

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII

n. 6

RISOLUZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore LUCIDI)

approvata nella seduta del 17 ottobre 2018

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE ISTITUISCE LO STRUMENTO DI VICINATO, COOPE-
RAZIONE ALLO SVILUPPO E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE –
(COM (2018) 460 definitivo)**

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

Comunicata alla Presidenza il 26 ottobre 2018

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (COM (2018) 460 definitivo);

atteso che gli obiettivi della proposta sono quelli di affermare e promuovere i valori e gli interessi dell'Unione europea in tutto il mondo e di perseguire gli scopi e i principi dell'azione esterna dell'Unione europea, tra cui il consolidamento e la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, e di rispondere rapidamente a situazioni di crisi, di instabilità e di conflitto;

ribadita l'importanza per l'Unione europea di stabilire con i Paesi limitrofi al suo territorio relazioni privilegiate, al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato, ai sensi dell'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TUE);

sottolineata l'importanza dei principi e dei fondamenti che informano la cooperazione allo sviluppo e l'intero agire sulla scena internazionale dell'Unione europea, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21 del TUE;

atteso che l'obiettivo principale della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea è la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà, ai sensi dell'articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

richiamato il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo che contiene la strategia comune dell'Unione europea e dei suoi Stati membri per l'eliminazione della povertà, ed in particolare l'impegno per un uso efficiente delle risorse e dei mezzi di attuazione delle politiche di sviluppo e per la trasparenza gestionale;

rilevato che gli scenari internazionali sono attualmente segnati da conflitti regionali, dal rischio terrorismo, da disparità economiche, da crescenti pressioni migratorie, dai cambiamenti climatici, dal degrado ambientale e dal permanere di considerevoli livelli di povertà, questioni che costituiscono altrettante minacce alla stabilità ed alla sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, e necessitano di strumenti di intervento adeguati, tempestivi ed aggiornati;

preso atto che gli strumenti di finanziamento esterno attualmente esistenti si sono rivelati complessivamente adeguati allo scopo per cui sono stati istituiti, contribuendo positivamente al conseguimento degli obiettivi attesi, ma hanno altresì palesato una mancanza di flessibilità finanziaria necessaria, viceversa, per fare fronte con tempestività al rapido mutamento del contesto internazionale;

tenuto conto che la finalità generale della proposta di regolamento è quella di definire per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 uno strumento che, semplificando la cornice normativa e le modalità operative esistenti, si presenti più flessibile ed aggiornato, attraverso cui contribuire con maggior efficacia al raggiungimento degli obiettivi e dei principi dell'azione esterna, in linea con quanto espressamente previsto dal TUE;

tenuto altresì conto che obiettivi specifici del provvedimento sono quelli di sostenere e promuovere il dialogo e la cooperazione con le regioni e i Paesi terzi del vicinato, di consolidare e promuovere la democrazia e i diritti umani, di contribuire alla stabilità e alla pace, di affrontare altre sfide mondiali, tra cui le migrazioni e la mobilità, nonché di rispondere rapidamente a situazioni di crisi, instabilità e conflitto;

apprezzato l'impegno, esplicitato dal provvedimento, a garantire nell'attuazione delle sue misure la coerenza, le sinergie e la complementarità con gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione europea;

preso atto che i finanziamenti contemplati dal provvedimento è previsto siano erogati attraverso programmi geografici, programmi tematici e azioni di risposta e che i programmi geografici comprendono attività di cooperazione nazionali e multinazionali in particolare con riferimento alle aree del vicinato e dell'Africa subsahariana;

valutato con favore che la dotazione finanziaria complessiva proposta dalla Commissione europea per l'attuazione dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale si attesti a 89,2 miliardi di euro, in lieve aumento rispetto al totale dei fondi attualmente a disposizione degli strumenti finanziari ora esistenti;

considerato che, dal punto di vista finanziario, l'Unione europea può fornire un valore aggiunto in termini di volume di risorse da impegnare e di prevedibilità delle stesse sul periodo del quadro finanziario pluriennale;

ribadita altresì l'importanza dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale quale elemento di garanzia per le condizioni di stabilità e di sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Paesi membri;

rilevato che tale strumento favorisce la messa in atto delle politiche di azione esterna e il raggiungimento di obiettivi qualificanti della comunità internazionale quali: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, il Programma di azione di Addis Abeba per i finanziamenti allo sviluppo, il quadro di Sendai per la riduzione del rischio catastrofi;

evidenziato in particolare come il regolamento potrebbe concorrere all'obiettivo collettivamente inteso dell'Unione europea di stanziare lo 0,7 per cento del reddito nazionale lordo come aiuto pubblico allo sviluppo nei termini indicati dall'Agenda 2030;

preso atto che lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale non includerebbe l'assistenza macrofinanziaria utilizzata per il sostegno ai Paesi geograficamente vicini all'Unione europea che versino in gravi difficoltà nella bilancia dei pagamenti, non-

ché una parte dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, oltre che la materia degli aiuti umanitari;

condivisa le necessità che nell'attuazione del regolamento venga altresì garantita la coerenza di altri settori dell'azione esterna con le altre politiche dell'Unione interessate, per massimizzare l'impatto degli interventi combinati;

ribadita l'importanza delle attività di monitoraggio, rendicontazione e valutazione dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale ed espresso l'auspicio che la relazione annuale sul conseguimento degli obiettivi del regolamento che la Commissione sarà tenuta a presentare dal 2022 al Parlamento europeo e al Consiglio possa altresì essere sottoposta all'esame dei Parlamenti nazionali,

impegna il Governo:

a valorizzare le esperienze maturate nella *governance* nazionale di cooperazione allo sviluppo, in armonia ed in raccordo con il nuovo strumento dell'Unione europea di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale;

ad adoperarsi – in particolare – perché la visione strategica, gli obiettivi di azione, i criteri di intervento, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori della cooperazione allo sviluppo nazionale, indicati nel Documento triennale di programmazione e di indirizzo di cui all'articolo 12 della legge 11 agosto 2014, n. 125, siano definiti in coerenza con il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo;

a partecipare alla definizione della politica di aiuto allo sviluppo dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 6 della legge 11 agosto 2014, n. 125, valorizzando quanto più possibile le azioni sinergiche;

a ribadire, in ogni sede europea, l'importanza del Mediterraneo e delle problematiche ad esso correlate condizionando la predisposizione delle politiche e dei programmi di vicinato, di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione internazionale, e ad adoperarsi, in fase di negoziato sul quadro finanziario pluriennale, perché vengano incrementati gli attuali livelli di cooperazione ai Paesi delle regioni di maggiore interesse strategico per l'Italia, a partire proprio dal Mediterraneo e dalla regione africana del Sahel;

ad agire affinché possa accrescersi anche negli altri Stati membri e nei principali Paesi *partner* una spiccata sensibilità in ordine alle cause profonde ed agli effetti delle dinamiche migratorie che attualmente interessano il versante meridionale del Mediterraneo, e la consapevolezza che gli strumenti della cooperazione allo sviluppo e del vicinato possono offrire contributi efficaci per mitigarne gli effetti e l'impatto;

a valutare l'opportunità di una riformulazione più chiara, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 41, paragrafo 2, del TUE, dell'articolo 9 della proposta di regolamento, relativamente alle implicazioni derivanti per gli Stati membri in merito ai profili dell'assistenza fornita ai sensi di tale articolo.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: DI MICCO)

16 ottobre 2018

La Commissione,

esaminato l'atto, considerato che:

la proposta di regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, si inserisce nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e riunisce in sé l'11° Fondo europeo di sviluppo (FES – regolamento (UE) 2015/322 del Consiglio del 2 marzo 2015) – che attualmente risulta essere il principale strumento di cui dispone l'Unione europea per fornire assistenza ai Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai Paesi e territori d'oltremare, finanziato al di fuori del bilancio dell'Unione (prossimo alla scadenza di fine 2020) e gran parte degli strumenti di azione esterna dell'Unione che attingono alla rubrica «Ruolo dell'Europa nel mondo» del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, quali: lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI – regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014), lo strumento di partenariato (PI – regolamento (UE) n. 234/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014), lo strumento europeo di vicinato (ENI – regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014), lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR – regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014), lo strumento per contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP – regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014), oltre al Fondo di garanzia per le azioni esterne (regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009) e al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD - regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo, del 26 settembre 2017);

gli obiettivi della proposta sono quelli di affermare e promuovere i valori e gli interessi dell'Unione europea in tutto il mondo e di perseguire gli scopi e i principi dell'azione esterna dell'Unione europea, tra cui il consolidamento e la promozione della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani, e di rispondere rapidamente a situazioni di crisi, di instabilità e di conflitto;

per l'attuazione del regolamento è prevista una dotazione finanziaria, nel periodo 2021-2027, pari a 89.200 milioni di euro (a prezzi correnti) erogata attraverso programmi geografici, programmi tematici e azioni di risposta rapida;

valutato che:

la base giuridica della proposta è correttamente individuata nell'articolo 209 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sulla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, nell'articolo 212 del TFUE sulla cooperazione con i Paesi terzi diversi da quelli in via di sviluppo e nell'articolo 322 del TFUE concernente la formazione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione europea. Inoltre, l'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TUE) consente all'Unione europea di sviluppare relazioni privilegiate con i Paesi limitrofi al fine di creare uno spazio di prosperità e di buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione;

la proposta rispetta i principi di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto gli obiettivi prefissati dal regolamento, per la portata e gli effetti dell'azione, possono essere realizzati in modo più efficace a livello di Unione e le misure proposte si limitano a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi;

in questo senso, la presenza nel mondo dell'Unione europea, quale entità sovranazionale, unitamente ad una sua consolidata e riconosciuta competenza in materia di cooperazione internazionale, le consentono di mantenere un dialogo tra pari con le altre organizzazioni internazionali e regionali, e la pongono al contempo in una posizione privilegiata nei rapporti con i Paesi terzi;

dal punto di vista finanziario, l'Unione europea può fornire un valore aggiunto in termini di volume di risorse da impegnare e di prevedibilità delle stesse sul periodo del quadro finanziario pluriennale;

l'azione dell'Unione si pone, inoltre, in modo complementare rispetto a quella degli Stati membri, per affrontare situazioni particolarmente onerose o sopperire alla scarsa presenza degli Stati membri in settori quali la difesa dei diritti umani o le missioni di osservazione elettorale;

valutata la relazione del Governo, presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

come rilevato nella citata relazione del Governo, le conseguenze dell'inclusione del FES nel bilancio europeo non permettono di prevedere gli effetti sulle dotazioni delle varie voci di bilancio e dei singoli programmi di spesa perché frutto di un negoziato politico appena avviato, così come non sono prevedibili, sul piano politico, le conseguenze di una eventuale rimodulazione della dotazione di bilancio per l'azione esterna dell'Unione europea. Si auspica pertanto che, in fase di negoziato sul quadro finanziario pluriennale, vengano garantiti incrementi per gli at-

tuali livelli di assistenza ai Paesi terzi e alle regioni di maggiore interesse strategico per l'Italia come il Mediterraneo e la regione africana del Sahel;

a riguardo si ritiene essenziale che sia assicurata attraverso la presentazione di relazioni periodiche della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio la totale trasparenza della destinazione dei fondi dell'azione esterna dell'Unione europea, con particolare riguardo ai flussi finanziari verso i Paesi dell'Africa, dei Caraibi, del Pacifico (ACP) e dei Paesi e territori d'oltremare, alla stregua del monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi raggiunti previsto dall'articolo 31 della proposta di regolamento;

l'articolo 4 della proposta di regolamento (Ambito di applicazione e struttura) dispone che i finanziamenti dell'Unione europea siano erogati attraverso programmi geografici, programmi tematici e azioni di risposta rapida, a cui l'articolo 6 (Bilancio) assegna, rispettivamente, 68.000 milioni di euro, 7.000 milioni di euro e 4.000 milioni di euro. Poiché la dotazione finanziaria appare eccessivamente sbilanciata verso i programmi geografici, si ritiene opportuno che sia valutata la possibilità di ridurre tale squilibrio, prevedendo un'erogazione dei finanziamenti più equamente distribuita, soprattutto in favore dei programmi tematici, maggiormente suscettibili di un'azione strategica dell'Unione europea;

il paragrafo 1 dell'articolo 9 della proposta, relativo allo sviluppo delle capacità degli operatori del settore militare a sostegno dello sviluppo e della sicurezza per lo sviluppo, dispone che i finanziamenti erogati dall'Unione europea a norma della proposta di regolamento, non coprano né l'acquisto di armi o munizioni, né le operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa. Nonostante il carattere di eccezionalità della disposizione di cui alla lettera *b*) del successivo paragrafo 4, essa non sembra essere sufficientemente specificata in termini di implicazioni per gli Stati membri. Si ritiene, pertanto, di valutare una riformulazione più chiara, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 41, paragrafo 2, del TUE e dal paragrafo 1 del medesimo articolo 9.