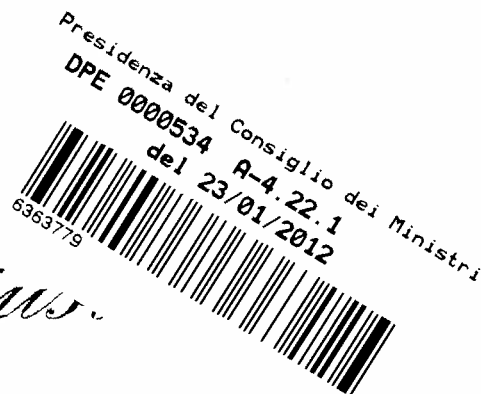




*Ministero della Giustizia*

UFFICIO LEGISLATIVO

Post. 6/3/6-2



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Europee  
Ufficio di Segreteria del C.I.A.C.E.

OGGETTO: scheda informativa inerente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo. 10861/11 – COM (2011) 844.

La proposta di regolamento in oggetto è volta a mantenere e potenziare gli obiettivi di un analogo strumento, già approvato nel 2006, e volto a favorire lo sviluppo ed il consolidamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel mondo, per il periodo 1/1/2014 – 31/12/2020.

Si tratta di uno strumento finanziario finalizzato a sostenere una variegata tipologia di attività, aventi quale denominatore comune la tutela dei diritti umani e la creazione di un contesto sociale favorevole al loro sviluppo.

In particolare, gli scopi che tale strumento dovrà perseguire, si pongono in linea con quelli già avuti di mira dal regolamento del 2007, e paiono così sintetizzabili:

- miglioramento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sanciti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e in altri strumenti internazionali e regionali;
- rafforzamento del ruolo della società civile nella promozione dei diritti umani e delle riforme democratiche, nella promozione della conciliazione pacifica dei diversi gruppi di interesse e nel rafforzamento della partecipazione e della rappresentanza politica;
- sostegno alle azioni in materia di diritti umani e democrazia in particolari settori nevralgici quali pena di morte, tortura, diritti dei minori, violenza contro le donne e simili;
- consolidamento del quadro internazionale e regionale relativo alla protezione e promozione dei diritti umani, della giustizia, dello Stato di diritto e della promozione della democrazia;
- consolidamento della fiducia nei processi elettorali democratici, ampliandone l'affidabilità e la trasparenza, attraverso missioni di osservazione elettorale.

Principio cardine della strategia operativa propria dello strumento finanziario in oggetto pare, dunque, quella di un coinvolgimento delle società civili nella tutela delle libertà fondamentali e della democrazia. Tale elemento, affiancato al dato dell'autonomia dello strumento finanziario, il cui utilizzo non è subordinato al consenso dei Governi degli Stati in cui viene utilizzato, contribuisce ad incrementare l'efficacia dell'azione dell'Unione Europea a tutela della democrazia e delle libertà fondamentali. In particolare, l'autonomia caratterizzante lo strumento finanziario in oggetto, consente di instaurare una diretta

cooperazione con le società civili, in modo da poter garantire costantemente il più efficace sostegno possibile; in base alle mutevoli esigenze della società di riferimento.

Rispetto al previgente strumento finanziario del 2006, la versione proposta dal regolamento in oggetto, si incentra su quattro pilastri fondamentali, ed in particolare:

- la predisposizione di campagne tematiche a favore di grandi cause, quale ad esempio il sostegno alla democrazia, o riguardanti gravi violazioni dei diritti umani, nonché di campagne volte a fornire sostegno ai principali operatori a tutela dei diritti umani, ed alla diffusione dell'educazione civica;
- il sostegno volto allo sviluppo di una società civile attiva, dinamica ed autonoma nella rivendicazione della democrazia e dei diritti umani, ed atta a farsi promotrice di cambiamenti concreti;
- il rafforzamento della capacità dell'Unione Europea di reagire prontamente alle emergenze nel campo dei diritti umani, e la creazione di un meccanismo UE globale di difesa dei diritti umani;
- il rafforzamento e la migliore integrazione dell'approccio ai cicli democratici, attraverso missioni di osservazione elettorale e altre forme di sostegno ai processi democratici ed elettorali.

Gli obiettivi perseguiti dal presente regolamento, così come sinteticamente delineati, appaiono perfettamente in linea con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, e con quelli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In particolare, l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea sancisce che l'Unione si fonda sui principi del rispetto della dignità della persona umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani tra i quali, in particolare, quelli di coloro che appartengano a gruppi di minoranza. Questi valori, d'altra parte, sono comuni a tutti gli Stati membri in generale, e all'Italia in particolare, posto che l'art. 11 della nostra Costituzione prevede la promozione delle organizzazioni internazionali, volte ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni.

Occorre, inoltre, considerare come la tutela delle libertà fondamentali, ed in particolare di quelle di espressione e associazione, costituisca uno strumento indispensabile per lo sviluppo di un'autentica democrazia. In tale ottica, si pone la necessità di continuare a sensibilizzare le società locali sul tema dei diritti umani, senza interrompere quelle azioni di sostegno già avviate con il pregresso strumento finanziario n. 1889/2006.

L'adozione del regolamento in oggetto si pone, dunque, in linea con gli obiettivi di tutela delle libertà fondamentali e promozione della democrazia, perseguiti dallo Stato Italiano tanto singolarmente, quanto nell'ambito delle organizzazioni sovranazionali cui appartiene, ed *in primis* dell'Unione Europea.

L'effettivo ed efficace perseguimento degli obiettivi sopra delineati, da parte dell'adottando strumento finanziario, verrà, d'altra parte, monitorato, ad opera della Commissione Europea, attraverso l'adozione di una pluralità di strumenti di controllo.

In particolare, saranno oggetto di valutazione i dati quantitativi effettivamente raggiunti, i quali potranno costituire un'efficace indicazione dell'effettiva capacità dello strumento finanziario di raggiungere gli obiettivi prefissati. In tal senso, si potrà fare riferimento ad una pluralità di indici rivelatori quali:

- il numero di campagne tematiche e di azioni di promozione effettivamente organizzate;
- il numero di convenzioni internazionali ratificate grazie all'opera di sensibilizzazione svolta in virtù dello strumento finanziario;
- il numero di soggetti che abbiano beneficiato di attività di formazione nel campo dei diritti umani;
- il numero di operatori del settore che abbiano beneficiato di sostegno;
- il numero di progetti realizzati dalla società civile locale, che abbiano beneficiato del supporto dello strumento finanziario, e la loro effettiva efficacia;
- il numero dei difensori dei diritti umani che abbiano beneficiato di sostegno e tutela;

- il numero dei processi elettorali e dei cicli politici che abbiano beneficiato di sostegno e siano stati, successivamente, monitorati.

Viene, inoltre, previsto un costante monitoraggio circa l'attuazione dei progetti ad opera dei funzionari responsabili, in modo da verificare eventuali carenze ed adottare le opportune misure correttive. In particolare, il sistema di monitoraggio opera attraverso tre differenti livelli.

Ad un primo livello più generale, si provvede a fornire una valutazione circa la qualità di un campione tra gli interventi effettuati, al fine di delineare, in prima approssimazione, i punti di forza e le debolezze del progetto, formulando le opportune raccomandazioni per incrementarne l'efficacia. Ad un secondo livello, viene fornita un'analisi più specifica dei diversi progetti in atto, in modo da migliorarne l'efficacia e delineare quelle che dovranno essere le caratteristiche dei progetti da adottarsi in futuro. Ad un terzo livello vengono, infine, fornite delle valutazioni complessive circa gli interventi operati in un determinato settore o paese. Ciò consente di formulare, nel modo più efficace possibile, le politiche da operarsi, e la concreta tipologia di strumenti e progetti che appaiono più idonei al perseguimento dello scopo.

Ai fini di una completa valutazione dello strumento finanziario in oggetto, pare opportuno, infine, evidenziare i fattori di rischio che lo contraddistinguono e che potrebbero determinare una frustrazione dei risultati con lo stesso perseguiti.

In particolare, gli ambiti problematici in cui lo strumento finanziario in oggetto è chiamato ad operare, in paesi dalla situazione particolarmente complessa e difficile, possono rappresentare un ostacolo per l'effettiva realizzazione di progetti predisposti. D'altra parte, anche la necessità di seguire una pluralità di progetti, spesso di piccole dimensioni, avviati in paesi lontani tra loro, può portare delle difficoltà nel razionale sfruttamento delle risorse a disposizione. Difficoltà possono, peraltro, derivare anche dalla pluralità di soggetti beneficiari delle azioni di sostegno, nonché dal numero di strutture di gestione e di controllo, che possono rallentare la concreta attuazione dei programmi. Ulteriore ostacolo all'operatività dello strumento finanziario, potrebbe derivare dalla scarsità di dati concreti sul livello della democrazia e la qualità dei diritti umani nei vari paesi terzi.

Tali rischi di inefficacia dello strumento finanziario in oggetto paiono, d'altra parte, connaturati ad un'attività che si ponga l'ambizioso progetto di promuovere la democrazia ed i diritti umani nel mondo.

In tal senso, inoltre, pare opportuno sottolineare come la Commissione disponga di un efficace sistema di controlli interni, atto a garantire l'effettivo perseguimento degli obiettivi avuti di mira. Ciò grazie alla verifica dell'efficacia ed efficienza delle operazioni predisposte, nonché al rendiconto circa tutte le attività finanziarie svolte. In particolare, per raggiungere il massimo livello di efficienza, la Commissione applica particolari accorgimenti, quali la gestione decentrata di una parte degli aiuti che fornisce ad opera delle delegazioni UE presenti sul territorio, la predisposizione di chiari criteri di responsabilità finanziaria, l'invio di relazioni periodiche, l'adozione di programmi di formazione, di azioni di sostegno e orientamento, di verifiche periodiche, e di attuazione degli strumenti di monitoraggio ed efficace attuazione dei programmi.

Dato il contesto ad alto rischio in cui operano gli strumenti per la cooperazione internazionale, vengono, inoltre, previste specifiche misure di prevenzione di frodi ed irregolarità nelle operazioni poste in essere. In particolare, si prevede una formazione obbligatoria specifica sulle questioni attinenti le frodi, per il personale addetto alla gestione degli aiuti ed i revisori contabili, oltre che la messa a disposizione di linee guida per quanto riguarda la gestione finanziaria. Oltre ciò, viene prevista la specifica predisposizione di meccanismi antifrode, volti ad individuare e prevenire le frodi nella gestione dei fondi UE. In aggiunta alle misure di prevenzione vengono, infine, previsti dei meccanismi di controllo a posteriori potendo giungersi, in caso di grave frode, a disporre la sospensione dei finanziamenti UE.

Alla luce delle considerazioni esposte, ed evidenziati i punti di forza e le criticità dello strumento finanziario in oggetto, appare complessivamente in linea con gli interessi nazionali uno strumento finanziario volto alla promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo. Un tale strumento non comporta, difatti, incidenze negative sull'ordinamento interno, posto che la sua efficacia è tutta volta ad operare in paesi terzi, occupandosi di promuovere, in tali Stati, la democrazia e le libertà fondamentali.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

