

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 146

RISOLUZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(*Estensore* MANTICA)

approvata nella seduta del 14 marzo 2012

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E
DEL CONSIGLIO CONCERNENTE LO STRUMENTO DI ASSISTENZA
PREADESIONE (IPA II) – (COM (2011) 838 DEFINITIVO)**

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E
DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO EUROPEO DI
VICINATO – (COM (2011) 839 DEFINITIVO)**

E SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E
DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE NORME E PROCEDURE COMUNI
PER L'ESECUZIONE DEGLI STRUMENTI DI AZIONE ESTERNA DEL-
L'UNIONE – (COM (2011) 842 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 19 marzo 2012

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione,

esaminate ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, le proposte di normativa comunitaria che recano rispettivamente l'istituzione di uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), la creazione di uno strumento europeo di vicinato nonché la definizione di norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione;

viste le osservazioni e proposte della Commissione politiche dell'Unione europea del Senato; rilevato che tali progetti si inseriscono in un unico pacchetto con il quale vengono modificati gli strumenti di azione esterna dell'Unione al fine di adattarli al nuovo scenario internazionale, semplificarli e renderli più efficaci e incisivi, favorendone il coordinamento all'interno di un disegno unico;

considerato che

la comunicazione della Commissione «Un bilancio per la strategia 2020» (COM (2011) 500 definitivo), relativa al nuovo quadro pluriennale 2014-2020, propone per l'azione esterna una dotazione finanziaria complessiva di 70 miliardi di euro suddivisa fra vari strumenti;

le proposte appaiono conformi al principio di sussidiarietà in quanto i relativi strumenti di azione si propongono come complementari alle politiche degli Stati membri, rispetto alle quali non configurano alcun vincolo, limitandosi ad auspicare forme di coordinamento:

le proposte appaiono altresì conformi al principio di proporzionalità in quanto le misure previste sono congrue agli obiettivi che esse intendono perseguire;

rilevato che, fra gli strumenti finanziari per l'azione esterna, viene confermato lo strumento di assistenza preadesione (COM (2011) 838), con la finalità di sostenere i Paesi candidati e quelli potenzialmente candidati nella attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche indispensabili per un allineamento ai valori dell'Unione europea, nonché alle norme, agli *standard*, alle politiche e alle prassi europee;

ricordato che i Paesi beneficiari di tale strumento sono attualmente i seguenti: Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turchia, *ex* Repubblica iugoslava di Macedonia;

richiamato il parere espresso dalla Commissione politiche dell'Unione europea del Senato per cui va accolta con favore la previsione di un dialogo strutturato e costante degli organismi dell'Unione europea con i Paesi in preadesione che consenta a questi ultimi, con particolare riferimento all'*acquis* comunitario di adattare anticipatamente le proprie

strutture e la propria normativa alla costante evoluzione della legislazione UE sul mercato interno;

premessi che lo strumento europeo di vicinato (COM (2011) 839) persegue l'obiettivo di creare proficue relazioni privilegiate con Paesi e territori limitrofi all'Unione europea, sulla base dei principi della rinnovata Politica di vicinato delineata dalle Comunicazioni congiunte della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale» (COM (2011) 200 definitivo) dell'8 marzo 2011 e «Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento» (COM (2011) 303 definitivo) del 25 maggio 2011, e recepita dal Consiglio affari esteri del 20 giugno e dal Consiglio europeo del 24 giugno 2011.

Premesso che i finanziamenti di programmi rivolti ai Paesi *partner* si intendono produttivi di benefici comuni per l'Unione e per i destinatari, considerati interlocutori strategici regionali. Per Paesi *partner* in particolare si intendono i seguenti: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia ed Ucraina;

ricordato altresì che

nella risoluzione approvata dalla Commissione Affari esteri il 22 luglio 2009 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Partenariato orientale» (Doc. XVIII, n. 18) si era sottolineata la necessità di un impegno affinché il partenariato orientale non conduca ad una minore attenzione e a un ridotto impegno verso i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, rispetto ai quali risulta di peculiare interesse mantenere intense e proficue relazioni;

nella risoluzione approvata dalla Commissione Affari esteri il 5 maggio 2010 della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: «Una politica marittima integrata per una migliore *governance* nel Mediterraneo» (Doc. XVIII, n. 31) si era impegnato il Governo, nel quadro delle opportune iniziative che la Commissione europea intenderà avviare nella prospettiva di migliorare la *governance* marittima nel Mediterraneo, a continuare a porre in evidenza le specificità dell'Italia in quanto passaggio privilegiato verso la sponda Sud;

rilevato con riferimento alle norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione (COM (2011) 842), che si tratta di misure di semplificazione del contesto normativo per agevolare la disponibilità dell'assistenza dell'Unione per i Paesi e le regioni *partner*, sempre nell'ambito del quadro finanziario pluriennale;

rilevato che per quanto concerne la ripartizione dei fondi tra i vari strumenti, essa appare nel complesso equilibrata, anche se le recenti evoluzioni politiche nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la necessità di assecondare e sostenere i difficili processi di democratizzazione in

corso dovrebbero indurre ad un ulteriore rafforzamento dello strumento di vicinato;

rilevato infine come i programmi di cooperazione transfrontaliera previsti sia dallo strumento di preadesione sia dallo strumento europeo di vicinato risultino strategici per l'intensificazione dei rapporti fra le regioni dei *partner* e degli Stati membri poste lungo i comuni confini terrestri o marittimi poiché mettono in relazione diretta enti locali appartenenti a Paesi adiacenti che collaborano per proporre e attuare insieme comuni e concreti progetti di sviluppo, che rispondono al meglio alle effettive esigenze dei territori coinvolti,

impegna il Governo a intraprendere ogni necessaria azione affinché:

nella definizione del nuovo quadro finanziario pluriennale risultino significativamente incrementate le risorse destinate a sostenere la politica di allargamento e la politica europea di vicinato, nelle sue dimensioni orientale e meridionale;

nel quadro della politica di vicinato venga assicurato da parte UE un impegno politico e finanziario proporzionato alle sfide da affrontare, con particolare riguardo alle necessità del vicinato meridionale, cui – alla luce degli eventi che hanno recentemente investito l'area – vanno attribuiti attenzione e impegno prioritari;

in ragione di tali esigenze, nella distribuzione delle risorse dello strumento europeo di vicinato venga mantenuto il criterio già concordato di attribuire due terzi del totale ai Paesi mediterranei e un terzo ai Paesi dell'Europa dell'Est;

le dotazioni finanziarie complessive dello strumento di preadesione e dello strumento europeo di vicinato contemplino una adeguata quota riservata alla cooperazione transfrontaliera;

nell'elaborazione dei criteri che disciplinano l'allocazione dei fondi ai rispettivi Paesi beneficiari, vengano privilegiati i bisogni espressi dai Paesi *partner*, definiti sulla base di PIL *pro capite*, indice di sviluppo umano, fattori demografici, necessità di sviluppo;

nell'attuazione dei nuovi strumenti per la preadesione e il vicinato si garantisca l'adozione da parte europea di un approccio partecipativo e non precettivo nei confronti dei *partner*, promuovendo un'applicazione flessibile del principio di differenziazione in base ai meriti, calibrando l'assistenza in relazione agli effettivi bisogni.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FLERES)

8 febbraio 2012

La Commissione, esaminati gli atti COM(2011) 838, 839, 840, 842, 843, 844 e 845,

considerato che essi costituiscono un unico pacchetto – unitamente alla proposta che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (COM(2011) 841) non sottoposta a parere di sussidiarietà – con il quale vengono modificati gli strumenti di azione esterna dell'Unione al fine di adattarli al nuovo scenario internazionale, semplificarli e renderli più efficaci e incisivi, favorendone il coordinamento all'interno di un disegno unico;

considerato che il pacchetto sugli strumenti di azione esterna si colloca nel nuovo quadro pluriennale 2014-2020, all'interno del quale ne è già stata stabilita la dotazione finanziaria complessiva, nonché la ripartizione interna della stessa;

tenuto conto che il pacchetto consta di un regolamento trasversale, che stabilisce norme e procedure comuni per tutti gli strumenti di azione esterna, e da sette regolamenti specifici, di cui quattro relativi agli strumenti «geografici» (cooperazione allo sviluppo, vicinato, preadesione e partenariato con Paesi terzi) e tre «tematici» (stabilità, democrazia e diritti umani, sicurezza nucleare);

tenuto conto che il pacchetto è stato preceduto da una consultazione pubblica sugli strumenti di azione esterna dell'Unione, dalla quale è emersa una valutazione globalmente positiva degli stessi, del loro impatto e del valore aggiunto che sono stati in grado di creare nel precedente periodo di programmazione pluriennale, ma anche l'esigenza di una loro semplificazione e di un loro adeguamento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica delle proposte è correttamente individuata all'interno della Parte V (Azione esterna dell'Unione) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con particolare riferimento agli articoli 209 (cooperazione allo sviluppo) e 212 (cooperazione economica, fi-

nanziaria e tecnica con Paesi terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo), nonché, per gli aspetti connessi alla politica commerciale, all'articolo 207;

le proposte appaiono conformi al principio di sussidiarietà in quanto i relativi strumenti di azione si propongono come complementari alle politiche degli Stati membri, rispetto alle quali non configurano alcun vincolo, limitandosi ad auspicare forme di coordinamento;

le proposte appaiono altresì conformi al principio di proporzionalità in quanto le misure previste sono congrue agli obiettivi che esse intendono perseguire;

nel merito, si sottolinea in primo luogo come tutte le proposte di regolamento si collochino sostanzialmente in continuità con gli strumenti di azione esterna già esistenti, rispetto ai quali si limitano a rimodulare di volta in volta la portata geografica o tematica degli interventi per tenere conto delle mutazioni negli scenari geopolitici, delle evoluzioni nell'economia globale e degli effetti della crisi finanziaria mondiale, e a introdurre nuove modalità di intervento e nuovi finanziamenti, che garantiscano un maggior grado di flessibilità.

Per quanto concerne la ripartizione dei fondi tra i vari strumenti, essa appare nel complesso equilibrata, anche se le recenti evoluzioni politiche nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la necessità di assecondare e sostenere i difficili processi di democratizzazione in corso dovrebbero indurre a un ulteriore rafforzamento dello strumento di vicinato.

Particolarmente apprezzabile, per quanto attiene allo strumento per la cooperazione allo sviluppo, appare la decisione di estenderne la portata ai Paesi dell'Africa e a ridisegnarne le priorità sulla base del reddito nazionale lordo, escludendo o collocando in secondo piano i Paesi che abbiano già raggiunto un livello di sviluppo accettabile. In tale prospettiva, il rafforzamento e la migliore strutturazione dello strumento per la cooperazione con i Paesi terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo, e la forte attenzione verso le cosiddette economie emergenti, rappresenta un'integrazione assolutamente necessaria, e che andrà ulteriormente incrementata in prospettiva futura.

Va altresì accolta con favore la previsione di un dialogo strutturato e costante degli organismi dell'Unione europea con i Paesi in preadesione, che consenta a questi ultimi, con particolare riferimento all'*acquis* comunitario, di adattare anticipatamente le proprie strutture e la propria normativa alla costante evoluzione della legislazione UE sul mercato interno.

Per quanto concerne gli strumenti tematici, e in particolare lo strumento per la democrazia e i diritti umani e lo strumento di stabilità, si esprime l'auspicio che venga garantita la loro complementarità rispetto alle azioni di partenariato poste in essere mediante i quattro strumenti geografici, onde evitare contrasti o sovrapposizioni.

Merita infine un'osservazione a parte il rafforzamento, all'interno dell'intero pacchetto, delle condizionalità relative al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei *partner*. Si tratta, evidentemente, di una misura condivisibile, che tuttavia dovrebbe essere commi-

surata al diverso «livello di partenza» dei singoli Paesi destinatari dell'azione esterna, e soprattutto dovrebbe essere oggetto di un continuo dialogo e negoziato bilaterale, attento ai progressi realizzati, in modo da esaltare il valore di stimolo delle condizionalità più che non l'eventuale portata punitiva.