

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 94-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore VERDUCCI)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 2015

ai sensi dell'articolo 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta del 16 giugno 2015

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame del documento di consultazione congiunto «verso una nuova politica europea di vicinato» (JOIN (2015) 6 definitivo) (atto comunitario n. 59)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	6

ONOREVOLI SENATORI. – L'atto comunitario dal titolo «Documento di consultazione. Verso una nuova politica europea di vicinato» è un documento di carattere generale, predisposto congiuntamente dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea, col quale si è inteso avviare un'ampia consultazione, all'interno dell'Unione europea e nei Paesi del vicinato, finalizzata ad offrire elementi utili in vista di una revisione di tale politica.

La politica europea di vicinato (PEV) è una delle politiche esterne dell'Unione europea, indirizzata ai Paesi collocati in prossimità dei suoi confini verso est (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina) e verso sud (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia), con l'obiettivo di costruire rapporti più stretti con tali Paesi a livello economico, politico, strategico e culturale. Ha ricevuto nel corso degli anni un supporto finanziario di notevole entità, pari a 13,3 miliardi di euro nel periodo di programmazione 2007-2013 (di cui 9 circa destinati ai Paesi del Mediterraneo e 3,8 ai Paesi del partenariato orientale), mentre ulteriori 15 miliardi di euro sono stati già programmati per il periodo 2014-2020.

Le radici della politica europea di vicinato vanno individuate nel processo di Barcellona avviato nel 1995 per quanto riguarda i Paesi del Mediterraneo e nell'insieme delle politiche comunitarie rivolte ai Paesi dell'Europa orientale dopo la fine della guerra fredda.

Delineata nel 2003, in corrispondenza della preparazione del grande allargamento dell'Unione del 2004, la PEV ha visto mutare profondamente il proprio quadro di riferimento negli ultimi anni, segnati ad est da

un'instabilità derivata in larga misura dalla crescente assertività della politica estera russa, e a sud dagli sconvolgimenti politici e istituzionali che stanno dilaniando Paesi come la Siria e la Libia e segnando profondamente, e con esiti molto diversificati, realtà istituzionali come quelle egiziana e tunisina.

In questo scenario l'auspicio di una profonda rivisitazione della PEV è stato più volte espresso da molti Stati membri e dai Paesi *partner*, tanto che la Commissione Juncker ne ha già previsto il riesame entro il suo primo anno di mandato.

Quanto ai temi cardine in vista di una riforma della politica di vicinato, la Commissione europea ha inteso raccogliarli e sintetizzarli in quattro grandi linee:

- differenziazione, rimarcando come sia necessario che la PEV si adatti agli scenari sempre più diversificati che caratterizzano le aree orientale e meridionale del vicinato, esplorando nuovi formati di cooperazione regionale e studiando nuove forme «a geometria variabile» per rilanciare il dialogo con i *partner* che non hanno ancora assunto impegni vincolanti;

- focalizzazione, valutando la possibilità di circoscrivere maggiormente le aree di cooperazione e concentrandosi sui settori di effettivo interesse comune fra Unione europea e Paesi *partner*, con particolare riferimento a commercio e sviluppo economico, connettività, sicurezza, *governance*, migrazione e mobilità;

- flessibilità, differenziando maggiormente i piani d'azione per adattarli alle esigenze e alle priorità dei singoli Paesi;

- titolarità e visibilità, rendendo le strutture della PEV più collaborative, palesando al pubblico i benefici derivanti dalla PEV,

orientando i flussi di finanziamenti in una logica di investimenti, piuttosto che di doni.

Partendo da tali considerazioni, la Commissione europea ha quindi formulato una serie dettagliata di quesiti di varia natura, aperti ad una pubblica consultazione:

- quesiti di carattere strutturale (si deve mantenere un unico quadro PEV sia per il vicinato orientale che per quello meridionale?);

- quesiti di tipo geografico (è opportuno conservare l'attuale portata geografica? Quali sono i modi più flessibili per collaborare con i «vicini dei vicini»?);

- quesiti di carattere gestionale (con quali modalità rendere un approccio più globale, caratterizzato da un maggior coinvolgimento degli Stati membri? Come rivedere o variare gli strumenti della PEV?);

- quesiti di ordine settoriale (come concentrare più esplicitamente i partenariati su aree di interesse condiviso? Come potenziare le misure per la liberalizzazione dei visti? come favorire maggiormente uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei Paesi *partner*? Come integrare meglio le attività nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) all'interno della PEV? Come favorire lo sviluppo della cooperazione regionale? Come sviluppare ulteriormente l'impegno con la società civile e il dialogo interreligioso? Eccetera).

La Commissione affari esteri del Senato, che al tema della politica europea di vicinato e a quello, strettamente correlato, del Mediterraneo sta dedicando grande attenzione, ha sintetizzato le proprie riflessioni in materia nella risoluzione approvata, con la quale ha altresì inteso rispondere alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea ed offrire un proprio contributo alla discussione in atto in vista della rivisitazione di tale politica.

L'obiettivo prioritario è certamente quello di un riorientamento della PEV sul Mediterraneo, in considerazione dei cambiamenti

epocali in atto nei Paesi della sponda sud e dei rischi che ne derivano per l'intera Unione europea in termini di gestione dei flussi migratori, di controllo e prevenzione di possibile minacce terroristiche, nonché di contributi al rafforzamento di quei processi democratici ed economici che rappresentano l'unico vero ostacolo al dilagare dell'estremismo islamico.

Partendo dalla constatazione circa l'invecchiamento e l'incapacità della PEV - troppo spesso connotata per la sua dimensione «burocratica» - di fornire risposte adeguate e complete al contesto in evoluzione, e pur riconoscendone l'importante funzione di facilitazione del dialogo e della cooperazione con i Paesi vicini, la risoluzione sottolinea come lo straordinario mutamento dello scenario geopolitico di riferimento richieda una gestione più politica dei rapporti con i Paesi *partner*, capace di includere anche i «vicini dei vicini». L'attenzione nei confronti della situazione geopolitica del Mediterraneo, della sua evoluzione e delle sue problematiche e opportunità, è risultata a giudizio della Commissione affari esteri particolarmente modesta nel corso degli anni, anche a causa delle differenti sensibilità presenti nell'ambito dell'Unione europea.

La PEV, invece, dovrebbe essere maggiormente integrata con la politica estera e di sicurezza dell'Unione, esaltando il ruolo dell'Alto Rappresentante e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), e supportata da strumenti più sofisticati che le consentano di introdurre forme più articolate di differenziazione, calibrate sul diverso grado di preparazione ed evoluzione politica, economica e sociale dei Paesi coinvolti.

Nel rapporto con i Paesi del vicinato meridionale a giudizio della Commissione affari esteri appare necessario rafforzare il raccordo tra PEV e dialogo regionale, intensificando la cooperazione nel campo della cultura, del dialogo interreligioso e multiculturale, dell'istruzione e formazione professionale. Occorrerebbe attribuire un particolare rilievo

soprattutto al raccordo con le politiche migratorie, potendo la politica di vicinato rappresentare la sede ottimale per rafforzare il dialogo con i Paesi *partner* in vista di una gestione condivisa delle dinamiche migratorie, nel quadro di un progressivo superamento di logiche meramente emergenziali, da realizzarsi anche attraverso l'auspicabile e urgente revisione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetto «Dublino III» e l'instaurazione di criteri solidaristici tra gli Stati membri, con particolare riferimento alla redistribuzione dei carichi relativi alle domande dei richiedenti asilo e alla protezione temporanea.

La risoluzione sottolinea altresì come la PEV vada mantenuta in un quadro unitario, ma, in quanto parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea, complementare e sinergico rispetto alla politica estera, di sicurezza e di difesa comune dell'Unione, confermando la ripartizione interna delle risorse della PEV ma anche rendendo più credibile e trasparente il flusso complessivo di risorse dell'Unione verso ciascun Paese *partner*, anche attraverso altri strumenti e fondi.

Il testo approvato sottolinea inoltre la necessità di introdurre nella PEV elementi di forte differenziazione per Paese, valutando attentamente, caso per caso, le reali esigenze dei Paesi *partner*, e dotandola di strumenti di dialogo anche con i «vicini dei vicini».

La risoluzione evidenzia altresì l'importanza di un maggior coinvolgimento degli Stati membri per una gestione più «politica» della PEV, nonché del superamento degli attuali ed eccessivamente burocratici modelli operativi di funzionamento di tale politica.

Grande rilievo viene attribuito all'incoraggiamento dei partenariati di mobilità e al rafforzamento del ruolo della società civile nei Paesi *partner*.

La risoluzione rimarca infine il ruolo che la PEV dovrebbe avere nella gestione delle crisi del vicinato, proponendosi come strumento primario di dialogo politico e nel rafforzamento della cooperazione regionale.

Queste, dunque, le riflessioni contenute nella risoluzione adottata dalla Commissione affari esteri che auspicio possano essere condivise anche dall'Assemblea.

VERDUCCI, *relatore*

TESTO DELLA RISOLUZIONE

La Commissione,

premessi che:

con il documento di consultazione congiunto della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza JOIN (2015) 6, «Verso una nuova politica europea di vicinato», del 4 marzo 2015, è stata avviata una ampia consultazione, sia all'interno dell'Unione europea che nei Paesi del vicinato, in vista della revisione di tale politica;

la politica europea di vicinato (PEV), che pure ha svolto un'importante funzione nel dialogo e nella cooperazione con i Paesi vicini, non è sempre stata in grado di fornire risposte adeguate e complete al contesto in evoluzione, come viene sottolineato anche nel documento citato, sia per le modalità di gestione che per gli strumenti di cui dispone;

la PEV nel corso degli anni ha visto una forte accentuazione della sua dimensione «burocratica», concentrata nel perseguimento della stabilizzazione e della creazione di aree di libero scambio, e non è sempre stata in grado di rispondere alle specifiche aspettative, sensibilità e aspirazioni dei nostri *partner*, ovvero di adattarsi alle diverse esigenze e ai diversi gradi di evoluzione socioeconomica e politica dei Paesi interessati;

ritenuto che:

lo straordinario mutamento dello scenario geopolitico di riferimento, segnato, sia sul versante meridionale sia su quello orientale, da una instabilità endemica e da conflitti di grande portata, ma anche da grandi opportunità e da esempi di transizione democratica efficace, richiede una gestione più politica dei rapporti con i Paesi *partner* che comprenda anche i «vicini dei vicini»;

è venuto a realizzarsi un sostanziale «invecchiamento» della PEV, che, concepita nel 2003 e modificata da ultimo quando non era ancora chiaro l'esito, spesso drammatico, delle cosiddette «rivoluzioni arabe», appare oggi uno strumento inadeguato che necessita di essere aggiornato per rispondere efficacemente a un quadro segnato da instabilità e conflitti tanto a est quanto – soprattutto – a sud dell'Unione;

l'attenzione nei confronti della situazione geopolitica del Mediterraneo, della sua evoluzione e delle sue problematiche e opportunità è risultata particolarmente modesta, anche a causa delle differenti sensibilità nell'ambito dell'Unione europea, come dimostrano, tra l'altro, l'assenza di accordi bilaterali di nuova generazione e il prolungato stallo dell'Unione per il Mediterraneo;

in ragione di questo quadro la PEV deve essere maggiormente integrata con la politica estera e di sicurezza dell'Unione, esaltando in que-

sto senso il ruolo dell'Alto Rappresentante e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in linea con il disposto dell'articolo 18, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE);

nel mantenere un quadro unitario della PEV è necessario introdurre forme più articolate di differenziazione, sia tra la dimensione meridionale e quella orientale, sia all'interno di ciascuna di esse, da effettuare sulla base di un confronto con i *partner* sulle effettive priorità e potenzialità del rapporto e non partendo da classificazioni precostituite, tenendo conto cioè del diverso grado di preparazione ed evoluzione politica, economica e sociale dei Paesi coinvolti, nonché del loro rispettivo livello di ambizione nel quadro degli obiettivi della PEV e delle specificità regionali;

è necessario studiare nuovi strumenti di cooperazione e partenariato, anche di carattere settoriale, di più immediata e mirata efficacia, che possano costituire occasioni di dialogo politico in situazioni di crisi, sempre mantenendo un approccio integrato e coerente delle diverse politiche dell'Unione;

è necessario rafforzare il raccordo, per quanto concerne in particolare i Paesi del vicinato meridionale, tra PEV, dialogo regionale, cooperazione nel campo della cultura, del dialogo interreligioso e multiculturale, dell'istruzione e formazione professionale;

particolare rilievo e attenzione andrebbero conferiti al raccordo tra PEV e politiche migratorie. La politica di vicinato potrebbe rappresentare la sede ottimale per rafforzare il dialogo con i Paesi *partner* in vista di una gestione condivisa delle dinamiche migratorie, nel quadro di un progressivo superamento di logiche meramente emergenziali, da realizzarsi anche attraverso l'auspicabile e urgente revisione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetto «Dublino III», e dell'instaurazione di criteri solidaristici tra gli Stati membri, con particolare riferimento alla redistribuzione dei carichi relativi alle domande dei richiedenti asilo e alla protezione temporanea che interessano principalmente proprio il versante mediterraneo dei rapporti di vicinato,

ritenuto inoltre, in relazione alle specifiche questioni sollevate nel citato documento di consultazione congiunto, quanto segue:

– sul mantenimento o meno della PEV entro un quadro istituzionale unitario:

la PEV va mantenuta in un quadro unitario, ma in quanto parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea, complementare e sinergico rispetto alla politica estera, di sicurezza e di difesa comune dell'Unione. Nell'ambito del crescente coordinamento tra le varie politiche a forte dimensione esterna, può essere opportuno mantenere un quadro unico, con un unico commissario responsabile, purché risulti confermata la ormai consolidata modalità di ripartizione interna delle risorse della PEV (due terzi al partenariato meridionale e un terzo al partenariato orientale). Deve anche essere reso più credibile e trasparente il flusso comples-

sivo di risorse dell'Unione verso ciascun Paese *partner*, anche attraverso altri strumenti e fondi;

– su una PEV a geometria variabile:

è necessario introdurre elementi di forte differenziazione per Paese, mitigare il modello, finora privilegiato, del cosiddetto *more for more*, e tenere in maggior conto i punti e le condizioni di partenza, che sono fortemente differenziati, nella valutazione dei risultati raggiunti. Occorre valutare attentamente, caso per caso, le reali esigenze dei Paesi *partner*. Per esempio, oggi Tunisia e Libia necessitano di due quadri di dialogo molto diversi tra loro: sostegno economico immediato per l'una, sostegno politico prolungato per l'altra. L'Unione deve cogliere in pieno tali differenze e agire in modo più consapevole e coerente;

– sulla portata geografica e il dialogo con i «vicini dei vicini»:

l'allargamento degli strumenti di dialogo ai «vicini dei vicini» rappresenta una assoluta necessità, purché sia sviluppata in modo concreto e tradotta in obiettivi concreti. Per il vicinato meridionale è pertanto necessario rafforzare il dialogo anche con i Paesi di origine dei flussi migratori (in particolare con quelli del Sahel e del Corno d'Africa), rafforzando il modello già emerso nell'Agenda europea sulla migrazione. Per il vicinato orientale appare imprescindibile quel confronto ravvicinato e sistematico con la Russia che non sempre si è dispiegato pienamente, come nel caso dell'Accordo di partenariato con l'Ucraina, concluso senza considerazione delle legittime preoccupazioni della Federazione russa;

– sul dialogo interreligioso:

il dialogo interreligioso e multiculturale è una priorità assoluta. È necessario rafforzare positivamente gli strumenti necessari all'incontro tra le diverse religioni, imperniato sul riconoscimento reciproco e con l'obiettivo di una convivenza solidale, favorendo in particolare il dialogo con l'Islam e tra le sue componenti;

– sul coinvolgimento degli Stati membri e la titolarità condivisa:

un maggior coinvolgimento degli Stati membri appare assolutamente necessario per rendere più «politica» la gestione della PEV. Va tuttavia evitato che la pressione degli interessi nazionali porti a una sua parcellizzazione e a una perdita della sua dimensione globale, quale strumento di una politica estera pienamente europea;

– sugli accordi di associazione, le zone di libero scambio (ZLS) e la cooperazione settoriale:

accordi di associazione e ZLS sono gli strumenti politici e commerciali più avanzati e rappresentano l'obiettivo ottimale della PEV. Non si possono però considerare l'unica evoluzione dei rapporti di vicinato, a pena di escludere nei fatti almeno la metà dei Paesi, e in particolare quelli contraddistinti da una maggiore instabilità ovvero quelli non interessati o non nelle condizioni di perseguire tali accordi. È pertanto ne-

cessario pensare ad altre forme di associazione e di dialogo, che, anche se meno vincolanti e avanzate, siano in grado di rinsaldare comunque i rapporti tra l'Unione europea e i suoi vicini attraverso forme di sostegno più mirate. È necessario individuare i veri interessi dei singoli Paesi e incoraggiarli attraverso azioni mirate, guidando e sostenendo – anche attraverso facilitazioni doganali – i processi interni di sviluppo;

– sui piani d'azione, le strategie per Paese e le relazioni annuali sui progressi compiuti:

oggi sono strumenti contraddistinti da un approccio divenuto eccessivamente burocratico. Come conseguenza di un approccio più politico e differenziato, devono trasformarsi in documenti più flessibili, legati alle condizioni interne e alle possibili modalità di dialogo, anche attraverso un maggiore e più efficace contributo del SEAE;

– sulla liberalizzazione dei visti e la mobilità giovanile:

la mobilità ha un valore politico fondamentale per rinsaldare i rapporti con i Paesi del vicinato, ma è anche uno degli ambiti nel quale più forte appare la differenza tra le due dimensioni del vicinato. Con particolare riferimento al vicinato meridionale, andrebbero incoraggiati in ogni modo i partenariati di mobilità, per favorire le opportunità di studenti e giovani imprenditori e la creazione di un *know-how* da riportare nei Paesi di origine. Più in generale, è sempre più necessario puntare su una migrazione circolare di qualità, in grado di generare ricadute mutualmente positive per i Paesi di arrivo e provenienza, favorendo lo sviluppo economico di questi ultimi. Vanno valorizzati al massimo i programmi di scambio tra studenti, pensando a un vero e proprio «Erasmus del Mediterraneo», cui destinare una quota certa e rilevante degli attuali programmi di mobilità. Considerata la specificità delle società del vicinato meridionale, alle misure di scambio andranno accompagnati programmi di formazione *in loco*, rivolti in particolare alle giovani donne;

– sul ruolo della PEV nella gestione delle crisi del vicinato:

la PEV deve avere un ruolo più forte e proattivo, proponendosi come strumento primario di dialogo politico in ambiti di crisi. Perché ciò accada, deve essere maggiormente integrata alla PESC e alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), di cui dovrà sempre più rappresentare uno dei *cluster* privilegiati;

– sulla cooperazione regionale:

è necessario avviare una riflessione sull'efficacia dell'attività dell'Unione per il Mediterraneo e del partenariato orientale. Anche in questo caso occorre valorizzare modelli di *co-ownership* e progressiva integrazione, non solo economica, più concreti, che tengano conto dei differenti livelli di dialogo tra Paesi dell'area e siano in grado di farne confluire gli interessi verso tematiche concrete e di impatto immediato. Occorre favorire la cooperazione regionale tra i Paesi *partner*, anche a livello bilaterale, soprattutto nel vicinato meridionale;

– sul ruolo della società civile:

è di primario rilievo dotarsi di strumenti adeguati ad un deciso rafforzamento del ruolo della società civile, tenendo conto che nei Paesi *partner* essa ha una conformazione e degli spazi di intervento spesso assai diversi da quanto accade nell'Unione europea. Occorre favorire la creazione di un tessuto socioeconomico che garantisca canali di dialogo e sostegno anche nei casi di crisi delle istituzioni statuali;

impegna il Governo

a sostenere tali posizioni in sede di Unione europea e ad adoperarsi per il loro recepimento.

