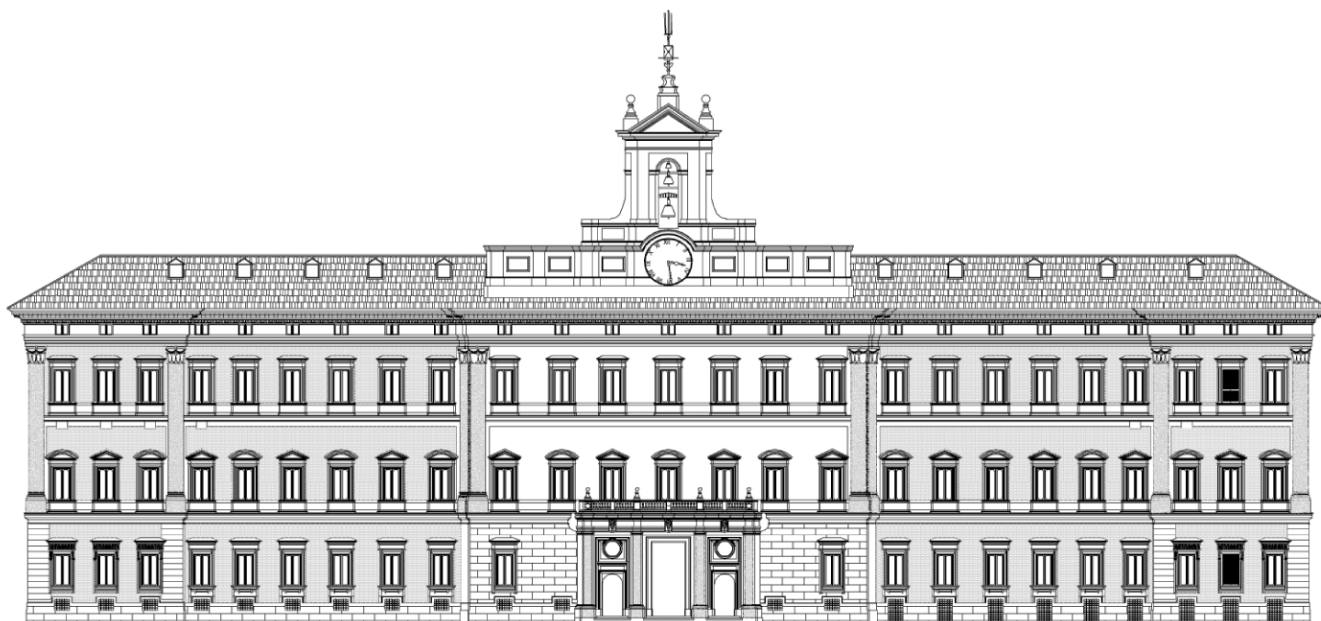




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari esteri  
dei Parlamenti dell'UE

*Varsavia, 4-6 settembre 2011*

n. 82

28 luglio 2011





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari esteri  
dei Parlamenti dell'UE

*Varsavia, 4-6 settembre 2011*

n. 82

28 luglio 2011

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 ✉ [cd RUE@camera.it](mailto:cd RUE@camera.it))

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

## SCHEDE DI LETTURA

<b>LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA POLACCA</b>	3
• Integrazione europea come motore per la crescita	3
• Un'Europa sicura	4
• Un'Europa capace di trarre benefici dall'apertura delle frontiere	5
• Il dibattito presso il Consiglio e il Parlamento europeo	7
<b>IL PARTENARIATO ORIENTALE</b>	11
• La politica europea di vicinato	17
<b>SITUAZIONE IN NORD AFRICA: INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA</b>	19
• Le iniziative verso la Libia	19
• Il partenariato con i paesi del bacino meridionale del Mediterraneo	25
<b>ISTITUZIONE DI UNA CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA PESC/PSDC</b>	27
• Questioni in sospenso	28
• Recenti sviluppi	29



## **Schede di lettura**





## LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA POLACCA

La Polonia è il primo paese del nuovo "trio" alla Presidenza del Consiglio dell'UE insieme a Danimarca e Cipro. Il **programma di 18 mesi del Consiglio elaborato dalle Presidenze polacca, danese e cipriota** - dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2012 - è stato presentato a Bruxelles il 17 giugno e il Consiglio ne ha preso atto in occasione del Consiglio Affari generali del 21 giugno a Lussemburgo.

**La Presidenza polacca** (1° luglio - 31 dicembre 2011) intende proseguire gli sforzi della Presidenza ungherese nel rendere l'Europa più forte e dinamica.

Durante la presentazione del programma della Presidenza polacca al Consiglio, il primo ministro polacco **Donald Tusk** ha dichiarato: "La risposta alla crisi è più Europa". In un discorso incentrato sui valori e sul futuro comune dell'Europa, Tusk ha difeso fortemente l'integrazione e la solidarietà "all'interno e tra gli Stati membri" e ha aggiunto che più Europa significa "più libertà, ricchezza, sicurezza, solidarietà" e che, a tal fine, l'Unione ha bisogno di istituzioni forti.

Secondo il quanto indicato nel "Programma semestrale della presidenza polacca del Consiglio dell'UE per il secondo semestre del 2012"<sup>1</sup>, il compito principale della Presidenza polacca sarà di guidare l'Unione europea lungo un percorso di rapida crescita economica e di rafforzamento della comunità politica. Per raggiungere questi obiettivi, la Presidenza polacca si concentrerà su **tre aree prioritarie**.

### **Integrazione europea come motore per la crescita**

La Presidenza polacca lavorerà per promuovere la crescita e costruire un'Europa competitiva. A tal fine, ritiene opportuno introdurre un **nuovo modello di crescita economica**, che consenta all'UE di raggiungere un livello sicuro ed appropriato di sviluppo economico e di garantire il benessere dei cittadini. Un tema importante nell'agenda della Presidenza polacca sarà il **completamento del mercato unico**. Particolare attenzione sarà data alla **liberalizzazione del commercio** e all'abbattimento delle barriere *on-line*. Nell'ambito della riforma del mercato interno, la Presidenza sosterrà il miglioramento delle condizioni delle piccole e medie imprese (PMI), con particolare attenzione all'**accesso al capitale**; sosterrà, inoltre, l'iniziativa della Commissione per facilitare l'accesso ai mercati dei capitali e dei fondi ad alto rischio, proseguirà il completamento dei lavori sulla creazione di un sistema di brevetti economico e facilmente disponibile per le imprese europee e faciliterà la protezione della proprietà intellettuale. In termini di politica commerciale comune, la questione più importante della Presidenza polacca sarà di continuare l'attuale ciclo di **negoziati commerciali**

---

<sup>1</sup> Adottato dal Consiglio dei ministri polacco il 31 maggio .

**multilaterali** nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (il cosiddetto *Doha Round*).

### **Un'Europa sicura**

Nell'ambito della sicurezza e della difesa, una priorità della Presidenza polacca sarà il **rafforzamento delle capacità militari e civili dell'UE**, così come il sostegno ad azioni volte al **consolidamento del dialogo diretto UE-NATO**<sup>2</sup>. Un tema importante nell'agenda della Presidenza polacca sarà quello relativo alla sicurezza delle frontiere. Proseguiranno i lavori sul **sistema di gestione integrata delle frontiere**, al fine di gestire meglio la migrazione e di proteggere le frontiere esterne con maggiore efficienza attraverso l'ulteriore sviluppo della politica comune in materia di visti, nonché mediante lo sviluppo del concetto di "frontiera intelligente"<sup>3</sup>. La Presidenza polacca cercherà di **promuovere una maggiore efficacia degli strumenti di controllo delle frontiere esistenti**, assicurando l'adozione e l'attuazione del regolamento di modifica di FRONTEX, operando le necessarie modifiche del codice frontiere Schengen e fornendo continuo sostegno alle attività di FRONTEX. Saranno avviati, inoltre, gli strumenti legislativi alla base dello sviluppo di un sistema ingressi/uscite, di un programma per viaggiatori registrati e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR). Poiché un'Europa sicura richiede misure in diversi settori, la Presidenza polacca si propone anche di: migliorare la **sicurezza macroeconomica**, sostenendo azioni e proposte volte al miglioramento della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari e al mantenimento della stabilità finanziaria; compiere passi in avanti verso la creazione di una base per una **politica energetica esterna dell'Unione europea**, attraverso azioni volte a migliorare il ruolo dell'Unione europea nello spinoso campo dell'energetica internazionale; contribuire ad una **riforma della PAC**, al fine di garantire la sicurezza dell'Europa attraverso una gestione più efficace dei fondi europei.

---

<sup>2</sup> Già nel giugno del 2010, a Bruxelles, il Ministro degli esteri polacco aveva posto l'accento sulla politica per la difesa militare e, in particolare, su una forza continentale comune, affermando: "Alcune delle nostre priorità sono ambiziose. Vogliamo dare una vera identità alla difesa europea. Quello che vorremmo non è solo un centro logistico, un centro di comando, ma il dispiegamento di un vero corpo pronto ad andare in battaglia".

<sup>3</sup> I lavori si concentreranno in particolare sulle attività per gestire meglio la situazione nel Mediterraneo meridionale, nonché sulle possibilità offerte dalle nuove tecnologie interoperabili per migliorare il controllo delle frontiere, in modo economicamente efficace e facilitando, nel contempo, la circolazione dei viaggiatori in buona fede. Sarà sviluppato un approccio "in funzione delle esigenze", in uno spirito di solidarietà, basandosi sugli insegnamenti tratti dallo sviluppo dei sistemi esistenti.

## **Un'Europa capace di trarre benefici dall'apertura delle frontiere**

La Presidenza polacca concentrerà i suoi sforzi sul **rafforzamento della politica estera e di sicurezza** al fine di consolidare la posizione dell'Unione europea sul piano internazionale e rispondere alle molteplici sfide che dovrà affrontare. A tal fine, l'Unione si avvarrà in pieno delle nuove strutture, degli strumenti e possibilità definiti e disposti dal Trattato di Lisbona, come l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Servizio europeo per l'azione esterna.

Con riferimento ai recenti avvenimenti in Tunisia, Egitto, Libia ed altri stati del sud del vicinato, la Presidenza polacca cercherà di **mantenere il dialogo con i paesi interessati dalle crisi, sostenendo la trasformazione democratica** e la creazione di moderne strutture statali (basate sulle riforme costituzionali), così come il rafforzamento del sistema giudiziario e la lotta contro la corruzione. Il sostegno dell'UE sarà importante per promuovere nella società civile la tutela dei diritti fondamentali e per migliorare la prevenzione della persecuzione delle minoranze (cristiani compresi). Contemporaneamente, sarà fornito un sostegno per stimolare la crescita economica, lo sviluppo, l'intensificazione dei rapporti commerciali e l'agevolazione della circolazione delle persone.

Nonostante le turbolenze della sponda sud del Mediterraneo, la Polonia porrà al centro delle relazioni esterne la politica del partenariato orientale<sup>4</sup>, con la probabile convocazione di un summit a dicembre, e il tema dell'allargamento dell'UE.

Nell'ambito del **partenariato orientale**, una delle priorità della Presidenza polacca sarà di sviluppare la cooperazione e di assicurare le relazioni con i vicini orientali, anche attraverso la creazione di zone di libero scambio. Come parte del partenariato orientale, la Polonia intenderà, dunque, proseguire il processo di firma degli accordi di associazione e di creazione di aree di libero scambio in essere, sostenendo, tra l'altro, la necessità di proseguire i negoziati con Ucraina e Moldavia. La Presidenza polacca porterà avanti anche i negoziati concernenti la liberalizzazione dei visti. L'obiettivo è di pervenire a decisioni politiche fondamentali nell'ambito del prossimo Vertice del partenariato orientale, che si dovrebbe svolgersi a Varsavia nel mese di settembre e che rappresenterà un evento chiave della Presidenza polacca<sup>5</sup>. Per quanto riguarda la Bielorussia, l'obiettivo sarà quello di incoraggiare il dialogo con l'Occidente, a patto che in

---

<sup>4</sup> Si ricorda che la Polonia è il terzo paese dell'Europa dell'Est, dopo Repubblica Ceca e Ungheria, ad assumere la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea.

<sup>5</sup> La programmazione di specifiche misure sarà possibile grazie ad una serie di incontri a livello ministeriale che saranno organizzati dalla Presidenza polacca, con la partecipazione anche delle organizzazioni della società civile. A tal proposito, si segnala che è in programma un Forum della società civile del Partenariato orientale, che dovrebbe svolgersi nel mese di novembre in Polonia.

quel paese si rispettino le regole fondamentali della democrazia e dei diritti umani.

Per l'Unione sarà di vitale importanza **sviluppare ulteriormente i partenariati strategici** con soggetti fondamentali nel mondo, che rimarranno un utile strumento per perseguire obiettivi e interessi europei. Sarà altresì importante sviluppare i quadri e le strategie regionali per garantire il ruolo continuativo dell'UE nel risolvere le sfide globali e regionali, promuovendo al tempo stesso la crescita, la prosperità e la sicurezza. In merito, la **relazione transatlantica** continuerà ad essere un **elemento chiave** delle politiche esterne dell'UE per poter affrontare le nuove sfide, come l'emergere di nuovi attori mondiali. L'Unione europea, in linea con la carta delle Nazioni Unite, continuerà a svolgere un ruolo innegabile e importante nel campo della sicurezza, della gestione delle crisi e della lotta al terrorismo mondiale.

Per quanto riguarda il tema dell'**allargamento dell'Unione europea**, la Presidenza riconosce che l'allargamento rimane una politica chiave, che rafforza la pace, la democrazia e la stabilità in Europa, necessaria agli interessi strategici dell'Unione europea. È, pertanto, decisa a **proseguire il programma di allargamento graduale e ben gestito**, basato su principi concordati e sui criteri di Copenhagen, assicurando l'attuazione coerente del consenso rinnovato sull'allargamento, definito nel dicembre 2006 dal Consiglio europeo e sulla base di tutte le pertinenti conclusioni del Consiglio europeo e del Consiglio.

In particolare, il ministro degli esteri polacco, Mikołaj Dowgiałewicz, ha dichiarato di volere che "la Presidenza polacca segni un momento storico per l'Europa, la Polonia e l'Ucraina, in cui l'allargamento dell'UE possa raggiungere un nuovo e più alto livello". Pertanto, in questo ambito, la Presidenza polacca intenderà compiere importanti passi in avanti: in primo luogo, concludere i negoziati con la **Croazia** e firmare e ratificare il trattato di adesione; in secondo luogo, proseguire i negoziati di adesione con la **Turchia**<sup>6</sup> e procedere a negoziati sostanziali con l'**Islanda** (a condizione che quest'ultima sia in grado di conformarsi ai requisiti stabiliti nel quadro di negoziazione, di soddisfare ai suoi obblighi derivanti dall'accordo SEE e di corrispondere ai parametri di negoziato); in terzo luogo, sostenere le aspirazioni europee dei **Balcani occidentali** (in particolare, sperando che alla Serbia venga riconosciuto lo *status* di paese

---

<sup>6</sup> I negoziati con la Turchia entreranno in una fase decisiva. La Presidenza farà tutto il possibile per imprimere un nuovo slancio ai negoziati, incoraggiare la Turchia a proseguire il processo di riforma, promuovere la conformità ai parametri di negoziato, adempiere i requisiti del quadro di negoziazione, rispettare le obbligazioni contrattuali verso l'UE e i suoi Stati membri e progredire sulle questioni riprese nella dichiarazione del 21 settembre 2005 dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. In particolare, l'Unione europea continuerà ad esortare la Turchia ad appoggiare attivamente i negoziati in corso per una soluzione globale del problema di Cipro, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU su Cipro e ai principi fondatori dell'Unione.

candidato e che inizino i colloqui per l'adesione del Montenegro). Nell'ambito delle relazioni importanti dell'Unione con la **Svizzera**, spetterà alle tre presidenze controllare l'efficacia dei meccanismi finanziari 2009-2014 nonché negoziare il nuovo contributo finanziario.

Sotto la propria Presidenza, la Polonia mirerà, inoltre, a stabilire un **nuovo quadro di cooperazione tra l'UE e la Russia**, confidando di portare a buon termine i negoziati in corso per il rinnovo dell'Accordo di partenariato e cooperazione con la Russia (firmato nel 1994 ed entrato in vigore il 1° dicembre 1997, ma scaduto nel novembre 2007), che in passato erano stati ostacolati proprio dal veto polacco e lituano. Secondo il Segretario generale della NATO, Anders Fogh Rasmussen, il quale ha partecipato al "IV° Forum per la sicurezza euro-atlantica" tenutosi a Varsavia, "la Presidenza polacca sarà un'opportunità per il paese di diventare di attore-chiave nell'avvicinamento tra l'UE e la NATO e tra la Russia e l'Europa".

Infine, l'**allargamento della zona Schengen**, nonché il miglioramento dell'efficienza del processo di valutazione Schengen rappresentano obiettivi fondamentali della Presidenza polacca, che si adopererà per mettere a punto il progetto SIS II, secondo quanto previsto e tenendo conto anche della valutazione dei progressi raggiunti. Rimarrà un obiettivo fondamentale ultimare completamente e rendere operativa l'Agenzia IT.

Dopo la prima parte dei lavori del Consiglio giustizia e affari interni (GAI) che si è svolto a Lussemburgo il 9 giugno, la Presidenza ungherese ha annunciato che la **decisione sull'ingresso di Romania e Bulgaria nell'area Schengen è stata rinviata a settembre**. Pertanto, la Presidenza polacca dovrà affrontare questo tema, sul quale si registra il veto di Francia, Germania e Olanda, che temono un afflusso massiccio di immigrati irregolari attraverso le frontiere. Per superare tali riserve, per i due Paesi interessati si profila la possibilità di un ingresso in Schengen a tappe, con un'apertura degli aeroporti già nel 2011 e le frontiere marittime e di terra nel 2012. A tal riguardo, Il primo ministro polacco Donald Tusk ha commentato: "Non possiamo proteggere la nostra comunità creando ulteriori barriere al suo interno" e così José Manuel Barroso, presidente della Commissione europea: "Sicurezza e libertà di movimento non sono incompatibili", mentre "minare la libera circolazione è compromettere il mercato interno e la solidarietà tra gli europei". Infine, il ministro Mikolaj Dowgielewicz, ha dichiarato che Romania e Bulgaria sono "tecnicamente pronti" per entrare a far parte di Schengen.

## **Il dibattito presso il Consiglio e il Parlamento europeo**

**In occasione della presentazione del programma della Presidenza polacca al Consiglio**, il presidente della Commissione europea, **José Manuel Barroso**, ha rinnovato il "pieno appoggio della Commissione alla Polonia" nel cercare "un accordo sul pacchetto di *governance* economica", perché

"proteggere il nostro futuro significa proteggere i nostri valori". Il francese del PPE **Joseph Daul** ha sottolineato che "la crisi può essere colmata solo se gli Stati membri capiscono che agire in 27 costa meno ed è più produttivo che farlo da soli" e ha accolto con favore gli sforzi della Polonia per rafforzare le frontiere esterne, invitando l'Unione europea a esprimersi con chiarezza sui nuovi controlli alle frontiere della Danimarca. Il tedesco **Martin Schulz**, leader dei socialisti, ha evidenziato che "L'Europa è in sofferenza", perché i governi "credono che le misure nazionali siano in grado di risolvere i problemi" e insistono "nell'incolpare le istituzioni UE anche se sono i governi a prendere le decisioni". Anche il polacco conservatore **Ryszard Antoni Legutko** ha attaccato "l'arroganza politica" di coloro che difendono "un'Europa federale e post-nazionale" e dei "paesi più grandi, Francia e Germania, che credono che il potere gli appartenga". Il belga **Guy Verhofstadt** dell'ALDE ha sottolineato che la Presidenza della Polonia arriva nel momento cruciale della crisi e si è detto d'accordo con Tusk sul "bisogno di maggiore integrazione europea". La tedesca **dei Verdi Rebecca Harms** ha ricordato, invece, l'importanza delle problematiche care al proprio gruppo politico per le sfide future dell'UE, sottolineando la necessità di un "New deal verde". Per **Lothar Bisky**, tedesco della Sinistra unitaria, la Presidenza polacca rappresenta un "barlume di speranza" in un momento in cui "non è grande l'euro-entusiasmo" e c'è molto "populismo". Bisky ha inoltre espresso il suo consenso alla priorità polacca di una maggiore apertura ai confini orientali dell'Europa. Molto netto l'intervento dell'inglese **Nigel Farage** (EFD): "Noi tutti vogliamo la cooperazione europea per il futuro, ma questo non è il modello" ha dichiarato.

A seguito della presentazione del programma della Presidenza polacca, il presidente del Parlamento europeo, **Jerzy Buzek**, si è detto convinto che l'attitudine polacca possa risollevere l'umore nell'Unione e ha dichiarato: "L'entusiasmo e la creatività della Polonia sono particolarmente necessarie per superare il clima di cautela e di dubbio che si è insinuato in alcuni angoli dell'UE, in seguito alla crisi del debito sovrano". **Jacek Saryusz Wolski** del PPE ha sottolineato la motivazione e la voglia della Polonia di sostenere il progetto europeo. Il conservatore **Tadeusz Cymański** ha espresso la speranza che si tratti di una presidenza tranquilla e serena, e ha detto: "Siamo più riflessivi, non dimentichiamo il nostro passato e siamo consapevoli dell'importanza del nostro retaggio culturale". La socialista **Joanna Senyszyn** ha spiegato perché i polacchi sono più felici dei cittadini della "vecchia Europa": "L'adesione all'UE è stata per noi una grande gioia. Adesso vogliamo trasmettere questa felicità, questo entusiasmo a livello europeo". Secondo i **deputati dei gruppi ECR e S&D** l'unico problema che potrebbe disturbare la nuova Presidenza sono le elezioni del parlamento nazionale nel mese di ottobre. Il primo ministro Tusk ha spiegato di non avere potere sulla scelta della data, perché le elezioni rispettano i termini

costituzionali. "Spero che non si tratti di un grosso problema, ma il pericolo esiste", ha avvertito la Senyszyn.





## IL PARTENARIATO ORIENTALE

Con il **partenariato orientale** - rivolto ad Armenia, Azerbaigian, Bielorussia Georgia, Moldavia e Ucraina – l'Unione europea si prefigge di **rafforzare la dimensione orientale della politica europea di vicinato (PEV)**, in modo complementare rispetto all'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo, che coinvolge i partner del vicinato meridionale.

Il **Vertice inaugurale** si è tenuto a **Praga il 7 maggio 2009**, alla presenza dei rappresentanti degli Stati membri dell'UE e dei sei Paesi *partner* che, a conclusione dell'incontro, hanno approvato una dichiarazione congiunta in cui è espressa la comune volontà di attuare un partenariato più ambizioso fondato su interessi e impegni reciproci e su responsabilità condivise, nella quale sono richiamati gli aspetti qualificanti dell'iniziativa (vedi *infra*).

Il **partenariato orientale – fondato sull'approfondimento delle relazioni bilaterali** e la **realizzazione di un nuovo quadro multilaterale** di cooperazione - è **inteso come un ulteriore passo avanti rispetto alla PEV** e ai risultati da essa conseguiti nell'intensificare le relazioni tra l'UE e i paesi confinanti. Lo strumento attraverso il quale si propone l'avanzamento e il rafforzamento delle relazioni è costituito dagli **accordi di associazione** – che subentrerebbero a quelli di partenariato – intensificando i legami con l'UE. Nella valutazione della Commissione gli accordi sarebbero comunque flessibili e modulari in relazione alle caratteristiche e alle esigenze di ciascun partner.

Improntato all'idea di offrire quanto più possibile, nel rispetto della realtà politica e economica del paese partner interessato e del relativo stato delle riforme, il partenariato dovrebbe apportare massimi benefici ai cittadini di ciascun paese. Esso sarà incentrato sull'impegno dell'UE ad assecondare maggiormente lo sforzo riformatore dei singoli *partner*. Secondo la Commissione, è fondamentale che il partenariato si avvalga del pieno impegno politico degli Stati membri dell'UE, **nonché dei contatti e degli scambi attivi a livello parlamentare**.

### ***Le relazioni bilaterali***

Sul **versante dell'approfondimento delle relazioni bilaterali**, le principali novità dell'iniziativa si possono così riassumere:

#### *rapporti contrattuali più stretti.*

Il Partenariato orientale si prefigge di **instaurare un partenariato più ambizioso, attraverso accordi di associazione** - comprendenti accordi di libero scambio globali e approfonditi. Secondo l'articolo 310 del Trattato della Comunità europea, gli accordi di associazione sono accordi che istituiscono "un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari." La caratteristica di questo tipo di intese risiede nel grado piuttosto elevato di collaborazione che si pone in essere tra le

parti. Secondo quanto indicato dalla Commissione nella proposta iniziale di istituzione del PO, perché i negoziati possano prendere avvio, sarà necessario un livello sufficiente di progresso in termini di democrazia, stato di diritto e tutela dei diritti umani e, più in particolare, occorrerà provare la conformità del quadro legislativo e delle prassi elettorali alle norme internazionali; il paese dovrà inoltre cooperare pienamente con il Consiglio d'Europa, l'OSCE e le agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

Attualmente le relazioni tra l'UE e i paesi interessati dal Partenariato orientale sono disciplinate da accordi di partenariato e cooperazione, con l'eccezione della Bielorussia, il cui accordo – firmato nel 1995 – non è mai entrato in vigore. In più occasioni l'UE ha manifestato alla Bielorussia la propria disponibilità a integrarla completamente nella politica di vicinato a condizione che migliorasse la situazione del paese per quanto riguarda democratizzazione, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Si ricorda che - a partire dal 5 marzo 2007 - sono già in corso i **negoziati** per un accordo rafforzato con l'**Ucraina**; a seguito dell'avvio della iniziativa del Partenariato orientale, tali negoziati sono proseguiti inserendo anche l'area di libero scambio nella piattaforma negoziale; inoltre – come segnalato dalla Commissione - tutti i capitoli relativi alla cooperazione economica sono stati provvisoriamente chiusi. Nel corso del 2010 negoziati per accordi di associazione sono stati avviati anche con Repubblica di Moldova, Azerbaigian, Armenia e Georgia, con l'obiettivo di lanciare nel più breve tempo possibile con questi paesi anche i negoziati sull'area di libero scambio.

*graduale integrazione nell'economia dell'UE*

Tale integrazione – ritenuta essenziale per lo sviluppo dei paesi *partner* - avverrà con ritmo diseguale, per tenere opportunamente conto del diverso livello di sviluppo economico dei singoli paesi partner, segnatamente mediante impegni giuridicamente vincolanti sul ravvicinamento delle normative. L'obiettivo finale è la creazione di una **zona di libero scambio globale e approfondita** con ogni paese partner alla quale si darà vita solo dopo l'adesione del paese interessato all'OMC. A tale proposito si ricorda che Armenia, Georgia, Moldova e Ucraina sono membri dell'OMC e che attualmente sono in corso i negoziati di adesione per Azerbaigian e Bielorussia. Gli accordi interesseranno sostanzialmente tutti gli scambi, compresi quelli energetici, e mireranno al massimo grado di liberalizzazione.

Alla luce di tale obiettivo, e in considerazione delle diseguaglianze sul piano sociale ed economico presenti all'interno dei paesi partner, si prevede l'attuazione di programmi di **sostegno allo sviluppo socioeconomico**, volti a consentire a tali paesi di ispirarsi ai meccanismi delle politiche socioeconomiche dell'UE;

*misure in materia di mobilità e sicurezza.*

Nell'ambito del Partenariato orientale si prevede la conclusione di "**patti in materia di mobilità e sicurezza**" volti ad intensificare le iniziative di lotta alla

corruzione, alla criminalità organizzata e alla migrazione illegale, in linea con l'approccio definito dall'UE con il **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo** adottato dal Consiglio europeo di ottobre 2008.

Tale Patto è fondato su **cinque impegni politici principali**: organizzare l'**immigrazione legale**; combattere l'**immigrazione clandestina**, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare; rafforzare l'efficacia dei **controlli alle frontiere**; costruire una Europa dell'**asilo**, attraverso l'introduzione di una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, l'adozione di *status* uniformi per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria e l'intensificazione della cooperazione pratica tra Stati membri; creare un **partenariato globale con i paesi di origine e di transito** favorendo le sinergie tra migrazione e sviluppo.

I patti in materia di mobilità e sicurezza dovrebbero prevedere l'adeguamento alle normative comunitarie dei sistemi di asilo e l'istituzione di strutture di gestione integrata delle frontiere, con l'obiettivo ultimo di creare un regime di esenzione dall'obbligo del visto con tutti i partner che intendono aderirvi. La politica di **facilitazione dei visti** – che si prefigge l'obiettivo finale della completa liberalizzazione – verrà attuata in maniera graduale. Nell'ambito di tale processo la Commissione procederà ad una valutazione dei costi e benefici di una possibile **mobilità della forza lavoro** ai fini di una maggiore apertura del mercato del lavoro UE. Si prevede inoltre l'elaborazione di un piano coordinato per **potenziare la copertura consolare degli Stati membri** nella regione.

Si ricorda che dal 1° gennaio 2008 sono in vigore con **Ucraina e Moldova accordi di riammissione** delle persone illegalmente residenti e di agevolazione delle procedure dei visti. La Moldova è stata scelta quale sede del primo centro comune UE per la presentazione delle domande di visto, nonché quale paese pilota con cui elaborare un "partenariato per la mobilità", che rappresenta lo strumento principale di attuazione della politica dell'UE di approccio globale alla migrazione; in seguito, nell'ambito dell'attuazione del PO accordi di facilitazione del visto e riammissione sono stati firmati con la Georgia nel corso del 2010 e negoziati per analoghi accordi sono in corso con Armenia, Azerbaigian e Bielorussia. Inoltre il partenariato per la mobilità è in corso di attuazione anche con la Georgia e in preparazione con l'Armenia. E' entrato inoltre in una fase operativa il dialogo con l'Ucraina per una futura liberalizzazione dei visti; analogo dialogo è stato autorizzato dal Consiglio nell'ottobre 2010 con la Moldova.

#### sicurezza energetica

Uno degli obiettivi del Partenariato orientale è quello di garantire un livello rafforzato di **sicurezza energetica** per l'Unione e per i paesi partner orientali, da raggiungersi attraverso una serie di iniziative (prevedere negli accordi di associazione disposizioni in materia di "**interdipendenza energetica**"; se del caso, concludere **memorandum d'intesa** su questioni energetiche con **Moldova, Georgia e Armenia** quali strumenti flessibili supplementari per sostenere e controllare la sicurezza della fornitura e del transito di energia; sottoscrivere un

maggior impegno politico con l'**Azerbaigian**, in quanto unico partner orientale che esporta idrocarburi nell'UE). Come previsto dalla Commissione, sono stati conclusi celermente i negoziati per la partecipazione dell'Ucraina e della Moldova alla **Comunità dell'energia** – che, istituita nell'ottobre 2005, instaura un mercato integrato dell'energia elettricità e del gas tra l'Unione europea e gli Stati balcanici – mentre l'Armenia ha fatto richiesta dello *status* di osservatore. Un altro obiettivo della Commissione consiste nel fornire maggior sostegno alla **piena integrazione del mercato energetico dell'Ucraina nel mercato UE**, riconoscendo l'importanza di una valutazione soddisfacente del livello di sicurezza nucleare di tutte le centrali nucleari ucraine in funzione. E' inoltre prioritario secondo la Commissione ripristinare la rete ucraina di gasdotti e oleodotti, anche tramite un controllo più scrupoloso dell'afflusso di gas e petrolio provenienti dalla Russia.

L'importanza della sicurezza energetica è stata ulteriormente dimostrata – successivamente alla presentazione della proposta - dalla controversia tra Russia e Ucraina del gennaio 2009, che ha rivelato quanto siano dipendenti alcuni Stati membri dell'UE da un singolo paese di transito e quanto sia determinante avere relazioni con partner che possano garantire rispetto dei contratti e trasparenza nella gestione dei settori chiave.

Tra i progressi compiuti nell'attuazione del PO, nell'ottobre 2010 si sono tenuti per la prima volta sottocomitati su energia, trasporti ed ambiente con Georgia ed Armenia. La Commissione europea e la Georgia nel novembre 2010 hanno inoltre co-ospitato una conferenza sull'energia per attrarre finanziamenti dagli istituti finanziari internazionali e dal settore privato. La cooperazione energetica con l'Azerbaigian è ulteriormente rafforzata nel quadro del sostegno dell'UE alla realizzazione del corridoio meridionale. Con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'UE ha ribadito infatti il suo sostegno politico ai progetti infrastrutturali sul gas naturale nell'ambito del corridoio meridionale, incluso l'effettivo avvio del progetto Nabucco.

### ***L'ambito multilaterale***

Come anticipato, il partenariato orientale è caratterizzato anche da un nuovo **ambito multilaterale di cooperazione tra l'UE e i suoi partner**, che si articola dal punto di vista organizzativo su quattro livelli:

- riunioni biennali dei Capi di Stato e di governo del partenariato orientale;
- riunioni annuali di primavera tra i ministri degli esteri dell'UE e dei partner orientali, con l'eventuale partecipazione della Bielorussia;
- al terzo livello quattro piattaforme tematiche nei principali ambiti di cooperazione: democrazia, *governance* e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche comunitarie; sicurezza energetica; e, infine, contatti con la società civile per consolidare il sostegno alle iniziative puntuali di riforma dei partner;

- il lavoro delle piattaforme tematiche nei settori specifici sarà sostenuto al quarto livello da una serie di *panel* il cui formato e la cui composizione varieranno a seconda delle esigenze.

Sul versante della cooperazione multilaterale, le proposte della Commissione prevedono inoltre:

- l'incoraggiamento dei paesi *partner* a costituire tra loro una **rete di libero scambio** che potrebbe trasformarsi, a lungo termine, in una comunità economica di vicinato;
- l'avvio di **cinque iniziative “faro”**: programma di gestione integrata delle frontiere; strumento per le piccole e medie imprese; sviluppo dei mercati regionali dell'energia elettrica e promozione dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili; realizzazione del corridoio energetico meridionale; cooperazione in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'azione dell'uomo. Tali iniziative sono state avviate nel corso del 2010;
- maggiori contatti con la **società civile** e un più ampio coinvolgimento di quest'ultima e di altre parti interessate. A tal fine nel 2009 è stato istituito un **forum della società civile** con lo scopo di promuovere i contatti tra le diverse organizzazioni implicate e facilitare il dialogo tra queste e i pubblici poteri<sup>7</sup>. Come anticipato, **la cooperazione parlamentare proposta dal Parlamento europeo con “EuroNest” (assemblea parlamentare UE-Vicinato orientale) è diventata parte integrante del partenariato**. La Commissione ha invitato inoltre il Comitato delle regioni a dar vita ad un'assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale.

Il 13 dicembre 2010 si è tenuta la **seconda conferenza dei ministri degli affari esteri del Partenariato orientale** che ha passato in rassegna i progressi realizzati nell'ambito dell'iniziativa a livello bilaterale e multilaterale, in particolare i ministri hanno espresso soddisfazione per il migliorato coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali e gli altri donatori e per il crescente coinvolgimento della società civile nelle iniziative del Partenariato orientale. Durante la discussione sulle priorità per il futuro, i ministri hanno sottolineato in particolare la necessità di fare ulteriori progressi nei negoziati sugli accordi di associazione, incluse aree di libero scambio approfondite e complessive, e hanno evidenziato i settori in cui può essere fatto di più: miglioramento della cooperazione settoriale; facilitazione della partecipazione dei paesi partner ai programmi dell'UE; approfondimento della cooperazione in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti; promozione della mobilità di specifiche categorie di persone (studenti, ricercatori, accademici e imprenditori). Su tali basi, il dibattito strategico sulle

---

<sup>7</sup> La prima riunione del forum della società civile si è tenuta a Bruxelles, il 16 e 17 novembre 2009.

priorità future del PO si terrà nel corso del Vertice che si terrà nella seconda metà del 2011.

### ***L'impegno economico***

Per manifestare nel modo più chiaro possibile il proprio impegno concreto nei confronti dei *partner*, l'Unione intende garantire un livello di finanziamento adeguato al grado di ambizione del partenariato. Come indicato dalla Commissione, il perseguimento degli obiettivi fissati richiede infatti un sostanzioso aumento delle risorse finanziarie; pertanto su tali basi l'UE ha previsto di fornire – nell'ambito dello strumento di vicinato e partenariato (ENPI) – **un'assistenza finanziaria supplementare ai paesi del vicinato orientale per un totale di 600 milioni di euro** (tra nuovi fondi e riprogrammazione dei vecchi) per il periodo 2010-2013.

Tali risorse saranno utilizzate per tre obiettivi principali:

- programmi di Institution Building finalizzati a sostenere i programmi di riforma dei paesi partner (approssimativamente 175 milioni di euro);
- programmi pilota di sviluppo regionale finalizzati a colmare le disparità economiche e sociali (approssimativamente 75 milioni);
- attuazione della dimensione multilaterale nel quadro del programma regionale orientale dell'ENPI 2010-2013 (approssimativamente 350 milioni).

### ***L'Assemblea parlamentare***

In particolare si segnala che nella dichiarazione congiunta i partecipanti al Vertice hanno invitato i parlamenti dell'UE e dei Paesi partner ad attuare la proposta del Parlamento europeo di **istituire un'Assemblea parlamentare del vicinato orientale (EURO.NEST PA)**.

Il 15 gennaio 2009 la Conferenza dei Presidenti dei gruppi del PE ha deciso di istituire l'Assemblea parlamentare Euronest per associare il Parlamento europeo ai parlamenti di Ucraina, Moldova, Bielorussia, Armenia, Azerbaigian e Georgia.

L'Assemblea è costituita da **due componenti**: la delegazione del **PE**, composta da 60 membri, e le delegazioni dei **Paesi partner**, ciascuna composta da 10 membri (ad eccezione della Bielorussia, che per il momento non partecipa).

Si articola in Assemblea plenaria, quattro commissioni permanenti (affari politici, diritti umani e democrazia; integrazione economica, approssimazione normativa e convergenza con le politiche UE; sicurezza energetica; affari sociali, istruzione, cultura e società civile) e due gruppi di lavoro (uno sulla Bielorussia e l'altro sulle regole).

Dovrebbe rappresentare il *forum* parlamentare per **accelerare l'associazione politica e l'integrazione economica tra UE e paesi del Partenariato orientale**, senza pregiudicare le aspirazioni individuali e le agende dei singoli *partner*. Contribuirà al rafforzamento sviluppo e visibilità del Partenariato orientale, si

riunirà di norma una volta l'anno, alternativamente in un Paese *partner* e presso il Parlamento europeo, in una delle sedi di lavoro (Bruxelles, Lussemburgo o Strasburgo).

Sulla questione si è espressa anche la **Commissione affari esteri della Camera** dei deputati che, nel parere favorevole approvato il 14 luglio 2009 sulla proposta di istituzione del Partenariato orientale, ha impegnato il Governo italiano a **“favorire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea nell'Assemblea parlamentare del Partenariato orientale**, contrastando ogni suo eventuale riconoscimento di natura istituzionale ove tale condizione non sia assicurata”. Nel citato parere la Commissione affari esteri impegna inoltre il Governo “a sostenere convintamente l'evoluzione del Partenariato orientale, ferma restando l'esigenza che esso proceda in parallelo con il Partenariato strategico con la Russia e non alteri, con riferimento alla determinazione delle risorse finanziarie, il rapporto attualmente esistente con il Partenariato euro-mediterraneo di un terzo e due terzi”.

### **La politica europea di vicinato**

Inaugurata dalla Commissione con la comunicazione “Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali”, presentata l'11 marzo 2003 e a più riprese rafforzata, la politica europea di vicinato è destinata a **Bielorussia, Moldova, Ucraina**, ai paesi del Mediterraneo meridionale (**Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia**) e, a seguito della decisione del Consiglio del 14 giugno 2004, anche agli Stati del Caucaso (**Armenia, Azerbaigian, Georgia**), con l'obiettivo di creare una zona di prosperità condivisa e buon vicinato. La politica europea di vicinato, nettamente distinta dalla questione della potenziale adesione all'UE, propone un nuovo approccio nei confronti dei paesi interessati: in cambio dei progressi concreti compiuti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione effettiva di riforme politiche, economiche e istituzionali, si riconosce loro una partecipazione al mercato interno dell'UE, nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Il **25 maggio 2011** l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato l'annuale pacchetto sulla politica di vicinato, composto - oltre che dalle relazioni sui progressi compiuti tanto a livello bilaterale dai singoli paesi quanto a livello multilaterale - dalla **comunicazione “Una nuova risposta ad un vicinato in mutamento”** (COM(2011)313) che, sulla base dei risultati di un'ampia consultazione con le parti interessate avviata già nell'estate 2010 e alla luce dei recenti avvenimenti nei paesi del bacino meridionale del Mediterraneo - intende rivedere e rivitalizzare la politica europea di vicinato attraverso un approccio definito “più fondi per più riforme”. Come indicato nella comunicazione, recenti avvenimenti e i risultati della consultazione hanno mostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha ottenuto risultati limitati; è emersa

dunque la necessità di una maggiore flessibilità e di risposte più adeguate, in linea con la rapida evoluzione della situazione nei partner. Il nuovo approccio dovrebbe essere basato su mutua affidabilità e impegno condiviso nei valori universali di rispetto dei diritti umani, democrazia e stato di diritto e comporterà un più alto livello di differenziazione per consentire a ciascun paese di sviluppare legami con l'UE corrispondenti alle proprie aspirazioni, necessità e capacità.

Nell'occasione è stato annunciato che - in aggiunta ai 5,7 miliardi di euro già disponibili per il periodo 2011-2013 - sono stati trasferiti ulteriori 1,24 miliardi di euro da risorse già esistenti, da dividere tra i partner meridionali ed orientali.

Per quanto riguarda in particolare il rafforzamento del Partenariato orientale, la proposta prevede:

- accelerare la conclusione e l'attuazione degli accordi di associazione, inclusa l'area di libero scambio;
- incalzare il processo di democratizzazione;
- accelerare il processo di facilitazione e liberalizzazione dei visti;
- rafforzare la cooperazione settoriale, in particolare nell'area dello sviluppo rurale;
- promuovere i benefici del Partenariato orientale per i cittadini;
- incrementare il lavoro con la società civile e i partner sociali.



## SITUAZIONE IN NORD AFRICA: INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA

### Le iniziative verso la Libia

#### *Posizione del Consiglio Affari esteri*

Nelle conclusioni adottate dal **Consiglio Affari esteri del 18 luglio 2011**, l'Unione europea conferma il suo impegno alla piena attuazione delle **risoluzioni 1970 e 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alla protezione dei civili libici**, anche attraverso l'intensificazione della pressione sul regime di Gheddafi e la condanna delle gravi violazioni dei diritti umani e delle violazioni internazionali del diritto umanitario perpetrate dal regime.

**L'Unione europea prende atto della decisione della Corte penale internazionale del 27 giugno di emettere mandati di cattura** contro Muammar Abu Minya Gheddafi, Saif Al Islam Gheddafi e Abdullah Al Sanousi in relazione a presunti crimini contro l'umanità in Libia, e **ribadisce che Gheddafi ha perso ogni legittimità** e che, dunque, deve rinunciare al potere immediatamente. **È impegnata** altresì **a sostenere** la fase *post* conflitto e la nascita di un nuovo, stabile, prospero, sovrano e democratico Stato libico, che rispetti gli standard internazionali e lo Stato di diritto. Ciò attraverso **un processo di transizione "libyandriven"**, pacifico, trasparente ed inclusivo, al quale contribuirà in collaborazione con *partner* chiave nel più breve tempo possibile. A tal riguardo, si ricorda che, a seguito del Consiglio affari esteri del 20 giugno, **l'UE ha avviato la mobilitazione delle sue risorse per sostenere la transizione politica**, lavorando in stretto coordinamento con le Nazioni Unite, la Banca mondiale e gli altri attori internazionali, soprattutto le organizzazioni regionali.

**L'Unione europea sostiene il documento "La strada verso la Libia democratica"**, presentato al Gruppo di contatto del Consiglio nazionale di transizione libico (CNT), che rafforza il suo impegno verso i principi dell'inclusione e della rappresentanza e la sua credibilità come interlocutore prioritario e portatore delle aspirazioni libiche. Pertanto, accoglie con favore la visita presso le istituzioni dell'UE, il 13-14 luglio, del presidente del Comitato esecutivo del CNT, Mahmoud Jibril, così come la presentazione da parte del CNT di piani per la fase *post* conflitto, concernenti la ricostruzione sia sotto il profilo politico che economico.

L'UE è **pronta a sostenere il Consiglio nazionale di transizione** nello sviluppo delle capacità e ne riconosce le urgenti necessità finanziarie. Nell'esprimere soddisfazione per l'annuncio – avvenuto alla riunione di Abu Dhabi - che il Temporary Financial Mechanism (TFM) è operativo e per gli specifici contributi di Francia ed Italia, il Consiglio **ritiene che la mobilitazione di risorse internazionali, incluso dove possibile l'uso dei fondi libici congelati, sia un elemento chiave per sostenere il processo di transizione**. Pertanto, insieme agli Stati membri, continuerà ad esplorare tutte le opzioni possibili per garantire l'assistenza finanziaria e la ripresa delle esportazioni.

**Il 15 luglio**, a Istanbul, ha avuto luogo una **riunione del Gruppo di contatto sulla Libia**. In tale occasione, l'Alto rappresentante ha rilasciato una dichiarazione nella quale ha sottolineato l'impegno da parte della comunità internazionale a portare la crisi libica verso una conclusione rapida e soddisfacente. Sotto la guida delle Nazioni Unite, la comunità internazionale continuerà ad attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1970 e il 1973 e ad intensificare la pressione per una fine immediata del regime di Gheddafi. A tal riguardo, **l'Unione europea collaborerà a stretto contatto con i suoi partner internazionali e con il Consiglio nazionale di transizione libico (CNT), anche nei settori della stabilizzazione, della transizione politica e del rilancio dell'economia.**

Si ricorda che il **Consiglio affari esteri del 20 giugno 2011** ha richiesto il **cessate il fuoco**, la cessazione incondizionata dell'uso della forza contro i civili e l'abbandono da parte delle forze militari delle città occupate. In tale occasione, il Consiglio ha espresso il suo sostegno all'inviato speciale delle Nazioni unite, al-Khatib, nei suoi sforzi per iniziare un nuovo capitolo della storia libica.

#### **Posizione del Consiglio europeo**

L'**11 marzo 2011** – su iniziativa del Presidente Van Rompuy – si è tenuta a Bruxelles una **riunione straordinaria del Consiglio europeo** per discutere le linee strategiche della reazione dell'Unione agli sviluppi in Libia e nell'Africa settentrionale. In quell'occasione, i *leader* europei hanno dichiarato che **Muammar Gheddafi deve abbandonare il potere immediatamente**, avendo il suo regime perso la propria legittimazione. L'Unione europea accoglie con favore e **incoraggia il Consiglio nazionale di transizione** provvisorio con sede a Bengasi, che considera un interlocutore politico.

Al fine di proteggere la popolazione civile, gli Stati membri si sono impegnati ad esaminare tutte le opzioni possibili, a condizione che vi fosse una necessità dimostrabile e una base giuridica chiara. L'evacuazione dei cittadini dell'UE è stata fin da subito considerata una priorità, così come l'assistenza umanitaria alla popolazione libica.

Ai risultati del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo, è stata dedicata una riunione straordinaria della Conferenza dei presidenti dei gruppi politici del **Parlamento europeo** con il Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy. In tale occasione, da più parti, sono state **avanzate critiche per l'inazione dell'Unione europea e la mancanza di decisioni più incisive**. In particolare, il capogruppo dei liberali, Guy Verhofstadt, è stato molto critico verso i governi dell'UE, affermando di non contare più sull'Unione europea ma su Francia, Regno Unito e Stati Uniti; Joseph Daul, *leader* del PPE, ha sottolineato che l'intervento dell'UE dovrebbe essere volto a favorire il cambiamento e la solidarietà. Il gruppo dei Verdi, attraverso la sua co-presidente Rebecca Harms, si è chiesto se l'intervento non sia mosso più da ragioni economiche e ha evidenziato la debolezza mostrata in questa occasione. Il gruppo dei conservatori e riformisti ha sottolineato che gli interventi devono necessariamente essere calibrati ed adattati in base

alle diverse realtà. Nigel Farage - il *leader* di Europa per la Libertà e la Democrazia - ha invitato Van Rompuy a "resistere alle pressioni per un'azione militare, perché non c'è consenso". "E' facile entrare in una guerra", ha messo in guardia Farage "più difficile è uscirne".

Gli **obiettivi politici dell'Unione europea** – fissati dal Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo scorso – restano immutati: il **colonnello Gheddafi deve abbandonare il potere** e la **transizione politica deve essere condotta dagli stessi libici e basata su un ampio dialogo politico**. E' quanto ha dichiarato il Presidente Herman Van Rompuy, il 24 marzo, alla fine del primo giorno del Consiglio europeo di primavera.

Come si legge nelle conclusioni adottate dal Consiglio europeo, le azioni intraprese in conformità al mandato del Consiglio di sicurezza hanno contribuito in maniera significativa a proteggere la popolazione civile libica; quando essa sarà al sicuro e gli obiettivi della risoluzione n. 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU saranno stati raggiunti, le operazioni militari cesseranno. Di concerto con la **Lega degli Stati arabi** – il cui **ruolo chiave** è stato sottolineato dal Consiglio europeo -, le Nazioni Unite e l'Unione africana, l'UE intensificherà gli sforzi per trovare una **soluzione alla crisi che risponda alle legittime richieste del popolo libico**. Il Consiglio europeo ha inoltre manifestato la disponibilità dell'Unione europea ad adottare ulteriori sanzioni, ivi incluse misure volte ad assicurare che gli introiti generati dal petrolio e dal gas non vadano al regime di Gheddafi.

Per quanto riguarda la **situazione umanitaria** in Libia e lungo i suoi confini, che rimane motivo di grave preoccupazione, l'UE continuerà a fornire **assistenza a tutte le persone colpite**, in stretta cooperazione con tutte le agenzie umanitarie e ONG coinvolte, proseguendo la sua attività di pianificazione a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria/protezione civile, anche con mezzi navali.

Nelle conclusioni adottate a seguito della **riunione del 23-24 giugno**, il Consiglio europeo **conferma il suo pieno appoggio alle risoluzioni 1970 e 1973** sulla Libia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e agli sforzi che gli Stati membri dell'UE stanno compiendo per attuarle. **Approva pienamente le conclusioni del Consiglio sulla Libia adottate il 20 giugno 2011** ed esorta nuovamente Gheddafi ad abbandonare immediatamente il potere. **La trasformazione democratica della Libia resta un interesse primario dell'Unione europea**. Il Consiglio europeo sottolinea il ruolo fondamentale svolto dal Consiglio nazionale di transizione in tale processo come rappresentante delle aspirazioni del popolo libico.

Il **13 luglio** il presidente Herman van Rompuy ha rilasciato una dichiarazione a seguito dell'**incontro con il presidente del Consiglio nazionale di transizione libico, Mahmoud Jibril**<sup>8</sup>. In tale occasione, sono stati discussi tre aspetti chiave della crisi: sviluppi sul terreno, il ruolo e la missione del CNT e le prospettive per una soluzione politica e della fase post-conflitto. **Si evidenzia come, fin dall'inizio della crisi, l'UE abbia sottolineato i suoi obiettivi principali:** proteggere i civili dalla brutalità di un regime che ha perso tutta la sua credibilità e garantire che le aspirazioni del popolo libico siano soddisfatte.

### ***Le sanzioni***

Come anticipato, il 28 febbraio il Consiglio ha adottato la **decisione 2011/137/PESC**, in attuazione della risoluzione n. 1970 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, che ha introdotto **misure restrittive nei confronti della Libia** e nei confronti di persone ed entità coinvolte in violazioni gravi dei diritti umani in Libia, ivi compreso il coinvolgimento in attacchi nei confronti della popolazioni e delle infrastrutture civili in violazione del diritto internazionale.

In particolare l'Unione europea, anche in aggiunta alle misure previste dalle Nazioni Unite, ha previsto:

- **il divieto di fornire alla Libia armi, munizioni e materiale bellico.** L'UE ha altresì vietato gli scambi con la Libia di attrezzature che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna;
- **un divieto di visto per 16 persone**, tra cui Muammar Gheddafi, parti della sua famiglia strettamente legate al regime e altre persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile del 15 febbraio;
- **il congelamento dei beni di Muammar Gheddafi** e di cinque membri della sua famiglia.

Il Consiglio ha inoltre adottato **misure autonome**, come il divieto di visto per ulteriori 10 individui e il congelamento dei beni per ulteriori 20 individui responsabili della violenza. Il 10 marzo, l'UE ha imposto ulteriori sanzioni alla Libia, alcune delle quali riguardano le principali istituzioni finanziarie libiche. Ulteriori estensioni delle sanzioni sono state decise in occasione del Consiglio del 12 aprile e l'8 giugno, con procedura scritta.

Il 7 e il 16 giugno 2011, il Consiglio ha adottato le rispettive **decisioni 2011/332/PESC e 2011/345/PESC**, che modificano gli elenchi delle persone e delle entità soggette a misure restrittive riportati nell'allegato IV della decisione 2011/137/PESC.

Il **Consiglio Affari esteri del 20 giugno** ha ricordato che **sono state aumentate le sanzioni** nei confronti del regime (adottate il 28 febbraio e a più

---

<sup>8</sup> Si tratta del secondo incontro. Il primo ebbe luogo l'11 marzo 2011, prima del Consiglio straordinario che si tenne in quella data.

riprese rinforzate), aggiungendo sei autorità portuali libiche all'elenco dei possessori dei beni congelati. L'UE sta prendendo ulteriori iniziative contro l'arsenale militare che il regime utilizza contro i suoi cittadini.

Infine, si ricorda che a decorrere dal 22 febbraio i **negoziati su un accordo quadro UE-Libia** e i contratti di cooperazione in corso con il paese sono stati **sospesi**.

### ***L'operazione EUFOR Libia***

Il 1° aprile, con procedura scritta, il Consiglio ha adottato una decisione concernente **un'operazione militare dell'Unione europea a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria**, denominata "EUFOR Libia".

In base a tale decisione, l'UE, **qualora richiesto dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA)**, condurrà un'operazione militare nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) volta a sostenere l'assistenza umanitaria e la protezione alla popolazione civile nella regione, in conformità ai mandati delle risoluzioni 1970 e 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

**Il contrammiraglio italiano Claudio Gaudiosi è stato nominato Comandante dell'operazione, la cui sede operativa sarà ubicata in Italia, a Roma.**

La decisione adottata dal Consiglio stabilisce il quadro giuridico dell'operazione. A seguito dell'approvazione del Piano di funzionamento e delle regole d'ingaggio, **il Consiglio adotterà una decisione separata per avviare l'operazione.**

A meno che il Consiglio non decida diversamente, l'operazione "EUFOR Libia" si concluderà entro e non oltre quattro mesi, a partire dalla data di inizio delle attività. L'importo finanziario di riferimento per i costi comuni sarà di 7,9 milioni di euro.

### ***Aiuto umanitario e assistenza***

In occasione del Consiglio straordinario energia del 21 marzo, la Presidenza ungherese ha dichiarato che **fornire assistenza tecnica e umanitaria alla Libia rappresenta una priorità dell'UE.**

A tale proposito, il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, nel suo discorso al Vertice di Parigi per il sostegno al popolo libico tenutosi il 19 marzo, ha affermato la necessità che l'attuale regime libico si ritiri da tutti i settori in cui è entrato con la forza, consentendo l'accesso agli aiuti umanitari. Il Presidente ha sostenuto la necessità di dare immediatamente inizio ad una transizione politica, ribadendo il ruolo fondamentale del Consiglio nazionale di transizione. Egli ha ricordato che l'Unione europea è stata sin dall'inizio della crisi in prima linea, da un lato imponendo dure sanzioni (ancora di più di quanto deciso nel Consiglio di sicurezza dell'ONU) e, dall'altro, fornendo aiuti umanitari.

Infine, ha ribadito che l'UE è pronta ad aiutare la Libia sia economicamente che nella costruzione delle sue nuove istituzioni.

**La Commissione ha stanziato 70 milioni di euro per rispondere ai bisogni umanitari in Libia e nei paesi limitrofi**, mentre il contributo totale dell'UE (compresi gli aiuti forniti dagli Stati membri ha raggiunto la cifra di 145 milioni di euro). Per valutare la situazione e le ulteriori necessità nonché per assicurare il coordinamento degli aiuti la Commissione ha inviato gruppi di esperti lungo i confini della Libia con Tunisia, Chad, Algeria ed Egitto mentre due esperti dell'Ufficio per gli aiuti umanitari (ECHO) si trovano in Libia.

Inoltre, undici Stati membri dell'UE, insieme alla Norvegia, hanno partecipato al **Meccanismo europeo di protezione civile**, offrendo navi e aerei per supportare l'evacuazione e l'assistenza. Il Meccanismo europeo di protezione civile sostiene questi sforzi finanziariamente con oltre 20 milioni di euro. Si ricorda, infine, che il 22 maggio l'AR ha inaugurato l'ufficio dell'UE a Benghasi, con l'obiettivo di promuovere il coordinamento dell'assistenza UE con quella fornita dagli Stati membri e dagli altri donatori internazionali.

Il 30 maggio scorso, Kristalina Georgieva, Commissario europeo per la cooperazione internazionale e l'aiuto umanitario e la risposta alle crisi, ha richiamato la comunità internazionale ad una maggiore attenzione per l'impatto immediato e di lungo termine del conflitto libico sui paesi vicini vulnerabili, in particolare Chad e Niger, dove la situazione è definita allarmante dagli esperti umanitari della Commissione che hanno compiuto diverse missioni lungo i confini.

**Il Consiglio Affari esteri del 18 luglio ribadisce la sua preoccupazione in ordine alla situazione umanitaria.** La necessità principale è di perseguire gli sforzi per fornire assistenza umanitaria a tutti i libici e alle persone bisognose in modo imparziale e non discriminatorio. L'UE chiede, dunque, un **illimitato accesso agli aiuti umanitari nella parte occidentale della Libia e il rispetto del diritto internazionale umanitario**. Si ricorda che nella riunione del 20 giugno, il Consiglio, riconoscendo l'impatto distruttivo della crisi libica sui suoi vicini, ha ribadito l'impegno dell'UE a continuare la **cooperazione con i paesi confinanti** per aiutarli ad affrontare sfide umanitarie, sociali, economiche e di sicurezza poste dalla crisi libica.

Ricordando gli impegni assunti dal Consiglio nazionale di transizione libico nel documento "La strada verso una Libia democratica", l'UE è anche pronta a fornire ulteriore assistenza, al fine di consentire al CNT, tra l'altro, di sostenere lo stato di diritto in tutte le aree sotto il suo controllo. In questo contesto, il CNT deve continuare il suo impegno ad affrontare le presunte violazioni del diritto internazionale, compresi i diritti umani.

**Sotto la guida del Segretario generale delle Nazioni Unite, l'UE continuerà a collaborare con le organizzazioni internazionali e regionali partner**, in particolare il Gruppo Cairo, che vede coinvolti, oltre all'Unione

europea, le Nazioni Unite, la Lega Araba, l'Unione Africana e l'Organizzazione per la cooperazione islamica. A questo proposito, l'UE riconosce utile il contributo apportato dal Summit dell'Unione africana di Malabo del luglio 2011.

### **Il partenariato con i paesi del bacino meridionale del Mediterraneo**

L'Alto Rappresentante dell'UE, Catherine Ashton, ha istituito una *task force* volta a riunire il Servizio europeo di azione esterna e gli esperti della Commissione per adattare gli strumenti già a disposizione dell'UE al fine di aiutare i Paesi del Nord Africa. L'obiettivo è quello di fornire un pacchetto completo di misure adeguate alle esigenze specifiche di ciascun Paese. A tale scopo, già durante il Consiglio europeo dell'11 marzo, l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato un **documento orientativo**, predisposto l'8 marzo, volto a **proporre un nuovo partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale**. Tale partenariato dovrebbe essere fondato su una maggiore integrazione economica, un accesso al mercato più ampio e la cooperazione politica.

Ulteriori proposte sono contenute nella **comunicazione “Una nuova risposta ad un vicinato in mutamento”** (COM(2011)313)<sup>9</sup> che l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato il **25 maggio 2011** nell'ambito dell'annuale pacchetto sulla politica di vicinato. Secondo quanto indicato nella comunicazione, i risultati di un'ampia consultazione con le parti interessate avviata già nell'estate 2010 nonché i recenti avvenimenti nei paesi del bacino meridionale del Mediterraneo hanno mostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha ottenuto risultati limitati; è emersa dunque la necessità di una maggiore flessibilità e di risposte più adeguate, in linea con la rapida evoluzione della situazione nei partner. Il nuovo approccio “più fondi per più riforme” dovrebbe essere basato su mutua affidabilità e impegno condiviso nei valori universali di rispetto dei diritti umani, democrazia e stato di diritto e comporterà un più alto livello di differenziazione per consentire a ciascun paese di sviluppare legami con l'UE corrispondenti alle proprie aspirazioni, necessità e capacità.

Nell'occasione è stato annunciato che - in aggiunta ai 5,7 miliardi di euro già disponibili per il periodo 2011-2013 - sono stati trasferiti ulteriori 1,24 miliardi di euro da risorse già esistenti, da dividere tra i partner meridionali ed orientali.

---

<sup>9</sup> Si veda il Bollettino a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea, “Una nuova risposta ad un vicinato in mutamento” (COM (2011) 313), XVI legislatura-Documentazione per le Commissioni-Esami di atti e documenti dell'UE, n. 95, 8 luglio 2011.





## ISTITUZIONE DI UNA CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA PESC/PSDC

La **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE**, tenutasi a **Stoccolma** nel maggio 2010, ha avviato una riflessione sulle modalità per esercitare il controllo interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), con la prospettiva di raggiungere un accordo in occasione della successiva **Conferenza dei Presidenti che si è svolta il 4 e 5 aprile 2011 a Bruxelles**.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in particolare delle disposizioni in materia di politica estera e di difesa comune, tra cui la clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata, il 31 marzo 2010 la Presidenza spagnola dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), a nome dei 10 Stati membri effettivi ha annunciato la decisione collettiva di ritirarsi dal Trattato sulla UEO determinandone così la dissoluzione entro la fine di giugno 2011. Le residue attività dell'UEO cesseranno entro e non oltre il 1° luglio 2011 e con esse anche le attività dell'Assemblea parlamentare dell'UEO<sup>10</sup> che, a seguito del trasferimento delle attività operative all'UE, ha concentrato i suoi lavori sulla politica europea di sicurezza e difesa, esercitando anche un ruolo di controllo nel settore degli armamenti e della ricerca e sviluppo in materia di armamenti.

La **Conferenze dei Presidenti del 4 e 5 aprile 2011 non è riuscita a raggiungere un accordo** complessivo sull'istituzione di una conferenza interparlamentare per il controllo sulla PESC/PSDC, in particolare per divergenze di vedute **su due aspetti** della proposta avanzata dalla Presidenza belga:

- Il **numero dei rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali**;
- l'istituzione e la composizione di un **segretariato della Conferenza**.

La Conferenza ha **tuttavia raggiunto un accordo su alcuni principi**:

- **costituzione di una Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo. Tale Conferenza **dovrebbe sostituire le attuali riunioni della COFACC e della CODAC**;

---

<sup>10</sup> L'Assemblea parlamentare dell'UEO è composta da delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri i quali, entro sei mesi dalle elezioni, eleggono o designano i loro rappresentanti in modo da riflettere la consistenza dei propri gruppi parlamentari. 39 paesi europei, compresi tutti i 27 membri dell'Unione europea e i membri europei della NATO, hanno il diritto di inviare delegazioni all'Assemblea. Conta attualmente circa 400 componenti e si riunisce due volte l'anno in sessione plenaria. La delegazione italiana è composta da 9 deputati e da 9 senatori.

- ogni Parlamento nazionale di uno **Stato candidato** all'adesione, così come ogni Paese europeo facente parte della **NATO**, può partecipare in veste di osservatore;
- la Conferenza si riunisce **due volte l'anno** nel Paese che esercita la presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. La decisione spetta alla Presidenza. La Conferenza può tenere riunioni straordinarie in caso di necessità o urgenza;
- la **presidenza** delle riunioni è esercitata dal **Parlamento nazionale** dello Stato membro che ricopre la **presidenza** semestrale del Consiglio, in stretta **cooperazione con il Parlamento europeo**;
- l'**Alto rappresentante** dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza è **invitato** alle riunioni della Conferenza per esporre le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune dell'Unione;
- la Conferenza può adottare **per consenso conclusioni non vincolanti**;
- sulla base dei principi sopra esposti, la Conferenza approva il proprio **regolamento interno** e le proprie procedure operative.

Nel corso della discussione - oltre a ribadire che la Conferenza **non sarebbe un organismo creato *ad hoc***, ma dovrebbe rispondere al formato ordinario delle riunioni interparlamentari - è stato esplicitamente **escluso che della questione si occupi la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari dei Parlamenti dell'UE (COSAC)**.

La Conferenza dei Presidenti di Bruxelles non ha per altro conferito mandato alla successiva **Presidenza polacca<sup>11</sup> rispetto alla definizione della questione**.

## Questioni in sospeso

### *Composizione delle delegazioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali*

La Presidenza Belga - prima dello svolgimento della Conferenza dei Presidenti del 3-5 aprile 2011 - aveva **inizialmente** proposto che le delegazioni dei **Parlamenti nazionali** fossero composte da **4 membri per Parlamento** e quella del **Parlamento europeo da 54 membri**.

In seguito alle **osservazioni** ricevute dai **Parlamenti nazionali contrari ad una sovra rappresentazione della delegazione del Parlamento europeo**, la Presidenza belga ha presentato un proposta che manteneva a **4 i membri di**

---

<sup>11</sup> La Presidenza della Conferenza dei Presidenti è esercitata dalla Presidenza di turno dell'Unione europea del secondo semestre dell'anno di riferimento, che convoca la Conferenza nel primo semestre dell'anno successivo. La prossima Conferenza dei Presidenti si svolgerà a Varsavia dal 15 al 17 aprile 2012.

ciascuna delegazioni dei **Parlamenti nazionali** e **abbassava a 27 i membri** della delegazioni del **Parlamento europeo**.

Nel corso della Conferenza la maggior parte delle delegazioni dei Parlamenti nazionali ribadiva da un lato la necessità di **aumentare a 6 i membri delle delegazioni** e dall'altro di **firmare a 6 anche la composizione della delegazione del Parlamento europeo**.

Hanno espresso parere **favorevole** ad una **maggior composizione della delegazione del PE** solo la **Presidenza Belga**, il **Parlamento italiano** ed il **Bundestag tedesco** (oltre, ovviamente, al PE).

La Presidenza belga, dopo una ultima **proposta di compromesso** che portava da 4 a **6 i membri delle delegazioni dei PN**, ma manteneva a **27 membri la delegazione del PE** e che non raggiungeva il necessario consenso, ha dovuto quindi constatare l'impossibilità di raggiungere un accordo.

### ***Istituzione e composizione del segretariato della Conferenza***

La proposta della Presidenza belga presentata alla Conferenza dei Presidenti prevedeva che le funzioni di segretariato della Conferenza fossero affidate al **segretariato** della Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari (**COSAC**). Tale proposta incontrava il sostegno di una serie di delegazioni (AT, BG, FI, HU, LT; LUX, PT, UK, DK), mentre **altre delegazioni**, tra cui **l'Italia**, hanno sostenuto l'opportunità che il segretariato debba essere svolto da **funzionari dei Parlamenti dei Paesi della Troika e dal Parlamento europeo che si occupano di PESC e PESD**.

Non avendo definito la composizione della Conferenza sul controllo parlamentare su PESC e PESD, la Presidenza belga ha proposto di **rinvviare** anche la definizione della composizione del segretariato della Conferenza ad uno stadio successivo della discussione.

### **Recenti sviluppi**

Il contributo approvato dalla Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari (COSAC) che si è svolta a **Budapest il 29-31 maggio 2011**:

- esprime apprezzamento per le **conclusioni** adottate dalla **Conferenza dei Presidenti** del 4 e 5 aprile sul tema del controllo parlamentare sulla PESC/PSDC, che costituiscono un **buon punto di partenza per il prosieguo del dibattito** ed auspica che una **nuova riunione venga convocata nel più breve tempo** possibile;
- sottolinea il **ruolo cruciale dei Parlamenti nazionali** nel controllo sulla PESC/PESD;
- invita **l'Alto Rappresentante** dell'Unione a **cooperare con i Parlamenti nazionali** ed ad informarli sugli sviluppi PESC/PSDC.

La COSAC ha anche approvato alcune **modifiche tecniche al proprio regolamento**. In particolare, è stata richiamata nel regolamento COSAC la previsione già contenuta nell'art. 10 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, allegato al Trattato di Lisbona, secondo la quale la **COSAC può organizzare conferenze interparlamentari** su argomenti specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella **politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune**.

Il Parlamento europeo ha approvato il **7 luglio 2011** una **risoluzione sulla cooperazione parlamentare nel settore della PESC/PSDC**, nella quale, in particolare:

- esprime rincrescimento per il mancato accordo sul controllo interparlamentare sulla PESC/PSDC in occasione della Conferenza dei Presidenti ed **auspica che la Presidenza Polacca** di turno dell'UE (1° luglio – 31 dicembre 2011) possa **proseguire i negoziati** tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali in vista del raggiungimento di un accordo in tal senso;
- ricorda che, ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, allegato al Trattato di Lisbona, il **Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione** e la promozione della cooperazione interparlamentare a livello europeo;
- chiede che la **rappresentanza del Parlamento europeo** nella nuova sede di cooperazione interparlamentare sul controllo PESC/PESDC rifletta il ruolo del Parlamento europeo nello scrutinio di tali politiche, riconosca la loro natura europea e rispecchi il **pluralismo** della composizione **politica e geografica** del Parlamento europeo;
- si offre di sostenere - anche in considerazione di una riduzione dei costi - l'organizzazione degli incontri interparlamentari sul controllo PESC/PSDC con il proprio **segretariato** e con la **messa a disposizione delle proprie sedi**;
- ricorda che in ogni caso le **conclusioni** di tali incontri interparlamentari **non** avranno natura **vincolante**.