

Parere del Comitato delle regioni «Revisione della politica europea di vicinato»

(2012/C 54/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- reputa che una partecipazione più incisiva degli enti locali e regionali alla politica di vicinato possa servire a sensibilizzare maggiormente i cittadini nei confronti di tale politica, nonché a rafforzare il loro impegno a favore di questa e il loro sostegno ai relativi obiettivi, contribuendo inoltre a evitare l'impressione che degli affari del nostro continente siano responsabili soltanto i governi degli Stati nazionali e le istituzioni "di Bruxelles"; in tal senso, gli enti locali e regionali possono anche contribuire a superare pericolose tendenze all'isolazionismo o alla rinazionalizzazione, che altrimenti potrebbero minacciare la stabilità di paesi e regioni sia all'interno che all'esterno dell'UE;
- esprime vivo apprezzamento per l'attività dell'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM), che garantisce la partecipazione degli enti regionali e locali al dibattito politico euromediterraneo come pure la dimensione territoriale dei progetti selezionati dal segretariato generale dell'Unione per il Mediterraneo (UpM). Essa assicura, inoltre, lo scambio di buone pratiche, e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della PEV;
- sostiene altresì la Conferenza dei poteri regionali e locali del partenariato orientale (Corleap) in quanto costituisce la rete di cooperazione multilaterale tra gli enti regionali e locali dell'UE e dei paesi del partenariato orientale che si prefigge di coinvolgere maggiormente tali enti nella realizzazione della PEV. Intende inoltre lavorare con gli enti locali e regionali dei paesi del partenariato orientale in vista della creazione di un quadro istituzionale permanente di cooperazione;
- raccomanda di intensificare la politica di vicinato nell'intera area del Mar Nero. Va infatti sottolineata la perdurante importanza geopolitica di tale regione per l'UE, da cui consegue anche il grande rilievo della Sinergia del Mar Nero. Gli Stati membri che confinano con quest'area dovrebbero quindi ricevere un esplicito sostegno da parte dell'UE per le loro attività connesse con la politica di vicinato.

Relatore	Jacek PROTAS (PL/PPE), presidente della regione Varmia-Masuria
Testo di riferimento	Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento COM(2011) 303 definitivo

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Osservazioni preliminari

1. accoglie con favore la proposta della Commissione e il suo obiettivo generale. Essa, infatti, sottolinea fortemente l'importanza di appoggiare gli sforzi dei paesi partner a favore di un'autentica democrazia e delle riforme politiche. Gli enti locali e regionali dell'UE svolgono un ruolo indiscutibile in quanto istituzioni democratiche e politiche, e sono essenziali per lo sviluppo della democrazia, per cui saranno lieti di poter offrire un contributo a tali sforzi nel quadro della politica di vicinato;

2. accoglie con grande soddisfazione l'evoluzione della politica europea di vicinato (PEV), ossia la sua crescente diversificazione e il suo crescente adeguamento alle esigenze e alle situazioni concrete. Il Comitato delle regioni valuta positivamente il fatto che il progetto originario (di "taglia unica") del 2004 venga ora sviluppato configurando strumenti sempre più specializzati ("su misura");

3. accoglie con soddisfazione l'approfondirsi della specializzazione della PEV nei filoni del partenariato orientale (PO), dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) e dell'emergente Sinergia del Mar Nero;

4. reputa che il processo di diversificazione della PEV debba proseguire, e che la politica di vicinato debba essere parte integrante di una politica estera europea ambiziosa e coerente nonché uno strumento sempre più specializzato di quest'ultima;

5. sottolinea che la politica di vicinato perseguita nelle regioni e dalle regioni può costituire uno strumento efficace di promozione dei valori che sono alla base dell'Unione europea - rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze;

6. raccomanda che la politica di vicinato coinvolga tutte le regioni dell'UE, avvalendosi della competenza e dell'esperienza degli enti regionali e locali nel campo delle relazioni esterne;

7. considera particolarmente importante sensibilizzare l'opinione pubblica delle regioni riguardo alla politica di vicinato;

8. sottolinea l'importanza di sviluppare, nell'ambito della PEV, sia il livello dei rapporti tra governi che quello dei rapporti tra cittadini (*people-to-people*). Il ruolo degli enti locali e regionali

può essere particolarmente importante nell'instaurare collaborazioni mirate e responsabili con le organizzazioni della società civile, fermo restando che, in quanto pubblici poteri, essi dovrebbero contribuire a stabilire rapporti anche a livello amministrativo-ufficiale;

9. reputa che una partecipazione più incisiva degli enti locali e regionali alla politica di vicinato possa servire a sensibilizzare maggiormente i cittadini nei confronti di tale politica, nonché a rafforzare il loro impegno a favore di questa e il loro sostegno ai relativi obiettivi, contribuendo inoltre a evitare l'impressione che degli affari del nostro continente siano responsabili soltanto i governi degli Stati nazionali e le istituzioni "di Bruxelles"; in tal senso, gli enti locali e regionali possono anche contribuire a superare pericolose tendenze all'isolazionismo o alla rinazionalizzazione, che altrimenti potrebbero minacciare la stabilità di paesi e regioni sia all'interno che all'esterno dell'UE;

10. sottolinea l'importanza della cooperazione tra regioni, sia dell'UE che di paesi terzi, che non confinano tra loro;

11. raccomanda di sostenere non solo la crescita economica *tout court*, ma anche lo sviluppo sostenibile nei paesi vicini, con particolare attenzione alla riduzione delle disparità regionali e sociali;

12. appoggia la proposta della Commissione di incoraggiare e sostenere i partenariati. La cooperazione a lungo termine tra tutti gli attori della società promuove il pluralismo e l'impegno a diversi livelli, il che a sua volta migliora le condizioni per uno sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e democratico;

13. reputa che il metodo di lavoro e il *modus operandi* delle regioni possano essere particolarmente utili per la PEV, supportandone strumenti (*European Neighbourhood Policy Instruments - ENPI*) come i piani d'azione, i programmi TAIEX e SIGMA o i gemellaggi tra regioni o tra città;

14. appoggia la proposta della Commissione di istituire partenariati regionali efficaci in ambiti di cooperazione come, ad esempio, le PMI, la *governance* ambientale, l'istruzione, la gioventù, la cultura, i trasporti, la ricerca, lo sviluppo rurale, l'occupazione, ecc. Gli enti locali e regionali dell'UE dispongono di una lunga esperienza e di conoscenze concrete negli ambiti di cooperazione menzionati, e accoglierebbero con soddisfazione la possibilità di partecipare a tali partenariati;

15. ribadisce il contenuto essenziale del proprio parere sul tema *Una forte politica europea di vicinato*, e ne rammenta l'importanza e l'attualità;

16. richiama l'attenzione sul ruolo delle istituzioni dell'UE nel garantire l'effettivo utilizzo delle risorse disponibili da parte dei paesi partner, e chiede di concentrarsi su una cooperazione pratica che produca risultati concreti;

17. sottolinea con forza che nel bilancio UE per il 2014-2020 devono essere garantite risorse appropriate per l'attuazione della PEV;

18. esprime apprezzamento per l'intento della Commissione di semplificare e razionalizzare i diversi strumenti finanziari, e sottolinea gli effetti e i benefici potenziali che ne deriverebbero.

Differenziazione della politica di vicinato, metodi operativi e ruolo delle regioni

19. è convinto che la necessaria differenziazione della politica di vicinato non debba limitarsi a quella, di natura formale, che si esplica nella sua divisione geografica in dimensione meridionale e dimensione orientale;

20. raccomanda di differenziare tale politica in funzione del grado di funzionamento della democrazia (ossia dello stato di avanzamento del processo di democratizzazione) e di rispetto dei diritti umani e civili, della situazione dello Stato di diritto nonché dei progressi compiuti nel processo di trasformazione del sistema economico (con particolare riguardo all'attuazione dei principi del libero mercato), nei singoli paesi. La politica di vicinato, infatti, sarà tanto più efficace quanto più sarà mirata;

21. ritiene appropriato creare strumenti politici che consentano di trattare le iniziative della società civile, degli enti locali e regionali e dei governi nazionali in maniera adeguatamente differenziata, in funzione delle rispettive caratteristiche e possibilità. Le iniziative assunte in questi diversi ambiti dovrebbero sì essere coordinate, ma non è necessario, e spesso neanche opportuno, che vengano attuate in parallelo;

22. reputa che, nella politica di vicinato a livello di governi, il principio della condizionalità (*more for more*) sia chiaro e giustificato;

23. ritiene tuttavia che, a livello di società civile, il suddetto principio sia poco chiaro e troppo formale, e che la sua applicazione possa essere addirittura controproducente, rendendo più difficili i contatti già avviati "dal basso". Per essere efficaci, infatti, i contatti sociali devono essere costanti e quanto più possibile informali;

24. reputa che il coinvolgimento degli enti locali e regionali non possa surrogare quello delle componenti della società civile e del terzo settore;

25. sottolinea che la partecipazione del terzo settore dev'essere riconosciuta come un elemento importante della politica di vicinato e che esige strumenti specifici;

26. pone l'accento sul ruolo degli enti locali e regionali nello sviluppo dei contatti commerciali, e reputa che una più stretta integrazione economica possa fungere da catalizzatore dei cambiamenti sociali e politici. Incoraggia inoltre i paesi interessati dalla PEV a instaurare zone di libero scambio;

27. esprime grande apprezzamento per l'attività dell'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM), che garantisce la partecipazione degli enti regionali e locali al dibattito politico euromediterraneo come pure la dimensione territoriale dei progetti selezionati dal segretariato generale dell'Unione per il Mediterraneo (UpM). Essa assicura, inoltre, lo scambio di buone pratiche, e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della PEV;

28. sostiene altresì la Conferenza dei poteri regionali e locali del partenariato orientale (Corleap) in quanto costituisce la rete di cooperazione multilaterale tra gli enti regionali e locali dell'UE e dei paesi del partenariato orientale che si prefigge di coinvolgere maggiormente tali enti nella realizzazione della PEV. Intende inoltre lavorare con gli enti locali e regionali dei paesi del partenariato orientale in vista della creazione di un quadro istituzionale permanente di cooperazione;

29. esorta l'Unione europea, l'UpM, i governi nazionali e i soggetti internazionali a collaborare ulteriormente con l'ARLEM, che riunisce il Comitato delle regioni e le associazioni di enti regionali e locali, per garantire un'azione più coordinata ed efficace nel bacino del Mediterraneo;

30. raccomanda, per quanto attiene ai rapporti sociali, di sforzarsi soprattutto di creare i presupposti per contatti interpersonali e diretti. Si tratta di far sì che i soggetti coinvolti in questi incontri si impegnino a titolo personale, anziché limitarsi a parteciparvi nei ruoli e per gli atti istituzionali;

31. reputa che occorra sforzarsi di suscitare l'interesse delle città e delle regioni per gli scambi culturali - un ambito, questo, in cui può essere particolarmente utile il contributo del terzo settore. Per far ciò, tuttavia, è necessario un esplicito sostegno da parte degli enti locali e regionali e dei governi nazionali;

32. ritiene che occorra trovare un equilibrio tra i differenti interessi di gruppi di regioni appartenenti ad aree geografiche diverse. Il coordinamento generale della politica estera dell'UE deve evitare che tali differenze generino competizione tra la direttrice meridionale e quella orientale, e il fatto che le regioni si specializzino in determinati ambiti della politica di vicinato non deve dar luogo a divergenze di interessi e a malintese rivalità o esacerbare quelle eventualmente già insorte;

33. reputa che l'istituzionalizzazione della politica di vicinato debba consentire e supportare la partecipazione e l'azione "a distanza" delle regioni (ad esempio la cooperazione delle regioni mitteleuropee nell'area mediterranea, oppure l'impegno delle regioni dell'Europa occidentale nella parte orientale del continente); così facendo, infatti, si rafforzerebbe il senso di corresponsabilità delle regioni per la totalità della PEV;

34. ritiene che occorra rafforzare il ruolo specifico delle regioni situate alle frontiere "sensibili" orientali e meridionali dell'UE. Sono proprio queste regioni, infatti, ad essere direttamente interessate dalle delicate questioni del vicinato europeo. La politica europea di vicinato non dovrebbe dunque in alcun caso essere condotta "sopra le teste" di tali regioni, e dovrebbe tener conto dei loro interessi specifici;

35. raccomanda che le regioni frontaliere dell'UE ricevano un sostegno specifico nel quadro della PEV;

36. reputa che la politica europea di vicinato debba tener conto delle relazioni esistenti con paesi terzi, e specialmente con la Russia, in particolare nello scacchiere orientale. Le regioni dovrebbero essere sensibilizzate riguardo a questo aspetto della PEV, e occorrerebbe sostenere forme appropriate di cooperazione con tutti i paesi terzi interessati;

37. dichiara che intende continuare a sostenere i processi di democratizzazione nei singoli paesi vicini dell'UE tramite missioni di osservazione elettorale organizzate congiuntamente con il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

Le condizioni della politica di vicinato nei singoli paesi

38. reputa che occorra tener conto delle condizioni particolari in cui l'azione del partenariato orientale e della PEV si svolge nella regione del Caucaso;

39. osserva che, considerati gli specifici effetti del conflitto avvenuto nel 2008, la Georgia necessita di un sostegno costante e sistematico nel quadro del partenariato orientale;

40. raccomanda di intensificare la politica di vicinato nell'intera area del Mar Nero. Va infatti sottolineata la perdurante importanza geopolitica di tale regione per l'Unione europea, da cui consegue anche il grande rilievo della Sinergia del Mar Nero. Gli Stati membri che confinano con quest'area dovrebbero quindi ricevere un esplicito sostegno da parte dell'UE per le loro attività connesse con la politica di vicinato;

41. ritiene che quello della Moldova sia un caso particolare. Considerati i significativi progressi compiuti qui dalla politica di vicinato e dal partenariato orientale, bisognerebbe suscitare il più ampio interesse possibile per lo sviluppo di tale paese. Qui il conseguimento di un successo anche solo parziale potrebbe assumere grande rilievo per la promozione della politica di vicinato, come pure della politica estera europea;

42. raccomanda di prestare attenzione alla situazione specifica dell'*oblast* (regione) russa di Kaliningrad, che, malgrado la sua particolare posizione geografica, non rientra nella politica europea di vicinato. Si tratta infatti di un'area particolarmente importante e sensibile, non solo situata ai confini dell'UE, ma interamente circondata da territorio dell'Unione. La PEV condotta nei confronti dei paesi alla frontiera orientale dell'UE non può prescindere dalle specificità di questa *enclave*;

43. reputa che, malgrado la delusione per il perdurare delle difficoltà in Bielorussia, sia necessario proseguire l'impegno della politica di vicinato in tale paese;

44. considera assolutamente necessario assicurare un sostegno costante ai processi di riforma democratica, politica, economica e sociale in atto in Ucraina;

45. alla luce dei recenti avvenimenti della "primavera araba", reputa che la politica di vicinato debba, se vuol svolgere un

ruolo davvero incisivo, ampliare i contatti tra le società civili. È necessario e urgente rivolgere un'attenzione particolare e molto intensa ai paesi di quest'area. L'impegno dell'UE nella regione dovrebbe anzi essere considerato alla stregua di una "prova di responsabilità" per tutti gli Stati membri, a livello nazionale, regionale e di società civile;

46. rammenta che ciascuno dei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo è diverso dagli altri, e che pertanto l'UE deve adottare un approccio su misura, adeguandolo a ogni singola situazione. Detto ciò, lo sviluppo della democrazia e la transizione democratica sono processi universali che iniziano comunque dal basso e, per essere stabili e ben radicati nella società, non possono in alcun caso venir imposti dall'alto.

L'importanza della cooperazione territoriale in quanto strumento della politica di vicinato

47. ritiene che le euroregioni apportino un importante contributo di esperienza alla politica di vicinato. Esse hanno rappresentato uno strumento prezioso dapprima nel processo di adesione dei paesi dell'Europa centrale, e, dopo l'adesione di questi ultimi all'UE, nel disciplinare le relazioni con i paesi terzi vicini;

48. offre pertanto il suo sostegno ai fini della creazione di strutture politiche e amministrative decentrate permanenti: la capacità amministrativa e istituzionale degli enti locali e regionali, infatti, agevola la cooperazione a livello substatale, migliora l'efficienza e il buon governo ed è fondamentale per il processo di democratizzazione;

49. raccomanda di esplorare le possibilità di rafforzare le euroregioni esistenti mediante lo strumento del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), accrescendo così la certezza del diritto per i soggetti interessati e la trasparenza delle strutture istituite. Rinnova la sua richiesta di consentire la creazione di GECT con paesi terzi su base bilaterale, ed esorta gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto ad adottare le misure necessarie per facilitare la creazione di GECT e agevolarne l'attività;

50. sottolinea l'utilità pratica dei programmi di sviluppo delle capacità (*capacity building*) nel quadro dell'allargamento e della politica europea di vicinato e, adducendo come esempio concreto il programma pilota dello strumento per l'amministrazione locale ⁽¹⁾, torna a chiedere che vengano sviluppate iniziative equivalenti per i paesi della sponda sud del Mediterraneo, onde sostenere lo sviluppo delle loro capacità a livello locale e regionale;

51. osserva che la struttura dell'euroregione consente di svolgere un ampio spettro di attività, dal campo dell'economia a quello della cultura, nonché di avviare processi spontanei di cooperazione con la partecipazione del terzo settore. L'euroregione si è rivelata uno strumento d'azione flessibile e di rara efficacia alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale;

⁽¹⁾ Il CdR già coopera strettamente con la Commissione europea nel sostenere questo programma pilota, che è attualmente riservato ai paesi candidati e a quelli candidati potenziali.

52. raccomanda di sostenere progetti e iniziative per la creazione di nuove euroregioni (facendo tesoro delle esperienze acquisite dalle euroregioni istituite già da molto tempo), in particolare ai fini della cooperazione tra gli enti territoriali algerini, tunisini, libici ed egiziani e i loro omologhi dell'Europa meridionale;

53. reputa che le specificità della frontiera meridionale dell'UE, che è una frontiera marittima, non debbano essere considerate un ostacolo alla creazione di euroregioni. In proposito merita sottolineare l'importanza della creazione delle euroregioni Andalusia-Gibilterra-Marocco, Egeo meridionale-Turchia, Egeo settentrionale-Turchia e Trakia Polis-Trakia Kent (tra enti greci e turchi), benché si tratti di iniziative ancora in fase embrionale;

54. reputa necessario disporre di un'euroregione "Mar Nero" pienamente operativa;

55. reputa che la creazione di euroregioni possa supportare efficacemente ENPI quali i piani d'azione della PEV, i programmi TAIEX e SIGMA o i gemellaggi tra regioni o tra città;

56. sottolinea il valore aggiunto dei GECT e della strategia macroregionale come modalità innovative di cooperazione territoriale a livello interregionale e transnazionale, in quanto possono, nel contesto allargato del Mar Mediterraneo e del Mar Nero, rafforzare la coerenza ed il coordinamento delle azioni politiche in vari settori, razionalizzando l'impiego delle risorse finanziarie, valorizzando il ruolo degli enti regionali e locali in base ai principi della *governance* multilivello e coinvolgendo in modo ampio le organizzazioni della società civile.

La dimensione civica della politica di vicinato sostenuta dall'azione delle regioni

57. raccomanda di assicurarsi che i contatti tra governi nazionali o anche tra enti regionali non sostituiscano più ampi e approfonditi contatti tra le società civili. Tutti i paesi mediterranei dovrebbero far parte di euroregioni, il che faciliterebbe i contatti tra il terzo settore e la società civile;

58. raccomanda di impiegare misure tipiche delle euroregioni come strumenti per combattere i tanti stereotipi e i diffusi timori legati ai flussi migratori alle frontiere dell'UE, reputando d'altronde che l'esperienza diretta della cooperazione e degli scambi possa anche contribuire a superare le immagini stereotipate dell'Europa, e dell'Occidente in genere, diffuse nei paesi terzi situati presso tali frontiere;

59. reputa che una politica di vicinato attiva possa costituire un modo di limitare i flussi migratori incontrollati;

60. reputa che una politica di vicinato consistente nell'aiutare le persone e i gruppi più attivi nelle regioni e nei paesi che confinano con l'Unione europea favorisca i processi di cambiamento politico ed economico;

61. è convinto che l'aiuto alle persone e ai gruppi impegnati a favore dei processi di democratizzazione e delle riforme economiche accresca l'efficacia di tutte le attività;

62. sottolinea l'importanza di organizzare, nel quadro della politica di vicinato, diverse forme di scambio tra giovani e tra studenti, nonché di cooperazione scientifica;

63. pone l'accento sull'importanza di potenziare la capacità amministrativa dei paesi partner, e accoglie pertanto con soddisfazione il rafforzamento di programmi nazionali quali il Centro estone per il partenariato orientale incentrato sulla capacità amministrativa e l'Accademia di pubblica amministrazione del partenariato orientale di Varsavia, invitandoli a sostenere le riforme amministrative e il rafforzamento delle capacità anche a livello locale e regionale.

La cooperazione interregionale nella politica di vicinato

64. raccomanda che le euroregioni meridionali abbiano (al pari delle regioni) propri partner in altre parti del continente. Legami di questo tipo dovrebbero essere stabiliti in particolare tra euroregioni situate alla frontiera meridionale dell'UE e loro omologhe dell'Europa centrale e settentrionale che confinano con l'Europa orientale. La PEV non dovrebbe essere frammentata in direttrici diverse e isolate tra loro, e la politica regionale dell'UE dovrebbe impedire che ciò si verifichi. Lo strumento adatto per creare legami di questo tipo sembra essere il gruppo europeo di cooperazione territoriale;

65. reputa che la politica dell'UE in materia di visti debba formare oggetto di un'analisi sistematica, allo scopo di rendere più agevole l'ottenimento dei visti per i cittadini dei paesi interessati dalla PEV: ciò, infatti, faciliterebbe il dialogo tra società civili;

66. sottolinea infine i benefici che potrebbero derivare dall'introduzione di una piccola circolazione frontaliera in alcune frontiere dell'Unione europea.

Bruxelles, 14 dicembre 2011

*La presidente
del Comitato delle regioni*
Mercedes BRESSO