

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 93-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore CABRAS)

Comunicata alla Presidenza il 17 maggio 2011

ai sensi degli articoli 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta antimeridiana del 20 aprile 2011

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della 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 democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale» (COM (2011) 200 def.) (atto comunitario n. 71)

INDICE

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

Onorevoli Senatori,

l'atto comunitario in esame, dal titolo «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale», è un documento di carattere generale, predisposto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea in vista del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo.

Nelle sue ambizioni, si tratta di un complessivo ripensamento della strategia dell'Unione europea verso la sponda Sud del Mediterraneo.

Su questo documento la Commissione affari esteri ha sviluppato un ampio dibattito che si è concluso con l'approvazione unanime di una risoluzione che la Commissione ha inteso sottoporre all'esame dell'Assemblea.

La Comunicazione della Commissione europea e dell'Alto rappresentante è apparsa positiva nei suoi intenti e tuttavia inadeguata nei contenuti. Se appare infatti condivisibile la valutazione critica dei risultati prodotti dalla politica euromediterranea, la Comunicazione in esame non appare dotata di una chiara ambizione strategica.

Va certo 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 particolare modo per l'Unione europea.

Ne deriva che è dunque necessario far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'Unione europea e i suoi vicini meridionali. L'analisi proposta dal documento, tutta-

via, 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, senza un'adeguata considerazione delle debolezze strutturali delle economie di quei Paesi nelle quali vanno invece rinvenute le cause profonde dei moti popolari.

Sotto questo profilo, emerge con evidenza l'insufficienza del sostegno finanziario alle misure prefigurate. E proprio su questo aspetto la Commissione affari esteri nella sua risoluzione ha voluto avanzare puntuali proposte, quali, ad esempio, un più incisivo coinvolgimento della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e della Banca europea per gli investimenti (BEI).

L'impostazione seguita sino ad ora nel dialogo euro-mediterraneo deve essere rivista evidenziando le differenze che vi sono tra i Paesi della sponda Sud. In alcuni Paesi i recenti sommovimenti sono legati a una genuina domanda di democrazia, in altri sono piuttosto collegati a obiettivi politici, interessi nazionalistici, o addirittura religiosi.

La strategia seguita con il processo di Barcellona prima, la politica di vicinato poi e, da ultimo, con l'Unione per il Mediterraneo, è apparsa piuttosto privilegiare un approccio poco attento alle istanze di democratizzazione e alle richieste di riforme politiche e sociali provenienti dalla società civile.

Anche dove ha agito in quest'ultimo senso, l'Unione europea ha seguito troppo spesso un approccio selettivo, limitandosi a dialogare con componenti minoritarie e non sufficientemente rappresentative delle opposizioni politiche e sociali, mostrando una sostanziale incapacità nel cogliere e sostenere le istanze profonde che hanno poi scatenato le rivolte degli ultimi mesi.

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

La Commissione giudica giustamente deludente l'esperienza dell'Unione per il Mediterraneo, che ha spinto in una dimensione puramente intergovernativa le politiche dell'Unione europea verso i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, mettendo in ombra ogni forma di condizionalità alla realizzazione di riforme politiche e sociali dell'azione di sostegno dell'Unione europea verso tali Paesi.

L'Unione europea nei suoi rapporti con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo ha trascurato le richieste di democratizzazione e di rispetto dei diritti umani a beneficio di una cooperazione concentrata su questioni quali il controllo dei flussi migratori e dei confini dell'Unione, e occorre invece ridefinire una chiara gerarchia delle priorità nella proiezione esterna dell'Unione.

Risulta quindi apprezzabile l'intento esposto nel documento in esame dall'Alto rappresentante e dalla Commissione europea, di costruire un «partnership 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.

Questa strategia va condivisa negli obiettivi, ma, come accennato, appare del tutto modesta nella dimensione e nelle risorse mobilitate, la risposta data dall'Unione europea alle sfide immediate poste dalla situazione in evoluzione nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, segnatamente in Tunisia. In proposito non sembra possa essere condivisa la valutazione contenuta nella «Comunicazione sulla migrazione», presen-

tata dalla Commissione europea il 4 maggio scorso, secondo la quale l'Unione europea ha affrontato tutti i problemi posti dagli esodi di massa di popolazioni di molti paesi africani in modo rapido ed attivo.

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.

Le istituzioni dell'Unione e, in particolare, l'Alto rappresentante vice presidente della Commissione, non hanno poi assicurato quella necessaria coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e le altre politiche dell'Unione.

Secondo la valutazione compiuta dalla Commissione affari esteri e contenuta nella Risoluzione approvata che qui si presenta, l'impegno, il tempo e le risorse profuse dall'Alto rappresentante, dalla Commissione, e dagli Stati membri nella costruzione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) non hanno prodotto di fronte a un'emergenza, una capacità di analisi, di lettura, e di proposta adeguate alla dimensione alla diversità e profondità dei fenomeni cui assistiamo nei vari Paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Posti dunque alla loro prima importante sfida, i nuovi strumenti dell'azione esterna dell'Unione non sono stati utilizzati secondo lo spirito e l'ambizione delle norme dei Trattati. Le crisi infatti sono state affrontate con iniziative essenzialmente unilaterali o di gruppi di Stati senza utilizzare a pieno i meccanismi multilaterali europei.

La questione dei profughi e dei migranti in particolare è stata gestita senza attivare meccanismi che garantissero un'efficace solidarietà tra i Paesi europei, come pure richiesto nella risoluzione presentata dall'onorevole Provera, approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 5 aprile di quest'anno sui flussi migratori causati dall'instabilità.

Nella risoluzione approvata dalla Commissione esteri si impegna dunque il Governo, in vista del prossimo Consiglio euro-

peo del 24 giugno, che sarà dedicato al tema delle migrazioni, di promuovere una effettiva politica comune in materia migratoria, di gestione delle frontiere comuni nonché l'istituzione di un sistema europeo d'asilo, al fine di garantire quell'essenziale principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità previsto dai Trattati e per evitare iniziative unilaterali degli Stati membri, come quelle volte a reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne.

A tale ultimo proposito, appare nel complesso poco ambiziosa la citata Comunicazione della Commissione sulla migrazione del 4 maggio del 2011 che si limita a dare seguito al Patto europeo per l'emigrazione e asilo elaborato dal Consiglio europeo nel 2008. Ad esempio la Commissione si limita, di fronte alla evenienza di pressione inaspettata e grave sulle frontiere esterne dell'Unione a «valutare la fattibilità di un meccanismo» volto a fornire una risposta coordinata a livello europeo; meccanismo di cui non vengono però delineate le caratteristiche. Quest'ultima Comunicazione poi, nel preannunciare una Comunicazione sull'approccio globale in materia di migrazione, non sembra proporre misure precise, come invece era stato auspicato dall'Assemblea del Senato

nella seduta del 2 marzo del 2010 in occasione dell'esame della relazione del senatore Pisanu su questa materia.

Infine, la Commissione affari esteri, ha giudicato insufficiente l'azione svolta, di fronte alla crisi libica dall'Alto rappresentante, che ha rinunciato ad un ruolo proattivo volto a definire indirizzi condivisi e a facilitare una concertazione fra gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

La situazione nel Mediterraneo nel complesso impone quindi una politica estera e di sicurezza dell'Unione più coordinata ed efficace, che sappia utilizzare appieno i nuovi strumenti previsti dai Trattati. In questa prospettiva, secondo la Commissione, occorre anche, 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.

Queste le motivazioni della risoluzione adottata dalla Commissione affari esteri, che auspico sia condivisa anche dall'Assemblea.

CABRAS, *relatore*

TESTO DELLA RISOLUZIONE

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 valori condivisi»;

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 interventi 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 a 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.

