

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 160

RISOLUZIONE DELLE COMMISSIONI 3^a e 4^a RIUNITE

(Affari esteri, emigrazione)
(Difesa)

(Relatori SANGALLI e VATTUONE)

approvata nella seduta del 12 ottobre 2016

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 230/2014 DEL
PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DELL'11 MARZO 2014,
CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO INTESO A CONTRIBUIRE ALLA
STABILITÀ E ALLA PACE (N. COM (2016) 447 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 18 ottobre 2016

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	5

Le Commissioni riunite,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace;

premesso che:

l'atto comunitario in questione estende – in circostanze eccezionali – l'assistenza dell'Unione europea al potenziamento delle capacità degli operatori militari nei paesi *partner*, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e in particolare all'instaurazione di società pacifiche e inclusive;

viene stabilito che gli operatori militari siano finanziati soltanto se le esigenze non possono essere soddisfatte mediante il ricorso ad operatori civili e se la possibilità di costruire società stabili, pacifiche e inclusive è ostacolata da una grave minaccia sull'esistenza di istituzioni statali funzionanti o queste non sono più in grado di far fronte a questa grave minaccia;

è altresì previsto che deve esistere un consenso tra la comunità internazionale, l'Unione europea e il Paese interessato sul fatto che il settore della sicurezza, e in particolare quello militare, sono fondamentali per la stabilità, la pace e lo sviluppo, soprattutto nelle situazioni di crisi e nei contesti fragili;

restano comunque escluse dal provvedimento le spese militari ricorrenti, gli acquisti di armi e munizioni, e la fornitura di formazione che è intesa unicamente a contribuire alla capacità di lotta delle forze armate;

rilevato che:

il provvedimento rappresenta un importante sforzo per superare le lacune negli strumenti a disposizione dell'Unione – anche tramite una favorevole interpretazione delle disposizioni vigenti – in ordine al sostegno agli operatori militari e si colloca pienamente nell'ambito dell'approccio globale dell'Unione europea alle crisi e ai conflitti esterni di cui alla comunicazione congiunta dell'11 dicembre 2013, nonché degli indirizzi contenuti nella strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione;

la modifica legislativa in esame potrà consentire di coadiuvare attivamente le missioni di politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) – esistenti e future – in particolare quelle finalizzate ad attività di assistenza e addestramento, consentendo all'Unione europea di provvedere a tipologie di sostegno attualmente non finanziabili;

per la prima volta verranno finanziati direttamente dal bilancio dell'Unione spese riconducibili nell'ambito delle missioni PSDC, consentendo altresì, a quanto si evince da un attento esame della proposta legislativa, di poter utilizzare direttamente questo strumento di cooperazione per svolgere compiti di sostegno e assistenza militare anche senza che sia necessario – specialmente negli interventi di portata più ridotta o che comunque costituiscono corollario di più ampie attività di natura civile – il varo di un'apposita missione militare, decisione accompagnata dalle note difficoltà politiche, tecniche e procedurali;

l'istituzione di una linea di finanziamento per cooperazione in ambito militare impone di definire puntualmente le competenze delle autorità, militari e civili, dell'Unione europea presenti nell'area oggetto di intervento;

visto altresì il parere formulato dalla 14^a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione europea) l'11 ottobre 2016;

si pronunciano in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

a) si condivide la scelta di utilizzare quale base giuridica gli articoli 209, paragrafo 1, e 212, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e si incoraggia altresì la Commissione ad utilizzare tutti gli strumenti attualmente previsti dai trattati al fine di sostenere efficacemente la PSDC, in linea con la nuova strategia globale delineata dall'Alto rappresentante ed in una prospettiva volta a superare gli stringenti vincoli attualmente posti in materia di finanziamento della difesa comune;

b) sempre nell'ambito di un approccio volto ad un efficace sostegno della PSDC, si auspica altresì un efficace coordinamento tra le misure di cooperazione in materia militare previste dalla proposta in esame e – ove presenti nell'area di intervento – delle missioni militari dell'Unione ivi dispiegate, al fine di implementare un'efficace delimitazione delle attribuzioni delle autorità civili e militari ed evitare duplicazioni e conflitti di competenza.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GINETTI)

11 ottobre 2016

La Commissione,

considerato che la proposta modifica il regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, al fine di estendere l'assistenza dell'Unione europea, in circostanze eccezionali, al potenziamento delle capacità degli operatori militari nei Paesi *partner*, così da contribuire allo sviluppo sostenibile e in particolare all'instaurazione di società pacifiche e inclusive;

rilevato, in particolare, che:

– l'articolo 3-*bis* del regolamento (UE) n. 230/2014, introdotto con la presente proposta, prevede, al primo paragrafo, che l'assistenza dell'Unione possa essere utilizzata per rafforzare la capacità degli operatori militari nei Paesi *partner*, in circostanze eccezionali, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e in particolare al conseguimento di società stabili, pacifiche e inclusive;

– il secondo paragrafo concerne le tipologie di attività che possono essere sostenute, che sono: i programmi di potenziamento delle capacità a favore della sicurezza e dello sviluppo, compresa la formazione, il tutoraggio e le consulenze, nonché la fornitura di attrezzature, il miglioramento delle infrastrutture e la fornitura di altri servizi;

– il paragrafo 3, lettera *a*), stabilisce che gli operatori militari saranno finanziati soltanto se le esigenze non possono essere soddisfatte mediante il ricorso ad operatori civili per raggiungere gli obiettivi dell'Unione ai sensi del regolamento (UE) n. 230/2014 e la possibilità di costruire società stabili, pacifiche e inclusive è ostacolata da una grave minaccia sull'esistenza di istituzioni statali funzionanti o queste non sono più in grado di far fronte a questa grave minaccia (ad esempio hanno subito un tracollo). Il paragrafo 3, lettera *b*), stabilisce che deve esistere un consenso tra la comunità internazionale, l'Unione europea e il Paese interessato sul fatto che il settore della sicurezza, e in particolare quello militare, sono fondamentali per la stabilità, la pace e lo sviluppo, soprattutto nelle

situazioni di crisi e nei contesti fragili. Questo consenso può assumere la forma di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU o un documento di programmazione che è stato concordato tra l'Unione e altri *partner* internazionali (ad esempio il patto per la Somalia) o dell'impegno dell'Unione ai sensi del titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE);

– il paragrafo 4 dell'articolo 3-*bis* delinea le eventuali restrizioni all'assistenza dell'Unione nell'ambito di questo nuovo articolo. Sono quindi escluse dall'assistenza le spese militari ricorrenti, l'acquisto di armi e munizioni e la formazione intesa unicamente a contribuire alla capacità di lotta delle forze armate;

rilevato altresì che:

– la proposta è coerente con l'obiettivo di riunire gli strumenti dell'Unione relativi alle principali sfide, come indicato nella comunicazione congiunta «L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni»;

– per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione, le missioni e le operazioni, sia civili sia militari, svolte nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) (in particolare le missioni di formazione) sono un elemento essenziale nell'ambito dell'approccio globale dell'Unione europea alla gestione delle crisi nei Paesi terzi;

– per quanto concerne il finanziamento, vengono in rilievo le risorse per le operazioni militari PSDC dell'Unione europea, che sono assegnate dagli Stati membri dell'Unione europea partecipanti e attraverso il meccanismo Athena, destinato alla gestione del finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'Unione europea nell'ambito della PSDC; vengono altresì in rilievo le risorse derivanti dal bilancio generale dell'Unione europea, il Fondo europeo di sviluppo (FES), che fornisce risorse finanziarie per l'attuazione della politica europea di cooperazione allo sviluppo con il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), e il Fondo per la pace in Africa;

ricordato che dieci Stati membri dell'Unione, tra cui l'Italia, in un *non-paper* presentato il 15 aprile 2016 hanno sottolineato l'importanza dell'implementazione delle politiche di «*Capacity building*» a sostegno della sicurezza e dello sviluppo, così come la necessità di agire per sviluppare la capacità dell'Unione di lavorare con i *partner* per sviluppare i loro settori di sicurezza civili e militari,

formula, per quanto di competenza, osservazioni non ostante, con i seguenti rilievi:

– la base giuridica è individuata nell'articolo 209, paragrafo 1, del TFUE, di cui al titolo III – Cooperazione con i Paesi terzi e aiuto umanitario, e in particolare al capo 1, relativo alla cooperazione allo sviluppo, e nell'articolo 212, paragrafo 2, del TFUE, del medesimo titolo, capo 2, relativo alla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi. Si tratta della stessa base giuridica utilizzata per il regolamento (UE) n. 230/2014.

Peraltro, le misure disposte con la presente proposta, anche tenuto conto dell'ampia portata della cooperazione allo sviluppo, sembrano porsi al limite dell'ambito di applicabilità dei citati articoli 209 e 212 del TFUE, in considerazione del carattere militare del possibile beneficiario.

Al riguardo, si invitano le Commissioni di merito a valutare l'opportunità di specificare che l'utilizzo della base giuridica della cooperazione allo sviluppo non determini, a regime, l'utilizzo delle risorse ad essa destinate per finalità estranee, come quelle militari di cui alla proposta in esame. Ferma restando, nello stesso tempo, sia la necessità di incrementare sensibilmente le risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo, nella cui linea di tendenza si iscrive il *Migration Compact*, sia la necessità di rafforzare l'autonomo percorso della politica di sicurezza e difesa comune;

– per quanto concerne i principi di sussidiarietà e proporzionalità, essi sono rispettati nella misura in cui un sostegno globale e flessibile dell'Unione europea al settore della sicurezza in un Paese permette un coordinamento più adeguato di tale sostegno e incentiva più efficacemente gli sforzi internazionali in materia di sicurezza e sviluppo;

– nel merito, come anche evidenziato nella stessa relazione che accompagna la proposta, l'estensione dell'assistenza anche al potenziamento delle capacità degli operatori militari può comportare possibili rischi di destinazione degli interventi a beneficiari diversi da quelli propri dello Stato *partner*,

valutino, pertanto, le Commissioni di merito l'opportunità di invitare a prevedere, nella proposta legislativa, una più puntuale delimitazione delle modalità del sostegno e degli stessi operatori destinatari del sostegno, nonché rigorosi meccanismi di vigilanza nell'attuazione dei progetti.

