



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.10.2006
COM(2006) 628 definitivo

2004/0220 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune del Consiglio sull'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune del Consiglio sull'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2004)629-2004/0220(COD), modificato da COM(2004)629 definitivo/2):	1 ottobre 2004
Data del parere del Parlamento europeo, in prima lettura:	18 maggio 2006
Data di trasmissione della proposta modificata:	24 maggio 2006
Data di adozione della posizione comune:	16 ottobre 2006

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta iniziale della Commissione, relativa ad uno Strumento di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione economica (DCECI) che inglobava gli aspetti geografici e tematici della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresi i paesi ACP e i paesi industrializzati, non è stata giudicata accettabile dal Parlamento, che ha adottato numerosi emendamenti in prima lettura, nel maggio 2006. In esito al voto in prima lettura, si sono svolte discussioni approfondite tra le tre istituzioni al fine di trovare una soluzione nel più breve tempo possibile.

Uno scambio di lettere tra il Presidente Barroso e il Presidente Borrell nel giugno 2006 ha aperto la strada ad un accordo globale sull'insieme degli strumenti di azione esterna: accordo in prima lettura sullo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), lo Strumento di stabilità (IfS) e un accordo sullo Strumento per l'assistenza di preadesione (IPA), a condizione di creare uno strumento separato per i diritti umani e una nuova struttura che comprenda al massimo tre strumenti del DCECI (lo strumento per i paesi industrializzati (ICI), uno strumento geografico di cooperazione allo sviluppo (DCI) ed eventualmente un DCI tematico). La lettera del Sig. Barroso precisava che la Commissione era disposta ad accettare la scissione del DCECI, purché venisse data una definizione ampia di cooperazione allo sviluppo.

La Presidenza ha proposto che il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI) debba riguardare sia la cooperazione geografica con i paesi in via di sviluppo che i programmi tematici e che si baserà su di un'unica base giuridica (art. 179 TCE). A differenza della proposta iniziale, il DCI contemplerebbe una ripartizione finanziaria indicativa e darebbe un contenuto politico maggiore ai programmi geografici e tematici, allo scopo di rispondere alla preoccupazione principale del Parlamento europeo che siano pienamente rispettati i suoi poteri come colegislatore. La Commissione sarebbe disponibile ad accettare le modificazioni relative alla struttura del DCI per arrivare ad un compromesso globale sull'architettura generale degli strumenti di azione esterna.

Dopo nuove ed approfondite discussioni tripartite tra il gruppo di negoziatori della commissione sviluppo DEVE del Parlamento europeo, la Presidenza e la Commissione svoltesi nell'agosto e nel settembre 2006, è stato raggiunto un accordo su una posizione comune negoziata. In particolare, è stato raggiunto un compromesso sulle questioni in sospeso, che il Parlamento europeo aveva precedentemente definito "punti di rottura" e riguardanti l'ammissibilità degli aiuti come aiuti pubblici allo sviluppo (ODA), agli obiettivi settoriali di spesa, la struttura dei programmi tematici e il dialogo con il Parlamento sui progetti di documenti di programmazione (cfr. punto 3.3).

Questa posizione comune negoziata, adottata dal Consiglio il 16 ottobre 2006, è stata approvata dalla commissione sviluppo del Parlamento il 3 ottobre, quando quest'ultima ha confermato che avrebbe sostenuto l'adozione, da parte del Parlamento, di una posizione comune negoziata senza altri emendamenti in seconda lettura.

Questa impostazione permetterà l'entrata in vigore dello strumento di finanziamento della cooperazione allo sviluppo nel gennaio 2007, evitando così un eventuale vuoto nel quadro legislativo per l'attuazione dell'aiuto.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE

3.1. Osservazioni di carattere generale sulla posizione comune

La Commissione sostiene la posizione comune negoziata, frutto di intensi negoziati tra le tre istituzioni. Questa posizione è conforme agli obiettivi fondamentali e all'impostazione della proposta iniziale della Commissione. La presidenza della commissione sviluppo del Parlamento ha già confermato per lettera che avrebbe raccomandato ai membri della commissione stessa e in seduta plenaria di adottare in seconda lettura al Parlamento la posizione comune aggiornata senza emendamenti entro la fine del 2006.

3.2. Caratteristiche principali della posizione comune negoziata

La posizione comune negoziata consiste dei seguenti elementi chiave:

- **Uno strumento specifico per la democrazia e i diritti umani:** Il programma tematico sui diritti umani e la democrazia non è più incluso nel DCI. Il 26 giugno 2006 la Commissione ha adottato (COM(2006)354) una nuova proposta di regolamento della Commissione che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo.

- **Uno strumento specifico per la cooperazione con i paesi industrializzati:** La proposta di regolamento, presentata dalla Presidenza, relativa alla cooperazione con i paesi industrializzati, è stata presentata per la prima volta il 19 luglio 2006 nel gruppo di lavoro COASI del Consiglio ed è stata trasmessa al Parlamento per parere.
- **Un'unica base giuridica, l'articolo 179:** Nonostante la Commissione ritenga che una doppia base giuridica (articolo 179 e articolo 181 A) garantirebbe la certezza giuridica, essa è disposta ad accettare un DCI basato su un'unica base giuridica (articolo 179 del trattato), dato che nella posizione comune viene riconosciuta una definizione ampia della cooperazione allo sviluppo e una portata ampia delle azioni possibili nell'ambito dei programmi geografici e tematici, che sarà mantenuta nella versione definitiva del regolamento. Ciò è anche in accordo con il cosiddetto principio del "centro di gravità" elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.
- **Considerando:** Sono stati aggiunti alcuni considerando per fornire ulteriori spiegazioni in relazione al contenuto del DCI.
- **Maggiore rilievo all'elaborazione di obiettivi e principi:** L'articolo 2 stabilisce gli obiettivi generali della cooperazione allo sviluppo conformemente al titolo XX del trattato che istituisce la Comunità europea e al Consenso europeo sullo sviluppo. L'articolo 3 riguarda i principi generali sui quali si basa la Comunità nonché l'integrazione delle questioni trasversali e la coerenza delle politiche adottate e tiene conto degli impegni più recenti sull'efficacia degli aiuti, come il coordinamento dei donatori. L'articolo 3, paragrafi 9 e 10, stabilisce che la Commissione deve informare e tenere regolari scambi di opinioni con il Parlamento e che deve avere anche scambi d'informazione periodici con la società civile. I due articoli presentano il quadro generale della cooperazione geografica e dei programmi tematici.
- **Articoli 5-10, cooperazione geografica:** Questi articoli sono stati inclusi per aggiungere un contenuto politico alla cooperazione geografica, in risposta alla richiesta del Parlamento di regolamenti che stabiliscano le politiche. In particolare, l'articolo orizzontale 5 si applica all'insieme degli articoli geografici e descrive le azioni nei settori di cooperazione che corrispondono ai settori di azione comunitaria nell'ambito del Consenso europeo sullo sviluppo. Gli altri articoli sulla cooperazione geografica riguardano la situazione specifica in una data regione geografica o in un dato paese. I paesi e le regioni in questione sono: America latina (Articolo 6), Asia (Articolo 7), Asia centrale (Articolo 8), Medio oriente (Articolo 9) e Sudafrica (Articolo 10). Ogni articolo relativo ad una cooperazione specifica rimanda all'articolo orizzontale 5, precisando che le azioni menzionate all'articolo 5 si applicano a tutte le regioni, mentre quelle menzionate agli articoli da 6 a 10 sono di carattere complementare.
- **Articoli 11-16, programmi tematici:** Questi articoli sono stati inclusi per aggiungere un contenuto politico in risposta alla richiesta del Parlamento di stabilire priorità politiche meglio definite, sotto forma di regolamenti che formulano orientamenti politici. L'articolo orizzontale 11 definisce la relazione tra programmi tematici e cooperazione geografica e descrive l'ambito di attuazione in cui i programmi tematici danno valore supplementare alla cooperazione geografica. I programmi tematici sono stati elaborati sulla base delle corrispondenti comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e sono concepiti per rispondere alle sfide a venire. Essi si basano sui regolamenti tematici esistenti, ma vanno oltre per affrontare le nuove priorità che sono apparse negli ultimi anni

e che sono state enunciate nel “Consenso europeo sullo sviluppo”. I programmi tematici in questione sono: Articolo 12, Investire nelle persone; Articolo 13, ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, ivi compresa l'energia; Articolo 14, soggetti non statali e autorità locali; Articolo 15, sicurezza alimentare e articolo 16, migrazione e asilo.

- **Articolo 17, paesi ACP firmatari del Protocollo sullo zucchero:** Questo articolo tiene conto del Regolamento esistente (CE) n. 266/2006, che stabilisce misure di accompagnamento a favore dei paesi aderenti al protocollo dello zucchero interessati dalla riforma del regime comunitario in questo settore. Esso è accompagnato da una dichiarazione della Commissione, che pone l'accento sulla natura transitoria delle misure d'accompagnamento, che scadranno nel 2013 (cfr. dichiarazione sull'articolo 17 nell'allegato).
- **Articoli 18-33:** Questi articoli comprendono disposizioni dettagliate in merito alla programmazione e all'assegnazione delle risorse.
- **Articoli 33 e 34, notifica e valutazione:** La notifica e la valutazione daranno un'attenzione prioritaria ai settori sociali e ai progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio. L'attuazione dei programmi geografici e tematici sarà valutata, se del caso, mediante valutazioni esterne indipendenti. Per quanto riguarda questo punto, l'articolo 33 dispone che le proposte del Parlamento o del Consiglio relative a valutazioni esterne indipendenti saranno tenute nel debito conto.
- **Clausole di scadenza e di riesame:** L'articolo 40 contiene una clausola di riesame, in particolare della ripartizione finanziaria, mentre l'articolo 41 contiene una clausola di scadenza.
- **Importo di riferimento finanziario:** L'articolo 38, in collegamento con l'allegato 4 della posizione comune del Consiglio, prevede una ripartizione finanziaria indicativa. È stato tenuto conto della decisione del Consiglio europeo del 16 dicembre 2005 di mantenere in funzione un Fondo europeo di sviluppo intergovernativo (FES) destinato a finanziare la cooperazione geografica con i paesi ACP, tranne il Sudafrica. I relativi articoli sono stati modificati di conseguenza, mediante la proposta modificata del 24 maggio 2006 (COM(2004)629 definitivo/2). Pertanto, l'importo di riferimento per il DCI, durante il periodo 2007-2013, è pari a 16.897 milioni di euro, come indicato nella posizione comune. Questo importo corrisponde all'importo del precedente DCECI (17.053 milioni di euro) da cui sono stati detratti gli importi di riferimento per il nuovo strumento per i diritti umani (449 milioni di euro) e per il nuovo Strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati (172 milioni di euro), mentre l'importo indicativo di 465 milioni di euro, che nella proposta iniziale era incluso nell'ENPI, è stato adesso aggiunto al totale destinato ai programmi tematici per finanziare attività a favore dei paesi ENPI. Gli importi indicativi assegnati a ciascuna regione geografica e a ciascun programma tematico sono indicati nell'allegato 4, che fa parte integrante del regolamento (cfr. anche la dichiarazione della Commissione sull'articolo 38).

3.3. Questioni specifiche:

Le seguenti questioni hanno formato oggetto di lunghi negoziati che hanno dato luogo a un compromesso equilibrato tra le tre istituzioni:

- **Struttura e portata dei programmi tematici:** Pur preservando l'impostazione integrata dei programmi tematici (PT) "Investire nelle persone" e "Soggetti non statali e autorità locali", il PT "Investire nelle persone" è stato modificato per tener conto dei sottotitoli proposti dal Parlamento ("salute per tutti"; "istruzione, conoscenze e competenze"; "parità tra i sessi"; e "altri aspetti dello sviluppo umano e sociale"). Nel PT "Soggetti non statali e autorità locali" è stata introdotta una percentuale in base alla quale *"almeno l'85% dei finanziamenti previsti a titolo di questo programma tematico sarà destinato a soggetti non statali"*. È stato convenuto di non includere percentuali nei PT "Investire nelle persone", dato che la Commissione ha introdotto un riferimento alla salute e all'istruzione nella sua dichiarazione relativa all'articolo 5 (cfr. oltre "obiettivi di spesa/valutazione comparativa").
- **Obiettivi in materia di spesa/valutazione comparativa:** Durante i negoziati sul DCI, il Consiglio e la Commissione hanno chiarito che non potevano accettare gli obiettivi in materia di spesa (perché contrari al principio della partecipazione e del coordinamento dei donatori). La Commissione sviluppo del Parlamento europeo è favorevole agli obiettivi in materia di spesa per incoraggiare l'aumento delle assegnazioni ai settori sociali, con particolare rilievo sull'insegnamento di base e sulla salute. È stato convenuto che il Parlamento non avrebbe più insistito nel fissare obiettivi in materia di spesa nel testo giuridico se la Commissione avesse proposto, in una dichiarazione, un riferimento allargato del 20% per l'insegnamento primario e secondario e le cure sanitarie di base per quanto riguarda i programmi nazionali interessati dal DCI nel suo insieme. Il riferimento attuale del 35% sulle infrastrutture e i servizi sociali verrebbe abbandonato. Nella sua dichiarazione la Commissione ha inoltre dato la precedenza all'insegnamento e alle cure sanitarie di base, come pure alla coesione sociale nel suo insieme nel ruolo che svolge a livello della programmazione e dell'attuazione dei programmi nazionali. Essa aggiungerà anche una descrizione degli obiettivi di sviluppo del Millennio nel documento di programmazione e incoraggerà i paesi partner a dare la precedenza ai settori sociali nelle loro strategie di sviluppo. Infine, la Commissione cercherà di aumentare il monitoraggio, la valutazione e la notifica su questi obiettivi, ponendo l'accento sui settori sociali e sugli obiettivi di sviluppo del Millennio (cfr. dichiarazione sull'articolo 5 nell'allegato).
- **Ammissibilità all'ODA e paesi dell'ENPI non in via di sviluppo:** È stato convenuto che l'articolo 2, paragrafo 4, deve specificare la percentuale dei programmi tematici da notificare come aiuto pubblico allo sviluppo, ossia il 90%. I paesi ENPI non in via di sviluppo (Russia e Israele) saranno esclusi d'ufficio, vale a dire che l'assistenza a questi paesi non verrà conteggiato nel 10% che non rientra nell'aiuto pubblico allo sviluppo. Questo margine del 10% offre alla Commissione la flessibilità necessaria per attuare i PT in materia di migrazione e ambiente, che prevedono azioni che non possono essere notificati come aiuto pubblico allo sviluppo. Di conseguenza il testo attuale consegue un equilibrio ragionevole tra l'ammissibilità totale all'aiuto pubblico allo sviluppo e il necessario margine di flessibilità. La Commissione, in una dichiarazione allegata al regolamento, confermerà il suo impegno affinché che tutte le misure geografiche e la grande maggioranza delle azioni tematiche finanziate a titolo del DCI siano ammissibili all'aiuto pubblico allo sviluppo e che non intende derogare da tale pratica (cfr. dichiarazione sull'articolo 2, paragrafo 4, nell'allegato).

- **Dialogo con il Parlamento sui progetti di documenti di programmazione:** Alcuni emendamenti legati alla partecipazione del Parlamento al processo di programmazione, non erano compatibili con la decisione della comitologia (decisione del Consiglio 1999/468 del 28 giugno 1999, modificata dalla decisione 2006/512 del Consiglio del 17 luglio 2006), che stabilisce il quadro generale dell'esercizio dei poteri di attuazione conferiti alla Commissione. È stato convenuto che una lettera comune dei commissari Michel e Ferrero-Waldner sarebbe stata inviata al Sig. Mitchell e alla Sig.ra Morgantini, nella quale la Commissione ribadisce il suo impegno a intraprendere un dialogo periodico con il Parlamento, come stabilito nelle dichiarazioni in materia di controllo democratico allegate all'Accordo interistituzionale. Inoltre, è stato inserito un nuovo paragrafo 9 all'articolo 3, in base al quale la Commissione deve informare il Parlamento e tenere regolari scambi di opinioni con lo stesso.

4. CONCLUSIONE

Come spiegato sopra, la posizione comune negoziata tiene conto in grande misura delle richieste e degli emendamenti del Parlamento in prima lettura, nonché dell'intesa raggiunta tra le istituzioni nelle loro approfondite discussioni.

Pertanto la Commissione appoggia la posizione comune negoziata.

5. DICHIARAZIONI DELLA COMMISSIONE

Le seguenti dichiarazioni sono state iscritte nel verbale del Consiglio che adotta ufficialmente la posizione comune del Consiglio (cfr. allegato).

ALLEGATO

Dichiarazione della Commissione relativa all'ammissibilità all'aiuto pubblico allo sviluppo - articolo 2, paragrafo 4:

L'ammissibilità all'aiuto pubblico allo sviluppo, quale definito dal Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE, continuerà ad essere la regola generale per le misure comunitarie che finanziano i programmi geografici con i paesi in via di sviluppo e per i programmi tematici. Per quanto riguarda i programmi geografici, la Commissione s'impegna a rispettare l'obbligo relativo ai mezzi che figura all'articolo 2, paragrafo 4, primo comma, del progetto di regolamento. Per i programmi tematici, la grande maggioranza delle misure è stata in passato ammissibile all'aiuto pubblico allo sviluppo e la Commissione s'impegna a proseguire questa tendenza.

Dichiarazione della Commissione relativa all'articolo 5 DCI:

La Commissione ribadisce che l'eliminazione della povertà e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio sono il nucleo dell'obiettivo fondamentale della sua assistenza allo sviluppo.

Essa ricorda che ha raggiunto un'intesa con il Parlamento europeo nel 2002 su una percentuale di riferimento del 35% dell'aiuto destinato ai paesi in via di sviluppo per le infrastrutture e i servizi sociali, riconoscendo che il contributo dell'UE debba essere considerato come parte del sostegno globale dato dai donatori ai settori sociali e che di regola debba applicarsi un certo grado di flessibilità.

Da allora, con la trasposizione della politica di sviluppo in programmi nazionali e successivamente in impegni, il sostegno alle infrastrutture è aumentato fino a superare il 35% e il Parlamento europeo è stato tenuto pienamente informato di questa evoluzione. Nonostante il superamento di questa percentuale di riferimento, la Commissione continuerà a stabilire una relazione annuale su queste cifre.

Facendo seguito alla richiesta del Parlamento europeo, la Commissione s'impegna a conseguire gli obiettivi seguenti, pur insistendo sulla necessità di conseguirli al momento di stabilire i principi dell'efficacia dell'assistenza e in particolare il partenariato con i paesi beneficiari, la loro partecipazione e la complementarità con gli altri donatori, come stabilito nel Consenso europeo sullo sviluppo adottato congiuntamente dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio, al parlamento e alla Commissione il 20 dicembre 2005.

In primo luogo, la Commissione s'impegna a dare la precedenza all'insegnamento e alle cure sanitarie di base, come pure alla coesione sociale nel suo insieme, nel ruolo che svolge a livello della programmazione e dell'attuazione dei programmi nazionali interessati dalla DCI e a includere una descrizione degli obiettivi di sviluppo del millennio nei documenti di programmazione. Nel dialogo con i paesi partner, la Commissione li incoraggerà anche a dare maggiore rilievo ai settori sociali nelle loro strategie di sviluppo.

Inoltre, la Commissione si adopererà affinché una percentuale di riferimento del 20% dell'assistenza che concede nel quadro dei programmi nazionali oggetto del DCI sia dedicata, entro l'anno di riesame 2009, all'insegnamento primario e secondario ed alle cure sanitarie di base, attraverso progetti, programmi o sostegni di bilancio legati a questi settori, prendendo a

riferimento una media di tutte le zone geografiche e riconoscendo la necessità di applicare un certo grado di flessibilità, come ad esempio l'assistenza a titolo straordinario.

Infine, per garantire la responsabilizzazione della Commissione rispetto a questi obiettivi, essa s'impegna ad aumentare il monitoraggio, la valutazione e la notifica su questi obiettivi, ponendo l'accento sui settori sociali e sui progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

Dichiarazione della Commissione relativa all'articolo 17 (zucchero):

È stato deciso di aiutare i paesi firmatari del protocollo sullo zucchero ad adeguarsi alle nuove condizioni che scaturiranno dalla riforma della politica agricola comune dell'UE per quanto riguarda lo zucchero.

Dato che i paesi del protocollo zucchero si trovano in situazioni assai differenti, il meccanismo previsto sosterrà strategie di adeguamento individualizzate.

Il calendario degli impegni e delle spese seguirà la realizzazione progressiva di queste strategie e terrà conto del carattere transitorio del meccanismo, che dovrà concludersi nel 2013.

Dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione relativa all'articolo 28, paragrafo 2, sulla delega dei compiti di attuazione:

Per quanto riguarda i compiti di attuazione del bilancio, la Commissione ha presentato una proposta di revisione del regolamento n. 1605/2002 del Consiglio, che sarà adottata dal Consiglio, che stabilisce le condizioni necessarie per affidare questi compiti di attuazione del bilancio agli organi di cui all'articolo 27, paragrafo 1, lettere a), b) e c), del presente regolamento.

Dichiarazione della Commissione relativa ai comitati - articolo 35:

Saranno organizzate riunioni in modo che i pareri da dare e gli scambi di opinioni realizzati siano raggruppati per programmi geografici (America latina, Asia, Medio oriente, Asia centrale, Sudafrica) e tematici (migrazione, soggetti non statali, ambiente, investire nelle persone, sicurezza alimentare).

Dichiarazione della Commissione relativa all'importo indicativo per i programmi tematici dell'ENPI - articolo 38, paragrafo 4:

La Commissione s'impegna, all'atto dell'elaborazione dei programmi tematici, a tenere conto della ripartizione geografica inizialmente proposta dalla Commissione tra paesi ammissibili a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato [ENPI], da un lato, e paesi ammissibili a titolo dello strumento di cooperazione allo sviluppo [DCI], dall'altro.