

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 93

RISOLUZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Estensore CABRAS)

approvata nella seduta antimeridiana del 20 aprile 2011

SULLA

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL CONSIGLIO EUROPEO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE
REGIONI DAL TITOLO: «UN PARTENARIATO PER LA DEMO-
CRAZIA E LA PROSPERITÀ CONDIVISA CON IL MEDITERRA-
NEO MERIDIONALE» – COM (2011) 200 DEFINITIVO – (ATTO
COMUNITARIO N. 71)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 21 aprile 2011

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	7

La Commissione, esaminato l'atto comunitario n. 71 intitolato: «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale»,

condivisa la valutazione contenuta nella Comunicazione, secondo la quale gli eventi che si stanno verificando nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo «riflettono un processo di profonda trasformazione e avranno conseguenze durature non soltanto per le popolazioni e i Paesi di quella regione ma anche per il resto del mondo e in particolar modo per l'Unione europea»;

che è ora dunque «il momento di far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'Unione europea e i suoi vicini meridionali»;

che questa «nuova impostazione deve essere inequivocabilmente imperniata su impegno comune e impegno condiviso»;

rilevato tuttavia che l'analisi proposta dal documento appare tutta centrata sulle questioni politiche, sul *deficit* democratico che ha segnato l'esperienza dei regimi della sponda Sud del Mediterraneo e sul mancato rafforzamento dei rapporti con la società civile, e che occorre parallelamente un'adeguata considerazione delle debolezze strutturali delle economie di quei Paesi nelle quali vanno rinvenute le cause profonde dei moti popolari;

osservato che l'impostazione seguita sino ad ora nel dialogo euro-mediterraneo deve essere rivista evidenziando anche le differenze che vi sono tra i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

che la strategia seguita con il processo di Barcellona prima, la politica di vicinato poi e, da ultimo, con l'Unione per il Mediterraneo, ha privilegiato un approccio poco attento alle istanze di democratizzazione e alle richieste di riforme politiche e sociali provenienti dalla società civile;

osservato invece come l'azione dell'Unione europea e l'insieme delle politiche da essa svolte negli anni hanno avuto un ruolo decisivo nella evoluzione positiva dei processi di democratizzazione sviluppatasi nell'Europa dell'Est dopo la caduta del muro di Berlino, come anche con riferimento allo straordinario sviluppo economico sociale e civile della Turchia;

considerate le difficoltà, che ancora segnano l'azione dell'Unione per il Mediterraneo e che hanno spinto in una dimensione prevalentemente intergovernativa le politiche dell'Unione europea verso i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

che occorre ridefinire una chiara gerarchia delle priorità nella proiezione esterna dell'Unione;

condiviso l'intento esposto nel documento in esame dall'Alto rappresentante e dalla Commissione europea, di costruire un «partenariato

per la democrazia e la prosperità condivisa», con l'obiettivo di promuovere una «stabilità sostenibile»; una stabilità cioè da conquistare innanzitutto accompagnando il cambiamento politico sociale ed economico;

rilevata tuttavia la modesta e quindi inadeguata dimensione delle risorse mobilitate dall'Unione europea verso le sfide immediate poste dalla situazione in evoluzione nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, e segnatamente in Tunisia, anche a seguito dell'ulteriore evolversi dei fatti dopo l'adozione della Comunicazione;

che in particolare l'azione umanitaria non è stata sufficientemente tempestiva, coordinata, né di dimensione tale da garantire una chiara visibilità all'Unione nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

rilevata la necessità che le istituzioni dell'Unione e, in particolare, l'Alto rappresentante e vice presidente della Commissione, garantiscano coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e le altre politiche dell'Unione in osservanza di quanto disposto dall'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea;

osservato che nell'azione di emergenza descritta dal documento in titolo non sono stati usati in modo pieno gli strumenti previsti dai Trattati attivando meccanismi che garantissero un'efficace solidarietà tra i Paesi europei e che inoltre la stessa applicazione dell'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea non ha trovato efficace riscontro nella discussione che ha preceduto le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;

che la situazione nel Mediterraneo nel complesso impone una politica estera e di sicurezza dell'Unione più coordinata ed efficace; che in tale prospettiva occorre, a fianco del processo negoziale relativo all'adesione, mettere in opera, da subito, meccanismi istituzionali che coinvolgano in modo attivo la Turchia nella definizione della politica estera dell'Unione;

giudicato necessario che, in occasione del Consiglio europeo del 24 giugno 2011 dedicato anche al tema delle migrazioni, il Governo italiano presenti proposte ambiziose, che dovrebbero essere concertate con gli altri Paesi mediterranei dell'Unione;

condivise a tal fine tutte le valutazioni e le proposte contenute nella risoluzione (2010/2269(INI)), approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 5 aprile di quest'anno sui flussi migratori causati dall'instabilità;

impegna il Governo e invita la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

a destinare ai Paesi della sponda Sud del Mediterraneo risorse della politica di vicinato, adeguate al perseguimento degli obiettivi esposti nel documento per la realizzazione del «partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa»;

a continuare, anche in vista dell'Assemblea generale annuale della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) del 21 e 22 maggio 2011, ad assicurare il sostegno politico all'estensione degli inter-

venti della BERS all'Egitto, che ha formulato formale richiesta in tal senso, nonché agli altri Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, previa modifica dello statuto della Banca;

a continuare a perseguire l'obiettivo di dare maggiore visibilità all'azione dell'Unione europea attraverso forme di sostegno all'economia locale, allo sviluppo di infrastrutture nonché al rafforzamento delle istituzioni nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo come quelle che verranno rese possibili dalla decisione di aumentare le disponibilità della Banca europea per gli investimenti (BEI);

a sottoporre i progetti e le iniziative previste nel documento in esame a condizioni che stimolino la realizzazione di riforme economiche, sociali e politiche con l'obiettivo di dare un sostegno concreto alla costruzione di sistemi democratici fondati sullo Stato di diritto nella prospettiva di rafforzare in modo efficace la stabilità nella regione;

a garantire il massimo coordinamento tra tutte le politiche dell'Unione per permettere un'azione esterna della stessa efficace e coerente;

ad utilizzare a tal fine tutti gli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona.

In questa prospettiva ritiene essenziale promuovere una effettiva politica comune in materia migratoria e di gestione delle frontiere in ambito UE e l'istituzione, entro il 2012, di un Sistema comune europeo d'asilo al fine di garantire quell'essenziale principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri previsto dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, indispensabile per la gestione attiva dei movimenti migratori e della circolazione dei lavoratori, degli studenti, dei ricercatori e dei professionisti (per i quali, ad esempio, si dovrebbe prevedere un progetto di scambi *ad hoc* analogo al Progetto Leonardo da Vinci attualmente limitato ai professionisti dei Paesi membri) tra le due sponde del Mediterraneo;

impegna il Governo ad intraprendere le opportune iniziative presso gli organi competenti del Consiglio d'Europa, per promuovere un'autentica ed efficace politica di vicinato verso i Paesi del Mediterraneo meridionale da parte del Consiglio d'Europa, volta a favorire i processi di democratizzazione fondati sui principi della preminenza del diritto e del pieno riconoscimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

invita, in questa prospettiva, a valutare l'opportunità di attivare la procedura prevista dalla Risoluzione statutaria (93) 26 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per accordare lo statuto di osservatori presso il Consiglio d'Europa ai Paesi del Mediterraneo meridionale che lo vogliano e che si impegnino, secondo quanto previsto dal paragrafo primo della medesima Risoluzione, ad accettare i principi della democrazia, della preminenza del diritto e il principio in virtù del quale ogni persona debba godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

invita altresì la Delegazione parlamentare italiana presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa ad attivare la procedura prevista dall'articolo 60 del Regolamento della medesima Assemblea, per accordare un analogo statuto di osservatore ai Parlamenti dei medesimi Paesi;

invita il Presidente della Commissione europea ad attivare e coordinare tutte le politiche e gli strumenti di cui dispone la Commissione nella gestione delle crisi complesse che attraversano la regione mediterranea;

rilevata la responsabilità dell'Alto rappresentante nel settore delle relazioni esterne, nella sua qualità di vice presidente della Commissione, secondo quanto previsto all'articolo 18, paragrafo 4, e all'articolo 21, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea la invita ad svolgere in modo efficace e sinergico la necessaria attività di coordinamento di tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione, coordinando in particolare le politiche di assistenza umanitaria, cooperazione allo sviluppo, commercio internazionale nonché allargamento e politiche di vicinato;

invita la Commissione europea a chiarire in quali casi ritiene si possa parlare di «esistenza di un afflusso massiccio di sfollati» ai sensi della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, precisando in modo puntuale le condizioni per attivare questo meccanismo;

auspica che il Consiglio giunga a una rapida approvazione della proposta di direttiva volta a disciplinare in modo omogeneo a livello dell'Unione le condizioni di accesso dei migranti economici al territorio degli Stati membri dell'Unione europea e la loro successiva circolazione.

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

(Estensore: SANTINI)

Roma, 20 aprile 2011

La Commissione, esaminato l'atto COM(2011) 200 definitivo,

considerato che la comunicazione congiunta predisposta dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante è diretta al rinnovamento delle relazioni tra l'Unione europea e i Paesi del vicinato meridionale mediante un «Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa» che sarà volto al sostegno del cambiamento in tutta la regione e che consentirà all'Unione di mettere a disposizione dei Paesi del Sud del Mediterraneo, che abbiano la capacità di avviare le trasformazioni necessarie per un cammino verso lo Stato di diritto, la giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani e il pluralismo, le proprie risorse e le proprie competenze a tutti i livelli;

considerato che la proposta di partenariato si inserisce in un contesto locale attualmente attraversato da eventi anche violenti di proporzioni epocali, che riflettono un processo di profonda trasformazione dei Paesi del Mediterraneo meridionale, a cui l'Unione europea intende contribuire attraverso una prospettiva innovativa, che integri gli elementi positivi ereditati dal processo di Barcellona e dall'Unione per il Mediterraneo in un nuovo approccio capace di catalizzare, a tutti i livelli, la partecipazione degli Stati, delle istituzioni finanziarie internazionali e del settore privato a progetti concreti in grado di generare i posti di lavoro, l'innovazione e crescita;

considerato, al riguardo, che la predetta cooperazione euromediterranea, con la fine della Presidenza francese, nel 2008, caratterizzata dal varo dell'Unione per il Mediterraneo, è stata sostanzialmente abbandonata dall'Unione europea, in favore di un'accresciuta cooperazione con i Paesi dell'Est europeo, attraverso il Partenariato orientale;

considerato che il Consiglio europeo riunitosi in sessione straordinaria l'11 marzo 2011 ha dichiarato di accogliere con favore la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante auspicando che tale partenariato sia fondato su un'integrazione economica rafforzata, su un accesso più ampio al mercato e sulla cooperazione politica, invitando altresì il Consiglio ad esaminare le proposte contenute nella co-

municazione, ed in particolare le condizioni a cui l'UE potrà rafforzare il sostegno ai *partner* meridionali;

considerato che il suddetto partenariato si incardina su tre elementi quali (i) la trasformazione democratica e lo sviluppo istituzionale, con particolare attenzione alle libertà fondamentali, alle riforme costituzionali, alla riforma del sistema giudiziario e alla lotta contro la corruzione, (ii) un rapporto più forte con la popolazione, con particolare enfasi sul sostegno alla società civile e sulle maggiori opportunità di scambi e di contatti interpersonali, particolarmente per i giovani, e (iii) la crescita e lo sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, in particolare col sostegno alle piccole e medie imprese, all'istruzione e alla formazione professionale;

considerato che la risposta a breve termine dell'UE alle conseguenze degli eventi recenti si basa sull'attuazione di misure urgenti quali ad esempio lo stanziamento di 30 milioni di euro in aiuti umanitari per sostenere nell'immediato la popolazione libica e le popolazioni sfollate presso le frontiere egiziane e tunisine, l'agevolazione della cooperazione consolare e dell'evacuazione, il ricorso a 25 milioni di euro del Fondo UE per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati e l'adozione di misure restrittive verso il regime libico, e che nel medio-lungo termine la ridefinizione delle politiche UE nei confronti dei suoi *partner* rappresenta una priorità assoluta da attuare con incentivi e mediante il principio «*more for more*» (vale a dire più aiuti ai Paesi che riformano e, viceversa, cancellazione degli aiuti per coloro che abbandonano i piani di riforma);

considerato inoltre che al fine di rafforzare lo sviluppo delle capacità dei Paesi mediterranei in materia di frontiere, migrazione e asilo, e di rendere più efficace la cooperazione tra le autorità di contrasto per aumentare la sicurezza in tutto il bacino Mediterraneo, la Commissione europea intende istituire partenariati per la mobilità con i Paesi *partner* e accrescere la cooperazione locale Schengen lavorando nel breve periodo sulla normativa inerente alla migrazione legale e sulla politica dei visti e nel lungo periodo sulla possibilità di adottare misure gradualmente volte alla liberalizzazione del visto per i singoli Paesi *partner*;

ricordato che, nonostante da lungo tempo l'Unione europea abbia convenuto sull'opportunità di pervenire ad una politica comune dell'immigrazione, come peraltro ribadito nella comunicazione della Commissione europea «Verso una politica comune di immigrazione» (COM(2007) 780), le azioni messe in campo dall'UE non configurano una vera politica comune in materia, che peraltro richiederebbe di essere integrata con la politica di cooperazione allo sviluppo nel quadro dell'accordo di Cotonou con i Paesi ACP (dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) in scadenza nel 2020;

considerato che, in risposta alla richiesta formale di assistenza avanzata dall'Italia nel mese di febbraio per fare fronte ad arrivi in massa di migranti dall'Africa settentrionale, la Commissione ha mobilitato i suoi strumenti di sostegno e ha dato avvio, il 20 febbraio scorso, all'operazione congiunta Frontex HERMES 2011 che prevede la partecipazione di mezzi ed esperti provenienti da altri Stati membri, e ha annunciato il possibile

stanziamento di risorse finanziarie attingendo a fondi come il Fondo per le frontiere esterne e il Fondo europeo per i rifugiati, per un totale di 25 milioni di euro,

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

in relazione al ruolo che l'Unione europea è chiamata a svolgere sulla scena mondiale, si esprime rammarico per le difficoltà riscontrate, in particolare, da parte dei responsabili dell'azione esterna dell'Unione, sia ad esprimere con risolutezza una propria posizione chiara e univoca rispetto al processo di crisi in atto nei Paesi del Mediterraneo meridionale, sia a svolgere un efficace coordinamento delle politiche estere degli Stati membri;

si auspica inoltre che la risposta della Commissione europea alla richiesta formale di assistenza avanzata dall'Italia costituisca l'inizio di una risposta adeguata in materia di immigrazione e di diritto d'asilo, all'esigenza di accoglienza verso i flussi migratori o di profughi e sfollati, provenienti da situazioni eccezionali ed emergenziali, per dare avvio ad una politica europea complessiva più sostanziosa e organica, tesa a ridistribuire l'onere connesso con l'accoglienza dei flussi migratori regolari e irregolari tra tutti gli Stati membri;

in relazione alle proposte concernenti il settore del commercio e degli investimenti esteri diretti, si auspica la conclusione in tempi brevi – compatibilmente con l'evoluzione dei conflitti in corso – degli specifici accordi sulla liberalizzazione del commercio e della convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, per contribuire a ridurre i livelli di povertà e a rafforzare la stabilità politica;

in merito alla cooperazione nel settore energetico si valuta positivamente la possibilità di costruire un partenariato UE-Mediterraneo per la produzione e la gestione delle energie rinnovabili – in particolare per quanto riguarda l'energia solare ed eolica – e di elaborare un approccio comune volto a garantire la sicurezza energetica, in vista di una concreta integrazione del Mediterraneo meridionale nel mercato interno UE dell'energia, attraverso una «comunità UE-Mediterraneo meridionale» dell'energia;

sarebbe inoltre auspicabile che la comunicazione congiunta in oggetto venga integrata con adeguati elementi di previsione e quantificazione delle risorse finanziarie destinate all'attuazione e all'implementazione degli obiettivi delineati nello stesso documento;

si invita infine ad una riflessione critica in merito all'effettiva operatività, almeno in questa prima fase, dei nuovi apparati burocratici che fanno capo al Servizio diplomatico europeo e allo stesso Frontex, i quali, di fronte alla presente situazione emergenziale nei rapporti con la sponda Sud del Mediterraneo, non hanno dimostrato quel grado di reattività che sarebbe stata necessaria.

