

dell'informazione, riaggiustamento delle politiche economiche e strutturali, difesa della competitività).

Uno degli obiettivi prioritari, in questo contesto, il raggiungimento della piena occupazione a livello UE entro il 2010, presupponeva un programma di riforme ambizioso, imperniato non solo sulla crescita economica ma sul superamento delle debolezze strutturali del mercato del lavoro comunitario. Altre componenti chiave del progetto erano poi costituite dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); dall'istruzione (dimezzare entro il 2010 il numero delle persone tra i 18 ed i 24 anni che hanno completato soltanto il primo ciclo di insegnamento secondario); dalla ricerca (messa in rete dei programmi nazionali ed europei, creazione di una rete transeuropea di comunicazione ad altissima velocità, eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei ricercatori); dalla promozione della imprenditorialità ed infine dal completamento del mercato interno attraverso la liberalizzazione di settori molto specifici tra i quali gas, elettricità, servizi postali, trasporti.

Si trattava di obiettivi proiettati oltre l'ambito puramente economico per sollecitare la piena adesione delle opinioni pubbliche al progetto politico europeo, verso il conseguimento graduale di un'area di stabilità politica senza precedenti per la storia europea. Ma la Strategia di Lisbona era basata su di un certo numero di presupposti: un tasso di crescita medio annuo del 3% in un contesto macroeconomico sano, bilanci degli stati membri prossimi al pareggio od in surplus nel medio termine, sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo termine, riorientamento della spesa pubblica per aumentare l'importanza della accumulazione di capitale (umano e materiale) e supporto alla ricerca ed innovazione.

Il Consiglio europeo del marzo 2004, sotto Presidenza irlandese, ha sottolineato l'importanza della *revisione di medio periodo*, fissata per il 2005, come un passaggio fondamentale per imprimere maggiore dinamismo all'economia europea, accelerare il ritmo delle riforme a livello di Stati membri, aumentare il potenziale di crescita, promuovere l'occupazione e sfruttare al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Il Consiglio europeo, nell'esprimere fiducia sulla ripresa economica, ha voluto richiamare l'attenzione su un numero più circoscritto di temi chiave, individuando la crescita sostenibile ed il miglioramento dell'occupazione quali obiettivi prioritari. In tale contesto, i Capi di Stato e di Governo hanno sottolineato l'esigenza di perseguire tali politiche preservando un quadro di stabilità finanziaria.

Al centro del dibattito economico è stato posto il tema della ricerca e dello sviluppo del capitale umano. Il Vertice ha confermato il comune impegno ad elevare al 3% la quota PIL degli investimenti in ricerca e sviluppo, a verificare un miglior funzionamento del *Programma Quadro di Ricerca*, ad incrementare le attività nella

ricerca di base. Gli Stati membri sono inoltre stati chiamati a varare tutte quelle iniziative supplementari per rafforzare l'interazione tra mondo scientifico e industriale e a porre in essere misure incentivanti la formazione, la mobilità e la permanenza dei ricercatori nell'U.E.

Le conclusioni del Consiglio di Primavera sull'occupazione indicano l'urgenza di dare maggiore efficacia agli interventi strutturali sul mercato del lavoro, al fine di renderlo maggiormente flessibile ed inclusivo. L'adattamento dei lavoratori, la formazione permanente e l'investimento nel capitale umano sono stati percepiti da tutti i Paesi membri come elementi qualificanti per sfruttare a pieno il potenziale di crescita dell'Europa. Nel quadro del completamento del mercato interno, da parte italiana è stata evidenziata in tale occasione l'alta priorità dell'attuazione della *Iniziativa per la Crescita* approvata nel nostro Semestre di Presidenza. In tale ottica, le conclusioni del Consiglio Europeo di marzo hanno confermato l'importanza di realizzare il *Programma di avvio rapido*.

Il Consiglio europeo di marzo ha poi affermato il ruolo del miglioramento della regolamentazione sul piano sia europeo che nazionale quale impulso alla competitività e alla produttività ed ha invitato gli Stati membri ad impegnarsi ad accelerare l'attuazione delle iniziative nazionali di riforma della regolamentazione. Si è sottolineata infine la necessità di garantire la credibilità del processo, prevedendo una maggiore sorveglianza dei risultati nazionali, uno scambio di informazioni sulle migliori pratiche ed una più rapida traduzione degli accordi e delle politiche convenuti a livello di UE in misure concrete.

A distanza di quattro anni dal lancio della Strategia, se i risultati non sono mancati, essi appaiono complessivamente insoddisfacenti e, sopra tutto, disomogenei. Gli ambiziosi obiettivi della Strategia, sebbene ancora condivisibili, restano in gran parte incompiuti. Il rallentamento della crescita, la crescente competizione internazionale, gli effetti dell'apprezzamento dell'Euro sull'export, i limiti imposti agli investimenti dal rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, la debolezza della domanda interna, le limitate ricadute di riforme strutturali pur realizzate a costo di notevoli sacrifici, sono tutti fattori che giustificano un approccio molto più selettivo e mirato nella scelta di obiettivi e strumenti.

Nel novembre 2004, in linea con quanto previsto dal Consiglio Europeo di marzo, il Gruppo ad Alto livello, composto da esperti indipendenti e presieduto dall'ex Primo Ministro olandese Wim Kok, ha presentato al Consiglio Europeo il proprio rapporto sulla revisione di metà percorso sulla Strategia di Lisbona. Nel documento si attribuisce la responsabilità per gli scarsi progressi nel conseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona essenzialmente all'insufficiente impegno e volontà politica

degli Stati Membri, ma si riconosce nel contempo come ciò sia in parte dipeso da un eccessivo ed ambizioso numero di obiettivi. Si rileva inoltre che il rilancio della crescita economica e della competitività dell'UE non deve più essere rapportato solo agli Stati Uniti ma anche alla agguerrita concorrenza dell'Asia, ed in particolare ai ritmi di sviluppo di Cina ed India.

Il rapporto Kok ribadisce la piena validità della Strategia di Lisbona, conferma la scadenza del 2010 ma riconosce la necessità di attribuire priorità al rilancio della crescita e dell'occupazione, pur nella consapevolezza dell'importanza delle componenti sociali ed ambientali della Strategia. Esso raccomanda una accelerazione delle riforme strutturali rispetto ad un numero più selezionato di obiettivi (ridotti a 14 degli oltre 100 iniziali), tra i quali predominano quelli collegati al completamento del mercato interno, e prescrive una serie di adempimenti a scadenze ravvicinate, tutti entro il 2006. Questo approccio viene giustificato con la mancanza di alternative e con un richiamo agli elevati costi economici sociali e di sviluppo in caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi.

Il Gruppo Kok riconosce che il rilancio della Strategia si proietta comunque oltre l'orizzonte temporale del 2010, attraverso un rinnovamento continuo, la rivalutazione e la riconferma dell'impegno a sviluppare il potenziale di crescita europea generando dinamismo economico e maggiore occupazione. Si pone l'accento sul carattere sinergico e trasversale delle riforme rispetto sia alle politiche che ai Paesi, chiamati questi ultimi ad intervenire con maggiore sincronia e focalizzazione su cinque aree fondamentali: 1. sviluppo della società della conoscenza; 2. completamento del mercato interno (in particolar modo per i servizi finanziari) e rafforzamento della competitività; 3. promozione di un ambiente più favorevole all'impresa; 4. rilancio dell'occupazione in un mercato del lavoro più inclusivo; 5. politiche per uno sviluppo sostenibile.

All'interno di queste aree, viene accordata priorità ai seguenti aspetti: maggiore attrattività e mobilità per i ricercatori; istituzione di un autonomo Consiglio Europeo per la Ricerca che incoraggi ricerca e sviluppo; adozione del brevetto comunitario per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale; eliminazione dei ritardi nel recepimento delle direttive; snellimento della legislazione, alleggerimento dei costi amministrativi e riduzione della tassazione a carico delle imprese (in particolar modo delle PMI); rimozione degli ostacoli infrastrutturali e degli alti costi di trasporto; aumento dell'occupazione, in particolare femminile; sviluppo di una strategia di invecchiamento attivo, scoraggiando il pensionamento prematuro; promozione dell'apprendimento continuo; perseguimento dell'efficienza energetica e di un approccio sostenibile alla politica ambientale; orientamento del bilancio UE sulle priorità dell'Agenda di Lisbona.

Un elemento innovativo del Rapporto Kok consiste nella introduzione del principio che l'attuazione di un "set" di obiettivi più circoscritto vada meglio rapportata ai contesti ed alle specificità nazionali, tenendo anche in considerazione le posizioni di partenza dei dieci Nuovi Stati Membri. Il Gruppo ad Alto Livello ipotizza un processo di coordinamento interistituzionale tra i principali soggetti del processo, al fine di garantire maggior coerenza e compatibilità delle politiche ed una migliore *accountability*, stabilendo che il Consiglio Europeo assuma la direzione del processo di Lisbona; gli Stati Membri adottino e si impegnino a dare attuazione a piani di azione nazionali a cadenza biennale con coinvolgimento attivo dei Parlamenti e dei partner sociali; la Commissione eserciti la necessaria pressione sul perseguimento degli obiettivi, ed il Parlamento Europeo sia maggiormente coinvolto.

Il Consiglio europeo del novembre 2004, a seguito di una valutazione preliminare delle raccomandazioni contenute nel rapporto Kok, ha confermato la validità della Strategia ed ha dato mandato alla Commissione di sottoporre entro il mese di gennaio 2005 nuove proposte sulla sua revisione. La Commissione dovrà tener conto oltre che delle raccomandazioni del Gruppo ad Alto livello, anche delle posizioni espresse dagli stati membri, in vista delle determinazioni che il Consiglio europeo della primavera del 2005 dovrà assumere al riguardo. I Consigli "settoriali" (Ecofin, Competitività, Occupazione, Trasporti ed Ambiente) hanno successivamente avviato, sotto i profili di rispettiva competenza, un primo esame delle raccomandazioni del rapporto Kok.

La riflessione avviata nell'arco del 2004 ha contribuito in definitiva a rafforzare la percezione che, in un quadro odierno così radicalmente mutato rispetto al contesto del 2000, occorra effettivamente circoscrivere gli obiettivi della strategia a quelli maggiormente suscettibili di rilanciare lo sviluppo economico e l'occupazione. Prevale così la consapevolezza che solamente attraverso un nuovo impulso alle riforme, al rilancio degli investimenti nelle infrastrutture materiali ed immateriali ed al completamento di un vero ed efficiente mercato interno si possa rilanciare la produttività, creare occupazione e consolidare la stabilità economica.

In un contesto di Europa allargata questo dovrebbe avvenire a maggiore ragione in un ottica più sinergica tra i vari strumenti di cui disponiamo, nazionali e comunitari, ed in particolare attraverso un collegamento più stretto e coerente tra Strategia di Lisbona e Patto di Stabilità, nonché tra Strategia di Lisbona e politiche comunitarie di coesione economica sociale e territoriale, nello sforzo di valorizzare il loro apporto congiunto a sostegno della crescita.

Una più incisiva azione di comunicazione, mirata a pubblicizzare obiettivi e strumenti della Strategia presso opinioni pubbliche e settori qualificati della società civile, come strumento per agevolare l'adozione delle riforme strutturali, dovrebbe

inoltre rappresentare un ingrediente indispensabile del rilancio degli obiettivi di Lisbona.

La revisione di metà percorso del Processo di Lisbona costituirà infine una delle priorità delle prossime Presidenze lussemburghese e britannica, le quali hanno annunciato di voler porre particolare enfasi sulla semplificazione della legislazione, l'apertura al mercato e il proseguimento delle riforme strutturali nel mantenimento di un equilibrio tra le dimensioni economiche, sociali, e ambientali del Processo.

In prospettiva pertanto gli orientamenti dell'Italia si appuntano in particolare sulla necessità di:

- favorire la ripresa durevole dell'economia dando seguito concreto all'iniziativa per la crescita avviata sotto la Presidenza italiana dell'Unione ed alla realizzazione del programma ad avvio rapido per stimolare gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto, nei collegamenti materiali ed immateriali, nella ricerca e nell'innovazione, nel quadro delle iniziative di stimolo al completamento del mercato interno;
- proseguire nello sforzo di attuazione di adeguate riforme strutturali del mercato del lavoro e dei sistemi previdenziali, valorizzando il legame tra crescita dell'occupazione e aumento della produttività del lavoro, nonché incrementando gli investimenti in capitale umano e nella conoscenza, specie alla luce della sfida demografica, quali fattori determinanti per la crescita e la coesione sociale;
- accrescere gli interventi sul terreno della qualità della legislazione, dello snellimento delle procedure, della semplificazione regolamentare e dell'alleggerimento degli oneri amministrativi in particolare a carico delle imprese, non solo a livello nazionale ma anche comunitario, che sono ottenibili senza significativi oneri economici;
- tenere conto, ai fini di una crescita realmente sostenibile, delle esigenze di protezione ambientale e di maggiore efficienza nell'utilizzo e nell'allocazione delle risorse, conciliandole con le esigenze collegate alla competitività attraverso una rigorosa valutazione di impatto;
- far sì che il sostegno alla strategia di Lisbona, nella sua triplice dimensione economica, sociale ed ambientale, trovi adeguata e coerente rappresentazione nel quadro del negoziato sulle prospettive finanziarie. Il bilancio comunitario deve essere più aderente agli obiettivi della strategia e deve contribuire alle politiche dell'Unione volte a elevare lo sviluppo competitivo e l'innovazione. E' infatti opportuno rafforzare la competitività non solo delle regioni più avanzate, ma anche di quelle periferiche e meno sviluppate dell'Unione, che come tali presentano un più elevato potenziale di crescita.

- Sul piano della *governance* della Strategia, non appesantire infine i meccanismi di monitoraggio già esistenti, già sufficientemente avanzati, con l'introduzione di ulteriori procedure di scrutinio, ma promuovere un ulteriore processo di *ownership* sia a livello europeo che da parte dei singoli paesi che tenga conto delle rispettive specificità e responsabilità nazionali

1.2 IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO

1.2.1 L'adesione dei dieci nuovi Stati Membri

Dallo scorso primo maggio, data di entrata in vigore del Trattato di Adesione firmato ad Atene il 13 maggio 2003, l'Unione conta dieci nuovi Stati membri (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Repubblica slovacca e Slovenia). Gli aspetti della partecipazione di tali Paesi alla vita della Comunità e dell'Unione Europea che rilevano dal punto di vista della presente relazione figurano pertanto nella sezione relativa al mercato interno ed alle altre politiche settoriali dell'Unione.

1.2.2 Sviluppi del negoziato di adesione di Bulgaria e Romania

Nel corso del 2004 Bulgaria e Romania hanno conseguito il significativo risultato di concludere i negoziati di adesione, completando così un'ulteriore e decisiva tappa verso l'ingresso nell'Unione. Il Consiglio Europeo di dicembre ha quindi stabilito che il Trattato di adesione sarà firmato congiuntamente dai due Paesi in occasione della riunione del CAGRE del 25 e 26 aprile 2005, previa acquisizione del parere del Parlamento Europeo. Si tratta di un importante risultato, per il quale ci siamo fortemente impegnati in questi anni assecondando gli sforzi e le aspirazioni dei due candidati in seno alle competenti istanze comunitarie. Esso conferma altresì il principio, da noi strenuamente difeso, dell'unitarietà e contestualità del loro processo di adesione all'Unione Europea. Pur se tale principio era stato ribadito più volte dal Consiglio Europeo, la sua realizzazione è stata acquisita solo nei gironi immediatamente precedenti il Vertice, quando sono state superate le ultime riserve (in particolare riguardo ai capitoli "Giustizia ed Affari Interni" e "Concorrenza") relative alla Romania. Per contro, la chiusura dei capitoli concernenti la Bulgaria era avvenuta già lo scorso giugno.

Le conclusioni del Consiglio Europeo sottolineano inoltre che Bulgaria e Romania saranno pronte per l'adesione nel gennaio 2007 a condizione tuttavia che esse adempiano alla totalità degli impegni assunti nel quadro dei negoziati. La Bulgaria

dovrà in particolare fare degli sforzi supplementari per attuare l'*acquis* comunitario nel settore della Giustizia e degli Affari Interni (GAI), mentre la Romania dovrà rispettare gli impegni presi in materia di GAI, di Politica della Concorrenza e dell'Ambiente. Nel Trattato di adesione sarà peraltro prevista una clausola di salvaguardia rafforzata con i due paesi che permetterà all'UE di decidere nel 2006 (all'unanimità e su raccomandazione della Commissione) di rinviare l'adesione di un anno (ossia fino al 2008) in caso di gravi carenze nell'applicazione dell'*acquis*. Per la Romania è stata introdotta una ulteriore "super-clausola di salvaguardia" che permetterà all'UE di decidere (questa volta a maggioranza qualificata) il rinvio dell'adesione di un anno, nel caso del mancato rispetto da parte di Bucarest di alcuni adempimenti, particolarmente "sensibili", nei due settori critici della Giustizia e Affari Interni e della Concorrenza.

Nel corso del 2005, pertanto, il principale obiettivo dell'Unione Europea, e naturalmente anche dell'Italia, sarà di assistere Bulgaria e Romania nel completamento della preparazione in vista dell'adesione.

1.2.3 Progresso della candidatura della Croazia

Nel corso del 2004, la Croazia ha completato alquanto celermente le tappe verso la piena partecipazione al processo di allargamento dell'Unione Europea, conseguendo nel giugno di quest'anno lo *status* di Paese candidato. Tale cammino ha tuttavia conosciuto a fine novembre una battuta di arresto a seguito delle severe critiche del Procuratore generale del Tribunale Penale Internazionale per l'Ex Jugoslavia, Carla Del Ponte, alle autorità di Zagabria per la mancata consegna del generale Gotovina. Tale circostanza ha quindi indotto il Consiglio Europeo a "condizionare" l'apertura dei negoziati, prevista per il 17 marzo 2005, ad una ulteriore conferma della piena collaborazione di Zagabria con il Tribunale dell'Aja.

La piena collaborazione con il TPIJ, nonché la cooperazione con i Paesi dell'area balcanica nel quadro del Processo di stabilizzazione ed associazione, costituiscono infatti due fondamentali condizioni poste alla Croazia per l'avanzamento nei negoziati di adesione, oltre naturalmente agli obblighi discendenti dai criteri di Copenaghen. Quanto alle regole per la conduzione dei negoziati, rispetto a quelle osservate per gli allargamenti precedenti, è degna di nota la possibilità, prevista anche per la Turchia, di una loro sospensione in caso di serie e persistenti violazioni dei principi su cui l'Unione è fondata (libertà, democrazia, diritti umani, libertà fondamentali e Stato di diritto).

Da parte nostra, una volta risolto positivamente il contenzioso derivato dalla proclamazione unilaterale da parte croata di una zona di protezione ittica ed

ambientale, abbiamo guardato con spirito positivo alle successive fasi dell'avvicinamento della Croazia all'Unione. L'avvio dei negoziati di adesione con la Croazia, previa la suddetta verifica della sua piena collaborazione con il TPIJ, costituisce infatti un significativo passo avanti per la stabilizzazione dell'area balcanica e la riprova che la politica adottata dall'Unione con il Processo di stabilizzazione ed associazione costituisce uno strumento adeguato per l'integrazione dei Paesi dell'area nelle strutture dell'Unione.

1.2.4 Progresso della candidatura della Turchia

Sulla base del parere reso dalla Commissione lo scorso 6 ottobre, il Consiglio Europeo di dicembre ha riconosciuto che la Turchia soddisfa sufficientemente i criteri politici di Copenaghen e si è quindi pronunciato a favore dell'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia il 3 ottobre 2005. Si tratta di una decisione lungamente attesa da parte turca, a favore della quale il Governo italiano si è particolarmente impegnato in questi anni, e che rende pieno merito al Governo di Ankara per i significativi risultati conseguiti nel settore delle riforme, fra cui spiccano ad esempio l'abolizione della pena di morte, la riduzione del ruolo dei militari nella vita politica nonché la riforma dei codici penale e di procedura penale. I termini delle Conclusioni del Consiglio precisano inoltre senza margini di ambiguità che l'obiettivo del negoziato sarà chiaramente l'adesione, anche se viene evocata l'ipotesi che la necessità di assicurare il pieno ancoraggio del paese candidato nelle strutture europee nel caso in cui non sia in grado di assumere tutti gli obblighi derivanti dalla piena adesione. Anche su un altro aspetto problematico, quello delle formulazioni di carattere "permanente" dei periodi di transizione, delle clausole di salvaguardia e di possibili deroghe (inserite dalla Presidenza olandese per tener conto delle pressanti richieste avanzate dai paesi membri più "reticenti" ad accettare la prospettiva dell'adesione turca) è stato possibile recepire, sia pure parzialmente, le preoccupazioni di Ankara, grazie all'inserimento nel testo delle Conclusioni di un'importante precisazione sulla portata di tali clausole: esse saranno infatti "permanentemente disponibili", ma non saranno imposte in modo permanente e definitivo. La Commissione europea potrà quindi proporre l'inclusione di queste disposizioni, se necessario, in settori quali la libera circolazione delle persone, le politiche strutturali o l'agricoltura.

Il nodo negoziale più complesso è stato comunque quello collegato al riconoscimento da parte della Turchia della Repubblica di Cipro. Infatti, solo dopo lunghe e delicate trattative condotte a margine del Consiglio Europeo direttamente dal Primo Ministro olandese Balkenende, affiancato da un ristretto gruppo di leaders europei (tra cui il

Presidente Berlusconi), è stato possibile concordare con la Turchia un linguaggio, accettato anche da Nicosia, che prevede in sostanza l'impegno di Ankara di procedere alla firma del Protocollo di adattamento dell'Accordo di Associazione e Unione Doganale a tutti i 10 nuovi membri, inclusa quindi la "Repubblica di Cipro", prima dell'effettivo avvio del negoziato di adesione. E' chiaro quindi, che la mancata firma del Protocollo da parte di Ankara (che rappresenterà un riconoscimento *de facto* da parte della Turchia del Governo di Nicosia e quindi un primo fondamentale passo verso la normalizzazione dei loro rapporti bilaterali) bloccherebbe l'inizio del negoziato il prossimo ottobre.

L'avvio dei negoziati di adesione con la Turchia costituisce un rilevante successo per il processo di allargamento, la conferma che l'Unione Europea continua a raccogliere sfide significative per l'integrazione del Continente. Per l'Italia, che ha con convinzione sostenuto la candidatura turca all'UE, si tratta di un successo e di uno stimolo ad impegnarsi ulteriormente per un sempre crescente adeguamento della Turchia agli standard UE nel corso dei negoziati.

1.2.5 Rapporti con i Paesi partecipanti al Processo di Associazione e Stabilizzazione

Anche nel 2004 le relazioni tra UE e Paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, *ex*-Repubblica Jugoslava di Macedonia e Serbia e Montenegro) hanno continuato a rivestire importanza prioritaria per l'Unione. Da parte nostra abbiamo in particolare insistito sulla necessità di garantire continuità nell'approccio ormai consolidato dell'UE verso la Regione, volto a favorire la concreta realizzazione delle sue prospettive europee, cornice in grado di rafforzare il consolidamento della democrazia, il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze e la salvaguardia dello stato di diritto.

Il Processo di Stabilizzazione e di Associazione (PSA) continua a rappresentare la cornice di riferimento per le relazioni tra l'Unione Europea ed i Paesi dei Balcani occidentali. Il principale elemento di tale Processo è l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione (ASA), che contempla in particolare l'eventualità dell'adesione all'Unione (c.d. clausola evolutiva) sulla base dei noti "criteri di Copenaghen". Altro elemento caratterizzante del PSA è il cosiddetto "meccanismo di revisione", una valutazione annuale compiuta dalla Commissione sui progressi realizzati da ciascun Paese sul cammino verso l'integrazione nelle strutture dell'Unione. La terza serie di tali relazioni è stata presentata nel marzo 2004.

A seguito del Vertice UE-Balcani tenutosi a Salonicco nel giugno 2003, il PSA è uscito ulteriormente rafforzato mediante la previsione di Partenariati Europei con i

singoli Paesi della Regione che, mutuati dall'esperienza del processo di allargamento, identificano priorità a breve e medio termine anche al fine di indirizzare l'allocazione dell'assistenza finanziaria.

Momento rilevante dei Partenariati, approvati lo scorso mese di marzo, è la partecipazione dei Paesi dei Balcani occidentali ai programmi comunitari in materia di istruzione, cultura, ricerca scientifica, ambiente, energia, società civile, previa stipula di appositi Accordi quadro, la cui firma è avvenuta in occasione del secondo incontro dei Ministri degli Esteri nell'ambito del "foro" UE-Balcani occidentali, svoltosi il 22 novembre u.s. L'approvazione dei Partenariati Europei nel marzo 2004 costituisce un indiscusso successo che si deve alla strategia progettata nel programma congiunto delle Presidenze greca ed italiana del 2003, un successo al cui consolidamento l'Italia ha contribuito notevolmente anche nel corso dell'anno testé conclusosi, mediante una costante attività di sensibilizzazione in ambito comunitario sulla priorità costituita dall'area balcanica e della sua stabilizzazione.

Nel corso del 2004, si sono anche succedute alcune significative riunioni, secondo le linee a suo tempo fissate nell'agenda approvata in occasione del Vertice di Salonicco. Fra queste, vanno menzionate il Forum "UE Balcani occidentali", riunitosi lo scorso mese di novembre a livello dei Ministri degli Esteri (dei Paesi UE e di quelli dei Balcani occidentali) e la riunione dei Ministri della Giustizia (dei medesimi Paesi) tenutasi in dicembre.

Nel corso del 2004, proseguendo l'attività proficuamente avviata durante la nostra Presidenza, è stata inoltre completata l'estensione delle iniziative di assistenza tecnica (TAIEX) e dell'applicazione dello strumento del "gemellaggio" a tutti i Paesi dell'area al fine di promuovere il rafforzamento della capacità istituzionale, amministrativa e giudiziaria *in loco*.

Per quanto concerne le relazioni contrattuali con i singoli Paesi, nel 2004 si sono registrati importanti sviluppi: il primo aprile 2004 è entrato in vigore l'ASA UE-ERJM, firmato il 9 aprile 2001. Già prima di tale data, peraltro, Skopje ha presentato domanda di adesione all'UE il 22 marzo 2004. Attualmente, la domanda è all'esame della Commissione che inizierà la stesura del richiesto parere nei primi mesi del 2005. Circa l'ASA UE-Croazia, concluso il 29 ottobre 2001, si stanno attualmente portando a compimento gli ultimi adempimenti per la sua entrata in vigore dopo che, in ottobre, ne è stata completata la procedura di ratifica. La Croazia ha peraltro conseguito quest'anno lo *status* di Paese candidato ed i relativi negoziati di adesione dovrebbero essere avviati nel 2005 (vedasi l'apposito paragrafo dedicato alla Croazia nella sezione allargamento). Nell'ambito dei negoziati per l'ASA-Albania, iniziati il 31 gennaio 2003, si sono tenute varie sessioni durante le quali si è proceduto in sostanza ad una prima completa lettura dell'articolato. I negoziati non hanno tuttavia

fatto registrare grandi progressi, a causa delle persistenti e preoccupanti lacune mostrate da Tirana nella realizzazione delle riforme, soprattutto per quanto concerne la lotta al crimine organizzato ed alla corruzione, il riciclaggio di denaro, il funzionamento delle istituzioni democratiche, del sistema giudiziario e delle forze di polizia. Proprio in nome del proprio costante sostegno all'Albania anche in ambito comunitario, nel corso del 2004 l'Italia ha, pertanto, trasmesso in più occasioni alle autorità di Tirana il messaggio che la strada per l'Europa non passa solo per considerazioni di carattere politico, ma anche attraverso l'adozione e la concreta applicazione di quelle riforme che la UE ha chiesto a tutti i Paesi aspiranti all'adesione. In virtù delle nostre relazioni particolarmente intense con Tirana ed agendo in stretta cooperazione con i *partner* UE, proseguiremo anche nel prossimo futuro l'azione volta a convincere la *leadership* albanese che non vi è alternativa alle riforme. La crisi politica interna degli ultimi mesi rende indispensabile l'avvio di un vero processo riformatore. Potremo così adoperarci in ambito europeo per valorizzare eventuali progressi compiuti da Tirana e per favorire la prosecuzione e - auspicabilmente - la conclusione del negoziato ASA, avviato grazie anche agli sforzi dell'Italia all'inizio del 2003. Per quanto concerne la Bosnia-Erzegovina (BiH), la Commissione Europea ha approvato il 18 novembre 2003 lo studio di fattibilità preliminare all'adozione - da parte del Consiglio UE - del mandato negoziale per la conclusione di un ASA. Il documento condiziona l'apertura dei negoziati al raggiungimento di 16 obiettivi prioritari come *condicio sine qua non* necessaria all'avvio del negoziato ASA e per l'attuazione dei quali si sono registrati notevoli progressi durante l'anno. Con riferimento alla Serbia e Montenegro (SeM), infine, è tuttora in corso lo studio di fattibilità propedeutico all'avvio dei negoziati per l'ASA, avviato nel settembre 2003. Per accelerare i tempi di conclusione dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazioni, la Commissione ha presentato lo scorso settembre la formula di un "*Twin track approach*", accolto con favore da entrambe le Repubbliche, che apre la strada alla conclusione di un unico ASA, ma con negoziati distinti per ciascuna di esse sul commercio, l'economia ed eventualmente altre politiche settoriali.

Per quanto riguarda la Politica Estera e di Sicurezza Comune nei Balcani, dopo i disordini di marzo l'azione UE in Kosovo si è concentrata sull'appuntamento elettorale del 23 ottobre. Le consultazioni, che si sono svolte in modo ordinato e pacifico ma con una scarsa partecipazione da parte della comunità serbo-kosovara - malgrado le forti pressioni in senso contrario della comunità internazionale -, hanno confermato la *leadership* del partito del Presidente Rugova ed aperto la strada alla formazione di una nuova coalizione che, peraltro, si è rivelata non del tutto conforme

alle aspettative, in quanto meno inclusiva di quanto auspicato da parte dell'UE e degli altri osservatori.

Al di là dell'opportunità di confermare il proprio sostegno all'attività delle istituzioni provvisorie di autogoverno (PISG), l'Unione non ha mancato di sottolineare la validità della nozione di *standards before status* e la necessità di concentrare gli sforzi sull'attuazione di alcuni *standards* prioritari (ritorno dei rifugiati, protezione delle minoranze, funzionamento delle istituzioni). Al contempo, in via riservata e con un approccio ancora prudente, si è cominciato a riflettere su modi e tempi di una valutazione circa lo *status* finale del Kosovo, nella convinzione che, in concomitanza con la revisione prevista a metà 2005, la questione dello *status* finale diverrà ineludibile. L'Alto Rappresentante Solana sta valutando le modalità per ingaggiare le autorità serbe in un dialogo costruttivo sulle proposte di assetto istituzionale elaborate dall'UNMIK, prefigurando un compromesso basato sul progressivo trasferimento di competenze dall'UNMIK alle PISG, accompagnato da un rafforzamento del controllo esercitato dall'UNMIK sulle istituzioni locali. Da parte sua, la Commissione auspica una profonda riforma dell'UNMIK, che si basi sull'affermazione di un ruolo più incisivo e visibile dell'UE in Kosovo, nella consapevolezza che al di fuori dell'Europa non vi potrà essere futuro per la provincia. Resta ora da stabilire come sviluppare tale linea nei rapporti con il nuovo Primo Ministro kosovaro, Ramush Haradinaj, sul quale va appuntandosi l'attenzione del Tribunale Penale per la ex Jugoslavia.

Per quanto riguarda la Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Il CAGRE del 12-13 luglio si è accordato sulla nomina dello svedese Michael Sahlin quale nuovo Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in sostituzione del danese Soren Jessen-Petersen. Il nuovo EUSR ha cominciato a svolgere il proprio incarico *in loco*, a Skopje, e non da Bruxelles come inizialmente prospettato. Si è trattato di un risultato positivo per quei Paesi che, come Italia, Regno Unito e Germania, hanno caldeggiato la nomina di un Rappresentante "permanente", quale segnale della continua attenzione europea ai possibili sviluppi nell'area. In occasione della prima riunione del Consiglio di Stabilizzazione ed Associazione UE/FYROM del 14 settembre a Bruxelles, l'UE ha sostenuto la necessità di ulteriori progressi da parte di Skopje nell'attuazione dell'Accordo Quadro di Ocrida verso un effettivo decentramento. Come mostrato, da ultimo, dal successo dell'azione esercitata in occasione del referendum sulla decentralizzazione amministrativa del 7 dicembre 2004, l'Italia e l'Unione Europea hanno continuato a promuovere una piena attuazione dell'accordo di Ocrida, contribuendo a creare un nesso fra progressi nelle riforme e prospettiva di adesione del Paese alla UE. L'Italia ha altresì contribuito ad assicurare un'adequata presenza nella missione di polizia EUPOL "Proxima" (il cui

mandato è stato esteso in occasione del CAGRE di ottobre), che sarà chiamata anche per il prossimo anno a svolgere un ruolo importante di assistenza tecnica nella formazione dei quadri e nella lotta al crimine organizzato.

Il Consiglio europeo di giugno ha adottato una politica globale (“*comprehensive policy*”) nei confronti della Bosnia-Erzegovina che definisce modalità pratiche per migliorare la coerenza e l'efficacia dell'impegno dell'UE a sostegno della prospettiva europea del paese. Tale politica globale raggruppa l'intera gamma di strumenti attraverso i quali l'UE è presente in Bosnia-Erzegovina. Il Consiglio europeo ha ribadito che i progressi della Bosnia verso l'UE devono collocarsi nel quadro del processo di stabilizzazione e associazione in base all'attuazione integrale degli accordi di Dayton/Parigi. L'azione dell'UE per la stabilizzazione del Paese è stata confermata e rafforzata grazie al lancio dell'operazione EUFOR “Althea”, subentrata all'operazione SFOR (a guida NATO) dal 2 dicembre 2004. L'operazione Althea rientra nell'ambito complessivo dell'impegno UE in Bosnia, che già prevedeva la missione di polizia (EUPM), la missione di monitoraggio (EUMM), oltre alle numerose iniziative del programma CARDS, gestito dalla Commissione. Tale impegno è stato coordinato, anche per il 2004, da Lord Ashdown, che - nella sua qualità di Rappresentante Speciale della UE in Bosnia (oltre che di Alto Rappresentante ONU) - ha continuato (e continuerà fino a novembre del prossimo anno) ad assistere il Paese nel passaggio dall'applicazione degli accordi di Dayton alla preparazione della possibile adesione all'Unione, anche tramite un incisivo utilizzo dei “poteri di Bonn”. L'Italia dovrebbe succedere al Regno Unito nel comando di *Althea* alla fine del 2005 (come concordato nel Vertice italo-britannico dello scorso luglio).

1.2.6 Gemellaggi

Nel corso del 2004, il Ministero degli Esteri, quale Punto di Contatto Nazionale per i *Twinning*s, si è concentrato nell'attività di diffusione, promozione ed assistenza relativa ai gemellaggi, cioè lo strumento con il quale l'Unione Europea fornisce ai Paesi terzi le risorse necessarie ad allineare i loro standard con quelli vigenti in seno all'Unione stessa.

Con riferimento all'attività di diffusione, attraverso l'apposita pagina del sito internet del Ministero degli Affari Esteri sono stati fatti circolare:

- 329 progetti per i Paesi “Phare/Transition Facility”;
- 24 progetti per i Paesi “Cards”;
- 6 progetti per i Paesi “Meda”.

Con riferimento all'attività di promozione si sono tenute riunioni a livello nazionale,

anche con la partecipazione di funzionari della Commissione Europea, al fine di tenere costantemente informati ed aggiornati i rappresentanti degli enti ed istituzioni italiani che partecipano ai gemellaggi amministrativi.

Per quanto riguarda invece la gestione dei progetti, l'assistenza fornita dal MAE, come per il passato, riguarda essenzialmente la parte preparatoria del progetto come pure quella relativa alla sua gestione.

La partecipazione ai gemellaggi nel 2004 si può riassumere nel modo che segue. Per quanto riguarda Phare, l'Italia ha presentato la propria offerta per 62 dei 329 progetti diramati dalla Commissione UE, dai quali risulta assegnataria come *leader* in 7 progetti: Bulgaria (settore energetico; concorrenza; finanziario), Lettonia (settore finanziario), Malta (settore economico/finanziario), Romania (settore sviluppo regionale; specialità medicinali) e come partner in un progetto in Bulgaria (settore agricoltura dove è junior partner dell'Austria).

Per quanto riguarda Cards, l'Italia ha presentato la propria offerta per 10 dei 24 progetti diramati dalla Commissione UE, risultando aggiudicataria di un progetto in Bosnia Erzegovina, relativo allo sviluppo della locale agenzia per le telecomunicazioni. In ambito Meda, il principale programma di assistenza per i Paesi terzi del bacino del Mediterraneo, cui i gemellaggi sono stati estesi soltanto nel corso del 2004, l'Italia ha presentato 2 proposte sui 6 progetti diramati dalla Commissione UE.

I dati in questione sono comunque parziali, in quanto alcuni progetti per i quali l'Italia ha presentato domanda sono tuttora in corso di assegnazione.

1.3 LA CONCLUSIONE DELLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA E LA COSTITUZIONE EUROPEA

La Conferenza Intergovernativa, apertasi il 4 ottobre 2003 sotto Presidenza italiana, ha subito un forte rilancio dopo il Consiglio Europeo di fine marzo 2004, sotto Presidenza irlandese, in seguito al quale, il 18 giugno 2004, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione hanno trovato un accordo sul progetto di Trattato costituzionale.

Durante i negoziati, l'Italia ha sempre assunto un atteggiamento propositivo e coerente con le ambizioni della Convenzione, contribuendo in tal modo al raggiungimento dell'accordo finale. L'Italia ha infatti pienamente sostenuto la Presidenza irlandese nel suo impegno volto a giungere ad un accordo di alto profilo sul Trattato Costituzionale, onde assicurare all'Unione ampliata credibilità politica presso le opinioni pubbliche interne ed internazionali ed efficacia decisionale, grazie ad una condivisa base costituzionale.

L'Italia può quindi rivendicare il merito di aver svolto una costante azione di impulso durante tutto l'arco del negoziato costituzionale. A seguito dell'accordo politico conseguito il 18 giugno 2004, il Primo Ministro Ahern, e molti Capi di Stato o di Governo, hanno sottolineato l'apporto fondamentale del lavoro negoziale svolto sotto Presidenza italiana. Infatti, durante la prima fase della Conferenza Intergovernativa, erano stati recensiti circa 80 temi potenzialmente controversi: in chiusura della Presidenza italiana per ciascuno di essi - con l'eccezione di pochi punti strettamente istituzionali - erano state trovate adeguate formule di mediazione.

A riconoscimento del ruolo italiano e della continuità storica ed ideale fra i Trattati che diedero origine al processo di integrazione e la futura base costituzionale dell'Unione del XXI secolo, la cerimonia per la firma del Trattato costituzionale si è svolta a Roma il 29 ottobre 2004.

Il Governo ed il Parlamento italiano hanno congiuntamente operato per la positiva chiusura del negoziato costituzionale. Il Senatore Giuliano Amato è stato autorevole ed attivo Vice Presidente della Convenzione, proponendo molte innovazioni normative rimaste nel testo finale; il Vice Presidente del Consiglio, Gianfranco Fini, in qualità di rappresentante governativo, ha svolto una apprezzata ed equilibrata opera in favore della ricerca di soluzioni avanzate mantenendo stretti e costruttivi rapporti con il resto della componente italiana in Convenzione. I parlamentari europei e nazionali del nostro Paese hanno sostenuto posizioni sostanzialmente convergenti su tutte le principali questioni esaminate in Convenzione. Inoltre, durante il semestre di nostra Presidenza, il Parlamento Europeo è stato coinvolto a pieno titolo nei lavori della CIG contrariamente a quanto avvenuto nelle passate CIG. Il Governo, infine, ha periodicamente riferito al Parlamento (in Commissione ed in Plenaria) sull'andamento dei negoziati.

Lo stesso giorno della firma in Campidoglio, il Governo italiano ha approvato ed inviato alle Camere il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. L'Italia ratificherà il Trattato con legge ordinaria ed intende essere tra i primi a depositare la ratifica del Trattato costituzionale, coerentemente con il ruolo federatore che essa ha sempre svolto nel processo d'integrazione europea, nonché con l'impulso fornito al lavoro compiuto nel corso dei negoziati della Convenzione e della Conferenza intergovernativa.

L'Italia intende inoltre partecipare ad un ampio dibattito di respiro europeo sulle prospettive dell'integrazione europea, al fine di sensibilizzare la pubblica opinione sui vantaggi dell'appartenenza ad un'Unione fondata sui valori e gli interessi condivisi che sono alla base del Trattato costituzionale.

1.4 IL PARTENARIATO EUROMEDITERRANEO

Nel corso del 2004 l'Italia ha perseguito una politica mirata a sostenere il rilancio del Processo di Barcellona che, avviato con il Piano d'Azione di Valencia nel 2002, ha ricevuto un importante impulso dai risultati sanciti alla Conferenza Ministeriale Euro-mediterranea di Napoli (2-3 dicembre 2003) e dalle decisioni della successiva riunione interinale di Dublino (5-6 maggio 2004). Quest'ultima ha rappresentato l'occasione per una riflessione dei 35 Partners Euro-mediterranei sulle prospettive del Partenariato, arricchito dall'apporto della Politica di Vicinato, quale quadro di riferimento prioritario per il rafforzamento della cooperazione e della solidarietà fra l'Europa ed i Paesi Terzi Mediterranei.

Alla luce dei risultati conseguiti durante il Semestre di Presidenza italiana, abbiamo promosso un'azione propositiva, favorendo il raggiungimento alla Conferenza di Dublino di un accordo consensuale sulla Fondazione Euro-mediterranea per il Dialogo tra le Culture (FEM) che, pur attribuendone la sede ad Alessandria d'Egitto, ha riconosciuto un forte ruolo italiano, da attuare attraverso intese dirette tra la FEM e l'istituzione capo-fila nazionale, la Fondazione Laboratorio Mediterraneo di Napoli. Al fine di ottemperare agli impegni assunti, l'Italia, alla stessa Conferenza di Dublino, ha annunciato un contributo per il periodo 2005-2007 pari ad un milione di euro, di cui quattrocentomila euro quale contributo diretto alla FEM e seicentomila euro da destinare alle attività della rete delle istituzioni italiane, concordate tramite l'ente capo-fila.

Un ulteriore impulso al rilancio del Processo di Barcellona è stato conferito dall'iniziativa che l'Italia ha promosso in concertazione con gli altri Paesi promotori del Partenariato Euro-mediterraneo, in preparazione della Conferenza Euro-mediterranea dell'Aja, tenutasi il 29 e 30 novembre 2004, e soprattutto nella prospettiva del decimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona che ricorrerà nel novembre 2005. Su nostra iniziativa si è infatti svolta a Roma il 2 ottobre scorso una riunione dei Ministri degli Esteri di Italia, Francia, Portogallo e Spagna, conclusasi con l'adozione della Dichiarazione di Roma, che ha indicato linee d'azione mirate a infondere contenuti concreti al Partenariato Euro-mediterraneo. Tali direttrici, che sono state recepite dalle conclusioni della Conferenza dell'Aja, prevedono il rafforzamento della visibilità del Processo di Barcellona, anche con il sostegno ad iniziative dirette alle società civili come la Fondazione Euro-mediterranea "Anna Lindh" per il dialogo tra le culture; l'approfondimento del dialogo politico e di sicurezza avviato con i Partners mediterranei; l'arricchimento dei contenuti di tutti gli ambiti di cooperazione del