

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 164-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore TONINI)

Comunicata alla Presidenza il 3 luglio 2012

ai sensi dell'articolo 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta del 12 giugno 2012

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame congiunto della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo – (COM (2011) 840 definitivo), della 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 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per la stabilità – (COM (2011) 845 definitivo)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	5

ONOREVOLI SENATORI. – Le proposte di normativa comunitaria in esame istituiscono rispettivamente uno strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi, uno strumento di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo e uno strumento per la stabilità.

Si tratta di tre proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che, insieme ad altre cinque, costituiscono un pacchetto di otto proposte legislative, relative a strumenti di azione esterna dell'Unione europea, 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 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.

La base giuridica dei documenti è rinvenibile nel Titolo III della Parte Quinta del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e più precisamente al Capo 1 e al Capo 2. Come è noto, la Parte Quinta del TFUE è quella dedicata alla «Azione esterna dell'Unione» e in essa il Titolo III è dedicato a «Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario». Il TFUE distingue, in questo ambito, tre tipologie di azione: la Cooperazione allo sviluppo, alla quale è dedicato il Capo 1; la Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, della quale si occupa il Capo 2; e l' Aiuto umanitario, disciplinato dal Capo 3.

Si tratta di una distinzione quanto mai appropriata, che tiene conto della evoluzione

dello scenario globale, che da tempo non è più possibile descrivere facendo ricorso alle categorie, tipiche della seconda metà del secolo scorso, di Primo, Secondo e Terzo Mondo. In particolare, quello che solo pochi anni fa veniva definito «Terzo Mondo», come è noto, è oggi una realtà assai diversificata, nella quale coesistono paesi poverissimi e nuove grandi potenze, non solo economiche, mondiali.

Il primo atto comunitario in esame (COM (2011) 840 definitivo) dedicato alla Cooperazione allo sviluppo propriamente detta, assume per intero tale consapevolezza. Distingue infatti tre 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, o invece con Paesi *partner* che beneficiano dell'assistenza 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; e infine un programma «panafricano», a sostegno della strategia comune Africa-Unione europea.

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, come indica l'articolo 3 dell'Atto in discorso, 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, così suddivisi: 13.991.500.000 euro per i programmi geografici; 8.303.200.000 euro per i programmi tematici; e 1 miliardo per il programma panafricano.

Il secondo atto comunitario in esame (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 com-

merciali 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.

Il terzo 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 novembre 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.

TESTO DELLA RISOLUZIONE

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 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, o invece con Paesi *partner* che beneficiano dell'assistenza 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; e infine un programma «panafricano», a sostegno della strategia comune Africa-UE;

la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione (artt. 21 del Trattato sull'Unione Europea-TUE e 208 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), 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^a 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 ricostruzione, ai sensi dell'articolo 12 della Proposta n. 840, per i Paesi in situazioni di crisi;

riguardo all'allegato V della Proposta n. 840, 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 n. 843, nell'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 e 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.