è continuato nell'anno appena trascorso con la conclusione del processo di adeguamento della Bulgaria e della Romania all'acquis comunitario e con il loro ingresso formale nell'Unione Europea il 1° gennaio 2007.

I Governi di Sofia e Bucarest hanno portato avanti con successo un complesso processo di riforme interne, adeguando la loro legislazione agli standard politici ed economici vigenti nell'Unione. Romania e Bulgaria dovranno comunque proseguire l'impegno anche nel corso del 2007, con particolare riferimento ai settori della giustizia e degli affari interni, per completare il processo di allineamento dei propri ordinamenti al quadro regolamentare dell'Unione. Proprio su queste materie la Commissione ha previsto specifici meccanismi di monitoraggio e salvaguardia.

L'Italia ha pienamente sostenuto in tutte le fasi il cammino dei due Paesi verso l'adesione (cfr. Ris. On. Gozi, lett. d). Nel corso del 2006, il Governo si è impegnato affinché la data prevista per l'adesione venisse rispettata e al tempo stesso affinché il ritmo delle riforme necessarie venisse mantenuto. Primo, tra i sei Paesi fondatori dell'UE, ad aver completato la ratifica parlamentare del Trattato di adesione di Bulgaria e Romania, firmato a Lussemburgo il 25 aprile 2005, l'Italia ha depositato il relativo strumento il 21 marzo 2006.

Il nostro Paese, che aveva salutato con soddisfazione la decisione dell'Unione Europea, il 3 ottobre 2005, di avviare i negoziati di adesione con Turchia e Croazia, ha pienamente sostenuto le aspirazioni europee di questi due Paesi e l'avanzamento del negoziato di adesione.

Per quel che riguarda la Turchia, il Governo italiano ha incoraggiato Ankara ad affrontare con il massimo impegno i negoziati con l'Unione e le riforme interne, nel quadro di un processo che si è aperto sin dal dicembre 2004 e che sarà lungo e rigoroso e che non può non tener conto del rispetto dei diritti delle minoranze (cfr. Ris. On. Gozi, lett. d). L'Italia ha inoltre sostenuto attivamente il tentativo di compromesso della Presidenza finlandese (appoggiata dalla Commissione) sulla questione cipriota, fondato sull'adempimento da parte della Turchia degli obblighi connessi al Protocollo di Ankara firmato il 29 luglio 2005 (apertura di porti ed aeroporti al commercio cipriota) e sull'adozione da parte europea del regolamento sul commercio diretto con Cipro nord per porre fine all'isolamento della comunità turco-cipriota. Di fronte all'atteggiamento turco, il Consiglio Affari Generali dell'11 novembre 2006 ha deciso di congelare otto capitoli negoziali e di subordinare la chiusura degli altri al rispetto da parte della Turchia del Protocollo di Ankara. Grazie anche all'intervento dell'Italia è stato possibile contenere le richieste per la sospensione di un numero maggiore di capitoli e confermare che, nonostante l'inevitabile rallentamento del processo negoziale, la prospettiva europea della Turchia rimane intatta e il negoziato di adesione potrà riprendere a pieno ritmo non appena Ankara avrà adempiuto ai suoi obblighi. Il Consiglio ha inoltre ribadito l'impegno della UE a porre fine all'isolamento della comunità turco-cipriota.

Anche la prospettiva di una futura piena integrazione della Croazia nell'UE rappresenta il miglior stimolo al proseguimento delle riforme interne e al rafforzamento della democrazia e della stabilità, in quel Paese e nell'intera regione dei Balcani occidentali, di cruciale importanza per l'Italia. Per tale motivo il Governo ha continuato ad appoggiare le aspirazioni europee di Zagabria (cfr Ris. On. Gozi, lett. d), fermo restando un atteggiamento di costante vigilanza per quel che riguarda aspetti di grande sensibilità, come l'accesso al mercato immobiliare croato, la gestione delle risorse ittiche e la tutela ambientale nell'Adriatico.

Il Governo italiano ha, infine, continuato a sostenere pienamente la prospettiva europea degli altri Paesi dei Balcani occidentali e la necessità per l'Unione di dare piena attuazione all'Agenda di Salonicco, che accompagnerà gli sforzi di quei Paesi nel cammino verso la loro integrazione nell'Unione Europea. La conferma di tale prospettiva si è resa ancor più necessaria alla luce del dibattito sull'allargamento, che ha fatto emergere esitazioni da parte di importanti partners.

In quest'ottica, da parte italiana si è sollecitata una riflessione approfondita in ambito comunitario per favorire un approccio più flessibile nei confronti della Serbia che consenta la ripresa dei negoziati per un Accordo di Stabilizzazione e Associazione, sospesi a maggio dalla Commissione a causa dell'insufficiente cooperazione di Belgrado con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia.

La prospettiva europea dei Balcani occidentali è stata inoltre oggetto di una lettera che il Presidente del Consiglio Prodi ha inviato al Presidente della Commissione e al Presidente del Consiglio europeo in vista del Consiglio europeo di dicembre. Il Vertice del 14-15 dicembre 2006 ha ribadito nelle proprie conclusioni che il futuro di questi paesi è in Europa. I tempi del percorso di avvicinamento all'Unione dipenderanno ovviamente dai progressi compiuti dai singoli Paesi nell'attuazione dei criteri di Copenaghen e nell'adempimento delle condizioni poste dal Processo di Stabilizzazione e Associazione.

3 LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

Nel corso del 2006 è proseguita l'azione dell'Unione europea per il potenziamento del legame tra politiche interne e politiche esterne. A tal fine la Commissione europea ha adottato una comunicazione che presenta una serie di proposte concrete tese a garantire la coerenza, l'efficacia e la visibilità dell'Europa nel mondo. Il potenziamento del dibattito sugli interessi strategici nelle relazioni esterne in occasione di ogni nuova presidenza del Consiglio europeo, una maggiore cooperazione tra le istituzioni dell'Unione europea e un approfondimento delle relazioni con gli Stati membri sono gli assi portanti di tale approccio.

3.1 Politica europea di vicinato (PEV) e partenariato strategico con la Russia

Lo sviluppo della Politica europea di vicinato è proseguita nel 2006 tramite l'adozione del nuovo strumento finanziario adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 24 ottobre 2006. L'importo del finanziamento previsto dal regolamento per il periodo 2007-2013 è di 11,181 miliardi di euro.

La Commissione ha inoltre adottato una comunicazione relativa al rafforzamento della politica europea di vicinato. Il documento è stato accompagnato da un rapporto di valutazione generale della Politica, da una relazione sui progressi sinora compiuti sull'attuazione dei primi Piani d'Azione per paese e da un'analisi dettagliata per settore. L'Italia ha sostenuto l'impostazione generale della Comunicazione e l'importanza di garantire un equilibrio in termini di attenzione verso i partners sia orientali che mediterranei (cfr. Ris. On. Gozi, lett. c).

La Commissione ha inoltre presentato una Comunicazione sulla Partecipazione ai Programmi e alle Agenzie comunitarie dei paesi partners nella Politica europea di Vicinato.

Cooperazione con i Paesi del Mediterraneo

Il vertice euromediterraneo di Tampere del novembre 2006 ha definito le priorità per il 2007: la collaborazione in materia di lotta al terrorismo; la liberalizzazione degli scambi in materia di prodotti agricoli e di servizi, il diritto di stabilimento, la convergenza normativa e il potenziamento degli investimenti; una conferenza ministeriale sull'energia; una conferenza ministeriale sulla migrazione; l'attuazione dell'iniziativa "Orizzonte 2020" riguardante la lotta all'inquinamento del Mar Mediterraneo; il varo, da parte della Commissione, di un sistema di borse di studio per gli studenti della regione e l'organizzazione di una conferenza ministeriale sull'insegnamento superiore; l'attuazione del piano d'azione deciso a Istanbul nel 2006 durante la prima riunione ministeriale sul potenziamento del ruolo della donna nella società.

Nel novembre 2006, si è svolta al Cairo la terza riunione dei Ministri euromediterranei dell'Ambiente. La quinta riunione dei Ministri euromediterranei del Commercio ha avuto luogo a Marrakesh nel marzo 2006. In questa occasione sono stati avviati i negoziati per la liberalizzazione del commercio nel settore dei servizi, nell'ottica della progressiva realizzazione di una zona di libero scambio euromediterranea entro il 2010.

Nell'ambito dei negoziati bilaterali, il Consiglio ha poi concluso nel febbraio 2006 un accordo euromediterraneo d'associazione con il Libano finalizzato ad una progressiva liberalizzazione degli scambi di prodotti, servizi e capitali.

Cooperazione con i paesi dell'Europa orientale

La Commissione europea ha adottato una raccomandazione per avviare con l'Ucraina i negoziati di un nuovo accordo rafforzato volto a sostituire l'attuale accordo di partenariato e di cooperazione concluso nel 1998 per 10 anni. Si è svolto ad Helsinki il vertice Unione europea-Ucraina, dove è stato fatto il punto sull'avanzamento delle iniziative comuni avviate in settori quali l'energia e le questioni frontaliere, nonché sull'attuazione del piano d'azione UE-Ucraina del 2005. In tale occasione sono stati siglati gli accordi sull'agevolazione del rilascio dei visti e sulla riammissione degli immigrati clandestini.

Dal 1° gennaio 2006, la Moldova beneficia del sistema di preferenze generalizzate plus (SPG+). La Commissione europea ha completato inoltre i preparativi per l'avvio di negoziati con la Moldova finalizzati alla conclusione di accordi sulla semplificazione delle procedure di rilascio dei visti, nonché di accordi di riammissione.

Le relazioni tra l'Unione europea e la Bielorussia sono state congelate dopo la condanna internazionale delle elezioni presidenziali del 19 marzo 2006. A dicembre è stato inoltre deciso di sospendere temporaneamente l'accesso della Bielorussia al Sistema di Preferenze Generalizzate, a causa del persistere di gravi violazioni in materia di libertà di associazione e diritti sindacali. Si è però cercato di mantenere un contatto con la società civile bielorussa, attraverso la presentazione di una sorta di Piano d'Azione "ombra" con l'obiettivo di rendere evidenti alla popolazione i vantaggi derivanti da relazioni più proficue con l'Unione Europea. L'Italia ha sostenuto la posizione prevalente in Consiglio, incoraggiando al contempo Minsk a mostrare maggiore disponibilità a superare le cause che impediscono lo svilupparsi di relazioni normali con Bruxelles.

Nel novembre 2006 sono stati firmati i Piani d'Azione, previsti nell'ambito della PEV, con Armenia, Azerbaigian e Georgia ed è stato infine siglato un protocollo d'accordo riguardante l'istituzione di un partenariato tra l'Azerbaigian e l'Unione europea nel settore dell'energia.

Partenariato strategico con la Russia

Nel corso del 2006 è emersa con forza nei rapporti tra UE e Russia la questione energetica. Sin dalla crisi delle forniture all'Ucraina di gennaio, è apparso chiaro che Mosca intende fare sempre più un uso "strategico" delle proprie risorse energetiche, utilizzandole come forma di pressione nei confronti di vicini e partner commerciali. L'UE e la Russia sono partners sempre più interdipendenti nel settore energetico. Nel quadro del rilancio della politica comune europea dell'energia, finalizzata alla sicurezza degli approvvigionamenti, il Consiglio ha riaffermato, tra le sue priorità, l'obiettivo di concludere, nel più breve tempo possibile, un

accordo globale con la Russia, successore dell'attuale Accordo di Partenariato e Cooperazione (in scadenza il 1° dicembre 2007) che comprenda anche l'aspetto energetico.

Le consuete occasioni di dialogo politico al massimo livello hanno consentito di procedere lungo la strada di una collaborazione intensa. Nel maggio 2006 si è svolto a Soči, in Russia, il vertice Unione europea-Russia che ha conferito un nuovo slancio all'attuazione delle quattro road map relative agli spazi comuni convenute tra l'Unione europea e la Russia. In tale occasione sono stati firmati gli accordi sull'agevolazione del rilascio dei visti e sulla riammissione.

Nonostante gli sforzi della presidenza finlandese, che aveva posto le relazioni con la Russia in cima alla lista delle sue priorità nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE, non è stato invece possibile raggiungere un accordo a 25 per l'approvazione del mandato che avrebbe reso possibile l'avvio dei negoziati per un nuovo accordo rafforzato con Mosca in occasione del vertice UE-Russia di Helsinki del 24 novembre. La Polonia ha infatti posto un veto a causa del bando russo alla carne polacca, giudicato da Varsavia ingiustificato e non basato su elementi fattuali. Da parte italiana si è sostenuta l'opportunità di procedere quanto prima all'avvio del negoziato al fine di rafforzare il partenariato strategico esistente con Mosca; un nuovo accordo globale con Mosca offrirebbe l'opportunità di impostare su basi nuove, equilibrate e reciprocamente vincolanti, le finalità ed i principi ispiratori della cooperazione tra le due parti, anche per quanto riguarda l'energia. Un nuovo accordo avrebbe ricadute e benefici di ampia portata sui rapporti bilaterali, sugli scambi commerciali e negli investimenti, rendendo peraltro più facile la diversificazione industriale e lo sviluppo tecnologico ambite da Mosca.

Nonostante il mancato avvio dei negoziati per il nuovo accordo, il vertice di Helsinki di novembre non è stato privo di risultati concreti. In particolare, va ricordata la sigla di un accordo che pone fine alla ventennale questione delle sovrattasse di sorvolo sulle tratte transiberiane applicate alle compagnie aeree europee. La soluzione della controversia rappresentava una condizione necessaria posta dalla Commissione in vista dell'adesione del Paese all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Il Parlamento europeo ha inoltre adottato una risoluzione nella quale sottolinea l'importanza strategica della cooperazione in campo energetico e la necessità di collaborare con la Russia per garantire la pace, la stabilità e la sicurezza e lottare contro il terrorismo internazionale e gli estremismi violenti, nonché affrontare questioni quali il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e la criminalità organizzata transfrontaliera.

3.2 Relazioni transatlantiche e relazioni con gli altri Paesi industrializzati

Nel 2005 è stata avviata l' "Iniziativa economica transatlantica". Nel 2006 gli impegni prodigati a tale titolo hanno riguardato i seguenti obiettivi: promuovere la cooperazione in materia di norme e regolamentazione; favorire l'apertura e la competitività dei mercati dei capitali; incoraggiare la cooperazione nella lotta contro il riciclaggio di capitali ed il

finanziamento del terrorismo; incentivare l'innovazione e lo sviluppo tecnologico; favorire gli scambi commerciali, i viaggi e la sicurezza; promuovere l'efficienza energetica, i diritti di proprietà intellettuale, l'investimento, la politica della concorrenza, l'aggiudicazione di appalti pubblici e i servizi.

Il Parlamento europeo ha inoltre adottato una risoluzione sul miglioramento delle relazioni tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sostituendo l'agenda transatlantica attuale con un accordo di partnership transatlantica (APT) che dovrebbe entrare in vigore nel 2007. Secondo il Parlamento europeo l'APT dovrebbe ampliare l'agenda attuale per quanto riguarda le tematiche politiche, economiche e della sicurezza.

Il vertice Unione europea-Stati Uniti , che si è svolto a Vienna il 21 giugno 2006 ha avuto ad oggetto essenzialmente la politica estera, con particolare attenzione all'Iran, il Medio Oriente e la promozione della democrazia; l'energia, con l'idea di rafforzare la cooperazione strategica tra l'Unione europea e gli Stati Uniti nel settore e di promuovere l'attuazione delle prassi ottimali sui mercati dell'energia; l'economia e gli scambi commerciali, soprattutto il progresso verso la conclusione del ciclo di negoziati avviato a Doha nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio; il cambiamento climatico e strumenti efficaci per affrontarlo. Il vertice ha fornito anche l'occasione di avviare un piano d'azione comune Unione europea-Stati Uniti sul rafforzamento globale dei diritti di proprietà intellettuale, grazie ad una maggiore cooperazione nel settore doganale, in particolare attraverso lo scambio di dati.

Il quindicesimo vertice Unione europea-Giappone, che si è svolto a Tokio il 24 aprile 2006, ha toccato gli aspetti politici ed economici delle relazioni Unione europea-Giappone, ponendo l'accento sui problemi mondiali, soprattutto energetici, nonché sulla cooperazione regionale con l'Asia orientale e le relazioni con la Cina, la penisola coreana, la Russia, l'Iran ed il Medio Oriente. Hanno poi avuto luogo nel corso del 2006 due incontri del Dialogo Regolamentare, esercizio avviato nel 1995 per ridurre gli impedimenti di natura tecnico-normativa che ostacolano i flussi commerciali e di investimento tra l'Unione Europea ed il Giappone.

3.3 Tutela e promozione dei valori comuni, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario

Tutela e promozione dei valori comuni

Sulla scena internazionale, nel 2006 l'Unione europea ha perseguito i seguenti obiettivi in termini di "valori comuni": consolidare il quadro internazionale per la tutela dei diritti umani, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia e rafforzare la fiducia nel processo democratico in tutto il mondo, segnatamente attraverso missioni di osservazione elettorale.

Il nuovo strumento EIDHR, adottato nell'ambito delle nuove prospettive finanziarie, intende favorire in particolare la realizzazione degli obiettivi della politica estera dell'Unione europea per quanto riguarda la promozione dei diritti umani e della democrazia. Tali obiettivi, di portata generale, si ritrovano non solo negli orientamenti dell'Unione europea in materia di

diritti umani ma anche nelle politiche più settoriali quali il processo di stabilizzazione e di associazione, la politica europea di prossimità ed il consenso europeo sullo sviluppo, nonché in recenti iniziative regionali, quali la strategia dell'Unione europea per l'Africa, il partenariato strategico UE-America latina e la politica dell'Unione nei confronti dell'Asia. Lo strumento ha dunque una funzione complementare rispetto agli altri strumenti di attuazione delle politiche comunitarie in materia di democrazia e diritti umani.

Il Consiglio ha infine firmato l'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea. Su tale base, l'Unione e la Corte coopereranno strettamente e si consulteranno reciprocamente su questioni di comune interesse.

Cooperazione allo sviluppo

Il 25 gennaio, nel quadro degli orientamenti generali delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, la Commissione ha adottato quattro comunicazioni nel settore dello sviluppo volte a potenziare il ruolo dell'Unione europea del mondo:

- ✓ la prima comunicazione propone un programma tematico per lo sviluppo umano e sociale, individuando sei ampi settori d'intervento: salute; conoscenza e competenze; occupazione e coesione sociale; parità tra i sessi; infanzia e gioventù; cultura;
- ✓ la seconda comunicazione è imperniata su una strategia volta a migliorare la sicurezza alimentare per conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). Essa prevede tre principali obiettivi d'intervento: sostenere la fornitura di beni pubblici internazionali che concorrono direttamente alla sicurezza alimentare e al finanziamento di programmi globali; affrontare il problema dell'insicurezza alimentare nei paesi o nelle regioni in cui il Governo è inesistente o non controlla una parte del paese o in cui non è stato attuato un quadro strategico nazionale; promuovere politiche e strategie innovative nel settore della sicurezza alimentare;
- ✓ la terza comunicazione consiste in un piano destinato a succedere alle attuali linee di bilancio relative al "cofinanziamento delle organizzazioni non governative" e alla "cooperazione decentrata". Il nuovo programma "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo" sostiene il "diritto d'iniziativa" di tutte le organizzazioni della società civile e delle autorità locali dell'Unione europea e dei paesi partner. Esso finanzia le loro "iniziative proprie" quando i programmi geografici non costituiscono lo strumento appropriato e integra il sostegno che altri programmi tematici settoriali possono fornire loro. I tre principali settori d'intervento riguardano: gli interventi in loco che favoriscono la creazione di una società particolarmente attenta ai principi di integrazione e di autonomia; gli interventi in Europa e nei paesi aderenti, che incentivano azioni di sensibilizzazione e formazione per lo sviluppo; le attività atte ad agevolare lo scambio e il coordinamento tra le reti delle parti interessate;
- ✓ la quarta comunicazione, intitolata "Azione esterna - Programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia", intende valorizzare,

attraverso un programma unico di azione esterna, la dimensione ambientale della politica di sviluppo e delle altre politiche esterne e promuovere la politica ambientale ed energetica dell'Unione europea all'estero.

Sotto il profilo finanziario, il sostegno ai diversi programmi tematici è stato inserito in uno strumento di portata generale, lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica, relativamente al quale la Commissione ha presentato una proposta modificata di regolamento in seguito all'accordo interistituzionale del mese di maggio sul nuovo quadro finanziario 2007-2013 (cfr. Riquadro seguente).

I nuovi strumenti finanziari per le relazioni esterne

Nel corso del 2006 è stata definita la nuova architettura dell'assistenza finanziaria che l'UE fornisce ai Paesi terzi, ispirata all'esigenza di una radicale semplificazione e di un accrescimento dell'efficacia e della visibilità degli aiuti, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. All'azione esterna dell'Unione è consacrata la Rubrica 4 delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 ("The EU as Global Actor"), cui verrà destinata un'allocazione complessiva di circa 55 miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo 2007-2013.

L'azione esterna dell'UE si fonda ora su quattro strumenti "geografici" e quattro strumenti "orizzontali" focalizzati su obiettivi politici specifici (allargamento, politica di vicinato, "raggiungimento degli obiettivi del millennio", etc.):

A) Strumento di Pre-Adesione (IPA¹)

Turchia, Croazia, Macedonia, Albania, Serbia (incluso il Kosovo), Bosnia e Montenegro beneficeranno di 11,565 miliardi di euro. I medesimi Paesi beneficeranno altresì di 8,7 miliardi di euro in prestiti provenienti dalla BEI. Obiettivo principale dell'IPA è di promuovere il progressivo avvicinamento dei Paesi beneficiari agli standard ed alle politiche dell'UE e di favorire l'attuazione dell'acquis communautaire in vista dell'adesione. Esso sostituirà gli attuali PHARE, lo Strumento Agricolo di Pre-adesione, l'ISPA, il Regolamento Finanziario per la Turchia e lo Strumento di assistenza a favore dei Balcani Occidentali (CARDS).

B) Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI²)

I Paesi che beneficiano della Politica Europea di Vicinato (PEV), ossia i Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Territori Palestinesi), Ucraina, Moldavia, Bielorussia e i Paesi del Caucaso meridionale (Georgia, Armenia ed Azerbaijan), riceveranno 11,967 miliardi di euro. Lo Strumento fornirà, inoltre, sostegno al partenariato strategico dell'Unione europea con la Russia. I Paesi del Mediterraneo beneficeranno altresì di 8,7 miliardi di euro in prestiti provenienti dalla BEI, mentre i restanti Paesi ENPI (compresa la Russia) disporranno allo stesso titolo di 3,7 miliardi di euro. Altri 465 milioni di euro arriveranno dal DCI (cfr. infra) per il finanziamento di programmi tematici a carattere "trasversale".

L'ENPI, che sostituisce gli strumenti MEDA e TACIS, prevede quattro macro-aree di intervento: sviluppo economico e sociale, sfide comuni, sicurezza ed efficienza dei confini e promozione di azioni "people-to-people".

C) Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (DCI³)

Il DCI avrà una dotazione finanziaria di 16,897 miliardi di euro ed interesserà i Paesi dell'America latina, dell'Asia, dell'Asia Centrale, del Medio Oriente e il Sudafrica. Obiettivo principale ne è lo sviluppo sostenibile finalizzato all'eliminazione della povertà, nel perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nonché la promozione della democrazia, della good governance, dei diritti umani e dello Stato di diritto.

¹ Reg. n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno Strumento di assistenza preadesione (IPA).

² Reg. del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1638/2006 del 24 Ottobre 2006.

³ Reg. n. 1905/2006, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo.

L'assistenza erogata dal DCI verrà attuata a livello geografico (a questo titolo, i Paesi dell'Asia riceveranno 5,187 miliardi di euro, i Paesi dell'Asia Centrale⁴ 719 milioni di euro, i Paesi del Medio Oriente⁵ 487 milioni di euro, i Paesi dell'America latina⁶ 2,690 miliardi di euro, il Sudafrica 980 milioni di euro) e tematico (a questo titolo verranno destinati 5,031 miliardi di euro a cinque programmi: a) sostegno allo sviluppo del capitale umano: 1.060 milioni di euro; b) ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali: 804 milioni di euro; c) sostegno agli attori non statali e alle autorità locali nello sviluppo: 1.639 milioni di euro; d) sicurezza alimentare: 1.709 milioni di euro; e) migrazione e asilo, che sostituisce il programma AENEAS: 384 milioni di euro). Ai 18 Paesi ACP aderenti al Protocollo dello zucchero verranno altresì destinati 1,244 miliardi di euro.

I Paesi dell'Asia e quelli dell'America Latina beneficeranno altresì di prestiti BEI rispettivamente per 1 e 2,8 miliardi di euro. Allo stesso titolo la Repubblica Sudafricana riceverà 900 milioni di euro.

D) Strumento per la cooperazione con i Paesi industrializzati (ICI)⁷

172 milioni di euro saranno destinati alla cooperazione nei settori di competenza della Comunità (p.e. ricerca, scienza e tecnologia, energia, trasporti e ambiente, etc.) con Australia, Bahrein, Brunei, Canada, Taipei cinese, Hong Kong, Giappone, Corea, Macao, Nuova Zelanda, Kuwait, Qatar, Singapore, Emirati Arabi Uniti e Stati Uniti d'America.

E) Strumento di Stabilità (dotazione: 2,062 miliardi di euro), creato allo scopo di permettere una pronta reazione a situazioni di crisi e di instabilità nei Paesi terzi.

F) Strumento per la promozione della democrazia e dei diritti umani (1,104 miliardi di euro), che finanzia iniziative a tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e a sostegno della democrazia.

G) Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (524 milioni di euro), che fornirà assistenza ai Paesi terzi per il miglioramento degli standard di sicurezza nel settore dell'energia nucleare.

H) e I) Strumento per l'Aiuto Umanitario⁸ e per l'Assistenza Macro-Finanziaria⁹, (dotazione complessiva, assieme ad altri strumenti "minori": circa 8 miliardi di euro).

Attività della BEI nei paesi terzi

L'attività della BEI fuori dall'UE rappresenta circa il 10 per cento dell'attività globale, ma contribuisce al perseguimento degli obiettivi di politica estera dell'Unione. La BEI opera fuori dell'UE quasi esclusivamente con garanzia fornita dagli Stati Membri o dal bilancio comunitario. L'ammontare complessivo delle operazioni che beneficiano di quest'ultima garanzia (mandati esterni) è deciso dal Consiglio Ecofin. In primavera la Commissione ha presentato una proposta per portare a 33 miliardi di euro i mandati per il periodo 2007-2013 (+ 60 per cento rispetto ai mandati 2000-2006). Dopo mesi di discussione, gli Stati membri hanno raggiunto un accordo su un volume complessivo per i mandati di 27,8 miliardi di euro. Di questi, 25,8 miliardi sono allocati per regione, mentre i 2 miliardi rimanenti potrebbero essere ripartiti nel 2010 dopo una valutazione della performance della BEI e delle necessità dei beneficiari. I paesi in pre-adesione e i paesi del Mediterraneo ottengono entrambi 8,7 miliardi di euro. Complessivamente i paesi in pre-adesione e quelli di vicinato – aree di interesse italiano – si assicurano l'82 per cento delle risorse allocate. Il Sud Africa è il paese meno avvantaggiato dai nuovi mandati. Sono, infatti, previsti 900 milioni di euro (+ 9 per cento rispetto al 2000-06) contro una richiesta iniziale della Commissione di 1,5 miliardi di euro.

Per quanto concerne gli obiettivi dei mandati, particolare enfasi è stata data al settore dell'energia e dell'ambiente. Per l'America Latina e l'Asia è rimasto l'obiettivo di supporto all'internazionalizzazione delle imprese europee.

L'Ecofin ha anche deciso sul futuro dello sportello Bei per il Mediterraneo FEMIP. Delle tre opzioni presentate dalla Commissione: 1) status quo, 2) ulteriore rafforzamento, 3) trasformazione del FEMIP in Banca per il Mediterraneo, si è optato per la 2). Il rafforzamento consiste in un maggiore coinvolgimento dei paesi partner nella gestione del FEMIP e in un'attenzione maggiore alle necessità di finanziamento del settore privato e, in particolare, delle PMI.

⁴ Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan.

⁵ Iran, Iraq, Oman, Arabia Saudita, Yemen.

⁶ Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Uruguay, Venezuela.

⁷ Reg. 1934/2006 del 21 dicembre 2006 che istituisce uno Strumento finanziario per la cooperazione con i Paesi industrializzati ed altri Paesi e territori ad alto reddito.

⁸ Reg. n. 1257/1996

⁹ Reg. n. 1969/1988, modificato dal Reg. n. 113/2001.

La Commissione ha proposto un piano d'azione volto a migliorare l'efficacia, la coerenza e l'incidenza dell'aiuto allo sviluppo dell'Unione attraverso nove azioni che la Commissione e gli Stati membri dovranno realizzare congiuntamente. I tre documenti adottati dalla Commissione costituiscono un "pacchetto sull'efficacia dell'aiuto":

- ✓ la comunicazione intitolata "Gli aiuti dell'UE: dare di più, meglio e più rapidamente" presenta un piano d'azione concreto. Per ciascuna azione, il piano stabilisce un programma operativo di intervento per il biennio 2006-2007;
- ✓ la comunicazione intitolata "Rafforzare l'impatto europeo: un quadro comune per l'elaborazione dei documenti di strategia nazionale e la programmazione pluriennale comune" rappresenta una delle prime applicazioni pratiche del piano d'azione. Viene proposto un quadro comune dell'Unione per la programmazione dell'aiuto allo sviluppo al fine di migliorarne l'efficacia;
- ✓ la comunicazione intitolata "Finanziamento dello sviluppo ed efficacia degli aiuti — Le sfide poste dall'aumento degli aiuti UE nel periodo 2006-2010" organizza il controllo dei risultati conseguiti dall'Unione rispetto agli impegni assunti in termini tanto di volume degli aiuti quanto di efficacia della loro fornitura.

La Commissione ha infine presentato nell'agosto 2006 una comunicazione intitolata "La governance nell'ambito del Consenso europeo sulla politica di sviluppo. Verso un approccio armonizzato in seno all'Unione europea". La comunicazione si articola in tre parti. La prima, imperniata sulle politiche, esamina tutte le dimensioni (politica, economica, ambientale e sociale) della governance di cui si tiene conto per valutare la situazione in materia e sostenere il processo di governance democratica nei paesi in via di sviluppo. La seconda parte presenta due applicazioni pratiche di tale impostazione: integrazione di un'impostazione volta a incentivare la governance nella programmazione del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES) mediante una "quota di incentivazione" di 2,7 miliardi di euro e sostegno al meccanismo africano di valutazione inter pares nel quadro del NEPAD (nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa) e dell'Unione africana. La terza parte descrive infine l'impostazione della Comunità in materia di governance democratica negli altri paesi in via di sviluppo.

Il processo del "Patto di Parigi" riguardante la rotta dell'eroina, stabilito nel 2003, si è consolidato nel 2006 con due principali sviluppi ai quali la Commissione ha partecipato attivamente: una conferenza ministeriale a Mosca e l'avvio di una seconda fase del progetto a sostegno di tale processo, del quale la Commissione sarà il principale finanziatore. Uno dei principali risultati è consistito nel garantire che il Patto di Parigi si concentri non solo sul traffico ma anche sulla domanda.

Benché la maggior parte dei progetti di cooperazione continui a concentrarsi sull'Afghanistan e sulla regione andina, e in minor misura sull'Europa orientale, sull'Asia centrale, sul Caucaso e sui Balcani, sono state avviate alcune iniziative globali (sostegno alle

iniziative di organizzazioni non governative nei paesi in via di sviluppo, assistenza all'esame delle attuali iniziative internazionali ecc.) e interregionali (in America Latina, nei Caraibi, nel mondo musulmano, traffico tra l'America latina e l'Africa ecc.) per colmare le lacune su aspetti non contemplati dai programmi nazionali e regionali.

Aiuto umanitario

La politica nel settore ha inteso rivolgere particolare attenzione nel corso del 2006 alle crisi "dimenticate", ossia alle situazioni in cui notevoli esigenze umanitarie ricevono scarsa attenzione dai donatori (come risulta dal livello dell'aiuto ufficiale ricevuto) e dai media con un contributo che per il 2006 è ammontato complessivamente a 66,4 milioni di euro.

3.4 Le relazioni con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e i Paesi e territori d'oltremare (PTOM)

Il Consiglio dei ministri ACP-CE, riunito a Port Moresby (Papua Nuova Guinea) il 1° e il 2 giugno, ha fissato l'importo globale dell'aiuto concesso dalla Comunità ai paesi ACP per il periodo 2008-2013 a 21,966 miliardi di euro nel quadro del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES), al quale si aggiunge un importo a concorrenza di 2 miliardi di euro concesso dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) a carico delle sue risorse proprie. Le modalità di attuazione del nuovo quadro finanziario a livello comunitario sono state precisate da un accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Tale accordo interno ha concesso inoltre, sul 10° FES, 286 milioni di euro ai paesi e territori d'oltremare (PTOM) associati alla Comunità. Esso ha destinato altresì 430 milioni alla Commissione per finanziare le spese legate alla programmazione e all'attuazione del FES. Le risorse complessive destinate al 10° FES ammontano pertanto a 22,682 miliardi di euro e rappresentano un aumento di oltre il 30 per cento rispetto a quelle del 9° FES.

Sono inoltre continuati i negoziati per la definizione di Accordi di Partenariato Economico (Economic Partnership Agreements – EPA) con tutti i paesi ACP, che dovrebbero concludersi entro il 2007. Essi si ispirano ai principi dello sviluppo sostenibile, dell'unità e solidarietà tra gli Stati ACP, del trattamento preferenziale e dell'integrazione regionale. L'Italia è a favore di una rapida conclusione degli APE che includano chiaramente una spiccata dimensione sviluppo in un'ottica di gradualità e di salvaguardia delle asimmetrie necessarie.

Africa

Nel quadro della strategia dell'Unione europea per l'Africa adottata nel 2005, la Commissione ha presentato una comunicazione intitolata "Promuovere le interconnessioni in Africa: il partenariato UE-Africa per le infrastrutture" che si prefigge un notevole aumento degli investimenti dell'Unione europea in Africa nel settore delle infrastrutture e dei servizi legati ai trasporti, all'energia, all'acqua e alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. La Commissione ha inoltre adottato una comunicazione specifica sul Corno d'Africa che, nel