

Nel corso del 2010 è stato altresì predisposto un disegno di legge di riforma della citata legge n. 11 del 2005, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Si è ritenuto necessario un intervento legislativo mirato ad una rivisitazione complessiva della citata legge, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. In particolare, la riforma intende realizzare una nuova legge di sistema dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea, in modo da concretizzare una maggiore sinergia tra fase ascendente e fase discendente, nonché a consolidare, in un unico testo, le norme che disciplinano le istanze del coordinamento, a fini europei, delle amministrazioni centrali e locali dello Stato. Le principali innovazioni introdotte investono, innanzitutto, gli strumenti di adeguamento agli obblighi europei. In luogo della attuale legge comunitaria annuale, la riforma ne prevede uno "sdoppiamento" in due distinte leggi annuali: la legge di delegazione europea e la legge europea.

Per quanto riguarda il cd. *Internal Market Scoreboard*, cioè il rapporto periodico predisposto dalla Commissione europea che ha ad oggetto il tasso di trasposizione nel nostro ordinamento delle direttive europee riguardanti il mercato interno, l'Italia ha ridotto nel 2010 il proprio *deficit* dall'1,7% al 1,4%, pur restando tra i 7 Stati membri che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di primavera del 2007 all'1%.

Nel settore delle procedure d'infrazione l'azione svolta dalla Struttura di missione per le procedure d'infrazione, operante presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie, ha portato ad un netto miglioramento della situazione. In termini complessivi, ad inizio 2010 risultavano ufficialmente pendenti nei confronti dell'Italia 150 procedure d'infrazione. Al 31 dicembre 2010, le procedure d'infrazione sono scese a 131, con una riduzione di circa il 15% (19 unità).

Infine, è proseguita nel 2009 l'attività di formazione all'Europa delle Pubbliche Amministrazioni e di comunicazione e informazione sulle tematiche europee rivolta ai cittadini, nonché l'attività del SOLVIT. In particolare, il Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie ha impostato la propria strategia di comunicazione sulla base del Piano di Comunicazione per il 2010 che prevedeva le seguenti aree di intervento:

- *L'Europa del futuro: il Trattato di Lisbona*: dare rilievo all'Europa dei cittadini e per i cittadini, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquistato ulteriore rilievo;
- *La crisi e lo sviluppo*: comunicare la capacità dimostrata dall'Unione europea di affrontare la crisi in modo coordinato ed efficace, lanciando, inoltre, una serie di riforme;
- *Clima ed energia*: la finalità è quella di aumentare la visibilità delle politiche ambientali ed energetiche europee;
- *L'Europa delle opportunità e dei giovani*: far conoscere maggiormente le opportunità di studio, formazione e mobilità in Europa;
- *L'Europa nella P.A.*: ridurre il *gap* culturale sui temi europei ancora presente nel personale della Pubblica Amministrazione centrale e periferica.

PARTE III

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE PER LA REALIZZAZIONE DELLE PRINCIPALI POLITICHE NEL 2010

Il tema del Mercato interno resta uno dei punti cardine dell'integrazione europea. La

pubblicazione del Rapporto Monti nel maggio 2010 e la conseguente adozione della Comunicazione della Commissione europea *“Verso un Atto per il mercato unico. Per un’economia sociale di mercato altamente competitiva”* hanno rappresentato le iniziative per il rilancio del Mercato interno.

Nel corso del 2010 il Governo, per il tramite del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, ha partecipato nelle sedi europee (Gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea) alla predisposizione dei contenuti del *Single Market Act*. Il contributo del Governo italiano è stato particolarmente rilevante al fine di far approvare un testo in cui venisse evidenziato il mantenimento dell’elenco esemplificativo degli ambiti problematici riguardanti le questioni transfrontaliere derivanti dall’interazione dei differenti sistemi normativi nazionali, cui sono state aggiunte le regole tecniche nei settori non armonizzati dei prodotti (ad esempio i metalli preziosi) e le qualifiche professionali, oltre alla fiscalità e al diritto societario. Rilevante il richiamo alla tutela della creatività delle imprese europee, nonché il riferimento alla sicurezza dei consumatori, soprattutto nel campo della lotta alla contraffazione. Su indicazione italiana è stato introdotto il richiamo alla necessità di un regime sanzionatorio efficace per combattere la pirateria dei contenuti *on line*.

In tale contesto, l’impegno del Governo italiano si è in particolare concentrato sulla attività di trasposizione della c.d. “Direttiva Servizi” (2006/123/CE), la quale, come è noto, costituisce un fattore essenziale ai fini del completamento del mercato unico dei servizi. L’atto di trasposizione (decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, pubblicato nel S.O. n. 75/L alla Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2010) è stato predisposto sulla base dei principi e criteri di delega contenuti nell’art. 41 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria per il 2008).

Nel corso del 2010 sono stati anche portati a termini i negoziati sulla proposta di direttiva che modifica la direttiva 35/2000/CE sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, proposta presentata nell’aprile 2009, approvata il 20 ottobre 2010 a Strasburgo dal Parlamento europeo in prima lettura.

Per quanto riguarda i servizi finanziari e la riforma della vigilanza, nell’ambito dell’attuazione della normativa europea, l’Italia ha partecipato ai lavori riguardanti il varo del nuovo sistema europeo di regolamentazione e supervisione (approvato e pubblicato in GUCE del 15 dicembre 2010).

Il Governo italiano ha attivamente partecipato anche al processo di valutazione dell’applicazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, a tre anni dalla sua entrata in vigore al fine di verificare la necessità di apportare o meno modifiche al testo vigente che possano incrementare e facilitare la mobilità dei professionisti.

Nel corso del 2010 sono, inoltre, proseguiti i lavori per la creazione di brevetto dell’Unione europea, con particolare riguardo al regime linguistico delle traduzioni del brevetto. Il 14 dicembre 2010, su impulso di alcuni Stati membri, la Commissione europea ha presentato una proposta di cooperazione rafforzata in materia di regime linguistico del brevetto, essenzialmente basata sul trilinguismo. Il Governo italiano si è fermamente opposto a tale soluzione, ritenendola discriminatoria, chiaramente volta ad escludere alcuni Stati membri, lesiva degli interessi delle imprese nazionali ed incompatibile con il mercato interno.

In tema di appalti, nel corso del 2010 il Governo è stato impegnato nell’avvio dell’attività di recepimento della direttiva 2009/81/CE, che coordina le procedure per l’aggiudicazione degli appalti nei settori della difesa e della sicurezza. Il termine fissato per la trasposizione nell’ordinamento interno è il 21 agosto 2011. Inoltre, nel corso dell’anno, in

tema di *Public Procurement Network*, è proseguita l'attività della Presidenza italiana, assunta nel 2009 dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici con il supporto del Dipartimento per le Politiche comunitarie.

In materia di aiuti di Stato, il 2010 è stato caratterizzato dalla attuazione delle misure autorizzate dalla Commissione europea per far fronte alla crisi economica e finanziaria degli Stati membri. Il Governo italiano, per il tramite del Dipartimento per le Politiche comunitarie, ha dato attuazione alla Comunicazione della Commissione europea, che ha esteso al settore della produzione agricola primaria la possibilità di concedere aiuti temporanei di importo limitato. Il monitoraggio degli effetti degli aiuti di Stato temporanei si è svolto in due fasi e ha avuto come esito due distinte relazioni alla Commissione europea. Il Dipartimento, inoltre, ha sintetizzato la posizione governativa in un *position paper* trasmesso alla fine di ottobre alla Commissione europea, chiedendo la prosecuzione a tutto il 2011 del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato. Sulla base delle relazioni ricevute e delle richieste di tutti gli Stati membri, in data 2 dicembre 2010, la Commissione ha adottato una nuova Comunicazione che ha prorogato il quadro temporaneo degli aiuti di Stato anticrisi a tutto il 2011, con alcune modifiche.

Nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC), l'Italia ha completato le attività necessarie al varo dei programmi di sviluppo rurale ed ha partecipato all'elaborazione della normativa europea ed alla sua attuazione, con particolare riferimento ai principali settori produttivi e alle problematiche ambientali. In particolare, con riferimento a quest'ultime, nel corso del 2010, con il supporto della Rete rurale nazionale, è stato realizzato il primo rapporto di valutazione sull'impatto della condizionalità in Italia, dal quale emerge che la riduzione dell'erosione del suolo, il mantenimento della fertilità dei terreni e la salvaguardia della biodiversità sono tutti risultati positivi ottenuti dall'agricoltura italiana nella nuova sfida ambientale collegata alla Politica agricola comune.

Le attività svolte dal Governo sono proseguite, sia nella fase ascendente che in quella discendente, anche nel settore dei trasporti terrestri e marittimi.

Per ciò che concerne le politiche per le comunicazioni e le nuove tecnologie, nel corso del 2010, il Governo ha partecipato attivamente al dibattito per la definizione dell'Agenda digitale europea, nell'ambito della Strategia "Europa 2020". E' stata riconosciuta l'importanza ed il significato della creazione di un mercato unico digitale, di promuovere investimenti infrastrutturali per la realizzazione di reti aperte abilitanti il servizio a banda larga e ultralarga, di prendere misure coordinate per la sicurezza delle reti e dell'informazione.

Anche per ciò che concerne le politiche in materia di ricerca e innovazione, di energia e di ambiente, la nostra partecipazione è stata rivista nell'ottica nuova della Strategia "Europa 2020". In particolare, il Governo italiano ha operato nel 2010, sia rinnovando gli strumenti esistenti di indirizzo della politica nazionale della ricerca, sia predisponendo strumenti nuovi, quali il rinnovato Programma Nazionale della Ricerca 2011/2013, fortemente indirizzato verso una logica di internazionalizzazione della ricerca.

Nel settore della fiscalità sono stati portati a conclusione alcuni rilevanti dossier tra cui la revisione delle regole in materia di fatturazione dell'IVA, volta a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, e la revisione del Regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia IVA, finalizzata a rafforzare gli strumenti europei di lotta alle frodi fiscali con la quale viene, tra l'altro, istituita la rete "Eurofisc" per la cooperazione tra le amministrazioni fiscali nazionali.

Nel corso del 2010 è stato inoltre raggiunto l'accordo politico in Consiglio ECOFIN sulla proposta di Direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale che

sostituirà la Direttiva 77/799/CE. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo dossier, il Governo italiano ha sostenuto durante il negoziato la necessità di tenere conto del nesso tra la citata proposta e la Direttiva sulla tassazione del risparmio. L'intervento dell'Italia è quindi risultato determinante affinché l'Esecutivo europeo assumesse l'impegno di verificare la corretta ed effettiva applicazione sia di tale Direttiva sia dei corrispondenti accordi con alcuni Paesi terzi.

Per quanto riguarda le politiche sociali, il Governo italiano ha partecipato ai lavori europei in materia di inclusione sociale, pari opportunità, lavoro, gioventù, salute e ha dato attuazione alle relative norme. In particolare, si segnala l'attività connessa con il fatto che il 2010 è stato designato dall'Unione europea "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale".

Anche per le attività connesse con le politiche per l'istruzione, la formazione, la cultura e il turismo, l'impegno partecipativo del Governo è stato intenso e costante sia nella fase ascendente che discendente.

PARTE IV

POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE E FLUSSI FINANZIARI DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA

Il Governo ha proseguito nelle attività di coordinamento, sorveglianza, monitoraggio e promozione delle azioni dirette alla piena attuazione nel Paese della politica di coesione e sviluppo territoriale dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2007/13 è proseguita nel 2010 l'attuazione dei Programmi del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, con una particolare attenzione agli investimenti programmati nel settore delle infrastrutture di trasporto, dei servizi, dei rifiuti e della difesa del suolo e della promozione della ricerca.

Sulla base dei dati raccolti e monitorati dalla Ragioneria Generale dello Stato, inoltre, viene dettagliata nella Relazione la situazione degli accrediti dell'Unione europea a favore del nostro paese registrati nell'esercizio 2010 con aggiornamento alla data del 30 settembre.

PARTE PRIMA

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2010

PAGINA BIANCA

Sviluppi del processo di integrazione europea nel 2010

SEZIONE I QUESTIONI ISTITUZIONALI

1. ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA

L'attuazione del Trattato di Lisbona ha rappresentato l'obiettivo principale dell'agenda istituzionale europea del 2010.

Nominati a fine 2009, si sono insediati ad inizio anno il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

L'attività attesa dall'Alto Rappresentante ha portato ad una prima bozza di proposta per l'istituzione del previsto Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE); la discussione che ne è seguita ha comportato aggiustamenti successivi fino al testo di compromesso, adottato dal Consiglio – con il previo assenso del Parlamento Europeo – il 26 luglio 2010. Nel corso dell'autunno, effettuate le nomine per i primi capi delle delegazioni dell'Unione europea in avvicendamento, sono stati emendati il regolamento finanziario e quello per il personale, così come richiesto affinché il Servizio potesse divenire operativo. Comunicate da parte dell'Alto Rappresentante le nomine per le cariche apicali del SEAE ³, lanciata al contempo una nuova selezione per gli avvicendamenti 2011 ai vertici di alcune delegazioni dell'Unione, alla fine di dicembre è stato reso noto un organigramma indicativo del Servizio e dato l'annuncio della sua operatività a partire dal 1° gennaio 2011. Struttura ed organico saranno completati nel corso dei primi mesi del nuovo anno, secondo le previsioni che vogliono al 1° luglio 2013 l'organico al completo, con la ripartizione dei funzionari fra Commissione, Segretariato del Consiglio e l'insieme degli Stati membri (un terzo per ciascuno). Il Governo ha assicurato una costante partecipazione nella fase di accordo fra i Paesi membri nell'intero procedimento negoziale.

A seguito della ratifica del Trattato di Lisbona (dicembre 2009), nel corso del 2010 il Governo, per il tramite del Ministero della difesa, ha contribuito all'attuazione dello stesso per tutti gli aspetti inerenti a CSDP. In particolare, lo Stato Maggiore della Difesa ha partecipato attivamente a molteplici seminari e riunioni promossi dalle Presidenze di turno (Spagna e Belgio), finalizzati, principalmente, alla definizione del concetto di *Permanent Structured Cooperation* (PESCO). Nell'ambito di tali consessi è emersa una generale convergenza verso il carattere inclusivo che la PESCO dovrà avere, per evitare un'Unione europea con sistemi di difesa difformi e a più velocità. La PESCO, riguarderà inizialmente solo aspetti militari, garantendone l'unicità (i livelli di cooperazione possono essere molteplici e con gradi diversi di complessità, ma uno solo deve essere il quadro generale di riferimento) e la pianificazione di obiettivi di lungo periodo; una PESCO, infine, che non includa solo le capacità, ma anche l'effettiva partecipazione alle operazioni dell'Unione europea. Un altro aspetto cruciale nel processo di

³ All'Italia è stato attribuito, nella persona di Agostino Miozzo, il ruolo di *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination*.

approfondimento sull'attuazione della PESCO è rappresentato dalle restrizioni nei bilanci della difesa dei Paesi europei, che spingeranno inevitabilmente verso una razionalizzazione delle spese militari nella quale troverà spazio anche una accentuata cooperazione internazionale. Affinché questo processo di razionalizzazione della spesa conduca all'avvio della PESCO, prevista dal Trattato, occorrerà una forte spinta politica in direzione dell'integrazione europea nel settore della difesa. Inoltre, nel corso delle citati riunioni preparatorie, è stato specificato come sia assolutamente indispensabile un approccio *top-down* per la definizione della PESCO e come l'avvio di essa sia da considerarsi parte della soluzione per risolvere gli attuali problemi capacitivi. Per quanto concerne l'individuazione dei criteri che devono regolare l'ammissione dei Paesi membri nella PESCO, sono stati menzionati criteri *output oriented* e non basati sulla percentuale di PIL destinato alle spese militari.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto nuove disposizioni per la definizione della composizione del Parlamento, secondo parametri che più adeguatamente consentono la rappresentatività dei cittadini. Con la sua entrata in vigore, il numero dei parlamentari europei passa da 736 a 751. Dopo una parziale redistribuzione dei seggi, infatti, in sede di Conferenza Intergovernativa 2007 è stato approvato un numero aggiuntivo di europarlamentari (15), per un totale di 18 nuovi rappresentanti assegnati a 12 Stati membri, fra cui l'Italia (che da 72 passa dunque a 73 rappresentanti nell'Emiciclo).

Il Consiglio europeo del dicembre 2008 aveva in proposito dichiarato che, ove il Trattato di Lisbona fosse entrato in vigore dopo le elezioni europee del giugno 2009, sarebbero state adottate al più presto misure transitorie per aumentare, fino al termine della legislatura 2009-2014, il numero dei membri del Parlamento europeo dei dodici Stati membri per i quali il Trattato ha previsto un aumento di tale numero, passando così a 754 fino al termine della legislatura 2009-2014. Ricorrendo all'art. 48, par. 6 TUE, il 23 giugno gli Stati membri hanno dunque adottato un nuovo Protocollo che emenda il Protocollo 36 (Disposizioni transitorie) portando la composizione del Parlamento a 754 membri fino alla fine della presente legislatura. Da parte italiana, il Protocollo emendativo è stato approvato dal Parlamento lo scorso dicembre con L. 4 gennaio 2011, n. 2.

In materia di attuazione delle più significative previsioni del Trattato di Lisbona sono infine da ricordare:

- l'avvio del negoziato per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con l'approvazione del mandato negoziale della Commissione da parte del Consiglio il 4 giugno, adesione che, portando a compimento un'azione condotta con convinzione anche dall'Italia, completerà il sistema di tutela e salvaguardia dei diritti umani nell'Unione europea;
- l'approvazione da parte del Parlamento europeo del progetto di regolamento relativo alla cosiddetta nuova "comitologia" (art. 291 TFUE), la quale contribuirà ad un miglior controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio di competenze di esecuzione da parte della Commissione, garantendo – secondo le linee suggerite dall'Italia – una trattazione adeguata anche delle questioni commerciali;
- l'approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo del regolamento istitutivo dell'Iniziativa Legislativa Europea (15 dicembre u.s.), novità recata dal Trattato di Lisbona, che garantirà l'auspicata, più ampia partecipazione dei cittadini alla gestione dell'Unione, contribuendo a colmare quella distanza dalle istituzioni europee in passato sovente lamentata.

2. PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Nel corso del 2010 l'Italia ha continuato a sostenere con vigore e fermezza la strategia di allargamento e le aspirazioni europee di Turchia, Croazia, Islanda e Balcani Occidentali, ribadendo la necessità di garantire la credibilità dell'intero processo e di offrire una chiara prospettiva di adesione a tutti i Paesi candidati e potenziali candidati, a patto che rispettino le condizioni a tal fine previste.

Per quanto concerne la **Turchia**, l'Italia ha mantenuto un ruolo di primo piano a sostegno dell'avanzamento del processo negoziale e del rafforzamento della cooperazione UE-Turchia, evidenziando la rilevanza strategica di tale Paese per l'Europa. Grazie anche all'efficace attività di coordinamento sviluppata con gli altri Paesi *like minded*, al Consiglio Affari generali del 14 dicembre è stato possibile raggiungere un accordo sullo sviluppo del dialogo con la Turchia in materia di politica estera e di sicurezza. Da parte italiana, si è nondimeno continuato, da un lato, ad incoraggiare il Governo turco a portare avanti il processo di riforma ai fini dell'adeguamento all'*acquis*, sì da consentire l'apertura di nuovi capitoli e accelerare così il ritmo dei negoziati, e, dall'altro, a sensibilizzare i partner europei sulla necessità di mantenere aperta la prospettiva europea di Ankara e di favorire il superamento delle riserve politiche che di fatto ostacolano i negoziati tecnici.

In riferimento alla **Croazia**, il processo negoziale è avanzato sensibilmente dopo la soluzione della disputa confinaria con la Slovenia e il ritiro da parte di Lubiana di tutte le riserve precedentemente avanzate nel quadro del processo di adesione. Nel corso dell'anno è stato pertanto possibile procedere all'apertura dei rimanenti 6 capitoli (resta da aprire solo il residuale capitolo 35-Altre questioni, che viene di norma affrontato alla fine del negoziato) e alla chiusura di ben 11 capitoli, imprimendo un'accelerazione tale al processo di adesione di Zagabria da far sperare nella finalizzazione dei negoziati tecnici e nella firma del Trattato di Adesione entro la prima metà del 2011. L'Italia ha fortemente incoraggiato tali sviluppi, assicurando il più ampio sostegno alla Croazia, sia a livello politico che sul piano più strettamente tecnico.

Da parte italiana si è altresì sostenuto l'avanzamento del percorso europeo dell'**Islanda** e la decisione del Consiglio europeo del 17 giugno 2010 di dare avvio ai negoziati di adesione con Reykjavik, sulla scorta del parere positivo sulla candidatura islandese reso dalla Commissione il 24 febbraio 2010. Si è ribadita, tuttavia, la necessità che il processo di adesione islandese sia portato avanti secondo le procedure e i criteri previsti e in un quadro di sostanziale parità con gli altri Paesi candidati, pur tenendo debitamente conto delle caratteristiche specifiche dell'Islanda e del suo avanzato stato di allineamento all'*acquis* comunitario.

In relazione ai **Balcani Occidentali**, nel corso del 2010 il Governo ha perseguito con determinazione la sua tradizionale politica di aperto sostegno alla prospettiva europea della regione, promuovendo la realizzazione di progressi concreti in linea con il Piano in otto punti presentato dal Ministro Frattini nell'aprile 2009. In tale contesto, si inserisce la Conferenza UE di Sarajevo del 2 giugno scorso, organizzata dalla Presidenza spagnola sulla base della proposta avanzata in tal senso dall'Italia. Tale incontro, che ha riunito tutti i Paesi membri e dell'area dei Balcani Occidentali (nonché USA, Russia, Turchia e le principali organizzazioni internazionali e regionali) nel decennale del Vertice di Zagabria, ha rappresentato un momento di fondamentale importanza, confermando la prospettiva europea della regione e l'obiettivo ultimo di una piena adesione per tutti i Paesi coinvolti. L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano ai fini del successo dell'iniziativa, raccogliendo consensi unanimi sia da parte dei partner europei, che dei Paesi della regione. Grazie anche all'impegno costantemente profuso dal nostro Paese in sede

europea, nel corso dell'anno sono stati raggiunti rilevanti progressi nel processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali: l'abolizione del regime di visto per l'Albania e la Bosnia a partire dal 15 dicembre 2010; l'entrata in vigore dell'Accordo Interinale (1 febbraio 2010) e l'avvio del processo di ratifica dell'ASA con la Serbia (14 giugno 2010), a cui ha fatto seguito la decisione del Consiglio Affari Generali del 25 ottobre di trasmettere la domanda di adesione di Belgrado alla Commissione ai fini della stesura del relativo parere; la concessione dello status di candidato al Montenegro in occasione del Consiglio europeo del 16-17 dicembre, sulla scorta della raccomandazione formulata in tal senso dalla Commissione (9 novembre 2010); la presentazione da parte della Commissione del parere sulla domanda di adesione dell'Albania (9 novembre 2010); l'approvazione della risoluzione UNGA sul Kosovo co-sponsorizzata dall'Unione europea e dalla Serbia (9 settembre 2010) e la prospettiva di avvio di un processo di dialogo tra Pristina e Belgrado facilitato dalla UE, volto a risolvere i problemi concreti sul terreno. Per quanto concerne FYROM, il Governo italiano ha portato avanti la propria azione politico-diplomatica a favore dell'avvio dei negoziati di adesione con Skopje, in linea con la raccomandazione formulata dalla Commissione nell'ottobre 2009 e ribadita nuovamente nel novembre 2010. L'Italia si è altresì adoperata al fine di far avanzare il percorso europeo del Kosovo e della Bosnia-Erzegovina ed evitare il rischio di una loro marginalizzazione nel processo di avvicinamento all'Unione europea rispetto agli altri Paesi della regione, sostenendo ogni iniziativa in tal senso promossa da parte della Commissione e dell'Alto Rappresentante.

Nel quadro dello strumento finanziario europeo per la pre-adesione IPA, continua l'attuazione del Programma di cooperazione transfrontaliera "Adriatico", che interessa le Province italiane che affacciano su quel mare.

SEZIONE II**POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E RELAZIONI ESTERNE****1. POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)**

Nel corso del 2010, l'Unione europea ha contribuito attivamente agli sforzi della comunità internazionale per mantenere alta la pressione politica sul regime di Teheran a seguito della prosecuzione, da parte di quest'ultimo, delle attività collegate allo sviluppo del settore nucleare. Si è in particolare lavorato per la definizione di misure restrittive dell'Unione a carico dell'Iran, pur continuando a sostenere l'approccio del "doppio binario" volto a mantenere aperto un canale di dialogo con Teheran.

A seguito delle Conclusioni del Consiglio Affari esteri del dicembre 2009, che sancivano il rinnovato ruolo dell'Unione nel rilancio e nel sostegno al processo di pace in Medio Oriente, l'Unione europea ha inoltre continuato per tutto il 2010 a seguire con attenzione l'evoluzione della situazione e ha pienamente sostenuto gli sforzi della nuova Amministrazione americana per la ripresa dei negoziati di pace, anche attraverso il proprio ruolo all'interno del Quartetto.

Con la Russia, l'Unione europea ha rinnovato gli sforzi per perseguire un partenariato autenticamente strategico, anche sulla scorta degli sviluppi in ambito NATO favorevoli in tal senso. Tale partenariato si è sviluppato anche sul fronte della sicurezza e della difesa. Sono in corso i negoziati per un Accordo di partecipazione russa alle attività di gestione delle crisi da parte dell'Unione e – in una prospettiva più ampia – per la costituzione di un foro di dialogo politico permanente tra Unione e Russia. A tali sviluppi l'Italia ha fornito un contributo fattivo e di sostanza.

Grande attenzione è stata poi dedicata a diverse crisi africane. L'Unione europea ha mantenuto elevato il livello di attenzione nei confronti della Somalia e del Corno d'Africa, contribuendo, anche grazie al rinnovato attivismo italiano, ad un accresciuto impegno internazionale a sostegno delle istituzioni federali somale. In tale contesto, nel mese di maggio è stata lanciata la missione militare di addestramento delle Forze di Sicurezza somale "EUTM Somalia" e si è continuato a partecipare, con la messa a disposizione di assetti navali, alla missione navale "EU Navfor Somalia" ("Atalanta"), formulando proposte per individuare una soluzione al problema della giurisdizione sui pirati catturati dalle navi delle missioni internazionali presenti in teatro.

In relazione alla crisi sudanese, l'Unione sostiene l'importanza di una effettiva applicazione del cosiddetto "*Comprehensive Peace Agreement*" e del dialogo tra le diverse fazioni in lotta e si prepara a sostenere il Sudan nelle diverse forme statuali scaturite dal referendum del 9 gennaio 2011.

L'Unione europea ha inoltre mantenuto alta l'attenzione sulla situazione in Myanmar, anzitutto attraverso l'opera di mediazione svolta dall'Inviato speciale dell'Unione per la Birmania, On. Piero Fassino. A seguito delle elezioni e della liberazione, da parte della Giunta birmana, di Aung San Suu Kyi, è attualmente allo studio la possibilità di vagliare nuove aperture nei confronti della giunta militare, volta ad approfondire il dialogo critico con il Governo del Paese.

L'Unione europea, sia autonomamente, che nel quadro di iniziative basate su una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha continuato ad avvalersi di strumenti sanzionatori (restrizioni commerciali, limitazione di visti, divieto di accesso per alcuni individui, etc.) nei confronti di quei regimi ritenuti responsabili di violazioni

particolarmente gravi del diritto internazionale o di mancato rispetto dei diritti umani e politici (ad esempio Guinea Conakry, Belarus e da ultimo Costa d'Avorio). Il principio alla base di tali decisioni è quello di colpire i responsabili politici ed istituzionali dei regimi coinvolti, cercando di salvaguardare, per quanto possibile, la popolazione civile.

2. POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA (PESD)

PARTECIPAZIONE ALLE STRUTTURE CSDP

L'Italia ha svolto un ruolo determinante nella costituzione e nella gestione della nuova Direzione per la pianificazione e gestione delle crisi (*Crisis Management and Planning Directorate* – CMPD); costituita alla fine del 2009, presso il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, questa struttura ha avvocato a sé le funzioni di pianificazione a livello strategico-politico delle missioni e ha il compito di approntare i documenti concettuali per la predisposizione degli strumenti, sia civili che militari, da utilizzare nella gestione delle crisi. La struttura funge da organo di consultazione per l'Alto Rappresentante nel processo politico-decisionale, assicurando coerenza tra la politica estera e di sicurezza comune (CFSP) e la politica di sicurezza e difesa comune (CSDP) e facilitando un'azione *comprehensive* tra tutti gli strumenti utilizzati dall'Unione (soprattutto per quanto riguarda il coordinamento civile-militare, già a partire dalle prime fasi di pianificazione).

PARTECIPAZIONE ALLE OPERAZIONI CSDP

Numerose sono le missioni dell'Unione europea alle quali le Forze armate italiane forniscono il proprio contributo in termini di risorse di personale e mezzi.

a) *European Union Police Mission Bosnia (EUPM).*

Nel corso del 2010, il contributo nazionale alla missione EU di polizia in Bosnia-Herzegovina (BiH) è stato mediamente di cinque unità appartenenti all'Arma dei Carabinieri. Il mandato iniziale della missione (inquadramento, sostegno e controllo della polizia locale) è stato esteso al coordinamento delle attività per la lotta al crimine organizzato (O.C.), attività per la quale EUPM ha assunto posizione di riferimento principale.

b) *EUFOR "ALTHEA"*

La missione in Bosnia-Herzegovina, denominata "ALTHEA", è stata avviata il 2 dicembre 2004 in sostituzione della precedente operazione NATO (SFOR). All'operazione contribuiscono 27 Stati, di cui 22 paesi membri e 5 paesi terzi. Nel corso del 2010 la missione EUFOR ha ridotto la sua consistenza organica attestandosi su un numero di circa 1.600 unità. In seno alla missione opera una componente di polizia Integrated Police Unit (IPU) di EUFOR, costituita in larga parte da personale appartenente all'Arma dei Carabinieri.

Il Consiglio Affari esteri dello scorso 25 gennaio ha impresso un'accelerazione alle prospettive future della missione, stabilendo di mantenere l'attuale configurazione sul territorio nel periodo seguente le elezioni bosniache di novembre 2010, e deliberando, altresì, il lancio immediato della componente addestrativa.

Entrambe le decisioni, già recepite dal Comando della missione, hanno avuto il primo banco di prova durante la "generazione delle forze" dello scorso marzo 2010, allorquando gli Stati contributori sono stati chiamati a pronunciarsi in merito alla disponibilità a fornire assetti aggiuntivi per il settore addestramento, a ripianare le posizioni resesi vacanti e a garantire la propria partecipazione alla missione nel periodo successivo alle elezioni.

In tale contesto, è emersa la volontà di una progressiva diminuzione del coinvolgimento nella missione da parte dei maggiori Stati europei, mentre si è registrato un incremento d'interesse alla partecipazione da parte di paesi come la Turchia (membro della NATO, ma non dell'Unione europea), l'Austria e la Slovacchia, che si sono offerte di fornire la maggior parte delle posizioni/assetti, lasciando trasparire in questo modo un interesse per una gestione dell'operazione più nell'ottica sub-regionale che "mitteleuropea".

Nell'occasione l'Italia ha inteso ufficializzare l'intenzione di ritirare gli assetti e il personale di staff, attualmente previsti nella configurazione executive, entro la fine del 2010, formalizzando altresì il contributo per ALTHEA 2 (da missione executive a training).

Il ritiro del contingente dei Carabinieri (con conseguente rilascio delle strutture sinora occupate) ha comportato anche la cessazione al 31 ottobre 2010 del supporto logistico nazionale alle forze operanti nell'ambito del reggimento IPU.

c) *Missioni di polizia e SSR in RD Congo*

Nella Repubblica Democratica del Congo sono in corso due missioni UE: EUPOL Congo (49 unità cui l'Italia contribuisce con quattro Carabinieri) e EUSEC DRC (circa 50 unità).

La prima ha come compito quello di monitoring, mentor and advice della polizia congolese e ha caratteristiche simili a quelle della IPU impiegata in Bosnia.

L'obiettivo generale della missione EUSEC DRC, invece, è tesa al sostegno delle autorità congolesi nella ricostruzione di un esercito che possa garantire la sicurezza in tutto il Paese, creando così le condizioni per lo sviluppo sociale ed economico del Congo. La missione, con sede a Kinshasa, è attualmente composta da circa 50 militari e da personale civile. L'Italia ha contribuito sino al 2008 con un Ufficiale in qualità di consulente dell'Aeronautica Militare congolese. Dal 1° novembre 2009, il mandato di EUPOL RD Congo è stato esteso al campo della lotta contro la violenza sessuale e contro l'impunità di tali crimini.

A quattro anni dalla sua costituzione, EUPOL non ha prodotto risultati efficaci, sia dal punto di vista di ritorno di immagine per il Congo, sia dal punto di vista di crescita professionale della polizia congolese. La presenza del personale italiano in teatro continua a non avere sufficiente peso specifico per ottenere benefici significativi.

d) *EU BAM Rafah (European Border Assistance Mission on the Gaza-Egypt Border-Crossing-Rafah)*

Nell'ambito dell'intesa siglata il 15 novembre 2005 dall'Autorità palestinese e da Israele, l'Unione europea ha avviato una missione di assistenza alle autorità palestinesi nella gestione del valico di confine di Rafah nella Striscia di Gaza. Al contingente europeo sono stati assegnati compiti di monitoraggio e assistenza

presso il valico, nonché di istruzione della polizia locale al fine di garantire il rispetto degli accordi e lo sviluppo progressivo della Road Map. A partire dal 2005, il mandato è stato di volta in volta rinnovato. Tuttavia, dal giugno 2007, a causa della grave situazione di insicurezza nell'area, il valico è stato chiuso e la missione di fatto è "sospesa". Di conseguenza si è proceduto alla riduzione del dispositivo ivi dislocato che è così passato da 80 unità a circa 18. In tale contesto, l'Italia ha inteso aderire alle operazioni di pianificazione e approntamento che sono state messe in atto per essere pronti a riattivare tempestivamente la missione una volta ristabilite le condizioni politiche e di sicurezza necessarie. Pertanto, pur essendo la partecipazione nazionale alla missione attualmente rappresentata da un solo carabiniere in teatro, si è pronti a immettere ulteriori unità di personale per riprendere a pieno regime e in pochi giorni le attività di controllo al valico.

Attualmente, la situazione politica nell'area è tale da non lasciar prevedere nel breve termine un rilancio della missione il cui valore intrinseco resta tuttavia importante.

e) *EUPOL Afghanistan*

La missione è volta alla ricostruzione della polizia locale attraverso attività di monitoring, advising e training a favore delle unità dell'Afghan National Police (ANP) e dell'Afghan Border Police (ABP). L'attività di sostegno prevede lo svolgimento di corsi tecnici di specializzazione nell'ambito della Border Management Initiative (BMI), finalizzati a modernizzare il settore delle entrate doganali e i controlli alle frontiere afgane. La Missione, pur avendo obiettivi di indiscusso valore, non ha mai riscontrato il pieno successo auspicato da parte degli Stati europei. Ciò, verosimilmente, per la necessità di focalizzare e concentrare gli sforzi internazionali in attività come quelle in ambito ISAF-NATO Training Mission – Afghanistan.

L'Italia, tuttavia, continua a appoggiare l'orientamento europeo di fiducia in EUPOL, assicurando il citato contributo della Difesa.

f) *EUMM Georgia (European Monitoring Mission in Georgia)*

È una missione civile con lo scopo di contribuire alla stabilità della situazione politica in Georgia e, in particolare, nelle zone adiacenti l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia, monitorare e riportare eventuali violazioni al cessate il fuoco e alla libertà di movimento in area di operazioni, osservare e riportare lo stato della situazione umanitaria. Pur nella convinzione della necessità di contribuire alle fasi iniziali di simili operazioni, si ritiene che la parte militare debba giocare il ruolo di comprimario rispetto a quella civile. In tale ottica la Difesa ha accolto la richiesta di reiterare la propria presenza per assicurare un level of ambition di circa 20 unità. Tuttavia oggi, a più di due anni dall'avvio della missione, si ritiene necessario valutare l'opportunità di individuare una data per il termine del contributo della componente militare.

g) *EU NAVFOR "ATLANTA" (European Naval Force Operation "Atlanta")*

Sulla base dell'emanazione della risoluzione ONU 1816, il 13 dicembre 2008 è iniziata l'operazione, sotto l'egida dell'Unione europea, di contrasto alla pirateria, EU NAVFOR ATLANTA. Confermata sino al dicembre 2012, essa è finalizzata a fornire la scorta ai bastimenti del WFP (World Food Programme) e di AMISOM

(African Union Mission in Somalia) e ad azioni di deterrenza e sorveglianza nelle acque antistanti il Corno d'Africa.

Sino a oggi l'impegno profuso dall'UE e, più in generale, dalla comunità internazionale nel contrasto al fenomeno della pirateria ha portato i suoi frutti: nell'anno trascorso nel Golfo di Aden il numero degli attacchi è sceso notevolmente, mentre nel bacino somalo (acque antistanti le coste orientali del Corno d'Africa), a fronte di un incremento degli assalti sono diminuiti quelli condotti con successo. Tuttavia, l'attuale mancanza di un robusto legal framework, che consenta il trasferimento e il conseguente giudizio dei presunti pirati nelle strutture giudiziarie dei Paesi dell'area, sta seriamente minando la credibilità delle operazioni in atto. Infatti, in ragione della mancanza di un agreement ad hoc, la prassi prevede il rilascio dei pirati catturati rendendo quindi vantaggioso il rapporto fra rischi corsi e guadagni connessi all'attività piratesca. Nella fattispecie l'Unione europea, per ovviare a tale pericolo, ha in passato stipulato accordi con il Kenya, la cui validità è però scaduta il 30 settembre 2010. In senso analogo, inoltre, si sta tentando di stipulare accordi con Mauritius, Sud Africa, Uganda, Mozambico e Tanzania, Paesi dove si è recentemente recato l'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza. L'iter in atto per la conclusione degli accordi, che attualmente riveste un'importanza prioritaria, sta tuttavia evidenziando notevoli difficoltà e momenti di stallo che richiedono un considerevole sforzo sul piano delle relazioni internazionali. Peraltro, nell'ottica di un approccio onnicomprensivo, si è ormai consolidata nel consesso europeo l'intenzione di integrare l'impegno sino a ora profuso nell'operazione ATLANTA con iniziative durevoli e di lungo termine, che affrontino con un approccio globale la soluzione del fenomeno della pirateria, creando delle Regional Capabilities nel settore della sicurezza. In merito, in ambito europeo è attualmente in corso il vaglio di specifiche ipotesi di intervento.

h) *EUTM Somalia (European Training Mission in Somalia)*

La necessità di contrastare il fenomeno della pirateria nel Corno d'Africa si coniuga perfettamente con l'esigenza di ottenere progressi in termini di sicurezza sulla terraferma, dove la mancanza di istituzioni credibili, di capacità di controllo del territorio e di contrasto alla criminalità, mette a disposizione una fertile retrovia per i traffici illegali, nonché la possibilità dei gruppi estremisti islamici al-Shabaab e Hizbul Islam, ostili al Governo di transizione somalo, di operare agevolmente. In un simile quadro, contrassegnato da continui e diffusi scontri, tenuto conto che l'impegno sino a ora profuso in Somalia dall'Unione africana, con la missione AMISOM, non ha fatto registrare gli attesi miglioramenti, l'Unione europea, nella convinzione che un approccio onnicomprensivo sia l'unica soluzione per contribuire alla stabilizzazione della Regione, ha dato inizio a maggio 2010 alla Missione EUTM Somalia. La missione, inquadrata all'interno della più ampia politica di Security Sector Reform in favore della Somalia, è di carattere addestrativo, volta alla formazione specialistica di ufficiali, sottufficiali e soldati delle forze di sicurezza al servizio del governo federale di transizione, per un totale di circa 2000 unità, formate in due fasi successive.

i) *EULEX Kosovo*

a missione sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX Kosovo) è la più importante operazione civile dell'Unione europea ed è stata ufficialmente lanciata il 4

febbraio 2008 con l'adozione da parte del Consiglio dell'azione comune 2008/124/PESC. Il 17 febbraio 2008 il Kosovo ha unilateralmente dichiarato la propria indipendenza. Il giorno seguente, 18 febbraio 2008, l'approvazione dell'OPLAN da parte del Consiglio dava teoricamente avvio alla missione dell'Unione, che diventava pienamente operativa il 6 aprile 2009 con la dichiarazione di Full Operational Capability.

La dichiarazione di indipendenza del Kosovo, giudicata lo scorso luglio dalla Corte Internazionale dell'Aja "non illegittima", non ha comportato, sino ad oggi, una rilettura della Risoluzione 1244 o la ridefinizione di un nuovo quadro legale che sancisca la presenza internazionale, finalizzata a supervisionare l'operato delle autorità locali e a sostenerle nel settore dell'ordine pubblico, della giustizia e della ricostruzione delle strutture militari. La situazione, tuttavia, è parzialmente mutata a seguito delle risultanze della riunione dell'Assemblea generale dell'ONU, tenutasi il 9 settembre 2010. Infatti, in tale occasione l'ONU, approvando una risoluzione neutrale e interlocutoria che nulla stabilisce circa l'effettivo status giuridico del neonato Stato, ha affidato all'Unione il compito di garantire l'effettivo svolgimento dei negoziati tra Pristina e Belgrado in modo da arrivare una volta per tutte a una soluzione definitiva, che da un lato preveda il riconoscimento del Kosovo indipendente da parte di Belgrado e, dall'altro, impegni la nuova dirigenza albanese a garantire i diritti della minoranza serba. La neutralità di tale risoluzione ONU ha permesso che entrambe le parti potessero dichiararsi soddisfatte. Del resto, da parte sua, Belgrado aveva già precedentemente chiesto l'avvio di un dialogo a tutto campo con Pristina, nell'ambito del quale affrontare le diverse problematiche, fatta salva comunque la ferma volontà di mantenere, quale assunto di partenza, il veto assoluto a riconoscere l'indipendenza del Kosovo. In una simile situazione non vanno altresì dimenticate le diverse posizioni esistenti all'interno dell'Unione europea riguardo allo status del Kosovo. Paesi quali la Spagna, Cipro, la Grecia, la Romania e la Slovacchia, infatti, ancora oggi non ne riconoscono l'indipendenza.

Oltre al mantenimento dell'ordine pubblico e del contrasto della criminalità, EULEX ha il compito di assistere le autorità locali in tre settori specifici: la giustizia, l'attività doganale e quella di polizia. La missione è di tipo "civile" sebbene si doti di significative componenti militari. Essa si articola, infatti, su un dispositivo che a pieno regime sarà costituito da circa 3.000 unità tra poliziotti e magistrati, ai quali si aggiungeranno alcune centinaia di poliziotti locali. Al dispiegamento del dispositivo l'Italia partecipa in modo significativo con 190 unità, delle quali 125 appartenenti all'Arma dei Carabinieri, contributo che si ritiene di confermare per l'immediato futuro.

COOPERAZIONE CIVILE – MILITARE IN AMBITO CSDP

Tutte le operazioni CSDP, incluse quelle di polizia e "rule of law," evidenziano una relazione molto stretta tra gli aspetti civili e militari. "Security Sector Reform (SSR)", "Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)" o "Civil-military Coordination (CMCO)" sono termini che descrivono l'attuale tendenza a considerare gli aspetti di sicurezza in termini "globali". E', infatti, proprio la capacità di utilizzare sia strumenti civili che militari che costituisce il valore aggiunto che l'Unione europea apporta alla gestione delle crisi. Se è indubbio che le operazioni militari necessitano quasi sempre di un seguito civile, è altrettanto vero che la gestione civile delle crisi si svolge spesso in un contesto di sicurezza in cui è necessaria l'assistenza militare. Un approccio sinergico alla gestione delle crisi, sin dalle fasi iniziali di pianificazione dell'operazione, assume