

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1291-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE ORLANDO)

Comunicata alla Presidenza il 20 gennaio 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione della terza Convenzione tra la Commissione e il Consiglio delle Comunità Europee e gli Stati membri delle stesse, da una parte, e gli Stati ACP, dall'altra, con 8 Protocolli, Atto finale e 54 Allegati, firmati a Lomè l'8 dicembre 1984, nonchè dell'Accordo interno relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione della predetta terza Convenzione e dell'Accordo interno sul finanziamento e la gestione degli aiuti comunitari, firmati a Bruxelles il 19 febbraio 1985

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro per il Coordinamento delle Iniziative per la Ricerca Scientifica e Tecnologica

col Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie

col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Pubblica Istruzione

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dei Trasporti

col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni

col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

col Ministro del Commercio con l'Estero

col Ministro della Marina Mercantile

col Ministro delle Partecipazioni Statali

col Ministro della Sanità

e col Ministro del Turismo e dello Spettacolo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 APRILE 1985

ONOREVOLI SENATORI. — La parte IV del Trattato di Roma prevede l'associazione dei paesi e territori di oltremare, il che è avvenuto nel tempo attraverso le seguenti tappe: Convenzione di Yaoundé del 1963 e del 1968, Convenzione di Lomé I del 1973, Lomé II del 1978, Lomé III del 1984.

Il carattere di associazione « obbligo » per i paesi della CEE (a facoltà sovrana per gli associati), dalla Convenzione di Yaoundé in poi è stato rispettato. Significativo il giudizio di Pisani: « Lo storico considererà con sorpresa questa Comunità che, assumendo l'eredità coloniale di alcuni Stati membri, ha saputo trasformarla in una cooperazione contrattuale evolutiva rivolta allo sviluppo ».

La III Convenzione di Lomé firmata solennemente nella capitale del Togo l'8 dicembre 1984 da dieci Stati della CEE e dal Presidente della Commissione dei rappresentanti di 65 Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico: 375 milioni di abitanti) consolida indubbiamente il processo di cooperazione allo sviluppo, migliorando ed innovando rispetto alla precedente Convenzione.

Ai 64 Stati aderenti alla Convenzione di Lomé II si sono aggiunti il Mozambico e l'Angola. (Allegato 2 - Protocollo).

La Convenzione è estesa alla Spagna ed al Portogallo a seguito del loro ingresso nella Comunità. La Convenzione comprende 294 articoli. Essa rappresenta un accordo unico nel difficile contesto delle relazioni tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo. Non è un accordo commerciale, ma globale, comprensivo cioè di scambi commerciali, sviluppo agricolo ed industriale, cooperazione finanziaria tecnica e culturale, istituzioni comuni, procedure per regolare la cooperazione e finanziare i rapporti con i Governi, con le imprese, con i cittadini.

In un contesto economico internazionale difficile, la Comunità e gli Stati ACP — dopo 413 giorni — hanno potuto concludere le trattative anche per l'intervento del nostro Paese. Grazie al contributo di 150 mi-

lioni di ECU (20 miliardi di lire) da noi erogato si sono potute vincere le resistenti anglo-danesi.

Tra le novità più importanti figura lo stanziamento di 8.500 milioni di unità di conto (11.000 miliardi di lire).

Le risorse gestite dalla Commissione attraverso il FES (Fondo europeo di sviluppo) ammontano a 7.400 milioni di unità di conto per i paesi dell'ACP e 100 milioni per i paesi e territori oltremare non ancora indipendenti. L'80 per cento delle risorse è erogato in forma di sovvenzioni.

Le risorse gestite dalla BEI ammontano a 1.100 milioni di unità di conto, sotto forma di prestiti e capitali di rischio. Come si è visto la Spagna e il Portogallo aumenteranno le risorse, ma esse saranno ridistribuite all'interno. La parte di contribuzione dell'Italia è del 12,58 per cento, con un aumento di oltre l'1 per cento rispetto alla precedente Convenzione.

Rispetto alla precedente Convenzione 1978 (al FES erano destinati 4.700 milioni di ECU) si ha un aumento di oltre il 50 per cento delle risorse.

È proprio a causa dei problemi posti dall'adesione del Mozambico e dell'Angola, dall'aumento dell'inflazione e da una congiuntura particolare, in cui molti organismi internazionali vedono ridursi le loro disponibilità, che lo sforzo finanziario della Comunità risulta più apprezzabile.

Le innovazioni rispetto a Lomé II sono ispirate al *Memorandum* sulla politica Comunitaria di sviluppo pubblicato dalla Commissione su iniziativa del Commissario della CEE Pisani, « Autosufficienza alimentare »: sviluppo autocentrato basato cioè sulle risorse umane e fisiche nel paese, priorità allo sviluppo rurale, concentrazione degli aiuti su uno o due settori produttivi, aiuti alla manutenzione, alla riabilitazione e al mantenimento degli investimenti effettuati, nuove possibilità per l'aiuto di programmi e interventi *hors project*.

È questo il senso del cosiddetto dialogo sulle politiche oggetto di contrasti nel negoziato, perchè i paesi ACP vi vedevano elementi di condizionabilità delle politiche settoriali interne (prezzi ed altro) da parte del FMI e della Banca Mondiale.

Tali innovazioni risultano evidenti nella enunciazione dei principi generali cui si ispira la Convenzione:

1) i diritti dell'Uomo richiamati dalla Carta delle Nazioni Unite e la condanna dell'*apartheid*;

2) gli investimenti privati garantiti e favoriti;

3) la lotta contro la desertificazione espressamente prevista nell'ambito delle azioni regionali come primo tentativo ad una risposta le cui dimensioni vanno viste al di là dei limiti territoriali della Convenzione;

4) *linkage* tra politica agricola e problemi dei Paesi in via di sviluppo, al di là dell'aiuto alimentare. Utilizzo a condizioni particolari dei *surplus*.

Vediamo ora più particolarmente le principali disposizioni. Il gruppo di articoli che va dall'articolo 1 all'articolo 25 riguarda una parte introduttiva assolutamente nuova, cioè una dichiarazione di principi; l'appoggio della CEE al *self reliance*, il rispetto della sovranità, il principio dell'uguaglianza tra i *partners*, il mutuo interesse, la interdipendenza, il ruolo centrale dell'uomo, il benessere dei popoli, la sicurezza alimentare, l'attenzione particolare ai paesi meno sviluppati senza sbocco al mare e alle isole.

Gli articoli da 185 a 239 disciplinano la cooperazione finanziaria e tecnica.

La ricerca di una maggiore efficienza comincia con l'esercizio di programmazione dell'aiuto comunitario che l'articolo 215 descrive e che riecheggia il « dialogo sulle politiche » anche se il termine non è stato compreso nel testo della Convenzione.

Ma si evince con chiarezza l'appoggio a definire politiche settoriali, e alla concentrazione degli interventi, la responsabilità e la scelta essendo sempre di spettanza dei governi dei paesi ACP.

Una delle innovazioni più importanti è la preferenza accordata non tanto ai nuovi pro-

getti, quanto al miglioramento di un settore produttivo con più ampia possibilità di interventi (progetti, programmi, interventi per la manutenzione, aiuti fuori progetto, programmi di importazioni di beni essenziali).

Quanto agli interventi della BEI nel settore industriale, energetico, minerario e turistico oltre ai nuovi investimenti, si insiste sulla riabilitazione di opere infrastrutturali di appoggio connesse.

A ciò si accompagnano norme per lo snellimento delle procedure: termini più stretti sono stabiliti per tutte le procedure concernenti le decisioni di finanziamento di progetti, bandi di gara, eccetera.

Un dialogo costante sullo svolgimento degli adempimenti previsti sarà realizzato a diversi livelli dal Consiglio dei Ministri CEE ACP, dal Comitato degli ambasciatori e degli esperti che permetterà di risolvere le difficoltà eventuali e di valutare l'efficacia degli interventi (articoli 215-238).

Per le microrealizzazioni che prevedono, ad esempio, la partecipazione delle popolazioni interessate, il limite è stato portato da 150 mila a 250 mila unità di conto con l'approvazione sul posto del delegato della CEE presente in ogni Stato (articoli 201 e 202).

Gli interventi per le urgenze e le emergenze hanno subito modifiche importanti: da un lato, un più vasto spettro di azioni con necessaria flessibilità e, dall'altro, per la prima volta potranno essere poi presi in considerazione i problemi dei rifugiati relativi non solo all'assistenza, ma anche all'integrazione nelle terre di asilo.

Riguardo agli aspetti commerciali previsti dagli articoli da 95 a 101, occorre premettere che il 99,5 per cento delle esportazioni nella CEE dei paesi ACP fruiva già del libero accesso. Tuttavia, per i paesi che ancora non ne beneficiano la CEE si impegna a rispondere entro sei mesi ad ogni richiesta di un paese ACP relativo ad una concessione tariffaria al fine di evitare una procedura di anni.

I protocolli annessi relativi alle discipline del commercio delle carni bovine, rum, riso e banane migliorano gli assetti precedenti. Così le disposizioni sulle regole d'origine.

Gli scambi commerciali non sono da trascurare. I circa 16 miliardi di ECU di esportazione della CEE sono costituiti per i tre quarti da prodotti manifatturieri. Le importazioni di circa 20 milioni di ECU-1983 sono costituite da materie prime agricole e da petrolio. Ciò spiega la fragilità degli scambi legati alla fluttuazione delle materie prime e alla perdita di competitività dei prodotti ACP, specie di quelli dei paesi africani, sul mercato internazionale e alla situazione di crisi dei paesi ACP che non favorisce gli interventi produttivi.

Ma anche qui vi è uno strumento che sopperisce per quanto possibile alle difficoltà del mercato: la copertura dei rischi offerta dallo « Stabex » (articoli 147-174). La nuova Convenzione estende la partecipazione a tutti i nuovi prodotti, abbassa la soglia di dipendenza e di fluttuazione dal 6,5 per cento al 6 per cento e per i paesi meno avanzati dal 2 per cento all'1,5 per cento, mentre introduce criteri più rigorosi di gestione e un miglior controllo di conformità all'impiego dei fondi trasferiti agli obiettivi del sistema.

Nel caso, ad esempio, che un paese tardi a presentare i rapporti sull'utilizzazione *export* dei fondi ricevuti, la Commissione può soprassedere ad altri eventuali trasferimenti.

Gli articoli da 176 a 184 definiscono gli obiettivi, il campo di applicazione e le procedure del sistema « Sysmin » che ha per obiettivo il ristabilimento dell'efficienza nel settore minerario. La novità è che si prevede non il mantenimento della capacità di produzione, come nella precedente Convenzione, ma il sostegno di processi di diversificazione quando ovviamente ne ricorrono le condizioni.

Il capitolo dell'agricoltura (articoli da 44 a 49) privilegia il settore alimentare: il sostegno alle politiche alimentari, l'articolazione dell'aiuto alimentare, le azioni di sostituzione delle forniture di prodotti agricoli disponibili con misure strutturali per migliorare la produzione locale.

Come si è detto merita sottolineare l'apertura della CEE per la fornitura dei *surplus*: prefissazione a più lungo termine delle sostituzioni alle esportazioni verso gli Stati

ACP e per una gamma di prodotti definita secondo i bisogni espressi dagli Stati ACP.

Per quanto riguarda i prodotti di base agricoli, la nuova Convenzione registra una estensione sensibile e prevede la costituzione di un comitato paritario per i prodotti base anche per seguire la cooperazione in questa materia.

Di notevole importanza innovativa il capitolo degli investimenti (articoli da 240 a 251). Innanzitutto il ricorrere dell'importanza dell'investimento privato con l'impegno di promuoverlo attraverso un trattamento equo agli investitori e creando condizioni di stabilità e l'impegno di mantenere un clima favorevole (economie esterne); insieme ad un sistema congiunto di assicurazione e garanzia complementare ai sistemi nazionali esistenti e a facilitazioni per l'aumento del flusso dei capitali privati. Gli articoli da 60 a 83 riguardano l'industria e il ripristino del parco esistente, la formazione del personale, le piccole e medie imprese, la definizione del CIS (Centro sviluppo industriale).

Per l'energia e le misure nessuna novità eccetto l'accentuazione dell'assistenza alla valutazione delle risorse e della domanda di energia, quelle dell'economia di energia e le promozioni di ricerche sostitutive al fuoco di legno.

Completano il quadro le azioni dirette al ristabilimento dei grandi equilibri naturali — lotte alla siccità e alla desertificazione a lungo termine — e il capitolo (articoli da 50 a 59) della pesca che prevede assistenza per la migliore gestione delle risorse aliutiche (conservazione delle risorse biologiche, ruolo delle flottiglie da pesca della CEE, stimolo ad accordi di pesca, contropartite in cambio dei diritti di pesca). Ad esso è aggiunto un codice di condotta marittima con invito alla maggiore partecipazione dei paesi ACP ai servizi di trasporti marittimi (articoli da 86 a 91) e alle conferenze specializzate e un protocollo addizionale sul rispetto del limite delle acque territoriali.

Nel campo culturale e sociale (articoli da 114 a 128) la Convenzione riflette una importante evoluzione nel senso di un più autonomo sviluppo dei Paesi ACP, che abbia

come punto di riferimento l'uomo e sia radicata nella cultura di ogni popolo. Sono previste politiche dirette a valorizzare le capacità creative e a promuovere le identità culturali di ogni popolo.

Quanto alle istituzioni, è previsto un rafforzamento del ruolo di orientamento del Consiglio dei ministri, con nuovi meccanismi di consultazione e di interpretazione della Convenzione ed è istituito un nuovo organo di natura parlamentare chiamato « Assemblée Paritaria ».

Per quanto non si possa non apprezzare il salto di qualità della III Convenzione di Lomé, a cominciare dall'aumento delle risorse destinate dai paesi CEE, non bisogna certo dimenticare quanto grave rimanga la situazione dei paesi ACP, alcuni dei quali sono tra i più poveri del mondo.

L'aumento del *deficit* alimentare e il peggioramento oggettivo delle ragioni di scambio, aggravato dalla congiuntura internazionale, pongono i paesi ACP in una situazione di squilibrio strutturale della bilancia commerciale. L'indebitamento complessivo si avvicina ai 60 miliardi di dollari ed è legato a finanziamenti concessionali. Mentre dunque

la Convenzione tiene fermissimo il principio di non ridurre gli aiuti, occorre che anche in tutte le sedi internazionali, soprattutto in quelle dei vertici industrializzati, si prevedano condizioni di alleggerimento del debito pubblico in una logica di lungo periodo e di cooperazione allo sviluppo.

Ciò nulla toglie alle scelte coraggiose fatte dalla Convenzione di Lomé con il rifiuto del mito dell'industrializzazione prima che si sia risolto il problema elementare dell'agricoltura e dell'alimentazione e con la concentrazione delle risorse in quei settori che consentono di vincere la fame e di garantire gli equilibri della natura per evitare il degrado.

Il rigore di questa logica dovrebbe applicarsi in chiave di cooperazione allo sviluppo anche ai singoli Paesi concedenti, compreso il nostro.

Con questo auspicio e sulla base delle considerazioni esposte, la Commissione affari esteri, all'unanimità, raccomanda all'Assemblea di voler autorizzare la ratifica della Convenzione.

ORLANDO, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore CASTIGLIONE)

17 luglio 1985

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la terza Convenzione tra la Commissione e il Consiglio delle Comunità europee e gli Stati membri delle stesse, da una parte, e gli Stati ACP, dall'altra, con 8 Protocolli, Atto finale e 54 Allegati, firmati a Lomè l'8 dicembre 1984, nonché l'Accordo interno relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione della predetta terza Convenzione e l'Accordo interno sul finanziamento e la gestione degli aiuti comunitari, firmati a Bruxelles il 19 febbraio 1985.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data agli atti di cui all'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 286 della Convenzione, dall'articolo 8 del primo Accordo interno e dall'articolo 31 del secondo Accordo interno.

Art. 3.

1. Ai fini dell'esecuzione degli obblighi finanziari a carico dell'Italia, derivanti dall'applicazione della presente legge, è autorizzata la complessiva spesa del controvalore

in lire di 943.800.000 unità di conto europee (ECU), valutato in lire 1.320 miliardi.

2. L'onere è valutato in lire 100 milioni nell'anno 1985, in lire 400 milioni nell'anno 1986, in lire 400 milioni nell'anno 1987, in lire 200 miliardi nell'anno 1988 ed in lire 250 miliardi nell'anno 1989.

3. All'onere complessivo si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto — ai fini del bilancio triennale 1985-1987 — al capitolo n. 9005 dello stato di previsione del Ministero del tesoro (Fondo da ripartire per l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo) per l'anno 1985 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

4. Per ciascun anno, la spesa sarà erogata a seguito di richiesta di contributi da parte della Commissione delle Comunità europee, incaricata della gestione del Fondo europeo di sviluppo (FES) ai sensi dell'Accordo interno finanziario.

5. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, sulla base della citata richiesta di contributi, con l'indicazione delle scadenze di esigibilità indicate dalla Commissione e degli importi richiesti.

6. La procedura di cui sopra è applicabile ai versamenti di contributi richiesti a titolo di precedenti FES dopo la pubblicazione della presente legge.

Art. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.