

A differenza che nel Trattato costituzionale, la Carta dei diritti fondamentali non figura nel Trattato di Lisbona, ma ad essa viene comunque riconosciuto "lo stesso valore giuridico dei trattati" attraverso una apposita norma. La Carta, con gli adattamenti già convenuti nell'ambito del Trattato costituzionale, è stata nuovamente proclamata dai Presidenti delle tre Istituzioni a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

I diritti dei cittadini europei sono precisati e rafforzati. Viene in particolare istituita l'iniziativa popolare che consente ad almeno un milione di cittadini di invitare la commissione a presentare una proposta appropriata.

Le maggiori novità riguardano l'architettura generale dell'Unione, le Istituzioni e il loro funzionamento. Ponendo fine alla distinzione fra "Comunità" e "Unione", d'ora in poi vi sarà solo l'Unione europea (che "sostituisce e succede alla Comunità europea"), con personalità giuridica unica. Con il nuovo sistema viene inoltre superata la struttura a "pilastri" in cui si articolava l'Unione fin dal Trattato di Maastricht, pur mantenendosi alcune procedure distinte a seconda delle materie.

Vengono istituiti ex novo un Presidente "stabile" del Consiglio europeo, che ne presiede e anima i lavori e un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che si avvarrà di un Servizio europeo per l'azione esterna composto da funzionari della Commissione e del Consiglio e da diplomatici dei Paesi membri. Viene introdotto il sistema di voto della doppia maggioranza (55 per cento degli Stati e 65 per cento della popolazione) in Consiglio, sia pure a partire dal 1° novembre 2014 (il sistema attuale potrà essere ulteriormente applicato, su richiesta di un Paese membro, fino al 31 marzo 2017). E' stato inoltre previsto il rafforzamento del c.d. meccanismo di Ioannina per favorire il raggiungimento di un consenso più ampio.

A partire dal 2014, il numero dei Commissari verrà ridotto ad un numero pari ai 2/3 dei Paesi membri, in base ad un meccanismo di rotazione egualitaria tra Stati.

Il Parlamento europeo è probabilmente l'Istituzione che viene più rafforzata: viene infatti generalizzata la procedura legislativa ordinaria (codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio) che assicura il pieno coinvolgimento dell'emiciclo di Strasburgo in materie in cui sinora svolgeva un ruolo marginale (ad esempio lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la politica agricola e la politica commerciale). Vengono introdotte nuove norme per definire la composizione, che viene complessivamente ridotta a 751 membri. La discussione della nuova distribuzione dei seggi fra i vari Paesi, che si è svolta in parallelo con la discussione del Trattato di Riforma, ha visto l'Italia impegnata nell'affermazione dell'esigenza di renderla conforme alle nuove previsioni che prevedono in particolare che essa sia rappresentativa – in maniera proporzionalmente decrescente - dei cittadini europei. Il Vertice informale dello scorso 17-18 ottobre ha raggiunto una soluzione di compromesso sulla composizione del Parlamento Europeo per la legislatura 2009-2014, che riconosce un seggio aggiuntivo che verrà attribuito all'Italia, permettendoci così di raggiungere 73 seggi, numero identico a quello previsto per il Regno Unito. La posizione italiana è inoltre confermata in un'apposita dichiarazione.

Rispetto a quanto già prevedeva il Trattato costituzionale, il ruolo dei parlamenti nazionali e le procedure previste in materia di controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità risultano ulteriormente rafforzati. La ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri viene inoltre chiarita e precisata.

In particolare il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali stabilisce una serie di obblighi di informazione e misure di trasparenza che dovrebbero mettere le Assemblee dei Paesi membri in grado di esercitare pienamente la propria funzione di controllo sui rispettivi Governi. Rispetto al Trattato costituzionale, si è convenuto di estendere (da 6 a 8 settimane) i tempi previsti per l'esame dei progetti di atti legislativi da parte dei Parlamenti nazionali, prima che gli stessi vengano iscritti all'ordine del giorno del Consiglio nell'ambito di una procedura legislativa. Sul piano del controllo della proporzionalità e sussidiarietà, oltre al meccanismo di controllo politico ex ante (c.d. "early warning", o allerta precoce) già previsto dal Trattato costituzionale in favore dei Parlamenti degli Stati membri, il Trattato di Lisbona aggiunge un'ulteriore procedura che prevede che qualora una maggioranza semplice dei voti espressi dai Parlamenti nazionali contesti la proposta della Commissione per mancato rispetto del principio di sussidiarietà, tale proposta possa essere mantenuta, modificata o ritirata. Qualora scelga di mantenerla, la Commissione deve spiegare in un parere motivato perché ritenga la proposta conforme al principio di sussidiarietà. I pareri motivati dei Parlamenti nazionali e della Commissione sono sottoposti al legislatore dell'Unione (Consiglio e Parlamento) che potrà bloccare la proposta con il voto della maggioranza dei voti del Parlamento europeo e del 55 per cento dei membri del Consiglio. Su istanza degli stessi Parlamenti nazionali, il rispetto del principio di sussidiarietà potrà inoltre essere verificato dalla Corte di giustizia.

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede poi l'organizzazione di una regolare cooperazione interparlamentare definita congiuntamente da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali e la possibilità per la Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei (COSAC) di sottoporre all'attenzione delle Istituzioni europee i contributi che essa ritiene utili e di organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici che rientrano nella PESC / PESD. Ai Parlamenti nazionali viene quindi riconosciuto un ruolo particolare anche in relazione alla procedura di revisione dei Trattati, nella forma ordinaria (essi disporranno di propri rappresentanti nell'ambito delle future "Convenzioni" incaricate di sottoporre raccomandazioni alla Conferenza Intergovernativa) e semplificata (in relazione all'applicazione della clausola "passerella" generale che permette al Consiglio europeo di decidere che su specifiche materie il Consiglio deliberi non più all'unanimità ma a maggioranza qualificata: qualora – entro sei mesi - vi sia opposizione anche di un solo Parlamento nazionale, la decisione non è adottata).

Sul piano delle politiche vengono superate le eccezioni sinora previste per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che viene integrato nel sistema di legiferazione ordinario, sia pure con alcune peculiarità. Vengono create o riformulate alcune basi giuridiche (rappresentanza esterna dell'Euro, energia, protezione civile, cooperazione amministrativa, sport, turismo, protezione degli animali). Per quanto riguarda gli aspetti finanziari e di bilancio viene

istituzionalizzata la programmazione finanziaria pluriennale. Sul piano della governance economica vengono riprese le innovazioni del Trattato costituzionale. Viene parimenti istituzionalizzato l'Eurogruppo. Rispetto al Trattato costituzionale vengono inoltre introdotti elementi di arricchimento, in materia energetica e ambientale.

Vengono riprese tutte le innovazioni previste dal Trattato costituzionale in relazione alla Politica e estera e di sicurezza comune e la Politica europea di sicurezza e di difesa (nel cui ambito viene in particolare prevista la possibilità di una "cooperazione strutturata permanente"). Tali innovazioni - assieme alla sopra citata istituzione di una Presidenza stabile del Consiglio europeo e di un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, come pure alla personalità giuridica unica dell'Unione - permetteranno di rendere l'Unione più presente, coesa ed efficace sulla scena internazionale.

E' infine previsto che il Trattato di Lisbona entri in vigore 1° gennaio 2009, a seguito della ratifica da parte di tutti i 27 Stati membri. Occorrerà adesso vigilare affinché il processo di ratifica si svolga speditamente e senza incertezze, in maniera che il Trattato entri in vigore alla data prevista o comunque con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del Parlamento Europeo del giugno 2009. Il nuovo Trattato dovrebbe prevedibilmente essere approvato in tutti i Paesi membri attraverso una semplice ratifica parlamentare (fatta eccezione per l'Irlanda, Paese in cui il passaggio referendario è obbligatorio). Nel corso del 2008 occorrerà inoltre avviare le attività preparatorie dei principali adempimenti necessari per dare concreta attuazione al Trattato, tra quali la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna, conformemente a quanto previsto dalle dichiarazioni contenute nell'atto finale della Conferenza Intergovernativa.

2. IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) del 10 dicembre 2007 ha confermato la prospettiva europea per la Turchia e i Paesi dei Balcani Occidentali, come pure il proseguimento della strategia dell'allargamento fondata sul principio della "Porta Aperta", accompagnata da una rigorosa applicazione dei criteri stabiliti al Consiglio di Copenaghen del 1993. Anche in tale occasione, l'Italia ha sostenuto con piena convinzione le aspirazioni europee di Ankara e di Zagabria, nonché le prospettive di allargamento a tutti i Paesi dei Balcani Occidentali. Tale azione si è resa ancora più necessaria alla luce del delicato scenario europeo, in cui la Francia si oppone all'apertura dei capitoli negoziali direttamente collegati alla prospettiva di adesione e propone la definizione di una forma di partenariato speciale con Ankara, alternativo all'adesione.

Per quel che riguarda la Turchia, l'Italia ha proseguito nell'azione di sostegno alla prospettiva europea di Ankara. Il negoziato di adesione ha continuato a mantenere un certo dinamismo, con l'apertura di sei nuovi capitoli negoziali. Tuttavia, tale processo è stato condizionato dall'impossibilità di trovare una soluzione alla questione di Cipro ed all'adempimento turco degli obblighi verso l'Unione in materia di applicazione del Protocollo di Ankara (che nel dicembre 2006 aveva portato al congelamento di otto capitoli negoziali e a condizionare la chiusura degli altri al rispetto turco del Protocollo di Ankara), come pure dal difficile scenario della politica interna turca (crisi politica dell'estate scorsa superata con l'approvazione del progetto di riforma costituzionale e l'elezione del Presidente della Repubblica Abdullah Gül espressione del partito al governo di impostazione islamica AKP).

Nella Comunicazione del 6 novembre sulla strategia per l'allargamento e le principali sfide 2007-2008, la Commissione mentre ha mostrato una certa comprensione per l'assenza di progressi in materia di riforme nel corso dell'ultimo anno, giustificato con la fase delicata di politica interna che ha conosciuto la Turchia, ha lanciato un monito molto fermo e chiaro sulla necessità di riprendere adesso senza indugi lo sforzo riformatore richiesto dal processo di adesione. In particolare, la Commissione ha raccomandato al Consiglio di subordinare l'apertura del capitolo negoziale sul potere giudiziario e le libertà fondamentali alla revisione dell'art. 301 del codice penale turco e di altri articoli considerati fortemente limitativi della libertà di espressione. A tale proposito, da parte italiana si continua ad incoraggiare Ankara ad affrontare con il massimo impegno i negoziati con l'Unione e le riforme interne, a cominciare dalla modifica dell'art. 301 (reati di opinione contro la turchicità).

Il negoziato di adesione della Croazia si è sviluppato in maniera soddisfacente (grazie al decoupling di fatto del negoziato con la Turchia verificatosi a seguito delle decisioni assunte dal CAGRE del dicembre 2006 sul negoziato con Ankara). Nel corso dell'anno sono stati aperti sei nuovi capitoli negoziali, portando così a quattordici (su un totale di 35) i capitoli aperti sinora.

Il CAGRE del 10 dicembre 2007 ha sottolineato l'esigenza di un maggiore impegno croato su alcune questioni, segnatamente le buone relazioni con i Paesi vicini, il settore della

Giustizia, l'accesso al mercato immobiliare e la gestione delle risorse ittiche in Adriatico, che sono rilevanti per l'Unione ed in modo particolare per gli interessi dell'Italia. Per quel che riguarda la questione della pesca in Adriatico, il Consiglio e la Commissione hanno richiamato Zagabria a rispettare l'accordo del giugno 2004 (fra Italia, Croazia, Slovenia e Commissione) riguardante la non applicazione ai pescherecci comunitari della Zona ecologica e di pesca protetta in Adriatico (ZERP) e ad astenersi dall'applicazione della ZERP prevista dal 1° gennaio 2008 fino a quando non sarà raggiunto un accordo nello spirito comunitario.

Nel corso del 2007, il Governo italiano ha sviluppato una costante azione a favore del consolidamento della prospettiva europea dei Paesi dei Balcani occidentali, rappresentando con convinzione la necessità per l'Unione di dare piena attuazione all'Agenda di Salonicco. L'obiettivo principale dell'Italia resta il consolidamento di un quadro politico stabile nei Balcani, in grado di preservare la prospettiva europea della regione, al di là della definizione dello status del Kosovo.

Il Governo ha incoraggiato la decisione dell'Esecutivo comunitario di presentare, per la primavera del 2008, una nuova Comunicazione che includerà ulteriori iniziative per rendere più visibili e tangibili all'opinione pubblica balcanica i benefici del processo di integrazione.

Nel corso del 2007, le relazioni tra la UE e i paesi dei Balcani occidentali si sono notevolmente rafforzate. Sono stati firmati accordi di riammissione ed agevolazione per il rilascio dei visti per talune categorie di viaggiatori con la Serbia, la Bosnia, il Montenegro, la ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia e l'Albania (con Tirana un accordo sulla riammissione è già in vigore dal maggio 2006), che sono entrati in vigore il 1° gennaio 2008.

Per quanto concerne la Serbia, l'Unione Europea ha riconosciuto la centralità del suo ruolo per la stabilità della regione, incoraggiando Belgrado ad adempiere alle condizioni necessarie per la firma dell'ASA in tempi rapidi e, in considerazione della notevole capacità istituzionale del Paese, ha fatto riferimento alla possibile accelerazione della tempistica nella concessione dello status di Paese candidato. Nel giugno scorso è stato sbloccato il negoziato per un Accordo di Stabilizzazione e di Associazione-ASA, sospeso per un anno a causa dell'insoddisfacente cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale (TPIJ); l'ASA è quindi stato parafato il 7 novembre 2007 (la firma dell'Accordo resta ora condizionata alla piena collaborazione con il Tribunale dell'Aja). La linea italiana a favore di un rapido processo di integrazione della Serbia nell'UE, in considerazione del ruolo strategico di Belgrado negli equilibri della regione, tramite un'accelerazione della firma dell'ASA, nei limiti posti dall'adempimento delle prescritte condizionalità, la successiva concessione dello status di Paese candidato e la liberalizzazione del regime dei visti, è andata infatti via via raccogliendo consensi crescenti tra i partner ed è stata sostenuta dalla anche Commissione.

La parafatura dell'ASA con la Serbia è stata preceduta, il 15 ottobre 2007, dalla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione con il Montenegro. Il relativo Accordo interinale renderà operative le disposizioni riguardanti gli scambi e le questioni commerciali a partire dal 1° gennaio 2008.

Con la parafatura dell'ASA con la Bosnia-Erzegovina, avvenuta il 4 dicembre 2007, grazie ai positivi sviluppi in tema di riforma della polizia, è stato riequilibrato un quadro regionale in cui Sarajevo era rimasta indietro rispetto agli altri Paesi della regione. Il Governo ha accolto con particolare favore tale risultato ed ha incoraggiato le forze politiche locali ad impegnarsi in maniera costruttiva nell'attuazione delle riforme interne, al fine di pervenire rapidamente alla firma dell'Accordo.

Per quanto concerne i restanti Paesi, il quadro dei rapporti con l'UE vede due ASA in vigore, rispettivamente con l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, cui è stato già riconosciuto lo status di Paese candidato, e la Croazia, ed un ASA firmato con l'Albania, attualmente in corso di ratifica da parte degli Stati membri (il relativo Accordo interinale è in vigore dal 1° dicembre 2006).

Dal 1° gennaio 2007 la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali ricevono assistenza finanziaria dall'UE attraverso il nuovo Strumento finanziario di Pre-Adesione (IPA - Instrument for Pre-Accession), che metterà a disposizione 11,565 miliardi di euro fino al 2013. Poco meno della metà dei fondi IPA programmati fino al 2010 (2,256 miliardi di euro su circa 4,7 complessivamente stanziati) andrà alla Turchia, che però risulta ultima se si guarda alla ripartizione pro capite degli aiuti. I medesimi Paesi beneficeranno altresì di 8,7 miliardi di euro in prestiti da parte della Banca Europea per gli Investimenti.

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. L'IPA sostituisce i precedenti strumenti finanziari destinati ai paesi candidati e candidati potenziali all'adesione (PHARE, lo Strumento Agricolo di Pre-adesione-SAPARD, lo Strumento Strutturale di pre-Adesione-ISPA, il Regolamento Finanziario per la Turchia e lo Strumento di assistenza a favore dei Balcani occidentali-CARDS).

I Paesi beneficiari sono suddivisi in due categorie: Paesi "candidati effettivi" (Turchia, Croazia e ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia) e Paesi "candidati potenziali" (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia – compreso il Kosovo - e Montenegro) all'adesione all'UE. Soltanto i primi beneficeranno di tutte e cinque le componenti dello Strumento: a) transition facility e institution building; b) cooperazione transfrontaliera; c) sviluppo regionale; d) sviluppo delle risorse umane e) sviluppo rurale. I Paesi candidati potenziali, invece, beneficeranno soltanto delle prime due componenti, dal momento che le restanti tre hanno lo scopo di preparare le amministrazioni dei candidati "effettivi" alla futura gestione dei Fondi strutturali di cui beneficiano gli Stati membri dell'UE.

Da parte italiana si è ottenuto che la distinzione dei beneficiari in due categorie non impedisse di prevedere anche per i paesi candidati potenziali all'adesione iniziative volte a favorire l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione (poveri, minoranze, donne e bambini etc.), favorendo la lotta alla povertà e alla disoccupazione, il raggiungimento di buoni standard di vita e contatti people to people con Università, Istituzioni, associazioni etc. degli

Stati membri UE, allo scopo di far acquisire ai beneficiari esperienza diretta dei vantaggi della cittadinanza europea.

Attraverso l'IPA vengono finanziati anche programmi di cooperazione transfrontaliera tra le Regioni dei Paesi UE e le Regioni dei Paesi beneficiari che condividono una frontiera terrestre o marittima. A questo titolo, le Regioni italiane che si affacciano sull'Adriatico verranno coinvolte in un programma che interesserà tutto il Bacino, e che sarà gestito dalla Regione Abruzzo.

3. LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

3.1 Politica europea di vicinato (PEV)

Lo sviluppo della Politica europea di vicinato è proseguita nel 2007 sulla base della Comunicazione della Commissione adottata alla fine del 2006. In occasione del Consiglio europeo di giugno 2007, la Presidenza tedesca ha prodotto un Rapporto contenente alcune proposte concrete in merito al rafforzamento della PEV, in particolare la definizione di Accordi di Libero Scambio rafforzati, la partecipazione dei paesi partner ai Programmi e alle Agenzie dell'UE e l'adozione di misure specifiche nel settore delle migrazioni.

L'Italia ha sostenuto il rafforzamento della PEV, sottolineando al tempo stesso la necessità di rilanciare, anche in quest'ambito, la cooperazione nel bacino del Mediterraneo, obiettivo prioritario che l'Italia persegue con coerenza e che condivide con gli altri Paesi UE rivieraschi, in primis Spagna e Francia.

L'Italia ritiene tuttavia che alcune questioni rilevanti nel quadro della PEV non abbiano ancora trovato soluzioni adeguate. In particolare, alcune proposte di rafforzamento della politica ricalcano eccessivamente la posizione di alcuni Stati membri (soprattutto i nuovi Paesi membri del centro Europa) che ritengono che il rafforzamento della PEV debba prevedere forti segnali di apertura verso i vicini dell'Est, in un'ottica di una loro eventuale futura adesione. L'Italia ritiene in effetti più utile insistere su un approccio equilibrato verso i vicini sia meridionali che orientali e tenere la PEV chiaramente distinta dalla strategia di allargamento. Il Consiglio europeo di dicembre 2007 ha dato credito alla posizione italiana, esprimendo compiacimento per i risultati ottenuti nel corso dell'anno, sulla base dei principi di unità e coerenza dell'approccio da un lato, e di differenziazione e non discriminazione fra partner e regioni dall'altro.

Da ultimo, nel dicembre 2007 la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione sul rafforzamento della PEV, che tuttavia è apparsa prematura per consentire di effettuare un'analisi sostanziale dei risultati ottenuti in un arco di tempo così breve. Il documento insiste in particolare sulla necessità di rafforzare le proposte UE in materia di liberalizzazione commerciale e di gestione dei flussi migratori, e sul ruolo della PEV per la soluzione dei conflitti regionali.

I Paesi che beneficiano della Politica Europea di Vicinato, riceveranno 11,967 miliardi di euro grazie allo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument) per il periodo 2007-2013. Lo Strumento fornirà, inoltre, sostegno al partenariato strategico dell'Unione europea con la Russia. Per lo stesso periodo finanziario, i Paesi del Mediterraneo beneficeranno altresì di 8,7 miliardi di euro di prestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti, mentre i restanti Paesi ENPI (compresa la Russia) disporranno allo stesso titolo di 3,7 miliardi di euro. Altri 465 milioni di euro arriveranno dallo Strumento finanziario per la cooperazione allo sviluppo per il finanziamento di programmi

tematici a carattere "trasversale". Dal 1° gennaio 2007, l'ENPI sostituisce gli strumenti MEDA e TACIS.

Quattro sono le macro-aree di intervento individuate: sviluppo economico e sociale, sfide comuni, sicurezza ed efficienza dei confini e promozione di azioni "people-to-people". L'ENPI tende ad un sostanziale approfondimento della cooperazione già esistente con i Paesi vicini, contribuendo ad affrontare questioni che, in considerazione della prossimità geografica o dei legami di natura economica e storica, sono di interesse comune. A questo scopo, le tradizionali strategie di assistenza, quali la lotta alla povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile, sono coniugate con una programmazione mirata ad estendere ai Paesi beneficiari talune delle politiche proprie dell'UE, come il mercato interno e la realizzazione di grandi reti infrastrutturali.

Anche nel quadro dell'ENPI sono stati avviati dei programmi di cooperazione transfrontaliera tra le regioni degli Stati membri e dei Paesi vicini che condividono una frontiera terrestre o marittima. Particolare rilevanza ha il Programma multilaterale sul Bacino del Mediterraneo, gestito, in qualità di Autorità di Gestione congiunta, dalla Regione Sardegna. Sicilia e Tunisia sono interessate da un programma bilaterale.

Sempre nell'ambito degli strumenti finanziari, l'Italia attribuisce infine un'importanza politica rilevante alla creazione del Neighbourhood Investment Facility (NIF), proposto nel 2006 dalla Commissione e attualmente in discussione, ravvisando in tale strumento finanziario un utile mezzo per realizzare gli obiettivi della Politica di Vicinato e di ridurre le barriere sociali, politiche ed economiche esistenti tra l'Unione Europea e i suoi vicini del Sud e dell'Est.

3.2 Relazioni transatlantiche e relazioni con gli altri paesi industrializzati

Stati Uniti

I risultati del Vertice UE-USA, tenutosi a Washington il 30 aprile 2007, sono stati un'ulteriore conferma del processo di rivitalizzazione del dialogo transatlantico. Oltre a sancire lo sforzo comune in difesa dei diritti umani, della pace, dei valori della democrazia e dello stato di diritto (soffermandosi sulle aree di maggiore sensibilità politica internazionale: Kosovo, Iran, Libano, Processo di Pace in Medio Oriente e Sudan/Darfur), il Vertice ha portato, sulla scia dell'Iniziativa Economica del 2005, alla firma di un nuovo Quadro di riferimento per una maggiore integrazione economica tra le due sponde dell'Atlantico, con l'obiettivo di abbattere le attuali restrizioni tecniche al commercio ed agli investimenti, nonché di ridurre i costi determinati dalle differenti norme che regolano il funzionamento dei mercati economici e finanziari nell'UE e negli Stati Uniti (cfr.3.5). Il 9 novembre si è quindi svolta con successo, sempre nella Capitale americana, la prima riunione del TEC (Transatlantic Economic Council), organo congiunto di natura tecnico-politica incaricato di dare impulso e concreta attuazione agli ambiziosi impegni fissati nell'ambito del Framework per l'integrazione economica

transatlantica. L'attenzione per il prossimo futuro sarà focalizzata su quelle aree in cui la liberalizzazione apporterebbe maggiori benefici: barriere non-tariffarie, semplificazione e mutuo riconoscimento dei regolamenti e degli standard industriali e contabili, proprietà intellettuale, investimenti (è stato avviato un dialogo specifico), sicurezza del commercio, innovazione e tecnologia, integrazione dei mercati finanziari. La prossima riunione del TEC è prevista nel giugno del 2008, in vista del successivo Vertice UE-USA.

Il Summit di Washington dell'aprile 2007 ha inoltre ribadito l'impegno delle due Parti a giungere ad una positiva conclusione del negoziato commerciale multilaterale di Doha, rispetto al quale le nuove iniziative economiche transatlantiche si pongono in un'ottica di complementarità, e sancito l'avvio della cooperazione in tema di sicurezza energetica e di cambiamenti climatici, con particolare riferimento ai biocarburanti, all'efficienza energetica ed alle tecnologie ambientali. Altro risultato di rilievo è stato la firma del nuovo Accordo di "prima fase" in materia di liberalizzazione del trasporto aereo (cd. "Open Skies") che andrà a sostituire, a partire dal marzo 2008, i singoli accordi firmati dagli USA con gli Stati membri dell'UE, giudicati incompatibili con il diritto comunitario dalla Corte di Giustizia europea nel novembre 2002.

Canada

Il 5 giugno 2007 a Berlino si è svolto il primo Vertice UE-Canada dal 2005 (quello del 2006 era stato annullato dai canadesi alla vigilia). I colloqui hanno abbracciato essenzialmente tre temi: Afghanistan, cambiamenti climatici, cooperazione economica, con una netta prevalenza di accenti sui due ultimi. Tra i maggiori risultati del Vertice in campo economico-commerciale, si segnala il lancio uno Studio di fattibilità per l'approfondimento delle relazioni economiche bilaterali. Lo Studio sarà finalizzato prima del Vertice di autunno 2008.

Da parte italiana, abbiamo ribadito a più riprese le forti aspettative per lo Studio concordato al Vertice, dal quale ci attendiamo importanti spunti per far progredire concretamente la cooperazione economico-commerciale, con particolare riferimento ai nostri interessi in materia di commesse pubbliche, investimenti e proprietà intellettuale.

Russia

Le prospettive delle relazioni UE-Russia non inducono all'ottimismo. Si sono svolti infatti, durante il 2007, due Vertici UE-Russia, rispettivamente a Samara (Russia) il 18 maggio 2007, e a Mafra (Portogallo) il 26 ottobre 2007, ambedue caratterizzati dalla scarsità di risultati concreti sui dossier più sensibili, in particolare in relazione all'avvio dei negoziati per un nuovo Accordo Rafforzato, in materia energetica, e sui diritti dell'uomo. Ad alimentare l'atmosfera di incertezza, oltre al persistente veto polacco all'approvazione del mandato negoziale per il rinnovo dell'Accordo di Partenariato e di Cooperazione (APC), dovuto allo stallo sulla questione dell'import di carni polacche in Russia, hanno contribuito problemi politici di portata più generale ed anche bilaterali, tra cui in particolare la tensione tra Londra e Mosca in relazione al caso Litvinenko.

Da ultimo a Mafra, l'UE ha adottato un atteggiamento più realistico, evocando le numerose questioni irrisolte del rapporto bilaterale ma, al tempo stesso, sforzandosi di sottolineare le ragioni che spingono per il rilancio del partenariato strategico UE-Russia. Tra le note positive degli ultimi mesi, occorre citare l'auspicio del Presidente Putin per l'avvio in tempi rapidi (al prossimo Vertice nel maggio 2008) del negoziato per il nuovo Accordo di Partenariato e Cooperazione, e per un'accelerazione delle discussioni sull'adesione russa all'OMC. Alla fine del 2007, le aperture che la nuova dirigenza polacca ha manifestato nei confronti di Mosca hanno poi portato a risolvere la questione dell'importazione di carni polacche in Russia, rimuovendo quindi uno dei principali ostacoli per l'avvio dei negoziati UE-Russia.

Nonostante l'atteggiamento costruttivo delle parti, la complessa situazione dei rapporti euro-russi, comprese le controversie bilaterali con alcuni Stati membri, e le scadenze di politica interna a Mosca, non hanno permesso l'avvio di una cooperazione strategica. Sintomo di questa situazione di stallo è stata la mancanza di progressi significativi sulle questioni aperte - tariffe per il sorvolo della Siberia, traffico stradale alle frontiere - e la conferma delle divergenze sui principali temi internazionali (Kosovo, Iran, CFE), cui si sono aggiunti ulteriori elementi divisivi: l'opposizione russa al progetto di separazione proprietaria (unbundling) nel settore energetico, presentato dalla Commissione, e in merito alla presenza di osservatori OSCE alle elezioni politiche russe del 2 dicembre.

Nonostante gli scarsi risultati, i due Vertici hanno fornito un utile occasione di chiarimento con Mosca. In sede europea, da parte italiana sono state sostenute costantemente le ragioni che spingono verso la definizione di un partenariato strategico. Coscienti del fatto che la fase pre-elettorale non avrebbe favorito nel 2007 l'avvio dei negoziati per un nuovo accordo, è stata sottolineata l'opportunità di concentrare nel frattempo il dialogo con Mosca su alcuni temi specifici, tra i quali Kosovo, il CFE e i dossier regionali. Infine, è stato fatto valere che gli elementi positivi del rapporto UE-Russia, che pur esistono, dovrebbero essere adeguatamente valorizzati.

Giappone

Il sedicesimo vertice UE-Giappone, che ha avuto luogo il 5 giugno 2007 a margine del Vertice G8, ha posto l'accento sulle comuni sfide globali, in particolare il problema del cambiamento climatico e l'energia. L'Unione Europea e il Giappone si sono infatti impegnati ad assumere un ruolo di leadership al fine di concludere al più presto i negoziati per un accordo sui cambiamenti climatici che faccia seguito al Protocollo di Kyoto. Tra gli altri temi di attualità internazionale affrontati, si segnalano la sicurezza nella regione Asia-Pacifico; le relazioni tra Giappone e Cina; la questione nucleare e il tema dei diritti umani nella Corea del Nord; il Medio Oriente; l'Iraq; il nucleare iraniano e il rafforzamento della cooperazione per la ricostruzione e la stabilizzazione dell'Afghanistan. Per quanto concerne le relazioni bilaterali, è stato adottato un Piano d'Azione per la protezione e l'enforcement dei diritti di proprietà intellettuale, nel cui ambito è prevista la creazione di iniziative comuni, e un documento sulla promozione della ricerca e dell'innovazione.

3.3 Cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica: le relazioni con i paesi ACP, dell'Asia e dell'America Latina

Africa

Il secondo Vertice UE-Africa ha avuto luogo a Lisbona l'8-9 dicembre 2007. Obiettivo del Vertice era quello di rilanciare, a sette anni dalla tenuta del primo incontro (Il Cairo, 2000), il rapporto UE-Africa in una cornice multilaterale e sulla base di una visione unitaria del Continente africano.

Il Vertice ha registrato un livello di partecipazione molto elevato e superiore a quello precedente del Cairo e ha prodotto risultati tangibili. L'idea è quella di superare la logica donatore-ricevente, per avviare una partnership tra eguali, con obiettivi fondati su valori e principi comuni da condividere nell'arena internazionale, sostenendo lo sforzo d'integrazione dell'Africa nel suo insieme, sulla base della mutua responsabilità. Il Vertice ha quindi creato una solida cornice concettuale, nonché istituzionale, di lungo periodo che ripositiona il rapporto fra UE e Africa.

Il Vertice ha approvato due documenti: la "Strategia Congiunta UE-Africa" e il relativo "Piano d'Azione", nonché una dichiarazione politica articolata sulla definizione di una prospettiva storica (superamento del passato coloniale), politica (dialogo politico bilaterale e in merito alle sfide globali) e di partnership, basata su rapporti tra pari e sulla realizzazione di risultati concreti.

Le priorità strategiche individuate dalle due Parti si articolano in otto partenariati concreti (pace e sicurezza, governance democratica e diritti umani, commercio ed integrazione regionale, realizzazione degli obiettivi del millennio, energia, migrazioni ed occupazione, scienza, informazione e spazio. Da parte italiana, è stata sostenuta l'importanza del Vertice quale occasione per imprimere nuovo slancio alle relazioni euro-africane e porre le basi per un partenariato strategico di lungo periodo.

ACP

La conclusione di Accordi di Partenariato Economico (EPA) con i paesi della regione africana, caraibica e del Pacifico (ACP) era prevista entro la fine del 2007. Tali intese sono previste dall'Accordo di Cotonou, sottoscritto nel giugno 2000 fra l'UE e 78 Stati ACP, con l'obiettivo di frenare la progressiva marginalizzazione economica di tali paesi. Ispirati ai principi di integrazione regionale e di compatibilità con le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), gli EPA prevedono l'abbandono, a partire dal 1° gennaio 2008, del regime commerciale preferenziale fra le due aree che ha sinora garantito, senza vincoli di reciprocità, franchigie e riduzioni doganali. La concreta applicazione delle misure previste negli EPA sarà sostenuta con risorse finanziarie del Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES), con crediti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e con il contributo delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) e degli Stati Membri.

Sei regioni geografiche sono state individuate per trattare con l'UE: la CEMAC (Africa Centrale), l'ECOWAS (Africa Occidentale) e Mauritania, l'ESA (Africa Orientale meno Egitto e Sud Africa), una parte del SADC (Africa Australe), il CARIFORUM (regione Caraibica), e l'area del Pacifico.

Per fare fronte alle difficoltà dei negoziati con le diverse regioni, nell'autunno 2007 la Commissione ha delineato una strategia in due fasi che prevede, da un lato, la conclusione di intese limitate agli aspetti relativi al commercio di beni e alle misure di accompagnamento, rinviando di alcuni mesi il negoziato sui servizi e sulle regole (appalti pubblici, investimenti, concorrenza); dall'altro, la ricerca di soluzioni a geometria variabile per le diverse regioni, per permettere ai paesi più disponibili di giungere ad un'intesa con l'UE. L'offerta UE prevede lunghi periodi transitori per l'apertura dei mercati degli ACP e un accesso senza dazi né tariffe per i loro prodotti (con alcune eccezioni, quali zucchero, riso e banane).

Alla fine del 2007, i 15 Paesi dei Caraibi avevano firmato EPA completi, mentre 12 Paesi in via di sviluppo (PVS) e 8 Paesi meno avanzati (PMA) avevano firmato accordi provvisori compatibili con le regole OMC, necessari, in altre parole, per evitare l'aumento delle tariffe doganali UE nei confronti delle loro esportazioni. Questi ultimi accordi contengono impegni vincolanti a proseguire i negoziati sui punti rimasti in sospeso. Tra i Paesi che hanno firmato accordi provvisori figurano: Ghana, Costa d'Avorio, Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland, Mozambico, Camerun, Papuasiasia-Nuova Guinea, Figi. I PMA che non hanno firmato un accordo continueranno tuttavia a beneficiare dell'accesso al mercato europeo a dazio zero e senza quote per quasi tutti i loro prodotti, grazie al regime EBA – Everything But Arms. Senegal e Nigeria si sono opposti agli accordi di partenariato economico, ritenendo la liberalizzazione degli scambi dannosa per i paesi poveri che non sono in grado di affrontare la concorrenza diretta dei prodotti europei (sebbene il Senegal benefici comunque del regime EBA). In ambito SADC (Africa australe), Angola e Sud Africa hanno rifiutato gli accordi provvisori (da notare che le esportazioni del Sud Africa continuano tuttavia ad essere disciplinate dall'accordo firmato con l'UE nel 2000).

Le prossime scadenze del 2008 prevedono la continuazione dei negoziati, da un lato con quei paesi che non hanno firmato (per mancanza di volontà o di tempo) un accordo, e dall'altro sui capitoli quali servizi, concorrenza, e appalti pubblici, necessari per giungere ad un accordo pieno.

Asia Centrale

La progressiva attuazione della Politica Europea di Vicinato, in particolare verso le regioni limitrofe del Caucaso, ha indotto la UE a ripensare i propri rapporti con i cinque Paesi dell'Asia Centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan). Il Consiglio Europeo del 21 e 22 giugno 2007 ha dunque adottato una Strategia dell'UE per l'Asia centrale, con l'obiettivo di definire un quadro generale per le relazioni reciproche, in un'ottica di collaborazione sia regionale che bilaterale, al fine di realizzare un quadro di sicurezza e per sostenere la stabilizzazione della regione.

Il nuovo approccio per l'Asia centrale è innanzitutto un esercizio "regionale" in senso globale, che mira a stimolare le potenzialità di cooperazione regionale in settori quali l'energia, la gestione delle risorse idriche, la lotta al terrorismo, al narcotraffico, alla criminalità organizzata. Esso si basa sul principio della ownership da parte dei cinque Paesi, chiamati ad integrare i principi della Strategia nelle rispettive agende nazionali, e il carattere "inclusivo" della politica, al fine di coinvolgere nell'azione europea tutti i principali attori dell'area, Russia in primis.

Dal punto di vista finanziario, gli stanziamenti per l'Asia Centrale per il periodo 2007-2013 ammonteranno a 750 M€, con un aumento del 61% rispetto al periodo precedente. La maggior parte dei fondi sarà destinata ai programmi di assistenza bilaterale (riduzione della povertà, buon governo, rafforzamento delle istituzioni pubbliche, attuazione delle riforme di politica commerciale e degli investimenti) e per facilitare una maggiore cooperazione a livello regionale tra i Paesi dell'area e tra questi e l'area sud-caucasica, soprattutto nei settori dell'energia, trasporti, ambiente e istruzione superiore.

Un esame dei risultati ottenuti attraverso l'attuazione della strategia verrà effettuato in occasione del Consiglio Europeo del giugno 2008. Intanto, le prime due riunioni della Troika dei Ministri degli Affari Esteri dell'UE con i cinque Stati dell'Asia centrale, svoltesi a marzo e a giugno 2007, costituiscono importanti passi avanti per il rafforzamento del dialogo politico e l'intensificazione della cooperazione tra l'UE e la regione. Durante il 2007 notevole attenzione è stata riservata allo sviluppo delle relazioni con la regione, in particolare tramite incontri ad alto livello della Troika UE (in settembre e novembre) e la missione nell'area agli inizi di ottobre dell'Alto Rappresentante Solana. Analoga attenzione verrà conferita dalla prossima Presidenza slovena, che ha programmato una riunione della Troika dei Ministri degli Affari Esteri dell'UE con i cinque Stati dell'Asia centrale per il 9-10 aprile 2008, e dalla successiva Presidenza francese.

L'Italia sostiene la Strategia, nella convinzione che essa possa permettere di rafforzare le relazioni in un auspicato contesto di modernizzazione e democratizzazione. Nell'ambito della strategia comunitaria per l'area si colloca anche la missione compiuta dal Sottosegretario agli Affari esteri Sen. Vemetti nella regione nel maggio 2007, che ha costituito la prima importante manifestazione dell'attenzione con cui l'Italia guarda ai cinque Paesi interessati. Nello stesso contesto si è inserita la Conferenza sull'Asia Centrale che si è tenuta alla Farnesina il 10 settembre u.s., che ha fatto il punto della situazione sui rapporti bilaterali ed ha sancito il rilancio del ruolo dell'Italia nella regione.

Asia

Il 2007 ha coinciso con il trentesimo anniversario del dialogo tra l'Unione Europea e l'ASEAN (l'Organizzazione dei Paesi del sud-est asiatico). Sono quindi proseguiti i negoziati per la conclusione di Accordi di Partenariato e Cooperazione (APC) con i Paesi dell'area (Tailandia, Singapore, Indonesia, Filippine, Malaysia, Brunei e Vietnam) con cui l'UE non ha già concluso precedenti intese. A dimostrazione dell'importanza della partnership bi-regionale,

sono stati avviati anche i negoziati per un Accordo di libero scambio (FTA) tra la UE e l'ASEAN. Al fine di garantire la necessaria coerenza nelle relazioni complessive dell'UE con l'area asiatica, l'entrata in vigore del FTA sarà condizionata alla contestuale entrata in vigore degli APC con i singoli Paesi, contenenti le cd. "clausole politiche standard": lotta al terrorismo, diritti umani, non proliferazione, good governance, politiche migratorie. Il Vertice UE-ASEAN, svoltosi il 22 novembre a Singapore per commemorare i trent'anni delle relazioni tra le due organizzazioni, ha permesso l'adozione di una dichiarazione congiunta e di un piano d'azione per l'approfondimento della cooperazione biregionale per i prossimi anni. Sono state inoltre affrontate le principali questioni politiche regionali, in particolare la situazione in Myanmar, e globali, tra cui il comune impegno per la lotta al cambiamento climatico.

Per quanto riguarda le relazioni UE-Cina, nel 2007 sono stati anzitutto avviati i negoziati per la conclusione di un Accordo Quadro di Partenariato e Cooperazione, inteso a disciplinare l'insieme delle relazioni bilaterali, riconducendo in un quadro coerente e complessivo i numerosi dialoghi ed accordi settoriali esistenti tra le due parti. Da parte italiana si sostiene pienamente il futuro accordo, nell'ottica ampliare la natura puramente commerciale della precedenti intese con Pechino, verso l'effettiva realizzazione di una vera partnership strategica che sviluppi in maniera organica anche altri importanti settori della cooperazione, quali l'immigrazione, la non proliferazione nucleare, la lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani.

Si è quindi svolto il 28 novembre a Pechino il decimo Vertice sino-europeo. Sono stati trattati i più importanti argomenti in ambito sia bilaterale sia internazionale: diritti umani; situazione a Taiwan; l'embargo sulle armi; questioni macroeconomiche; energia; cambiamenti climatici; situazione politica in Nord Corea e Myanmar, Medio Oriente ed Africa. In tale occasione, le parti hanno inoltre affrontato la questione del riequilibrio della bilancia commerciale e della rivalutazione dello yuan, ritenuti temi prioritari per gli interessi europei. In tale contesto, si è deciso di istituire un Dialogo Strategico Economico-Commerciale ad alto livello, il cui avvio è previsto per marzo, incaricato di discutere le principali questioni commerciali ed individuare possibili strategie per colmare il disavanzo e contribuire allo sviluppo equilibrato degli scambi, con riferimento anche al tema dell'accesso al mercato e dei diritti di proprietà intellettuale. Le parti hanno inoltre concordato di compiere sforzi congiunti per evitare le forti oscillazioni nei tassi di cambio e contribuire ad un aggiustamento ordinato degli squilibri globali e si è decisa la creazione di un comitato congiunto tra la BCE e la Banca Centrale Cinese, che affronterà la questione del valore dello yuan. Da parte italiana si auspica che tali meccanismi permettano di delineare strategie congiunte per sviluppare le relazioni commerciali in uno spirito di maggiore collaborazione e reciprocità. Si sottolinea inoltre la necessità di un maggiore impegno cinese per il rispetto delle regole che derivano dall'appartenenza all'OMC, soprattutto in termini di protezione dei diritti di proprietà intellettuale e di concorrenza commerciale libera e leale. A tal riguardo, sosteniamo pienamente l'approccio europeo, che intende porre l'Unione Europea in condizione di affrontare adeguatamente l'impatto dell'espansione cinese e, allo stesso tempo, stabilire una più stretta cooperazione

politica per fare della controparte asiatica un interlocutore aperto e positivo con cui sviluppare un'azione condivisa rispetto alle grandi sfide globali.

La principale novità registratasi nel corso del 2007 nel quadro delle relazioni tra l'Unione Europea e l'India è senz'altro il lancio dei negoziati per un Accordo di Libero Scambio (FTA – Free Trade Agreement) e la decisione dell'UE di aggiornare il vecchio Accordo bilaterale di Cooperazione del 1994, ovvero di concludere una nuova più ambiziosa intesa (PCA – Partnership and Cooperation Agreement) che possa meglio riflettere il profilo strategico che la partnership ha assunto negli ultimi anni. L'obiettivo dell'UE, ulteriormente messo a fuoco negli ultimi 12 mesi, è infatti quello di affinare l'intero spettro dei rapporti con New Delhi, rendendo coerente e di più ampio respiro l'insieme degli strumenti giuridici alla base della cooperazione con l'India. Da parte italiana abbiamo fortemente sostenuto tale impostazione, proprio in considerazione della crescente rilevanza di tale Paese per l'Europa e della necessità di rendere ancora più solida la cooperazione politica, estendendola a temi centrali come i diritti umani, la non proliferazione e la lotta al terrorismo. In tale contesto, abbiamo seguito i progressi registrati nell'ambito del Piano d'Azione Congiunto che, fin dalla sua adozione nel 2005, ha guidato la realizzazione del partenariato strategico ed il rafforzamento del dialogo bilaterale.

Il Vertice UE-India del 30 novembre 2007 non ha tuttavia prodotto in tal senso risultati di grande rilievo, in particolare per quanto riguarda la possibilità di negoziare un PCA, avendo l'India ribadito le proprie perplessità in merito ad un esercizio che, da un lato, comporti l'assunzione di responsabilità in settori dove non si auspica alcuna ingerenza esterna (non-proliferazione e diritti umani) e, dall'altro, rischi di rallentare o disturbare il processo negoziale che dovrà portare all'Accordo commerciale, ritenuto prioritario da Delhi. Per quanto riguarda le relazioni economiche, il tema di maggior rilievo è stato proprio il negoziato per l'FTA: le parti hanno espresso l'auspicio di poter concludere l'Accordo entro il 2008. In occasione del Vertice, è stato inoltre firmato il rinnovo dell'accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, accompagnato dalla proposta europea di creare un "European Business and Technology Centre" in India.

Pacifico

Nel maggio 2006, la Commissione aveva adottato una comunicazione intitolata «Le relazioni dell'UE con le isole del Pacifico – Una strategia per un partenariato rafforzato» che rappresenta la prima strategia formale in trent'anni di relazioni tra Unione europea e Pacifico. In tale prospettiva, la Commissione ha proposto di rafforzare il principio di partnership nel settore politico, commerciale e di sviluppo della cooperazione tecnica con i paesi del Pacifico e di accrescere la propria visibilità nella regione. In tale contesto, si inserisce la proposta della Commissione di rafforzare il dialogo politico con il Pacific Island Forum (PIF), con un'agenda incentrata sui temi della sicurezza regionale e governance, stabilità economica e crescita e questioni ambientali. Tale proposta è stata presentata alla controparte in occasione del Post Forum Dialogue del 18 ottobre 2007. Nella stessa occasione, in riconoscimento del suo