

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0042/2008

20.2.2008

RELAZIONE

sull'applicazione del 10° Fondo europeo di sviluppo
(2007/2138 (INI))

Commissione per lo sviluppo

Relatrice: Marie-Arlette Carlotti

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
MOTIVAZIONE	11
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI	16
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI.....	19
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE	22

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'applicazione del 10° Fondo europeo di sviluppo (2007/2138 (INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'accordo di partenariato tra i membri del Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000¹ (accordo di Cotonou),
 - visto l'accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio², relativo al finanziamento degli aiuti della Comunità a titolo del quadro per il periodo 2008-2013, conformemente all'accordo di partenariato ACP-UE nonché alla concessione di un'assistenza finanziaria ai paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato CE,
 - visto il regolamento (CE) n. 617/2007 del Consiglio, del 14 maggio 2007, relativo all'applicazione del 10° Fondo europeo di sviluppo nell'ambito dell'accordo di partenariato ACP-CE³,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per lo sviluppo e i pareri della commissione per gli affari esteri e della commissione per i bilanci (A6-0042/2008),
- A. considerando che l'attuazione del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES) è legata al completamento del processo di ratifica (da parte di tutti gli Stati membri dell'UE e di 2/3 dei paesi membri del gruppo di Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) al 30 novembre 2007 per un'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (articolo 93, punto 3, dell'Accordo di Cotonou),
- B. considerando che la "clausola di decadenza" non consente più il ricorso alle rimanenze degli stanziamenti non utilizzati dei FES precedenti,
- C. considerando l'impegno della Commissione affinché l'integrità dei fondi del 9° FES sia impegnata prima del 31 dicembre 2007,
- D. considerando che il FES rimane a tutt'oggi escluso dal bilancio dell'UE, nonostante le richieste del Parlamento europeo a favore della sua iscrizione in bilancio,
- E. considerando che la mancanza di controllo formale da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali sul FES, dovuta alla sua non iscrizione nel bilancio dell'UE, costituisce un deficit democratico,

¹ GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3. Accordo modificato dall'accordo firmato il 25 giugno 2005 (GU L 209 del 11.8.2005, pag. 27).

² GU L 247 del 9.9.2006, pag. 32.

³ GU L 152 del 13.6.2007, pag. 1.

- F. considerando lo studio condotto dalla Commissione in 64 paesi ACP sull'associazione di attori non statali alla programmazione del 10° FES, che rivela che vi è stata in ogni caso un'informazione, ma che non vi è stata una vera partecipazione se non nella metà soltanto dei paesi studiati,
- G. considerando il lancio di un nuovo partenariato strategico Africa-UE e di un piano d'azione 2008-2010, fondati sui principi dell'unità dell'Africa, dell'interdipendenza tra Africa e Europa, dell'appropriazione e la responsabilità congiunte, del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici e dello Stato di diritto nonché del diritto allo sviluppo, in occasione del Vertice UE-Africa a Lisbona (8 e 9 dicembre 2007), e l'approvazione nella medesima occasione di una dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Parlamento panafricano che fa appello ad un potenziamento del ruolo dei parlamenti nella nuova strategia,
- H. considerando gli impegni politici dell'UE e degli Stati membri in materia di aiuti allo sviluppo - in particolare a favore dell'Africa - e di efficacia degli aiuti,
- I. considerando l'impegno dell'UE ad aumentare i propri aiuti al commercio a 2 000 000 000 di euro annui da oggi al 2010 (1 000 000 000 a carico della Commissione, 1 000 000 000 a carico degli Stati membri),
- J. considerando la ripartizione indicativa degli stanziamenti del 10° FES, vale a dire approssimativamente il 30% per il sostegno di bilancio generale, 30% per le infrastrutture, 15% per la governance (ivi compresa pace e sicurezza), 8% per l'agricoltura e sviluppo rurale e 8% per i settori sociali e la coesione sociale, il resto ripartito rispettivamente tra sviluppo economico, sostegno istituzionale e ambiente,
- K. considerando che la parte degli stanziamenti del 10° FES destinata ai settori della sanità e dell'istruzione di base è in leggero calo rispetto al 9° FES,

Posta in gioco e obiettivi del 10° FES

1. sottolinea l'importanza della posta in gioco che l'attuazione del FES sul periodo 2008-2013 rappresenta nei confronti specialmente degli impegni politici dell'UE e degli Stati membri in materia di aiuti allo sviluppo, dell'evoluzione in corso verso un partenariato rinnovato tra Europa e Africa e del contributo dell'UE alla realizzazione degli Obiettivi di sviluppo per il Millennio (OSM) nel 2015;
2. approva pienamente l'obiettivo principale della cooperazione, stabilito all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 617/2007, ovvero "l'eliminazione della povertà nei paesi e nelle regioni partner nel contesto dello sviluppo sostenibile, incluso il perseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio"; attribuisce la massima importanza al fatto che tali obiettivi prioritari si concretizzino tramite l'insieme degli strumenti e delle modalità di applicazione previsti dal regolamento e deplora il fatto che le disposizioni concernenti i documenti di strategia per paese e i documenti di strategia per regione si iscrivano in una lettura restrittiva di detti obiettivi;
3. chiede che l'attuazione del FES si iscriva anche nel quadro degli impegni internazionali dell'UE di cui all'articolo 177, paragrafo 3 del Trattato CE;
4. insiste affinché l'attuazione del FES sia conforme alle raccomandazioni del Programma di

sviluppo delle Nazioni Unite (PSNU) in materia di utilizzazione di aiuti pubblici allo sviluppo e che, sia almeno esclusa dalla programmazione qualsiasi azione che non soddisfi ai criteri applicabili agli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) definiti dal Comitato di assistenza allo sviluppo dell'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (CAS); chiede la modifica di conseguenza dell'articolo 2, punto 3 del regolamento (CE) N. 617/2007;

5. accoglie con soddisfazione l'intento di semplificazione e di armonizzazione che ha presieduto all'elaborazione del presente nuovo regolamento (CE) N. 617/2007; è del parere che questo intento di allineamento sullo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI)¹ debba contribuire a potenziare il ruolo del Parlamento nel seguito e nel controllo dell'attuazione del FES;
6. è favorevole all'integrazione del FES nel bilancio dell'UE, per rafforzare la coerenza, la trasparenza e l'efficacia della cooperazione allo sviluppo, nonché per garantirne il controllo democratico; sottolinea che l'integrazione del FES nel bilancio rappresenta altresì una risposta pertinente a problemi ricorrenti, imputabili alla gravosità e alla lentezza del processo di ratifica intergovernativo; chiede al Consiglio di prevedere l'integrazione del FES nel quadro della revisione a metà percorso delle prospettive finanziarie, nel 2009;
7. si compiace della soppressione, prevista nel Trattato di Lisbona, del paragrafo 3 dell'articolo 179 del Trattato CE, che escludeva il FES dalla portata del trattato, aprendo la via all'integrazione del FES nel bilancio UE;
8. ricorda il proprio attaccamento alla coerenza delle politiche per lo sviluppo e agli impegni europei miranti a garantire che gli obiettivi della politica di sviluppo non siano contraddetti dalle altre politiche dell'UE che su questa politica hanno un impatto (commercio, ambiente, sicurezza, agricoltura, ...);
9. chiede alla Commissione di accordare maggiore attenzione all'esodo di manodopera qualificata dai paesi ACP verso l'UE e di proporre misure appropriate per facilitarne il mantenimento o il ritorno in patria;
10. ricorda il proprio attaccamento ai principi di appropriazione e di partecipazione che sono al centro dell'Accordo di Cotonou e del Consenso europeo in materia di sviluppo²;

Scadenario

11. invita gli Stati europei e i paesi ACP che ancora non l'hanno fatto, a ratificare l'accordo interno per consentire l'avvio quanto prima possibile dell'applicazione del 10° FES;
12. prende atto dell'impegno della Commissione affinché la totalità delle risorse a disposizione del 9° FES sia impegnata prima della data limite del 31 dicembre 2007; chiede alla Commissione di adottare tutte le misure necessarie affinché nessun stanziamento sia colpito dalla "clausola di decadenza" e sia garantita la continuità dei finanziamenti;

¹ Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).

² Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione "Il consenso europeo" (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

13. sottolinea che tale scadenario vincolante non ha consentito di associare pienamente le società civili e i parlamenti alla programmazione e insiste affinché tali lacune verificatesi nel processo di consultazione siano colmate nella fase di applicazione;

Documenti di strategia e campi d'azione prioritari

14. sottolinea che per raggiungere gli obiettivi stabiliti all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 617/2007, la programmazione deve attribuire la priorità all'azione mirata alla riduzione della povertà, con particolare accento sulle aree collegate agli OSM quali i settori sociali, in particolare la salute e l'istruzione di base; evidenzia che l'impegno, adottato nel quadro dello SFS, di assegnare il 20% delle risorse ai settori della salute e dell'istruzione di base entro il 2009 deve essere applicato a tutte le spese europee per la politica di sviluppo compreso il FES perché sia coerente;
15. prende atto dell'intenzione della Commissione di raggiungere tale obiettivo grazie al sostegno di bilancio, ma deplora la mancata elaborazione, di concerto con i paesi beneficiari, di una strategia globale che inserisca i settori della salute e dell'istruzione tra le priorità nei documenti di strategia per paese (DS); chiede che tale questione sia nuovamente esaminata nel contesto della revisione a metà percorso per raggiungere l'obiettivo del 20%;
16. sottolinea che la riduzione durevole della povertà può essere ottenuta soltanto in una situazione di sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile; sottolinea inoltre che tutta l'azione FES dovrebbe pertanto far parte di un processo di sviluppo mirato alla creazione di un'economia forte che protegga l'ambiente e in cui nessuno sia privato dei servizi sociali di base;
17. sottolinea che lo sviluppo sostenibile non può mai essere raggiunto pienamente in situazioni di guerra, di discordia civile o di instabilità politica; è pertanto del parere che si debba anche dare la priorità alla costruzione della democrazia e agli sforzi per il mantenimento e il supporto della pace, dello Stato di diritto, di istituzioni stabili e democratiche, come pure del pieno rispetto dei diritti umani;
18. è del parere che i documenti di strategia per paese debbano essere oggetto di un controllo democratico e, di conseguenza, che non potranno essere elaborati, né applicati, in mancanza di controlli parlamentari; reputa che la trasmissione dei documenti di strategia per paese all'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE (APP) apporti un importante contributo all'obiettivo di appropriazione, iscritto nell'accordo di Cotonou, e rappresenti una tappa positiva verso l'attribuzione di un potere istituzionale, nel quadro della comitatologia, all'APP e al Parlamento europeo; chiede alla Commissione di vigilare a che l'APP disponga dei mezzi materiali per condurre a compimento il proprio lavoro sui documenti di strategia per paese e a che i suoi pareri siano oggetto di una relazione di seguito della Commissione;
19. deplora il fatto che il regolamento (CE) N. 617/2007 non preveda alcuna procedura esplicita di partecipazione, né di consultazione, del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, delle autorità locali e degli attori non statali (ANS), nel quadro dell'elaborazione del seguito e della valutazione dei documenti di strategia per paese; chiede al Consiglio e alla Commissione di integrare sistematicamente tali consultazioni alla programmazione;

Dimensione di genere

20. deplora il fatto che le questioni legate alla dimensione di genere non siano state considerate come un campo di azione specifico; chiede che tale decisione sia riesaminata nel quadro della revisione a metà percorso dell'applicazione del FES, d'accordo con i paesi partner ACP;NNNNN
21. chiede alla Commissione di onorare gli impegni presi con riguardo all'uguaglianza di genere nei documenti politici chiave quali il Consenso europeo in materia di sviluppo e la Strategia congiunta UE-Africa e nello stesso accordo di Cotonou, e garantire così che le questioni attinenti al genere figurino tra le priorità politiche del partenariato ACP-UE, con attenzione e finanziamenti adeguati nel quadro dell'integrazione della dimensione di genere (*gender mainstreaming*), e insiste affinché la visibilità delle questioni legate al genere sia rafforzata mediante l'inserimento di un capitolo e di indicatori specifici nella relazione annuale elaborata dalla Commissione, per monitorare e controllare meglio i progetti realizzati;

Sostegno di bilancio

22. è del parere che il sostegno di bilancio possa apportare un efficace contributo all'eliminazione della povertà e alla realizzazione degli OSM, in particolare allorché i mezzi sono concentrati nei settori dell'istruzione e della salute di base; condivide la volontà, espressa dalla Commissione, di fare del sostegno di bilancio una leva destinata ad aumentare la parte dei bilanci nazionali destinata a questi settori;
23. rammenta che l'efficacia e la legittimità del sostegno di bilancio sono sottoposti al rigoroso rispetto di varie condizioni preliminari, in particolare, da un lato, a un coordinamento rafforzato fra donatori e, dall'altro, al rispetto delle norme democratiche, alla buona governance e a un dispositivo di gestione delle finanze pubbliche controllato da un parlamento eletto democraticamente nei paesi beneficiari; invita la Commissione a rispettare rigorosamente tali condizioni preliminari, prima di dare avvio a qualsiasi programma di sostegno di bilancio;
24. si compiace dell'impegno della Commissione di collegare direttamente il sostegno di bilancio ai progressi nella realizzazione degli OSM e di promuovere la realizzazione degli OSM attraverso "contratti OSM" che prevedano un finanziamento garantito su una durata più lunga, contribuendo così a potenziare la prevedibilità degli aiuti;
25. chiede che una valutazione del sostegno di bilancio, sulla base di indicatori affidabili, trasparenti e che consentano di misurare i progressi sugli OSM, sia oggetto di una relazione annuale presentata al Parlamento europeo, all'APP, ai Parlamenti nazionali e agli ANS;
26. chiede che, nel quadro del sostegno di bilancio, siano destinate risorse specifiche per rafforzare le capacità di tutti i parlamenti dei paesi ACP per quanto riguarda i controlli sull'esecuzione del bilancio;

Quota di incentivazione

27. rammenta l'importanza che annette alla promozione della buona governance e sostiene il principio di un "premio alla buona governance" nel quadro del dialogo politico di cui

all'articolo 8 dell'accordo di Cotonou, a condizione che i criteri di attribuzione e le modalità di applicazione siano chiari e trasparenti;

28. constata che vari criteri definiti dalla Commissione per la ripartizione della quota di incentivazione traducono in modo prioritario gli interessi del Nord e si oppone a qualsiasi deviazione verso una forma di condizionalità degli aiuti fondata su criteri che non abbiano un'attinenza esclusiva con la buona governance;
29. manifesta la propria preoccupazione per l'interpretazione dei criteri attinenti alla governance economica e sociale; si oppone all'imposizione di "criteri nascosti" in materia di economia e sociali e ritiene che l'analisi delle legislazioni e delle politiche pubbliche in tale settore non dovrebbe tradursi in esigenze in materia di liberalizzazione e di deregolamentazione; raccomanda che i profili di governance siano corredati da criteri legati all'esistenza e alla qualità dei servizi pubblici; rammenta che la posizione degli Stati o delle regioni ACP quanto alla scelta finale di partecipare o meno agli accordi di partenariato economico (APE) non deve rappresentare un criterio;
30. chiede alla Commissione di chiarire il processo decisionale che presiede alla ventilazione dei fondi della parte destinata agli incentivi, e di avanzare proposte miranti a garantire l'informazione del Parlamento europeo e degli ANS in questo settore;

Integrazione regionale, aiuti al commercio e APE

31. rammenta che l'UE si è impegnata ad aumentare i propri aiuti al commercio a 2 000 000 000 di euro annui e a destinare ai paesi ACP il 50% di tale importo supplementare; attribuisce grande importanza al rispetto degli impegni assunti dall'Unione europea in materia di aiuti al commercio e chiede alla Commissione e al Consiglio di comunicare qual è la situazione attuale degli impegni dell'UE e degli Stati membri per raggiungere tale obiettivo;
32. insiste affinché i finanziamenti dei programmi integrati regionali (PIR) comportino un equo beneficio a tutti i paesi o regioni ACP, a prescindere dalla posizione degli Stati sulla scelta finale di partecipare o meno agli APE; contesta qualsiasi forma di condizionalità legata alla partecipazione a un APE, nel quadro dell'attribuzione degli stanziamenti dei PIR;
33. ribadisce la propria richiesta che i bisogni specifici connessi all'adeguamento delle economie dei paesi ACP agli APE siano coperti da finanziamenti aggiuntivi rispetto al FES;

Partecipazione

34. sottolinea che l'esame *a posteriori* del discharge del FES da parte del Parlamento europeo costituisce un controllo democratico insufficiente e, in attesa dell'integrazione del FES nel bilancio dell'UE, chiede al Consiglio che gli sia attribuito un ruolo istituzionale concernente l'insieme del processo di monitoraggio e di valutazione della programmazione;
35. deplora la formulazione particolarmente vaga e ambigua delle regole che fissano il ruolo degli attori nel quadro della programmazione degli aiuti comunitari (cfr. articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 617/2007); chiede che il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, le autorità locali e gli ANS rappresentativi siano associati al processo di programmazione, al monitoraggio e al controllo dell'applicazione del FES;

36. invita i parlamenti nazionali dei paesi dell'UE e ACP ad esercitare un rigoroso controllo parlamentare sugli esecutivi, per quanto riguarda la programmazione del FES; chiede alla Commissione di assicurarsi che i Parlamenti nazionali siano attivamente consultati a tutte le tappe dell'elaborazione e del seguito dei documenti di strategia;
37. ribadisce che appoggia la richiesta dell'APP, espressa in occasione della 9a sessione nell'aprile 2005, che una percentuale appropriata degli stanziamenti del FES sia destinata all'istruzione e alla formazione politica dei parlamentari e dei dirigenti politici, economici e sociali, nell'interesse di un consolidamento durevole di una buona governance, dello Stato di diritto, di strutture democratiche e dell'interazione tra governo e opposizione in democrazie pluralistiche fondate su libere elezioni;

Seguito e valutazione dei risultati

38. chiede che il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e gli ANS siano consultati nel 2010 sulla revisione di medio percorso dell'attuazione del FES e che il Parlamento europeo sia informato dei risultati della valutazione di medio percorso del Fondo investimenti;
39. prende con soddisfazione atto dell'elaborazione, da parte della Commissione, di una relazione annuale sull'applicazione degli aiuti forniti a titolo del FES, relazione trasmessa al Parlamento europeo; in sede di esame di tale relazione, farà prova della massima vigilanza quanto agli effetti degli aiuti per eliminare la povertà e al loro contributo al raggiungimento degli OSM; chiede che tale relazione sia trasmessa altresì all'APP, ai parlamenti nazionali e agli ANS;
40. si compiace dell'intenzione manifestata dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) di valutare regolarmente i risultati, con particolare attenzione ai progressi compiuti nella realizzazione degli OSM, e di associare "tutti gli attori interessati, compresi gli attori non statali alla fase di valutazione dell'aiuto fornito dalla Comunità", il che implica naturalmente il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali e l'APP; chiede alla Commissione di chiarire secondo quali modalità e frequenza dette valutazioni saranno effettuate;
41. sottolinea che in un contesto di crisi o di conflitto, l'esperienza e la professionalità dei parlamentari e dei rappresentanti della società civile si rivela tanto più indispensabile e chiede alla Commissione di prevederne la consultazione preliminare all'approvazione delle misure speciali di cui all'articolo 8, punto 2, del regolamento (CE) N. 617/2007;

Efficacia degli aiuti

42. nota con soddisfazione il riferimento alla Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo e insiste affinché la programmazione del FES sia conforme alle raccomandazioni di detta dichiarazione; sottolinea tuttavia che la costruzione di un partenariato equilibrato, da pari a pari tra UE e ACP non può fondarsi unicamente sull'armonizzazione e l'allineamento dei finanziatori, ma deve promuovere prima di tutto obblighi reciproci e mutua responsabilità specialmente in materia di governance;
43. esorta la Commissione a tradurre nei fatti la propria intenzione di seguire da vicino i progressi in tale ambito e ad elaborare una relazione specifica nel quadro della preparazione del Vertice di Accra, nel settembre 2008; chiede che la valutazione dell'efficacia degli aiuti sia oggetto di una relazione periodica, sottoposta al Parlamento europeo;

44. riconosce che gli sforzi effettuati dalla Commissione per accelerare i disimpegni hanno consentito un notevole miglioramento del tasso di esecuzione del FES; sottolinea tuttavia che, in tale ambito, sono necessari ulteriori progressi e invita gli Stati membri a dare il proprio contributo attivo; chiede alla Commissione di elaborare un estratto trimestrale del tasso di disimpegno dei fondi, destinato al Parlamento europeo e all'APP;
45. condivide pienamente la volontà espressa di potenziare la prevedibilità degli aiuti nel quadro dell'attuazione del FES;

Strumento per la pace in Africa

46. appoggia fermamente la creazione di un meccanismo di sostegno alla pace per l'Africa e chiede che le regole di gestione di detto strumento riflettano un potenziamento del partenariato politico tra UE e Unione africana, conformemente agli orientamenti della nuova strategia congiunta UE-Africa;
47. sottolinea che il meccanismo di sostegno alla pace per l'Africa deve essere considerato uno strumento della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e non parte dello sviluppo secondo i criteri CAD; deplora vivamente a questo proposito la decisione del Consiglio dell'11 aprile 2006 che prevede di finanziare il meccanismo di sostegno alla pace attraverso il FES;
48. chiede alla Commissione e al Consiglio di prevedere un altro finanziamento, al più tardi dopo la valutazione che, nel 2010, dovrà riesaminare la procedura di finanziamento dello strumento per la pace in Africa; chiede di essere consultato nel quadro di tale valutazione;
49. chiede che il Parlamento europeo e l'APP siano consultati sul programma d'azione 2008-2010 e sulla relazione annuale di attività sull'utilizzo delle risorse, elaborata dalla Commissione;

Cofinanziamenti e coerenza con gli altri strumenti

50. approva la possibilità, aperta dalla programmazione del 10° FES, di cofinanziamento di progetti di sviluppo con gli Stati membri o altri finanziatori;
51. raccomanda l'apertura di tale possibilità ad altri strumenti finanziati dall'UE e ribadisce la propria richiesta di creare un nuovo pacchetto finanziario panafricano, programmabile e prevedibile, alimentato dal FES, dagli strumenti tematici del DCI e dallo strumento della politica europea di vicinato, allo scopo di finanziare e di sostenere l'attuazione della nuova strategia congiunta UE-Africa;
52. auspica che siano realizzati programmi comuni ACP-UE, sulla base di cofinanziamenti, per dare risposte comuni alle grandi sfide mondiali, come l'accesso ai beni pubblici mondiali o il cambiamento climatico, contribuendo così al rafforzamento del partenariato politico nel quadro dell'accordo di Cotonou;
53. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Una nuova procedura

Fino al 9° Fondo europeo di sviluppo, la procedura si basava su tre strumenti (l'accordo di Cotonou, il protocollo finanziario, "l'accordo interno") che dovevano essere ratificati da tutti gli Stati membri e dai 2/3 degli Stati ACP (soltanto i primi due documenti). Da qui, un processo molto laborioso (per il 9° FES la procedura è durata 2 anni e 10 mesi), nel corso del quale si poteva ricorrere alle rimanenze del precedente FES.

Per il 10° FES, l'accordo interno (firmato il 17 luglio 2006) è stato ridotto ai minimi termini al fine di accelerare il processo di ratifica. Le norme di programmazione essenziali danno vita a un nuovo regolamento d'applicazione, adottato dal Consiglio il 14 maggio 2007: questo è il testo su cui il Parlamento europeo è chiamato a esprimere il proprio parere.

Nell'intento di armonizzare le procedure, il presente progetto di regolamento è stato ricalcato sul modello dello strumento di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un'evoluzione positiva, poiché integra i contributi negoziati dal Parlamento europeo nel quadro della codecisione. È inoltre un passo in avanti verso l'iscrizione in bilancio del FES, come auspicato dalla presente relazione.

Una sfida fondamentale nell'agenda europea per lo sviluppo

Sul piano quantitativo ci troviamo di fronte a una sfida fondamentale perché si tratta di decidere dell'utilizzo di una parte essenziale degli aiuti allo sviluppo dell'Unione europea nel periodo 2008-2013, aiuti destinati a paesi fra i più vulnerabili del pianeta.

Sul piano qualitativo, il regolamento si inserisce in un contesto di mobilitazione internazionale ed europea in materia di solidarietà internazionale, in particolare in favore dei paesi meno avanzati, che sono in gran parte paesi ACP. Il periodo di applicazione del 10° FES coincide in parte con diversi appuntamenti fondamentali dell'agenda europea e internazionale per lo sviluppo:

- gli impegni dell'UE e degli Stati membri in materia di aiuti pubblici allo sviluppo,
- la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio entro il 2015,
- la nuova strategia UE - Africa,
- la mobilitazione sulla questione dell'efficacia degli aiuti, compreso nel 2008 il vertice di ACCRA sulla verifica della dichiarazione di Parigi,
- l'applicazione degli accordi di partenariato economico,
- la revisione delle prospettive finanziarie nel 2010, quando sarà necessario sollevare la questione dell'iscrizione in bilancio.

Il calendario

Il processo di ratifica si deve concludere entro il 31 dicembre 2007. Questo termine è fondamentale, poiché dopo tale data le rimanenze del 9° FES non saranno più trasferibili. La Commissione si è impegnata a far sì che tutte le risorse del 9° FES siano stanziare prima di tale

data. Ma la questione della gravosità del processo intergovernativo di ratifica non è ancora risolta.

L'impegno del Parlamento europeo deve essere quello di assicurarsi che le risorse del 9° FES non vadano perdute, vittime della "clausola di caducità".

Altrettanto incresciosa è l'inadeguata partecipazione delle parti interessate, in particolare dei parlamenti nazionali e dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, a causa di un calendario così rigido.

La partecipazione

Dopo le lacune nell'ambito del processo di programmazione, è necessario assicurare un'adeguata partecipazione nella fase di applicazione del 10° FES, conformemente ai principi di titolarità e partecipazione che devono caratterizzare la politica di sviluppo dell'UE.

L'integrazione del FES nel bilancio consentirà di colmare gran parte delle attuali lacune, ma nel frattempo occorrono progressi sensibili in tale ambito. Ora, le disposizioni in materia di partecipazione sono ancora insufficienti o molto vaghe. È per questo che la presente relazione insiste su un rafforzamento della partecipazione a tutti i livelli della procedura: nell'ambito dei documenti strategici, sulla questione dell'efficacia degli aiuti e riguardo alla valutazione dei risultati.

Documenti strategici nazionali e regionali

I documenti strategici sono i principali strumenti di applicazione del FES. La presente relazione sottolinea pertanto una duplice esigenza:

- la priorità da attribuire ai settori sociali, in particolare alla sanità e all'istruzione di base,
- il controllo democratico.

Su questi due punti, le disposizioni previste nel regolamento e le informazioni al momento disponibili in relazione al contenuto dei documenti strategici rivelano numerose lacune.

La trasmissione di tali documenti a titolo informativo all'Assemblea parlamentare paritetica è certamente un passo nella giusta direzione. Ma occorre raggiungere dei sostanziali progressi per garantire la partecipazione e il controllo del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e degli attori non statali all'elaborazione, applicazione e valutazione dei documenti strategici.

Campi d'azione prioritari

Dobbiamo assicurarci che le disposizioni contenute nel progetto di regolamento siano conformi agli obiettivi fissati al suo articolo 1: "*l'eliminazione della povertà*" e "*il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio*".

L'obiettivo fissato dal 2001 nel bilancio europeo – in base al quale il 20% degli aiuti deve essere destinato all'assistenza sanitaria primaria e all'istruzione – va applicato anche al FES.

Al momento, l'obiettivo appare ancora lontano, poiché il 10° FES prevede soltanto il 6,1% di aiuti diretti per entrambi i settori (il 3,3% per la sanità e il 2,8% per l'istruzione, a cui si aggiunge l'1,6% per la coesione sociale). La Commissione è del parere che l'obiettivo del 20% sarà raggiunto con lo stratagemma del sostegno al bilancio. Ciò non basta. La priorità da attribuire a sanità e istruzione deve risultare chiaramente attraverso i settori di concentrazione dei documenti strategici.

Le questioni di genere

Tutte le organizzazioni e le istituzioni internazionali che operano nell'ambito delle questioni relative allo sviluppo sottolineano la pertinenza dei progetti di sviluppo che coinvolgono le donne o che sono specificatamente rivolti alle donne.

Nella presente relazione si ribadisce la volontà di attribuire un'importanza prioritaria alle questioni di genere nell'ambito della politica di cooperazione dell'Unione europea. A tale riguardo, è deplorabile che tale argomento non costituisca un campo d'azione a sé stante nell'ambito del 10° FES. In assenza di una valutazione specifica dei risultati ottenuti in relazione alle questioni di genere, il *mainstreaming* non consente di garantire né l'efficacia né la visibilità dell'azione dell'UE in materia.

Efficacia degli aiuti, trasparenza, controllo e valutazione dei risultati

Il presente regolamento introduce delle novità positive in materia di controllo e valutazione dell'efficacia degli aiuti. Negli ultimi anni sono stati anche introdotti dei miglioramenti tangibili per quanto concerne l'accelerazione dei tempi di erogazione delle risorse, anche se in tale ambito c'è ancora molto da fare, in particolare in diversi Stati membri. Ma l'efficacia degli aiuti deve essere sottoposta a controllo e valutazione da parte del Parlamento europeo, dell'Assemblea parlamentare paritetica e degli attori non statali.

Per quanto concerne il controllo e la valutazione dei risultati dell'applicazione del 10° FES, il regolamento introduce anche in questo caso una novità positiva: l'elaborazione di una relazione annuale da trasmettere al Parlamento europeo. La Commissione manifesta inoltre l'intenzione di valutare regolarmente i risultati, concentrando la propria attenzione sui progressi raggiunti in vista della realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio e coinvolgendo *“tutte le parti interessate”*. È tuttavia opportuno chiarire alcuni punti in relazione alla natura del potere del PE, alla relazione annuale e all'identità delle parti interessate a cui si fa riferimento.

Il rafforzamento delle capacità

I parlamenti nazionali vanno considerati degli strumenti essenziali nella fase di elaborazione, applicazione e controllo dei risultati della programmazione. Per assolvere a tale compito, devono essere sostenuti sia attraverso mezzi materiali che nella formazione dei deputati. La relazione raccomanda un duplice sostegno:

- mezzi finanziari per rafforzare le capacità dei parlamenti,
- un aiuto specifico per il controllo del bilancio, finanziato tramite il sostegno al bilancio.

Il sostegno al bilancio

È previsto un aumento significativo del sostegno al bilancio, che può rappresentare uno strumento pertinente ed efficace della politica di sviluppo dell'Unione europea nel quadro del suo contributo alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Ma tali obiettivi non sono conseguibili se non a patto di rispettare alcune condizioni preliminari:

- un coordinamento rafforzato sul fronte dei donatori,
- buona governance, democrazia, rispetto delle libertà fondamentali e un sistema di gestione delle finanze pubbliche controllato da un parlamento democraticamente eletto, sul fronte dei beneficiari.

Né il sostegno al bilancio né la “quota di incentivazione” possono essere utilizzati per introdurre nuove condizionalità o costituire un mezzo per aumentare l'ingerenza dei donatori nel bilancio e nelle politiche nazionali e ridurre lo spazio politico dei paesi ACP.

Un controllo rigoroso di tale strumento è dunque indispensabile a garantire:

- che tali condizioni preliminari siano soddisfatte, evitando le derive a cui fa riferimento il Parlamento europeo nella sua ultima relazione sul scarico del FES,
- che tale aiuto contribuisca positivamente alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio,
- che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e delle società civili sia effettivo.

La quota di incentivazione

La quota di incentivazione rappresenta una novità di questo 10° FES, in cui si stabilisce che l'assegnazione di una parte delle risorse avvenga sulla base del rispetto di determinate condizioni tese a promuovere la "buona governance". In merito al principio, l'idea di un "premio" alla buona governance è condivisibile ed utile al rafforzamento del dialogo politico fra l'UE e i partner ACP nello spirito dell'articolo 8 dell'accordo di Cotonou. Tuttavia, molte incertezze circondano questo meccanismo:

1 – Il processo decisionale è poco chiaro.

2 – Non è previsto alcun controllo da parte del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, degli attori non statali e dell'Assemblea parlamentare paritetica, nei confronti dei quali non sussiste neanche alcun obbligo di informazione. È possibile soltanto un controllo a posteriori sulla base dei "piani di governance" pubblicati in allegato ai documenti strategici.

3 – Taluni criteri relativi ai "profili di governance" o alla loro interpretazione risultano problematici. La Commissione ha aggiunto nell'elenco dei criteri che non rientrano direttamente nell'ambito della buona governance o che riflettono innanzitutto gli interessi del Nord, come la liberalizzazione dei mercati, la lotta contro il terrorismo, gli impegni in materia di armi di distruzione di massa, l'applicazione dell'obbligo di riammissione degli immigrati...

Soltanto un controllo esterno alla Commissione (esercitato da Parlamento europeo, parlamenti nazionali, Assemblea parlamentare paritetica, attori non statali) sulle modalità e le condizioni di erogazione della quota di incentivazione consentirà di risolvere tutte le ambiguità. Tale controllo deve essere esplicitamente previsto nel quadro dell'applicazione del FES.

Cofinanziamenti e coerenza con gli altri strumenti

Un'altra novità di tale regolamento è la possibilità di cofinanziare i progetti di sviluppo con gli Stati membri o con altri paesi donatori. Si tratta di un'evoluzione positiva che risponde alle aspettative delle istituzioni e delle ONG dello sviluppo.

La relazione sottolinea che i cofinanziamenti devono essere uno strumento per rafforzare il partenariato politico fra l'UE e i paesi ACP, in coerenza con gli orientamenti della nuova strategia UE-Africa. Si raccomanda inoltre di estendere la procedura di cofinanziamento ad altri strumenti finanziari dell'Unione europea, al fine di creare un "Fondo panafricano di sviluppo" finanziato congiuntamente dal FES e dallo strumento di vicinato.

Integrazione regionale, aiuti al commercio e APE

Alla fine del 2005, l'Unione europea si è impegnata a incrementare il volume dei suoi aiuti al commercio, arrivando a 2 miliardi di euro l'anno entro il 2010 (1 miliardo dalla Commissione e un miliardo dagli Stati membri). Il Consiglio si è impegnato a destinare il 50% di tali aiuti supplementari ai paesi ACP. Si tratta di un impegno che deve essere mantenuto.

Oltre a ciò, si pone la questione dell'utilizzo della dotazione destinata ai programmi di integrazione regionale nel quadro dell'applicazione del 10° FES. La Commissione ha aumentato considerevolmente tale dotazione, non solo per far fronte alle crescenti esigenze del settore, ma

anche per finanziare delle misure di adattamento delle economie ACP in funzione della conclusione degli accordi di partenariato economico.

A tale riguardo, la relazione insiste su due vigorose rivendicazioni del Parlamento europeo:

1 – Il finanziamento degli APE deve essere addizionale ai fondi del FES.

2 – Sono necessari dei chiarimenti per quanto attiene alla ripartizione delle risorse fra regioni e paesi ACP nell'ambito dei programmi di integrazione regionale, per garantire in particolare che non venga introdotta alcuna forma di condizionalità in funzione della partecipazione o del mancato coinvolgimento negli accordi di partenariato economico, come sottolinea la *Dichiarazione di Kigali*, adottata dall'Assemblea parlamentare paritetica.

Fondo per la pace in Africa

Pur garantendo il proprio sostegno politico all'attuazione di tale fondo, il Parlamento europeo è tenuto a sollevare la questione del suo finanziamento. Per il periodo 2008-2010 è previsto che tale strumento, che si inquadra nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, sia finanziato tramite i fondi del FES. Questa decisione è inaccettabile e documenta ancora una volta lo spostamento delle risorse comunitarie destinate alla politica di sviluppo a favore di altri obiettivi. Nella presente relazione si chiede di rivedere tale procedura al termine del riesame delle modalità di finanziamento di tale fondo, previsto per il 2010.

28.11.2007

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI

destinato alla commissione per lo sviluppo

sull'attuazione della programmazione del Decimo Fondo europeo di sviluppo
(2007/2138(INI))

Relatrice per parere: Angelika Beer

SUGGERIMENTI

La commissione per gli affari esteri invita la commissione per lo sviluppo, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando la causa C-91/05, portata il 21 febbraio 2005 alla Corte di giustizia delle Comunità europee dalla Commissione contro il Consiglio, riguardante l'azione PESC sulle armi di piccolo calibro e le armi leggere nel quadro di ECOWAS,
- B. considerando che la sentenza che la Corte è chiamata rendere su tale questione potrebbe divenire una pietra miliare per chiarire la lunga lotta tra Consiglio e Commissione sulle competenze nei settori, che si sovrappongono, dello sviluppo e dell'azione PSDC/PSDP,
 1. prende atto del parere reso dall'Avvocato generale il 19 settembre 2007 nella causa C-91/05 secondo cui, contrariamente alla posizione del Consiglio, combattere la proliferazione delle armi di piccolo calibro e delle armi leggere rientra nel campo di azione della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, anche in base all'articolo 11, paragrafo 3, dell'accordo di Cotonou;
 2. invita il Consiglio e la Commissione a prevedere progetti SALW e DDR nell'ambito del Decimo Fondo Europeo di sviluppo nel caso in cui i risultati della causa C-91/05 consentano tali attività;
 3. chiama l'attenzione sul fatto che lo Strumento per la pace in Africa (SPA) rappresenta un altro caso in cui lo "sviluppo" è messo in questione quale obiettivo primo del pacchetto finanziario di 250 milioni di euro; esorta, quindi, a prendere in considerazione una provenienza alternativa per il futuro finanziamento dello SPA, quale lo Strumento di stabilità;
 4. vista la delicatezza della questione, invita il Consiglio e la Commissione ad includere il

Parlamento europeo nel dibattito sulle future operazioni di sostegno alla pace finanziate dallo SPA ed a trasmettergli al più presto il programma indicativo intra - ACP, i programmi d'azione e le relazioni annuali di attività sull'uso dei fondi;

5. suggerisce di dibattere nell'ambito delle riunioni PESC con la Presidenza del Consiglio le attività dello SPA;
6. si rammarica che, contrariamente alla decisione contenuta nell'accordo interno tra rappresentanti dei governi degli Stati membri di armonizzare il più possibile le procedure comunitarie e le procedure FES, tale armonizzazione si realizzi soltanto in forma limitata; in particolare, pur rallegrandosi di ricevere per informazione le relazioni di valutazione per paese e regionali, sottolinea l'auspicio di essere parimenti informato sul processo di preparazione dei documenti strategici, la loro attuazione e revisione a medio termine.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	27.11.2007
Esito della votazione finale	+ : 33 - : 1 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Christopher Beazley, Elmar Brok, Véronique De Keyser, Hanna Foltyn-Kubicka, Bronisław Geremek, Ana Maria Gomes, Anna Ibrisagic, Metin Kazak, Helmut Kuhne, Vytautas Landsbergis, Francisco José Millán Mon, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Cem Özdemir, Ioan Mircea Paşcu, Alojz Peterle, Samuli Pohjamo, Bernd Posselt, Michel Rocard, Libor Rouček, Jacek Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Hannes Swoboda, István Szent-Iványi, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Kristian Vigenin, Jan Marinus Wiersma, Josef Zieleniec
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Alexandra Dobolyi, Kinga Gál, Jaromír Kohlíček, Aloyzas Sakalas, Luis Yañez-Barnuevo García
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	

7.2.2008

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI

destinato alla commissione per lo sviluppo

sull'attuazione della programmazione del decimo Fondo europeo di sviluppo
(2007/2138(INI))

Relatore per parere: Reimer Böge

SUGGERIMENTI

La commissione per i bilanci invita la commissione per lo sviluppo, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

In primo luogo, la commissione per i bilanci ha appoggiato l'integrazione del FES nel bilancio generale sulla base del principio dell'unità del bilancio e per ragioni di trasparenza, di rendicontabilità e di efficacia dell'esecuzione. L'attuale frammentazione delle risorse finanziarie disponibili per le relazioni esterne dell'Unione europea complica considerevolmente la situazione.

Al fine di promuovere un'efficace utilizzo delle risorse finanziarie, la commissione ha altresì sottolineato che l'integrazione nel bilancio permetterebbe di superare la situazione insoddisfacente dovuta alla coesistenza di diversi regolamenti finanziari e di diverse modalità di attuazione.

Ciononostante, la commissione e il Parlamento nel suo insieme hanno altresì evidenziato che l'integrazione nel bilancio non dovrebbe pregiudicare altre politiche dal punto di vista finanziario e andrebbe pertanto valutata nel contesto del quadro finanziario, che dovrebbe essere adeguato al fine di iscrivere le corrispondenti risorse supplementari nel bilancio generale. In considerazione dell'atteggiamento del Consiglio, è troppo presto per determinare con precisione quando ciò potrebbe essere realizzato per il FES.

Vorrei cogliere l'occasione per ricordare l'efficace collaborazione tra le nostre commissioni per quanto concerne l'associazione dei poteri legislativo e di bilancio per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. L'utilizzo del bilancio in casi strategici quali ad esempio la questione dell'analisi comparativa degli obiettivi della Commissione e di un sufficiente coinvolgimento del Parlamento nella definizione dei documenti strategici, si è dimostrato essere uno strumento molto utile. Appoggiamo sicuramente i vostri sforzi intesi a giungere a orientamenti e a un

controllo parlamentare analoghi anche per le risorse del FES.

Anche per quanto riguarda il FES, negli ultimi dieci anni la Commissione ha fatto un crescente ricorso al sostegno di bilancio diretto quale meccanismo privilegiato per l'erogazione dei fondi UE. La commissione per i bilanci ha sottolineato che ciò può presentare dei vantaggi, ad esempio per quanto riguarda l'"empowerment" del processo di sviluppo nei paesi partner e il coordinamento dei bilanci tra i paesi donatori. Tuttavia, abbiamo anche ripetutamente rilevato la necessità di valutare questo strumento tenendo conto dell'esistenza o meno di sistemi di gestione finanziaria e di bilancio sufficientemente sviluppati nei paesi partner interessati.

La commissione è del parere che ciò dovrebbe costituire necessariamente un fattore chiave nella programmazione del decimo FES, in quanto molti paesi ACP dispongono di sistemi pubblici di gestione finanziaria e di bilancio ancora deboli. Riteniamo pertanto che sia necessario un elevato grado di individualità nel processo di programmazione, al fine di garantire che i rischi siano ridotti al minimo e che i meccanismi di erogazione siano attentamente adeguati a ciascun caso. In questo modo auspichiamo che gli obiettivi di sviluppo dell'Unione possano essere efficacemente perseguiti nel quadro del decimo FES, mantenendo nel contempo un livello soddisfacente di controllo e di rendicontabilità della spesa dell'Unione europea.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	23.1.2008
Esito della votazione finale	+ : 28 - : 0 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Reimer Böge, Costas Botopoulos, Simon Busuttil, Daniel Dăianu, Gérard Deprez, Brigitte Douay, Hynek Fajmon, Ingeborg Gräßle, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Monica Maria Iacob-Ridzi, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Jan Mulder, Cătălin-Ioan Nechifor, Gérard Onesta, Margaritis Schinas, Nina Škottová, Theodor Dumitru Stolojan, László Surján, Gary Titley, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Thijs Berman, Esther De Lange, Hans-Peter Martin

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	29.1.2008
Esito della votazione finale	+ : 34 - : 0 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Ryszard Czarnecki, Nirj Deva, Koenraad Dillen, Fernando Fernández Martín, Alain Hutchinson, Romana Jordan Cizelj, Madeleine Jouye de Grandmaison, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, Gay Mitchell, Luisa Morgantini, Horst Posdorf, José Ribeiro e Castro, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, Johan Van Hecke, Jan Zahradil.
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Gabriela Crețu, Sorin Frunzăverde, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Catherine Neris, Atanas Papanizov, Anne Van Lancker, Ralf Walter, Renate Weber.
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	