

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 40

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

d'iniziativa dei senatori MARTINI e Giovanni MAURO

approvata il 26 novembre 2014

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame
dell'affare assegnato sulla proiezione delle politiche dell'Unione europea nel
Mediterraneo*

La Commissione,

considerate le audizioni di approfondimento, svolte in sede informale in connessione con l'indagine conoscitiva deliberata in data 18 settembre 2013, degli Ambasciatori accreditati presso la Repubblica italiana dei seguenti Paesi: Marocco, Egitto, Giordania, Montenegro, Tunisia, Turchia e Malta, nonché degli enti di ricerca IAI, ISPI, CESI e CESPI, del Presidente della Camera di commercio italo-araba e dei Direttori per l'integrazione europea e per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente del Ministero degli affari esteri;

richiamato l'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea, che è alla base della Politica europea di vicinato, secondo cui «l'Unione sviluppa con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione»;

ricordato come il Processo di Barcellona, avviato nel 1995 e fondato sui tre assi del partenariato politico e di sicurezza, del partenariato economico e finanziario e del partenariato sociale, culturale e umano, non ha avuto un seguito significativo, tanto che nel 2008 è stata costituita l'Unione per il Mediterraneo, su iniziativa della Presidenza francese dell'Unione europea, incentrata sui sei macro obiettivi del disinquinamento marino, della creazione di autostrade del mare, del piano mediterraneo per l'energia solare, del programma di protezione civile contro le catastrofi naturali, della costituzione dell'Università Euro-Mediterranea (operante a Portorose, Slovenia, sin dal giugno 2008), e dell'iniziativa Mediterranea di Sviluppo Imprenditoriale per le piccole e medie imprese (PMI);

rilevato che l'Unione per il Mediterraneo, che ha istituito un Segretariato permanente (insediatosi a Barcellona nel marzo 2010) e una Presidenza a rotazione fra i *partner* del Nord e del Sud, ha assunto una caratterizzazione maggiormente intergovernativa che, se da un lato ne ha elevato il livello politico, per altro verso ha irrigidito la sua capacità di azione,

ritiene che, dopo la giusta e necessaria enfasi posta sull'ultimo allargamento dell'Unione a Nord e a Est, e dopo il sostanziale esaurimento dell'iniziale spinta propulsiva del Processo di Barcellona, sia ora essenziale restituire priorità strategica alla frontiera Sud dell'Unione, considerata la rilevanza assoluta che riveste il Mediterraneo per l'Europa e per il mondo intero in termini di sicurezza, di flussi migratori e di rapporti economici e commerciali, e considerata l'opportunità che una efficace politica euro-mediterranea può rappresentare per l'Unione europea quale attore globale sulla scena mondiale;

ritiene, a tal fine, necessario un profondo cambiamento nell'approccio dell'Unione europea nei confronti del Mediterraneo nel suo complesso che, come evidenziato dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 3 luglio 2012, costituisce una macroregione che va considerata come un insieme coerente, un bacino unitario di riferimento, in cui sono condivise molte caratteristiche e priorità comuni, e che l'Unione europea debba elaborare nuovi paradigmi, nuovi approcci politici e nuovi strumenti d'azione, che pongano il tema del rilancio del Mediterraneo in termini diversi, più moderni ed inclusivi, privilegiando un approccio compiutamente comunitario che superi i limiti del bilateralismo, tenendo presente le seguenti linee direttrici:

– sviluppare modelli incentrati sulla cooperazione decentralizzata e multilivello, con il coinvolgimento della società civile in *partnership* con i diversi livelli di governo, in modo da valorizzare le istanze sub-nazionali e le realtà associative, con la flessibilità necessaria a garantire la fattibilità dei programmi, oggi irrigiditi, nei modelli del Processo di Barcellona e dell'Unione per il Mediterraneo, dal livello statale e dai vincoli politici ad esso connessi, ponendo particolare attenzione ai progetti di cooperazione nel settore culturale e nei confronti delle nuove generazioni;

– fondare il partenariato tra l'Unione europea e i Paesi della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo sul principio di parità e di reciprocità, per consentire agli Stati membri della parte Nord del Mediterraneo di cooperare «paritariamente» con quelli della sponda Sud, i quali devono essere i veri protagonisti dei propri cambiamenti necessari ad avanzare nella direzione della democratizzazione e dello sviluppo, e – a tal fine – rafforzare la dimensione parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo valorizzando i lavori dell'Assemblea parlamentare euromediterranea (APEM);

– valorizzare la dimensione sociale e culturale del Mediterraneo, che deve essere una opportunità concreta per la crescita e il lavoro delle giovani generazioni, dove la cultura svolge un insostituibile ruolo di rafforzamento del processo di sviluppo e di valorizzazione degli aspetti di comunanza e vicinanza tra i diversi popoli, attraverso azioni di intensificazione degli scambi culturali ad ogni livello della società civile e delle istituzioni, per esempio rafforzando il lavoro svolto dalla Fondazione euromediterranea Anna Lindh per il dialogo tra le culture, rafforzando i programmi di scambio tra studenti universitari (Erasmus Mundus), creando occasioni di collaborazione nell'ambito della cultura (produzioni teatrali, audiovisive, ecc.) e del patrimonio artistico e storico, e istituendo programmi di collaborazione tra amministrazioni locali e regionali;

ritiene opportuno promuovere le possibili sinergie economico-produttive tra le due sponde del Mediterraneo, derivanti dalla complementarità delle risorse materiali e immateriali di cui ciascuna è portatrice;

considera, inoltre, opportuno che sia ripresa l'ipotesi della istituzione di una banca mediterranea, esplorando le diverse soluzioni adottabili, per promuovere investimenti diretti esteri nei Paesi del Maghreb e

del Mashrek, sia al fine di sfruttarne le potenzialità di rendimento, sia al fine di ridurre il substrato di povertà e malessere che contribuisce alla situazione di instabilità e al fenomeno dei flussi migratori;

ritiene che la profonda e prolungata instabilità nell'area del Mediterraneo ha reso ormai imprescindibile e urgente l'elaborazione di una reale politica comune europea in materia di flussi migratori che, in attuazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (*burden sharing*), di cui all'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, consenta all'Unione di agire in modo organico e integrato nei confronti del fenomeno dell'immigrazione illegale, non limitandosi ad affrontare i risvolti più emergenziali, ma aggredendo i meccanismi e le cause del fenomeno, integrando nella sua azione gli strumenti dell'Unione per il Mediterraneo, della Politica di vicinato, del Servizio europeo per l'azione esterna, della cooperazione allo sviluppo, degli aiuti umanitari e gli altri strumenti economici e finanziari come il Fondo asilo, migrazione e integrazione, la BEI (Banca europea per gli investimenti) e la BERS (Banca europea per la ricostruzione e sviluppo), e che, ai fini di un'efficace politica di gestione dei flussi migratori, gli accordi con i Paesi della sponda Sud, finalizzati al contrasto alle migrazioni irregolari e al rimpatrio dei clandestini, siano negoziati e stipulati dall'Unione europea nel suo insieme, superando la logica degli accordi bilaterali;

al riguardo, accoglie con favore l'intenzione espressa dalla nuova Commissione Juncker nel Programma di lavoro per il 2015 di sviluppare una nuova politica della migrazione e auspica che in tale contesto sia attribuita la dovuta considerazione alle condizioni particolarmente gravose del fenomeno migratorio illegale che interessa i confini marittimi meridionali dell'Europa, sia per gli stessi migranti clandestini, sia per le istituzioni e le comunità ove avviene il loro primo approdo, riconoscendo la specificità e peculiarità di tali flussi migratori rispetto a quelli che interessano le altre zone dell'Unione europea;

ritiene, inoltre, auspicabile anche un riassetto dell'attuale normativa in tema di protezione e asilo, al fine di migliorare le procedure e la redistribuzione degli oneri legati all'accoglienza, garantendo maggiore equità nell'impegno dei diversi Paesi dell'Unione e risposte più funzionali alle esigenze dei richiedenti;

considera, al riguardo, estremamente utile il coordinamento informale avviato tra i Paesi mediterranei dell'Unione europea (Gruppo Mediterraneo), di cui la prima riunione a livello dei Ministri degli esteri di Italia, Spagna, Portogallo, Cipro, Grecia, Malta e Francia si è svolta lo scorso 16 aprile 2014 ad Alicante sul tema delle migrazioni irregolari, anche al fine di rafforzare il coinvolgimento dell'intera Unione europea sul quadrante del Mediterraneo;

condivide le conclusioni adottate il 10 ottobre 2014 dal Consiglio Giustizia e affari interni sul tema «Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori», che delineano un approccio fondato su tre pilastri: la cooperazione con i Paesi terzi, con un'attenzione speciale alla lotta con-

tro i passatori e i trafficanti di esseri umani; il rafforzamento della capacità di FRONTEX di reagire con flessibilità e tempestività ai rischi e alle pressioni emergenti; e azioni dell'Unione europea atte a sostenere e dare piena attuazione al nostro sistema europeo comune di asilo, anche attraverso una maggiore cooperazione operativa;

ritiene, in questo contesto, necessario sostenere con forza la nuova iniziativa europea «Operazione Tritone», che rappresenta il naturale sviluppo della positiva esperienza di «Mare Nostrum», attuata dal Governo italiano, e auspica che siano assicurate efficaci forme di sostegno per i Paesi (Turchia, Libano, Giordania in particolare) chiamati a sostenere in prima battuta l'impatto dei flussi di rifugiati e migranti provenienti dalle zone di conflitto;

ritiene, inoltre, utile approfondire l'ipotesi di consentire – come già prefigurato dalla comunicazione della Commissione europea «Una *task force* per il Mediterraneo», che le domande di asilo possano essere presentate presso una delle rappresentanze diplomatiche dell'Unione ubicate nei Paesi terzi di partenza o di transito dei flussi, evitando così le drammatiche traversate del Mediterraneo, recidendo l'intermediazione della criminalità organizzata nella gestione di tali flussi e consentendo di fronteggiare con maggiore severità l'utilizzo abusivo delle procedure di asilo da parte degli stranieri irregolari intercettati nei Paesi dell'Unione;

per quanto riguarda la situazione politico-istituzionale dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, considera positivamente l'esperienza specifica della Tunisia, in cui la «rivoluzione dei gelsomini», che ha avviato i sommovimenti della «primavera araba», ha dato luogo a un processo di democratizzazione costituzionale, politico e sociale in tale Paese, che costituisce un modello positivo di riferimento per gli altri Paesi dell'area meridionale e orientale del Mediterraneo e una dimostrazione dell'affermazione sulla scena politica e sociale di gruppi islamici, come il movimento Ennahda, che manifestano una certa compatibilità con le regole della democrazia occidentale.

ritiene, al riguardo, che il drammatico episodio dell'attentato al museo del Bardo di Tunisi, avvenuto il 18 marzo 2015, in cui hanno perso la vita numerose persone, in gran parte turisti occidentali, lungi dal rappresentare un elemento di debolezza del processo di democratizzazione del Paese, deve costituire un monito, alla comunità internazionale e all'Unione europea, a rafforzare il sostegno alla sicurezza interna di un Paese che merita di essere valorizzato nella sua positiva esperienza di libertà e democrazia in un contesto islamico e che ha bisogno di tale sicurezza interna per proseguire positivamente nel suo sviluppo istituzionale, sociale, economico e turistico;

in relazione alla forte instabilità interna alla Libia, ove il vuoto istituzionale che ha fatto seguito al rovesciamento del regime precedente, ha dato spazio al riacuirsi delle contrapposizioni interne tra le principali fazioni di Tobruk, Tripoli, Misurata e Zintan, a cui si sono aggiunti anche elementi esterni provenienti dall'estremismo islamico terroristico Daesh (l'autodefinito Stato islamico), ritiene essenziale dare il massimo sostegno

allo sforzo diplomatico messo in atto dalle Nazioni Unite, mediante i negoziati guidati dal rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la Libia, Bernardino Leòn, tra le principali fazioni libiche, finalizzati alla formazione di un esecutivo di unità nazionale in grado di stabilizzare il Paese, far ripartire la ricostruzione e combattere il terrorismo, in linea con quanto indicato da ultimo nelle risoluzioni 2213 e 2214 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e auspica che la comunità internazionale e l'Unione europea – ove grazie anche al continuo sforzo dell'Italia i temi della Libia e del Mediterraneo sono stati posti sempre più in evidenza – siano pronti a dare il necessario sostegno alla Libia, appena sarà formato un governo di unità nazionale, come confermato dal Consiglio europeo del 19-20 marzo scorso;

per quanto riguarda i gravi fattori di instabilità che coinvolgono l'intera area del Medio Oriente, ritiene opportuno insistere sulla necessità che l'Unione europea elabori risposte comuni, politicamente forti ed efficaci, sviluppando una nuova e aggiornata strategia di sicurezza a livello regionale, in *partnership* con le stesse autorità locali, per iniziare a svolgere un ruolo di primo piano nella politica estera. In particolare, ritiene essenziale che l'Unione europea adotti un ruolo incisivo di protagonista in relazione al conflitto israelo-palestinese, che costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un processo di distensione e di democratizzazione dell'intera area mediorientale, incoraggiando le parti a riprendere la via del dialogo e del negoziato in vista del raggiungimento di un accordo basato sulla soluzione a due Stati prospettata dalle Nazioni Unite. Adeguata considerazione deve essere inoltre rivolta agli equilibri politico-diplomatici che intercorrono tra le principali correnti interne al mondo islamico che attraversano i diversi Paesi mediorientali, dove le condizioni di particolare instabilità in Siria e Iraq hanno consentito la formazione di una nuova entità politica, di natura terroristica, che insiste su una parte di territorio di entrambi i Paesi, e dove la recente esplosione di violenze nello Yemen rischia di trasformarsi in un pericoloso conflitto tra le principali potenze regionali;

in questo contesto, saluta con favore e soddisfazione il raggiungimento dello storico accordo quadro sul programma nucleare dell'Iran, annunciato dall'Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e dal Ministro degli affari esteri iraniano il 2 aprile 2015 a Losanna, che rinvia alla conclusione – entro il mese di giugno 2015 – di un accordo dettagliato e definitivo che preveda limitazioni all'arricchimento dell'uranio per i prossimi 15 anni, l'accettazione delle ispezioni dell'AIEA e la conseguente rimozione delle sanzioni imposte sull'Iran da Stati Uniti e Unione europea. A tale riguardo, auspica che l'intesa finale sul *dossier* nucleare possa avere effetti positivi non solo sui rapporti tra l'Iran e la comunità internazionale, ma anche sull'evoluzione dei diversi teatri di crisi e di conflitto presenti nella regione mediorientale e mediterranea;

invita, infine, il Governo a riferire periodicamente alle Camere sugli avanzamenti ottenuti nella direzione di una rafforzata e rinnovata politica mediterranea dell'Unione europea e propone, a tal fine, l'istituzione di una sessione parlamentare annuale legata alle tematiche del Mediterraneo, a cui il Governo sarà chiamato ad intervenire.

