



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011  
SEC(2011) 1482 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che istituisce uno strumento per la stabilità**

{COM(2011) 845 definitivo}

{SEC(2011) 1481 definitivo}

## **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

In ogni parte del mondo si verificano crisi e conflitti che mettono a repentaglio la sicurezza e la stabilità globali. I conflitti sono spesso legati alla fragilità degli Stati e sono aggravati da una governance carente e dalla povertà. La risposta a queste sfide strutturali richiede un importante impegno collettivo, basato su solidi partenariati con altri Stati, con gli attori della società civile e con i partner multilaterali e regionali per creare le condizioni atte a sostenere i paesi destinatari affinché evitino di ripiombare nel conflitto.

Per fornire ai paesi colpiti da conflitti politici o da catastrofi naturali un sostegno che vada al di là dell'assistenza umanitaria e degli interventi di protezione civile volti a salvare vite e ad alleviare le sofferenze umane, l'Unione europea ha essenzialmente bisogno di una maggiore flessibilità per essere in grado di colmare prontamente le lacune delle risposte alle crisi, integrare le operazioni di gestione delle crisi (anche quelle condotte in ambito PESC) e facilitare l'instaurarsi di un più forte legame tra una ripresa iniziale, la ricostruzione e lo sviluppo a più lungo termine, come necessario per una duratura stabilizzazione dei paesi interessati.

Inoltre, le catastrofi naturali o provocate dall'uomo, il traffico di stupefacenti, la criminalità organizzata, il terrorismo e le minacce alla sicurezza informatica ostacolano lo sviluppo, indeboliscono lo Stato di diritto e contribuiscono all'instabilità mondiale. Anche i rischi legati ai materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN) che minacciano l'uomo, l'ambiente, il clima e la sicurezza non conoscono frontiere nazionali o regionali.

Per far fronte ai molteplici fattori di instabilità che possono condurre allo scoppio di conflitti e al dilagare delle sfide alla sicurezza e per consentire all'UE di svolgere a pieno titolo il proprio ruolo sulla scena mondiale promuovendo i propri valori ed interessi, occorre che l'efficacia dello strumento per la stabilità sia ulteriormente potenziata per quanto riguarda:

- (a) la velocità di assistenza in risposta a situazioni di crisi o al delinearsi di una crisi
- (b) lo sviluppo delle capacità proprie dell'UE e delle abilità dei partner dell'Unione in materia di prevenzione dei conflitti, preparazione alle crisi e costruzione della pace
- (c) la risposta ad una più ampia tipologia di minacce transnazionali alla sicurezza mondiale.

## **2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ**

La credibilità e l'immagine di neutralità di cui gode sulla scena mondiale nel suo ruolo di mediatore imparziale forniscono all'UE un vantaggio concorrenziale per condurre interventi di prevenzione dei conflitti. Le azioni di risposta alle crisi condotte a livello dell'UE massimizzano la coerenza della risposta e l'efficacia degli aiuti. A tale riguardo è bene notare che un numero molto limitato di Stati membri dell'UE gestisce uno strumento di risposta alle crisi o di costruzione della pace di portata comparabile a quella dello strumento per la stabilità.

Di fronte a sfide sempre più complesse, nessuna delle priorità interne dell'UE in materia di sicurezza, crescita e creazione di occupazione, cambiamenti climatici, accesso all'energia, salute e pandemie e migrazione, potrà essere attuata restando isolati.

### **3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE**

Il nuovo trattato sull'Unione europea (articolo 21) ha definito principi generali e obiettivi comuni per l'azione esterna dell'UE al fine, tra l'altro di *preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale e aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo.*

Gli obiettivi specifici del nuovo strumento per la stabilità sono:

1. **in situazione di crisi o al delinarsi di una crisi, provocata dall'uomo o determinata da una catastrofe naturale**, contribuire alla stabilità attraverso una risposta efficace che concorra a preservare, stabilire o ripristinare le condizioni essenziali per un'efficace attuazione delle politiche di sviluppo e di cooperazione dell'Unione;
2. **garantire la preparazione dell'UE e dei suoi partner alla prevenzione dei conflitti e alle situazioni di pre e post crisi** in stretto coordinamento con organizzazioni internazionali, regionali e subregionali e con attori statali e non statali;
3. **far fronte alle minacce alla sicurezza di portata mondiale e transnazionale** che mettono a repentaglio la pace e la stabilità.

#### 4. OPINIONI STRATEGICHE

Per una maggiore efficienza, efficacia e coerenza dell'azione dell'UE in materia di pace e sicurezza e quindi per una maggiore presenza dell'UE, sono state valutate quattro opzioni:

- **Opzione 0:** non avere un nuovo strumento dopo il 2013
- **Opzione 1:** status quo: mantenere l'attuale portata dello strumento con una dotazione finanziaria simile a quella definita nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013
- **Opzione 2:** dotarsi di uno strumento riveduto, mantenendo grossomodo lo stesso campo di applicazione dello strumento attuale, ma incrementando, ove possibile, la flessibilità e maggiorando lievemente la dotazione finanziaria per consentire all'UE di far fronte in modo adeguato alle proprie crescenti responsabilità nel settore della pace e della sicurezza.
- **Opzione 3:** introdurre uno o più nuovi strumenti orientati a: a) trattare separatamente le questioni relative alla preparazione e alla risposta alle crisi e le questioni relative alla sicurezza, segnatamente le questioni relative al terrorismo, alle minacce transregionali e ai rischi CBRN e b) includere le azioni esterne dell'UE attualmente condotte nel quadro di altri strumenti (es.: le missioni di monitoraggio elettorale dell'UE o lo strumento per la pace in Africa).

#### 5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Vi è un generale consenso sulla necessità per l'UE di mantenere le principali caratteristiche che si sono dimostrate vincenti. Le opzioni strategiche prese in considerazione mirano a consolidare e, ove possibile, a migliorare gli attuali elementi dell'IfS. Data la natura dello strumento, ad eccezione dell'opzione 0, nessuna delle opzioni sopra elencate dovrebbe comportare differenze di rilievo in termini di impatti "esterni" (economico, sociale o ambientale). La scelta finale avrebbe tuttavia notevoli conseguenze in termini di maggiore efficienza, efficacia e coerenza con tutti gli altri strumenti di azione esterna.

Uno strumento più efficiente determinerebbe un incremento dell'attività dell'UE nella prevenzione delle crisi, nel mantenimento della pace e nel rafforzamento della sicurezza internazionale, anche potenziando la capacità dell'UE nell'ambito della preparazione alle crisi.

## 6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

La seguente tabella sintetizza i pro e i contro delle diverse opzioni.

Le opzioni sono valutate sulla base di tre criteri:

*Coerenza*, che in questo caso indica la possibilità di creare sinergie in termini di programmazione ed erogazione per il raggiungimento degli obiettivi concordati e di evitare conseguenze e ricadute negative sull'attuazione delle politiche. Si tratta di un aspetto particolarmente importante quando due diversi strumenti hanno la stessa copertura geografica.

*Efficacia*, che significa fare le cose giuste, fissare le finalità e gli obiettivi giusti ed assicurarsi che vengano raggiunti.

*Efficienza*, che significa fare le cose correttamente e ottenere il massimo dalle risorse impiegate. In questa caratteristica rientrano gli aspetti organizzativi e i risparmi previsti grazie alla semplificazione dello strumento.

	<i>Impatti</i>	Efficacia	Coerenza	Efficienza
<i>Opzioni</i>	0. - Nessuno strumento	–	–	–
	1. - Nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale	–	=	–
	2. - Uno strumento riveduto	+	+	+
	3. - Uno o più nuovi strumenti			
	A) suddividere lo strumento attuale	=	–	+
	B) ampliare il campo di applicazione	+	+	–

**Opzione 0:** in considerazione degli obblighi incombenti all'Unione europea in forza dell'articolo 21 del trattato sull'Unione europea e degli orientamenti politici forniti dal Consiglio in materia, tra l'altro, di sicurezza e sviluppo (2007), strategia europea in materia di sicurezza (2008) e prevenzione dei conflitti (2011), il ricorso a questa opzione non è politicamente possibile senza che l'UE perda credibilità internazionale e la capacità di difendere i suoi interessi.

Opzione 1: l'IfS potrebbe ancora avere un suo ruolo e continuare a fornire risposte come ha fatto dal 2007. Tuttavia, in questo modo si perderebbe un'occasione di migliorare e potenziare, soprattutto in termini di efficacia ed efficienza, il valore dello strumento giovandosi dell'esperienza maturata.

**Opzione 2:** mantenere invariati gli elementi e le caratteristiche principali dell'IfS pur razionalizzandone le disposizioni per incrementarne la flessibilità e l'efficacia e consentire così all'UE di rispondere rapidamente alle future sfide internazionali in materia di pace e sicurezza. Uno strumento più efficiente determinerebbe un incremento dell'attività dell'UE nella prevenzione delle crisi, nel mantenimento della pace e nel rafforzamento della sicurezza

internazionale, potenziando tra l'altro la capacità dell'UE nell'ambito della preparazione alle crisi.

L'IfS continuerebbe a finanziare azioni complementari a o in sostegno di misure finanziate nel quadro di altri strumenti esterni e, se necessario, andrebbe a sostituire tali strumenti qualora questi non potessero essere attivati rapidamente. Viene in mente l'esempio di elezioni impreviste per le quali non è possibile pianificare un monitoraggio in anticipo o la cui preparazione richiede un immediato sostegno dell'UE per garantire migliori condizioni per un voto libero ed equo e con risultati accettabili per la maggior parte della popolazione, in modo da evitare contestazioni e potenziali conflitti (Tunisia, Egitto nel 2011).

**Opzione 3: Uno o più nuovi strumenti**, prevedendo:

- (a) l'istituzione di due nuovi strumenti che si occupino separatamente della risposta e preparazione alle crisi, da una parte, e delle minacce mondiali e transnazionali, dall'altra. Tale opzione non è giudicata opportuna.

È importante sottolineare i legami esistenti tra la risposta alle crisi e la costruzione delle capacità pre e post crisi, da una parte, e la risposta alle minacce globali e transnazionali, dall'altra. Si tratta di due componenti che insieme formano l'asse portante dell'azione esterna dell'UE in materia di pace e sicurezza (insieme ad altri strumenti quali l'EIDHR) e non bisogna sottostimare gli eventuali costi in termini di perdita di coerenza che la loro separazione indurrebbe.

Oltre a essere in controtendenza rispetto all'obiettivo generale di razionalizzare il numero degli strumenti esistenti, tale opzione potrebbe portare ad un'interazione meno coerente e complementare nel trattare le cause dei conflitti;

- (b) l'ampliamento del campo di applicazione del nuovo strumento per una maggiore coerenza nell'attivazione dei diversi interventi dell'UE. Anche questa ipotesi può essere scartata data la difficoltà di riconciliare diverse basi giuridiche e processi decisionali nel quadro di un unico strumento legislativo. Tale opzione non sarebbe efficiente.

Vi sarebbe al contrario il rischio di perdere parte della flessibilità raggiunta con le attuali modalità se altri strumenti e metodologie di lavoro fossero raggruppati all'interno dello stesso quadro regolamentare. I processi decisionali per le missioni di monitoraggio elettorale, ad esempio, sono difficilmente compatibili con la rapidità necessaria nel caso di elezioni impreviste indette a seguito di una crisi politica. Alcune delle azioni finanziate tramite lo strumento per la pace in Africa (es. pagamenti delle indennità ai soldati africani nelle operazioni di mantenimento della pace dell'UA), possibili nel quadro del FES, sarebbero impossibili da finanziare dal bilancio dell'UE. Si tratta solo di due esempi che mostrano come una tale fusione potrebbe essere molto complicata da mettere in pratica.

Ricapitolando, **l'opzione 2 sembra essere la scelta ottimale.**

Sulla base dell'analisi sopra illustrata, l'opzione 2 sembra essere la scelta ottimale. **Uno strumento riveduto**, che conservi in linea di massima il suo attuale campo di applicazione, ma che disponga di una maggiore flessibilità per consentire all'UE di rispondere più efficacemente e rapidamente alle future sfide internazionali alla pace e alla sicurezza.

## **7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

I sistemi di monitoraggio e valutazione della Commissione europea, sempre più orientati ai risultati, vedono coinvolti personale interno ed esperti esterni. Tali valutazioni contribuiscono ad accrescere i livelli di responsabilità e a migliorare gli interventi in corso; inoltre, traendo insegnamenti da esperienze passate, ispirano politiche ed azioni per il futuro, tenendo conto dei criteri dell'INCAF<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rete internazionale sui conflitti e le situazioni di fragilità dell'OCSE/DAC.