

**Parere del Comitato delle regioni — Il vicinato a un bivio: l'attuazione della politica europea di vicinato nel 2013**

(2015/C 019/10)

<b>Relatore:</b>	Olgierd GEBLEWICZ (PL/PPE), presidente della regione Pomerania occidentale
<b>Testo di riferimento:</b>	Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni <i>Il vicinato a un bivio: l'attuazione della politica europea di vicinato nel 2013</i> JOIN(2014) 12 final

**I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO DELLE REGIONI

**Punti principali**

1. desidera sottolineare l'importanza della politica europea di vicinato (PEV) in quanto strumento di politica esterna dell'Unione europea (UE) che si rivolge ai paesi situati a Sud e ad Est di quest'ultima con l'obiettivo di migliorare le loro relazioni con la stessa;
2. pone l'accento sulla complessità e poliedricità delle relazioni nel quadro della PEV, come anche sulla *governance* multilivello, che rende necessario sostenere la dimensione regionale e locale di tale politica, integrando la cooperazione a livello di governi nazionali;
3. invita pertanto il neoministro alto rappresentante a coinvolgere i livelli locale e regionale sia dell'UE che dei paesi PEV nell'ulteriore sviluppo di tale politica e a lavorare a stretto contatto con il CdR per migliorare la definizione, l'attuazione e l'accettazione della PEV sul campo;
4. sottolinea anche la necessità di agire con maggiore flessibilità, nonché di adottare un approccio individualizzato, «tagliato su misura», nel sostenere la democratizzazione e le riforme economiche nei singoli paesi beneficiari;
5. sottolinea l'importanza di due iniziative, ossia il partenariato orientale (PO) e l'Unione per il Mediterraneo (UpM), le quali costituiscono la dimensione regionale della PEV, che, oltre ad essere ormai una componente di questa politica tematica dell'UE, rispecchia anche un orientamento prioritario della politica estera dei singoli Stati membri, a livello sia centrale e regionale che locale;
6. esorta ad una partecipazione più attiva e ad un maggiore coinvolgimento degli enti subnazionali nel processo di attuazione della PEV. L'istituzione, da parte del Comitato delle regioni (CdR), di due piattaforme di dialogo e cooperazione che operano in parallelo, ossia l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM) e la Conferenza degli enti regionali e locali del partenariato orientale (Corleap) offre opportunità di sviluppare ulteriormente questa dimensione della PEV tramite una cooperazione concreta e un dialogo diretto a livello locale e regionale;
7. apprezza gli sforzi profusi dall'Unione europea per appoggiare i processi di riforma costituzionale ed economica fornendo sostegno finanziario e assistenza tecnica appropriati ai paesi interessati dalla PEV («paesi PEV») — sforzi che, tuttavia, dovranno essere ulteriormente razionalizzati e organizzati. L'aumento degli aiuti dell'UE ai paesi vicini dovrebbe essere condizionato ai progressi da questi compiuti in termini di riforme costituzionali, sviluppo della democrazia, affermazione dello Stato di diritto e parità tra uomini e donne; progressi che risultano ancora più urgenti a seguito degli ultimi tragici accadimenti, e che devono esplicarsi nel pieno rispetto dei diritti umani e nella concessione, da parte dei Paesi interessati, della piena cittadinanza ai cittadini di tutte le minoranze religiose ed etniche;
8. richiama l'attenzione sul ruolo fondamentale del livello regionale e locale ai fini della previsione, pianificazione, attuazione e monitoraggio appropriati dei programmi e strumenti di sostegno; invoca inoltre un accesso più agevole degli enti regionali e locali agli aiuti finanziari, nonché una semplificazione dei relativi meccanismi e delle relative procedure;

9. sottolinea la necessità di promuovere una *governance* forte e democratica a livello subnazionale, e richiama l'attenzione sulla questione della democrazia locale nei paesi partner, nonché sui problemi relativi al funzionamento degli enti regionali e locali. Di conseguenza, è favorevole al processo di decentramento, in particolare fiscale, al sostegno delle iniziative che partono «dal basso» e al riconoscimento del ruolo degli enti regionali e locali nel processo di attuazione delle indispensabili riforme interne.

### **Osservazioni preliminari**

10. evidenzia come il 2013 sia stato contraddistinto da enormi cambiamenti nell'area interessata dalla politica europea di vicinato. Lo scorso anno, tale politica, che mira a sviluppare una relazione speciale tra l'UE e i singoli paesi PEV al fine di rafforzare la sicurezza, la prosperità e i rapporti di buon vicinato, ha realizzato una parte dei propri obiettivi, ma ha anche fatto registrare una serie di gravi battute d'arresto. Occorre quindi esaminare criticamente la PEV nella sua interezza per valutare se, nella sua forma attuale, essa sia all'altezza degli scopi che persegue;

11. quanto agli aspetti positivi, merita ricordare, con riguardo al vicinato meridionale dell'UE, che si è intensificato il ritmo del non facile processo di democratizzazione in Tunisia e Marocco e, in una certa misura, anche in Egitto; e, per quanto attiene ai vicini orientali dell'UE, nel novembre 2013 sono stati siglati accordi di associazione (che istituiscono tra l'altro «zone di libero scambio globali e approfondite») con due paesi PEV, ossia Georgia e Moldova, e poi, nel 2014, un accordo analogo è stato siglato con l'Ucraina. La firma di tali accordi di associazione da parte dei primi due paesi è stata il punto di arrivo di lunghi negoziati, nonché il punto di partenza per predisporre i programmi di attuazione degli impegni assunti con tali accordi;

12. constata tuttavia che, in molti paesi PEV, il 2013 è stato anche un anno di grandi turbolenze politiche e di crisi economico-sociali. Le minacce alla sicurezza a livello nazionale e regionale (sia nel vicinato meridionale che in quello orientale) si sono moltiplicate. Con il precipitare degli eventi in Ucraina, la guerra civile in Siria e l'*escalation* del conflitto israelo-palestinese, condurre una politica europea coerente, che promuova la stabilità e abbia una forte dimensione locale e regionale, diventa una sfida ancora più grande;

13. invoca l'adozione di misure adeguate per aiutare le autorità locali a far fronte alle crisi umanitarie, e in particolare all'ondata di profughi causata dall'instabilità che colpisce molti paesi PEV e attualmente, in special modo, la Siria e l'Ucraina. I flussi migratori, in particolare nell'area mediterranea, richiedono un approccio lungimirante e complessivo, con la partecipazione attiva di tutti gli Stati membri dell'UE, compresi gli enti regionali e locali, e non solo di quelli geograficamente interessati. I paesi, le regioni e gli enti locali situati alle frontiere esterne dell'Unione dovrebbero ricevere adeguato sostegno nel controllo di tali frontiere e nella gestione delle emergenze legate all'immigrazione, comprese quelle sanitarie;

14. fa notare che vi sono grandi differenze tra i diversi paesi della PEV per quanto riguarda l'agenda e la volontà politica di realizzare le necessarie riforme politiche, sociali ed economiche. Le iniziative nel quadro della PEV dovrebbero pertanto essere adattate in base all'effettiva disponibilità dei singoli governi a effettuare i necessari cambiamenti e approfondire le relazioni con l'UE, come anche alla loro volontà di promuovere le riforme e assicurarsi che siano sostenute dall'opinione pubblica; gli enti locali e regionali svolgono un ruolo centrale sotto questo aspetto e, pur dipendendo spesso dai governi nazionali, vanno considerati interlocutori fondamentali;

15. conviene sull'importanza cruciale, per l'UE, di costruire la democrazia nei paesi partner. La democratizzazione e il decentramento sono indispensabili per lo sviluppo sociale ed economico, e di fondamentale importanza per i processi di trasformazione in atto nei paesi del partenariato orientale e della sponda Sud del Mar Mediterraneo. La PEV è un'eccellente iniziativa di sostegno a questi processi, mentre la Corleap e l'ARLEM sono piattaforme appropriate, che promuovono il partenariato e l'apertura nel processo di costruzione della democrazia e della società civile;

16. appoggia in pieno l'idea — avanzata nella comunicazione congiunta — secondo cui la PEV dovrebbe continuare a fungere da iniziativa attraente di cooperazione, capace di rispondere alle esigenze dei paesi partner. In effetti, l'UE dovrebbe rappresentare per i paesi PEV un partner strategico, aiutarli a orientare lo sviluppo economico ma anche a migliorare la *governance*, rispettando al tempo stesso la loro sovranità;

17. ricorda che la prospettiva dell'adesione all'Unione europea è uno dei maggiori incentivi di cui questa dispone per indurre i paesi partner ad intraprendere delle riforme. È quindi di fondamentale importanza utilizzare questo strumento in modo appropriato, trasparente e realistico, in base alla situazione specifica del paese considerato;

18. fa notare che gli enti regionali e locali svolgono un ruolo cruciale nel promuovere e forgiare i processi democratici; essi sono partner strategici nel processo volto a migliorare la *governance* e a realizzare effetti positivi, ma anche attori fondamentali della politica esterna dell'UE;

19. nel contempo, pone l'accento sulla necessità che, in futuro, l'attuazione della PEV sia valutata anche in funzione del coinvolgimento degli enti regionali e locali e dei loro rappresentanti a livello sovranazionale — un aspetto, questo, che nella comunicazione congiunta è stato omissso.

### ***Relazioni reciproche complete, efficaci e multilivello***

20. pone l'accento sull'utilità di arricchire la PEV bilaterale con iniziative di cooperazione regionali e multilaterali, basate sull'introduzione di un meccanismo di sostegno alla cooperazione tra l'UE e gli Stati suoi vicini, ma anche tra singoli paesi. A tal fine si potrebbero valorizzare e accrescere le occasioni di collaborazione, nel quadro di iniziative UE già esistenti, fra regioni e reti di regioni europee appartenenti o meno all'Unione europea;

21. osserva che la politica europea di vicinato è un'iniziativa interattiva, e che la sua effettiva attuazione richiede il coinvolgimento e la collaborazione di tutte le parti ai diversi livelli di governo. Soltanto allora i paesi PEV disposti a realizzare riforme interne saranno in grado di lavorare insieme all'UE in maniera efficace e potranno aspettarsi da questa sostegno politico, la stipula di accordi commerciali completi, l'adozione di misure volte a liberalizzare i visti ed assistenza tecnica e finanziaria;

22. osserva che la diversità dei percorsi con cui i paesi vicini realizzano le riforme e delle loro aspirazioni a rafforzare le relazioni con l'UE, ma anche l'eterogeneità delle sfide che ultimamente i singoli paesi PEV si sono trovati ad affrontare, hanno comportato per l'Unione la necessità di un approccio individualizzato, «tagliato su misura», alla PEV, in funzione non solo dell'area geografica (vicinato meridionale od orientale) ma anche e soprattutto delle aspettative, delle possibilità e dei compiti di specifici paesi partner;

23. concorda nel ritenere che l'UE dovrebbe investire in strumenti finanziari settoriali, strutturati per singoli temi. Un approccio siffatto incoraggia ad ampliare gli scambi di buone pratiche e a elaborare strategie di sviluppo in una serie di ambiti di intervento selezionati come prioritari, quali ad esempio la riforma della pubblica amministrazione, il decentramento fiscale e la cooperazione territoriale;

24. desidera sottolineare quanto sia importante sostenere gli sforzi volti a radicare e consolidare la democrazia e a realizzare riforme politiche nei paesi partner. Non vi è dubbio che una politica di vicinato attuata nelle e dalle regioni possa essere uno strumento efficace per promuovere i valori fondamentali dell'UE, ossia la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'eguaglianza, lo Stato di diritto, ma anche il rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle minoranze;

25. esorta a prestare una particolare attenzione all'importanza e all'utilità di coinvolgere gli enti regionali e locali in progetti concreti di cooperazione dell'UE e dei paesi PEV. Il conseguimento degli obiettivi prefissi dipende infatti, in larga misura, dal grado di sviluppo regionale nonché dalla capacità dei singoli paesi di governare in modo efficace a livello di autorità centrali, regionali e locali;

26. invita la Commissione europea e gli Stati membri a tener conto delle raccomandazioni e dell'esperienza del CdR e dei suoi membri ai fini del sostegno ai cambiamenti politico-economici nei paesi partner e di una cooperazione più efficace a tutti i livelli di governo;

27. sottolinea inoltre che non è privo di importanza il fatto che le politiche estere degli Stati vengano attuate a più livelli. La sfida fondamentale in materia consiste nel creare sinergie tra la dimensione nazionale e quella subnazionale della politica estera dei singoli paesi. Al riguardo la Corleap e l'ARLEM rappresentano dei forum ideali, che consentono l'individuazione dei bisogni e lo scambio di esperienze.

***Efficacia delle azioni e coordinamento ai diversi livelli di governo***

28. desidera far presente che, grazie ai loro contatti internazionali e alla loro partecipazione attiva alla vita economica, gli enti regionali e locali realizzano una delle finalità fondamentali dell'integrazione europea, quella di stimolare lo sviluppo sociale ed economico. In considerazione di ciò, gli enti regionali e locali dovrebbero partecipare ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione della PEV, in particolare nei campi in cui possiedono una competenza e un'esperienza dirette;

29. è ben consapevole del fatto che lo sviluppo della capacità istituzionale e amministrativa riveste un'importanza fondamentale per la maggior parte dei paesi PEV. È un aspetto essenziale di questa dimensione della PEV riguarda proprio gli enti locali e regionali. Il CdR e questi enti dovrebbero quindi svolgere un ruolo attivo nell'elaborazione e attuazione dei cosiddetti programmi globali di sviluppo istituzionale (*Comprehensive Institution Building* — CIB), avviati dalla Commissione europea e dagli Stati membri allo scopo di accrescere le capacità istituzionali e amministrative dei paesi del PO;

30. incita gli enti locali e regionali a partecipare, insieme ai governi nazionali, alla preparazione e all'esecuzione degli accordi di associazione, nonché dei documenti di strategia e dei piani d'azione concordati tra l'UE ed i paesi partner;

31. sottolinea l'importanza di attuare iniziative «dal basso» ben coordinate, nonché di sostenere la cooperazione tra enti locali e regionali dei paesi PEV e dell'UE, contribuendo così a favorire il processo di creazione di strutture di democrazia locale e società civile;

32. ritiene giusto sostenere le iniziative che riguardano ambiti di interesse pratico per le città e le regioni dei paesi PEV e possono essere attuate da enti subnazionali, come ad esempio quelle di cooperazione interurbana, transfrontaliera, culturale od economica;

33. è dell'avviso che le riforme amministrative democratiche a livello centrale dovrebbero essere integrate da azioni a livello regionale e locale. Ciò assume un'importanza fondamentale ai fini dello sviluppo della capacità istituzionale e dell'esecuzione degli accordi stipulati con l'UE, ossia degli accordi di associazione e per la creazione di DCFTA;

34. sottolinea che lo sviluppo regionale nei paesi partner dovrebbe essere uno degli obiettivi principali degli aiuti finanziari dell'UE. L'impiego dei fondi dovrebbe aver luogo in base a criteri chiaramente definiti e a strategie di sviluppo regionale prefissate e concordate, con l'indicazione di obiettivi e risultati concreti, ed essere monitorato da organi in cui siano adeguatamente rappresentati gli enti regionali e locali e la società civile;

35. invoca l'introduzione, per entrambe le dimensioni della PEV, di meccanismi che incoraggino il dialogo diretto, lo scambio di informazioni e il trasferimento di *know-how* per i livelli regionale e locale dei paesi PEV (ad esempio, nel quadro dell'attuazione del programma «Strumento per l'amministrazione locale»);

36. auspica un utilizzo più efficace degli strumenti di sostegno, come Twinning o TAIEX, tra gli enti locali e regionali dell'UE e i loro omologhi dei paesi PEV. Ciò al fine di aiutare tali paesi a sviluppare strutture amministrative efficienti e moderne, anche attraverso una stretta collaborazione tra amministrazioni che preveda, come uno degli elementi essenziali, il distacco di funzionari fra la pubblica amministrazione dello Stato membro e quella del paese PEV. Le regioni dell'UE, inoltre, potrebbero rafforzare il loro ruolo di supporto a soggetti potenziali partecipanti ai programmi dell'UE 2014-2020 focalizzati sui paesi terzi, come lo strumento di assistenza preadesione IPA II, la sezione Relazioni internazionali di Orizzonte 2020 e i programmi dell'UE che prevedono la partecipazione degli Stati membri e dei paesi terzi, come ad esempio il Programma ENPI CBC MED, in vigore dal 2007 al 2013 ma che continua a finanziare la cooperazione transfrontaliera anche nel periodo 2014-2020.

**Rafforzare il ruolo del Comitato delle regioni**

37. è convinto che un maggiore coinvolgimento del CdR nei lavori delle Piattaforme tematiche consentirà agli enti locali e regionali di operare in maniera più efficace e ottenere risultati di migliore qualità. Il CdR può infatti svolgere un ruolo importante in questo campo, grazie alla propria complementarità e al proprio sostegno alle decisioni adottate dalla Corleap e dall'ARLEM;

38. sottolinea la propria volontà di collaborare con le istituzioni e gli altri organi dell'UE, e in particolare con la Commissione europea ed i suoi servizi, alla revisione dei criteri di ammissibilità agli aiuti finanziari dell'UE e alla definizione delle relative procedure, in modo che tale sostegno sia accessibile agli enti locali e regionali dei paesi PEV. Detti criteri, però, non devono prescindere da una maggiore assunzione di responsabilità, organizzativa e di risultati, da parte degli enti locali dei paesi PEV.

**Una comunicazione, un flusso informativo e uno scambio di esperienze adeguati**

39. reputa che gli sforzi dell'UE per creare strutture politiche e amministrative durature dovrebbero riguardare anche programmi di formazione (residente e a distanza) volti a consentire ai rappresentanti delle amministrazioni locali e regionali di migliorare le loro qualifiche e competenze professionali e a far sì che gli aiuti finanziari possano essere impiegati in maniera efficace;

40. richiama i progetti già in corso al CdR per monitorare e valutare la devoluzione dei poteri nei paesi PEV. Questi strumenti, compresa una piattaforma online, potrebbero in futuro essere utilizzati come fonte di informazioni, ma anche fungere da base per elaborare nuove priorità e modificare quelle esistenti;

41. ritiene che nei paesi PEV tutti i soggetti interessati dovrebbero ottenere informazioni sui programmi di sostegno disponibili e sulle procedure per richiedere gli aiuti finanziari dell'UE. Dal canto loro, gli enti regionali e locali dovrebbero informare i soggetti nazionali e sovranazionali pertinenti circa i propri bisogni in termini di formazione e di altre misure di sostegno alla «buona governance» a livello locale e regionale. Una comunicazione efficace e il dialogo tra partner dovrebbero essere gli elementi coesivi fondamentali della politica europea di vicinato;

42. raccomanda di redigere una guida online ai paesi della PEV e agli strumenti finanziari disponibili destinati e accessibili agli enti locali e regionali di quei paesi, sulla falsariga della pagina del sito web della Commissione dedicata alla politica regionale («inforegio»). Tale guida potrebbe fornire informazioni chiare ed aggiornate agli enti locali e regionali sia dell'UE che dei paesi partner;

43. invita infine il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a nominare, in ogni delegazione dell'UE nei paesi PEV, delle «persone di contatto» che, da un lato, forniscano agli enti regionali e locali e alle relative organizzazioni dei paesi ospitanti informazioni circa le iniziative previste e in corso a livello subnazionale e, dall'altro, trasmettano i messaggi del CdR destinati ai partner nei paesi PEV.

Bruxelles, 3 dicembre 2014.

*Il presidente  
del Comitato delle regioni*

Michel LEBRUN

---