PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PROVVISORIO
2004/0219(COD)

15.3.2005

PROGETTO DI PARERE

della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

destinato alla commissione per gli affari esteri

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato
(COM(2004)0628 – C6-0129/2004 – 2004/0219(COD))

Relatrice per parere: Barbara Kudrycka

PA_Leg

BREVE MOTIVAZIONE

I. La politica europea di vicinato

La politica europea di vicinato (ENP) è un quadro generale in cui l'Unione cerca di sviluppare un partenariato più stretto con i paesi limitrofi, distinto da qualunque questione di adesione, e cerca di estendere alcuni dei benefici dell'allargamento offrendo ai suoi vicini l'opportunità di partecipare in modo più ampio a varie attività dell'UE (ad esempio la cooperazione politica, economica, culturale e in materia di sicurezza).

II. La proposta in esame

Tenendo presenti l'elevata priorità che l'Unione europea attribuisce allo sviluppo di un'area di prosperità e di stretta cooperazione con i paesi vicini nonché le nuove prospettive finanziarie 2007-2013, la proposta in esame istituisce uno Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) che sostituisce gli attuali programmi di assistenza (TACIS, MEDA e altri strumenti come l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo) ed inoltre migliora la capacità dell'Unione di sostenere la cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne dell'UE. L'ENPI, che è concepito come uno strumento ad orientamento politico, prevede un'assistenza finanziaria più cospicua e più mirata.

III. Posizione della relatrice per parere

1. La proposta per quanto riguarda "libertà, sicurezza e giustizia"

Le questioni riguardanti la giustizia e gli affari interni rientrano nell'ambito di assistenza proposto, assieme a molti altri settori di politica. Come è sancito all'articolo 2, le finalità che il regolamento si prefigge comprendono: *i) garantire la promozione e la difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali; n) garantire una gestione delle frontiere efficace e sicura; o) promuovere la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, comprese questioni quali il diritto d'asilo e la migrazione, e le azioni volte a combattere e a prevenire il terrorismo e la criminalità organizzata, inclusi aspetti quali il finanziamento, il riciclaggio del danaro e la frode fiscale.*

La relatrice per parere ritiene tuttavia che talune questioni non siano contemplate. Si tratta in particolare della magistratura e dell'amministrazione pubblica, della lotta contro la corruzione e della lotta contro la tratta di esseri umani. Gli emendamenti proposti pongono inoltre l'accento sulla tutela dei diritti dell'uomo e sullo sviluppo della società civile, definendo al contempo i criteri per l'assistenza e l'attuazione dei programmi.

2. La natura discrezionale della proposta della Commissione

Leggendo il testo, si osserva che la formulazione prescelta dalla Commissione nella sua proposta è assai vaga: in molti casi sono utilizzate espressioni come "di regola", "segnatamente" o "possono". Inoltre, gli elenchi degli obiettivi e delle organizzazioni ammissibili non sono "chiusi", ma prevedono alla fine la possibilità di inserire, il primo, "eventuali altri fini", e il secondo, "eventuali organismi, enti o attori necessari".

La relatrice per parere ritiene che tali espressioni non debbano essere utilizzate in atti legislativi, poiché esiste il forte rischio che la volontà del legislatore sia elusa nella fase di attuazione.

Naturalmente, una certa flessibilità è necessaria. La si può tuttavia ottenere in vari modi. Invece di una formulazione aperta, si potrebbero prevedere specifiche clausole relative alla flessibilità. La relatrice per parere propone pertanto una serie di emendamenti volti a rafforzare la natura vincolante delle disposizioni.

Inoltre, non c'è trasparenza in merito a quali importi saranno spesi, per quali paesi e per quali obiettivi. Si discute se tale trasparenza possa essere garantita almeno nel bilancio annuale, ma si tratta di una soluzione dall'esito incerto, dal momento che la Commissione, secondo le prospettive finanziarie[1], ha la facoltà di trasferire stanziamenti da un capitolo ad un altro.

3. Il ruolo del Parlamento europeo

Nella proposta della Commissione, il Parlamento europeo ha un ruolo limitato consistente nel ricevere la relazione annuale sull'attuazione dell'assistenza (articolo 25) e la relazione sulla revisione del regolamento (articolo 30). La procedura di attuazione poggia esclusivamente sugli strumenti che saranno elaborati dal Consiglio, dalla Commissione e da un comitato nell'ambito della comitatologia.

Poteri così limitati sono inaccettabili per il Parlamento, considerato anche l'elevato importo previsto per tale strumento (quasi 15 miliardi di euro per il periodo 2007-2017).

Le priorità politiche indicate dal Parlamento dovrebbero essere integrate nell'assistenza concreta concessa nel quadro della politica di vicinato.

EMENDAMENTI

La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per gli affari esteri, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Testo della Commissione[2]	Emendamenti del Parlamento
	Emendamento 1 Articolo 2, paragrafo 2, lettera i)
i) garantire la promozione e la difesa dei diritti umani ***e*** delle libertà fondamentali e incoraggiare il processo di democratizzazione, segnatamente tramite	i) garantire la promozione e la difesa dei diritti umani***,*** delle libertà fondamentali ***e dello Stato di diritto*** e incoraggiare il processo di democratizzazione,

[1] Regolamento n.1602/2002, in particolare gli articoli 22 e 23.
[2] GU C .../Non ancora pubblicato in GU.

azioni di monitoraggio e assistenza elettorali;	segnatamente tramite azioni di monitoraggio e assistenza elettorali;

Emendamento 2
Articolo 2, paragrafo 2, lettera o)

o) promuovere la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, comprese questioni quali il diritto d'asilo e la migrazione, ***e*** le azioni volte a combattere e a prevenire il terrorismo e la criminalità organizzata, inclusi aspetti quali il finanziamento, il riciclaggio del danaro e la frode fiscale;	o) promuovere la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, comprese questioni quali il diritto d'asilo e la migrazione, le azioni volte a combattere e a prevenire il terrorismo e la criminalità organizzata, inclusi aspetti quali il finanziamento, il riciclaggio del danaro e la frode fiscale***, nonché il rafforzamento dell'imparzialità e dell'efficacia della magistratura e dell'amministrazione pubblica, la lotta contro la corruzione e la lotta contro la tratta di esseri umani***;

Motivazione

La proposta della Commissione non contempla certe questioni importanti, che richiedono un'attenzione particolare nelle relazioni con i paesi limitrofi. L'emendamento cerca di rendere più esaustivo l'elenco.

Emendamento 3
Articolo 2, paragrafo 2, lettera y)

y) affrontare problemi tematici comuni nei settori di interesse reciproco ***e sostenere qualsiasi altro obiettivo attinente al campo di applicazione del presente regolamento***.	y) affrontare problemi tematici comuni nei settori di interesse reciproco.

Motivazione

La formulazione è troppo vaga.

Emendamento 4
Articolo 3

Il quadro politico generale ai fini della programmazione dell'assistenza nell'ambito del presente regolamento è delineato dagli accordi di partenariato e di cooperazione, dagli accordi di associazione o da qualsiasi altro accordo presente o futuro atto a definire i rapporti con i paesi partner, nonché tramite le pertinenti comunicazioni della Commissione e conclusioni del Consiglio che individuano gli orientamenti della politica dell'Unione europea nei confronti di questi stessi paesi. I piani d'azione definiti di comune accordo ***o gli altri documenti equivalenti*** costituiscono un elemento di riferimento essenziale per individuare le priorità dell'assistenza.	Il quadro politico generale ai fini della programmazione dell'assistenza nell'ambito del presente regolamento è delineato dagli accordi di partenariato e di cooperazione, dagli accordi di associazione o da qualsiasi altro accordo presente o futuro atto a definire i rapporti con i paesi partner, nonché tramite le pertinenti ***risoluzioni del Parlamento europeo,*** comunicazioni della Commissione e conclusioni del Consiglio che individuano gli orientamenti della politica dell'Unione europea nei confronti di questi stessi paesi. I piani d'azione definiti di comune accordo costituiscono un elemento di riferimento essenziale per individuare le priorità dell'assistenza.

Motivazione

L'emendamento cerca di garantire che il Parlamento europeo partecipi maggiormente alle fasi fondamentali del processo di applicazione del presente regolamento.

Emendamento 5
Articolo 4, paragrafo 1

(1) L'assistenza comunitaria nell'ambito del presente regolamento è intesa***, di regola,*** quale complemento o contributo alle corrispondenti misure nazionali, regionali o locali.	(1) L'assistenza comunitaria nell'ambito del presente regolamento è intesa quale complemento o contributo alle corrispondenti misure nazionali, regionali o locali.

Motivazione

L'emendamento proposto intende sottolineare la necessità di una formulazione chiara e trasparente nel regolamento nonché impedire alla Commissione di ottenere un eccessivo potere discrezionale.

Emendamento 6
Articolo 4, paragrafo 2

(2) L'assistenza comunitaria prevista dal presente regolamento si inserisce***, di regola,*** nell'ambito di un partenariato tra la Commissione e i beneficiari, che vede eventualmente coinvolti autorità nazionali, regionali e locali, partner economici e sociali, la società civile nonché altri organismi competenti.	(2) L'assistenza comunitaria prevista dal presente regolamento si inserisce nell'ambito di un partenariato tra la Commissione e i beneficiari, che vede eventualmente coinvolti autorità nazionali, regionali e locali, partner economici e sociali, la società civile nonché altri organismi competenti.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 7
Articolo 4, paragrafo 4

(4) L'assistenza comunitaria a titolo del presente regolamento è cofinanziata***, di regola,*** dai paesi beneficiari tramite fondi pubblici, contributi provenienti dai beneficiari o altre fonti.	(4) L'assistenza comunitaria a titolo del presente regolamento è cofinanziata dai paesi beneficiari tramite fondi pubblici, contributi provenienti dai beneficiari o altre fonti.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 8
Articolo 4, paragrafo 4 bis (nuovo)

	(4 bis) In deroga al paragrafo 4, l'assistenza comunitaria può essere fornita in casi giustificati senza un cofinanziamento da parte dei paesi beneficiari, nel caso di progetti concernenti la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e/o la promozione dello sviluppo della società civile.

Motivazione

La condizione del cofinanziamento per i progetti non dovrebbe essere un ostacolo qualora si tratti di questioni di importanza fondamentale come la tutela dei diritti dell'uomo e lo sviluppo della società civile.

Emendamento 9
Articolo 5, paragrafo 1

(1) I programmi e i progetti finanziati ai sensi del presente regolamento sono coerenti con le politiche comunitarie, sono conformi agli accordi conclusi dalla Comunità e dagli Stati membri con i paesi partner e rispettano gli impegni assunti dai medesimi in base ad accordi multilaterali.	(1) I programmi e i progetti finanziati ai sensi del presente regolamento sono coerenti con le politiche comunitarie, sono conformi agli accordi conclusi dalla Comunità e dagli Stati membri con i paesi partner e rispettano gli impegni assunti dai medesimi in base ad accordi multilaterali***, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo nonché la democrazia e il buon governo***.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 10
Articolo 7, paragrafo 2

(2) Nel mettere a punto i programmi nazionali o multinazionali, la Commissione determina gli stanziamenti da consacrare a ciascun programma tenendo conto delle caratteristiche specifiche e dei bisogni del paese o della regione interessati, del grado di ambizione del partenariato dell'Unione con il paese in questione, della capacità di gestione e delle possibilità di assorbimento dei fondi.	(2) Nel mettere a punto i programmi nazionali o multinazionali, la Commissione determina gli stanziamenti da consacrare a ciascun programma tenendo conto ***delle priorità indicate dal Parlamento europeo,*** delle caratteristiche specifiche e dei bisogni del paese o della regione interessati, del grado di ambizione del partenariato dell'Unione con il paese in questione, della capacità di gestione e delle possibilità di assorbimento dei fondi.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 3.

Emendamento 11
Articolo 10, paragrafo 1

(1) I programmi congiunti trovano***, di regola,*** attuazione tramite un'autorità di gestione congiunta con sede in uno degli Stati membri.	(1) I programmi congiunti trovano attuazione tramite un'autorità di gestione congiunta con sede in uno degli Stati membri.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 12
Articolo 10, paragrafo 2

(2) In via d'eccezione, i paesi partecipanti possono proporre alla Commissione che l'autorità di gestione congiunta abbia sede in un paese partner, purché l'organo designato ottemperi in pieno ai criteri enunciati nelle pertinenti disposizioni del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002.	***soppresso***

Motivazione

Attuare un programma dell'Unione europea in conformità del regolamento finanziario è un compito difficile, per il quale è necessaria una grande esperienza specialistica. Non è realistico presumere che tale esperienza sia facilmente disponibile nei paesi partner che aderiscono a tale programma. Ai fini del controllo dei bilanci, è altresì preferibile che l'autorità di gestione congiunta abbia sede in uno Stato membro.

Emendamento 13
Articolo 11, paragrafo 2

(2) Le modalità di applicazione riguardano i criteri e le procedure per lo stanziamento dei fondi, il tasso di cofinanziamento, la messa a punto dei programmi congiunti, la selezione dei progetti congiunti, la gestione tecnica e finanziaria dell'assistenza, il controllo e l'audit finanziari, il monitoraggio e la valutazione, la visibilità e ***la pubblicità***.	(2) Le modalità di applicazione riguardano i criteri e le procedure per lo stanziamento dei fondi, il tasso di cofinanziamento, la messa a punto dei programmi congiunti, la selezione dei progetti congiunti, la gestione tecnica e finanziaria dell'assistenza, il controllo e l'audit finanziari, il monitoraggio e la valutazione, la visibilità e ***le azioni d'informazione per i potenziali beneficiari***.

Motivazione

Occorre rilevare la necessità di fornire ai potenziali beneficiari informazioni corrette e adeguate in merito ai programmi di assistenza disponibili. La qualità dei progetti presentati è allora generalmente migliore.

Emendamento 14
Articolo 12, paragrafo 1

(1) La Commissione adotta, ***di norma*** su base annua, dei programmi d'azione elaborati in base ai documenti di strategia di cui all'articolo 7, paragrafo 1.	(1) La Commissione adotta, su base annua, dei programmi d'azione elaborati in base ai documenti di strategia di cui all'articolo 7, paragrafo 1.
In via eccezionale, ad esempio qualora un programma d'azione non sia ancora in corso di adozione, la Commissione può adottare, sulla base dei documenti di strategia e dei programmi indicativi pluriennali di cui all'articolo 7, misure non contemplate da un programma d'azione, applicando le medesime regole e procedure dei programmi d'azione stessi.	

Motivazione

Se è compito della Commissione adottare programmi d'azione su base annua (articolo 12, paragrafo 1), allora sembra assai strano prevedere disposizioni per il caso in cui ciò non accada. Inoltre, negli atti legislativi sono da evitare le frasi esemplificative ("ad esempio"), dal momento che possono creare problemi d'interpretazione.

Emendamento 15
Articolo 12, paragrafo 4

(4) Entro un mese dalla sua decisione, la Commissione trasmette per informazione agli Stati membri i programmi d'azione e i programmi congiunti per la cooperazione transfrontaliera.	(4) Entro un mese dalla sua decisione, la Commissione trasmette per informazione ***al Parlamento europeo e*** agli Stati membri i programmi d'azione e i programmi congiunti per la cooperazione transfrontaliera.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 3.

Emendamento 16
Articolo 13, paragrafo 4

(4) Entro un mese dalla sua decisione, la Commissione trasmette per informazione le misure specifiche agli Stati membri.	(4) Entro un mese dalla sua decisione, la Commissione trasmette per informazione le misure specifiche ***al Parlamento europeo e*** agli Stati membri.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 3.

Emendamento 17
Articolo 14, lettera i)

i) Eventuali organismi, enti o attori necessari al raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento.	***soppressa***

Motivazione

Se si prevede un elenco dettagliato, non si deve inserire una clausola "aperta" di questo genere.

Emendamento 18
Articolo 15, paragrafo 2, lettera b)

b) a sostegni finanziari settoriali o generali, qualora il paese partner dia prova di sufficiente trasparenza, affidabilità ed efficacia nella gestione della spesa pubblica e ove siano state poste in essere politiche settoriali o macroeconomiche ben delineate, elaborate dal paese partner e approvate dai suoi principali finanziatori, segnatamente le istituzioni finanziarie internazionali del caso;	***soppressa***

Motivazione

L'assistenza comunitaria utilizzata per il sostegno finanziario generale è assai ardua da controllare. È difficile verificare per che cosa l'assistenza è utilizzata, e a posteriori è difficile valutare in qual modo è stata utilizzata.

Emendamento 19
Articolo 15, paragrafo 2, lettera k)

k) ad eventuali altri fini.	***soppressa***

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 20
Articolo 17, paragrafo 1, alinea

(1) Le misure finanziate a titolo del presente regolamento possono essere oggetto di un cofinanziamento***, segnatamente con***:	(1) Le misure finanziate a titolo del presente regolamento possono essere oggetto di un cofinanziamento:

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 21
Articolo 19, paragrafo 3, alinea

(3) I finanziamenti comunitari possono assumere una delle seguenti forme giuridiche:	*Non riguarda il testo italiano.*

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 4, paragrafo 1.

Emendamento 22
Articolo 26, paragrafo 4 bis (nuovo)

(4 bis) Il Parlamento europeo e il Consiglio possono decidere di revocare in ogni momento la delega delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

Motivazione

Il Parlamento e il Consiglio – essendo le istituzioni che delegano competenze di esecuzione alla Commissione tramite il presente atto legislativo – dovrebbero avere la possibilità, in virtù di questa clausola di salvaguardia, di revocare tale delega di competenze qualora sorgano problemi. Per spiegare meglio la questione, si ricordi che recentemente la commissione LIBE ha esaminato due casi di dissenso in cui si è opposta a decisioni di comitatologia ai sensi dell'articolo 8 della decisione del Consiglio sulla comitatologia. Tuttavia, tali decisioni sono state ciononostante adottate dalla Commissione (accordo sul "porto sicuro" e trasmissione delle schede nominative dei passeggeri "PNR" al competente ufficio statunitense). Il diritto di revocare una delega di competenze è previsto anche nella Costituzione (I-36.2a).

Emendamento 23
Articolo 28

Fatte salve le disposizioni in materia di sospensione degli aiuti di cui agli accordi di partenariato e di cooperazione e agli accordi di associazione conclusi con i paesi e le regioni partner, in caso di mancato rispetto dei principi di cui al titolo I da parte di un paese partner, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può adottare le misure del caso nei confronti degli aiuti concessi al paese partner a titolo del presente regolamento.	Fatte salve le disposizioni in materia di sospensione degli aiuti di cui agli accordi di partenariato e di cooperazione e agli accordi di associazione conclusi con i paesi e le regioni partner, in caso di mancato rispetto dei principi di cui al titolo I da parte di un paese partner, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata***, previo parere conforme del Parlamento europeo e*** su proposta della Commissione, può adottare le misure del caso nei confronti degli aiuti concessi al paese partner a titolo del presente regolamento.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 3.

Emendamento 24
Articolo 30

Articolo 30	***soppresso***
Revisione del regolamento	
Entro il 31 dicembre 2011, la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio delle proposte sul futuro del presente regolamento ed eventuali modifiche ritenute opportune.	

Motivazione

Sebbene si preveda che il regolamento coincida con il calendario delle nuove prospettive finanziarie 2007-2013, esso non ha una data di scadenza. Esiste soltanto questa disposizione concernente una revisione. Invece di un'eventuale revisione, si dovrebbe inserire una durata chiaramente definita per il programma.

Emendamento 25
Articolo 32

	Il programma istituito dal presente regolamento è operativo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.
Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.	Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
Esso si applica dal 1° gennaio 2007.	

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 30.