

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII  
n. 164

## RISOLUZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Estensore TONINI)

*approvata nella seduta del 12 giugno 2012*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO  
E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO PER IL  
FINANZIAMENTO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO  
(COM (2011) 840 DEFINITIVO)**

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO  
E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO DI  
PARTENARIATO PER LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI  
(COM (2011) 843 DEFINITIVO)**

E SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E  
DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO PER LA  
STABILITÀ (COM (2011) 845 DEFINITIVO)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

---

**Comunicata alla Presidenza il 14 giugno 2012**

---

## **INDICE**

Testo della risoluzione .....	<i>Pag.</i>	3
Osservazioni della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	7

La Commissione,

esaminate ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, le Proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituiscono rispettivamente strumenti per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi e per la stabilità

considerato che

si tratta di tre proposte che, insieme ad altre cinque, costituiscono un pacchetto di otto proposte legislative, relative a strumenti di azione esterna dell'Unione, approvate dalla Commissione il 7 dicembre 2011, nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2014-2020. Lo stanziamento complessivo per l'Azione esterna nel periodo di riferimento è di 96 miliardi di euro, su un bilancio complessivo di 1.025 miliardi di euro (pari all'1,05 del Reddito nazionale lordo-RNL), con un'incidenza dunque poco al di sotto del 10 per cento. I tre programmi assorbiranno più di un quarto di tale somma: 27 miliardi di euro, suddivisi rispettivamente in 23.294.700.000, 1.130.000.000 e 2.820.000.000 di euro,

rilevato che

il processo di modernizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, promosso dalla Commissione con la pubblicazione della comunicazione «*Agenda for Change*» è finalizzato ad adattare la politica di sviluppo europea al mutato contesto internazionale; in tale ottica, la concezione unitaria della politica di cooperazione allo sviluppo a livello nazionale appare funzionale al rafforzamento della coerenza dell'azione esterna dell'Unione; tali principi di coordinamento e coerenza si riflettono anche nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 in fase di negoziazione, in cui numerosi sono i richiami alla complementarietà dei diversi strumenti finanziari, disciplinati da un regolamento comune di attuazione.

Osservato che

l'atto comunitario dedicato alla Cooperazione allo sviluppo propriamente detta, distingue tipologie di programmi di cooperazione allo sviluppo: i programmi «geografici», a loro volta suddivisi in due sottospecie, a seconda che mirino a sostenere la cooperazione con i Paesi, i territori e le regioni in via di sviluppo come elencati dall'OCSE/DAC (*Development assistance committee*), o invece con Paesi *partner* che beneficiano dell'as-

sistenza bilaterale allo sviluppo, definiti in un elenco assai più selettivo; i programmi «tematici» su beni pubblici e sfide globali e sul sostegno alle organizzazioni della società civile e alle autorità locali nei Paesi, nei territori e nelle regioni OCSE/DAC, oltre ai Paesi rientranti nello strumento di vicinato e a quelli ACP (Asia, Caraibi e Pacifico); e infine un programma «panafricano», a sostegno della strategia comune Africa-Unione europea;

la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione (articoli 21 e 208 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE);

la Cooperazione promossa dall'Unione, nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio definiti dall'ONU, ha come finalità prioritaria quella di «ridurre e, a termine, eliminare la povertà». A questo obiettivo primario, si affiancano altri obiettivi, come quello di promuovere uno sviluppo sostenibile, la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo e il rispetto dei diritti umani;

la cooperazione dell'Unione si ispira a principi di partenariato, di approccio differenziato, di coordinamento tra l'Unione e i Paesi membri. L'importo finanziario di riferimento, disponibile per il programma di cooperazione, nel periodo 2014-2020, ammonta a 23.294.700.000 euro.

Apprezzata la circostanza che il nuovo strumento rimane focalizzato sulla lotta alla povertà affiancando alla cooperazione allo sviluppo anche quella economica, mediante il sostegno alla crescita e al settore privato, soprattutto rispetto a Paesi che presentano significative carenze.

Osservato altresì che

l'atto comunitario COM (2011) 843 definitivo sostituisce lo strumento finanziario per la cooperazione con Paesi e territori industrializzati e con altri ad alto reddito, entrato in vigore nel 2007. Al nuovo strumento è affidato il compito primario di rafforzare il dialogo e la collaborazione con i Paesi emergenti, a cominciare dai BRIC (Brasile, Russia, India e Cina);

più in particolare, lo strumento ha tre obiettivi specifici: attuare la dimensione internazionale della strategia «Europa 2020», sostenendo strategie di partenariato per la cooperazione bilaterale, regionale e interregionale dell'Unione, promuovendo dialoghi politici e sviluppando approcci e risposte collettivi alle sfide su questioni di portata planetaria, quali la sicurezza energetica, i cambiamenti climatici e l'ambiente; migliorare l'accesso al mercato e sviluppare le opportunità di scambio, di investimento e commerciali per le imprese europee, in particolare le PMI; rafforzare il ruolo dell'Unione sulla scena mondiale tramite il suo «*soft-power*», come la diplomazia pubblica, la cooperazione in ambito scolastico e universitario, la promozione dei valori dell'Unione. L'importo stanziato, sempre per il periodo 2014-2020, è pari a 1.130.000.000 euro.

Rilevato che

l'atto comunitario COM (2011) 845 definitivo conferma e consolida lo strumento attuale per la stabilità (istituito mediante il regolamento CE n. 1717/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2006) razionalizzandone le disposizioni per aumentarne la flessibilità. Si tratta di uno strumento finalizzato alla costruzione della pace, alla prevenzione delle crisi (oltre che alla preparazione dell'Unione ad intervenire in esse), investendo nella stabilità a lungo termine, nei diritti umani e nello sviluppo economico;

lo strumento per la stabilità mirerà a rispondere a quelle necessità che non possono essere affrontate nell'ambito di nessun altro strumento, a causa dell'urgenza della risposta richiesta, della natura globale o transregionale del problema, che va al di là della portata di uno strumento geografico, ovvero dell'esclusione di questo ambito dai finanziamenti legati alla cooperazione allo sviluppo. La dotazione finanziaria per lo strumento di stabilità, sempre nel periodo 2014-2020, è pari a 2.820.000.000 di euro.

Ricordato infine che nelle osservazioni della 14<sup>a</sup> Commissione rese in data 8 febbraio 2012 si era ritenuto che *«particolarmente apprezzabile, per quanto attiene allo strumento per la cooperazione allo sviluppo, appare la decisione di estenderne la portata ai Paesi dell'Africa e a ridisegnare le priorità sulla base del reddito nazionale lordo, escludendo o collocando in secondo piano i Paesi che abbiano già raggiunto un livello di sviluppo accettabile. In tale prospettiva, il rafforzamento e la migliore strutturazione dello strumento per la cooperazione con i Paesi terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo, e la forte attenzione verso le cosiddette economie emergenti, rappresenta un'integrazione assolutamente necessaria, e che andrà ulteriormente incrementata in prospettiva futura.»*

impegna il Governo

a intraprendere ogni necessaria azione affinché

il bilancio comunitario nel suo complesso non debba essere ridimensionato ed anzi, in prospettiva, debba crescere, pur in un'ottica di sempre migliore efficienza;

si rafforzi il monitoraggio da parte degli Stati membri sulle attività di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, stante la previsione di una programmazione pluriennale mediante i nuovi regolamenti in esame, anche usufruendo dell'attività di interlocuzione delle ambasciate con le delegazioni dell'Unione nei Paesi *partner*;

sempre nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, venga sempre più valorizzato il ruolo della società civile nei Paesi destinatari delle iniziative, anche al di là dello scambio di informazioni sino all'inclusione nella fase della programmazione (articolo 3, comma 10, della Proposta n. 840);

sia dedicata una maggiore attenzione alle aree di conflitto, con una adeguata programmazione anche del sostegno civile in fase di ricostru-

zione, ai sensi dell'articolo 12 della proposta di regolamento COM (2011) 840 definitivo, per i Paesi in situazioni di crisi;

riguardo all'allegato V della citata proposta di regolamento, si dedichi specifica considerazione, nei settori di attività inclusi nei programmi tematici, in materia di migrazione e asilo, alla problematica della perdita delle alte qualificazioni da parte dei Paesi *partner*;

in generale, si intenda tra gli obiettivi della cooperazione anche il miglioramento delle condizioni di sviluppo nei contesti di intervento, con riferimento altresì alla riduzione della povertà e al rispetto dei diritti umani;

riguardo alla proposta di regolamento COM (2011) 843 definitivo, all'articolo 5, in tema di programmazione e attuazione potrebbero meglio specificarsi i settori di cooperazione di cui all'articolo 4 e alla lettera *f*) dell'allegato di dettaglio, individuando in particolare quali siano le iniziative e le azioni di interesse per l'Unione.

Invita infine la Commissione europea e sollecita il Governo ad intraprendere ogni azione utile a garantire all'Alto Rappresentante, Vice presidente della Commissione, un effettivo ed efficace ruolo di coordinamento di tutte le attività della Commissione concernenti le relazioni esterne dell'Unione, ivi compreso l'aiuto allo sviluppo, al fine di garantire coerenza ed efficacia all'azione dell'Unione sulla scena internazionale.

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FLERES)

Roma, 8 febbraio 2012

La Commissione esaminati gli atti COM(2011) 838, 839, 840, 842, 843, 844 e 845 definitivi,

considerato che essi costituiscono un unico pacchetto – unitamente alla proposta che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (COM(2011) 841 definitivo) non sottoposta a parere di sussidiarietà – con il quale vengono modificati gli strumenti di Azione esterna dell'Unione al fine di adattarli al nuovo scenario internazionale, semplificarli e renderli più efficaci e incisivi, favorendone il coordinamento all'interno di un disegno unico;

considerato che il pacchetto sugli strumenti di Azione esterna si colloca nel nuovo Quadro pluriennale 2014-2020, all'interno del quale ne è già stata stabilita la dotazione finanziaria complessiva, nonché la ripartizione interna della stessa;

tenuto conto che il pacchetto consta di un regolamento trasversale, che stabilisce norme e procedure comuni per tutti gli strumenti di Azione esterna, e da sette regolamenti specifici, di cui quattro relativi agli strumenti «geografici» (cooperazione allo sviluppo, vicinato, preadesione e partenariato con Paesi terzi) e tre «tematici» (stabilità, democrazia e diritti umani, sicurezza nucleare);

tenuto conto che il pacchetto è stato preceduto da una consultazione pubblica sugli strumenti di Azione esterna dell'Unione, dalla quale è emersa una valutazione globalmente positiva degli stessi, del loro impatto e del valore aggiunto che sono stati in grado di creare nel precedente periodo di programmazione pluriennale, ma anche l'esigenza di una loro semplificazione e di un loro adeguamento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica delle proposte è correttamente individuata all'interno della Parte V (Azione esterna dell'Unione) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con particolare riferimento agli articoli 209 (cooperazione allo sviluppo) e 212 (cooperazione economica, fi-

nanziaria e tecnica con Paesi terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo), nonché, per gli aspetti connessi alla politica commerciale, all'articolo 207;

le proposte appaiono conformi al principio di sussidiarietà in quanto i relativi strumenti di azione si propongono come complementari alle politiche degli Stati membri, rispetto alle quali non configurano alcun vincolo, limitandosi ad auspicare forme di coordinamento;

le proposte appaiono altresì conformi al principio di proporzionalità in quanto le misure previste sono congrue agli obiettivi che esse intendono perseguire;

nel merito, si sottolinea in primo luogo come tutte le proposte di regolamento si collochino sostanzialmente in continuità con gli strumenti di azione esterna già esistenti, rispetto ai quali si limitano a rimodulare di volta in volta la portata geografica o tematica degli interventi per tenere conto delle mutazioni negli scenari geopolitici, delle evoluzioni nell'economia globale e degli effetti della crisi finanziaria mondiale, e a introdurre nuove modalità di intervento e nuovi finanziamenti, che garantiscano un maggior grado di flessibilità.

Per quanto concerne la ripartizione dei fondi tra i vari strumenti, essa appare nel complesso equilibrata, anche se le recenti evoluzioni politiche nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la necessità di assecondare e sostenere i difficili processi di democratizzazione in corso dovrebbero indurre a un ulteriore rafforzamento dello strumento di vicinato.

Particolarmente apprezzabile, per quanto attiene allo strumento per la cooperazione allo sviluppo, appare la decisione di estenderne la portata ai Paesi dell'Africa e a ridisegnarne le priorità sulla base del reddito nazionale lordo, escludendo o collocando in secondo piano i Paesi che abbiano già raggiunto un livello di sviluppo accettabile. In tale prospettiva, il rafforzamento e la migliore strutturazione dello strumento per la cooperazione con i Paesi terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo, e la forte attenzione verso le cosiddette economie emergenti, rappresenta un'integrazione assolutamente necessaria, e che andrà ulteriormente incrementata in prospettiva futura.

Va altresì accolta con favore la previsione di un dialogo strutturato e costante degli organismi dell'Unione europea con i Paesi in preadesione, che consenta a questi ultimi, con particolare riferimento all'*acquis* comunitario, di adattare anticipatamente le proprie strutture e la propria normativa alla costante evoluzione della legislazione dell'Unione europea sul mercato interno.

Per quanto concerne gli strumenti tematici, e in particolare lo strumento per la democrazia e i diritti umani e lo strumento di stabilità, si esprime l'auspicio che venga garantita la loro complementarietà rispetto alle azioni di partenariato poste in essere mediante i quattro strumenti geografici, onde evitare contrasti o sovrapposizioni.

Merita infine un'osservazione a parte il rafforzamento, all'interno dell'intero pacchetto, delle condizionalità relative al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei *partner*. Si tratta, eviden-



temente, di una misura condivisibile, che tuttavia dovrebbe essere commisurata al diverso «livello di partenza» dei singoli Paesi destinatari dell’Azione esterna, e soprattutto dovrebbe essere oggetto di un continuo dialogo e negoziato bilaterale, attento ai progressi realizzati, in modo da esaltare il valore di stimolo delle condizionalità più che non l’eventuale portata punitiva.





