

COMMISSIONI RIUNITE

III (Affari esteri e comunitari) e XIV (Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 novembre 2016 recante la Comunicazione 2016 sulla politica di allargamento dell'UE. COM(2016) 715 final (*Esame e rinvio*) 16

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 28 febbraio 2017. — Presidenza del vicepresidente della III Commissione, Andrea MANCIULLI. — Interviene il vicesegretario per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Mario Giro.

La seduta comincia alle 13.20.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 novembre 2016 recante la Comunicazione 2016 sulla politica di allargamento dell'UE.

COM(2016) 715 final.

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea MANCIULLI, *presidente*, ritiene particolarmente significativo che le Commissioni III e XIV abbiano deliberato di avviare l'esame del provvedimento in titolo: l'integrazione europea dei Balcani occidentali costituisce, infatti, un impegno prioritario per la politica estera dell'Italia,

anche in ragione della rafforzata domanda di sicurezza e di stabilità che proviene dall'opinione pubblica europea, per la quale i Paesi dei Balcani occidentali devono e possono fare molto, soprattutto per quanto concerne la lotta al terrorismo, al crimine organizzato e alla tratta e al traffico di esseri umani e a tutte le connesse forme di immigrazione illegale.

Ricorda che quest'impegno prioritario potrà esprimersi al meglio nell'anno in corso nell'esercizio della presidenza italiana del Processo di Berlino, strumento inaugurato nel 2014 su iniziativa tedesca per promuovere il processo regionale di integrazione europea, che culminerà nel Vertice di Trieste, programmato per il 12 luglio prossimo.

Segnala, infine, che all'inizio del mese di aprile è stata preannunciata la presenza a Roma del Commissario per la Politica di vicinato e i negoziati di allargamento, Johannes Hahn, che potrà essere audito dalle Commissioni III e XIV in relazione ai contenuti della Comunicazione in titolo.

Vanessa CAMANI (PD), *relatrice per la XIV Commissione*, segnala che il Parlamento è chiamato ad esaminare la «Comunicazione 2016 sulla politica di allar-

gamento dell'UE» (COM(2016)715), presentata dalla Commissione europea il 9 novembre 2016 e nella quale la Commissione delinea un bilancio dei progressi compiuti nel processo di allargamento e formula raccomandazioni per ciascun Paese dell'allargamento e in merito a tematiche specifiche.

Ricorda che dopo l'ingresso, nel luglio del 2013, della Croazia, non si sono registrati ulteriori allargamenti dell'Unione europea e che i Paesi interessati al processo di allargamento che hanno attualmente lo *status* di paese candidato sono i seguenti: Albania (candidato da giugno 2014, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati); Ex Repubblica iugoslava di Macedonia (dal dicembre 2005, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati); Montenegro (dal dicembre 2010, i negoziati di adesione sono stati avviati a giugno 2012. Al momento sono stati aperti 20 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 2, Scienza e ricerca ed Istruzione e cultura); Serbia (da marzo 2012, i negoziati di adesione sono stati avviati a gennaio 2014. Al momento sono stati aperti 4 capitoli negoziali); Turchia (da dicembre 1999, i negoziati di adesione sono stati avviati ad ottobre 2005. Al momento sono stati aperti 16 capitoli negoziali e ne è stato chiuso 1 su Scienza e ricerca).

La Bosnia-Erzegovina – che ha ufficialmente presentato la domanda di adesione all'UE il 15 febbraio 2016 – e il Kosovo sono ancora potenziali candidati. Ricorda in proposito che cinque Stati membri dell'UE non riconoscono il Kosovo: Cipro, Grecia, Spagna, Romania, Repubblica Slovacca.

Il Presidente della Commissione europea Juncker, all'inizio del suo mandato, ha espressamente escluso la possibilità di nuove adesioni all'UE nel breve e medio termine. Tale posizione è stata ribadita dalla Commissione europea in occasione della relazione annuale sull'allargamento, presentata a novembre 2015, nella quale si indica che, considerate le sfide che i Paesi dell'allargamento devono affrontare, nessuno di loro sarà pronto ad aderire all'U-

nione europea nel corso del mandato dell'attuale Commissione europea, che scade nel 2019.

Segnala che, sul piano formale, la presentazione dalla relazione annuale sull'allargamento da parte della Commissione è solitamente seguita dall'adozione di conclusioni da parte del Consiglio dei ministri dell'UE. In occasione della riunione del 12 dicembre 2016, il Consiglio Affari Generali dell'UE non ha tuttavia – per la prima volta nella procedura annuale di esame del pacchetto allargamento – potuto approvare il progetto di conclusioni, per l'opposizione del rappresentante del Governo austriaco. Questi aveva infatti chiesto che fosse modificato il testo del progetto di conclusioni con l'inserimento di un riferimento alla necessità di congelare i negoziati con la Turchia, ma tale richiesta non è stata accolta dalle altre delegazioni (ricorda in proposito che lo stesso Parlamento europeo, in una risoluzione approvata a larga maggioranza il 24 novembre 2016, aveva chiesto il congelamento dei negoziati con la Turchia). In mancanza di un consenso, quindi, la Presidenza slovacca del Consiglio dell'UE ha deciso di procedere comunque all'adozione del testo come « conclusioni della Presidenza », precisando che dal punto di vista formale esse non potranno essere considerate conclusioni del Consiglio. Per quanto riguarda, in particolare, i negoziati di adesione con la Turchia, le conclusioni della Presidenza indicano che il Consiglio ritiene che, nelle attuali circostanze, non debbano essere aperti nuovi capitoli di negoziato con la Turchia.

Quanto ai contenuti della Comunicazione, in via generale, rinviando alla illustrazione della relatrice per la III Commissione, anticipa che la Commissione europea rileva che l'attrattiva dell'UE nei Paesi dell'allargamento è stata parzialmente intaccata dalla tendenza depressoria dell'economia e dallo scetticismo verso il progetto europeo. Nel contempo, la stabile prospettiva dell'adesione all'UE ha comunque continuato a promuovere la trasformazione, la stabilità e la sicurezza nei Paesi dell'Europa sudorientale. Quindi, a giudizio della Commissione, il processo

di allargamento resta uno strumento insostituibile per rafforzare tali Paesi e sostenerli nella loro modernizzazione, in linea con i criteri di adesione.

Quanto ai temi di carattere trasversale, la Commissione, in particolare, evidenzia come nei Paesi candidati persistano carenze strutturali, in particolare negli ambiti fondamentali dello Stato di diritto e dell'economia e come la crisi migratoria abbia confermato la rilevanza strategica delle politiche di allargamento. Relativamente allo Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali, in molti Paesi la messa a punto di sistemi giudiziari funzionanti e indipendenti procede con lentezza. Inoltre, numerosi Paesi registrano una situazione di corruzione politica sistemica e l'impegno politico contro la corruzione non si è tradotto in risultati concreti. Ciò si riflette negativamente anche sugli investimenti.

Anche la libertà di espressione e dei mezzi di comunicazione continua a destare particolare preoccupazione nella maggior parte dei Paesi dell'allargamento, così come la discriminazione nei confronti dei gruppi vulnerabili, anche sulla base dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere. Occorre un ulteriore impegno per garantire la parità tra donne e uomini, in particolare nel mercato del lavoro e devono essere rafforzati i diritti dei bambini, compreso lo sviluppo di sistemi per la protezione dei minori.

A ciò si affiancano le questioni del terrorismo e della radicalizzazione, che continuano a costituire una minaccia per l'UE e per i Paesi dell'allargamento. Occorre, quindi, una più forte azione per contrastare la radicalizzazione, in particolare nell'ambito dell'istruzione, potenziando il controllo dei finanziamenti esteri volti a promuovere contenuti radicali.

Il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche resta una sfida fondamentale e i progressi nelle riforme della pubblica amministrazione non sono stati uniformi. Nella maggior parte dei Paesi, la struttura dell'amministrazione statale resta complessa e non garantisce un'adeguata assunzione di responsabilità.

Sul versante economico, tutti i Paesi dell'allargamento fanno fronte a importanti sfide economiche e sociali strutturali, con una pubblica amministrazione poco efficiente ed elevati tassi di disoccupazione, in particolare quella giovanile. La Commissione sottolinea, infatti, come le infrastrutture e l'istruzione devono essere migliorate.

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, il regolamento (UE) n. 231/2014, approvato l'11 marzo 2014, definisce il quadro normativo attraverso il quale l'Unione fornirà assistenza tecnica e finanziaria ai Paesi candidati e potenziali candidati all'adesione e prevede uno stanziamento complessivo, per l'intero periodo 2014-2020, di circa 11 miliardi di euro.

Marietta TIDEI (PD), *relatrice per la III Commissione*, ringraziando la collega Camani per l'inquadramento del provvedimento nel contesto delle politiche dell'Unione europea, tenendo tuttavia conto della specificità della politica estera dell'Unione europea, caratterizzata dal metodo intergovernativo, annuncia che si soffermerà sui profili attinenti le relazioni esterne dell'Unione europea con i Paesi interessati dalla politica di allargamento, attingendo anche alle risultanze della recente missione svolta da una delegazione della III Commissione in Kosovo, in occasione della Conferenza delle omologhe Commissioni dei Paesi dell'Unione europea e dei Balcani, tenutasi nei giorni 20-22 febbraio.

Ribadisce che, dopo l'ultimo ingresso, risalente al 2013 e riguardante la Croazia, la Commissione europea nel novembre del 2016 ha adottato il suo pacchetto annuale sull'allargamento, che valuta lo stato di avanzamento dei Balcani Occidentali e della Turchia nell'attuazione delle principali riforme politiche ed economiche e individua le misure necessarie ad affrontare le questioni ancora aperte.

Ricorda che, nel presentare il pacchetto sull'allargamento, Johannes Hahn, Commissario per la Politica di vicinato e i negoziati di allargamento, ha dichiarato:

« La prospettiva dell'adesione all'UE continua a incoraggiare la trasformazione e a mantenere la stabilità nei paesi dell'Europa sudorientale, e un processo di allargamento credibile resta uno strumento insostituibile per rafforzare questi paesi e aiutarli nelle riforme politiche ed economiche ».

Evidenzia come la politica di allargamento, che ha per base giuridica l'articolo 49 del TUE, continui a produrre risultati e come nella maggior parte dei Paesi le riforme avanzino, anche se a ritmi diversi. È essenziale continuare a rispettare il principio della priorità alle questioni fondamentali: la Commissione continuerà a incentrare gli sforzi sullo Stato di diritto, che include la sicurezza, i diritti fondamentali, le istituzioni democratiche e le riforme della pubblica amministrazione, e sullo sviluppo economico e la competitività. È di vitale importanza che la società civile e i soggetti interessati in senso lato rivestano un ruolo più forte.

Richiamando le parole del presidente, ricorda che nell'anno in corso l'Italia presiede il Processo di Berlino, il Processo finalizzato all'integrazione europea dei Balcani occidentali, avviato dalla Germania nel 2014. Si tratta di un esercizio che vede già il nostro Paese fortemente impegnato nella realizzazione del Vertice di Trieste, nel luglio prossimo, a margine del quale è prevista la realizzazione di un *forum* economico dedicato alle piccole e medie imprese e ai temi della cooperazione economica regionale.

Ribadisce che per il nostro Paese l'integrazione europea dei Balcani occidentali rappresenta un obiettivo prioritario sul piano strategico, anche in parallelo all'azione svolta in Consiglio di Sicurezza.

Passando ad illustrare la Comunicazione, la Commissione europea rileva come occorra un maggiore impegno per superare le controversie bilaterali al fine di non intralciare il processo di adesione. In particolare, occorrono progressi: nella normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo; nel raggiungimento di una soluzione concordata in merito alla questione del nome per l'Ex Repubblica ju-

goslava di Macedonia; e, infine, nei colloqui guidati dalle Nazioni Unite per una soluzione della questione cipriota.

Ricorda che la Commissione formula raccomandazioni per ciascun Paese interessato dall'allargamento, a partire dalla Turchia, cui riconosce lo sforzo in tema di migranti e rifugiati. La Commissione sottolinea, però, le carenze in tema di diritti umani, Stato di diritto, libertà di espressione e di comunicazione e riforma della pubblica amministrazione. La Turchia dovrebbe anche risolvere i propri squilibri macroeconomici; portare a termine ulteriori riforme strutturali e migliorare il clima imprenditoriale. La Commissione sostiene che la Turchia ha un buon livello di preparazione in vista del raggiungimento della capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione e che essa ha continuato ad allinearsi con l'*acquis* dell'UE.

Evidenzia che la Commissione riconosce i risultati raggiunti dal Montenegro in tema di Stato di diritto, riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario e lotta alla corruzione, mentre rileva delle carenze persistenti in tema di diritti umani, soprattutto nei confronti della minoranza Rom. Dal punto di vista economico, la sostenibilità del bilancio del Montenegro è messa a dura prova dai livelli di debito pubblico. Infine, il Montenegro è moderatamente preparato rispetto a molti capitoli dell'*acquis* dell'Unione europea, tra cui la libera circolazione delle merci, gli appalti pubblici, le statistiche e la giustizia, la libertà e la sicurezza.

Per quanto riguarda la Serbia, ricorda che la Commissione ritiene che questa è moderatamente preparata nel settore della riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario. Il Paese, però, ha un limitato livello di preparazione nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione, che persiste in numerosi settori, e nella lotta contro la criminalità organizzata. La Serbia ha partecipato in modo costruttivo alle iniziative regionali e si è adoperata per migliorare le relazioni bi-

lateralmente in uno spirito di conciliazione. Deve, però, intensificare il dialogo con il Kosovo per quanto riguarda l'attuazione di tutti gli accordi. Sul piano economico, le riforme stanno rivelandosi fruttuose e devono continuare, mentre occorre migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda l'allineamento all'*acquis* dell'UE, sottolinea che la Serbia ha un buon livello di preparazione in settori quali il diritto societario, la proprietà intellettuale, la scienza e la ricerca, l'istruzione e la cultura e le dogane. Occorre però migliorare la programmazione degli investimenti di progetti infrastrutturali strategici nei settori dell'energia e dei trasporti.

Ricorda che la Commissione europea si dichiara disposta a rinnovare la propria raccomandazione per l'apertura dei negoziati di adesione con l'Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, subordinatamente, tuttavia, ai progressi nell'attuazione dell'accordo di Prizino del 2015. Nel Paese persistono carenze importanti in tema di sistema giudiziario e corruzione. Inoltre, occorre risolvere il contenzioso con la Grecia sulla questione del nome. La Commissione, inoltre, rileva che occorre continuare a preservare la stabilità macroeconomica e che il Paese è stato colpito dalla crisi migratoria e ha collaborato con i Paesi limitrofi e con gli Stati membri nella gestione dei flussi migratori misti.

Evidenzia che la Commissione apprezza i progressi conseguiti dall'Albania in tema di modifiche costituzionali, riforma del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione. Ricontra, però, un limitato livello di preparazione nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. L'Albania è moderatamente preparata allo sviluppo di un'economia di mercato funzionante. La crescita economica si è accelerata e la situazione del mercato del lavoro è migliorata, ma il tasso di disoccupazione rimane elevato. Inoltre, ha conseguito progressi nell'allineamento all'*acquis* dell'UE in un certo numero di settori.

Essendo recente la domanda di adesione all'UE da parte della Bosnia-Erzegovina (febbraio 2016), ricorda che la Costituzione della Bosnia-Erzegovina continua a non essere conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come sancito dalla sentenza nella causa Sejdic-Finci. Il Paese è stato seriamente colpito dal fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e dalla radicalizzazione. La Bosnia-Erzegovina ha già adottato misure significative per far fronte a tale problema, che devono essere integrate da ulteriori disposizioni per individuare, prevenire e bloccare il flusso di terroristi combattenti stranieri. Deve essere, inoltre, intensificato l'impegno per affrontare le questioni relative ai diritti umani e delle minoranze. Infine, non è stato compiuto alcun progresso in materia di libertà di espressione. Sul piano economico, il Paese si trova ancora in una fase iniziale nello sviluppo di un'economia di mercato funzionante. Infine, occorre un ulteriore sforzo per l'allineamento all'*acquis* dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il Kosovo, ricorda che, secondo la Commissione, tale Paese si trova in una fase iniziale di adeguamento ai requisiti richiesti dall'Unione europea sia sul piano politico che su quello economico. Tuttavia, la Commissione accoglie con favore l'entrata in vigore, avvenuta il 1° aprile 2016, dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) che fornisce un quadro globale per l'intensificazione delle relazioni politiche ed economiche tra l'UE e il Kosovo.

Sul piano delle tematiche trasversali, rifacendosi a quanto la collega Camani ha richiamato sulle questioni del terrorismo e della radicalizzazione, segnala che per la Commissione anche il fenomeno dei combattenti che partono dall'UE e dai Paesi dell'allargamento per unirsi a gruppi di insorti, in particolare in Siria e in Iraq, e la potenziale minaccia che rappresentano per la sicurezza al loro rientro sono destinati a perdurare nei prossimi anni.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, sottolinea che la situazione è sostanzialmente stabile nei Paesi dei Balcani occidentali. In Turchia, invece, si

sono registrati passi indietro. La Turchia deve, in particolare, garantire il funzionamento di un sistema imparziale di controllo giudiziario delle violazioni dei diritti umani.

Mette in evidenza come la situazione della libertà di espressione si sia ulteriormente deteriorata in Turchia, mentre nei Balcani occidentali persistono ingerenze politiche indebite nell'attività delle emittenti pubbliche e opacità dei finanziamenti pubblici dei mezzi di comunicazione.

Per quanto riguarda la crisi migratoria, ricorda che la Comunicazione mette in luce come questa ha confermato la rilevanza strategica delle politiche di allargamento nella regione. La chiusura della rotta dei Balcani occidentali e l'accordo tra Unione europea e Turchia hanno portato, a giudizio della Commissione, importanti risultati. Alcuni Paesi dell'allargamento hanno dovuto adattare rapidamente i propri quadri giuridici e istituzionali e le proprie infrastrutture per far fronte alla crisi.

Quanto al funzionamento delle istituzioni democratiche e alle riforme della pubblica amministrazione, sottolinea che,

in Turchia, l'impatto dei recenti licenziamenti di massa non è stato ancora misurato, mentre la maggior parte dei Paesi dei Balcani occidentali ha compiuto progressi nell'adozione di strategie e programmi per la riforma della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche, ma occorre garantirne l'attuazione e la sostenibilità a lungo termine.

Sul versante economico, infine, ricorda che la situazione è gradualmente migliorata nei Balcani occidentali, con un aumento della crescita, degli investimenti e dei posti di lavoro nel settore privato, mentre l'Unione europea e la Turchia sono in procinto di avviare negoziati per la modernizzazione e l'ampliamento dell'Unione doganale UE-Turchia.

Il viceministro Mario GIRO si associa agli interventi delle relatrici.

Andrea MANCIULLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.40.