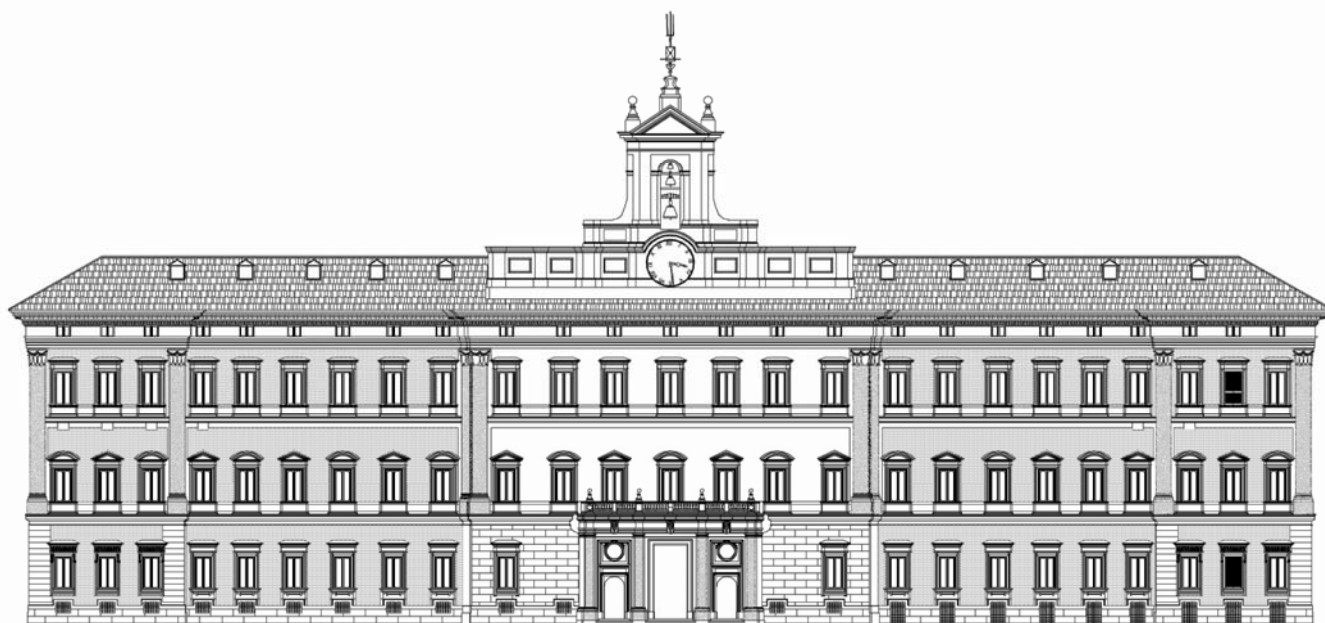




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni esteri  
dei Parlamenti dell'UE

*Bruxelles 18-19 ottobre 2010*

n. 61

14 ottobre 2010





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## Conferenza dei Presidenti delle Commissioni esteri dei Parlamenti dell'UE

*Bruxelles 18-19 ottobre 2010*

n. 61

14 ottobre 2010

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it))

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDA DI LETTURA</b>	1
<b>IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA</b>	3
<b>LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)</b>	9
▪ 1. Caratteri generali della strategia europea in materia di politica estera e sicurezza	9
▪ 2 Il controllo parlamentare sulla PESC-PSDC	14
▪ Le missioni dell'UE attivate nell'ambito della PESD	17
<b>IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UE</b>	21
▪ Le fasi del processo di adesione	23
▪ La strategia dell'UE in materia di allargamento	25
<b>IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA NELL'AMBITO DEL CONFLITTO MEDIO-ORIENTALE</b>	29
▪ La posizione dell'UE in merito al conflitto in Medio Oriente	29
▪ Le iniziative dell'UE in favore del processo di pace	31
▪ L'Unione europea e la crisi di Gaza	34
<b>OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO</b>	37
▪ Il piano d'azione dell'UE per accelerare i progressi	39
▪ Fiscalità e sviluppo	48



## **Scheda di lettura**





## IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

Una delle principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito della PESC è rappresentata dall'**istituzione di un "Servizio europeo per l'azione esterna"** (SEAE) con il compito di **assistere l'Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, carica che dal 1° dicembre 2009 è ricoperta dalla britannica Catherine Ashton.

Il Trattato prevede che tale Servizio lavori in **collaborazione** con i **servizi diplomatici degli Stati membri** e sia composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del **Consiglio**, della **Commissione europea** e da personale distaccato dai **servizi diplomatici nazionali**.

Come previsto dal Trattato, l'organizzazione e il funzionamento del servizio sono stati fissati da una decisione del Consiglio, assunta il 26 luglio 2010, su proposta dell'Alto rappresentante, previa approvazione della Commissione e consultazione del Parlamento europeo.

La proposta originaria era stata presentata dall'AR il 25 marzo 2010, in concomitanza con una proposta di modifica del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, per tenere conto del SEAE, (COM (2010) 85)<sup>1</sup> e ad una proposta sul futuro statuto del personale del servizio (COM 2010) 309).

Si segnalano di seguito gli **elementi principali della decisione** in tredici articoli che fissa l'organizzazione e il funzionamento del SEAE (decisione 2010/427/UE):

- il **Servizio è un organo funzionalmente autonomo**, distinto dalla Commissione e dal segretariato del Consiglio. Su questo aspetto non sono state accolte le richieste del PE che in più occasioni ha espresso la convinzione che il SEAE dovesse essere integrato nella struttura amministrativa della Commissione. Il servizio è **posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante** e costituito da un'amministrazione centrale e dalle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Il suo compito è quello di assistere l'Alto rappresentante nello svolgimento delle sue funzioni. Il SEAE assiste anche i presidenti della Commissione e del Consiglio europeo nonché la Commissione e collabora con il Segretariato generale del Consiglio, i servizi della Commissione e i servizi diplomatici degli Stati membri per assicurare la coerenza tra le diverse area dell'azione esterna dell'Unione e tra quest'ultima e le altre politiche. Il SEAE e i servizi della Commissione si consulteranno reciprocamente su tutte le materie relative all'azione

<sup>1</sup> Tali proposte, che seguono la procedura di codecisione, sono tuttora all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo e se ne prevede l'approvazione definitiva entro la fine dell'anno. Per quanto riguarda la proposta di modifica del regolamento finanziario, l'11 ottobre scorso negoziatori del PE, della Commissione e del Consiglio sono riusciti a concordare su una proposta di accordo che sarà discussa in plenaria al Parlamento europeo e votata il 20 ottobre.

esterna dell'Unione, ad eccezione delle tematiche contemplate dalla PSDC. Il SEAE prende parte ai lavori preparatori e alle procedure relative agli atti predisposti dalla Commissione in quest'area;

- il SEAE è gestito da un **segretario generale esecutivo** - che opera sotto l'autorità dell'Alto rappresentante – **assistito da due segretari generali aggiunti**. L'amministrazione del servizio è organizzata nelle seguenti direzioni generali: unità geografiche che coprono tutti i paesi del mondo, come pure "unità tematiche" e unità incaricate di problemi multilaterali; una direzione generale responsabile per gli affari amministrativi e di bilancio, per la comunicazione e la sicurezza; la direzione competente per la gestione delle crisi e pianificazione (CMPD), la capacità civile di pianificazione e condotta, lo stato maggiore dell'Unione europea (EUMS) e il Centro situazione dell'Unione europea. L'amministrazione centrale comprende anche un servizio di pianificazione politica strategica, un servizio giuridico, sotto la diretta autorità amministrativa del segretario generale, e servizi incaricati delle relazioni interistituzionali. In particolare, come contenuto in una dichiarazione politica rilasciata dall'AR durante la sessione plenaria del PE dell'8 luglio, del SEAE farà parte un servizio specifico per le relazioni istituzionali con il Parlamento europeo;
- la **Commissione rimane responsabile della gestione degli strumenti finanziari di cooperazione esterna**: Fondo europeo di sviluppo (FES), Strumento per la cooperazione allo sviluppo, Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, Strumento per il vicinato dell'UE e il partenariato, Strumento per la cooperazione sulla sicurezza nucleare e Strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati, Strumento per la stabilità. Nell'ambito dell'intero ciclo di programmazione, pianificazione ed attuazione dei citati strumenti finanziari, l'Alto rappresentante e il SEAE collaboreranno con i competenti servizi della Commissione. In particolare, il servizio ha la responsabilità di preparare le seguenti decisioni della Commissione: assegnazione di fondi ai paesi per stabilire la dotazione finanziaria globale di ciascuna regione; documenti strategici per paese e per regione; programmi nazionali e regionali. Per quanto riguarda in particolare gli strumenti per la cooperazione allo sviluppo e il vicinato dell'UE, le proposte sono elaborate congiuntamente dal SEAE e dalla Commissione sotto la responsabilità del commissario responsabile e sono presentate congiuntamente con l'AR per l'adozione da parte della Commissione;
- le **delegazioni dell'UE** nel mondo sono poste sotto l'autorità di "capi delegazione" che ricevono istruzioni dall'Alto rappresentante e dal SEAE e sono responsabili della loro attuazione. Anche la Commissione può impartire istruzioni alle delegazioni nei settori nei quali essa esercita i poteri conferitigli dal Trattato. La decisione di aprire o chiudere una nuova

delegazione è assunta dall'Alto rappresentante, di concerto con il Consiglio e la Commissione. Il capo delegazione ha il potere di rappresentare l'UE nel paese in cui ha sede la delegazione in particolare per la conclusione di contratti e come parte in giudizio. Le delegazioni lavorano in "stretta cooperazione" con i servizi diplomatici degli Stati membri. Su richiesta degli Stati membri, potranno anche supportarli nelle relazioni diplomatiche e in materia di protezione consolare;

- la **decisione non specifica il numero di diplomatici** (che proverranno dagli Stati membri, dalla Commissione e dal segretariato del Consiglio) che lavoreranno all'interno del SEAE. Il numero dei funzionari e degli agenti SEAE **sarà determinato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio**. L'Alto rappresentante stabilisce le procedure di selezione dello staff del SEAE, che si basano sul merito, assicurando nel contempo un adeguato equilibrio geografico e di genere. Per garantire la piena trasparenza, rappresentanti degli Stati membri, Commissione e segretariato generale del Consiglio sono coinvolti nelle procedure di reclutamento attraverso l'istituzione di una commissione consultiva di nomina. **Lo staff comprenderà una presenza significativa di funzionari provenienti dagli Stati membri**; una volta che il servizio avrà raggiunto la sua piena efficienza, "almeno un terzo" dei diplomatici di livello AD dovrà provenire dagli Stati membri. Parimenti – come richiesto dal Parlamento europeo per salvaguardare l'identità comunitaria del servizio – i funzionari dell'Unione dovrebbero rappresentare almeno il 60 per cento dell'organico del SEAE di livello AD. Al personale del SEAE viene applicato lo statuto dei funzionari e le condizioni di impiego previste per gli altri impiegati dell'Unione europea; tutti i membri del SEAE hanno gli stessi diritti e obblighi. Tutti i candidati al posto di capo delegazione dovranno partecipare ad una procedura di selezione: il potere di nomina sarà esercitato in base ad un elenco ristretto di candidati (predisposto da gruppi di preselezione e selezioni composti da rappresentanti della Commissione del Segretariato del Consiglio e degli Stati membri), approvato dalla Commissione. Allegato alla decisione, figura l'elenco dei servizi e delle funzioni che verranno trasferiti al SEAE dal Segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione. Gli effetti di tali trasferimenti decorrono a partire dal 1° gennaio 2011. Secondo quanto indicato dall'AR durante il suo intervento al Parlamento europeo l'8 luglio 2010 tale trasferimento dovrebbe riguardare circa 800 unità; per rispettare gli impegni assunti, per cui un terzo dell'organico sarà composto da funzionari nazionali, circa 350-400 posti dovrebbero essere messi a disposizione degli Stati membri;
- come anticipato, il **Parlamento europeo** ha visto accolte le sue richieste per quanto riguarda la **piena responsabilità politica e di bilancio del**

**SEAE** nei suoi confronti. Come indicato nella decisione, infatti, il Parlamento europeo svolgerà pienamente il suo ruolo nell'azione esterna dell'Unione, comprese le sue funzioni di controllo politico previste dai trattati. Inoltre, l'Alto Rappresentante consulterà regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e provvederà affinché le sue opinioni siano debitamente prese in considerazione. Ulteriori dettagli sulle modalità di espletazione della responsabilità politica del SEAE nei confronti del PE sono riportati in una dichiarazione scritta rilasciata dall'AR durante la sessione plenaria del PE dell'8 luglio 2010. Tra l'altro, l'AR accoglie la richiesta del PE secondo cui, prima di assumere l'incarico, i rappresentanti speciali dell'UE e i capi delegazione nei paesi considerati dal Parlamento di importanza strategica dovranno comparire davanti alla commissione affari esteri del PE<sup>2</sup>; l'AR faciliterà inoltre la comparizione di capi delegazione, capi missione e rappresentanti speciali davanti alle competenti commissione del PE per *briefing* regolari. Inoltre, l'AR dichiara che, in caso di impossibilità a partecipare ad un dibattito al PE, si farà sostituire da un commissario nel caso in cui la materia ricada prevalentemente nelle competenze della Commissione e da un membro del Consiglio affari esteri (della Presidenza di turno o del trio di Presidenze) nel caso in cui la materia ricada prevalentemente nella PESC. L'accordo raggiunto a giugno garantisce inoltre lo scrutinio del Parlamento europeo del bilancio del SEAE: mentre il bilancio esecutivo sarà responsabilità della Commissione, che dovrà comunque tenere i deputati informati sulle spese per le azioni esterne e le delegazioni, il discarico del bilancio del SEAE nel suo complesso sarà eseguito dal Parlamento. Dovrebbero inoltre essere definite modalità specifiche per quanto riguarda l'accesso dei deputati del Parlamento europeo a informazioni e documenti classificati nel settore della PESC. In attesa dell'adozione di dette modalità si applicheranno le disposizioni vigenti in base all'accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e difesa.

La **Commissione Affari esteri della Camera dei deputati** ha esaminato il progetto di decisione del Consiglio sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio e approvato, il 20 luglio 2010, un documento conclusivo nel quale si **impegnava il Governo a "mettere a disposizione del SEAE i propri migliori funzionari diplomatici e a sostenerne con determinazione le relative**

---

<sup>2</sup> Secondo notizie di stampa (*Agence europe* del 6 ottobre 2010) vi sarebbero al momento divergenze tra il PE e l'AR in merito a tali audizioni, dal momento che l'AR non sarebbe favorevole a farle svolgere a porte aperte e prima della formalizzazione della nomina dei capi delegazione, come richiesto dalla Commissione Affari esteri del PE.

**candidature, adoperandosi in modo che siano loro assegnate adeguate posizioni di responsabilità”.**

**Il 15 settembre 2010 l'AR ha nominato 29 capi delegazione e 1 capo delegazione aggiunto** su una *short list* di 68 candidati, approvato dalla Commissione il 20 luglio scorso. Come descritto in precedenza, tale *short list* è risultata da procedure di preselezione su un totale di 470 candidati. Per quanto riguarda i funzionari di nazionalità italiana sono stati nominati Ettore Sequi, capodelegazione in Albania, e Roberto Ridolfi, capo delegazione in Uganda.

<b>DELEGAZIONE</b>	<b>NOMINA</b>	<b>STAT</b>
CHINE, Pekin	Markus EDERER	DEU
JAPON, Tokyo	Hans Dietmar	AUT
AFRIQUE DU SUD, REP,	Roeland VAN DE GEER	NLD
BRESIL, Brasilia	Readvertised	
ETATS-UNIS D'AMERIQUE,	Readvertised	
*AFGHANISTAN, Kabul	Vygaudas UàACKAS	LIT
ALBANIE, Tirana	Ettore SEQUI	ITA
ARGENTINE, Buenos Aires	Alfonso DIEZ TORRES	ESP
ARYM, Skopje	Peter SORENSEN	DNK
BANGLADESH, Dhaka	William HANNA	IRL
IRAQ, Bagdad	Readverstised	
JORDANIE, Amman	Joanna WRONECKA	POL
OUGANDA, Kampala	Roberto RIDOLFI	ITA
SENEGAL , Dakar	Dominique DELLICOUR	BEL
ANGOLA, Luanda	Javier PUYOL PINUELA	ESP
BOTSWANA, Gaborone	Gerard McGOVERN	IRL
BURUNDI, Bujumbura	Stephane DE LOECKER	BEL
COREE , Seoul	Tomasz KOZLOWSKI	POL
GABON , Libreville	Cristina MARTINS	PRT
GEORGIE , Tbilissi	Philip DIMITROV	BLG
GUINEE-BISSAU , Bissau	Joaquin GONZALEZ-	ESP
HAITI , Port Au Prince	Lut FABERT-GOOSSENS	LUX
LIBAN, Beyrouth	Angelina EICHHORST	NLD
MOZAMBIQUE, Maputo	Paul MALIN	IRL

NAMIBIE, Windhoek	Raúl FUENTES MILANI	ESP
PAKISTAN, Islamabad	Lars-Gunnar WIGEMARK	SWE
PHILIPPINES, Manila	Guy LEDOUX	FRA
SINGAPOUR, Singapour	Marc UNGEHEUER	LUX
TCHAD, N'Djamena	Helene CAVE	FRA
ZAMBIE, Lusaka	Gilles HERVIO	FRA
CHINE, Pekin (Deputy)	Carmen CANO DE LASALA	ESP
PAPOUASIE NOUVELLE GUINEE,	Martin DIHM	DEU

Per quanto concerne le ricadute dell'istituzione del SEAE sulle amministrazioni italiane, si ricorda che come stabilito dall'articolo 4 del decreto-legge n. 1 del 2010 (convertito dalla legge n. 30 del 2010) per l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna il Ministero degli affari esteri può mettere a disposizione delle istituzioni dell'Unione europea fino a 50 funzionari della carriera diplomatica, destinati a prestare servizio presso le predette istituzioni, le loro delegazioni ed uffici nei paesi terzi o presso organizzazioni internazionali o regionali, nonché presso strutture di direzione e gestione di specifiche iniziative o operazioni nell'ambito della PESC. A tal fine il Ministero degli affari esteri è autorizzato, in deroga alle vigenti disposizioni sul blocco delle assunzioni del pubblico impiego, negli anni 2010-2014 a bandire annualmente un concorso di accesso alla carriera diplomatica e ad assumere un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova.

Secondo quanto riportato nel comunicato stampa rilasciato il 26 aprile sul sito del ministero degli Affari esteri, il testo finale adottato dal Consiglio contiene alcune modifiche proposte dall'Italia; in particolare, per quanto riguarda la formazione dei funzionari, "si elimina quella esclusività delle pratiche nazionali di formazione che - ha spiegato il Ministro Frattini - avrebbe tagliato fuori l'Istituto Europeo di Firenze" che già nella riunione informale del Consiglio del 6 marzo l'Italia aveva proposto per la formazione comune dei diplomatici europei.

## LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)

### 1. Caratteri generali della strategia europea in materia di politica estera e sicurezza

Il **Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2003** ha adottato la strategia europea in materia di sicurezza che prende le mosse dai mutamenti intervenuti con la fine della guerra fredda negli scenari internazionali. In particolare, viene evidenziato che nessun paese è in grado di affrontare da solo i complessi problemi che si pongono a livello internazionale. **Con la strategia viene, quindi, rivendicato un ruolo più incisivo per l'Unione europea nel contesto internazionale.** In particolare, si sottolinea la necessità, da parte dell'Unione, di assumersi le sue responsabilità di fronte ad alcune minacce globali (terrorismo, criminalità organizzata, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali).

Il maggiore rilievo attribuito alla materia della sicurezza comune ha trovato riscontro nelle **disposizioni del Trattato di Lisbona** che in proposito ha provveduto:

- ad individuare la **nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, cui si riconnette l'istituzione di un **Servizio europeo per l'azione esterna** chiamato ad assistere, in collaborazione con le strutture diplomatiche degli Stati membri, l'Alto commissario (articolo 27 del Trattato sull'Unione europea);
- a consolidare e definire le linee generali dell'azione dell'Unione con riferimento alla **PESC** (politica estera e di sicurezza comune) e alla **PSDC** (politica di sicurezza e difesa comune, precedentemente denominata PESD, vale a dire Politica europea di sicurezza e difesa), fondate sulla reciproca solidarietà degli Stati membri e sul perseguimento di una sempre più stretta convergenza delle azioni poste in essere dai medesimi Stati. In questa prospettiva si ipotizza di pervenire ad un modello di difesa comune. Tale prospettiva ha comportato **l'istituzione, nel 2004, dell'Agenzia europea per la difesa (EDA)**, di cui all'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. L'EDA, con sede a Bruxelles, ha il compito di sviluppare le capacità di difesa; contribuire allo sviluppo e alla ristrutturazione generale dell'industria europea della difesa; promuovere la ricerca e la tecnologia europea nel settore della difesa, tenendo conto delle priorità politiche europee; favorire un mercato europeo dei materiali di difesa, che sia competitivo a livello internazionale.

La strategia europea è stata migliorata ed integrata nel corso del **Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008**.

Il Consiglio europeo ha inteso inoltre **ovviare all'insufficienza dei mezzi disponibili in Europa**, rafforzando progressivamente le capacità civili e militari. In particolare, il Consiglio europeo ha fissato obiettivi quantificati e precisi affinché l'UE nei prossimi anni sia in grado di portare a buon fine simultaneamente al di fuori del suo territorio una serie di missioni civili e di operazioni militari di varia portata corrispondenti agli scenari più probabili.

Nello specifico, l'UE dovrebbe essere effettivamente in grado nei prossimi anni, nell'ambito del livello di ambizione stabilito, ossia il **dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante**, nella gamma di operazioni previste dagli obiettivi primari 2010, di pianificare e condurre simultaneamente:

- due importanti operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile sostenuta da un massimo di 10.000 uomini per almeno due anni;
- due operazioni di reazione rapida di durata limitata utilizzando segnatamente i gruppi tattici dell'UE;
- un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei (in meno di 10 giorni), tenendo conto del ruolo primario di ciascuno Stato membro nei confronti dei suoi cittadini e ricorrendo al concetto di Stato guida consolare;
- una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea;
- un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni;
- una dozzina di missioni civili PESD (segnatamente, missioni di polizia, di Stato di diritto, di amministrazione civile, di protezione civile, di riforma del settore della sicurezza o di vigilanza) in forme diverse, incluso in situazione di reazione rapida, tra cui una missione importante (eventualmente fino a 3000 esperti) che potrebbe durare vari anni.

### **1.1 Il Parlamento europeo**

Sulla strategia europea in materia di sicurezza e, più in generale sulla **Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, si è espresso il **Parlamento europeo** che il **10 marzo 2010** ha approvato una risoluzione. Il PE raccomanda una **sinergia dei diversi strumenti d'azione sia civili che militari** di cui dispongono l'Unione e i suoi Stati membri: la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, l'assistenza finanziaria e la cooperazione allo sviluppo, le politiche sociali e ambientali, gli strumenti diplomatici e di politica commerciale e l'allargamento.

Il PE sottolinea infatti che, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, emerge la necessità di **accrescere la legittimità democratica delle attività svolte nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune**.

Il PE ha espresso preoccupazione per le conseguenze del **sottofinanziamento** della rubrica del bilancio "**L'UE come attore globale**" e, dunque, sulla sua capacità di portare avanti una politica estera "credibile e proattiva" e sottolineano la necessità di dotare l'Unione dei mezzi finanziari



necessari ai fini di una risposta "coerente ed adeguata alle sfide globali impreviste".

In proposito, si ricorda che nel bilancio per l'anno 2010 alla voce "l'UE quale attore globale" sono stanziati 8,1 miliardi di euro a titolo di impegno e 7,8 miliardi di euro a titolo di pagamenti, meno del 6 per cento del totale del bilancio UE.

### **1.2. La Politica di sicurezza e difesa comune nel Trattato di Lisbona**

La politica estera e di sicurezza comune, di cui la politica di sicurezza e difesa comune (**PSDC**) è parte integrante, resta fundamentalmente un settore d'azione **intergovernativo** nel quale il ruolo del Consiglio europeo è preponderante; **l'unanimità continua ad essere la regola** e la maggioranza qualificata viene applicata soltanto per l'esecuzione delle decisioni prese dal Consiglio europeo (oppure per le proposte presentate dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza su richiesta del Consiglio europeo), o dal Consiglio<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda in particolare le **missioni PSDC**, il Consiglio adotta le relative decisioni stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'Alto rappresentante, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni.

Nel quadro di tali decisioni, **il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie**. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante, si accordano sulla gestione della missione. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro.

Il Trattato di Lisbona ha **modificato il ruolo degli attori della PESC**, attraverso la creazione di:

- un **Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, che unifica i precedenti ruoli di Alto rappresentante/Segretario generale del Consiglio e Commissario per le relazioni esterne. L'Alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e la attua in qualità di **mandatario del Consiglio**; assicura la coerenza

<sup>3</sup> In deroga alla regola generale dell'unanimità, il **Consiglio** delibera a **maggioranza qualificata** nel settore della politica estera e di sicurezza comune quando adotta una decisione europea – che non abbia implicazioni militari o rientri nel settore della difesa – relativa a:

- un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto Rappresentante;
- l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o una posizione dell'Unione;
- la nomina di un rappresentante speciale.

dell'azione esterna dell'Unione; **presiede il Consiglio "Affari esteri"** ed è uno dei **Vicepresidenti della Commissione**. Va ricordato che il Consiglio europeo del 1° dicembre 2009 ha nominato la britannica Catherine Ashton Alto rappresentante. La nomina ha una durata di cinque anni ed è rinnovabile;

- un **"Servizio europeo per l'azione esterna"**, con il compito di assistere l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Tale Servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. La decisione sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio è stata assunta dal Consiglio del 26 luglio 2010. Il **15 settembre 2010 l'AR ha nominato 29 capi delegazione e 1 capo delegazione aggiunto** su *una short list* di 68 candidati, approvato dalla Commissione il 20 luglio scorso. Tale *short list* è risultata da procedure di preselezione su un totale di 470 candidati. Per quanto riguarda l'Italia sono stati nominati Ettore Sequi, capodelegazione in Albania, e Roberto Ridolfi, capo delegazione in Uganda;
- un Presidente del Consiglio europeo eletto a maggioranza qualificata per un **mandato di due anni e mezzo rinnovabile** una volta, che assicura al suo livello la **rappresentanza esterna** dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le responsabilità dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Herman Van Rompuy è presidente del Consiglio europeo dal 1° dicembre 2009.

Importanti progressi sono stati compiuti nel settore specifico della politica della sicurezza comune. La **prospettiva di una difesa comune**, o comunque la definizione di una politica di difesa comune, i cui principi erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht, diventa più realistica. La decisione di creare, quando verrà il momento, una difesa comune è adottata dal Consiglio europeo che delibera all'unanimità; essa esige anche l'approvazione di tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali. Tale politica comune di difesa conferisce all'Unione una capacità operativa basata su strumenti civili e militari. Il Trattato di Lisbona ribadisce che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune **non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa** di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

Tra le principali innovazioni si ricorda:

- la **possibilità di creare**, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, una **cooperazione strutturata permanente** in materia di difesa tra gli Stati membri che hanno le capacità militari

necessarie e la volontà politica di aderirvi. La procedura prevede che gli Stati membri intenzionati a partecipare alla **cooperazione strutturata** notifichino la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entro tre mesi dalla notificazione il Consiglio adotta una **decisione che istituisce la cooperazione strutturata** permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata** previa consultazione dell'Alto rappresentante<sup>4</sup>;

- **l'estensione delle missioni di Petersberg** - missioni umanitarie e di soccorso; missioni di mantenimento della pace (peace-keeping); missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace making) - integrandole con ulteriori compiti relativi alle **missioni di disarmo, di consulenza ed assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti**. L'articolo specifica inoltre che tutte queste missioni possono contribuire alla **lotta contro il terrorismo**, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio;
- **l'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea per la difesa**, posta sotto l'autorità del Consiglio e incaricata di: individuare le esigenze operative; contribuire a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa; partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti; assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza il suo ruolo ed ottenere il consenso politico sui suoi orientamenti;
- **l'istituzione di un fondo iniziale per finanziare** le attività preparatorie delle **attività militari dell'Unione europea**; il fondo dovrebbe facilitare il dispiegamento delle operazioni militari;

<sup>4</sup> Il **Protocollo n. 10** in materia di **cooperazione strutturata permanente** prevede, agli artt. 1 e 2, che essa sia aperta ad ogni Stato membro che si impegni, in particolare, a:

- **procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa**;
- **fornire entro il 2010**, sia a titolo nazionale, sia come componente di gruppi multinazionali di forze, **unità di combattimento** capaci di intraprendere le missioni previste entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere alle richieste dell'ONU e sostenerle per un periodo iniziale di 30 giorni, prorogabile di 120 giorni;
- **riesaminare regolarmente** gli obiettivi relativi al livello delle **spese** di investimento in materia di equipaggiamenti di difesa, alla luce della situazione internazionale e delle responsabilità dell'Unione;
- **ravvicinare**, nella misura del possibile, gli **strumenti di difesa** e prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, interoperabilità, flessibilità e capacità di dispiegamento delle forze;
- **cooperare** per assicurare l'adozione delle misure necessarie per **colmare le lacune** che siano state constatate nel quadro del meccanismo di sviluppo delle capacità;
- **partecipare**, se del caso, allo sviluppo di **programmi comuni** o europei nel quadro delle attività promosse dall'Agenzia europea per la difesa.

L'art. 3 stabilisce che l'Agenzia europea per la difesa contribuisca alla valutazione regolare dei contributi degli Stati membri partecipanti in materia di capacità.

- la **semplificazione** delle condizioni relative alla **minoranza di blocco e al sistema dell'astensione costruttiva** nel quadro delle decisioni PESC.

Il Trattato di Lisbona rafforza inoltre la **solidarietà tra gli Stati membri** attraverso:

- la creazione di una clausola di solidarietà tra gli Stati membri in caso di attacco terroristico o di catastrofe naturale o di origine umana;
- la creazione di una clausola di aiuto e assistenza in caso di aggressione armata.

## 2 Il controllo parlamentare sulla PESC-PSDC

Sotto il profilo del **controllo parlamentare** nell'ambito della PESC-PSDC, con il Trattato di Lisbona il Parlamento europeo acquisisce in linea generale il diritto di essere informato (o consultato), il diritto di controllo (interrogazioni, dibattiti) e di voto del bilancio PESC.

Si ricorda infatti che, in base al Trattato di Lisbona (articolo 36), il **Parlamento europeo è consultato regolarmente dall'Alto rappresentante** per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione. L'Alto rappresentante provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante. Il Trattato prevede inoltre che il Parlamento europeo svolga **due volte l'anno il dibattito sui progressi compiuti** nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e difesa comune.

La questione del controllo parlamentare sulla materia si è riproposta con riferimento alle prospettive dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO).

Si ricorda che fra gli organi dell'UEO, organizzazione con fini di cooperazione nei settori della difesa e della sicurezza istituita con gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954<sup>5</sup> è compresa l'Assemblea parlamentare.

L'Assemblea è composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri i quali, entro sei mesi dalle elezioni, eleggono o designano i loro rappresentanti in modo da riflettere la consistenza dei propri gruppi parlamentari. 39 paesi europei, compresi tutti i 27 membri dell'Unione europea e i membri europei della NATO, hanno il diritto di inviare

---

<sup>5</sup> Attualmente ne sono membri 28 paesi che godono di quattro status differenti: i membri effettivi sono 10 (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna); vi sono poi membri associati, osservatori e partner associati. Ad eccezione di Cipro e Malta, tutti gli Stati membri dell'Unione europea fanno parte dell'UEO, sia pure a diverso titolo.

delegazioni all'Assemblea. Conta attualmente circa 400 componenti e si riunisce due volte l'anno in sessione plenaria.

La delegazione italiana è composta da 9 deputati e da 9 senatori.

Il Trattato di Amsterdam (ottobre 1997), modificando la parte del Trattato sull'Unione europea relativa alla PESC/PESD, aveva stabilito che l'Unione si sarebbe avvalsa dell'UEO per elaborare ed attuare decisioni ed azioni che avessero implicazioni nel settore della difesa, segnatamente per quanto riguardava l'avvio di missioni di gestione delle crisi, note anche come compiti di Petersberg<sup>6</sup>.

Successivamente il Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) ha deciso il trasferimento all'Unione europea delle funzioni operative della UEO per quanto riguarda le missioni di gestione delle crisi a partire dal 1° luglio 2001.

Da tale data la UEO ha cessato di avere un ruolo operativo nella difesa europea.

A seguito del trasferimento delle attività operative dell'UEO alla UE l'Assemblea parlamentare dell'UEO ha assunto la denominazione di Assemblea europea interinale per la politica europea di sicurezza e difesa e ha concentrato i suoi lavori sulla politica europea di sicurezza e difesa. L'Assemblea esercita anche un ruolo di controllo nel settore degli armamenti e della ricerca e sviluppo in materia di armamenti, in particolare sull'attività del Gruppo armamenti dell'Europa occidentale (GAEO) e sull'Organizzazione dell'armamento dell'Europa occidentale (OAE), due organizzazioni rilevanti dell'UEO.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in particolare delle disposizioni in materia di politica estera e di difesa comune, nel marzo 2010 la Presidenza spagnola della UEO, a nome dei 10 Stati membri effettivi ha annunciato la decisione collettiva di ritirarsi dal Trattato determinandone così la dissoluzione entro la fine giugno 2011. Le residue attività dell'UEO cesseranno entro e non oltre il 1° luglio 2011.

In ordine alle prospettive future dell'Assemblea parlamentare dell'UEO sono recentemente intervenute alcune pronunce.

In particolare, l'11 aprile 2010 il Senato francese ha approvato una risoluzione sul controllo parlamentare della politica di sicurezza e difesa comune.

In considerazione del fatto che la denuncia del Trattato dell'Unione europea occidentale determinerebbe la soppressione dell'Assemblea parlamentare della UEO, il Senato francese ritiene che tale soppressione debba essere subordinata alla costituzione di una struttura che consenta di riunire i parlamentari specializzati nelle questioni della difesa dei 27 Stati membri dell'UE (provenienti cioè dalle Commissioni parlamentari competenti), o almeno di quelli, dei 27 Stati membri dell'UE, che lo desiderino. Nelle considerazioni del Senato francese, tale struttura potrebbe ispirarsi al modello della COSAC (un massimo di sei parlamentari per Stato membro; una riunione per semestre; delegazione del Parlamento europeo composta da sei deputati). L'organizzazione e la

---

<sup>6</sup> Si tratta di missioni umanitarie e di soccorso, di attività di mantenimento della pace e di missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

segreteria di tale struttura sarebbero a carico dei Parlamenti nazionali sulla base di una rotazione semestrale.

Il 4 maggio 2010 la Commissione affari esteri del Parlamento europeo ha avviato una discussione sul futuro del controllo parlamentare dopo la soppressione della Assemblea parlamentare UEO.

Il relatore on. *Duff* (Alde-UK) ha presentato un documento nel quale si avanzano tre ipotesi in merito alla possibile articolazione del controllo parlamentare sulla politica di difesa dell'UE che associ il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali:

- A) organizzare incontri interparlamentari (secondo il modulo dei *joint parliamentary meeting*);
- B) istituire una sorta di COSAC specializzata su politica estera, di sicurezza e di difesa comune;
- C) organizzare tre incontri all'anno a livello di Commissioni parlamentari omologhe del Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Nell'ambito della Commissione affari esteri del Parlamento europeo è emerso un generale consenso per lavorare nel quadro della ipotesi sub C. Tale questione è esaminata anche all'interno del gruppo di pilotaggio per le relazioni con i Parlamenti nazionali costituito dentro il Parlamento europeo, anche in vista della Conferenza dei Presidenti di Stoccolma.

La Commissione affari esteri ha deciso che sottoporrà al Presidente del Parlamento europeo Buzek la proposta di istituire un gruppo di lavoro in seno alla sottocommissione difesa e sicurezza della Commissione affari esteri, valutando la possibilità di associare ai lavori del gruppo anche rappresentanti dei Parlamenti nazionali.

La citata posizione del Senato francese è stata riproposta durante la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE tenutasi a Stoccolma nel maggio scorso. Nel corso del dibattito, molti dei Presidenti intervenuti hanno concordato sulla esigenza di individuare le soluzioni idonee ad assicurare un'efficace partecipazione dei Parlamenti nazionali; allo stesso tempo, sono emerse forti e diffuse perplessità sull'ipotesi di istituire strutture ad hoc. Il Presidente del Parlamento europeo si è offerto di ospitare discussioni regolari in materia di PESC e PSDC.

Nel corso della Conferenza di Stoccolma, i Presidenti dei Parlamenti dell'UE hanno chiesto alla Presidenza entrante (Belgio) di proseguire le discussioni sull'argomento con l'obiettivo di raggiungere un accordo per la prossima Conferenza dei Segretari generali.

La stessa Assemblea dell'UEO, riunita in sessione plenaria, ha approvato una risoluzione il 15 giugno 2010 in cui concorda di continuare il suo lavoro finché resta in vigore il trattato di Bruxelles e invita i Parlamenti nazionali e il Consiglio dell'UE a promuovere un modello credibile di controllo interparlamentare, attraverso la creazione di un organo parlamentare con strutture permanenti.

Sull'argomento si sono espressi **la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica** che, rispettivamente il 15 e 16 settembre 2010, hanno approvato una mozione di analogo contenuto, sottoscritta dai rappresentanti di diversi gruppi parlamentari. Nelle mozioni si prospetta l'opportunità di istituire una

Conferenza interparlamentare per la politica estera, di difesa e sicurezza europea, composta dalla Commissione affari esteri del Parlamento europeo e da delegazioni dei Parlamenti dei paesi membri e candidati dell'UE – costituite di norma da membri delle Commissioni competenti per gli affari esteri, per la difesa e gli affari europei - con sede a Bruxelles e dotata di strutture operative leggere. La Conferenza, che dovrebbe essere copresieduta dal presidente della Commissione esteri del Parlamento europeo e, a turno, da uno dei presidenti delle Commissioni esteri dei Parlamenti nazionali che compongono la Conferenza, di dovrebbe riunire ordinariamente almeno due volte l'anno. Con la mozione in questione, la Camera e il Senato impegnano il Governo a promuovere la proposta sopra indicata e, sulla base di essa, a favorire la ricerca della soluzione più efficace.

### **Le missioni dell'UE attivate nell'ambito della PESD**

Nel settore della gestione delle crisi sono **attualmente operative**, nell'ambito della PESD, le seguenti missioni dell'UE:

#### Balcani occidentali

- la **missione di polizia** dell'Unione europea in **Bosnia-Erzegovina (EUPM)**, istituita con l'azione comune 2002/210/PESC dell'11 marzo 2002 e lanciata il 1 gennaio 2003. L'8 dicembre 2009 il Consiglio ha prorogato la missione fino al 31 dicembre 2011;
- la **missione militare** in **Bosnia-Erzegovina (EUFOR-Althea)**, istituita con l'azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004 e lanciata il 2 dicembre 2004. Rilevando che la situazione in Bosnia-Erzegovina, sotto il profilo della sicurezza, si è positivamente evoluta, il 27 febbraio 2007 l'Unione europea ha provveduto ad una **riconfigurazione** della missione, riducendo le dimensioni del contingente EUFOR a 2500 unità circa. Il Consiglio del 25 gennaio 2010, nel ricordare i progressi compiuti nell'espletamento del suo mandato, in particolare il completamento degli obiettivi militari e di stabilizzazione, ha deciso di fornire un sostegno non esecutivo al rafforzamento delle capacità locali ed alla formazione, nel quadro dell'operazione ALTHEA. Il mandato esecutivo dell'operazione proseguirà in accordo con la risoluzione 1895 del 2009 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Nelle sue conclusioni, il Consiglio ha affermato che l'UE è pronta a mantenere una presenza militare sul posto, se necessario dopo il 2010, sulla base di un mandato dell'ONU. Il Consiglio del 26 aprile scorso ha espresso soddisfazione per i progressi nell'attuazione dei nuovi compiti dell'operazione in materia di *capacity building* e formazione e ha sottolineato l'importanza di continuare a fornire - da parte

degli Stati membri - le necessarie risorse per il mandato esecutivo dell'operazione;

- la **missione EULEX Kosovo**, istituita con l'azione comune 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008 e lanciata il 16 febbraio 2008, per una durata iniziale di due anni, con lo scopo di assistere le autorità kosovare nella costruzione dello stato di diritto. La missione è pienamente operativa dal 6 aprile 2009.

Si ricorda inoltre la **missione di controllo della frontiera EU BAM** Moldavia e Ucraina (in particolare nella regione della Transnistria), istituita con l'azione comune 2005/776/PESC del 7 novembre 2005, con un mandato iniziale di due anni e prorogata fino al 31 dicembre 2009.

#### Medio Oriente

- la **missione EUJUST Lex**, per la **formazione di magistrati e funzionari di polizia iracheni** al di fuori dall'Iraq, istituita con l'azione comune 2005/190/PESC del 7 marzo 2005 e operativa dal 1°luglio 2005. Il 14 maggio 2010 il Consiglio ha deciso di prorogare la missione fino al **30 giugno 2011**;
- la **missione di polizia per i territori palestinesi (Eupol Copps)**, istituita con l'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005, in vigore dal 1° gennaio 2006 con una durata iniziale di tre anni;
- la **missione di controllo di frontiera** al valico di **Rafah**, tra Gaza e l'Egitto (EU BAM Rafah), istituita con l'azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005. Allo stato attuale, in conseguenza della situazione di Gaza, la missione è temporaneamente sospesa, in attesa di riprendere al più presto le attività non appena le condizioni lo consentano.

#### Africa

- la **missione di sostegno alla riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (EUSEC Congo)**, istituita con azione comune 2005/355/PESC del 2 maggio 2005 e lanciata il 12 giugno 2006. Il mandato della missione scade al momento il 30 settembre 2012;
- la missione navale ARTEMISIA pienamente operativa dal febbraio 2009 per contrastare le azioni di pirateria al largo della costa somala. Il mandato scade il 31 dicembre 2012.
- Il 31 marzo 2010 – con procedura scritta – il Consiglio ha adottato la **decisione 2010/197/PESC** fissando per il 7 aprile il **lancio della missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale (EUTM Somalia)**. L'obiettivo generale di EUTM Somalia è quello di contribuire al rafforzamento del Governo federale di transizione e di favorire lo sviluppo sostenibile del settore di sicurezza somalo. La formazione delle forze di sicurezza dovrebbe iniziare a maggio.



La missione avrà sede in Uganda - dove le forze somale vengono già addestrate - anche per facilitare il coordinamento delle azioni UE con la missione dell'Unione Africana in Somalia (AMISOM). La missione sarà condotta in stretto coordinamento con gli altri partner, inclusi il Governo di transizione somalo, l'Uganda, le Nazioni Unite e gli USA

### Asia

- la **missione di polizia EUPOL Afghanistan**, istituita con l'azione comune (2007/369/PESC) del 30 maggio 2007. La missione, intende contribuire alla formazione, in Afghanistan, di un servizio di polizia efficiente, che operi nel rispetto del diritto e in accordo con gli standard internazionali e che sia in grado di rispondere al bisogno di sicurezza dei cittadini. A tal fine essa coinvolge 160 esperti nei settori del diritto, dell'attività di polizia e della giustizia, con compiti di formazione e consulenza. Il mandato scade il 31 maggio 2013.

### Caucaso

- la **missione di vigilanza** dell'Unione europea in Georgia, (**EUMM Georgia**) istituita con azione comune 2008/736/PESC del Consiglio del 15 settembre 2008. A breve termine, l'obiettivo è quello di verificare sul posto l'applicazione integrale dell'**accordo in sei punti**, raggiunto il 12 agosto 2008 grazie alla mediazione della Presidenza francese dell'Unione europea<sup>7</sup> e delle successive misure di attuazione; a lungo termine la missione contribuirà alla stabilizzazione della Georgia e della regione limitrofa. Il mandato scade il 14 settembre 2011.

---

<sup>7</sup> I 6 punti dell'accordo di pace hanno previsto: impegno di **non ricorrere alla forza**; **cessazione definitiva delle ostilità**; concessione del **libero accesso all'aiuto umanitario**; **ritiro delle forze militari georgiane** nel luogo di accuartieramento abituale; **ritiro delle forze militari russe** sulle linee precedenti allo scoppio delle ostilità. In attesa di un meccanismo internazionale, le forze di pace russe porranno in atto ulteriori misure di sicurezza; **apertura di discussioni internazionali** sulle modalità per la creazione di condizioni di sicurezza e stabilità in Abkhazia e in Ossezia del Sud. L'**8 settembre 2008**, nell'ambito di incontri tra una delegazione dell'UE e i presidenti di Russia e Georgia è stata concordata una tabella di marcia relativa all'attuazione del piano.



## IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UE

In virtù del processo di allargamento, che costituisce sin dalle origini un elemento chiave del progetto europeo, l'Unione europea è passata dagli originali 6 **Stati membri** (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi bassi) agli attuali **27**. Gli allargamenti si sono verificati: nel 1973 (con l'ingresso di Danimarca, Irlanda e Regno Unito); nel 1981 (con l'ingresso della Grecia); nel 1986 (con l'ingresso di Portogallo e Spagna); nel 1995 (con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia); nel 2004, con l'adesione di **Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria**. A partire dal 1° gennaio 2007 anche **Bulgaria e Romania** hanno aderito all'Unione europea.

Al momento i **paesi candidati sono quattro, Croazia, Turchia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia ed Islanda**. I primi due paesi hanno avviato i negoziati di adesione nel 2005; per quanto riguarda il terzo, il 14 ottobre 2009 la Commissione ha presentato la raccomandazione favorevole all'apertura dei negoziati, su cui si esprimerà il Consiglio. Il 27 luglio 2010 sono stati avviati ufficialmente i negoziati di adesione con l'Islanda. Si ricorda inoltre che **Albania** (28 aprile 2009), **Montenegro** (15 dicembre 2008) e **Serbia** (22 dicembre 2009) hanno avanzato **richiesta di adesione all'UE**. Come concordato già in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Feira il 19 e 20 giugno 2000, i paesi dei Balcani occidentali sono "candidati potenziali all'adesione all'Unione europea".

Il 14 ottobre 2009 la Commissione ha presentato l'annuale pacchetto allargamento, composto dalla comunicazione **Strategia dell'allargamento 2009-2010** (COM (2009) 533), e dalle relazioni sui progressi compiuti dai singoli paesi, candidati e potenziali candidati.

Tra le **maggiori sfide** tuttora da affrontare nell'ambito del processo di avvicinamento dei diversi paesi all'UE, la Commissione segnala il **rispetto dello stato di diritto, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato nonché il miglioramento delle capacità amministrative**. La Commissione rileva anche che, a suo parere, i **temi bilaterali non dovrebbero condizionare l'andamento del processo di allargamento**, ma dovrebbero essere risolti dalle parti coinvolte a livello bilaterale. Per quanto riguarda gli strumenti a disposizione per aiutare i paesi a superare le sfide ancora da affrontare, la Commissione segnala in particolare:

- il **regime di esenzione dei visti**, a partire dal 2010<sup>8</sup>. Secondo la Commissione ciò rappresenterà un importante contributo ai contatti tra i popoli e dimostrerà ai cittadini dei paesi interessati che le riforme ispirate dalla prospettiva europea producono vantaggi tangibili;

---

<sup>8</sup> Dal 19 dicembre 2009 i cittadini di ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia possono viaggiare senza visto nell'area Schengen.

- il **miglioramento della qualità del processo di preadesione**, attraverso l'imposizione di rigorosi parametri per l'apertura e la chiusura dei capitoli negoziali;
- la **partecipazione più intensa delle organizzazioni della società civile**, che rafforza la qualità della democrazia e contribuisce alla riconciliazione. Il coinvolgimento di tali organizzazioni nelle riforme intraprese dai paesi interessati dall'allargamento contribuisce alla qualità del processo di adesione e aumenta il sostegno pubblico all'adesione;
- una **migliore comunicazione con il pubblico**, che – come anticipato - è uno dei principi chiave del consenso rinnovato sull'allargamento. Per il buon esito del processo di allargamento secondo la Commissione è essenziale ascoltare i cittadini dei paesi membri e rispondere alle loro preoccupazioni e alle loro domande.

In merito ai risultati raggiunti, la Commissione ricorda: il miglioramento della cooperazione regionale nell'Europa sud orientale; il processo di liberalizzazione dei visti in corso con i paesi dei Balcani occidentali; la ripresa dei negoziati con la Croazia, dopo la conclusione della controversia con la Slovenia; il sostanziale rispetto degli standard internazionali nel corso delle elezioni svoltesi in Albania e Montenegro, paesi che tuttavia devono ulteriormente rafforzare lo stato di diritto; la fase decisiva in cui sono entrati i negoziati tra comunità greco cipriota e turco cipriota per trovare una soluzione definitiva all'assetto dell'isola di Cipro.

### ***La risoluzione del Parlamento europeo***

Sulla comunicazione della Commissione, il 26 novembre 2009 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione presentata dal presidente della commissione affari esteri, Gabriele Albertini, in cui ribadisce il suo **fermo impegno in favore della politica di allargamento**, giudicandola "una delle politiche più riuscite dell'UE" che "ha recato benefici sia ai vecchi che ai nuovi Stati membri".

Allo stesso tempo, il Parlamento europeo invita le istituzioni UE "ad analizzare e a potenziare la **capacità di integrazione** dell'Unione europea" e ritiene imperativo che i paesi candidati così come l'Unione europea mantengano fermo l'impegno al **rispetto pieno e rigoroso di tutti i criteri per l'adesione** stabiliti al Consiglio europeo di Copenhagen del 21 e 22 giugno 1993.

Per mantenere il sostegno dei cittadini dell'UE a favore di ulteriori allargamenti e l'impegno dei cittadini dei paesi candidati nei confronti della prosecuzione delle riforme, il Parlamento europeo ritiene "indispensabile" fornire loro informazioni chiare ed esaurienti sui benefici e sulle implicazioni di tale politica. Invitando la Commissione e gli Stati membri ad adoperarsi in tal senso, il PE considera altrettanto essenziale ascoltare i cittadini e rispondere alle loro preoccupazioni e alle loro domande.

Nel sottolineare poi che lo stato di diritto rappresenta una delle condizioni primarie per l'adesione all'UE, il Parlamento europeo plaude agli sforzi compiuti per l'attuazione delle riforme, ma sollecita alcuni paesi a intensificare i loro sforzi nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Parimenti, gli eurodeputati rilevano con preoccupazione che in alcuni paesi - come i Balcani occidentali e la Turchia - la libertà d'espressione e dei media non viene ancora rispettata appieno e li invitano quindi ad istituire quadri giuridici appropriati.

Inoltre, il PE:

- **sottolinea l'importanza di relazioni di buon vicinato** come presupposto della stabilità e della cooperazione regionali e di un processo di allargamento che proceda senza ostacoli; invita pertanto tutti i paesi interessati ad adoperarsi al massimo per risolvere nelle fasi iniziali del processo di allargamento i disaccordi con i paesi loro vicini;
- invita tutti i paesi interessati a compiere un **maggiore sforzo nel campo dei diritti delle donne e della parità tra i sessi**, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la violenza di genere, la promozione dell'accesso ai rimedi giurisdizionali per le discriminazioni di genere e l'incoraggiamento della partecipazione politica delle donne;
- considera essenziale incoraggiare una **maggiore partecipazione della società civile e delle organizzazioni non governative (ONG)** a livello sia centrale che locale e migliorare il sostegno e i finanziamenti alle ONG, favorire la loro partecipazione alla pianificazione e all'utilizzazione dello strumento per la società civile creato nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione (IPA), nonché migliorare il dialogo sociale sul mercato del lavoro;
- invita i paesi della regione a compiere maggiori sforzi per **migliorare la situazione delle minoranze etniche**, in particolare dei rom; sottolinea che i rom sono sovente vittime di discriminazione e in particolare che la loro partecipazione ai processi decisionali, al mercato del lavoro e al sistema scolastico ufficiale dovrebbe essere considerevolmente incrementata;
- sollecita tutti i paesi ad adottare o ad applicare efficacemente, quanto prima possibile, **provvedimenti legislativi sul divieto di discriminazione**, specialmente alla luce del fatto che molti casi di minacce, aggressioni, intimidazioni o discriminazioni ai danni di persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali non vengono denunciati e perseguiti.

## **Le fasi del processo di adesione**

In base all'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea, ogni **paese europeo** può presentare richiesta di adesione se rispetta i **valori di libertà, democrazia, Stato di diritto, uguaglianza, tutela dei diritti umani** (compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze) **e della dignità umana**, valori che sono comuni agli Stati membri. Il medesimo articolo stabilisce che sulla richiesta di adesione il Consiglio si esprime all'unanimità, previa consultazione della

Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. A conclusione di tale procedura, è il Consiglio europeo ad attribuire lo *status* di **paese candidato**.

L'**apertura formale dei negoziati** tra gli Stati membri e lo Stato candidato avviene **sulla base di una decisione in tal senso del Consiglio europeo** e dopo l'approvazione del mandato negoziale da parte del Consiglio. All'apertura formale dei negoziati segue la fase di *screening* - preliminare all'avvio dei negoziati tecnici veri e propri - cui partecipano esperti della Commissione e dello Stato interessato. L'obiettivo dello *screening* è quello di esaminare la legislazione del paese candidato sotto il profilo della compatibilità con l'*acquis* comunitario<sup>9</sup> e di tracciare, settore per settore, un itinerario per il suo recepimento. L'*acquis* comunitario è suddiviso in capitoli<sup>10</sup>, organizzati per materia, su ciascuno dei quali ha luogo un negoziato separato.

Una volta che, a seguito dei negoziati, tutti i capitoli siano stati positivamente esaminati, il risultato dei negoziati confluisce in un **progetto di trattato di adesione**, in cui sono riportati le scadenze e gli accordi provvisori, nonché i dettagli sugli accordi finanziari ed eventuali clausole di salvaguardia. Se ottiene il consenso di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, il trattato viene firmato dal paese candidato e dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, quindi sottoposto a **ratifica** negli Stati membri e nel paese candidato in base alle rispettive norme costituzionali. Dopo la firma del trattato di adesione, il paese candidato diventa "**Stato aderente**" e può beneficiare di una serie di diritti provvisori prima di diventare Stato membro dell'UE. Può esprimere osservazioni su progetti di proposte, comunicazioni, raccomandazioni o iniziative dell'UE e acquisisce lo status di "osservatore attivo" in seno agli organi e alle agenzie dell'Unione, con diritto di espressione ma non di voto. È al termine del processo di ratifica, con l'entrata in vigore del trattato di adesione alla data prevista, che lo Stato aderente diventa a tutti gli effetti Stato membro dell'UE.

---

<sup>9</sup> L'"*acquis* comunitario" corrisponde alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea. Esso è in costante evoluzione ed è costituito: dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati; dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione; dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune; dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni; dagli accordi internazionali conclusi dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

<sup>10</sup> Con i negoziati di adesione di Croazia e Turchia i capitoli sono passati a 35, in luogo dei 31 dei precedenti allargamenti. Essi sono: libera circolazione dei beni; libera circolazione dei lavoratori; diritto di stabilimento e libera fornitura di servizi; libera circolazione dei capitali; appalti pubblici; diritto societario; proprietà intellettuale; concorrenza; servizi finanziari; società dell'informazione; agricoltura e sviluppo rurale; sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria; pesca; trasporti; energia; tassazione; politica economica e monetaria; statistica; politica sociale e occupazione; impresa e politica industriale; reti transeuropee; politica regionale; diritti fondamentali; giustizia, libertà e sicurezza; scienza e ricerca; istruzione e cultura; ambiente; salute e protezione dei consumatori; unione doganale; relazioni esterne; politica estera, di sicurezza e difesa; controllo finanziario; previsioni finanziarie e di bilancio; istituzioni; altre questioni.

L'adesione può essere conseguita soltanto se il paese soddisfa i cosiddetti **criteri di Copenaghen**, stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 e rafforzati dal Consiglio europeo di Madrid del 1995:

- **criteri politici**: istituzioni stabili in grado di garantire democrazia, Stato di diritto, diritti umani e protezione delle minoranze;
- **criteri economici**: economia di mercato funzionante e capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- capacità di fare fronte agli **obblighi derivanti dall'adesione**, ivi compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria;
- adozione dell'**acquis comunitario** e sua effettiva attuazione attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

In aggiunta, come ribadito in particolare in occasione dell'apertura dei negoziati di adesione della Turchia, nei futuri allargamenti si terrà conto anche della **capacità di assorbimento dell'Unione europea**.

Nel corso del processo di adesione, l'Unione europea sostiene gli sforzi di ciascun paese attraverso una **strategia di pre-adesione** che si compone di diversi strumenti e meccanismi, tra i quali la partecipazione ai programmi, ai comitati e alle agenzie dell'UE, il dialogo politico, il programma nazionale di adozione dell'*acquis* comunitario, il cofinanziamento da parte di istituzioni internazionali, l'assistenza di preadesione<sup>11</sup>. Inoltre, il livello di preparazione di ciascun paese è costantemente monitorato dalla Commissione europea, che segue i progressi compiuti sulla strada dell'adesione e suggerisce i settori prioritari di intervento. I risultati dell'attività di monitoraggio e lo stato di attuazione delle riforme vengono resi pubblici attraverso relazioni periodiche.

## **La strategia dell'UE in materia di allargamento**

Come dettagliato nel seguito, la **strategia dell'Unione europea in materia di allargamento è stata definita alla fine del 2006 e resta tuttora valida**.

### ***La strategia presentata dalla Commissione***

L'**8 novembre 2006** la Commissione ha presentato il **documento di strategia 2006-2007 sull'ampliamento**, comprendente una relazione speciale sulla

---

<sup>11</sup> A partire dal 1° gennaio 2007, nel quadro delle nuove prospettive finanziarie (2007-2013), è in vigore un unico strumento di preadesione (denominato IPA) destinato a paesi candidati e precandidati, istituito con il regolamento 1085/2006 del 17 luglio 2006. Il nuovo strumento sostituisce i precedenti Phare (per *institution building* e coesione economica e sociale); ISPA (per ambiente e trasporti) e SAPARD (per lo sviluppo rurale) nonché lo strumento finanziario per la Turchia e il programma CARDS per i paesi balcanici e abbraccia i seguenti settori: sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale, cooperazione transfrontaliera, sviluppo regionale, sviluppo delle risorse umane, sviluppo rurale. La dotazione finanziaria dello strumento di preadesione ammonta a più di 11 miliardi di euro per l'intero periodo.

capacità di integrazione dell'Unione<sup>12</sup>. Nel documento la Commissione ribadisce i tre principi su cui si basa la strategia, già preannunciati nel 2005<sup>13</sup>:

- **consolidamento degli impegni.** Consolidamento significa che l'Unione attua il suo programma di allargamenti rimanendo prudente per quanto riguarda eventuali nuovi impegni, mentre tiene fede a quelli assunti nei confronti dei paesi già coinvolti nel processo;
- **rispetto delle condizioni.** A tutti i paesi candidati, effettivi o potenziali, vengono applicate condizioni giuste, anche se rigorose. Il passaggio a una fase successiva dipende dai progressi compiuti da ogni paese per soddisfare le condizioni fissate per ciascuna tappa del processo di adesione. Questa impostazione permette di consolidare le riforme e di preparare i nuovi Stati membri a rispettare i loro obblighi al momento dell'adesione;
- **migliore comunicazione.** Il successo dell'allargamento presuppone un sostegno da parte di tutti i cittadini dell'UE. Gli Stati membri devono assumersi le loro responsabilità per comunicare informazioni esaurienti su questo processo, evidenziando in particolare i vantaggi che ne conseguono per i cittadini dell'UE. La legittimità democratica rimane un fattore essenziale per il processo di adesione dell'UE. Dal canto suo la Commissione intende promuovere una maggiore trasparenza e, a questo fine, raccomanda di rendere pubblici i principali documenti, quali relazioni di *screening*, parametri di riferimento per l'apertura dei capitoli di negoziato e posizioni comuni finali dell'UE.

Basandosi sull'esperienza acquisita con i precedenti allargamenti, la Commissione propone di migliorare ulteriormente la qualità del processo di adesione adottando le seguenti misure concrete:

- la capacità di integrare paesi specifici sarà valutata in tutte le fasi essenziali del processo di allargamento analizzando, in particolare, l'impatto sulle istituzioni, sul bilancio e sulle politiche dell'UE, segnatamente la politica agricola e le politiche strutturali;
- l'esito del dialogo politico ed economico alimenterà direttamente il processo negoziale;
- si farà un uso più sistematico di parametri di riferimento concreti, in base ai quali saranno decise l'apertura e la chiusura dei negoziati sui singoli capitoli;

---

<sup>12</sup> COM (2006) 649. La relazione speciale fa seguito all'invito rivolto in tal senso dal Consiglio europeo di giugno 2006 in vista del dibattito sull'allargamento programmato per il Consiglio europeo di dicembre 2006.

<sup>13</sup> Documento di strategia del 2005 sull'ampliamento (COM (2005) 561).



- questioni come la riforma giudiziaria, la capacità amministrativa o la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata vanno affrontate nelle prime fasi del processo di adesione.

La **relazione speciale** costituisce parte integrante del documento di strategia sull'ampliamento del 2006. A seguito della richiesta formulata dal Consiglio europeo del giugno 2006, essa è incentrata sui problemi da affrontare a medio e lungo termine per quanto riguarda la capacità dell'UE di integrare nuovi Stati membri.

Dopo avere fatto una panoramica storica sulla capacità di integrare nuovi membri dimostrata dall'Unione europea nel corso dei precedenti allargamenti, la Commissione delinea un metodo di valutazione della **capacità dell'Unione europea in previsione degli allargamenti futuri**, alla luce di tre componenti: istituzioni, politiche comunitarie e bilancio.

Secondo la Commissione, l'Unione deve garantire l'efficienza e la continuità di funzionamento delle **istituzioni** comunitarie e dei processi decisionali, come pure il mantenimento del livello di responsabilità corrispondente alle une e agli altri, sia per l'attuale configurazione dell'UE che in vista di un ulteriore allargamento.

Un più efficace funzionamento dell'Unione europea, secondo la Commissione, è nell'interesse sia dell'Unione allargata che dei potenziali Stati membri per gli anni a venire. Anche con le nuove adesioni, l'Unione deve essere in grado di continuare a garantire lo sviluppo e l'attuazione delle **politiche comuni** in tutti i settori. L'impatto dell'allargamento sulle politiche comunitarie sarà valutato durante tutte le fasi essenziali del processo. In futuro, i pareri della Commissione sulle domande di adesione di ciascun paese candidato comprenderanno una valutazione dell'impatto dell'adesione del paese interessato sulle politiche dell'UE. Tale valutazione verrà presa in considerazione nel quadro di definizione del mandato per i negoziati di adesione.

La relazione sottolinea che l'Unione deve essere in grado di continuare a **finanziare le politiche comunitarie** in modo sostenibile, perciò l'impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell'UE sarà oggetto di una scrupolosa disamina nel corso dell'intero processo dell'allargamento. I pareri della Commissione sulle domande di adesione di ciascun paese candidato forniranno una stima circa il corrispondente impatto sul bilancio comunitario.

### ***Le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2006***

La comunicazione sulla strategia futura ha costituito la base del dibattito sull'allargamento che si è tenuto in occasione del Consiglio europeo di dicembre 2006, che ha riguardato **tutti gli aspetti relativi a ulteriori allargamenti**, ivi compresa la capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri, nonché i modi di migliorare la qualità del processo di allargamento, sulla base delle positive esperienze finora acquisite. Nelle conclusioni adottate sull'argomento, il Consiglio europeo "conviene che la strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità e comunicazione, combinata con la capacità dell'UE di integrare

nuovi membri, rappresenta la base di un rinnovato consenso sull'allargamento". Nel confermare che l'UE mantiene i suoi impegni riguardo ai negoziati in corso, il Consiglio europeo ha convenuto sui miglioramenti proposti dalla Commissione riguardo a gestione e qualità dei negoziati ed ha sottolineato che il ritmo dell'allargamento deve tener conto della **capacità dell'Unione europea di assorbire nuovi paesi**. A tale scopo, il Consiglio europeo invita la Commissione a fornire valutazioni di impatto sulle principali politiche europee nelle fasi cruciali del processo di adesione e, in particolare, nella predisposizione del parere sulla domanda di adesione dei singoli paesi.

#### ***La posizione del Parlamento europeo***

Il **13 dicembre 2006** il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla comunicazione della Commissione concernente la **strategia di allargamento e le sfide principali per il periodo 2006-2007**, in cui precisa che **ogni futuro processo di allargamento richiederà un'analisi più approfondita rispetto al passato** relativamente alla capacità d'integrazione dell'Unione, dal punto di vista istituzionale, finanziario e politico. Nel riconoscere che si possono sempre trarre insegnamenti dalle passate esperienze, il Parlamento europeo ritiene che negli allargamenti precedenti non sia stata rivolta sufficiente attenzione, nelle fasi iniziali, ai progressi nel campo della giustizia, della corruzione e dei diritti fondamentali.

Si segnala infine che il Parlamento europeo è tornato sui temi dell'allargamento il **24 aprile 2007**, approvando una risoluzione sull'**impatto dei futuri allargamenti sull'efficacia della politica di coesione**. Secondo il PE la capacità d'integrazione dell'Unione europea significa soprattutto che essa deve essere in grado, alla luce della realtà di bilancio, di perseguire l'obiettivo della coesione sociale, economica e territoriale, evitando che le nuove adesioni compromettano l'ammissibilità ai fondi regionali delle attuali regioni beneficiarie. Nel quadro dei prossimi ampliamenti, il Parlamento europeo invita quindi la Commissione a **calcolare** periodicamente, in modo differenziato a seconda di ciascuno Stato, la **spesa di politica regionale che l'UE sosterebbe e le conseguenze che ne deriverebbero per l'attuale ammissibilità al sostegno delle regioni**.

## **IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA NELL'AMBITO DEL CONFLITTO MEDIO-ORIENTALE**

La risoluzione del conflitto arabo-israeliano è una priorità strategica per l'Unione europea.

L'obiettivo dell'UE è una **soluzione a due Stati**, con uno **Stato palestinese** indipendente e democratico, che coesista accanto ad **Israele** e agli altri vicini.

L'UE ritiene inoltre che la pace in Medio Oriente richieda una soluzione complessiva; ha dunque salutato con favore l'annuncio del maggio 2008 della **ripresa di negoziati di pace tra Siria e Israele**, con la mediazione turca, (al momento sospesi) e nel dicembre 2008 ha espresso la speranza che dialoghi di pace siano possibili anche tra Israele e Libano. L'UE ha inoltre molto apprezzato l'iniziativa araba di pace, come un passo ulteriore verso il processo di pace in Medio Oriente poiché offre la base di relazioni pacifiche e normalizzate tra Israele e tutti i 22 membri della Lega araba.

La posizione dell'UE è stata ribadita dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, in occasione della visita ufficiale in Medio Oriente del 30 settembre e 1° ottobre scorso. Obiettivo della visita manifestare l'impegno dell'UE in favore del proseguimento dei negoziati diretti in corso, dopo la decisione di Israele di non estendere la moratoria agli insediamenti.

In tale contesto, l'Unione europea ha intrapreso diverse attività di natura politica e pratica a sostegno del processo di pace.

### **La posizione dell'UE in merito al conflitto in Medio Oriente**

L'UE ritiene che il futuro Stato palestinese debba avere confini sicuri e riconosciuti. Ciò dovrebbe essere realizzato attraverso il **ritiro dai territori occupati nel 1967**, se necessario con modificazioni minime e concordate, in conformità con le risoluzioni 242, 338, 1397, 1402 e 1515 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e i principi del processo di Madrid.

Nel dicembre 2008 l'UE ha confermato la sua **preoccupazione** per l'accelerazione dell'espansione degli **insediamenti israeliani nei territori occupati**. Tale espansione pregiudica il risultato dei negoziati sullo status finale e minaccia il raggiungimento di una soluzione a due stati. L'UE ritiene che la costruzione di insediamenti ovunque nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est, sia illegale alla luce del diritto internazionale.

L'UE ritiene che i negoziati di pace dovrebbero includere la soluzione di tutte le questioni relative allo **status di Gerusalemme**. L'UE sostiene l'attività di *institution buiding* a Gerusalemme est, in particolare nei settori della salute, istruzione e giustizia.

L'UE sostiene una soluzione equa e concordata sulla questione dei rifugiati palestinesi. A partire dal 1971 l'UE ha fornito un significativo sostegno all'attività delle agenzie che garantiscono servizi vitali ai rifugiati palestinesi e si impegna ad adeguare tale sostegno in ragione della soluzione della questione.

Per quanto riguarda la sicurezza, l'Unione europea ha condannato in più occasioni senza riserve il terrorismo, la violenza o il suo incitamento e ritiene che gli attacchi terroristici contro Israele non abbiano alcuna giustificazione.

A tale proposito si ricorda che l'UE ha incluso Hamas, Jihad islamica e altri gruppi palestinesi nelle liste di organizzazioni terroristiche al bando. L'Unione europea riconosce il diritto di Israele di proteggere i suoi cittadini da questi attacchi, ma sottolinea il fatto che il Governo israeliano nell'esercitare questo diritto dovrebbe agire nel rispetto del diritto internazionale, evitando di assumere iniziative che aggravino la situazione umanitaria e economica dei palestinesi. Secondo l'UE, l'assunzione della piena responsabilità della sicurezza da parte dell'Autorità palestinese nelle aree poste sotto la sua giurisdizione è un test importante per l'autorità stessa. Pertanto l'UE richiede che ciò avvenga urgentemente per dimostrare la determinazione dell'Autorità palestinese nella lotta contro la violenza estremista e gli attacchi terroristici pianificati e condotti da individui o gruppi.

Sugli specifici sviluppi del processo di pace in Medio Oriente si sono espresse in più occasioni le diverse istituzioni europee.

L'intervento più recente risale al 16 settembre scorso, **il Consiglio europeo** ha approvato una dichiarazione sul processo di pace in Medio Oriente in cui si compiace per l'avvio di negoziati diretti tra Israele e Autorità palestinese e ribadisce che tali negoziati dovrebbero condurre ad una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, che vivano fianco a fianco, in condizioni di pace e sicurezza. Nell'invitare entrambe le parti a rispettare gli impegni precedentemente assunti e ad adoperarsi per creare un ambiente propizio ai negoziati, il Consiglio europeo ricorda che gli insediamenti sono illegali secondo il diritto internazionale e chiede una proroga della moratoria decisa da Israele nonché la completa cessazione di ogni atto di violenza, in particolare per quanto riguarda lanci di razzi e attentati terroristici. Il Consiglio europeo ribadisce l'impegno dell'UE, insieme ai partner del quartetto, per favorire risultati positivi dei negoziati e pone in rilievo la fondamentale importanza di proseguire la costruzione dello Stato palestinese. Perché la pace sia sostenibile, è inoltre indispensabile trovare una soluzione duratura per Gaza, che tenga conto delle legittime preoccupazioni di Israele in materia di sicurezza. Il Consiglio europeo chiede al governo israeliano la piena attuazione delle recenti misure annunciate

e l'adozione di misure complementari per consentire la ricostruzione e la ripresa economica di Gaza.

A proposito di Gaza, il Consiglio europeo rammenta le conclusioni del Consiglio del 14 giugno scorso, in cui l'UE ritiene insostenibile la situazione di Gaza e inaccettabile la politica di chiusura continuativa e chiede l'apertura immediata, durevole e incondizionata dei valichi per consentire il flusso di aiuti umanitari, merci e persone verso e da Gaza.

Il Consiglio deplora inoltre i continui lanci di razzi e sollecita tutti i responsabili a prendere misure immediate e concrete per interrompere ed impedire tali atti di violenza. Il Consiglio invita coloro che tengono prigioniero il soldato israeliano rapito, Gilad Shalit, a liberarlo senza indugio. Hamas deve inoltre consentire l'accesso incondizionato del Comitato Internazionale della Croce Rossa e por fine alle interferenze con le operazioni delle organizzazioni non governative e delle agenzie delle Nazioni Unite a Gaza.

L'UE è pronta a contribuire all'attuazione di un meccanismo basato sull'accordo del 2005 sulla circolazione e l'accesso che consenta la ricostruzione di Gaza e la rinascita della sua economia. A tal fine l'accesso completo e regolare tramite i valichi terrestri, e possibilmente via mare, sulla base di un elenco di merci vietate, dovrebbe essere l'obiettivo principale, pur prevedendo nel contempo un controllo rigoroso sulla destinazione delle merci importate.

## **Le iniziative dell'UE in favore del processo di pace**

Il sostegno al processo di pace è fornito dall'UE attraverso diverse iniziative.

L'UE contribuisce a **facilitare il processo di pace** attraverso incontri regolari con i principali soggetti coinvolti e visite dei leader dell'UE in Medio Oriente nonché mediante le attività dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, e del Rappresentante speciale per il processo di pace, Marc Otte.

Marc Otte è stato nominato Rappresentante speciale dell'UE per il **processo di pace in Medio Oriente**.

L'UE è uno dei partner del "**Quartetto internazionale**" (insieme a Stati Uniti, Federazione russa e Nazioni Unite) che il 30 aprile 2003 ha presentato la **road map** per il processo di pace formalmente accettata dal Governo israeliano e dall'Autorità palestinese.

### **Sostegno alle riforme politiche ed economiche**

L'UE ha sostenuto il **processo di riforme politiche ed economiche** avviato dall'**Autorità palestinese** fornendo, oltre alle risorse finanziarie, anche l'assistenza tecnica in materia di *institution-building*. In questo contesto si segnala che il **5 ottobre 2005** la **Commissione** ha presentato la **comunicazione** "La cooperazione UE-Palestina oltre il disimpegno: verso una soluzione a due Stati" (COM (2005) 458), seguita alla fine del 2007 da un documento congiunto predisposto dall'Alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, e dal

Commissario europeo per le relazioni esterne e la politica di vicinato, Benita Ferrero-Waldner. L'obiettivo è quello di attuare una strategia di medio termine per sfruttare le nuove opportunità offerte dal ritiro di Israele da Gaza, assicurando la fattibilità politica ed economica del futuro stato palestinese:

- in merito alla **fattibilità politica**, si richiedono il rafforzamento della legittimità e dell'affidabilità delle strutture amministrative, particolarmente per quanto riguarda i settori sanità istruzione e giustizia; la promozione dello stato di diritto; il miglioramento in termini di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; il coinvolgimento della società civile; l'istituzione di forze di polizia moderne e democratiche;
- in merito alla **fattibilità economica**, si richiedono lo sviluppo di relazioni commerciali e bilaterali; la ricostruzione e riabilitazione della striscia di Gaza e dei territori occupati; la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti privati; il miglioramento nella gestione della finanza pubblica.

### **Assistenza finanziaria**

L'UE è il **maggior donatore dell'Autorità palestinese** ed un importante partner economico di Israele, Egitto, Giordania, Libano e Siria. La cooperazione bilaterale in campo economico e finanziario con tutte le parti coinvolte nel processo di pace, fornita nell'ambito di diversi strumenti di cooperazione, si prefigge di porre le condizioni per la pace, la stabilità e la prosperità della regione.

L'assistenza finanziaria da parte dell'UE è cominciata già nel 1971, con il primo contributo al bilancio dell'**Ufficio di assistenza delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina in Medio Oriente (UNRWA)**. A partire dal 1986 inoltre l'UE ha garantito **l'accesso preferenziale ai prodotti** provenienti dai territori occupati.

Successivamente alla conclusione degli Accordi di Oslo del settembre 1993, l'Unione europea ha dato inizio a un **programma speciale** per sostenere il Processo di pace in Medio Oriente e lo sviluppo della società palestinese. Tra il 1994 e il 2002 l'UE ha fornito circa 1 miliardo di euro in contributi e prestiti<sup>15</sup> e ulteriori 500 milioni di euro all'UNRWA. L'assistenza unilaterale fornita dagli Stati membri dell'UE ammonta a circa 2,5 miliardi di euro per lo stesso periodo.

Se si considera **l'aiuto pro-capite**, i palestinesi sono tra i principali destinatari degli aiuti dell'UE nel mondo e l'Unione europea è il principale donatore per la popolazione palestinese.

Tra il 2003 e il 2005 l'UE ha messo a disposizione in totale 750 milioni di euro dal bilancio comunitario, fissando annualmente il contributo finanziario, a causa della volatilità della situazione.

---

<sup>15</sup> Tra il novembre 2000 e la fine del 2002 la Commissione europea ha fornito assistenza finanziaria in forma di aiuto diretto al bilancio palestinese. Nel 2003 l'Ufficio europeo antifrode (OLAF) ha avviato un'indagine per verificare se tali fondi siano stati utilizzati per finanziare attività illegali o attacchi terroristici. Il 17 marzo 2005, a conclusione dell'indagine, l'OLAF ha reso noto che non vi sono prove del collegamento tra fondi dell'UE e terrorismo.

Nel 2006, a causa dell'evoluzione della situazione politica e del deterioramento della situazione socio-economica nei Territori palestinesi, l'assistenza è stata destinata totalmente ad **aiuti umanitari e di emergenza**. In totale sono stati messi a disposizione della popolazione palestinese 329 milioni di euro dal bilancio dell'UE così ripartiti: 105 milioni al meccanismo temporaneo internazionale (TIM)<sup>16</sup> per l'assistenza diretta alla popolazione palestinese; 40 milioni di euro per la fornitura di combustibile; 184 milioni in aiuti per i rifugiati, sicurezza alimentare e aiuti umanitari.

Con la formazione del governo di unità nazionale nel 2007, l'UE ha ripreso gli aiuti diretti all'Autorità palestinese, con un contributo totale di 550 milioni di euro per il 2007, di 496 milioni di euro per il 2008 e di 440 per il 2009. Di questi ultimi, 235 milioni di euro sono stati stanziati tramite il **PEGASE**, il meccanismo europeo che a partire dal 1° febbraio 2008 ha sostituito il TIM per sostenere il piano triennale di riforma e sviluppo presentato dal primo ministro dell'Autorità palestinese, Salam Fayyad, in occasione della conferenza internazionale di Parigi di dicembre 2007.

Per quanto riguarda il 2010 fino ad ora sono già stati messi a disposizione dall'UE 437 milioni di euro, cui si aggiungono i 255 milioni di euro degli Stati membri.

### ***Missioni di peace-keeping***

Tra le altre iniziative specifiche avviate dall'Unione europea si segnala, a partire dal novembre 2005 e dietro richiesta delle parti, la **missione di controllo di frontiera** al valico di **Rafah, tra Gaza e l'Egitto**, EU BAM Rafah, istituita con l'azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005. Il rapido avvio di EU BAM Rafah - sotto la guida del Generale Pietro Pistolese (Carabinieri) - ha consentito l'apertura del valico il 25 novembre 2005.

La missione ha l'incarico di monitorare, verificare e valutare attivamente i risultati conseguiti dall'Autorità palestinese, sviluppare le capacità palestinesi relativamente a tutti gli aspetti della gestione delle frontiere a Rafah e contribuire a mantenere il collegamento tra le autorità palestinesi, israeliane ed egiziane riguardo alla gestione del valico. La missione che si sarebbe dovuta concludere il 30 maggio 2008 è stata ulteriormente prorogata fino al 24 maggio 2011. Si segnala inoltre che il 29 aprile 2007 la Commissione europea ha avviato il primo programma di formazione per funzionari di dogana al valico di Rafah. Allo stato attuale, in conseguenza della situazione di Gaza, la missione è temporaneamente sospesa, in attesa di riprendere al più presto le attività non appena le condizioni lo consentano.

Dal 1° gennaio 2006 è attiva anche la **missione UE di polizia** per i **territori palestinesi** (Eupol Copps), istituita con l'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005 per un periodo iniziale di tre anni – e successivamente estesa

---

<sup>16</sup> Il TIM è stato istituito dalla Commissione coerentemente con le indicazioni del Quartetto e le conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2006, con l'obiettivo di alleviare la crisi socio-economica nei territori palestinesi, garantire la fornitura dei servizi sociali pubblici essenziali alla popolazione palestinese e facilitare la ripresa dei trasferimenti palestinesi da Israele.

fino al 31 dicembre 2010 - con l'obiettivo di assistere l'autorità palestinese nella creazione di dispositivi di polizia duraturi ed efficaci .

A partire dall'estate 2006, l'Unione europea contribuisce inoltre in maniera determinante alla **missione UNIFIL delle Nazioni Unite in Libano**.

Inoltre, l'UE ha un ruolo guida nella *Task force* internazionale - di cui fanno parte anche Stati Uniti, Federazione russa, Nazioni Unite, Norvegia, Giappone, Canada, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale - istituita nel giugno 2002 con l'obiettivo di sostenere l'attuazione delle riforme civili palestinesi e di coordinare la comunità internazionale dei donatori.

### **L'Unione europea e la crisi di Gaza**

Nella **sessione del Consiglio del 26 gennaio 2009**, i ministri degli affari esteri dell'UE – dopo aver espresso la loro soddisfazione per la cessazione delle ostilità e aver espresso il proprio pieno sostegno all'iniziativa egiziana in favore di un duraturo cessate il fuoco - hanno concordato di concentrare la risposta dell'UE all'attuale crisi di Gaza sui seguenti punti: **aiuti umanitari** immediati per la popolazione di Gaza; **prevenzione del traffico illecito di armi e munizioni**; **riapertura duratura dei valichi** sulla base dell'accordo del 2005 sulla circolazione e l'accesso; riabilitazione, ricostruzione e **ripresa del processo di pace**. L'UE porterà avanti questa agenda in stretta cooperazione con gli altri partner del Quartetto e gli altri attori regionali e conformemente all'approccio più ampio alla regione, compresi gli sforzi di costruzione dello Stato. Come si legge nelle conclusioni del Consiglio, l'UE sta sviluppando a tale proposito un piano di lavoro.

Nelle sue conclusioni, il Consiglio ha espresso inoltre profondo rammarico per la perdita di vite umane, in particolare vittime civili, causata dal conflitto e ha condannato il bombardamento delle infrastrutture dell'UNRWA (Agenzia delle Nazioni Unite di soccorso e lavori per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente) a Gaza. L'UE è disposta a incrementare il suo contributo in aiuti d'urgenza e continuerà ad appoggiare le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali nei loro sforzi. Nel richiamare le parti al pieno rispetto dei diritti umani e degli obblighi internazionali, ha dichiarato che si seguiranno da vicino le indagini su presunte violazioni del diritto internazionale umanitario.

Per portare aiuti umanitari alle vittime del conflitto e contribuire alla riabilitazione, alla ricostruzione e allo sviluppo economico della Striscia di Gaza, i valichi di frontiera debbono essere riaperti al passaggio di aiuti umanitari, merci e persone. A tale proposito, il Consiglio manifesta la disponibilità dell'UE a riprendere la missione di assistenza alle frontiere (EUBAM Rafah) appena le condizioni lo renderanno possibile e a valutare l'eventualità di estendere la propria assistenza agli altri valichi, come parte del suo impegno complessivo nella regione.



In conclusione, i ministri degli esteri dell'UE hanno invitato le parti a riprendere – con il sostegno della comunità internazionale - l'impegno in favore di una soluzione di pace.

L'Unione europea è intervenuta in più occasioni durante la crisi di Gaza. Il giorno stesso dell'inizio dell'offensiva aerea israeliana verso la striscia di Gaza, **Javier Solana**, Alto rappresentante per la politica estera dell'UE, ha esortato entrambe le parti a cessare ogni azione militare. Precisando che l'UE ha sempre condannato il lancio di missili contro Israele, ha però sottolineato che l'attacco israeliano infligge ai civili palestinesi un costo inaccettabile, peggiora la crisi umanitaria e rende più complicata la ricerca di una soluzione pacifica.

Analoghe preoccupazioni sono state espresse dalla **Presidenza francese dell'UE** e dal **Presidente del Parlamento europeo**, che hanno deplorato l'elevatissimo numero di vittime civili, condannando inoltre «l'uso sproporzionato della forza» e ricordando «che non esiste una soluzione militare a Gaza». In particolare il Presidente del Parlamento europeo ha ribadito che una pace duratura basata su una soluzione fondata su due Stati può essere raggiunta solo con l'attivo coinvolgimento di tutte le parti ed ha incoraggiato i paesi arabi a contribuire a restaurare la pace. Allo stesso tempo ha esortato la nuova Amministrazione USA e l'UE a promuovere congiuntamente una strategia di pace per il Medio Oriente, in cui l'Europa svolge un ruolo attivo.

Il 30 dicembre 2008 i **ministri degli affari esteri dell'UE** si sono incontrati per discutere la situazione in Medio Oriente, come parte degli sforzi della comunità internazionale, particolarmente del Quartetto e della Lega araba, per trovare una soluzione alla crisi. Nell'occasione, l'UE ha chiesto: immediato e persistente cessate il fuoco; azione umanitaria immediata per consentire l'invio di cibo, generi di pronto soccorso e combustibile nella striscia di Gaza, evacuazione dei feriti e accesso sicuro per il personale umanitario; ripresa del processo di pace.

Tra il 4 e il 6 gennaio 2009, **l'UE ha inviato una missione in Medio Oriente** guidata dal Ministro degli affari esteri ceco, in quanto Presidente del Consiglio UE, accompagnato dai ministri degli esteri francese e svedese, la commissaria per le relazioni esterne e l'Alto Rappresentante PESC. L'obiettivo era di instaurare un dialogo con i partner dell'UE in Medio Oriente, valutare la situazione e determinare le possibilità di restaurare il cessate il fuoco, analizzare la possibilità di inviare aiuti umanitari per la popolazione civile della Striscia di Gaza e coordinare le azioni comuni europee. In tale ambito, la delegazione ha avuto incontri ai massimi livelli in Israele, Giordania, Egitto e con l'Autorità palestinese.

Il 4 gennaio 2009, dopo l'inizio dell'offensiva terrestre su Gaza, **la Presidenza ceca** ha ribadito l'appello per la riapertura dei canali umanitari destinati alla popolazione civile e per il cessate il fuoco. Il 7 gennaio ha reiterato lo stesso appello ricordando «la responsabilità di coloro che, lanciando in modo indiscriminato razzi su Israele, anche da zone densamente popolate di Gaza, hanno dato inizio a questo tragico conflitto». Il Ministro degli esteri Karel Schwarzenberg ha però sottolineato che la maggiore preoccupazione riguarda le sofferenze dei civili a Gaza.

La Commissione europea, intanto, ha sbloccato **3 milioni di euro per l'aiuto umanitario d'urgenza** ai civili palestinesi, destinati all'invio di cibo, alla riparazione dei rifugi e al sostegno medico. Questi fondi si sommano ai 73 milioni di euro già stanziati nel 2008.

## OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

La **posizione dell'Unione europea** in vista della riunione plenaria ad alto livello dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutasi a New York nel settembre 2010 per verificare lo stato di avanzamento degli Obiettivi di sviluppo del millennio a metà percorso, è stata definita dal **Consiglio del 14 giugno 2010**, per la gran parte fondandosi sulle proposte avanzate dalla Commissione con il piano d'azione in dodici punti presentato in aprile (vedi *infra*).

Il Consiglio nelle sue conclusioni ha ribadito innanzitutto la ferma volontà dell'UE di appoggiare il conseguimento degli OSM a livello mondiale entro il 2015. Secondo l'UE, ciò è ancora possibile, a condizione che tutti i partner della comunità internazionale diano prova di un forte impegno politico, attuino i cambiamenti politici necessari e adottino misure concrete. La natura globale delle sfide fa appello alla responsabilità collettiva di tutte le parti interessate.

Il Consiglio ritiene che i progressi in materia di OSM dipendano in larga misura dalla qualità e dalla coerenza delle politiche di sviluppo dei partner. L'UE continua ad essere convinta che gli OSM siano interconnessi, si condizionino e rafforzino reciprocamente e richiedano pertanto un approccio olistico, che sia basato sui diritti e tenga conto delle situazioni locali. L'UE tiene a rilevare l'interdipendenza esistente tra OSM e diritti umani, parità di genere, democrazia, buon governo, sviluppo, pace e sicurezza, così come clima ed energia. L'UE insiste inoltre sul ruolo importante delle politiche non attinenti allo sviluppo nel conseguimento degli OSM.

Perché ciascun paese in via di sviluppo realizzi gli OSM, secondo l'UE sono indispensabili uno sviluppo sostenibile e una crescita a lungo termine equa e inclusiva, attraverso, tra l'altro, la promozione di opportunità occupazionali dignitose, sistemi finanziari e previdenziali inclusivi nonché la riduzione delle disuguaglianze. Il settore privato è determinante al riguardo, in quanto può avere un impatto enorme sulla vita delle popolazioni creando ricchezza e occupazione.

Per favorire il raggiungimento di risultati concreti e orientati all'azione nella riunione plenaria di alto livello, il Consiglio ha proposto l'adozione delle seguenti azioni e politiche concrete:

- **rafforzare la titolarità in vista della realizzazione degli OSM** - Gli OSM svolgono un ruolo unico di sensibilizzazione e mobilitazione a favore dello sviluppo a livello mondiale, che dovrebbe riflettersi a livello locale. I paesi in via di sviluppo sono i principali responsabili della realizzazione degli OSM. L'UE li invita a rafforzare la loro titolarità e leadership, segnatamente includendo gli OSM nelle strategie di sviluppo nazionali, agendo con trasparenza e responsabilità nei confronti dei cittadini e includendo tutte le parti interessate (governi centrali e locali, organizzazioni della società civile e settore privato);

- **concentrare gli sforzi** - L'UE e gli Stati membri presteranno particolare attenzione ai paesi che registrano il maggiore ritardo, inclusi quelli in situazioni di conflitto e fragilità, e ai paesi in via di sviluppo che, attraverso le loro politiche e i loro piani di sviluppo, si impegnano risolutamente a perseguire progressi in materia di OSM entro il 2015. Il Consiglio invita la Commissione a proporre un elenco di paesi prioritari in base alla necessità di compiere passi avanti verso il conseguimento degli OSM. L'UE mira inoltre ad adottare nel 2010 un "piano d'azione UE per le situazioni di fragilità e conflitto" per affrontare meglio tali situazioni in maniera globale e integrata nonché per integrare in modo più efficace gli obiettivi di sviluppo nella programmazione e attuazione delle operazioni di pace;
- **migliorare l'impatto** delle politiche sullo sviluppo e sugli OSM - L'UE riconosce l'interdipendenza dei progressi riguardo ai vari OSM e l'impatto degli OSM in ritardo, quali la fame, l'assistenza sanitaria infantile e materna, le strutture igienico-sanitarie, sulla realizzazione di progressi in altri settori. L'UE ribadisce il suo fermo impegno a favore della parità di genere in quanto diritto umano, questione di giustizia sociale e valore fondamentale della politica di sviluppo dell'UE. Tenendo presente che la parità di genere non è solo un obiettivo in sé, ma anche un fattore decisivo per il conseguimento di tutti gli OSM, il Consiglio ha adottato nell'occasione il piano d'azione dell'UE sulla parità tra uomini e donne e l'emancipazione femminile nello sviluppo (2010-2015). L'UE e gli Stati membri rafforzeranno il loro sostegno ai piani nazionali nel settore dell'istruzione che miglioreranno, tra l'altro, l'accesso, l'inclusione e la qualità dell'istruzione per tutti i bambini, senza distinzione di origine, appartenenza etnica, sesso, disabilità, salute, lingua materna o condizione socioeconomica;
- **mobilizzare finanziamenti** maggiori e prevedibili a favore dello sviluppo - L'UE ritiene che tutti i finanziamenti disponibili per lo sviluppo debbano contribuire ad una crescita economica inclusiva e sostenibile e ad un'occupazione dignitosa, che sono la chiave della realizzazione degli OSM. La mobilitazione delle risorse nazionali è vitale per la fornitura di beni pubblici ed essenziale per la redistribuzione della ricchezza e la responsabilità dei governi nei confronti dei loro cittadini. Sistemi fiscali equi, efficaci ed efficienti, nonché un fermo impegno ad affrontare le pratiche tributarie dannose e l'evasione fiscale incrementeranno le risorse nazionali. A tal fine sono necessari una maggiore cooperazione internazionale e trasparenza. L'integrazione regionale e gli scambi sono essenziali per conseguire significativi benefici di sviluppo, crescita e posti di lavoro, che generano le risorse necessarie per progredire verso la

realizzazione degli OSM. L'UE continuerà ad adoprarsi per un esito ambizioso, equilibrato e globale dell'agenda di Doha per lo sviluppo;

- **utilizzare più efficacemente le risorse per lo sviluppo** - Tutte le risorse disponibili per lo sviluppo devono essere usate in maniera efficace. L'UE invita tutti i donatori, tradizionali, nuovi o emergenti, a spendere i loro APS in linea con i principi internazionali dell'efficacia degli aiuti al fine di ottenere risultati e aumentare l'impatto degli aiuti. Gli stessi principi devono applicarsi a tutte le spese che sono convogliate ai paesi in via di sviluppo nel quadro della cosiddetta cooperazione sud-sud, da parte di attori non statali, autorità locali e organizzazioni caritative, incluso il finanziamento in materia di clima e biodiversità. L'efficacia deve guidare anche i processi di riforma in corso delle organizzazioni internazionali che si occupano di sviluppo, inclusi i fondi verticali e globali.

Si ricorda che la III Commissione Affari esteri della Camera ha istituito al suo interno (2 luglio 2008) un **Comitato permanente sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio**, oltre ad aver deliberato in seguito (30 settembre 2008) lo svolgimento di un'apposita **indagine conoscitiva** sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio affidandone lo svolgimento al Comitato. L'indagine conoscitiva è tuttora in corso.

## **Il piano d'azione dell'UE per accelerare i progressi**

In previsione del citato vertice delle Nazioni Unite, il 21 aprile la Commissione ha adottato un **piano d'azione dell'UE in dodici punti per accelerare i progressi verso la realizzazione degli OSM** (vedi *infra*). Le azioni che la Commissione propone agli Stati membri sono intese non solo ad aumentare il livello di aiuti – che ha subito nel corso del 2009 una lieve flessione rispetto agli anni precedenti, attestandosi allo 0,42% del reddito nazionale lordo dell'Unione - ma anche a migliorarne l'efficacia e la destinazione a beneficio dei paesi e dei settori più bisognosi. Il piano d'azione è accompagnato da una **comunicazione su fiscalità e sviluppo** intesa ad **aumentare le entrate dei paesi in via di sviluppo** potenziandone i sistemi tributari nazionali e combattendo l'evasione fiscale a livello internazionale. Completano il pacchetto **cinque documenti di lavoro** (si tratta delle relazioni sui progressi realizzati in materia di: obiettivi di sviluppo del millennio; finanziamento dello sviluppo; efficacia degli aiuti e aiuti al commercio nonché del programma di lavoro 2010-2013 sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo).

Secondo la Commissione tale intervento si rende necessario in quanto potrebbe rappresentare la visione dell'UE per la prossima decade, che dovrebbe essere una decade dedicata allo sviluppo; il 2010 è un anno importante per i negoziati internazionali sui cambiamenti climatici, nonché per gli impatti delle crisi

economica, energetica e alimentare. Inoltre 1,4 miliardi di persone vivono ancora in condizioni di povertà estrema e non possono aspettare.

Il trattato di Lisbona fornisce l'opportunità alla Commissione europea di prendere iniziative per promuovere il coordinamento della cooperazione allo sviluppo.

Il pacchetto figura tra le priorità della Commissione nel programma legislativo e di lavoro per il 2010.

### ***Lo stato degli OSM***

In occasione del Vertice del millennio del 2000, la comunità internazionale ha adottato la Dichiarazione del millennio, impegnandosi in un progetto mondiale destinato a ridurre significativamente la povertà estrema nelle sue diverse dimensioni. Associati alla dichiarazione del millennio, gli otto obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) – articolati in un totale di 21 traguardi quantificabili, misurati tramite 60 indicatori - sono:

- 1) ridurre la povertà e la fame nel mondo;
- 2) assicurare l'istruzione primaria per tutti;
- 3) promuovere la parità fra i sessi;
- 4) ridurre la mortalità infantile;
- 5) migliorare la salute materna;
- 6) combattere l'HIV/AIDS e altre gravi malattie;
- 7) assicurare la sostenibilità ambientale;
- 8) partecipare ad un partenariato globale per lo sviluppo.

In relazione a tali obiettivi, in occasione della presentazione del piano d'azione, la Commissione segnala i principali progressi che sono stati realizzati in alcuni settori:

- in merito all'obiettivo 1, la popolazione che soffre la fame è passata nel periodo 1990-2005 da 1,8 a 1,4 miliardi di persone (il 51% vive nell'Africa sub sahariana), benché rimangono forti disparità regionali;
- in merito all'obiettivo 2, il completamento dell'istruzione primaria è stato assicurato ad un numero superiore di persone, passando dall'83% nel 2000 all'88% nel 2007. I maggiori incrementi si sono registrati nell'Africa sahariana (15%) e nell'Asia sudorientale (11%);
- in merito all'obiettivo 4, la mortalità infantile sotto i cinque anni è diminuita notevolmente, raggiungendo gli 8,8 milioni di bambini rispetto ai 12,6 milioni nel 1990, nonostante la crescita della popolazione. Nel 2008 il tasso globale di mortalità infantile sotto i cinque anni è stato di 65 morti su 1.000 nati, invece di 93 nel 1990;

- in merito all'obiettivo 6, il tasso di copertura dei trattamenti contro la malaria si è triplicato rispetto al 2000. Globalmente le morti per morbillo e rosolia sono diminuite del 60% dal 2000 al 2005, soprattutto in Africa. Nonostante la globale diminuzione delle nuove infezioni, il numero totale delle persone che convivono con l'HIV continua a crescere (ammonta a 33,4 milioni di persone ed è solo parzialmente dovuto alla maggiore longevità degli infettati). Il numero dei decessi è diminuito del 10% negli ultimi cinque anni. L'Africa sub sahariana resta la regione più affetta da tale infezione (vi si è verificato il 71% delle nuove infezioni nel 2008);
- in merito all'obiettivo 7, l'87 per cento della popolazione globale ha migliorato l'accesso alle fonti di acqua potabile, rispetto al 70 per cento del 1990. Le attuali tendenze fanno presupporre che più del 90 per cento della popolazione avrà accesso a fonti di acqua potabile entro il 2015.

I progressi registrati sono scarsi soprattutto per quanto riguarda il miglioramento della salute materna e l'accesso alle strutture igienico sanitarie. **A livello globale, la mortalità materna** è diminuita meno dell'1% per anno dal 1990 al 2005 anno in cui sono morte 450 donne ogni 100.000 (l'85% di tali morti si è verificata nell'Africa sub sahariana e nell'Asia sud orientale). L'aborto non sicuro è la principale causa di mortalità provocando circa 68.000 decessi l'anno. **Tra il 1990 e il 2006 il numero delle persone senza accesso alle strutture igienico sanitarie è diminuito del solo 8 per cento** (ed ammonta a 2,5 miliardi di persone). Sulla base dei progressi attuali, l'obiettivo sarà fallito per circa 700.000 persone. La copertura più bassa si registra nell'Africa sub sahariana, dove solo il 31 per cento delle persone ha migliorato l'accesso alle strutture igienico sanitarie. **In generale, i più lontani dal traguardo sono i paesi dell'Africa sub sahariana e dell'Asia sudorientale.** Inoltre, le crisi alimentare, energetica e finanziaria hanno ricondotto in povertà milioni di persone, rendendo il raggiungimento degli OSM ancora più difficile. A tale proposito, la Commissione segnala infatti che **nel 2009 il numero delle persone cronicamente affamate ha raggiunto il miliardo**, con almeno 2 miliardi di sottoalimentati (con i tassi più alti nel sud est asiatico, e soprattutto in India).

### ***Cosa fa l'UE***

Nell'ambito del pacchetto presentato, la Commissione europea dà conto del contributo fornito dall'Unione europea alla realizzazione degli OSM.

Per quanto riguarda l'**obiettivo 1**, l'Unione europea fornisce sostegno alle strategie nazionali di riduzione della povertà e contribuisce alle **iniziative internazionali contro le crisi alimentari**, per esempio attraverso l'iniziativa **Food facility**, inaugurata alla fine del 2008 e attuata nel corso del 2009, cui l'UE ha contribuito con **1 miliardo di euro** a sostegno dello sviluppo agricolo. Per quanto riguarda l'assistenza alimentare in situazioni di emergenza, dal 2007 al 2009 l'ufficio ECHO della Commissione europea - che si occupa di aiuti umanitari

- ha fornito aiuto per un totale di 863 milioni di euro. Nell'ambito del **settimo programma di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione** (2007-2013), 390 milioni di euro sono destinati al tema **prodotti alimentari, agricoltura e biotecnologie** per finanziare progetti relativi agli OSM su 52 argomenti individuati congiuntamente con i paesi in via di sviluppo. Tra le iniziative più recenti, si segnala inoltre che, in considerazione degli insufficienti progressi compiuti nel quadro degli OSM, il 31 marzo 2010 la Commissione ha presentato due comunicazioni volte ad aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare il problema della **sicurezza alimentare**, rispettivamente nelle situazioni di emergenza e a lungo termine. Le comunicazioni definiscono le linee politiche dell'intervento europeo e propongono le azioni prioritarie in quattro ambiti fondamentali: aumentare la disponibilità di cibo; agevolare l'accesso al cibo; migliorare la qualità e garantire l'assunzione di alimenti validi dal punto di vista nutrizionale; rendere più efficaci la prevenzione e la gestione delle crisi.

In merito all'**obiettivo 2**, l'UE rileva che un anno aggiuntivo di scolarizzazione corrisponde ad un aumento del reddito nazionale lordo dello 0.37%. L'UE sostiene l'istruzione primaria universale sia contribuendo alle iniziative internazionali (tra le quali l'iniziativa Educazione per tutti, lanciata nel 1990) sia attraverso la sua politica di sviluppo che fornisce sostegno finanziario e tecnico alle politiche dell'istruzione in 140 paesi in via di sviluppo, sulla base dei seguenti principi: accesso libero e obbligatorio all'istruzione primaria; diritto all'istruzione per le bambine e le popolazioni più vulnerabili; miglioramento della qualità dell'istruzione.

La parità di genere (**obiettivo 3**) è un valore dell'UE. A tale proposito la Commissione segnala che la media globale delle bambine che hanno accesso alla scuola primaria è passato dall'88% nel 1991 al 97% nel 2006. La politica dell'UE nei paesi in via di sviluppo persegue il diritto delle bambine di accedere non solo all'istruzione primaria ma anche a quella secondaria e superiore; il sostegno all'emancipazione economica delle donne; il miglioramento del loro accesso alla vita politica; il diritto a vivere in sicurezza, lottando contro ogni forma di violenza contro le donne.

In merito agli **obiettivi 4 e 5**, l'UE ha fatto un significativo investimento per aiutare i paesi in via di sviluppo a migliorare i propri sistemi sanitari; promuovere l'accesso universale alle cure e formare personale qualificato. L'UE finanzia in particolare programmi in materia di salute sessuale e riproduttiva. Tra le iniziative recenti, si ricorda che il 31 marzo 2010 la Commissione ha presentato una comunicazione in materia di **salute globale**, volta a dare maggiore efficacia all'azione svolta dall'Europa per aiutare i paesi in via di sviluppo a raggiungere gli OSM in questo campo. La Commissione propone di: dirigere gli aiuti verso i sistemi sanitari piuttosto che verso le singole malattie; migliorare le attività di



ricerca e conoscenza dei sistemi sanitari; incrementare il coinvolgimento politico e finanziario dell'UE nell'ambito delle iniziative globali.

Per quanto riguarda l'**obiettivo 6**, l'UE è il maggior sostenitore del **Fondo globale per la lotta a HIV/AIDS, malaria e tubercolosi** con un contributo totale dal 2002 al 2009 di 872,5 milioni di euro. L'UE sostiene inoltre l'**EDCTP (Partnership sulle prove cliniche tra i paesi europei e i paesi in via di sviluppo)** creato nel 2003 in forma di partenariato tra quattordici Stati membri (tra i quali l'Italia) più Norvegia e Svizzera e quaranta paesi sub sahariani, per finanziare progetti che combinano prove cliniche, promozione delle capacità locali e networking. L'UE ha fornito un contributo totale di 400 milioni di euro per il periodo 2003-2010, di cui 200 dagli Stati membri e 200 dal bilancio comunitario. Nel 2005 il Consiglio europeo ha inoltre adottato il **Programma d'azione per lottare contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi (2007-2011)**. I settori di azione designati comprendono l'accesso a prodotti farmaceutici venduti a un prezzo accessibile; il potenziamento delle capacità normative; l'aumento delle risorse umane nel settore della sanità nonché la ricerca e lo sviluppo di nuovi strumenti ed interventi.

In merito alla sostenibilità ambientale (**obiettivo 7**), l'UE nel 2002 inaugurato l'**Iniziativa acqua** per favorire la collaborazione con paesi in via di sviluppo in materia di accesso all'acqua e alle risorse igienico sanitarie. A tale proposito segnala che ogni anno 1,5 milioni di persone muoiono per diarrea per l'uso di acqua non potabile. L'UE contribuisce inoltre all'**Iniziativa delle Nazioni Unite Povertà e ambiente**. Per quanto riguarda in particolare la lotta al cambiamento climatico nel 2007 l'UE ha dato vita ad **un'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'Unione europea e i paesi poveri in via di sviluppo maggiormente esposti**. Per il periodo 2008-2010, l'alleanza globale dispone di 60 milioni di euro destinati a cinque interventi prioritari: **ridurre le emissioni di anidride carbonica dovute al disboscamento nei paesi in via di sviluppo**; estendere la partecipazione dei paesi in via di sviluppo al **mercato mondiale del carbonio**; aiutare i paesi in via di sviluppo ad **estendere la base delle conoscenze** sugli effetti del cambiamento climatico e a mettere a punto e attuare strategie di adattamento; rendere i paesi e le società in via di sviluppo più pronti ad **affrontare le calamità naturali** dovute al clima, a ridurre il rischio e a limitarne le conseguenze; assistere i paesi in via di sviluppo affinché la problematica del cambiamento climatico sia sistematicamente contemplata dalle **strategie di sviluppo** e dagli investimenti, nonché nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda l'**obiettivo 8** (partenariato globale per lo sviluppo), l'UE è il maggior donatore di aiuto allo sviluppo nel mondo, arrivando a fornire il 56 per cento dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). In particolare nel 2009, l'aiuto fornito dall'UE ha raggiunto i 49 miliardi di euro. L'UE ha inoltre aperto i suoi

mercati ai prodotti dei paesi in via di sviluppo, sia grazie ad accordi commerciali bilaterali sia con il sistema delle preferenze generalizzate (SPG) applicato già a partire dal 1971 sulla base di una raccomandazione dell'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite su commercio e sviluppo). Tale sistema consente di potenziare le esportazioni di prodotti originari dei paesi in via di sviluppo tramite la concessione di **speciali preferenze tariffarie**. L'SPG applicato dall'UE è il più generoso fra tutti i sistemi adottati dai paesi sviluppati.

### ***Aiuto al commercio***

Come anticipato, fa parte del pacchetto presentato dalla Commissione un documento di lavoro sull'aiuto al commercio. Si tratta della **terza relazione sullo stato di attuazione della strategia UE di aiuto al commercio**, approvata dal Consiglio il 15 ottobre 2007, volta a consentire a tutti i paesi in via di sviluppo, in particolare a quelli meno avanzati, di integrarsi meglio nel sistema mondiale di scambi e di utilizzare le attività commerciali in modo più efficace, contribuendo alla riduzione della povertà in un contesto di sviluppo sostenibile.

La Commissione segnala innanzitutto che, in linea con la tendenza già evidenziata nelle due precedenti relazioni, UE e Stati membri sono ora molto attivi nell'attuazione della strategia e che **l'aiuto totale al commercio ha raggiunto nel 2008 l'il volume totale di 10,4 miliardi di euro**, con un incremento del 48 per cento (pari a 3,4 miliardi di euro) rispetto al 2007. L'Africa rimane la regione che riceve maggiore aiuto al commercio: 4,6 miliardi nel 2008 pari al 46 per cento dell'aiuto totale (di questi 2,9 vanno all'Africa sub sahariana); i paesi ACP hanno visto un aumento significativo da 2,2 a 3 miliardi nel 2008, pari al 36 per cento. Il 23 per cento dell'aiuto totale va ai paesi meno sviluppati, che hanno visto un aumento marginale rispetto al volume di aiuti del 2005.

Dal punto di vista qualitativo - sulla base delle valutazioni effettuate dalle delegazioni dell'UE e dalle ambasciate degli Stati membri in un totale di 77 paesi partner - la relazione segnala che l'aiuto al commercio, i suoi obiettivi e le sue implicazioni pratiche non sono sufficientemente noti né tra i donatori né tra i paesi partner. Solo il 25 per cento di questi ultimi sono infatti responsabili del processo di formulazione ed attuazione della strategia di aiuto al commercio e hanno sviluppato efficaci processi di coordinamento in loco.

Secondo la Commissione, per favorire il successo della strategia di aiuto al commercio, alcuni aspetti necessitano di ulteriore considerazione:

- **la percentuale di aiuto che ricevono i paesi meno sviluppati è bassa** e richiede più attenzione, sulla base dell'orientamento in favore dei poveri che è uno degli assi portanti della strategia;
- benché sia stato raggiunto e superato l'obiettivo di arrivare ad un volume totale di 2 miliardi, **la politica commerciale e la sua regolamentazione richiedono attenzione continua**;

- il **40 per cento dell'aiuto totale viene fornito senza una valutazione aggiornata delle necessità commerciali**;
- c'è spazio **per raddoppiare il numero dei paesi** in cui si svolgono attività congiunte di aiuto al commercio;
- emerge la necessità di **perseguire e migliorare la comunicazione e l'informazione** sulla strategia.

### ***Finanziamento dello sviluppo***

Del pacchetto fa parte anche la **relazione annuale sui progressi compiuti nel finanziamento dello sviluppo** (SEC (2010) 420). Sulla base di un mandato del Consiglio del 2002 la Commissione valuta ogni anno il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri e dall'UE in materia di finanziamento dello sviluppo.

La relazione mostra che – a dispetto dell'impatto della crisi sulle economie dei paesi membri - l'aiuto ufficiale allo sviluppo ha continuato a crescere come **percentuale del reddito nazionale lordo (RNL)**, raggiungendo lo **0.42 per cento**, ma allo stesso scendendo a **49 miliardi di euro come volume totale**. Non di meno l'UE rimane il donatore più generoso al mondo (con il 56% degli aiuti totali) sia in termini di volume assoluto degli aiuti sia in termini di sforzo relativo; inoltre tre dei cinque paesi maggiori donatori sono membri dell'UE (Francia, Germania e Regno Unito) e quattro dei cinque paesi che hanno superato l'obiettivo dello 0.7 per cento di RNL devoluto all'aiuto allo sviluppo sono membri dell'UE (Danimarca, Lussemburgo, Paesi bassi e Svezia). La relazione rileva tuttavia che **l'UE è lontana dall'obiettivo collettivo dello 0,56 per cento del reddito nazionale lordo** che si era riproposta per il 2010: basandosi sulle previsioni dei 27 stati membri la Commissione stima infatti che l'UE fornirà nel 2010 lo 0.45-0.46 per cento come aiuto pubblico allo sviluppo. (APS). Con una equa condivisione dei carichi interni secondo la Commissione l'obiettivo dell'0,7 per cento per il 2015 – che l'UE ha fissato nel maggio 2005 -è ancora raggiungibile.

Per quanto riguarda l'**Italia** – sulla base dei dati forniti dal Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE (*Development assistance committee* - DAC) - la relazione registra **per il 2009 lo 0.16 per cento del reddito nazionale lordo**, il che richiede un aumento dello 0.54 per cento entro il 2015, pari ad una media di aumento dello 0.090 per cento annuale. Al momento l'Italia è lo Stato membro più in ritardo rispetto al raggiungimento degli obiettivi fissati.

Nella relazione la Commissione ricorda che, come riconosciuto dal Consenso di Monterrey e dalla dichiarazione di Doha, oltre all'APS anche altri flussi finanziari sono importanti per sostenere efficacemente l'aumento delle risorse domestiche dei paesi in via di sviluppo. Oltre a ricordare la comunicazione su tasse e sviluppo, che accompagna il pacchetto (vedi *infra*) e propone misure per aumentare le entrate fiscali dei paesi in via di sviluppo, la relazione dimostra che

possono essere utilizzati **fonti e meccanismi innovativi di finanziamento**, molti dei quali sperimentati per la prima volta da Stati membri dell'UE:

- **imposte sui biglietti aerei**, introdotte per la prima volta dalla Francia, **da devolvere al finanziamento dello sviluppo**, principalmente attraverso l'International Drug Purchase Facility (UNITAID);
- **fondi internazionali di finanziamento**, che emettono **bond sui mercati internazionali**, sostenuti da impegni vincolanti di lungo periodo da parte dei donatori di fornire regolari pagamenti al fondo, quale è l'esempio dell'*International Finance Facility for Immunisation* avviato nel 2006;
- **advance market commitments** (AMC), fortemente **promossi da Regno Unito e Italia** a partire dal 2005. L'idea consiste nel fatto che i donatori garantiscono una quantità definita di finanziamento per sviluppare e distribuire ad un dato prezzo un nuovo prodotto. Nel giugno 2009 i governi di Canada, Italia, Norvegia, Russia, Regno Unito e la Fondazione Bill & Melinda Gates si sono oggi ufficialmente impegnati con 1,5 miliardi di dollari a lanciare il primo AMC per contribuire ad accelerare lo sviluppo e la disponibilità di un nuovo vaccino con il quale si prevede di salvare la vita a 5,4 milioni di bambini entro il 2030;
- **scambio debito per sviluppo**: per esempio la Germania ha introdotto la conversione del debito in corrispondenti investimenti da parte del paese debitore in forma di risorse finanziarie aggiuntive per il sistema sanitario attraverso il fondo globale;
- **sconti fiscali**: molti Stati membri, tra i quali l'Italia, prevedono esenzioni fiscali per il finanziamento privato allo sviluppo, per esempio attraverso organizzazioni della società civile.

### **Coerenza delle politiche per lo sviluppo- programma di lavoro 2010-2013**

Il consenso europeo per lo sviluppo, adottato dalle istituzioni europee nel 2005, stabilisce l'importanza che tutte le politiche dell'UE assistano gli sforzi dei paesi in via di sviluppo a raggiungere gli OSM.

Il programma di lavoro sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo – che fa parte del pacchetto -traduce questo principio politico in un quadro operativo con azioni concrete per migliorare la coerenza delle politiche dell'UE con gli obiettivi di sviluppo. Costruito sulle conclusioni del Consiglio del novembre 2009, il programma di lavoro definisce come l'UE attraverso politiche rilevanti e mezzi finanziari adeguati affronterà cinque sfide globali: commercio e finanza; cambiamento climatico; sicurezza alimentare globale; migrazione; sicurezza. Per ciascuna sfida sono fissati diversi obiettivi concreti e i relativi indicatori, per la valutazione dei progressi.

Il programma non fornisce una lista completa delle azioni che potrebbe essere rilevanti per lo sviluppo ma si concentra su quelle iniziative e quei processi che

presentano un potenziale catalizzatore per promuovere la coerenza. Il programma di lavoro è concepito come uno strumento di lavoro per tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, per guidare la riflessione e il processo decisionale in tutti i settori e le azioni che attengono alle opportunità dei paesi in via di sviluppo. La Commissione per la sua parte assicurerà che gli obiettivi di sviluppo siano tenuti in conto e conciliati con gli altri obiettivi dell'UE. Il programma di lavoro rappresenta anche un'importante fase verso il dialogo rafforzato con i paesi in via di sviluppo sui temi della coerenza delle politiche; sulla base del programma infatti i partner potranno identificare le iniziative rilevanti su cui ingaggiare un dialogo con l'UE.

Si tratta di un programma in evoluzione che sarà regolarmente aggiornato; i progressi verranno riportati nella relazione sulla coerenza delle politiche dell'UE nel 2011.

### ***Efficacia dell'aiuto***

A partire dal 2003 la Commissione verifica lo stato degli impegni assunti a livello internazionale - con la dichiarazione di Parigi e l'agenda di Accra - dall'UE e dagli Stati membri in materia di efficacia degli aiuti. Come parte di tale processo di verifica, il documento di lavoro in materia di efficacia degli aiuti (SEC (2010) 422) che analizza le informazioni ricevute dagli Stati membri e propone alcune conclusioni operative per migliorare le prestazioni dell'UE. Secondo la Commissione si tratta di un settore in evoluzione: l'UE ha infatti fissato obiettivi politici chiari e i donatori dell'UE stanno gradualmente facendo i necessari aggiustamenti ai loro programmi di sviluppo; tali cambiamenti stanno producendo un impatto benché i risultati dimostrino che l'UE è ancora in una fase iniziale rispetto agli impegni assunti a Parigi e Accra.

In sostanza la Commissione descrive un quadro misto di ciò che sta avvenendo in termini di efficacia degli aiuti: nel riconoscere che metodi di lavoro e processi dell'UE potrebbero essere meglio coordinati, la Commissione rileva una genuina volontà di proseguire sul tema e qualche cambiamento reale.

In termini di allineamento, il lavoro intrapreso per stabilire un approccio armonizzato alle valutazioni sui sistemi paese dei paesi in via di sviluppo rappresenta un buon primo passo verso la riduzione delle duplicazioni e delle richieste non necessarie sui paesi partner. Secondo la Commissione bisognerebbe proseguire su questa strada poiché l'armonizzazione tra i donatori è un impegno vincolante della dichiarazione di Parigi. Inoltre l'articolo 210 del trattato di Lisbona impone all'Unione e agli Stati membri l'obbligo di coordinare le azioni in materia di sviluppo e agire congiuntamente a livello UE.

In termini di armonizzazione, molti progressi possono essere compiuti affrontando la questione della frammentazione dell'aiuto tra diversi settori del medesimo paese. In particolare attraverso esercizi di programmazione

congiunta, quale la *Fast track initiative on division of labour* che l'UE ha inaugurato nel 2007 e con cui, oltre all'individuazione di un limitato gruppo di paesi in cui promuovere sul campo la divisione del lavoro (Fast-tracking Countries), si intende designare un numero di Stati membri (Lead Facilitators) che, con il supporto di un team ristretto di altri Stati membri europei, si assumano il ruolo di stimolare i processi di divisione del lavoro nei paesi selezionati.

In merito al problema della frammentazione dell'aiuto tra i diversi paesi, la Commissione rileva per esempio che vi sono 14 donatori UE in Mozambico, 10 in Tanzania e 13 in Nicaragua e di converso paesi "orfani". A tale proposito, la Commissione propone che le decisioni nazionali concernenti le allocazioni dell'aiuto per paese siano coordinate a livello di UE; che sia introdotto un processo sistematico di informazione allo scopo di disegnare una mappa delle opportunità; che ogni anno un seminario tecnico sia tenuto per analizzare e discutere i risultati ottenuti.

Un tema che richiede maggiore attenzione è secondo la Commissione quello della mutua affidabilità, considerato un elemento chiave nella relazione tra donatori e paesi partner.

## **Fiscalità e sviluppo**

Come anticipato integra il pacchetto anche la comunicazione Fiscalità e sviluppo - cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria (COM (2010) 163) in cui, facendo seguito all'invito in tal senso del Consiglio del maggio 2009, propone iniziative volte ad assistere i paesi in via di sviluppo per costruire sistemi fiscali efficienti, equi e sostenibili onde incrementare la mobilitazione del reddito nazionale in un ambiente internazionale mutevole.

### **La Commissione propone:**

- di rafforzare la mobilitazione del gettito fiscale dei paesi in via di sviluppo nel contesto più ampio degli sforzi per una migliore gestione delle amministrazioni e delle finanze pubbliche in detti paesi, attraverso:
  - una maggiore efficacia del sostegno alle capacità dei paesi in via di sviluppo di incrementare il gettito fiscale in linea con i principi di buona gestione del settore tributario. Tale risultato si otterrà in particolare con il ricorso a un approccio più ampio a sostegno delle riforme e delle amministrazioni fiscali, con un sostegno rafforzato alle iniziative di sviluppo delle capacità regionali e internazionali fondate sulla domanda, comprese le iniziative EITI e FMI, nonché attraverso un migliore coordinamento dei donatori a livello europeo e internazionale;
  - un uso più calibrato degli strumenti di dialogo e valutazione pertinenti, per esempio i criteri di gestione, i profili e i piani d'azione, al fine di garantire un controllo efficace delle questioni relative al gettito fiscale e degli impegni di buona gestione del settore tributario;

- una migliore integrazione delle questioni fiscali nella valutazione dell'ammissibilità del sostegno al bilancio e nel sostegno alle riforme relative alla gestione delle finanze pubbliche;
- il rafforzamento delle capacità di controllo dei paesi in via di sviluppo nella lotta contro i flussi finanziari illeciti, compreso il sostegno agli attori non governativi;
- il sostegno alle istituzioni regionali e ai paesi impegnati nell'integrazione economica regionale e nella liberalizzazione degli scambi, rafforzandone le capacità di incrementare la mobilitazione del gettito fiscale interno.
- **Promozione dei principi di buona gestione in materia tributaria e sostegno ai paesi in via di sviluppo per lottare contro l'evasione fiscale e altre pratiche tributarie dannose:**
  - incoraggiando e sostenendo una più stretta collaborazione tra gli organi pertinenti dell'OCSE e dell'ONU nello sviluppo di norme internazionali in materia di cooperazione fiscale che tengano conto delle esigenze e delle capacità specifiche dei paesi in via di sviluppo;
  - ove opportuno, includendo in tutti gli accordi di cooperazione allo sviluppo con terzi uno specifico riferimento al rafforzamento dei sistemi fiscali e ai principi di buona gestione in ambito tributario;
  - fornendo assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo impegnati nei confronti dei principi di buona gestione in ambito tributario per consentire loro di concludere e attuare i TIEA ed eventualmente i DTC;
  - sostenendo l'adozione e l'attuazione degli orientamenti dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento nei paesi in via di sviluppo;
  - sostenendo la ricerca in corso sull'obbligo di rendicontazione paese per paese quale elemento costituente di norme di rendicontazione per le imprese multinazionali, in particolare quelle dell'industria estrattiva.

### ***Il piano d'azione***

Sulla base delle analisi e valutazioni esposte nei documenti di lavoro, il piano d'azione proposto dalla Commissione si articola in **12 punti**:

- gli Stati membri dovranno elaborare piani d'azione annuali, realistici e verificabili, intesi al raggiungimento di obiettivi individuali (lo 0,33% del PIL per gli Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004 e lo 0,7% del PIL per gli altri paesi dell'UE, mentre gli Stati membri che hanno già realizzato l'obiettivo si impegnano a mantenere il livello raggiunto). I primi piani dovrebbero essere pubblicati entro settembre 2010. La revisione tra pari del loro operato si svolgerà sotto l'egida del Consiglio europeo. Il piano d'azione fa inoltre appello ad un'equa condivisione dell'onere con gli altri donatori internazionali per innalzarne il livello di ambizione;
- potenziare l'efficacia degli aiuti coordinando meglio i programmi nazionali di aiuti a livello UE. Si tratta di destinare meglio i fondi e di risparmiare da 3 a 6 milioni di euro l'anno. Il piano UE per la ricostruzione di Haiti

fornisce un buon esempio. L'efficacia degli aiuti andrebbe inoltre promossa a livello internazionale;

- mirare agli Stati fragili e ai paesi più lontani dal raggiungimento degli OSM;
- promuovere gli OSM più in ritardo grazie a misure settoriali in materia di genere, sanità, istruzione e sicurezza alimentare;
- favorire la titolarità dei paesi in via di sviluppo nel raggiungimento degli OSM lavorando in partenariato, come nell'ambito della strategia comune UE-Africa;
- garantire che altre politiche UE, ad esempio in materia di sicurezza, scambi, migrazione, sicurezza alimentare e cambiamenti climatici, lavorino coerentemente al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo;
- mobilitare le risorse nazionali migliorando i sistemi fiscali dei paesi in via di sviluppo, promuovendo parallelamente i principi del buon governo in materia tributaria e sostenendo la guerra all'evasione fiscale a livello internazionale;
- potenziare l'integrazione e gli scambi regionali per promuovere la crescita e l'occupazione;
- sostenere iniziative mirate a finanziamenti innovativi ad elevato potenziale di reddito e garantire che i benefici siano destinati ai più poveri;
- testare l'efficacia e la coerenza degli aiuti tramite l'impegno di finanziamento "fast-start" di 2,4 miliardi di euro annui sottoscritto dall'UE a Copenaghen per contrastare i cambiamenti climatici;
- varare un nuovo piano per affrontare e intervenire meglio nelle situazioni di conflitto e armonizzare meglio le politiche di sviluppo e di sicurezza;
- favorire il ruolo dei paesi in via di sviluppo nella compagine governativa internazionale, in seno alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale, e agevolare la riforma dell'ONU intesa a potenziare l'efficacia delle agenzie.



