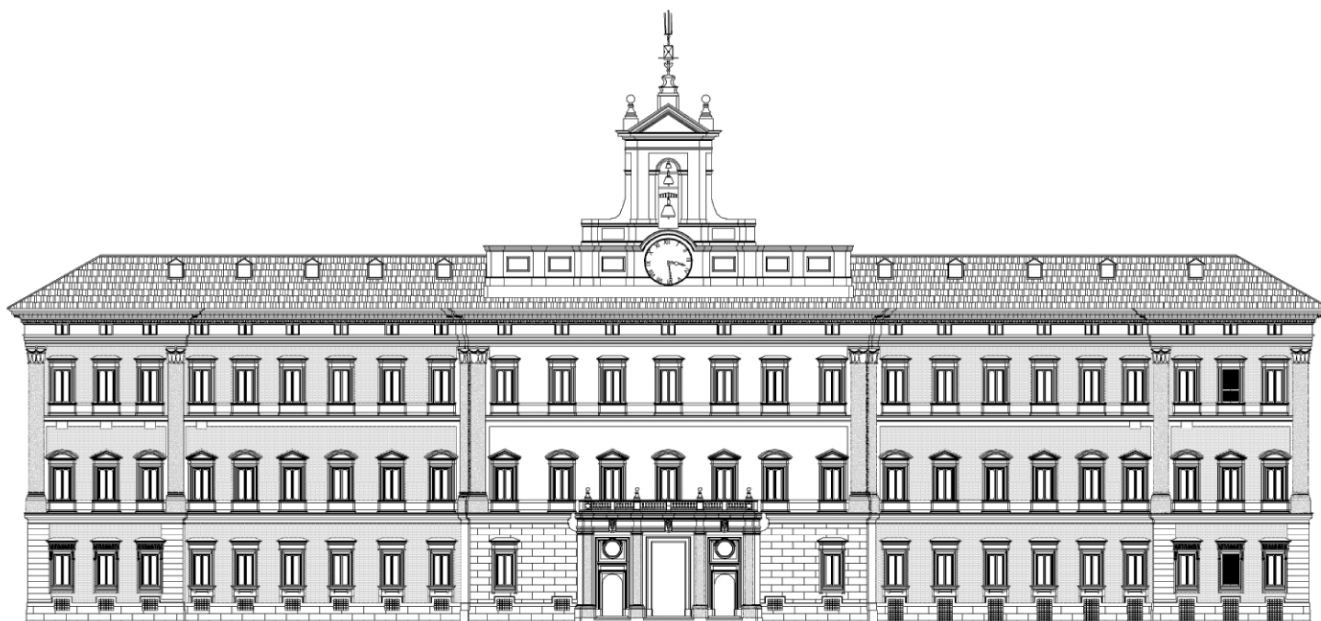




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei presidenti delle Commissioni affari esteri
dei Parlamenti dell'UE

Budapest, 5-6 maggio 2011

n. 77

3 maggio 2011



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei presidenti delle Commissioni affari esteri
dei Parlamenti dell'UE

Budapest, 5-6 maggio 2011

n. 77

3 maggio 2011

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 ✉ cdmue@camera.it)

Il capitolo "Scheda paese Ungheria" è stato curato dal SERVIZIO STUDI,
Dipartimento Affari esteri (☎ 066760.4939)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA UNGHERESE	3
ISTITUZIONE DI UNA CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA PESC/PESD	5
L'UNIONE EUROPEA E I BALCANI OCCIDENTALI	7
• Il Processo di stabilizzazione ed associazione	8
• Il pacchetto allargamento e le relazioni periodiche	10
• La comunicazione del 5 marzo 2008	13
• Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	15
IL PROCESSO DI ADESIONE DELLA CROAZIA ALL'UE	19
• Accordo di stabilizzazione ed associazione	22
• Le fasi del processo di allargamento dell'UE	22
IL PARTENARIATO ORIENTALE	25
• La politica europea di vicinato	25
• Le motivazioni dell'iniziativa	26
• Le novità del Partenariato orientale	26
SITUAZIONE IN LIBIA: INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA	31
• Il Consiglio europeo	31
• Le sanzioni	32
• L'operazione EUFOR Libia	33
• Aiuto umanitario e assistenza	33
• Il partenariato con i paesi del bacino meridionale del Mediterraneo	34
L'EMERGENZA IMMIGRAZIONE NEL MEDITERRANEO	35
• Misure dell'Unione europea per l'emergenza immigrazione nel Mediterraneo	35

• Le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni dell'11-12 aprile 2011	37
• Attività del Parlamento europeo	40
LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO	43
• Origini della PEV	44
• Il rafforzamento della PEV	45
• Assistenza finanziaria	47
• Bilancio della politica europea di vicinato 2004-2009	48
SCHEDA PAESE UNGHERIA	51

Schede di lettura

LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA UNGHERESE

Dal 1° gennaio l'Ungheria, ultimo membro del Trio presidenziale composto anche da Spagna e Belgio, ha ufficialmente assunto la guida del semestre di presidenza dell'Unione Europea. Il programma di lavoro della nuova Presidenza prosegue sulle linee generali di quello del trio, e identifica nuove priorità partendo dai risultati conseguiti nei due semestri precedenti.

Secondo quanto indicato nel programma di lavoro per il semestre gennaio-giugno 2011 - presentato il 19 gennaio 2011 al Parlamento europeo dal Primo ministro, Viktor Orbán, e il 31 gennaio 2010 al Consiglio Affari generali dal Ministro degli affari esteri, János Martonyi - le priorità della Presidenza ungherese, sono le seguenti:

- **Crescita e occupazione al fine di preservare il modello sociale europeo:** l'Unione Europea sta attraversando una fase di riassetto economico e la Presidenza ungherese intende continuare il processo di consolidamento.
- **Un'Europa più forte:** la Presidenza ungherese ha individuato nella revisione della Politica Agricola Comune (PAC), nel rafforzamento della politica di coesione e nella creazione di una politica energetica realmente comune, i tre settori principali su cui lavorare nel semestre di sua competenza.
- **Politica di coesione sociale:** l'Ungheria ritiene che l'UE debba avere un ruolo più rilevante nella vita quotidiana dei suoi cittadini e, pertanto, si ripromette di dare ulteriore attuazione al Programma di Stoccolma, di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali e di spingere verso l'allargamento dell'area Schengen a Romania e Bulgaria, al fine di garantire la libera circolazione delle persone.
- **Estendere le responsabilità e impegnarsi globalmente.** Nel riconoscere che l'Unione è uno dei maggiori attori sulla scena internazionale, la Presidenza ungherese sottolinea che un'Unione forte a livello internazionale gode del sostegno dei suoi cittadini e può contribuire alla diffusione della pace e della prosperità dentro e fuori i suoi confini

Nell'ambito della **quarta priorità**, un posto particolarmente importante occupano **allargamento e politica di vicinato**: in tale contesto la Presidenza ungherese intende far compiere al processo di allargamento un ulteriore passo in avanti, in particolare fornendo una prospettiva di integrazione alla regione dei Balcani occidentali. In particolare, **la nuova Presidenza ha lo scopo di concludere i negoziati riguardanti l'adesione della Croazia all'UE nella prima metà del 2011**. La Presidenza è inoltre favorevole ad elaborare un parere sulla possibilità di includere anche Serbia, Macedonia e Turchia. Altro obiettivo prioritario è quello di **rafforzare la dimensione orientale della politica di vicinato**. A tal proposito ricorda che il secondo Vertice del Partenariato orientale si terrà a maggio a Budapest e rappresenta uno degli eventi più importanti della Presidenza che intende promuovere la comune comprensione tra Stati membri e paesi partner e dare ulteriore impulso al PE sia a livello concettuale sia a livello di attuazione dei programmi specifici. L'ammissione di Bulgaria e Romania all'area Schengen resta una priorità assoluta per la Presidenza ungherese.

Per quanto riguarda le **relazioni esterne**, la Presidenza ungherese segnala che proseguirà la revisione dei partenariati strategici con i partner più importanti dell'Unione e la preparazione di strategie su misura per singoli paesi e collaborerà con l'Alto rappresentante in conformità con le disposizioni del Trattato di Lisbona e le linee guida fissate dal Consiglio europeo. In materia di politica commerciale proseguirà l'attuazione della **nuova strategia**

politica per il commercio, che rappresenta una componente fondamentale della Strategia Europa 2020 e che dovrebbe assicurare competitività, crescita economica e nuovi posti di lavoro, in particolare per le piccole e medie imprese. Altra importante priorità è rappresentata dal **completamento dei negoziati del Doha round** per raggiungere un accordo ambizioso, equilibrato e complessivo; particolare attenzione verrà inoltre rivolta ai progressi nell'adesione all'Organizzazione mondiale del commercio di Russia, Serbia, Montenegro, Bosnia erzegovina e Kazakistan. Proseguiranno i negoziati bilaterali con diversi partner, tra i quali Canada, India, Singapore e Ucraina, per i quali sono attesi progressi significativi, nonché iniziative per favorire la convergenza regolamentare con i maggiori partner economici, quali Cina, Giappone e USA. Rifacendosi alle prassi stabilite dalle precedenti presidenze, la Presidenza ungherese manterrà una cooperazione stretta ed efficace con il Parlamento europeo; per quanto riguarda le iniziative legislative in corso, l'attenzione si concentra sulle proposte di regolamento che fissano disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi da Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti (COM(2010)344), estendono la validità del sistema delle preferenze generalizzate (COM (2010) 142) e recano preferenze commerciali autonome d'urgenza per il Pakistan (COM (2010) 522).

In materia di **politica di sviluppo** la Presidenza ungherese intende fornire ogni sostegno all'Alto rappresentante e contribuire al dibattito in corso sul futuro della politica di sviluppo dell'UE e sulle nuove idee per promuovere la crescita economica dei paesi in via di sviluppo. In particolare sarà necessario **elaborare piani per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio entro il 2015** e proseguire il dibattito in corso su come aumentare l'efficacia degli aiuti. In materia di politica di sviluppo, una priorità della Presidenza ungherese, in linea con la politica interna e le priorità nazionali - è quella di enfatizzare il ruolo dell'acqua nella cooperazione allo sviluppo internazionale.

Un tema che si è imposto in cima all'agenda della Presidenza ungherese è l'instabilità nel Vicino Oriente e, in particolare, la complessa **questione libica**. Il Parlamento europeo, forte del sostegno della Presidenza ungherese, ha chiesto, in una risoluzione approvata a larga maggioranza, il riconoscimento ufficiale da parte dell'UE del Consiglio di transizione libico. Secondo il Ministro degli esteri ungherese, János Martonyi, l'UE avrebbe già riconosciuto di fatto il Consiglio nazionale libico in virtù degli incontri svoltisi al Parlamento europeo - alla presenza dell'Alto rappresentante UE per la politica estera e di sicurezza comune - con i rappresentanti dell'opposizione al regime di Gheddafi. In occasione del Consiglio straordinario energia del 21 marzo scorso, la Presidenza ungherese ha inoltre dichiarato che fornire assistenza tecnica e umanitaria alla Libia rappresenta una priorità dell'UE.

ISTITUZIONE DI UNA CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA PESC/PESD

La **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE**, tenutasi a **Stoccolma** nel maggio 2010, ha avviato una riflessione sulle modalità per esercitare il controllo interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), con la prospettiva di raggiungere un accordo in occasione della successiva **Conferenza dei Presidenti che si è svolta il 4 e 5 aprile 2011 a Bruxelles**.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in particolare delle disposizioni in materia di politica estera e di difesa comune, tra cui la clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata, il 31 marzo 2010 la Presidenza spagnola dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), a nome dei 10 Stati membri effettivi ha annunciato la decisione collettiva di ritirarsi dal Trattato sulla UEO determinandone così la dissoluzione entro la fine di giugno 2011. Le residue attività dell'UEO cesseranno entro e non oltre il 1° luglio 2011 e con esse anche le attività dell'Assemblea parlamentare dell'UEO¹ che, a seguito del trasferimento delle attività operative all'UE, ha concentrato i suoi lavori sulla politica europea di sicurezza e difesa, esercitando anche un ruolo di controllo nel settore degli armamenti e della ricerca e sviluppo in materia di armamenti.

La **Conferenze dei Presidenti del 4 e 5 aprile 2011 non è riuscita a raggiungere un accordo** complessivo sull'istituzione di una conferenza interparlamentare per il controllo sulla PESC/PESD, in particolare per divergenze di vedute **su due aspetti** della proposta avanzata dalla Presidenza belga:

Il numero dei rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali;
l'istituzione e la composizione di un **segretariato della Conferenza**.

La Conferenza ha **tuttavia raggiunto un accordo su alcuni principi**:

- costituzione di una Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo. Tale Conferenza dovrebbe sostituire le attuali riunioni della COFACC e della CODAC;
- ogni Parlamento nazionale di uno Stato candidato all'adesione, così come ogni Paese europeo facente parte della NATO, può partecipare in veste di osservatore;
- la Conferenza si riunisce due volte l'anno nel Paese che esercita la presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. La decisione spetta alla Presidenza. La Conferenza può tenere riunioni straordinarie in caso di necessità o urgenza;
- la presidenza delle riunioni è esercitata dal Parlamento nazionale dello Stato membro che ricopre la presidenza semestrale del Consiglio, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo;
- l'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza è invitato alle riunioni della Conferenza per esporre le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune dell'Unione;
- la Conferenza può adottare per consenso conclusioni non vincolanti;

¹ L'Assemblea parlamentare dell'UEO è composta da delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri i quali, entro sei mesi dalle elezioni, eleggono o designano i loro rappresentanti in modo da riflettere la consistenza dei propri gruppi parlamentari. 39 paesi europei, compresi tutti i 27 membri dell'Unione europea e i membri europei della NATO, hanno il diritto di inviare delegazioni all'Assemblea. Conta attualmente circa 400 componenti e si riunisce due volte l'anno in sessione plenaria. La delegazione italiana è composta da 9 deputati e da 9 senatori.

- sulla base dei principi sopra esposti, la Conferenza approva il proprio regolamento interno e le proprie procedure operative.

Nel corso della discussione - oltre a ribadire che la Conferenza **non sarebbe un organismo creato *ad hoc***, ma dovrebbe rispondere al formato ordinario delle riunioni interparlamentari - è stato esplicitamente **escluso che della questione si occupi la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'UE (COSAC)**. In tal senso la Presidenza ungherese della COSAC ha informato che la questione non sarà oggetto di discussione della prossima COSAC (29-31 maggio 2011).

La Conferenza dei Presidenti di Bruxelles non ha per altro conferito mandato alla successiva **Presidenza polacca² rispetto alla definizione della questione**.

² La Presidenza della Conferenza dei Presidenti è esercitata dalla Presidenza di turno dell'Unione europea del secondo semestre dell'anno di riferimento, che convoca la Conferenza nel primo semestre dell'anno successivo. La prossima Conferenza dei Presidenti si svolgerà a Varsavia dal 15 al 17 aprile 2012.

L'UNIONE EUROPEA E I BALCANI OCCIDENTALI

Come ribadito in più occasioni dalle istituzioni europee, **la prossima fase del processo di allargamento dovrebbe riguardare i paesi dei Balcani occidentali**³ che, già in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Feira il 19 e 20 giugno 2000, sono stati definiti "candidati potenziali all'adesione all'Unione europea".

L'Albania e la Serbia hanno presentato domanda di adesione all'UE rispettivamente il 28 aprile 2009 e il 22 dicembre 2009; la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e il Montenegro sono già paesi candidati.

L'Unione europea ha inoltre manifestato il proprio sostegno ai paesi della regione anche in occasione della **crisi economica e finanziaria internazionale**, inserendoli nel Piano europeo di ripresa economica presentato dalla Commissione il 26 novembre 2008⁴ e approvato dal Consiglio europeo di dicembre 2008. A tal fine, nell'ambito dello **strumento finanziario di preadesione (IPA)**, la Commissione ha creato uno specifico "pacchetto di risposta alla crisi", con uno stanziamento di 120 milioni di euro (che dovrebbero raggiungere i 500 milioni di euro in forma di prestiti da parte delle istituzioni finanziarie internazionali). Si ricorda che i paesi dei Balcani occidentali beneficiano a partire dal 27 febbraio 2009 dell'iniziativa avviata da BERS, BEI e Banca mondiale che hanno deciso di mettere a disposizione della regione 24,5 miliardi di euro con l'obiettivo di sostenere il settore bancario e imprenditoriale – con particolare riguardo alle piccole e medie imprese - colpito dalla crisi finanziaria globale.

Al tema dell'integrazione dei Balcani è stata dedicata una conferenza interparlamentare organizzata dal Parlamento europeo e dal Parlamento ungherese il 13 e 14 aprile scorsi. La conferenza ha costituito l'occasione per uno scambio fra politici europei e balcanici sull'avvenire della regione. "Molte sono ancora le sfide aperte: attuare le riforme giudiziarie, migliorare la lotta alla criminalità organizzata e la corruzione, proseguire sulla strada della riconciliazione e della cooperazione con il Tribunale dell'Aia" ha ricordato **Jerzy Buzek**.

Ha partecipato all'incontro il Primo ministro ungherese, Viktor Orban, il quale ha sottolineato che i paesi della ex-Yugoslavia sono "un'enclave" in mezzo all'Europa, circondati da paesi che fanno parte dell'Unione. Questo non vuol dire che tutte le difficoltà siano superate: le diverse sensibilità culturali sono ancora molto forti. Ma "se l'UE non li integrerà, sarà qualcun'altro a farlo", secondo Orban, che ha concluso il suo intervento citando la Croazia, che "può essere il buon esempio per gli altri".

"La riunificazione dell'Europa non sarà completa finché i Balcani occidentali non saranno parte dell'UE", ha dichiarato il presidente della Commissione **José Manuel Barroso**, specificando però che "la prospettiva europea è nelle mani di ognuno di questi paesi. Il processo verso l'adesione dipende dai progressi che sapranno fare nelle riforme chiave".

A nome dei paesi balcanici, si è espresso il presidente del Parlamento croato **Luka Bebić**, confermando la disponibilità del suo paese a "aiutare gli altri nelle loro aspirazioni europee". Un elemento fondamentale è infatti "la cooperazione regionale", per garantire la pace, la stabilità e la prosperità. Un'attenzione particolare, infine, va rivolta allo sviluppo di infrastrutture, un modo di unire la regione oltre i confini nazionali.

³ Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo

⁴ COM (2008) 800

Un'altra relatrice, **Sonja Biserko**, direttrice del Gruppo di Helsinki per i diritti umani in Serbia, ha messo l'accento sui problemi aperti. I Balcani occidentali non hanno ancora "sfruttato a pieno il loro potenziale". Alcuni Stati sono fragili, e permangono "le tensioni etniche". Il consolidamento delle istituzioni e la transizione verso un'economia di mercato sono molto lenti, mentre le elite politiche non sono in grado di guidare le riforme.

Secondo la Biserko serve un approccio nuovo, per cui le riforme partano a livello locale e cittadini possano sentire "di appartenere alla famiglia europea". L'idea dello Stato di diritto e della democrazia deve essere rafforzata, anche per prevenire gli estremismi.

Il Processo di stabilizzazione ed associazione

Attualmente le relazioni tra l'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali si svolgono prevalentemente nel quadro del **Processo di stabilizzazione ed associazione (PSA)**, istituito nel 1999. Il processo è la cornice entro cui diversi strumenti sostengono gli sforzi compiuti da questi paesi nella fase di transizione verso democrazie ed economie di mercato stabili; come già anticipato, nel lungo periodo la prospettiva è quella della **piena integrazione nell'Unione europea**, sulla base delle previsioni del Trattato sull'Unione europea e dei criteri di Copenaghen.

I principali elementi dell'impegno di lungo termine nella regione sono stati proposti in una comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999⁵ ed approvati dal Consiglio il 21 giugno dello stesso anno. Successivamente, il Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000 ha suggellato il PSA, ottenendo il consenso della regione su un insieme definito di obiettivi e condizioni. Gli strumenti che compongono il processo di stabilizzazione ed associazione, formalizzati in quell'occasione, sono stati successivamente arricchiti da elementi ispirati al processo di allargamento nel giugno 2003, con l'approvazione da parte del Consiglio europeo della cosiddetta "Agenda di Salonicco". Elaborata sulla base di una comunicazione della Commissione di maggio 2003⁶, l'Agenda propone una serie di iniziative per sostenere e migliorare il processo di integrazione europeo, tra le quali in particolare: promozione della cooperazione parlamentare, anche con la creazione di commissioni parlamentari congiunte con tutti i paesi aderenti al PSA; istituzione dei partenariati europei, ispirati ai partenariati per l'adesione relativi ai paesi candidati; rafforzamento delle istituzioni, attraverso l'utilizzo dello strumento del gemellaggio⁷ e la fornitura di un'assistenza tecnica ulteriore; promozione del dialogo politico e della cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza comune; partecipazione dei paesi della regione alle agenzie e ai programmi comunitari; cooperazione nella lotta al crimine organizzato.

Lo stato di avanzamento del processo viene costantemente seguito dalla Commissione che, attraverso la pubblicazione di una **relazione annuale**, fornisce indicazioni sui progressi realizzati dai paesi dei Balcani occidentali rispetto alla situazione dell'anno precedente. Tale relazione rappresenta l'indicatore principale per valutare se ciascun paese sia pronto per una relazione più stretta con l'UE.

⁵ Comunicazione sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Albania) (COM (1999)235).

⁶ COM (2003) 285, I Balcani e l'integrazione europea, del 25 maggio 2003.

⁷ Creato per i paesi candidati, lo strumento del gemellaggio prevede il distacco di funzionari degli Stati membri presso le autorità omologhe dei paesi interessati.

Le componenti principali del PSA sono quattro: accordi di stabilizzazione ed associazione, elevato livello di assistenza finanziaria, misure commerciali e dimensione regionale.

a) Accordi di stabilizzazione ed associazione

Lo strumento operativo del PSA è costituito dalla stipula, con ciascun paese della regione, di un accordo di stabilizzazione ed associazione (ASA), basato sul rispetto dei principi democratici e degli elementi fondanti del mercato unico europeo.

Per ciascun paese, la Commissione è chiamata a valutare l'opportunità di avviare i negoziati per un accordo di stabilizzazione ed associazione sulla base di diversi criteri: il grado di compatibilità con le condizioni poste dal PSA; il funzionamento generale del paese; l'esistenza di una politica commerciale unitaria; i progressi nelle riforme settoriali.

Accordi di stabilizzazione ed associazione sono già in vigore con la Croazia⁸, con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia⁹, con l'Albania¹⁰ e – dal 1° maggio 2010 - con il Montenegro (15 ottobre 2007). L'accordo è stato firmato con la Bosnia Erzegovina (16 giugno 2008)¹¹. Il 29 aprile 2008 – a margine della riunione del Consiglio affari generali e relazioni esterne - UE e Serbia hanno firmato l'accordo di stabilizzazione ed associazione che, come deciso dal Consiglio, verrà sottoposto ai parlamenti di tutti gli Stati membri per la ratifica¹². Inoltre, il Consiglio ha ribadito che la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia "è un elemento essenziale" dell'ASA. Contestualmente è stato firmato un **accordo interinale, che di norma consente l'applicazione immediata di alcune disposizioni prima dell'entrata in vigore dell'accordo vero e proprio. Nel caso della Serbia, invece, l'attuazione dell'accordo interinale è stata subordinata alla piena cooperazione con il tribunale dell'Aja. Soltanto il 1° febbraio 2010, a seguito della valutazione positiva del procuratore generale del Tribunale penale per la ex Jugoslavia, è stata data attuazione all'accordo interinale.**

La situazione del Kosovo non consente al momento di negoziare alcun accordo.

b) Assistenza finanziaria

Per il periodo **2000-2006** l'UE ha stanziato in favore dei Balcani occidentali circa **cinque miliardi di euro**¹³. L'assistenza comunitaria, originariamente destinata agli interventi relativi alle infrastrutture ed alle misure di stabilizzazione democratica (ivi compresi gli aiuti ai profughi), ha gradualmente spostato l'accento sul potenziamento istituzionale e sulle iniziative in materia di giustizia e affari interni.

A partire dal 1° gennaio 2007 l'assistenza finanziaria ai paesi dei Balcani occidentali viene fornita attraverso il **nuovo strumento di preadesione, denominato IPA**, che sostituisce i precedenti programmi.

Come risulta dal **quadro finanziario** multiennale predisposto dalla Commissione per il periodo dal 2007 al 2012, i paesi dei Balcani occidentali beneficeranno di assistenza per un totale di circa 5,17

⁸ Il 29 ottobre 2001 la Croazia e l'UE hanno concluso l'Accordo di stabilizzazione ed associazione, che è entrato in vigore il 1° febbraio 2005.

⁹ Il 23 febbraio 2004, UE ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia hanno firmato l'Accordo di stabilizzazione ed associazione, che è entrato in vigore il 1° aprile 2004.

¹⁰ L'ASA tra UE e Albania è stato firmato il 19 novembre 2008.

¹¹ L'accordo – che è stato ratificato da tutti gli Stati membri - deve essere ancora ratificato dall'UE. L'Italia ha ratificato l'accordo con la legge 97/10 dell'8 giugno 2010.

¹² L'accordo è stato ratificato, oltre che dalla Serbia, da Austria (13 gennaio 2011), Bulgaria (12 agosto 2010), Danimarca (4 marzo 2011), Estonia (19 agosto 2010), Grecia (10 marzo 2011), **Italia (13 agosto 2010)**, Lussemburgo (21 gennaio 2011), Malta (6 luglio 2010), Portogallo (4 marzo 2011), Repubblica ceca (28 gennaio 2011), Repubblica di Cipro (26 novembre 2010), Repubblica slovacca (11 novembre 2010), Slovenia (7 dicembre 2010), Spagna (21 giugno 2010), Svezia (15 aprile 2011) e Ungheria (16 novembre 2010).

¹³ La cifra indica l'ammontare complessivo dell'assistenza finanziaria fornita dall'UE sia ai singoli paesi sia a livello regionale.

miliardi di euro, di cui: 1.183,6 milioni di euro alla Serbia; 167 al Montenegro; 465,1 al Kosovo; 550,3 alla Bosnia Erzegovina e 498 all'Albania¹⁴. Saranno considerati particolarmente prioritari la costruzione dello Stato, lo Stato di diritto, la riconciliazione, la riforma amministrativa e giudiziaria, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e le riforme economiche.

c) Misure commerciali

Nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha dichiarato che la conclusione di accordi di stabilizzazione e di associazione con i paesi dei Balcani occidentali doveva essere preceduta da una **liberalizzazione asimmetrica degli scambi**. Conformemente a questa dichiarazione, il regolamento del Consiglio n. 2007/2000 del 18 settembre 2000 prevede misure commerciali eccezionali, stabilendo che i prodotti originari dei paesi della regione possono essere importati nella Comunità senza restrizioni quantitative e in esenzione dai dazi doganali o da altre imposte di effetto equivalente.

Il 22 febbraio 2010, in vista della scadenza di tale regime preferenziale - fissata al 31 dicembre 2010 - la Commissione ha presentato una proposta di regolamento volta a prolungare il sistema fino al 2015¹⁵. La proposta, che segue la procedura di codecisione, dovrà essere approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

d) Dimensione regionale

Il PSA non è semplicemente un processo bilaterale tra l'UE e ciascun paese della regione. Già in occasione del Vertice UE-Balcani di Zagabria del 2000, le Parti hanno posto una grande enfasi sulla centralità della **cooperazione regionale** nell'ambito del processo.

In materia di cooperazione regionale, i principali obiettivi della politica dell'UE sono:

- incoraggiare i paesi della regione a sviluppare relazioni reciproche comparabili a quelle esistenti tra gli Stati membri;
- creare una rete di accordi bilaterali di libero scambio, eliminando qualsiasi barriera alla circolazione dei beni nella regione;
- integrare gradualmente i Balcani occidentali nelle reti infrastrutturali della vicina Europa in materia di trasporti, energia, gestione delle frontiere;
- promuovere la collaborazione tra i paesi della regione in materia di crimine organizzato, immigrazione e altre forme di traffico illegale.

Il pacchetto allargamento e le relazioni periodiche

Il 9 novembre 2010 la Commissione ha presentato l'annuale pacchetto allargamento, composto dalla comunicazione **Strategia dell'allargamento 2010-2011** (COM (2010) 660), e dalle relazioni sui progressi compiuti dai singoli paesi, candidati e potenziali candidati nel periodo di riferimento (1° ottobre 2009-30 settembre 2010).

Per quanto riguarda la regione dei Balcani, la Commissione ricorda che in occasione della riunione ministeriale UE-Balcani occidentali tenutasi a Sarajevo il 2 giugno 2010, **l'UE ha ribadito il proprio impegno inequivocabile** nei confronti della prospettiva europea di questi paesi. Il futuro dei Balcani occidentali è legato all'Unione europea.

Secondo la Commissione, nel corso dell'ultimo anno **i paesi dei Balcani occidentali si sono avvicinati all'adesione all'UE** grazie ai progressi conseguiti, sebbene non uniformemente, nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei criteri e delle condizioni stabiliti. La Commissione rileva che i progressi della Croazia confermano la validità del

¹⁴ I restanti 2,3 miliardi di euro sono distribuiti tra la Croazia, la ex Repubblica iugoslava di Macedonia e i programmi regionali multi beneficiari.

¹⁵ COM (2010) 54

processo di stabilizzazione e associazione per i Balcani occidentali come strategia finalizzata all'adesione; i progressi degli altri paesi dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE dipendono ugualmente dal ritmo delle loro riforme politiche ed economiche. Secondo la Commissione la **cooperazione regionale** è un elemento essenziale del processo di stabilizzazione e di associazione: i Balcani occidentali hanno fatto notevoli progressi in termini di cooperazione regionale, che non devono essere sminuiti dalle divergenze in merito al Kosovo.

Si osservano inoltre progressi considerevoli verso la **liberalizzazione del visto**. La Commissione ricorda che alla fine del 2009, l'UE ha abolito l'obbligo del visto per la Serbia, il Montenegro e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, che si sono dimostrati in grado di conformarsi ai parametri fissati in settori come la sicurezza dei documenti di viaggio, la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo, l'ordine pubblico e la sicurezza nonché il rispetto dei diritti umani. Posteriormente alla pubblicazione del pacchetto allargamento, l'obbligo del visto è stato abolito anche per la Bosnia-Erzegovina e l'Albania. Quanto al Kosovo, è stata adottata una legge sulla riammissione e sono stati intensificati gli sforzi per la reintegrazione dei rimpatriati, spianando la via al dialogo sulla liberalizzazione del visto.

Secondo la Commissione, le **questioni bilaterali** – che non devono bloccare il processo di adesione - devono essere risolte dalle parti interessate in uno spirito di buon vicinato e tenendo conto degli interessi globali dell'UE. L'UE è pronta a facilitare la ricerca di soluzioni e a sostenere le iniziative connesse, ma la regione deve liberarsi dal retaggio dei passati conflitti, sfruttando i recenti sviluppi positivi in termini di riconciliazione. Le relazioni di buon vicinato rimangono infatti di fondamentale importanza.

Per quanto riguarda i singoli paesi, la Commissione ricorda che la **Croazia** ha fatto buoni progressi verso la conformità con i criteri di adesione e i negoziati di adesione sono entrati nella fase finale. La piena collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia rimane una condizione indispensabile perché la Croazia progredisca verso l'adesione, in linea con il quadro negoziale. La Commissione ritiene che i negoziati debbano essere conclusi solo quando la Croazia avrà soddisfatto gli ultimi parametri fissati per la chiusura, in particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, compresa la lotta alla corruzione, di modo che l'UE non debba prendere in considerazione il ricorso a un meccanismo di cooperazione e verifica dopo l'adesione. La Commissione seguirà attentamente i progressi della Croazia relativamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali e valuterà la situazione nella prima parte del 2011.

Secondo la Commissione, l'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia** continua a soddisfare in misura sufficiente i criteri politici. Il paese ha compiuto ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, nei principali settori di riforma, ma dovrà adoperarsi con impegno per quanto riguarda, in particolare, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione. La Commissione **ribadisce la propria raccomandazione** di avviare negoziati per l'adesione all'Unione europea con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. È di fondamentale importanza che si mantengano relazioni di buon vicinato raggiungendo fra l'altro, sotto l'egida dell'ONU, una soluzione alla questione del nome che possa essere accettata da entrambi i paesi.

La **Serbia** ha chiesto di aderire all'UE nel dicembre 2009, e nell'ottobre 2010 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare il suo parere in merito. La Serbia ha continuato ad attuare il suo programma di riforme politiche e a costituire un *track record* di attuazione dell'accordo interinale. Il paese si trova in una posizione favorevole per soddisfare i requisiti dell'ASA. **Secondo la Commissione, la Serbia ha fatto passi importanti** verso la riconciliazione nella regione. Il paese deve adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. La Serbia ha continuato a collaborare con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, ma gli ultimi due ricercati sono

ancora latitanti. La piena collaborazione con il Tribunale rimane una condizione essenziale per l'adesione all'UE, come stabilito nelle conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 2010. La Serbia deve assumere un atteggiamento più costruttivo riguardo alla partecipazione del Kosovo al commercio e alla cooperazione regionali. Occorre rafforzare la collaborazione con la missione EULEX per lo Stato di diritto relativamente al Kosovo settentrionale.

In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale ONU, l'UE faciliterà un processo di dialogo tra Belgrado e Pristina per promuovere la cooperazione, progredire verso l'UE e migliorare le condizioni di vita della popolazione.

Il processo di decentramento in **Kosovo** è progredito in misura considerevole, la collaborazione con EULEX è migliorata e il governo è maggiormente in grado di attuare l'agenda europea e la politica di riforma del Kosovo. Sussistono tuttavia serie difficoltà per quanto riguarda lo Stato di diritto, ivi compresi la pubblica amministrazione e il settore giudiziario, nonché la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al riciclaggio del denaro. Sussistono preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. Le autorità devono assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

La Commissione sostiene le iniziative indicate nella sua comunicazione sul Kosovo dell'ottobre 2009, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2009. La Commissione si compiace dei recenti progressi compiuti dal Kosovo con l'adozione della normativa sulla riammissione e l'elaborazione di un piano d'azione sul reinserimento dei rimpatriati, per il quale sono state stanziare le risorse necessarie. Se l'attuazione del piano d'azione proseguirà senza interruzioni, la Commissione si impegna ad avviare tra breve **un dialogo sulla liberalizzazione del visto**. La Commissione sta aiutando il Kosovo a creare le condizioni necessarie per un eventuale accordo commerciale con l'UE. Quando il Kosovo si sarà conformato ai pertinenti requisiti, la Commissione proporrà direttive di negoziato per un accordo commerciale. La Commissione proporrà di aprire al Kosovo la partecipazione a programmi pertinenti dell'Unione come il programma "L'Europa per i cittadini" e il programma "Cultura". La Commissione proporrà direttive di negoziato per un accordo quadro a tal fine.

Quanto alla **Bosnia-Erzegovina**, deve formare un governo che si impegni a favorire il "futuro europeo" del paese e ad accelerare le riforme necessarie a tal fine. Inoltre secondo la Commissione, la Bosnia-Erzegovina deve prendere con urgenza i primi provvedimenti necessari per allineare la costituzione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e migliorare l'efficienza delle istituzioni. Il paese deve essere in grado di adottare, attuare e applicare le leggi e le norme dell'UE. Per quanto riguarda gli obblighi internazionali, il paese deve assolutamente progredire verso il conseguimento degli obiettivi e il rispetto delle condizioni fissati per la chiusura dell'ufficio dell'Alto rappresentante (OHR). L'UE rafforzerà la propria presenza in loco per aiutare la Bosnia-Erzegovina a realizzare gli obiettivi del programma UE.

Nell'ambito del pacchetto allargamento la Commissione ha anche adottato i pareri sulle richieste di adesione presentate da Montenegro e Albania. A tale proposito, la Commissione **raccomanda** di avviare negoziati di adesione con il **Montenegro** e l'**Albania** quando questi paesi avranno raggiunto il necessario grado di conformità con i criteri di adesione stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. In particolare, il Montenegro e l'Albania devono realizzare le priorità fondamentali specifiche indicate in ciascun parere. Mentre **raccomanda** al Consiglio di concedere al **Montenegro** lo **status di paese candidato**¹⁶, la Commissione esorta l'Albania a compiere maggiori sforzi per consolidare i progressi fatti finora. La relazione della Commissione su entrambi i paesi contenuta nel pacchetto

¹⁶ Lo *status* di paese candidato è stato concesso al paese dal Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010.

allargamento del 2011 verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.

La comunicazione del 5 marzo 2008

Nel quadro del Processo di stabilizzazione ed associazione, il 5 marzo 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione "**Balcani occidentali: rafforzare la prospettiva europea**"¹⁷, con cui ha proposto nuove iniziative e ha potenziato quelle esistenti per sostenere lo sviluppo politico ed economico dei paesi della regione. Successivamente, il 3 febbraio 2010 in un documento di lavoro ha dato conto dei progressi compiuti fino a quel momento. Una delle iniziative proposte riguarda **l'eliminazione dei visti** per i cittadini dei Balcani occidentali che viaggiano in Europa, che – come ricordato in precedenza – si è concluso dal momento che tutti i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali **possono viaggiare senza visto nell'area Schengen**. Tra le altre iniziative proposte si segnalano:

- **maggiore sostegno allo sviluppo della società civile e al dialogo.** La Commissione ha deciso di istituire un **nuovo fondo** nell'ambito dello strumento finanziario IPA che abbraccia i seguenti settori: diritti umani, uguaglianza di genere, inclusione sociale, salute, ambiente, cultura e protezione dei consumatori. Il fondo **finanzia tre tipi di attività: sostegno alle iniziative locali di *capacity building*; promozione dei contatti fra gruppi** di giornalisti, giovani politici, leader dei sindacati, insegnanti e le **istituzioni dell'UE**; **sostegno ai partenariati e alle reti** fra organizzazioni della società civile, sindacati, partner sociali e organizzazioni professionali nei paesi beneficiari e loro controparti nell'UE. Una conferenza della società civile di inaugurazione del nuovo fondo si è tenuta a Bruxelles il 17 e 18 aprile 2008;
- **rafforzamento della cooperazione regionale.** La Commissione continuerà a sostenere i diversi quadri di cooperazione, tra i quali l'Accordo di libero scambio dell'Europa centrale (CEFTA)¹⁸; il Trattato sull'energia¹⁹, lo spazio aereo comune²⁰. Sulla base della proposta della Commissione e dopo l'approvazione da parte del Consiglio del mandato negoziale, sono stati avviati nel giugno 2008 i negoziati per un trattato sulla comunità dei trasporti. Obiettivo del trattato è quello di istituire un mercato delle infrastrutture e dei trasporti terrestri e marittimi e di allineare la legislazione dei paesi della regione all'*acquis* comunitario in materia;
- **azioni transfrontaliere coordinate** per fronteggiare eventuali disastri nella regione, come evidenziato dai vasti incendi verificatisi nell'estate del 2007;
- **ulteriore apertura di programmi e agenzie europei** alla partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali, per favorire contatti e cooperazione tra istituzioni scientifiche ed educative, in materia di scienza e ricerca, istruzione, cultura, giovani, occupazione e temi sociali, protezione dell'ambiente, giustizia;

¹⁷ COM (2008) 127.

¹⁸ Il CEFTA, creato nel 1992 da Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, è stato successivamente esteso a Slovenia, Romania, Bulgaria, Croazia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Dopo l'adesione all'Unione europea della maggior parte dei suoi membri, il 19 dicembre 2006 il CEFTA è stato esteso a Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania e Moldavia.

¹⁹ Il Trattato sull'energia, firmato nell'ottobre 2005, istituisce una comunità energetica tra l'UE e i paesi dell'Europa sud-orientale. Modulato sulla base della Comunità del carbone e dell'acciaio, il trattato è inteso a creare un **mercato integrato dell'elettricità e del gas** in una serie di paesi dell'**Europa sud-orientale** che non fanno parte dell'Unione europea attraverso un assetto normativo e commerciale stabile.

²⁰ Nel dicembre 2005 la Commissione Europea e i paesi dell'Europa sud orientale hanno raggiunto un accordo relativo a regole e standard comuni sulla sicurezza e sulla completa liberalizzazione del traffico aereo.

- **incremento del numero delle borse di studio** per gli studenti dei Balcani occidentali che vengono a studiare in Europa;
- **sostegno alla stabilizzazione e alle riforme economiche nella regione.** A tale proposito la Commissione segnala in particolare che i paesi candidati hanno elaborato programmi economici di preadesione che contengono le loro proposte di riforma; da dicembre 2006, inoltre, i paesi candidati potenziali preparano programmi economici e finanziari annuali che vengono valutati dalla Commissione; la Commissione intrattiene un dialogo economico bilaterale regolare con i paesi in questione;
- **cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali.** La Commissione si è impegnata a migliorare il coordinamento con la Banca europea per gli investimenti (**BEI**), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (**BERS**) e le altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI) che sostengono la modernizzazione e lo sviluppo nei Balcani occidentali. A novembre 2007, la Commissione ha inoltre deciso, di concerto con la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, di creare una **linea di credito per i progetti infrastrutturali nei Balcani occidentali**. La linea di credito - partita con una dotazione di 16 milioni di euro - contribuisce alla preparazione di progetti d'investimento per i trasporti, l'energia, l'ambiente e le infrastrutture sociali, da finanziare mediante sovvenzioni e prestiti. Il 21 ottobre 2009, la Commissione, la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, insieme alle altre IFI e agli altri donatori, hanno raggiunto un accordo sull'istituzione di un quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali, onde rafforzare l'armonizzazione e la cooperazione per gli investimenti a favore dello sviluppo socioeconomico della regione²¹;
- **il sostegno alle piccole e medie imprese.** Dal 2006 la Commissione partecipa al **Fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE)**²² che fornisce strumenti di credito alle banche commerciali e alle istituzioni finanziarie non bancarie per sostenere lo sviluppo delle microimprese e venire in aiuto alle famiglie²³. Sono state inoltre organizzate diverse attività, tra cui valutazioni strategiche e riunioni regionali, nell'ambito della *Carta europea delle piccole imprese*²⁴, che è stata prorogata fino al 2009 per i Balcani occidentali. Si stanno integrando i paesi della regione nella *Enterprise Europe Network*, la nuova rete dell'UE che fornisce servizi di supporto alle PMI. La Commissione sta infine valutando la fattibilità di iniziative future a sostegno delle piccole imprese nella regione;
- **il sostegno alla politica dell'occupazione e alle questioni sociali.** Negli ultimi anni sono state attuate, con l'aiuto della Commissione, diverse iniziative regionali in materia di politica dell'occupazione, questioni sociali e dialogo sociale. In primo luogo, nell'ambito del "processo di Bucarest"²⁵ sono proseguiti i riesami delle politiche occupazionali di ciascun paese e si è iniziato a occuparsi della salute e della sicurezza

²¹ Sull'argomento specifico del quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali sono state adottate conclusioni dal Consiglio Ecofin del 14 maggio 2008, in cui vengono segnalate le misure considerate prioritarie.

²² Si tratta di un fondo internazionale, istituito nel 2005 da un gruppo di donatori bilaterali e multilaterali.

²³ Negli ultimi due anni, l'EFSE ha erogato microcrediti a più di 65 000 piccole imprese della regione.

²⁴ La Carta europea per le piccole imprese è stata adottata dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000. La Carta raccomanda che i governi indirizzino i rispettivi sforzi strategici su dieci linee di azione che rivestono un'importanza fondamentale per l'ambiente nel quale operano le piccole imprese.

²⁵ Nell'ottobre 2003 si è tenuta a Bucarest la Conferenza Ministeriale sull'Occupazione dell'Europa Sud-orientale. A conclusione della conferenza i Ministri del Lavoro dei paesi del Patto di stabilità hanno adottato una dichiarazione in cui si impegnano a collaborare a livello regionale per affrontare le sfide dell'occupazione.

sul lavoro nonché della creazione di reti fra i servizi di collocamento pubblici. Sono state inoltre organizzate diverse riunioni e conferenze regionali in materia di occupazione, dialogo sociale e protezione sociale: ad ottobre 2007, i ministri dei Balcani occidentali competenti in materia di occupazione, lavoro e affari sociali hanno concordato priorità strategiche comuni ("conclusioni di Budva"). I ministri degli affari sociali hanno inoltre firmato una dichiarazione sul coordinamento dei regimi previdenziali ("dichiarazione di Tirana");

- **energia.** La Commissione rileva come l'approvvigionamento energetico sia di fondamentale importanza per lo sviluppo economico dell'Europa sudorientale. A tal fine ricorda la rilevanza del citato trattato sulla Comunità dell'energia, entrato in vigore a luglio 2006, con l'obiettivo di creare un quadro normativo e di mercato stabile, in grado di attrarre gli investimenti destinati alla generazione di elettricità e alle reti di trasmissione e di distribuzione. Nel 2007 è stata istituita, in collaborazione con le IFI e nel quadro dello strumento IPA, una nuova *linea di credito per l'efficienza energetica*, che la Commissione intende potenziare.

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Nella comunicazione "**Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011**" del 9 novembre 2011, la **Commissione** ha ribadito come l'applicazione dello Stato di diritto, in particolare attraverso la **riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata**, abbia un carattere prioritario nell'ambito delle condizioni che gli Stati interessati dalla politica di allargamento devono soddisfare ai fini dell'adesione all'Unione europea. In questo quadro, la comunicazione analizza la situazione attuale nei paesi dei Balcani occidentali, suggerendo linee di azione per il prossimo futuro.

La comunicazione ricorda, in particolare, come l'intensificazione delle verifiche inter pares e delle altre missioni abbia permesso a giudici, pubblici ministeri e altri esperti degli Stati membri competenti in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere e migrazioni di avere contatti diretti con i loro omologhi. Una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia nella regione, con gli **Stati membri dell'UE** e con **Europol, Eurojust e Frontex** ha fornito strumenti importanti per lottare contro la criminalità transnazionale nel periodo preadesione.

La Commissione valuta positivamente i **recenti sviluppi in materia di cooperazione giudiziaria** in diversi paesi dei Balcani occidentali: sarebbero stati conclusi **nuovi accordi bilaterali**, in particolare tra Serbia e Albania, riguardanti la **cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria reciproca** e l'applicazione reciproca delle sentenze nei casi penali; la Croazia e la Serbia hanno firmato un **accordo di estradizione reciproca** ai fini di azioni penali o dell'applicazione di sentenze di reclusione in casi di criminalità organizzata e corruzione. La Commissione ritiene peraltro che la cooperazione giudiziaria risulterebbe molto più proficua se si estendessero le possibilità di estradizione a tutti i casi di reati gravi, compresi i crimini di guerra.

Particolare attenzione è riservata dalla Commissione europea agli aspetti relativi alla **libertà di espressione e dei media**, quale parte integrante di qualsiasi regime democratico. La comunicazione rileva in proposito che in molti paesi dei Balcani occidentali proseguono le minacce e le aggressioni fisiche a danno di giornalisti: in alcuni paesi, la **diffamazione** sarebbe tuttora considerata un reato o darebbe luogo ad ammende eccessivamente elevate; in molti paesi **l'indipendenza dei media**, comprese le emittenti pubbliche, sarebbe soggetta a ingerenze politiche e l'indipendenza della stampa subirebbe indebite pressioni politiche ed economiche. La Commissione si è peraltro impegnata a monitorare attentamente i progressi

compiuti, concentrandosi in particolare su aspetti come **il quadro legislativo e la sua conformità con gli standard europei**, soprattutto per quanto riguarda la diffamazione, il dovere delle autorità di reprimere debitamente tutti gli attacchi a danno di giornalisti, la creazione di organismi autonomi e il loro contributo ad una maggiore professionalità, il ruolo delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle democrazie pluralistiche e lo sviluppo di reti transfrontaliere per potenziare l'elaborazione di relazioni nell'intera regione, così da migliorare la comprensione reciproca.

La Comunicazione si sofferma infine sulle prospettive future nei **singoli paesi**.

In particolare per quanto riguarda la **Croazia**, la Commissione ritiene che essa debba ancora soddisfare i parametri fissati per la chiusura del capitolo **sistema giudiziario e diritti fondamentali**, costituendo in particolare il necessario track record per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il rispetto e la tutela delle minoranze, ivi compreso il rientro dei profughi, i processi per crimini di guerra e la piena collaborazione con il **Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia**, risolvendo anche la questione dell'accesso ai documenti da parte del Tribunale.

Relativamente alla **Ex Repubblica iugoslava di Macedonia**, la Commissione sottolinea che, dopo le ampie riforme del 2009, sarebbero stati compiuti ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, per quanto riguarda la riforma del Parlamento, della polizia, della giustizia e della pubblica amministrazione nonché il rispetto e la tutela delle minoranze. Ulteriori progressi, secondo la Commissione, risulterebbero necessari per quanto riguarda il dialogo fra esponenti politici, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, la lotta contro la corruzione, la libertà di espressione e il miglioramento del clima imprenditoriale.

Con riferimento alla **Bosnia-Erzegovina**, la comunicazione della Commissione rileva che le incompatibilità fra la costituzione nazionale e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non sarebbero state abolite, malgrado una sentenza in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il rispetto dei diritti democratici e del diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni, sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituisce un elemento essenziale dell'accordo interinale.

Per quanto riguarda la **Serbia**, la Commissione europea valuta positivamente l'attuazione del programma di riforme in materia di lotta contro la criminalità organizzata nonché i passi compiuti verso la riconciliazione nella regione, in particolare, con la Croazia e la Bosnia-Erzegovina e l'attiva collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. La Commissione ritiene peraltro che il paese debba adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.

Relativamente al **Kosovo**, la Commissione sottolinea la necessità di intensificare la lotta contro la corruzione, la criminalità organizzata e il riciclaggio del denaro. Sussisterebbero inoltre preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. La Commissione ritiene che le autorità dovrebbero assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

Un ulteriore approfondimento dei temi connessi alla cooperazione nell'area di giustizia libertà e sicurezza è contenuto nella comunicazione **“Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali”** del marzo 2008 e nel **documento di lavoro “Le attività a livello regionale nei Balcani occidentali”** del 3 febbraio 2009 (SEC(2009)128).

La comunicazione, in particolare, sottolinea che la cooperazione e le riforme in materia di giustizia, libertà e sicurezza (soprattutto per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, la riforma della magistratura e della polizia e il rafforzamento della gestione delle frontiere) rivestono particolare importanza per i Balcani occidentali,

figurando tra le priorità della loro agenda europea e assicura che a questo settore continuerà ad essere destinata una quota rilevante dell'assistenza comunitaria per la regione.

Il documento di lavoro ribadisce che i Balcani occidentali costituiscono un'area prioritaria per **Europol** e, a tale proposito, segnala che:

- Dal 2007 sono in vigore accordi strategici tra Europol e rispettivamente Albania e Bosnia-Erzegovina; l'accordo tra Europol e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è in vigore dal marzo 2008;
- accordi analoghi sono stati firmati nel settembre 2008 con il Montenegro e la Serbia;
- dal 2006 è in vigore un accordo operativo di maggiore portata tra Europol e la Croazia. La Croazia ha inoltre concluso un accordo di cooperazione con **Eurojust** a novembre 2007.

Ricordando che l'UE sostiene una stretta cooperazione tra Europol e il **Centro regionale per la lotta alla criminalità transfrontaliera della SECI**²⁶, con sede a Bucarest, la Commissione ha suggerito la conclusione di un accordo di cooperazione tra le due organizzazioni, una volta che sarà stata adottata una nuova convenzione SECI in corso di negoziazione, contenente norme sulla protezione dei dati personali²⁷.

Durante la presidenza slovena dell'UE è stata avviata l'**elaborazione** da parte dei paesi dei Balcani occidentali, con l'aiuto del centro SECI e di Europol, di **valutazioni della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Europa sudorientale** (SEE-OCTA *South East Europe Organised Crime Threat Assessments*), i cui primi risultati sono stati esposti al Consiglio Giustizia e affari interni di giugno 2008. Successivamente il SECI ha predisposto un piano di azione, anche sulla base dei questionari inviati ai paesi interessati, con l'identificazione delle priorità comuni, approvato a Brdo nell'ottobre 2008. Il centro SECI ha inoltre coordinato numerose operazioni transfrontaliere contro il **traffico di droga**.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) sta potenziando la cooperazione con numerosi paesi della regione sulla base di **intese operative** (con Albania, Serbia e Fyrom da febbraio 2009, Montenegro, da giugno 2009).

²⁶ SECI – Iniziativa di cooperazione nell'Europa sudorientale. Si tratta di una organizzazione per la cooperazione operativa regionale che collega le autorità di polizia e di dogana di dodici Stati dell'Europa sud-orientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Ex-repubblica jugoslava di Macedonia, Moldova, Romania, Serbia, Slovenia, Turchia). Il progetto è stato lanciato a Vienna nel 1995 nell'ambito della cooperazione Euro-Atlantica e l'organizzazione è divenuta operativa dal 1° novembre 2000. Numerosi sono i paesi, tra cui l'Italia, che partecipano alle riunioni e all'attività dell'organizzazione in qualità di osservatori permanenti.

²⁷ E' attualmente attivo un gruppo di esperti per la modifica dell'accordo che costituisce la base giuridica del SECI. La nuova organizzazione dovrebbe denominarsi SELEC – Centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale.

IL PROCESSO DI ADESIONE DELLA CROAZIA ALL'UE

La Croazia, dichiarata paese candidato dal Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004, ha **avviato formalmente i negoziati per l'adesione il 3 ottobre 2005**, raggiungendo una fase piuttosto avanzata già alla fine del 2008, tanto che la scorsa relazione sui progressi compiuti dalla Croazia, pubblicata dalla Commissione il 5 novembre 2008, indicava il 2009 come l'anno decisivo per la conclusione dei negoziati di adesione.

Successivamente a tale valutazione, la mancata soluzione di una controversia frontaliera tra Croazia e Slovenia, risalente al 1991 - anno in cui i due paesi proclamarono la loro indipendenza -, ha ritardato il processo negoziale in corso. A seguito dell'accordo raggiunto l'11 settembre 2009 dal primo ministro croato, Jadranka Kosor, e dal suo omologo sloveno, Borut Pahor, - anche grazie alla mediazione della Commissione - e della conseguente revoca del veto da parte della Slovenia, i negoziati di adesione sono ripresi il 2 ottobre 2009.

Nella conferenza di adesione tenutasi il 19 aprile 2011 sono stati chiusi due nuovi capitoli negoziali (agricoltura e sviluppo rurale; politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali). In totale **sono stati aperti 34 capitoli negoziali su 35²⁸**; di questi, **trenta sono quelli chiusi in via provvisoria**.

Nell'ultima **relazione sui progressi compiuti dalla Croazia** sulla via dell'adesione, pubblicata il **9 novembre 2010** nell'ambito del pacchetto allargamento, la Commissione rileva che il paese continua a rispettare i criteri politici di Copenaghen (vedi *infra*). Progressi sono stati compiuti in particolare nel rafforzamento dell'indipendenza dei giudici, con l'adozione di una nuova legislazione, e nella riduzione delle cause arretrate. La Commissione rileva inoltre che l'Ufficio per la lotta alla corruzione e al crimine organizzato prosegue le attività e i primi processi per corruzione di esponenti politici sono già in corso. La corruzione rimane tuttavia prevalente in molti settori; le nuove strutture e i nuovi strumenti non sono ancora stati pienamente sperimentati nella pratica, in particolare per quanto riguarda la capacità dei tribunali di gestire il crescente numero e la complessità dei casi. Secondo la Commissione **ulteriori sforzi devono essere fatti, in particolare per quanto riguarda riforme giudiziaria e amministrativa, diritti delle minoranze, ritorno dei rifugiati e crimini di guerra**. La riforma giudiziaria prosegue; rimangono tuttavia importanti sfide da affrontare quali l'applicazione di criteri oggettivi e trasparenti per la nomina di giudici e procuratori, l'ulteriore riduzione delle cause arretrate e la lunghezza dei processi. Come richiesto anche nell'ambito della strategia per l'allargamento fissata nel 2006, la Commissione valuterà con particolare attenzione i progressi compiuti dal paese nel settore giudiziario. Un più forte impegno politico e un migliore coordinamento tra i soggetti coinvolti sono necessari per raggiungere risultati tangibili nella riforma della pubblica amministrazione. La piena collaborazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia resta inoltre una condizione indispensabile per il progresso della Croazia nel processo di adesione, in linea con il quadro negoziale.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, secondo la Commissione la Croazia è un'economia di mercato funzionante in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, a condizione che continui ad attuare con determinazione il suo programma complessivo di riforme per ridurre le debolezze strutturali. L'economia della Croazia è stata infatti severamente colpita dalla crisi economica e

²⁸ Il capitolo 35 riguarda questioni varie che dovessero intervenire nel corso dei negoziati e che non ricadono negli altri capitoli negoziali. Per quanto riguarda la Croazia al momento non si è verificata tale necessità.

finanziaria, come è avvenuto in altri paesi della regione: è andata in recessione nel primo quarto del 2009 e non ci sono stati chiari segnali di ripresa a partire dalla metà del 2010. Disoccupazione, deficit pubblico e debito sono aumentati in maniera significativa; il forte indebitamento esterno rimane un elemento vulnerabile dell'economia. La stabilità monetaria è stata preservata dalle politiche della banca centrale e il settore finanziario ha sostenuto la crisi relativamente bene. L'Economic Recovery Programme del governo croato ha dato alla politica economica un orientamento di medio termine, ma necessita di essere attuato in maniera effettiva. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire il deficit e incrementare l'efficacia della spesa pubblica. Il miglioramento della procedura di bilancio resta una sfida chiave per raggiungere la sostenibilità fiscale nel medio termine.

Nella relazione la Commissione esamina la situazione per quanto riguarda i **capitoli negoziali ancora aperti**. In materia di *disposizioni finanziarie e di bilancio* la Croazia deve continuare ad adoperarsi per creare tutte le strutture amministrative necessarie per la gestione e il controllo dei fondi UE.

La Croazia deve ancora soddisfare i parametri fissati per la chiusura del capitolo *sistema giudiziario e diritti fondamentali*, in particolare deve predisporre la tabella di marcia sulle iniziative in materia di indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, rispetto e tutela delle minoranze, ivi compreso il rientro dei profughi, processi per crimini di guerra e piena collaborazione con l'ICTY. In materia di *concorrenza*, la Croazia deve adottare piani di ristrutturazione per i cantieri navali in linea con l'*acquis*.

Considerati i risultati conseguiti per quanto riguarda il rispetto dei parametri e degli impegni assunti nei negoziati di adesione, secondo la Commissione la Croazia è a buon punto in termini di conformità con i criteri legati all'*acquis*, come dimostrano le tabelle di controllo elaborate dalla Commissione per i capitoli provvisoriamente chiusi.

La Commissione continuerà comunque a verificare il rispetto degli impegni fino all'adesione, avvalendosi di tutti gli strumenti disponibili, comprese le verifiche *inter pares* e le strutture istituite dall'accordo di stabilizzazione e di associazione.

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria, la Commissione segnala che per il **2010** la Croazia ha beneficiato nell'ambito dello strumento di preadesione (IPA) di **154 milioni di euro** che sono stati destinati in particolare al rafforzamento delle istituzioni e ai preparativi per l'attuazione della politica agricola comune e della politica di coesione dell'UE. Per gli anni successivi (**2010-2012**) la Commissione ha previsto in favore del paese un'allocazione finanziaria totale di **oltre 316 milioni di euro**. La Croazia ha inoltre beneficiato, insieme agli altri paesi dei Balcani occidentali, di un pacchetto anticrisi ammontante a 200 milioni di euro. Si ricorda infine che il Consiglio dell'8 dicembre 2009 ha approvato il pacchetto finanziario per l'adesione della Croazia, ammontante a quasi 2 miliardi di euro per gli anni 2012 e 2013.

La relazione intermedia

Come preannunciato nella relazione di novembre 2010, il 2 marzo 2011 la Commissione ha presentato una **relazione intermedia sui progressi compiuti dalla Croazia nell'ambito del capitolo 23, sistema giudiziario e diritti fondamentali**. Secondo la Commissione, benché abbia compiuto considerevoli progressi nel settore, la Croazia deve tuttora:

- predisporre una convincente tabella di marcia su regole di reclutamento e nomina di giudici e procuratori, basate sull'applicazione di criteri uniformi, trasparenti e oggettivi;

- ridurre ulteriormente il numero delle cause arretrate, in particolare di quelle civili, e la loro eccessiva lunghezza;
- procedere con i processi nazionali ai criminali di guerra, in particolare attraverso l'attuazione della sua nuova strategia in materia e l'uso sistematico di corti specializzate;
- dimostrare l'efficace gestione di un numero sufficiente di casi di corruzione, nei rilevanti stadi della procedura (investigazione, perseguimento e attuazione della sentenza);
- dimostrare l'efficace applicazione della legislazione in materia di trasparenza negli appalti pubblici
- con riguardo alla legge sul finanziamento dei partiti, chiarire le regole sulla supervisione dei contributi privati e dimostrare la capacità amministrativa di applicare la legislazione;
- definire un piano di lungo termine per il pieno rispetto degli obblighi derivanti dall'Atto costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali e per risolvere il problema della loro sotto rappresentanza nel settore pubblico;
- attuare pienamente gli obiettivi fissati per il 2009 in materia di reintegro delle proprietà dei profughi;
- rafforzare ulteriormente l'ufficio Ombudsman in termini di personale e di bilancio.

In conclusione, su tali basi la Commissione:

- incoraggia la Croazia a raddoppiare gli sforzi per rispettare le richieste avanzate dall'UE nel giugno 2010, all'apertura del capitolo negoziale;
- proseguirà l'attenta valutazione dei progressi e fornirà ulteriore sostegno al paese attraverso assistenza finanziaria e tecnica.

La risoluzione del Parlamento europeo

Il 16 febbraio 2011 il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza una **risoluzione sulla Croazia**, in cui esprime la convinzione che i negoziati di adesione con la Croazia possano essere completati nella prima metà del 2011 a patto che continuino a essere perseguite con risolutezza le necessarie riforme, in particolare quelle che servono a combattere la corruzione, garantire il ritorno dei rifugiati e realizzare la ristrutturazione dei cantieri navali. In merito ai progressi realizzati, il PE sottolinea gli sforzi compiuti da Zagabria per riformare la costituzione, il potere giuridico e migliorare la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.

Il Parlamento europeo riconosce inoltre l'impegno del governo croato nella lotta contro la corruzione, evidente ad esempio nei casi dei processi che vedono coinvolti due ex ministri ed ex primo ministro, fenomeno che tuttavia "continua a costituire un grave problema generale". Gli eurodeputati pertanto chiedono all'OLAF, l'ufficio europeo anti-frode, di "cooperare strettamente con le autorità croate, al fine di fare luce sulla potenziale corruzione secondaria che può essere generata all'interno delle istituzioni dell'UE".

Secondo il PE anche le riforme sul sistema giudiziario devono proseguire, in particolare continuando il perseguimento dei crimini di guerra e migliorando i programmi di protezione dei testimoni.

In generale, secondo il PE ci sono stati progressi sulla questione spinosa del ritorno in patria dei rifugiati, in particolare grazie a una diminuzione dell'ostilità verso i serbi che rientrano nel paese. Tuttavia, la risoluzione indica che i rifugiati devono avere la possibilità di ottenere un permesso di residenza permanente ed essere sostenuti da progetti di reinserimento, per permettere così a migliaia di serbi di fare ritorno.

Il governo croato deve accelerare il processo di ristrutturazione e privatizzazione dei cantieri navali, prerequisito essenziale per chiudere in tempo il "capitolo" relativo alla concorrenza nei negoziati di adesione.

Il PE esprime infine preoccupazione per la convinzione della maggioranza dei cittadini croati che l'adesione all'UE non porterebbe vantaggi al paese, secondo quanto illustra una recente indagine dell'Eurobarometro. Chiede quindi al governo e alla società civile di mobilitarsi "affinché i croati comprendano che il progetto europeo appartiene anche a loro".

Accordo di stabilizzazione ed associazione

Le relazioni contrattuali tra UE e Croazia sono regolati dall'Accordo di stabilizzazione ed associazione, in vigore dal 1° febbraio 2005, nell'ambito del processo di stabilizzazione ed associazione che dal 1999 costituisce il quadro delle relazioni fra l'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali.

Il processo è la cornice entro cui diversi strumenti – accordi di stabilizzazione ed associazione, misure commerciali, elevato livello di assistenza finanziaria, dimensione regionale - sostengono gli sforzi compiuti da questi paesi nella fase di transizione verso democrazie ed economie di mercato stabili.

L'accordo - basato sul rispetto dei principi democratici e degli elementi fondanti del mercato unico europeo - si prefigge di integrare le economie della regione con quelle dell'UE, attraverso la graduale realizzazione di un'area di libero scambio e l'attuazione delle politiche connesse, tra le quali concorrenza, aiuti di stato, proprietà intellettuale. Per le aree in cui l'accordo non richiede obblighi specifici di adeguamento all'*acquis* comunitario, sono comunque previste forme di cooperazione e dialoghi specializzati. Gli accordi sono modulati sulle esigenze di ciascun paese, benché l'obiettivo finale sia il medesimo: la piena realizzazione di un'associazione formale con l'UE.

Le fasi del processo di allargamento dell'UE

Al momento, oltre alla Croazia, i **paesi candidati sono Turchia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Islanda e Montenegro**. Il primo ha avviato i negoziati di adesione nel 2005, contestualmente alla Croazia; per quanto riguarda il secondo, il 14 ottobre 2009 la Commissione ha presentato la raccomandazione favorevole all'apertura dei negoziati, su cui si esprimerà il Consiglio. Il 27 luglio 2010 sono stati avviati ufficialmente i negoziati di adesione con l'Islanda. Il Montenegro ha ottenuto lo status di paese candidato in occasione del Consiglio europeo di dicembre 2010. Si ricorda inoltre che **Albania** (28 aprile 2009), e **Serbia** (22 dicembre 2009) hanno avanzato **richiesta di adesione all'UE**. Come concordato già in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Feira il 19 e 20 giugno 2000, i paesi dei Balcani occidentali sono "candidati potenziali all'adesione all'Unione europea".

In base all'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea, ogni **paese europeo** può presentare richiesta di adesione se rispetta i **valori di libertà, democrazia, Stato di diritto, uguaglianza, tutela dei diritti umani** (compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze) e **della dignità umana**, valori che sono comuni agli Stati membri. Il medesimo articolo stabilisce che sulla richiesta di adesione il Consiglio si esprime all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. A conclusione di tale procedura, è il Consiglio europeo ad attribuire lo *status* di **paese candidato**.

L'**apertura formale dei negoziati** tra gli Stati membri e lo Stato candidato avviene **sulla base di una decisione in tal senso del Consiglio europeo** e dopo l'approvazione del mandato negoziale da parte del Consiglio. All'apertura formale dei negoziati segue la fase di

screening - preliminarare all'avvio dei negoziati tecnici veri e propri - cui partecipano esperti della Commissione e dello Stato interessato. L'obiettivo dello *screening* è quello di esaminare la legislazione del paese candidato sotto il profilo della compatibilità con l'*acquis* comunitario e di tracciare, settore per settore, un itinerario per il suo recepimento. L'*acquis* comunitario è suddiviso in capitoli, organizzati per materia, su ciascuno dei quali ha luogo un negoziato separato.

Una volta che, a seguito dei negoziati, tutti i capitoli siano stati positivamente esaminati, il risultato dei negoziati confluisce in un **progetto di trattato di adesione**, in cui sono riportati le scadenze e gli accordi provvisori, nonché i dettagli sugli accordi finanziari ed eventuali clausole di salvaguardia. Se ottiene il consenso di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, il trattato viene firmato dal paese candidato e dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, quindi sottoposto a **ratifica** negli Stati membri e nel paese candidato in base alle rispettive norme costituzionali. Dopo la firma del trattato di adesione, il paese candidato diventa "**Stato aderente**" e può beneficiare di una serie di diritti provvisori prima di diventare Stato membro dell'UE. Può esprimere osservazioni su progetti di proposte, comunicazioni, raccomandazioni o iniziative dell'UE e acquisisce lo status di "osservatore attivo" in seno agli organi e alle agenzie dell'Unione, con diritto di espressione ma non di voto. È al termine del processo di ratifica, con l'entrata in vigore del trattato di adesione alla data prevista, che lo Stato aderente diventa a tutti gli effetti Stato membro dell'UE.

L'adesione può essere conseguita soltanto se il paese soddisfa i cosiddetti **criteri di Copenaghen**, stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 e rafforzati dal Consiglio europeo di Madrid del 1995:

- **criteri politici**: istituzioni stabili in grado di garantire democrazia, Stato di diritto, diritti umani e protezione delle minoranze;
- **criteri economici**: economia di mercato funzionante e capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- capacità di fare fronte agli **obblighi derivanti dall'adesione**, ivi compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria;
- adozione dell'**acquis comunitario** e sua effettiva attuazione attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

In aggiunta, come ribadito in particolare in occasione dell'apertura dei negoziati di adesione della Turchia, nei futuri allargamenti si terrà conto anche della **capacità di assorbimento dell'Unione europea**.

Nel corso del processo di adesione, l'Unione europea sostiene gli sforzi di ciascun paese attraverso una **strategia di pre-adesione** che si compone di diversi strumenti e meccanismi, tra i quali la partecipazione ai programmi, ai comitati e alle agenzie dell'UE, il dialogo politico, il programma nazionale di adozione dell'*acquis* comunitario, il cofinanziamento da parte di istituzioni internazionali, l'assistenza di preadesione²⁹. Inoltre, il livello di preparazione di ciascun paese è costantemente monitorato dalla Commissione europea, che segue i progressi compiuti sulla strada dell'adesione e suggerisce i settori prioritari di intervento. I

²⁹ A partire dal 1° gennaio 2007, nel quadro delle nuove prospettive finanziarie (2007-2013), è in vigore un unico strumento di preadesione (denominato IPA) destinato a paesi candidati e precandidati, istituito con il regolamento 1085/2006 del 17 luglio 2006. Il nuovo strumento sostituisce i precedenti Phare (per *institution building* e coesione economica e sociale); ISPA (per ambiente e trasporti) e SAPARD (per lo sviluppo rurale) nonché lo strumento finanziario per la Turchia e il programma CARDS per i paesi balcanici e abbraccia i seguenti settori: sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale, cooperazione transfrontaliera, sviluppo regionale, sviluppo delle risorse umane, sviluppo rurale. La dotazione finanziaria dello strumento di preadesione ammonta a più di 11 miliardi di euro per l'intero periodo.

risultati dell'attività di monitoraggio e lo stato di attuazione delle riforme vengono resi pubblici attraverso relazioni periodiche.

La **strategia dell'Unione europea in materia di allargamento è stata definita alla fine del 2006 dal Consiglio europeo e resta tuttora valida.**

Nelle conclusioni adottate sull'argomento, il Consiglio europeo "conviene che la strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità e comunicazione, combinata con la capacità dell'UE di integrare nuovi membri, rappresenta la base di un rinnovato consenso sull'allargamento". Nel confermare che l'UE mantiene i suoi impegni riguardo ai negoziati in corso, il Consiglio europeo ha convenuto sui miglioramenti proposti dalla Commissione riguardo a gestione e qualità dei negoziati ed ha sottolineato che il ritmo dell'allargamento deve tener conto della **capacità dell'Unione europea di assorbire nuovi paesi**. A tale scopo, il Consiglio europeo invita la Commissione a fornire valutazioni di impatto sulle principali politiche europee nelle fasi cruciali del processo di adesione e, in particolare, nella predisposizione del parere sulla domanda di adesione dei singoli paesi.

IL PARTENARIATO ORIENTALE

Con il **partenariato orientale** - rivolto ad Armenia, Azerbaigian, Bielorussia Georgia, Moldavia e Ucraina – l'Unione europea si prefigge di **rafforzare la dimensione orientale della politica europea di vicinato (PEV)**, in modo complementare rispetto all'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo, che coinvolge i partner del vicinato meridionale.

Il **Vertice inaugurale** si è tenuto a **Praga il 7 maggio 2009**, alla presenza dei rappresentanti degli Stati membri dell'UE e dei sei paesi *partner* che, a conclusione dell'incontro, hanno approvato una dichiarazione congiunta in cui è espressa la comune volontà di attuare un partenariato più ambizioso fondato su interessi e impegni reciproci e su responsabilità condivise, nella quale sono richiamati gli aspetti qualificanti dell'iniziativa (vedi *infra*).

In particolare si segnala che nella dichiarazione congiunta i partecipanti al Vertice hanno invitato i parlamenti dell'UE e dei paesi partner ad attuare la proposta del Parlamento europeo di **istituire un'Assemblea parlamentare del vicinato orientale (EURO.NEST PA)**.

Il 15 gennaio 2009 la Conferenza dei Presidenti dei gruppi del PE ha deciso di istituire l'Assemblea parlamentare Euronest per associare il Parlamento europeo ai parlamenti di Ucraina, Moldova, Bielorussia, Armenia, Azerbaigian e Georgia.

A Euronest il Parlamento europeo fa riferimento nella risoluzione approvata il 19 febbraio 2009 sugli aspetti principali e le scelte di base della politica estera e di sicurezza comune (PESC). A proposito del partenariato orientale, il Parlamento europeo ritiene che esso debba avere una forte componente politica, di cui EURONEST, "l'Assemblea parlamentare congiunta proposta che riunisce deputati del Parlamento europeo e dei parlamenti dei paesi orientali limitrofi", dovrebbe essere parte integrante. La delegazione del Parlamento europeo si è riunita per la prima volta il 30 settembre 2009, procedendo all'elezione del proprio presidente e dei propri quattro vicepresidenti. La riunione inaugurale dell'Assemblea è fissata per il 3 maggio 2011 e dovrebbe diventare pienamente operativa nell'autunno 2011.

Sulla questione si è espressa anche la Commissione affari esteri della Camera dei deputati che, nel parere favorevole approvato il 14 luglio 2009 sulla proposta di istituzione del Partenariato orientale, ha impegnato il Governo italiano a "favorire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea nell'Assemblea parlamentare del Partenariato orientale, contrastando ogni suo eventuale riconoscimento di natura istituzionale ove tale condizione non sia assicurata". Nel citato parere la Commissione affari esteri impegna inoltre il Governo "a sostenere convintamente l'evoluzione del Partenariato orientale, ferma restando l'esigenza che esso proceda in parallelo con il Partenariato strategico con la Russia e non alteri, con riferimento alla determinazione delle risorse finanziarie, il rapporto attualmente esistente con il Partenariato euro-mediterraneo di un terzo e due terzi".

La politica europea di vicinato

Inaugurata dalla Commissione con la comunicazione "Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", presentata l'11 marzo 2003 e a più riprese rafforzata, la politica europea di vicinato è destinata a **Bielorussia, Moldova, Ucraina**, ai paesi del Mediterraneo meridionale (**Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia**) e, a seguito della decisione del Consiglio del 14 giugno 2004, anche agli Stati del Caucaso (**Armenia, Azerbaigian, Georgia**), con l'obiettivo di creare una zona di prosperità condivisa e buon vicinato. La politica europea di vicinato, nettamente distinta dalla questione della potenziale adesione all'UE, propone un nuovo approccio nei confronti dei paesi interessati: in

cambio dei progressi concreti compiuti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione effettiva di riforme politiche, economiche e istituzionali, si riconosce loro una partecipazione al mercato interno dell'UE, nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Le motivazioni dell'iniziativa

In tale contesto, la proposta di istituire il partenariato orientale è stata avanzata in occasione del Consiglio **Affari generali e relazioni esterne** del **26 maggio 2008** e approvata dal **Consiglio europeo** del 19 e 20 giugno 2008.

Negli ultimi 15 anni infatti il fronte europeo orientale è stato teatro di profondi cambiamenti: dalla conclusione degli accordi di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i partner orientali, i successivi allargamenti hanno ridotto le distanze geografiche mentre, in virtù delle riforme sostenute dalla PEV, sono andate riducendosi le differenze politiche ed economiche tra questi paesi e l'Unione.

Il rafforzamento dei rapporti dell'UE con i paesi vicini dell'Europa orientale, in modo complementare e coordinato con l'Unione per il Mediterraneo, figura tra le priorità del programma delle attività per il periodo 1° gennaio 2010 - 31 luglio 2011, presentato dalle Presidenze spagnola, belga e ungherese.

Le novità del Partenariato orientale

Allo scopo di realizzare tali obiettivi, e facendo seguito all'invito del Consiglio europeo, il 3 dicembre 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione "**Partenariato orientale**" in cui, anche sulla base di consultazioni con i paesi interessati, propone l'**approfondimento delle relazioni bilaterali** e la **realizzazione di un nuovo quadro multilaterale** di cooperazione.

Come indicato nella comunicazione, il **partenariato orientale è inteso come un ulteriore passo avanti rispetto alla PEV** e ai risultati da essa conseguiti nell'intensificare le relazioni tra l'UE e i paesi confinanti. Lo strumento attraverso il quale si propone l'avanzamento e il rafforzamento delle relazioni è costituito dagli **accordi di associazione** – che subentrerebbero a quelli di partenariato – intensificando i legami con l'UE. Nella valutazione della Commissione gli accordi sarebbero comunque flessibili e modulari in relazione alle caratteristiche e alle esigenze di ciascun partner.

Improntato all'idea di offrire quanto più possibile, nel rispetto della realtà politica e economica del paese partner interessato e del relativo stato delle riforme, il partenariato dovrebbe apportare massimi benefici ai cittadini di ciascun paese. Esso sarà incentrato sull'impegno dell'UE ad assecondare maggiormente lo sforzo riformatore dei singoli *partner*. Secondo la Commissione, è fondamentale che il partenariato si avvalga del pieno impegno politico degli Stati membri dell'UE, **nonché dei contatti e degli scambi attivi a livello parlamentare**.

Le relazioni bilaterali

Sul **versante dell'approfondimento delle relazioni bilaterali**, le principali novità dell'iniziativa si possono così riassumere:

rapporti contrattuali più stretti.

Il Partenariato orientale si prefigge di **instaurare un partenariato più ambizioso, attraverso accordi di associazione** - comprendenti accordi di libero scambio globali e approfonditi. Secondo l'articolo 310 del Trattato della Comunità europea, gli accordi di associazione sono accordi che istituiscono "un'associazione caratterizzata da diritti ed

obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari." La caratteristica di questo tipo di intese risiede nel grado piuttosto elevato di collaborazione che si pone in essere tra le parti. Secondo quanto indicato dalla Commissione nella proposta, perché i negoziati possano prendere avvio, sarà necessario un livello sufficiente di progresso in termini di democrazia, stato di diritto e tutela dei diritti umani e, più in particolare, occorrerà provare la conformità del quadro legislativo e delle prassi elettorali alle norme internazionali; il paese dovrà inoltre cooperare pienamente con il Consiglio d'Europa, l'OSCE e le agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

Attualmente le relazioni tra l'UE e i paesi interessati dal Partenariato orientale sono disciplinate da accordi di partenariato e cooperazione, con l'eccezione della Bielorussia, il cui accordo – firmato nel 1995 – non è mai entrato in vigore. In più occasioni l'UE ha manifestato alla Bielorussia la propria disponibilità a integrarla completamente nella politica di vicinato a condizione che migliorasse la situazione del paese per quanto riguarda democratizzazione, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Si ricorda che - a partire dal 5 marzo 2007 - sono già in corso i **negoziati** per un accordo rafforzato con l'**Ucraina**; a seguito dell'avvio della iniziativa del Partenariato orientale, tali negoziati sono proseguiti inserendo anche l'area di libero scambio nella piattaforma negoziale; inoltre – come segnalato dalla Commissione - tutti i capitoli relativi alla cooperazione economica sono stati provvisoriamente chiusi. Nel corso del 2010 negoziati per accordi di associazione sono stati avviati anche con Repubblica di Moldova, Azerbaigian, Armenia e Georgia, con l'obiettivo di lanciare nel più breve tempo possibile con questi paesi anche i negoziati sull'area di libero scambio.

graduale integrazione nell'economia dell'UE

Tale integrazione – ritenuta essenziale per lo sviluppo dei paesi *partner* - avverrà con ritmo diseguale, per tenere opportunamente conto del diverso livello di sviluppo economico dei singoli paesi partner, segnatamente mediante impegni giuridicamente vincolanti sul ravvicinamento delle normative. L'obiettivo finale è la creazione di una **zona di libero scambio globale e approfondita** con ogni paese partner alla quale si darà vita solo dopo l'adesione del paese interessato all'OMC. A tale proposito si ricorda che Armenia, Georgia, Moldova e Ucraina sono membri dell'OMC e che attualmente sono in corso i negoziati di adesione per Azerbaigian e Bielorussia. Gli accordi interesseranno sostanzialmente tutti gli scambi, compresi quelli energetici, e mireranno al massimo grado di liberalizzazione.

Alla luce di tale obiettivo, e in considerazione delle diseguaglianze sul piano sociale ed economico presenti all'interno dei paesi partner, la proposta della Commissione prevede l'attuazione di programmi di **sostegno allo sviluppo socioeconomico**, volti a consentire a tali paesi di ispirarsi ai meccanismi delle politiche socioeconomiche dell'UE;

misure in materia di mobilità e sicurezza.

La proposta della Commissione prevede la conclusione di "**patti in materia di mobilità e sicurezza**" volti ad intensificare le iniziative di lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e alla migrazione illegale, in linea con l'approccio definito dall'UE con il **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo** adottato dal Consiglio europeo di ottobre 2008.

Tale Patto è fondato su **cinque impegni politici principali**: organizzare l'**immigrazione legale**; combattere l'**immigrazione clandestina**, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare; rafforzare l'efficacia dei **controlli alle frontiere**; costruire una Europa dell'**asilo**, attraverso l'introduzione di una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, l'adozione di *status* uniformi per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria e l'intensificazione della cooperazione pratica tra Stati membri; creare un **partenariato globale con i paesi di origine e di transito** favorendo le sinergie tra migrazione e sviluppo.

I patti in materia di mobilità e sicurezza proposti dalla Commissione dovrebbero prevedere l'adeguamento alle normative comunitarie dei sistemi di asilo e l'istituzione di strutture di gestione integrata delle frontiere, con l'obiettivo ultimo di creare un regime di esenzione dall'obbligo del visto con tutti i partner che intendono aderirvi. La politica di **facilitazione dei visti** – che si prefigge l'obiettivo finale della completa liberalizzazione – verrà attuata in maniera graduale. Nell'ambito di tale processo la Commissione procederà ad una valutazione dei costi e benefici di una possibile **mobilità della forza lavoro** ai fini di una maggiore apertura del mercato del lavoro UE. La proposta della Commissione prevede inoltre l'elaborazione di un piano coordinato per **potenziare la copertura consolare degli Stati membri** nella regione.

Si ricorda che dal 1° gennaio 2008 sono in vigore con **Ucraina e Moldova accordi di riammissione** delle persone illegalmente residenti e di agevolazione delle procedure dei visti. La Moldova è stata scelta quale sede del primo centro comune UE per la presentazione delle domande di visto, nonché quale paese pilota con cui elaborare un "partenariato per la mobilità", che rappresenta lo strumento principale di attuazione della politica dell'UE di approccio globale alla migrazione; in seguito, nell'ambito dell'attuazione del PO accordi di facilitazione del visto e riammissione sono stati firmati con la Georgia nel corso del 2010 e negoziati per analoghi accordi sono in corso con Armenia, Azerbaigian e Bielorussia. Inoltre il partenariato per la mobilità è in corso di attuazione anche con la Georgia e in preparazione con l'Armenia. E' entrato inoltre in una fase operativa il dialogo con l'Ucraina per una futura liberalizzazione dei visti; analogo dialogo è stato autorizzato dal Consiglio nell'ottobre 2010 con la Moldova.

sicurezza energetica

Uno degli obiettivi del Partenariato orientale è quello di garantire un livello rafforzato di **sicurezza energetica** per l'Unione e per i paesi partner orientali, da raggiungersi attraverso una serie di iniziative (prevedere negli accordi di associazione disposizioni in materia di "**interdipendenza energetica**"; se del caso, concludere **memorandum d'intesa** su questioni energetiche con **Moldova, Georgia e Armenia** quali strumenti flessibili supplementari per sostenere e controllare la sicurezza della fornitura e del transito di energia; sottoscrivere un maggior impegno politico con l'**Azerbaigian**, in quanto unico partner orientale che esporta idrocarburi nell'UE). Come previsto dalla proposta della Commissione, sono stati conclusi celermente i negoziati per la partecipazione dell'Ucraina e della Moldova alla **Comunità dell'energia** – che, istituita nell'ottobre 2005, instaura un mercato integrato dell'energia elettricità e del gas tra l'Unione europea e gli Stati balcanici – mentre l'Armenia ha fatto richiesta dello *status* di osservatore. Un altro obiettivo della proposta della Commissione consiste nel fornire maggior sostegno alla **piena integrazione del mercato energetico dell'Ucraina nel mercato UE**, riconoscendo l'importanza di una valutazione soddisfacente del livello di sicurezza nucleare di tutte le centrali nucleari ucraine in funzione. E' inoltre prioritario secondo la Commissione ripristinare la rete ucraina di gasdotti e oleodotti, anche tramite un controllo più scrupoloso dell'afflusso di gas e petrolio provenienti dalla Russia.

L'importanza della sicurezza energetica è stata ulteriormente dimostrata – successivamente alla presentazione della proposta - dalla controversia tra Russia e Ucraina del gennaio 2009, che ha rivelato quanto siano dipendenti alcuni Stati membri dell'UE da un singolo paese di transito e quanto sia determinante avere relazioni con partner che possano garantire rispetto dei contratti e trasparenza nella gestione dei settori chiave.

Tra i progressi compiuti nell'attuazione del PO, nell'ottobre 2010 si sono tenuti per la prima volta sottocomitati su energia, trasporti ed ambiente con Georgia ed Armenia. La Commissione europea e la Georgia nel novembre 2010 hanno inoltre co-ospitato una

conferenza sull'energia per attrarre finanziamenti dagli istituti finanziari internazionali e dal settore privato. La cooperazione energetica con l'Azerbaijan è ulteriormente rafforzata nel quadro del sostegno dell'UE alla realizzazione del corridoio meridionale. Con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'UE ha ribadito infatti il suo sostegno politico ai progetti infrastrutturali sul gas naturale nell'ambito del corridoio meridionale, incluso l'effettivo avvio del progetto Nabucco.

L'ambito multilaterale

Come anticipato, il partenariato orientale è caratterizzato anche da un nuovo **ambito multilaterale di cooperazione tra l'UE e i suoi partner**, che si articola dal punto di vista organizzativo su quattro livelli:

- riunioni biennali dei Capi di Stato e di governo del partenariato orientale;
- riunioni annuali di primavera tra i ministri degli esteri dell'UE e dei partner orientali, con l'eventuale partecipazione della Bielorussia;
- al terzo livello quattro piattaforme tematiche nei principali ambiti di cooperazione: democrazia, *governance* e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche comunitarie; sicurezza energetica; e, infine, contatti con la società civile per consolidare il sostegno alle iniziative puntuali di riforma dei partner;
- il lavoro delle piattaforme tematiche nei settori specifici sarà sostenuto al quarto livello da una serie di *panel* il cui formato e la cui composizione varieranno a seconda delle esigenze.

Sul versante della cooperazione multilaterale, le proposte della Commissione prevedono inoltre:

- l'incoraggiamento dei paesi *partner* a costituire tra loro una **rete di libero scambio** che potrebbe trasformarsi, a lungo termine, in una comunità economica di vicinato;
- l'avvio di **cinque iniziative "faro"**: programma di gestione integrata delle frontiere; strumento per le piccole e medie imprese; sviluppo dei mercati regionali dell'energia elettrica e promozione dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili; realizzazione del corridoio energetico meridionale; cooperazione in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'azione dell'uomo. Tali iniziative sono state avviate nel corso del 2010;
- maggiori contatti con la **società civile** e un più ampio coinvolgimento di quest'ultima e di altre parti interessate. La Commissione propone di sostenere l'ulteriore sviluppo delle organizzazioni della società civile istituendo un **forum della società civile** nell'ambito del partenariato orientale al fine di promuovere i contatti tra le diverse organizzazioni implicate e facilitare il dialogo tra queste e i pubblici poteri³⁰. **La Commissione è aperta a qualsiasi iniziativa del Parlamento europeo affinché la cooperazione parlamentare proposta con "EuroNest" (assemblea parlamentare UE-Vicinato orientale) diventi parte integrante del partenariato.** La Commissione invita inoltre il Comitato delle regioni a dar vita ad un'assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale.

Il 13 dicembre 2010 si è tenuta la **seconda conferenza dei ministri degli affari esteri del Partenariato orientale** che ha passato in rassegna i progressi realizzati nell'ambito dell'iniziativa a

³⁰ La prima riunione del forum della società civile si è tenuta a Bruxelles, il 16 e 17 novembre 2009. Il forum ha avanzato proposte di raccomandazioni rivolte alla prima riunione ministeriale del Partenariato orientale, che si terrà l'8 dicembre prossimo.

livello bilaterale e multilaterale, in particolare i ministri hanno espresso soddisfazione per il migliorato coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali e gli altri donatori e per il crescente coinvolgimento della società civile nelle iniziative del Partenariato orientale. Durante la discussione sulle priorità per il futuro, i ministri hanno sottolineato in particolare la necessità di fare ulteriori progressi nei negoziati sugli accordi di associazione, incluse aree di libero scambio approfondite e complessive, e hanno evidenziato i settori in cui può essere fatto di più: miglioramento della cooperazione settoriale; facilitazione della partecipazione dei paesi partner ai programmi dell'UE; approfondimento della cooperazione in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti; promozione della mobilità di specifiche categorie di persone (studenti, ricercatori, accademici e imprenditori). Su tali basi, il dibattito strategico sulle priorità future del PO si terrà nel corso del Vertice previsto a maggio 2011 a Budapest.

L'impegno economico

Per manifestare nel modo più chiaro possibile il proprio impegno concreto nei confronti dei *partner*, l'Unione intende garantire un livello di finanziamento adeguato al grado di ambizione del partenariato. Come indicato dalla Commissione, il perseguimento degli obiettivi illustrati nella comunicazione richiede infatti un sostanzioso aumento delle risorse finanziarie; pertanto su tali basi l'UE ha previsto di fornire – nell'ambito dello strumento di vicinato e partenariato (ENPI) – **un'assistenza finanziaria supplementare ai paesi del vicinato orientale per un totale di 600 milioni di euro** (tra nuovi fondi e riprogrammazione dei vecchi) per il periodo 2010-2013.

Tali risorse saranno utilizzate per tre obiettivi principali:

- □ programmi di Institution Building finalizzati a sostenere i programmi di riforma dei paesi partner (approssimativamente 175 milioni di euro);
- □ programmi pilota di sviluppo regionale finalizzati a colmare le disparità economiche e sociali (approssimativamente 75 milioni);
- □ attuazione della dimensione multilaterale nel quadro del programma regionale orientale dell'ENPI 2010-2013 (approssimativamente 350 milioni).

SITUAZIONE IN LIBIA: INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio affari esteri del 12 aprile 2011 ha chiesto un immediato cessate il fuoco e il rispetto dei diritti umani e la protezione della popolazione civile in Libia. Come riportato nelle conclusioni adottate, coloro che collaborano con il regime si trovano di fronte ad una scelta: continuare ad essere associati alla repressione brutale del colonnello Gheddafi oppure sostenere una transizione ordinata verso la democrazia.

In merito alla situazione umanitaria nel paese e ai suoi confini, il Consiglio ha manifestato **profonda preoccupazione**: se il conflitto continua, vi è un grave rischio di ulteriore deterioramento della situazione a causa dei flussi di sfollati e di migranti. Secondo il Consiglio, la preparazione **dell'operazione "EUFOR Libia"** (vedi *infra*) per fornire sostegno all'assistenza umanitaria nella regione **è a buon punto ed essa sarà avviata, se richiesta dalle Nazioni Unite.**

Di fronte al numero crescente di rifugiati che arrivano sulle sue coste meridionali, **l'UE è pronta a dimostrare concreta solidarietà agli Stati membri più direttamente interessati.**

Il Consiglio ha inoltre esteso ad altre persone ed entità le **sanzioni** contro il regime adottate il **28 febbraio scorso** (vedi *infra*) e ha stabilito che continuerà a privare completamente il regime di Gheddafi di tutti i finanziamenti risultanti dalle esportazioni di petrolio e gas.

In occasione del Consiglio, i ministri hanno inoltre incontrato Mahmud Jibril, del Consiglio nazionale transitorio dell'opposizione, per uno scambio informale di opinioni.

Della situazione in Libia si è occupato anche il Consiglio del 21 marzo, che ha espresso **soddisfazione per l'adozione della risoluzione n. 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU**, sottolineando la determinazione dell'UE e dei suoi Stati membri a contribuire alla sua attuazione, e ha salutato il Vertice di Parigi come un decisivo contributo in questo senso. Pur contribuendo in maniera differente, **UE e Stati membri sono determinati ad agire collettivamente e risolutamente con i partner internazionali**, e in particolare con la Lega araba, per dare pieno effetto a tali decisioni.

Soddisfazione per l'adozione della risoluzione dell'ONU è stata espressa anche dal Presidente del Parlamento europeo Jerzy Buzek, il quale ha contestualmente ricordato che il 10 marzo scorso il Parlamento europeo si era già espresso, in una risoluzione comune approvata a larga maggioranza, in favore dell'istituzione di una *no fly zone* sul territorio libico.

Il Consiglio europeo

L'11 marzo 2011 – su iniziativa del Presidente Van Rompuy – si è tenuta a Bruxelles una **riunione straordinaria del Consiglio europeo** per discutere le linee strategiche della reazione dell'Unione agli sviluppi in Libia e nell'Africa settentrionale. In quell'occasione, i *leader* europei hanno dichiarato che **Muammar Gheddafi deve abbandonare il potere immediatamente**, avendo il suo regime perso la propria legittimazione. L'Unione europea accoglie con favore e **incoraggia il Consiglio nazionale di transizione** provvisorio con sede a Bengasi, che considera un interlocutore politico.

Al fine di proteggere la popolazione civile, gli Stati membri si sono impegnati ad esaminare tutte le opzioni possibili, a condizione che vi fosse una necessità dimostrabile e una base giuridica chiara. L'evacuazione dei cittadini dell'UE è stata fin da subito considerata una priorità, così come l'assistenza umanitaria alla popolazione libica.

Ai risultati del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo, è stata dedicata una riunione straordinaria della Conferenza dei presidenti dei gruppi politici del **Parlamento europeo** con il Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy. In tale occasione, da più parti, sono state **avanzate critiche per l'inazione dell'Unione europea e la mancanza di decisioni più incisive**. In particolare, il capogruppo dei liberali, Guy Verhofstadt, è stato molto critico verso i governi dell'UE, affermando di non contare più sull'Unione europea ma su Francia, Regno Unito e Stati Uniti; Joseph Daul, *leader* del PPE, ha sottolineato che l'intervento dell'UE dovrebbe essere volto a favorire il cambiamento e la solidarietà. Il gruppo dei Verdi, attraverso la sua co-presidente Rebecca Harms, si è chiesto se l'intervento non sia mosso più da ragioni economiche e ha evidenziato la debolezza mostrata in questa occasione. Il gruppo dei conservatori e riformisti ha sottolineato che gli interventi devono necessariamente essere calibrati ed adattati in base alle diverse realtà. Nigel Farage - il *leader* di Europa per la Libertà e la Democrazia - ha invitato Van Rompuy a "resistere alle pressioni per un'azione militare, perché non c'è consenso". "E' facile entrare in una guerra", ha messo in guardia Farage "più difficile è uscirne".

Gli **obiettivi politici dell'Unione europea** – fissati dal Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo scorso – restano immutati: il **colonnello Gheddafi deve abbandonare il potere e la transizione politica deve essere condotta dagli stessi libici e basata su un ampio dialogo politico**. E' quanto ha dichiarato il Presidente Herman Van Rompuy, il 24 marzo, alla fine del primo giorno del Consiglio europeo di primavera.

Come si legge nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo, le azioni intraprese in conformità al mandato del Consiglio di sicurezza hanno contribuito in maniera significativa a proteggere la popolazione civile libica; quando essa sarà al sicuro e gli obiettivi della risoluzione n. 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU saranno stati raggiunti, le operazioni militari cesseranno. Di concerto con la **Lega degli Stati arabi** – il cui **ruolo chiave** è stato sottolineato dal Consiglio europeo -, le Nazioni Unite e l'Unione africana, l'UE intensificherà gli sforzi per trovare una **soluzione alla crisi che risponda alle legittime richieste del popolo libico**. Il Consiglio europeo ha inoltre manifestato la disponibilità dell'Unione europea ad adottare ulteriori sanzioni, ivi incluse misure volte ad assicurare che gli introiti generati dal petrolio e dal gas non vadano al regime di Gaddafi.

Per quanto riguarda la **situazione umanitaria** in Libia e lungo i suoi confini, che rimane motivo di grave preoccupazione, l'UE continuerà a fornire **assistenza a tutte le persone colpite**, in stretta cooperazione con tutte le agenzie umanitarie e ONG coinvolte, proseguendo la sua attività di pianificazione a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria/protezione civile, anche con mezzi navali.

Le sanzioni

Come anticipato, il 28 febbraio il Consiglio ha adottato la **decisione 2011/137/PESC**, in attuazione della risoluzione n. 1970 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, che ha introdotto **misure restrittive nei confronti della Libia** e nei confronti di persone ed entità coinvolte in violazioni gravi dei diritti umani in Libia, ivi compreso il coinvolgimento in attacchi nei confronti della popolazioni e delle infrastrutture civili in violazione del diritto internazionale.

In particolare l'Unione europea, anche in aggiunta alle misure previste dalle Nazioni Unite, ha previsto:

- il **divieto di fornire alla Libia armi, munizioni e materiale bellico**. L'UE ha altresì vietato gli scambi con la Libia di attrezzature che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna;
- un **divieto di visto per 16 persone**, tra cui Muammar Gheddafi, parti della sua famiglia strettamente legate al regime e altre persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile del 15 febbraio;
- il **congelamento dei beni di Muammar Gheddafi** e di cinque membri della sua famiglia.

Il Consiglio ha inoltre adottato **misure autonome**, come il divieto di visto per ulteriori 10 individui e il congelamento dei beni per ulteriori 20 individui responsabili della violenza. Il 10 marzo, l'UE ha imposto ulteriori sanzioni alla Libia, alcune delle quali riguardano le principali istituzioni finanziarie libiche. Un'ulteriore estensione delle sanzioni è stata decisa in occasione del Consiglio del 12 aprile.

Inoltre, a decorrere dal 22 febbraio i **negoziati su un accordo quadro UE-Libia** e i contratti di cooperazione in corso con il paese sono stati **sospesi**.

L'operazione EUFOR Libia

Il 1° aprile, con procedura scritta, il Consiglio ha adottato una decisione concernente **un'operazione militare dell'Unione europea a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria**, denominata "EUFOR Libia".

In base a tale decisione, l'UE, **qualora richiesto dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA)**, condurrà un'operazione militare nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) volta a sostenere l'assistenza umanitaria e la protezione alla popolazione civile nella regione, in conformità ai mandati delle risoluzioni 1970 e 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Il contrammiraglio italiano Claudio Gaudiosi è stato nominato Comandante dell'operazione, la cui sede operativa sarà ubicata in Italia, a Roma.

La decisione adottata dal Consiglio stabilisce il quadro giuridico dell'operazione. A seguito dell'approvazione del Piano di funzionamento e delle regole d'ingaggio, **il Consiglio adotterà una decisione separata per avviare l'operazione.**

A meno che il Consiglio non decida diversamente, l'operazione "EUFOR Libia" si concluderà entro e non oltre quattro mesi, a partire dalla data di inizio delle attività. L'importo finanziario di riferimento per i costi comuni sarà di 7,9 milioni di euro.

Aiuto umanitario e assistenza

In occasione del Consiglio straordinario energia del 21 marzo, la Presidenza ungherese ha dichiarato che **fornire assistenza tecnica e umanitaria alla Libia rappresenta una priorità dell'UE.**

A tale proposito, il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, nel suo discorso al Vertice di Parigi per il sostegno al popolo libico tenutosi il 19 marzo, ha affermato la necessità che l'attuale regime libico si ritiri da tutti i settori in cui è entrato con la forza, consentendo l'accesso agli aiuti umanitari. Il Presidente ha sostenuto la necessità di dare immediatamente inizio ad una transizione politica, ribadendo il ruolo fondamentale del Consiglio nazionale di transizione. Egli ha ricordato che l'Unione europea è stata sin dall'inizio della crisi in prima linea, da un lato imponendo dure sanzioni (ancora di più di

quanto deciso nel Consiglio di sicurezza dell'ONU) e, dall'altro, fornendo aiuti umanitari. Infine, ha ribadito che l'UE è pronta ad aiutare la Libia sia economicamente che nella costruzione delle sue nuove istituzioni.

Secondo quanto indicato dalla Commissione, **la situazione umanitaria in Libia è in gran parte sconosciuta, poiché l'accesso è molto limitato e la presenza delle organizzazioni umanitarie rimane scarsa.** Esperti della Commissione sono stati inviati nella parte orientale della Libia, dove si è lavorato ad una prima valutazione dei bisogni umanitari. Inoltre, già dagli inizi di marzo due squadre di esperti dell'UE in materia di aiuti umanitari e protezione civile sono state dispiegate al confine tra Libia, Tunisia ed Egitto per analizzare la situazione.

La Commissione ha stanziato 30 milioni di euro per rispondere ai bisogni umanitari in Libia e nei paesi limitrofi. Un primo aiuto (medicinali, cibo, alloggi) è stato fornito ai profughi giunti in Tunisia e in Egitto. Non appena la situazione sotto il profilo della sicurezza in Libia lo consentirà, gli aiuti saranno forniti anche all'interno del Paese.

Il partenariato con i paesi del bacino meridionale del Mediterraneo

L'Alto Rappresentante dell'UE, Catherine Ashton, ha istituito una *task force* volta a riunire il Servizio europeo di azione esterna e gli esperti della Commissione per adattare gli strumenti già a disposizione dell'UE al fine di aiutare i Paesi del Nord Africa. L'obiettivo è quello di fornire un pacchetto completo di misure adeguate alle esigenze specifiche di ciascun Paese. A tale scopo, già durante il Consiglio europeo dell'11 marzo, l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato un **documento orientativo**, predisposto l'8 marzo, volto a **proporre un nuovo partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale.** Tale partenariato dovrebbe essere fondato su una maggiore integrazione economica, un accesso al mercato più ampio e la cooperazione politica.

L'EMERGENZA IMMIGRAZIONE NEL MEDITERRANEO

Misure dell'Unione europea per l'emergenza immigrazione nel Mediterraneo

Una **ricognizione delle iniziative finora assunte a livello UE** per far fronte all'emergenza immigrazione nel Mediterraneo, è contenuta in un **comunicato della Commissione europea**, pubblicato l'8 aprile scorso. Il comunicato menziona i seguenti interventi:

1) Misure adottate per risposta all'emergenza umanitaria:

Secondo le stime ufficiali circa 430.000 persone sarebbero fuggite dal conflitto in Libia nelle ultime settimane. La Commissione europea si è mobilitata per far fronte a questo esodo attraverso la mobilitazione di due strumenti: il meccanismo di protezione civile e il finanziamento umanitario tramite il Servizio per l'aiuto umanitario della Commissione europea (ECHO). Si è inoltre provveduto al coinvolgimento di 16 esperti in aiuto umanitario e protezione civile inviati in Libia, Tunisia e d Egitto per monitorare la situazione e cooperare con l'ONU. L'aiuto finanziario UE per l'emergenza ammonta a 30 milioni di euro destinati a migliorare l'accoglienza dei profughi nei campo di transito presso la frontiera con la Libia e per sostenere iniziative analoghe nella Libia stessa.

2) Misure relative al flusso di immigrati verso l'Unione europea

- Interventi d'urgenza già adottati

Il massiccio spostamento di popolazioni da numerosi paesi del Nord Africa ha messo sotto crescente pressione i sistemi di protezione e di accoglienza di alcuni Stati membri UE, in particolare l'Italia e Malta. L'Unione europea ha risposto, secondo la Commissione, in modo rapido e efficace allo scopo di stabilizzare la situazione. Il 20 febbraio, quattro giorni dopo la richiesta italiana, **Frontex** ha lanciato l'**operazione congiunta Hermes Extention 2011** per assistere le autorità italiane nella gestione dell'afflusso di migranti dal Nord Africa in direzione, per lo più, di Lampedusa. La Commissione ritiene che tale operazione sia un chiaro segno della solidarietà degli altri Stati membri. Al fine di rafforzare la missione tuttora in corso, la Commissione europea sta avviando le procedure necessarie per aumentare di 30 milioni il budget di Frontex per il 2011.

Anticipando una missione già prevista per il mese di giugno 2011, il 20 febbraio 2011 l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), e l'Italia hanno avviato l'operazione congiunta HERMES 2011 il cui scopo è aiutare l'Italia nella gestione dei flussi migratori effettivi e potenziali dal nord Africa. L'operazione, a cui partecipano, oltre all'Italia - Stato membro ospitante - anche Francia, Malta, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Austria, Belgio, Romania e Svizzera, prevede il dispiegamento di unità navali ed aeree nonché l'invio di 30 esperti, allo scopo di: fornire assistenza nell'individuazione della nazionalità dei migranti, prevenire attività criminali alle frontiere esterne UE, organizzare operazioni di rimpatrio, collaborare con le autorità italiane nell'elaborazione di analisi dei rischi. L'operazione vede coinvolta anche l'agenzia Europol. Secondo un rapporto di FRONTEX datato 11 marzo 2011 sono stati già impiegati 20 esperti presso i centri di accoglienza di Crotone, Caltanissetta Trapani e Bari. Secondo il medesimo rapporto, oltre agli 8 Stati sopra citati già direttamente operativi, altri 6 Stati hanno previsto lo stanziamento di mezzi e personale, in attuazione dell'operazione HERMES 2011.

In particolare:

- i mezzi navali sono assicurati dall'Italia;
- i mezzi aerei da Italia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Malta e Spagna;
- il personale di esperti da Italia, Austria, Belgio, Francia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Svezia, Svizzera e Spagna.

Nella dichiarazione seguita alla seduta straordinaria dell'11 marzo 2011, il Consiglio Europeo ha richiesto agli Stati membri di fornire a Frontex ulteriori mezzi ed ha invitato la Commissione a mettere a disposizione risorse supplementari. Il Consiglio Europeo, inoltre, ha sollecitato il rapido raggiungimento di un accordo sul potenziamento delle capacità dell'agenzia ed ha invitato il Consiglio Giustizia e affari interni a riunirsi senza indugio ed a presentare, in cooperazione con la Commissione, un piano per lo sviluppo di capacità di gestione della migrazione e dei flussi di rifugiati.

Anche **Europol** ha inviato in Italia un team di esperti, per assistere le autorità nella individuazione e prevenzione della tratta di essere umani.

Per quanto riguarda **gli aiuti finanziari**, sono a disposizione degli Stati membri i quattro fondi UE relativi all'immigrazione (frontiere esterne, rifugiati, rimpatri, immigrazione). La Commissione sottolinea che l'Italia costituisce uno dei maggiori beneficiari dei finanziamenti UE, avendo ottenuto 55 milioni di euro per il 2010 e 75 milioni di euro per il 2011.

La Commissione europea ha inoltre reso disponibile un fondo addizionale di 25 milioni di euro per interventi di emergenza a titolo del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo per i rifugiati, che potranno essere rapidamente mobilitati.

3) Misure da adottare nel breve termine

Nel caso in cui l'afflusso di immigrati irregolari e di possibili rifugiati dovesse continuare, la Commissione europea prevede:

- a) **il rafforzamento di Frontex**: l'operazione Hermes verrà potenziata con misure tecniche addizionali messe a disposizione dagli Stati membri e adeguate risorse finanziarie. Frontex dovrà ricevere un mandato operativo più efficace attraverso l'adozione delle modifiche legislative alla sua base giuridica. Sarà accelerato il processo di conclusione di accordi di lavoro con i paesi di origine e di transito (Egitto, Marocco, Turchia) e saranno avviati nuovi negoziati (in particolare con la Tunisia).
- b) **il reinsediamento di cittadini di paesi terzi**: si tratterà di cooperare con l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati, al fine di reinsediare negli Stati membri UE, su base volontaria, i numerosi rifugiati Somali e eritrei provenienti dalla Libia e che si trovano ora nei paesi confinanti. L'operazione, che si avvarrà anche del finanziamento del Fondo europeo per i rifugiati, sarà possibile non appena il Parlamento e il Consiglio abbiano raggiunto un accordo sulla proposta di istituire un programma di reinsediamento comune nell'Unione Europea presentato dalla Commissione il e tuttora all'esame delle istituzioni UE.

Si segnala in proposito che il 2 settembre 2009 la Commissione europea ha presentato una comunicazione sull'istituzione di un programma comune dell'Unione europea per favorire il reinsediamento dei rifugiati (COM(2009)447). Il programma si riferisce esclusivamente ai reinsediamenti, su base volontaria, di persone che già beneficiano di protezione internazionale in un Paese terzo e non riguarda la redistribuzione interna dei rifugiati tra Stati membri UE. La comunicazione è

accompagnata da una ulteriore proposta di modifica della decisione 2007/573/CE istitutiva del Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013 (COM(2009)456).

- c) l'attivazione della direttiva 2001/55/CE** e altre misure di solidarietà: in caso di massiccio afflusso di persone che potrebbero avere bisogno di protezione internazionale, la Commissione europea ritiene che gli Stati membri potrebbero essere chiamati a dimostrare una concreta solidarietà fornendo direttamente aiuto ai paesi più esposti, attraverso meccanismi di reinsediamento di richiedenti protezione o di persone che già godono di forme di protezione internazionale. Aiuto potrà essere fornito dall'Ufficio europeo di sostegno all'asilo, attraverso la messa a disposizione di esperti per rafforzare le capacità degli Stati nell'esaminare le domande di asilo e assicurare condizioni di accoglienza adeguate. La Commissione europea si dichiara pronta a considerare la possibilità di proporre l'uso della direttiva 2001/55/CE, qualora sussistano le condizioni previste dalla direttiva stessa. In particolare, l'attivazione sarà possibile solo se: risulterà chiaro che le persone coinvolte siano verosimilmente bisognose di protezione internazionale; esse non possano fare ritorno nel paese di origine in condizioni di sicurezza; il numero delle persone coinvolte sia sufficientemente consistente.

4) Misure a lungo termine

La Commissione Europea ritiene che le istituzioni UE e gli Stati membri debbano sostenere la transizione economica e politica nella regione del Mediterraneo in modo da permettere ai migranti di trovare occupazione nel loro paese. Il sostegno dovrà affrontare congiuntamente le questioni legate alla mobilità, all'immigrazione e alla sicurezza nell'approccio proposto dalla Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante "*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*", accolta dal Consiglio europeo nelle riunioni dell'11 e del 25 marzo 2011. La Commissione europea ritiene inoltre urgente sviluppare ulteriormente il Programma di protezione regionale, stabilito nell'aprile 2010 per Egitto, Libia e Tunisia, e per il quale è già prevista l'allocazione di 3,6 milioni di euro, a titolo del Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi per l'immigrazione e l'asilo. Importante sarà il ruolo dei partenariati per la mobilità (già sperimentati con Georgia, Moldavia e Capo verde) che prevedono, da un lato, l'impegno dell'UE nel definire un incontro tra domanda e offerta di lavoro per l'immigrazione legale, facilitazione delle rimesse, programmi di ritorno e integrazione degli irregolari, aumento degli standard UE per i richiedenti asilo e, dall'altra, l'impegno dei paesi terzi nel contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani, nella riammissione degli irregolari e nel rafforzamento delle capacità di contrasto della criminalità organizzata.

Le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni dell'11-12 aprile 2011

Nelle conclusioni adottate nella riunione dell'11-12 aprile 2011, il Consiglio giustizia e affari interni:

1. riconosce i grandi sforzi compiuti dall'UNHCR, dall'OIM, dal CICR e da altre organizzazioni internazionali nonché il **sostegno prestato dall'UE e dagli Stati**

membri a tali sforzi fornendo assistenza umanitaria e altri aiuti agli sfollati a causa del conflitto in Libia; sottolinea inoltre l'importanza di proseguire e ampliare ulteriormente tale assistenza.

2. **accoglie con apprezzamento la decisione della Tunisia e dell'Egitto, oltre che di altri paesi confinanti con la Libia, di accogliere degli sfollati** a causa del recente conflitto e di cooperare con l'UNHCR, l'OIM e altre organizzazioni per fornire sostegno e assistenza a queste persone e incoraggia i paesi in questione a continuare ad offrire sostegno e strutture in collaborazione con le organizzazioni competenti.
3. ribadisce la necessità di dimostrare **solidarietà concreta e autentica agli Stati membri esposti più direttamente ai flussi migratori e chiede all'UE e agli Stati membri di continuare a fornire il necessario sostegno a seconda dell'evolversi della situazione, assistendo le autorità locali degli Stati membri più colpiti nell'affrontare le ripercussioni immediate dei flussi migratori sull'economia e sulle infrastrutture locali.** Il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione europea di **estendere, con il sostegno delle Presidenze attuale e futura del Consiglio, l'esistente progetto pilota, su base volontaria, per le persone beneficiarie di protezione internazionale nell'isola di Malta**³¹.
4. Considerate le risorse ulteriori che servono per far fronte alla situazione, accoglie con favore l'intenzione della Commissione di **mobilizzare fondi supplementari, che potranno essere messi a disposizione degli Stati membri o di Frontex in tempi rapidi,** qualora necessario.
5. chiede a Frontex di continuare a monitorare la situazione e di predisporre analisi dettagliate del rischio sugli scenari possibili in modo da individuare le risposte più efficaci da darvi, e invita inoltre **Frontex ad accelerare i negoziati con i paesi della regione** - in particolare la **Tunisia** - al fine di concludere accordi di lavoro operativi e **organizzare pattugliamenti congiunti** in cooperazione con le autorità Tunisine e in applicazione delle pertinenti convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione ONU sulla Legge del mare (Convenzione di Montego Bay).
6. sollecita gli Stati membri a **mettere ulteriori risorse sia umane che tecniche** a disposizione delle operazioni dell'Agenzia, **in particolare le operazioni congiunte esistenti Hermes e Poseidon,** nelle componenti terrestre e marittima, nonché **l'eventuale schieramento di un'operazione RABIT a Malta,** conformemente alle esigenze individuate dall'Agenzia alla luce dell'evolversi della situazione.
7. Per rafforzare rapidamente le competenze di Frontex e mettere a sua disposizione strumenti più efficaci, conviene di **accelerare i negoziati per la modifica del regolamento Frontex,** in cooperazione con il Parlamento europeo, nell'ottica di giungere a un accordo entro giugno 2011.
8. sottolinea la necessità di promuovere tutte le pertinenti forme di cooperazione attraverso un'impostazione basata sui risultati nel campo della migrazione, della

³¹ Nell'ambito delle iniziative volte ad istituire un **meccanismo di reinsediamento intraeuropeo dei rifugiati su base volontaria,** come previsto nel programma di Stoccolma, nel settembre 2009 la Commissione europea ha lanciato un **progetto pilota** volto a permettere il trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale da **Malta ad altri Stati membri,** su base volontaria.

mobilità e della sicurezza con i paesi della regione che sono sufficientemente avanzati nel loro processo di riforma e cooperano efficacemente con l'UE e gli Stati membri per prevenire i flussi migratori illegali, gestire le rispettive frontiere e cooperare al ritorno e alla riammissione dei migranti irregolari. Il Consiglio sottolinea la **necessità di compiere progressi rapidi nel settore dei ritorni e delle riammissioni nei paesi terzi interessati** e ricorda in particolare che tutti gli Stati hanno l'obbligo di riammettere i propri cittadini.

9. Poiché saranno necessari **fondi supplementari per sviluppare la cooperazione con le autorità dei paesi del Mediterraneo meridionale ed aiutarli nella gestione dei flussi migratori**, invita i suoi organi preparatori competenti e la Commissione ad assicurare che anche questo obiettivo sia preso in considerazione.
10. esprime soddisfazione per i risultati delle visite compiute dalla Presidenza e dalla Commissione in Egitto e Tunisia, nonché per l'intenzione della Commissione di darvi seguito attraverso **l'istituzione di un dialogo con le autorità di questi paesi a livello di alti funzionari**, cui parteciperanno anche gli Stati membri e che avrà lo scopo **di promuovere lo sviluppo celere di una cooperazione sulla gestione dei flussi migratori**. Il dialogo dovrebbe, in primo luogo, incentrarsi sull'individuazione e la promozione di misure che possano contribuire in modo concreto ed efficace alla prevenzione della migrazione illegale, alla gestione e al controllo efficaci delle loro frontiere esterne e all'agevolazione dei ritorni e riammissione dei migranti irregolari, nonché allo sviluppo nella regione della protezione delle persone che ne necessitano, anche attraverso programmi di protezione regionale. Successivamente, potrebbe esplorare la possibilità di favorire i contatti interpersonali servendosi di strumenti quali i partenariati per la mobilità.
11. sottolinea l'importanza di **offrire soluzioni durature di protezione alle persone che hanno bisogno di protezione internazionale e che si trovano nei paesi del vicinato meridionale** e, a questo proposito, chiede alla Commissione e agli organi preparatori del Consiglio di esaminare la possibilità di prestare a detti paesi assistenza per lo sviluppo di capacità in materia di protezione internazionale, anche attivando i **programmi già esistenti di protezione regionale** e sondando la necessità di istituire altri programmi nella regione.
12. ricorda che la ricollocazione dei rifugiati su base volontaria, in particolare di coloro che da alcuni anni vivono in situazioni di sfollamento e di vulnerabilità protratti e non hanno altre prospettive, può rappresentare per loro una soluzione duratura. Il Consiglio prende atto che **taluni Stati membri sono disposti a valutare l'eventualità di offrire possibilità di ricollocazione ai rifugiati presenti nella regione**. Il Consiglio invita gli Stati membri a continuare a sostenere l'UNHCR nello sviluppo di programmi di ricollocazione e chiede alla Commissione di trovare soluzioni per sostenere finanziariamente dette azioni di ricollocazione.
13. sottolinea che le misure sopraccitate rappresentano la risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo, ma che è altresì essenziale porre in essere una **strategia sostenibile a più lungo termine** per affrontare le questioni della protezione, della migrazione, della mobilità e della sicurezza in generale.

14.I accoglie con favore l'intenzione della Commissione di presentare proposte al riguardo in risposta alla dichiarazione del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo e alle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo e constata che la presidenza è pronta a convocare, se necessario, una riunione straordinaria del Consiglio **il 12 maggio** alla luce degli sviluppi e ad esaminare ulteriormente queste problematiche.

Come risulta dalle conclusioni, il Consiglio giustizia e affari interni non ha accolto la richiesta italiana di attivare la **direttiva 2001/55/CE** sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Notizie stampa informano che gli Stati membri avrebbero eccepito che l'afflusso verso l'Italia non avrebbe attualmente dimensioni tali da giustificare l'attivazione del meccanismo e sarebbe composto essenzialmente da migranti economici e non da potenziali beneficiari di protezione internazionale. Dubbi circa la sussistenza delle condizioni di applicazione della direttiva 2001/55/CE, erano stati espressi anche dal Commissario Malmström in una lettera indirizzata al ministro dell'Interno Roberto Maroni alla vigilia del Consiglio (*si veda supra*). Si ricorda che l'attivazione della direttiva 2001/55/CE era invece stata auspicata dal Parlamento europeo in una risoluzione adottata il 5 aprile scorso. (*si veda paragrafo seguente*).

Per quanto riguarda la **riunione straordinaria del Consiglio giustizia e affari interni del 12 maggio**, notizie stampa informano che la Presidenza ungherese intenderebbe dedicare l'incontro alle misure di assistenza da apportare alla Tunisia affinché il paese sia in grado di contenere l'esodo dei suoi cittadini verso l'UE e al rafforzamento delle attività dell'Agenzia Frontex. Il Consiglio dovrebbe inoltre essere l'occasione per la presentazione da parte del Commissario Malmström delle proposte di lungo termine da sottoporre al Consiglio europeo di giugno.

Attività del Parlamento europeo

Il **5 febbraio 2011** il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** sul tema "**Flussi migratori causati dall'instabilità: portata e ruolo della politica estera dell'UE**".

Il testo, approvato senza emendamenti, corrisponde ad una proposta di risoluzione presentata dalla Commissione affari esteri del Parlamento europeo il 23 marzo 2011 (relatore on. Fiorello Provera - gruppo Europa della libertà e della democrazia).

Nella risoluzione il Parlamento europeo, in particolare:

- chiede all'Unione europea e agli Stati membri di agire, sia a livello interno che internazionale, in modo tale da incoraggiare i **paesi di origine dei migranti** a elaborare e attuare misure e politiche che permettano il rispettivo **sviluppo sociale, economico e democratico**, al fine di risolvere alla radice i problemi connessi con la migrazione;
- insiste sulla necessità di una reale attenzione ai **dialoghi sui diritti umani e la democrazia** nella **politica europea di vicinato** (PEV) riveduta; ritiene che i movimenti e le manifestazioni pro-democrazia e la loro repressione brutale da parte delle autorità in paesi quali la Tunisia e l'Egitto dimostrino che i dialoghi PEV sulla democrazia e i diritti umani non sono stati efficaci;

- invita la Commissione a prendere in considerazione, nel quadro della sua attuale revisione della PEV, la messa a disposizione di un **finanziamento specifico** destinato allo sviluppo, di un'agenda economica forte rinnovata, che comprenda un programma per l'occupazione;
- invita la Commissione a intensificare la **cooperazione con i paesi di transito e di origine dei migranti** illegali, ai sensi degli accordi che l'UE ha concluso o si appresta a concludere e degli accordi bilaterali tra Stati membri e paesi terzi, al fine di contenere l'immigrazione illegale e incoraggiare il rispetto della legge a beneficio dei migranti e degli abitanti degli Stati membri e dei paesi di origine;
- ritiene che l'UE e i suoi Stati membri debbano rispettare pienamente, nella gestione dei flussi di immigrazione irregolare, i **diritti dei richiedenti asilo** e astenersi dall'intraprendere azioni che dissuadano i potenziali rifugiati da chiedere protezione;
- invita la Commissione a istituire un **sistema di monitoraggio** per verificare che i controlli effettuati all'ingresso (e pre-ingresso) in **applicazione del Codice frontiere Schengen** rispettino i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo;
- ritiene che la sospensione dell'**accordo di cooperazione UE-Libia** in materia di immigrazione, firmato nell'ottobre 2010, debba essere revocata non appena sia formato un nuovo governo di transizione intenzionato a promuovere l'applicazione dei diritti democratici e umani alla base dell'accordo stesso: sottolinea in tale contesto la necessità che l'UE attivi la propria influenza per convincere la Libia a consentire all'Alto commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) di rientrare nel paese;
- osserva, in relazione all'attuale crisi umanitaria nell'Africa settentrionale, che l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione europea (**Frontex**) non può continuare ad essere lo strumento principale per far fronte ai flussi migratori provenienti dalla regione e invita l'UE a elaborare una risposta rapida e coordinata in quanto elemento di una strategia coerente a lungo termine mirata ad affrontare le transizioni politiche e gli Stati fragili, puntando a risolvere le cause profonde dei flussi migratori;
- sollecita il Consiglio ad attuare un **piano d'azione con oneri ripartiti per sostenere il reinsediamento dei rifugiati** della regione sulla base della clausola di solidarietà di cui all'articolo 80 del TFUE nonché a fornire aiuto agli sfollati in conformità delle disposizioni stabilite dalla **direttiva 2001/55/CE** del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e su misure per promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
- invita il Consiglio a **procedure d'urgenza all'adozione del regime comune europeo in materia di asilo** e a completare le procedure di codecisione relative alla definizione di un **programma comune di reinsediamento UE** e del Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013; ricorda che gli Stati membri sono tenuti a rispettare il **principio del non respingimento**;
- sottolinea il valore aggiunto **che l'Unione per il Mediterraneo (UpM) e l'iniziativa del partenariato orientale (IpO)** potrebbero apportare nell'affrontare la questione della migrazione e le sue implicazioni; invita il Vicepresidente/Alto rappresentante

e gli Stati membri a intensificare gli sforzi per rendere l'UpM pienamente operativa; ritiene che la questione dei flussi migratori debba essere una priorità d'azione nel quadro dell'UpM e dell'IpO.

LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

A seguito della situazione creatasi in alcuni paesi del bacino meridionale del Mediterraneo e in vista dell'annuale pubblicazione delle relazioni sui progressi compiuti nel quadro della Politica europea di vicinato (PEV), prevista per maggio 2011, la Commissione sta predisponendo una **revisione della PEV**. L'argomento è stato anche oggetto di dibattito presso il **Parlamento europeo**, che il 7 aprile ha approvato **due risoluzioni**, rispettivamente dedicate alla dimensione meridionale e a quella orientale.

Il Parlamento europeo manifesta innanzitutto il proprio apprezzamento per i progressi compiuti nelle relazioni tra l'UE e i paesi vicini nell'ambito della **PEV** e ritiene che tale politica **continui a essere un quadro d'importanza strategica** per approfondire e rafforzare le relazioni con i nostri partner più prossimi, in modo da sostenere le loro riforme politiche, sociali ed economiche. Il PE valuta inoltre positivamente la revisione in corso della PEV e sottolinea che tale processo dovrebbe condurre a un ulteriore rafforzamento dei legami dell'UE con i paesi vicini e che questi ultimi, pur avendo aspirazioni e obiettivi che possono differire, hanno tutti le potenzialità per diventare gli alleati politici più stretti dell'UE.

Il Parlamento europeo riconosce tuttavia il **fallimento della PEV nel promuovere i diritti umani nei paesi terzi** e chiede ai governi nazionali di trarne le giuste conseguenze, realizzando un "meccanismo di applicazione" per facilitare l'uso della clausola che permette la sospensione degli accordi in caso di violazione dei diritti umani.

Secondo il PE **nella nuova politica di vicinato, l'UE deve inoltre giocare "un ruolo attivo da protagonista e non solo quello di finanziatore", in particolare nel processo di pace in Medio Oriente e nel Sahara occidentale**. Le relazioni future con il Nord Africa e il Medio Oriente dovrebbero essere sufficientemente flessibili da permettere soluzioni mirate per ciascun paese, con la possibilità di garantire ad alcuni degli Stati partner uno status più avanzato nelle relazioni con l'Unione. I negoziati condotti dalla Commissione per gli accordi bilaterali dovrebbero essere più trasparenti, così come i criteri utilizzati per garantire lo "status avanzato".

Il PE insiste sul fatto che la revisione della politica europea di vicinato deve dare priorità ai criteri relativi all'indipendenza della magistratura, al rispetto delle libertà fondamentali, al pluralismo e alla libertà di stampa nonché alla lotta contro la corruzione; chiede un miglior coordinamento con le altre politiche dell'Unione rivolte ai paesi in questione. Pone inoltre l'accento sulla necessità di aumentare i fondi assegnati alla PEV nelle prossime prospettive finanziarie dell'Unione dopo il 2013, attribuendo la priorità, alla luce degli ultimi avvenimenti, alla dimensione meridionale della PEV; è del parere che le prossime prospettive finanziarie dovrebbero tenere conto delle caratteristiche e delle esigenze specifiche di ciascun paese.

Il PE chiede di dedicare maggiore attenzione alla cooperazione con le organizzazioni della società civile, poiché esse sono state il motore principale delle rivolte popolari verificatesi nell'intera regione. Ritiene infatti che l'UE potrà elaborare una politica efficace e credibile nei confronti dei partner mediterranei soltanto se il Consiglio e la Commissione sapranno trarre insegnamenti dagli avvenimenti passati e presenti e procedono a un'analisi approfondita e completa delle lacune dell'attuale PEV;

In accordo con le recenti proposte della Commissione, il PE chiede inoltre di facilitare l'ottenimento dei visti d'ingresso per tutti i partner del Mediterraneo, in particolare per studenti, ricercatori e uomini d'affari. Criticando "l'approccio asimmetrico" dell'UE in materia di mobilità nei confronti dei paesi vicini, il PE reitera la convinzione che gli accordi di riammissione devono valere solo per gli immigrati irregolari, e non per i richiedenti asilo, i rifugiati o le persone che necessitano protezione. Inoltre, si ribadisce il valore del principio

del "non respingimento", da applicare a qualsiasi persona che rischia la pena di morte, trattamenti disumani e tortura.

Origini della PEV

La "politica europea di vicinato" (PEV) si rivolge ai nuovi Stati indipendenti³², ai paesi del Mediterraneo meridionale³³ e agli Stati del Caucaso³⁴. L'obiettivo è quello di **prevenire l'emergere di nuove linee di divisione** tra l'Unione europea allargata e i suoi vicini, condividendo con questi ultimi i benefici dell'allargamento e consentendo loro di partecipare alle diverse attività dell'UE, attraverso una cooperazione politica, economica e culturale rafforzata.

La politica europea di vicinato, nettamente distinta dalla questione della potenziale adesione all'UE, propone un **nuovo approccio** nei confronti dei paesi interessati: in cambio dei progressi concreti compiuti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione effettiva di riforme politiche, economiche e istituzionali, si riconosce loro una **partecipazione al mercato interno dell'UE**, nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Inaugurata dalla Commissione con una comunicazione³⁵ presentata l'11 marzo 2003, l'iniziativa è stata rafforzata e precisata con due successive comunicazioni del 1° luglio 2003³⁶ e del 12 maggio 2004³⁷, con la creazione di una task-force per l'Europa ampliata e con i suggerimenti avanzati dalle altre istituzioni comunitarie. In particolare, la **comunicazione del 12 maggio 2004**, che fissa principi, metodologie, ambiti geografici e temi della cooperazione regionale, rappresenta un importante passo in avanti nella definizione delle azioni concrete che l'UE intende mettere in campo per realizzare la politica di vicinato. Si segnalano in particolare:

- a partire dal 2007, nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013, l'istituzione di un **unico strumento finanziario**³⁸, (Strumento europeo di vicinato e partenariato, anche detto **ENPI**), in sostituzione dei diversi programmi esistenti, destinato alla frontiera esterna dell'UE allargata. Una componente specifica e innovativa di questo strumento consiste nella cooperazione transfrontaliera, la quale interesserà regioni degli Stati membri e dei paesi vicini che condividono una frontiera comune;
- la pubblicazione di **country reports**, che danno conto dei progressi compiuti da ciascun paese nell'attuazione degli accordi bilaterali³⁹ e delle relative riforme. Tali

³² Bielorussia, Moldova, Ucraina.

³³ Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia.

³⁴ Armenia, Azerbaigian e Georgia.

³⁵ COM(2003)104.

³⁶ COM(2003)393

³⁷ COM(2004) 373.

³⁸ Regolamento CE 1638/2006 del 24 ottobre 2006. Il nuovo strumento dispone di una dotazione finanziaria di 11 miliardi di euro per l'intero periodo.

³⁹ Sono in vigore: gli accordi euromediterranei di associazione con Tunisia (1° marzo 1998), Marocco (1° marzo 2000), Israele (1° giugno 2000), Giordania (1° maggio 2002), Egitto (1° giugno 2004), Algeria (1° settembre 2005) e Libano (1° aprile 2006); l'accordo interinale d'associazione sugli scambi e la cooperazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina a vantaggio dell'Autorità palestinese (1° luglio 1997); gli accordi di partenariato e cooperazione con Armenia, Azerbaigian, Georgia (1° luglio 1999), Moldova e Ucraina (1° luglio 1998). La firma della bozza dell'Accordo di associazione tra UE e Siria siglata nel 2004 è stata messa in attesa, poiché l'UE ha ritenuto che le circostanze politiche non fossero appropriate. Alla fine del 2008, la bozza di Accordo del 2004 è stata aggiornata, soprattutto per tener conto della riforma della tariffa doganale siriana e dell'ampliamento dell'UE. Questa versione rivisitata dell'Accordo è stata siglata il 14 dicembre 2008. L'Unione europea ha formalmente deciso di procedere con la firma dell'Accordo di associazione il 27 ottobre 2009, mentre la firma da parte della Siria è ancora in sospeso. L'Accordo di associazione entrerà in vigore in via provvisoria dopo la sottoscrizione da parte di Siria e

documenti riflettono la situazione politica, economica, sociale e istituzionale nei diversi paesi e forniscono un punto di partenza per lo sviluppo delle relazioni future;

- la predisposizione di **piani d'azione** per ciascuno dei paesi interessati⁴⁰. Si tratta di strumenti considerati cruciali dalla Commissione nel processo di avvicinamento all'Unione, che non sostituiscono gli accordi di associazione o di cooperazione vigenti ma si avvalgono dell'esperienza acquisita nella loro attuazione. I piani d'azione saranno differenziati, per riflettere lo stato delle relazioni di ciascun paese con l'UE, le sue necessità e capacità, nonché gli interessi comuni, e definiranno il **percorso da seguire** nei prossimi **3-5 anni**.

In linea generale, tali strumenti offrono assistenza per allineare la legislazione nazionale a quella comunitaria con l'obiettivo di migliorare l'accesso al mercato interno; consentono la partecipazione a numerosi programmi comunitari, fra cui quelli in materia di istruzione, ricerca, ambiente e audiovisivi; accrescono la cooperazione in materia di gestione delle frontiere, di migrazione, di tratta di esseri umani, di crimine organizzato, di riciclaggio di denaro e di crimini finanziari ed economici; migliorano i collegamenti con l'UE in materia di energia, trasporti e tecnologie dell'informazione; estendono il dialogo e la cooperazione ai temi della lotta al terrorismo, della non proliferazione delle armi di distruzione di massa e della gestione dei conflitti regionali. La loro attuazione verrà monitorata su base regolare e i piani d'azione potranno essere conseguentemente adeguati. I primi sette piani d'azione (Autorità palestinese, Giordania, Israele, Marocco, Moldova, Tunisia e Ucraina), presentati dalla Commissione il 9 dicembre 2004, sono stati approvati dal Consiglio nella riunione del 13 e 14 dicembre 2004. Successivamente sono stati approvati dal Consiglio i piani di azione per il Libano (17 ottobre 2006) e per Armenia, Azerbaigian e Georgia (21 novembre 2006). Il piano d'azione per l'Egitto è stato approvato il 6 marzo 2007.

Il rafforzamento della PEV

A partire dal 2006, con una comunicazione della Commissione sullo sviluppo della politica europea di vicinato⁴¹, con una successiva relazione della Presidenza tedesca⁴² e con la comunicazione "**Una forte politica europea di vicinato**"⁴³, l'Unione europea ha intrapreso diverse iniziative intese ad **accrescere l'impatto** di questa politica, con l'obiettivo di aiutare in vario modo i partner favorevoli alle riforme a rendere questo processo più rapido e più efficiente, e offrendo contemporaneamente incentivi volti a convincere quelli che sono ancora indecisi.

Come ribadito in particolare nella relazione della Presidenza tedesca, in questa fase di riflessione sul potenziamento della PEV, si sono peraltro evidenziati i **tre elementi di fondo** su cui si registra il consenso tra gli Stati membri:

- la PEV è **una delle priorità fondamentali dell'azione esterna dell'UE**. Promuovere la stabilità, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la *governance* e la

Unione europea, mentre l'entrata in vigore in via definitiva è subordinata al parere conforme del Parlamento europeo e alla ratifica da parte degli Stati membri dell'UE.

⁴⁰ I piani d'azione, negoziati tra la Commissione e le autorità del singolo paese, devono essere approvati dal Consiglio e in seguito sottoscritti dai rispettivi consigli di associazione o di cooperazione istituiti dagli accordi bilaterali.

⁴¹ COM (2006) 726 del 4 dicembre 2006.

⁴² Secondo quanto disposto dal Consiglio dell'11 dicembre 2006, la Presidenza tedesca ha presentato una relazione sullo stato dei lavori della politica europea di vicinato, approvata dal Consiglio del 18 e 19 giugno 2007 e dal successivo Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

⁴³ COM (2007) 774 del 5 dicembre 2007.

modernizzazione economica dei paesi vicini costituisce per l'UE un chiaro imperativo geopolitico;

- una politica di vicinato intensificata rappresenta un **quadro d'azione unico, coerente ed aperto**, sufficientemente flessibile da consentire ai paesi partner di autodifferenziarsi in base a capacità, esigenze e risultati;
- la PEV resta **distinta dal processo di allargamento dell'UE** e non pregiudica eventuali sviluppi futuri delle relazioni dei paesi partner con l'UE.

In tale contesto, l'UE si prefigge di:

- **offrire** a tutti i partner, a est e a sud, una **prospettiva chiara di profonda integrazione commerciale ed economica** con l'Unione europea, andando al di là del libero scambio di beni e di servizi. A tale scopo la Commissione invita gli Stati membri ad appoggiare i negoziati agricoli in corso, limitando in particolare il numero dei prodotti esclusi dalla liberalizzazione totale. Secondo la Commissione, per una maggiore integrazione economica con i partner della PEV sono essenziali accordi di libero scambio approfonditi e di vasta portata, definiti caso per caso e comprendenti misure volte a ridurre le barriere non tariffarie attraverso la convergenza normativa. Ognuno di tali accordi dovrebbe coprire in sostanza tutti gli scambi di beni e servizi tra l'UE e i partner della PEV, e contenere disposizioni efficaci e vincolanti sulla disciplina commerciale ed economica;
- migliorare considerevolmente le **procedure in materia di visti, agevolando i viaggi di breve durata** effettuati legalmente, in vista di sviluppi più ambiziosi, a lungo termine, per quanto riguarda la migrazione gestita, ivi compresa l'apertura dei mercati del lavoro degli Stati membri laddove ciò comporti un vantaggio reciproco per i paesi di provenienza e per quelli di accoglienza;
- **organizzare** con i partner **riunioni ad hoc** o riunioni periodiche **tra ministri o tra esperti** su argomenti come l'energia, i trasporti, l'ambiente e la pubblica sanità. Quest'impostazione multilaterale può integrare in modo efficace l'azione bilaterale su cui si basa la politica europea di vicinato;
- **intensificare la cooperazione politica**, associando sistematicamente i partner alle iniziative dell'UE (dichiarazioni sulla politica estera, posizioni nei consessi internazionali e partecipazione ai programmi e alle agenzie principali dell'UE);
- **rafforzare il ruolo dell'UE** nell'ambito della risoluzione dei **conflitti** nella regione, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione dell'UE per stabilizzare le zone di conflitto e postconflitto;
- **incentrare maggiormente la PEV sui temi settoriali trasversali**, in particolare per quanto riguarda migrazione e cooperazione energetica, promuovendo l'utilizzo del programma TAIEX⁴⁴ e degli strumenti di gemellaggio per aiutare i partner ad imparare dalle migliori prassi e a condividere più efficacemente le competenze acquisite;

⁴⁴ TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange) è un programma della direzione generale allargamento della Commissione europea, operativo dal 1996, destinato ad assistere i nuovi Stati membri e i paesi candidati e potenziali candidati nell'adeguamento della legislazione nazionale al diritto comunitario. Con la decisione del Consiglio 2006/62/CE del 23 gennaio 2006 anche i paesi destinatari della PEV e la Russia possono beneficiare del programma.

- **favorire un maggiore coinvolgimento dei cittadini**, rafforzando la dimensione della società civile, anche attraverso più intense attività in materia di istruzione e formazione;
- **rafforzare la dimensione parlamentare** della PEV, anche attraverso iniziative di “gemellaggio parlamentare” volte a trasferire *know-how* democratico. L’obiettivo è quello di esercitare un effetto di leva rispetto alle riforme dei partner nei settori della democratizzazione e della costruzione istituzionale;
- **rafforzare l'impostazione regionale** a est prendendo spunto dalla cooperazione esistente nella zona del Mar Nero (vedi *infra*).

Assistenza finanziaria

Come preannunciato, l’assistenza finanziaria ai paesi interessati dalla politica europea di vicinato viene fornita, a partire dal **1° gennaio 2007**, attraverso il nuovo strumento, denominato **Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)**, destinato alla frontiera esterna dell’UE allargata.

Il regolamento istitutivo del nuovo strumento è stato approvato dal Consiglio del 17 ottobre 2006, a seguito di un accordo raggiunto con il Parlamento europeo, in prima lettura, nel quadro dell’accordo interistituzionale sulle nuove **prospettive finanziarie 2007-2013**. Il nuovo strumento ha una dotazione finanziaria di **11 miliardi di euro** per l’intero periodo e prevede, oltre a programmi nazionali e multinazionali, una componente specifica e innovativa che consiste nella cooperazione transfrontaliera, la quale interessa regioni degli Stati membri e dei paesi vicini che condividono una frontiera comune. I paesi partner sono interessati da tre programmi multinazionali:

- un programma regionale euro-mediterraneo, rivolto cioè al vicinato meridionale;
- un programma rivolto al vicinato orientale;
- un programma rivolto all’insieme dei paesi che formano il vicinato dell’Unione europea.

In tale contesto e sulla base delle iniziative concordate con i partner, il **7 marzo 2007** la **Commissione** ha presentato il **documento strategico regionale 2007-2013** e il **programma indicativo regionale 2007-2010**, in cui sono indicate le priorità dell’assistenza nel quadro dell’ENPI per tutti i paesi interessati dalla PEV. In base a tali documenti i **260,6 milioni di euro** resi disponibili a livello regionale per gli anni **2007-2010** sono stati concentrati nei seguenti settori:

- promozione delle **riforme** attraverso l’esperienza e la competenza europee;
- promozione dell’**istruzione superiore** e della **mobilità studentesca**;
- promozione della **cooperazione** tra attori locali nell’UE e nei paesi partner;
- promozione dell’**attuazione** della PEV.

Nella stessa occasione la Commissione ha presentato:

- il **programma indicativo per i vicini orientali della PEV**. In base a tale documento, i 223,5 milioni di euro resi disponibili a livello regionale per i vicini orientali per gli anni 2007-2010 sono concentrati nei seguenti settori: trasporti ed energia; protezione ambientale e forestazione; gestione delle frontiere e della migrazione; scambi culturali; sminamento ed armi di piccolo calibro;
- il **programma indicativo per i vicini meridionali della PEV**. I 343 milioni di euro resi disponibili a livello regionale per i paesi partner del bacino del Mediterraneo per gli anni 2007-2010 sono concentrati nei seguenti settori: giustizia e sicurezza; sviluppo economico sostenibile; sviluppo sociale e scambi culturali.

L'8 aprile 2011, la Commissione europea ha approvato il **Programma regionale di informazione e comunicazione (2011-2013)**, del valore di 14 milioni di euro in favore dei 16 paesi partner nel quadro della Politica europea di vicinato di vicinato. Questo programma mira a migliorare la comprensione e la visibilità della politica dell'Unione europea e la cooperazione nei paesi vicini.

Secondo il commissario Štefan Füle, è particolarmente opportuno che questo strumento venga divulgato alla luce delle recenti sfide e della prossima revisione della Politica europea di vicinato.

L'obiettivo generale del Programma regionale è di contribuire a migliorare la conoscenza della politica dell'UE, la sua relazione con i paesi beneficiari dell'ENPI e la politica di cooperazione. Il Programma riguarda i 16 paesi che beneficiano dello strumento PEV e si concentrerà su un migliore accesso alla comprensione per un pubblico più ampio.

Il Programma sarà composto da: un programma di formazione e *networking* per i giornalisti, un monitoraggio dei media e un progetto relativo a sondaggi di opinione, e un portale web interattivo per sostenere la diffusione della Politica europea di vicinato e le informazioni correlate all'ENPI.

Bilancio della politica europea di vicinato 2004-2009

Il 12 maggio 2010, la Commissione ha pubblicato il "**Pacchetto PEV**" annuale (il quarto) composto da: una comunicazione che valuta i risultati conseguiti dal 2004, cioè l'anno in cui è stata varata questa politica, 12 relazioni sui progressi compiuti nel 2009 dai 12 paesi che hanno concordato piani d'azione PEV con l'UE e una relazione sui progressi settoriali.

Le relazioni annuali sulla politica europea di vicinato confermano i vantaggi che l'Unione europea comporta per i paesi limitrofi. In cinque anni di politica europea di vicinato, sono aumentati gli scambi commerciali, il volume degli aiuti e i contatti interpersonali. Si è instaurata, inoltre, una cooperazione molto più approfondita tra l'UE e i suoi vicini riguardo a tutte le loro riforme economiche, politiche e settoriali. Il partenariato si è notevolmente sviluppato in settori come i trasporti, l'energia, l'ambiente e il cambiamento climatico, la ricerca, la sanità e l'istruzione, grazie a un aumento del 32% dei relativi stanziamenti nel quadro finanziario attuale, che nel 2013 supereranno i 2 miliardi di euro all'anno.

La vicepresidente della Commissione e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, ha affermato che la politica europea di vicinato si è rivelata un successo, e che, tuttavia, è necessario proseguire nella collaborazione al fine di superare la crisi economica e affrontare le nuove minacce e le nuove sfide, come il terrorismo internazionale, la tratta degli esseri umani e la criminalità organizzata transfrontaliera. Il commissario Štefan Füle ha aggiunto che potenziare ulteriormente la PEV significa investire nella stabilità e nella prosperità della stessa UE. A tal fine, è dunque necessario accelerare le riforme democratiche e politiche in tutti i paesi del vicinato, a est come a sud, dove i progressi sono stati reali, ma generalmente lenti.

Nel documento sono elencati i risultati ottenuti dalla politica europea di vicinato nel periodo 2004-2009.

Entro il 2004 sono stati conclusi **accordi di associazione** bilaterali con la maggior parte dei partner meridionali della PEV e si stanno intensificando le relazioni con la maggior parte dei partner più progrediti (nel 2008, ad esempio, è stato riconosciuto al Marocco lo "status avanzato"). A est, in linea con gli obiettivi del partenariato orientale, gli accordi di partenariato e di cooperazione esistenti vengono gradualmente sostituiti dai più ampi accordi di associazione.

La PEV punta altresì a migliorare la **governance**. Si rileva qualche progresso nel processo democratico, come dimostrano le recenti elezioni presidenziali in Ucraina, il secondo turno delle elezioni politiche in Moldova e il miglioramento qualitativo delle elezioni in Marocco e in Libano. I paesi PEV hanno fatto progressi anche in termini di libertà di associazione, pena di morte, libertà dei media, diritti delle minoranze e altri diritti umani e libertà fondamentali, che in genere non sono però all'altezza delle ambizioni espresse congiuntamente nella PEV e nei piani d'azione. C'è ancora molto da fare anche per attuare le riforme del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione e per combattere efficacemente la corruzione.

Per quanto riguarda la **mobilità**, nel 2008 sono stati rilasciati nei paesi limitrofi oltre 2 milioni di visti europei Schengen. Sono già in vigore accordi di facilitazione del visto e di riammissione con l'Ucraina e la Moldova e sono stati conclusi i negoziati con la Georgia. A ciò si aggiungono i partenariati per la mobilità conclusi con la Moldova e la Georgia per promuovere la migrazione legale. Occorre tuttavia adoperarsi ulteriormente per sfruttare appieno il potenziale della PEV, anche elaborando *roadmap* finalizzate all'instaurazione con Ucraina e Moldova di un regime di esenzione dal visto per i brevi soggiorni.

Nel periodo 2004-2008 si è registrata una crescita degli **scambi commerciali** dell'UE con la regione PEV, con un aumento delle esportazioni e delle importazioni UE del 63% e del 91% rispettivamente (il 2009 ha segnato un lieve rallentamento dovuto alla crisi economica e finanziaria mondiale). L'UE è pronta a negoziare accordi di libero scambio globali e approfonditi con tutti i suoi vicini non appena saranno disposti a farlo e soddisferanno le necessarie condizioni. Sono state prese altre misure a favore di una maggiore integrazione economica, tra cui il negoziato di una serie di accordi settoriali riguardanti, ad esempio, l'agricoltura, i prodotti della pesca e lo spazio aereo comune.

La cooperazione in materia di **energia** è stata intensificata per mezzo di memorandum d'intesa o dichiarazioni con l'Azerbaigian, la Bielorussia, l'Ucraina, l'Egitto, la Giordania e il Marocco. Nel 2009 l'Ucraina e la Moldova sono state autorizzate, a determinate condizioni, ad aderire al trattato che istituisce la Comunità dell'energia, mentre la Georgia ha acquisito lo status di osservatore.

SCHEDA PAESE UNGHERIA

Il quadro istituzionale

Dal punto di vista della forma di governo, l'Ungheria è una repubblica parlamentare. Il Parlamento, l'Assemblea nazionale, è monocamerale e composto da 386 membri eletti per quattro anni con un sistema elettorale misto: 176 membri sono eletti con un sistema maggioritario uninominale a doppio turno (per essere eletti al primo turno è necessaria la maggioranza assoluta dei voti, che a loro volta devono corrispondere ad almeno la metà degli aventi diritto; se nessun candidato risulta eletto al primo turno accedono al secondo turno tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno il 15 per cento dei voti); 152 membri sono eletti in venti circoscrizioni plurinominali con sistema proporzionale e soglia di sbarramento del 5 per cento a livello nazionale; infine 58 membri sono eletti sulla base di liste nazionali a titolo compensativo, tenendo conto della somma dei "resti", cioè dei voti non utili per l'elezione di candidati, a livello circoscrizionale e a livello di collegi uninominali). Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea nazionale con un mandato di cinque anni (per risultare eletto deve ottenere i due terzi dei voti nei primi due scrutini o la maggioranza semplice a partire dal terzo). L'Assemblea nazionale elegge anche, su proposta del Presidente della Repubblica, il primo ministro.

Per "Freedom House" l'Ungheria è uno Stato libero, in possesso dello status di "democrazia elettorale", mentre per il *Democracy Index 2010* dell'Economist Intelligence Unit è una "democrazia difettosa" (cfr. *infra* "Indicatori internazionali sul paese"). Con riferimento al concreto esercizio delle libertà politiche e civili, è stato al centro del dibattito nelle scorse settimane, sia a livello interno ungherese, sia a livello europeo, l'impatto della riforma costituzionale discussa a partire dal mese di marzo e approvata nel mese di aprile dal Parlamento ungherese. Per i contenuti della riforma si rinvia al *box* sottostante.

La nuova Costituzione ungherese

Tra le principali innovazioni inserite nel testo costituzionale si segnalano:

Art. D delle Disposizioni fondamentali: viene introdotto il riferimento all'ideale dell'unità della nazione ungherese, anche per quanto concerne il "senso di responsabilità dell'Ungheria per il destino degli ungheresi che vivono fuori dai confini dell'Ungheria"*Al riguardo, si segnala che il ministro degli esteri della Slovacchia, paese con una significativa minoranza ungherese, ha espresso il 12 aprile l'auspicio che l'Ungheria voglia rispettare gli impegni internazionali che, tra le altre cose, affidano la responsabilità per la tutela dei diritti dei componenti delle minoranze etniche agli Stati di residenza.*

Art. M delle Disposizioni fondamentali: viene introdotto il riferimento alla protezione del matrimonio tra uomo e donna e alla famiglia come base per la sopravvivenza della nazione

Art. II: viene inserita la previsione che "la vita del feto sarà protetta dal concepimento"

Art. XXI: si prevede che "il diritto di voto non sarà garantito alle persone che ne siano state escluse da una decisione giurisdizionale per ridotta o limitata capacità mentale"; si prevede altresì che, in deroga al principio di uguaglianza del voto, una legge costituzionale possa prevedere un "voto addizionale per le donne con figli minori o per altre persone"

Art. 39-40: viene prevista una legge a maggioranza qualificata (dei due terzi) per le leggi concernenti le proprietà statali, il debito pubblico e le pensioni

Art. 41: il mandato del governatore della Banca centrale, nominato dal Presidente della Repubblica, è elevato a nove anni

Con riferimento al processo di revisione costituzionale ungherese, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa per l'assistenza costituzionale agli Stati membri ha richiamato l'esigenza, come "condizione chiave di un processo costituente democratico", della "trasparenza e apertura" dello stesso, nonché "la volontà di coinvolgere l'opinione pubblica, tempi adeguati e condizioni che garantiscano il pluralismo e un dibattito reale sulle questioni controverse".

Già nel novembre 2010 l'Ungheria ha approvato alcuni **emendamenti alla Costituzione**, riguardanti la **Corte costituzionale**: in particolare si prevede che la Corte nel valutare la costituzionalità delle leggi in materia economica e sociale possa assumere a parametro di giudizio unicamente le disposizioni costituzionali in materia di diritto alla libertà personale, alle libertà di coscienza, di pensiero, di religione, agli altri diritti connessi alla cittadinanza e non più quindi quelle relative ai diritti sociali.

Per quel che concerne nello specifico la libertà di stampa, la nuova legge sui media approvata il 21 dicembre 2010 è stata ritenuta dall'OSCE non compatibile con i principi dell'organizzazione ed ha provocato una richiesta di modifiche da parte della Commissione europea. In particolare, oggetto di contestazione sono stati gli ampi e discrezionali poteri attribuiti dalla legge al consiglio dei media, di nomina governativa. Tale consiglio ha infatti di imporre sanzioni pesanti ai media, sia della carta stampata, sia televisivi sia *on line* in caso di "informazione non bilanciata" o di "offese alla dignità umana". A seguito della richiesta di modifiche da parte della Commissione europea, il 7 marzo il Parlamento ungherese ha approvato alcune modifiche alla legge in particolare volte ad escludere i blog dall'ambito di applicazione della legge. Inoltre le fattispecie perseguibili in base alla legge sono state meglio definite con riferimento all'incitamento all'odio e alla discriminazione, ma permane la previsione di sanzioni in caso di offese alla dignità umana o alla pubblica moralità. L'entità delle sanzioni è stata comunque ridotta.

La situazione politica interna

Presidente della Repubblica è, dall'agosto 2010, **Pal Schmitt (n. 1942)**, esponente del partito di maggioranza FIDEZS (l'Alleanza dei giovani democratici), già campione olimpico di scherma e vice-presidente del Comitato olimpico internazionale. Primo ministro, a seguito dei risultati elettorali delle elezioni dell'aprile 2010, è il leader della stessa FIDEZS, **Viktor Orban (n. 1963)**.

Nelle elezioni dell'aprile 2010 la FIDEZS ha ottenuto 5 in seggi in più (cfr. sotto la tabella dei risultati elettorali) rispetto ai due terzi dell'Assemblea nazionale ungherese, *quorum* necessario per l'approvazione delle riforme costituzionali (questo ha consentito al governo di procedere alla revisione costituzionale sopra richiamata); l'ampia vittoria elettorale ha quindi determinato la formazione di un governo monocolore. La FIDEZS fa parte, al Parlamento europeo, del gruppo del Partito popolare europeo.

Significativa è risultata anche l'affermazione alle elezioni del movimento per un'Ungheria migliore, JOBBIK, di estrema destra, con 47 seggi (leader Gabor Vona; legata al partito è anche la guardia magiara, ufficialmente "organizzazione culturale per preparare la gioventù fisicamente e spiritualmente a situazioni in cui potrebbe essere necessaria la mobilitazione delle persone"; l'organizzazione, i cui membri indossano un'uniforme nera, è stata sciolta dalla magistratura nel 2008 per violazione dei diritti delle minoranze ed è stata quindi ricostituita come associazione di servizio civile).

L'Ungheria è stata profondamente colpita, nel 2008, dalle conseguenze della crisi economica internazionale ed è stato il primo Stato membro dell'Unione

europea a dover ricorrere all'aiuto del Fondo monetario internazionale, che ha varato un piano di intervento.

Indicatori internazionali sul paese⁴⁵:

Libertà politiche e civili: Stato "libero" (Freedom House); democrazia difettosa (43 su 178 Economist)

Indice della libertà di stampa: 23 su 178

Libertà religiosa: assenza di eventi significativi (ACS); situazione di rispetto in concreto (USA)

Corruzione percepita: 50 su 178

Variazione PIL 2009: - 6,7 per cento

Risultati elezioni Assemblea nazionale ungherese 11-25 aprile 2010

Partito	Seggi
Alleanza dei giovani democratici (FIDESZ)	263
Partito socialista (MSZP)	59
Movimento per un'Ungheria migliore (Jobbik)	47
Fare una politica diversa	16
Indipendenti	1

⁴⁵ Gli indicatori internazionali sul paese, ripresi da autorevoli centri di ricerca, descrivono in particolare: la condizione delle libertà politiche e civili secondo le classificazioni di Freedom House e dell'Economist Intelligence Unit; la posizione del paese secondo l'indice della corruzione percepita predisposto da Transparency International (la posizione più alta nell'indice rappresenta una situazione di minore corruzione percepita) e secondo l'indice della libertà di stampa predisposto da Reporters sans Frontières (la posizione più alta nell'indice rappresenta una situazione di maggiore libertà di stampa); la condizione della libertà religiosa secondo i due rapporti annuali di "Aiuto alla Chiesa che soffre" (indicato con ACS) e del Dipartimento di Stato USA (indicato con USA); il tasso di crescita del PIL come riportato dall'Economist Intelligence Unit; la presenza di situazioni di conflitto armato secondo l'International Institute for Strategic Studies (IISS). Per ulteriori informazioni sulle fonti e i criteri adottati si rinvia alla nota esplicativa presente in Le elezioni programmate nel periodo febbraio-aprile 2011 (documentazione e ricerche n. 85, 9 febbraio 2011).