

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 146-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore MANTICA)

Comunicata alla Presidenza il 28 marzo 2012

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

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta del 14 marzo 2012

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II) – (COM (2011) 838 definitivo), della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato – (COM (2011) 839 definitivo) e della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione – (COM (2011) 842 definitivo)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	5

ONOREVOLI SENATORI. – Le proposte di normativa comunitaria in discorso 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.

Quanto allo strumento di assistenza preadesione, si rileva in premessa che la proposta si inquadra nel contesto degli strumenti finanziari ricompresi nella comunicazione «Un bilancio per la strategia Europa 2020». Lo strumento di preadesione ha 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. Tali Paesi beneficiari sono attualmente i seguenti: Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turchia, *ex* Repubblica iugoslava di Macedonia. La proposta indica partitamente gli obiettivi del sostegno alle riforme politiche e allo sviluppo economico, sociale e territoriale, per consentire una crescita sostenibile. Nel primo ambito, il riferimento è al rafforzamento delle istituzioni democratiche e alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, contrastando la corruzione e riformando la pubblica amministrazione in un'ottica di buon governo. Nel secondo ambito si intendono inclusi la *governance* economica europea, la promozione dell'occupazione e l'inclusione sociale ed economica delle minoranze e dei gruppi vulnerabili.

Per quanto concerne lo strumento europeo di vicinato, esso riguarda l'obiettivo dell'Unione europea di creare proficue relazioni

privilegiate con Paesi e territori limitrofi. I finanziamenti di programmi rivolti ai Paesi *partner* si intendono produttivi di benefici comuni per l'Unione europea e per i destinatari, considerati interlocutori strategici regionali. Per Paesi *partner* in particolare si intendono i seguenti: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia ed Ucraina. La tipologia di programmi varia dal sistema bilaterale a sostegno di un unico Paese *partner*, a programmi multinazionali che riguardino una specifica regione a programmi di cooperazione transfrontaliera tra uno o più Stati membri e Paesi *partner*, ivi inclusa la Federazione russa, la quale riveste uno *status* specifico come vicino dell'Unione europea e come *partner* strategico nella regione.

Nella risoluzione approvata, si sollecita un chiarimento delle regole sulla ripartizione dei fondi, nell'ambito della politica europea di vicinato, distinguendo i Paesi dell'Europa orientale da quelli della sponda Sud del Mediterraneo. Attualmente tale scelta è affidata ad accordi intergovernativi, mentre risponderebbe maggiormente alle esigenze di trasparenza individuare dei criteri generali valevoli *ex ante*. Si affronta inoltre il tema dell'assetto interno e delle caratteristiche attuali dei Paesi oggetto della politica di vicinato.

Per quanto riguarda infine le norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione europea si tratta di misure di semplificazione del contesto normativo per agevolare la disponibilità dell'assistenza dell'Unione europea per i Paesi e le regioni *partner*, sempre nell'ambito del quadro finanziario pluriennale.

Si auspica pertanto una valorizzazione delle prerogative parlamentari su tematiche

di grande rilevanza quali la politica di allargamento e vicinato. L'esigenza è quella di superare i meccanismi definiti, in un momento di emergenza, dalla legge attualmente vigente, e avvicinare così le istituzioni comunitarie ai Parlamenti nazionali e ai cittadini. Occorre altresì favorire una migliore

definizione dei titolari delle prerogative istituzionali per una corretta e proficua interlocazione tra Governo e Parlamento sulle politiche europee, le quali producono significativi impatti sulle Nazioni.

MANTICA, *relatore*

TESTO DELLA RISOLUZIONE

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 europea;

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 europea 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 definitivo), 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 dell'Unione europea sul mercato interno;

premessi che lo strumento europeo di vicinato (COM (2011) 839 definitivo) 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 europea 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 europea (COM (2011) 842 definitivo), che si tratta di misure di semplificazione del contesto normativo per agevolare la disponibilità dell'assistenza dell'Unione europea 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 dell'Unione europea 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.

