

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 94

RISOLUZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Estensore VERDUCCI)

approvata nella seduta del 16 giugno 2015

SUL

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE CONGIUNTO «VERSO UNA
NUOVA POLITICA EUROPEA DI VICINATO» (JOIN(2015) 6
DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 59)**

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

Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2015

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

questo senso il ruolo dell'Alto Rappresentante e del Servizio europeo per l'azione estera (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 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 necessario pensare ad altre forme di associazione e di dialogo, che, anche se meno vin-

colanti 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. 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.

