



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011
SEC(2011) 1460 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

COMUNICAZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**Preparazione del quadro finanziario pluriennale relativo al finanziamento della
cooperazione dell'UE con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e i paesi e
territori d'oltremare
per il periodo 2014-2020
(11° Fondo europeo di sviluppo)
e ai regolamenti di esecuzione e finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo (FES)**

{COM(2011) 837 definitivo}
{SEC(2011) 1459 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La presente valutazione d'impatto riguarda la preparazione dell'11° Fondo europeo di sviluppo (FES), che copre i finanziamenti UE per la cooperazione con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e i paesi e territori d'oltremare (PTOM).

Il problema da affrontare per quanto riguarda gli Stati ACP è quello della **povertà estrema**. L'UE deve aiutare questi paesi a ridurre la povertà, a promuovere lo sviluppo sostenibile e a integrarsi nell'economia mondiale. Nei **PTOM sussistono invece problemi specifici di sviluppo socioeconomico** che possono avere notevoli ripercussioni sui loro contesti nazionali. L'analisi della Commissione tiene conto delle dimensioni esterne delle politiche interne dell'UE.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'UE ha **individuato con precisione i settori in cui può offrire un valore aggiunto nell'ambito del FES** e ha concentrato i propri fondi su sostegno al bilancio, governance e infrastrutture. Il valore aggiunto del 10° FES è stato dimostrato anche in termini di maggiore capacità di reazione. Conservando fondi inutilizzati nel FES per far fronte a necessità impreviste e utilizzando strumenti innovativi quali il FLEX e il V-FLEX, l'UE ha potuto svolgere un ruolo chiave negli Stati ACP vittime di catastrofi o di crisi alimentari, economiche e finanziarie.

Il partenariato ACP-UE e il FES offrono agli Stati membri la possibilità di agire su scala mondiale e di conseguire un gran numero di obiettivi nei 77 Stati ACP. **Le operazioni del FES risultano nettamente più mirate e più vantaggiose in termini di presenza ed entità rispetto alle azioni nazionali.** Questa massa critica permette all'UE di condurre in modo più costruttivo il dialogo politico con i governi partner. L'Unione vanta inoltre una tradizione e un ruolo di lunga data quale promotrice dell'inclusività e del multilateralismo. Grazie alle sue notevoli dimensioni l'UE può venire in aiuti ai poveri in alcune delle zone più isolate del mondo, in cui la maggior parte degli Stati membri non ha interessi strategici ed è presente in misura limitata.

Gli interventi attuati dall'UE nei PTOM attraverso il FES presentano un valore aggiunto perché, in molti casi, l'Unione è l'unico donatore oltre agli Stati membri a cui i PTOM sono costituzionalmente legati. Si è fatto in modo che la cooperazione con i PTOM sia dotata di fondi sufficienti e coerente con la cooperazione dell'UE con i paesi ACP, di cui i PTOM sono per la maggior parte vicini diretti.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

Gli **obiettivi generali dell'11° FES** rimangono quelli definiti nell'accordo di Cotonou riveduto (articolo 1) e nella parte quarta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 198) per i PTOM.

Per quanto riguarda gli **obiettivi specifici della revisione dello strumento**, il quadro strategico per la preparazione dell'11° FES consiste nella comunicazione "**Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'UE: un programma di cambiamento**", adottata il

13 ottobre 2011, e negli orientamenti per la **revisione della decisione sull'associazione d'oltremare** per quanto riguarda le relazioni UE-PTOM. Gli strumenti per l'attuazione di questo quadro sono l'accordo interno relativo all'11° FES e il relativo regolamento di esecuzione, il regolamento finanziario e gli orientamenti per la programmazione. **La logica della valutazione d'impatto (motivazioni, obiettivi, opzioni e incidenza) si basa sui seguenti temi** derivanti dal quadro: differenziazione, concentrazione, coordinamento con gli Stati membri, strumenti innovativi, flessibilità e cooperazione regionale (specifica per i PTOM).

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per ciascun tema vengono presi in considerazione due scenari (il mantenimento dello status quo e un'opzione alternativa). Per quanto riguarda l'opzione alternativa, vengono sottolineate le implicazioni dei cambiamenti per i diversi elementi del "pacchetto" FES (accordo interno, regolamento di esecuzione e regolamento finanziario):

- il **principio della differenziazione**, che consiste nell'assegnare più fondi ai partner meno sviluppati e meno sovvenzioni per lo sviluppo ai partner più avanzati;
- la **concentrazione degli aiuti UE** laddove possono avere l'impatto maggiore, cioè in un numero limitato di settori;
- un maggior **coordinamento con gli Stati membri**: per gli ACP, dal processo di **programmazione congiunta** potrebbe scaturire un unico documento di programmazione congiunto per ciascun paese partner o perlomeno un accordo sulla divisione dei compiti. Per i PTOM quest'opzione alternativa mirerebbe, ove possibile, a un miglior allineamento dei programmi dell'UE e degli Stati membri. Si potrebbe inoltre introdurre la possibilità di **creare fondi fiduciari dell'UE, gestiti dalla Commissione, per gli ACP**;
- il maggiore ricorso agli **strumenti finanziari innovativi, vale a dire i meccanismi di combinazione**, per aumentare le risorse finanziarie destinate allo sviluppo. In certi paesi o regioni ACP si potrebbe utilizzare una percentuale sempre più elevata delle risorse disponibili per lo sviluppo attraverso strumenti finanziari (esistenti o) nuovi, quali il meccanismo di combinazione delle sovvenzioni con prestiti delle istituzioni finanziarie europee o altri meccanismi di condivisione del rischio;
- il rafforzamento degli **elementi di flessibilità del FES**, ad esempio: i) permettendo di **limitare le assegnazioni iniziali** onde aumentare gli accantonamenti (riserve) per integrazioni o assegnazioni speciali a favore di settori o iniziative specifici; ii) la definizione di specifiche **forme di sostegno per i paesi in situazione di fragilità, transizione o crisi**; iii) la concentrazione degli sforzi dell'UE su **strategie di risposta direttamente legate alle politiche dei paesi partner, durante la fase di programmazione**;
- il fatto di subordinare l'uso delle risorse dei PTOM per la cooperazione regionale al loro valore aggiunto in termini di **promozione della cooperazione regionale con gli ACP e le regioni ultraperiferiche**.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Per quanto riguarda la **differenziazione**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo gli aiuti gestiti dalla Commissione continuerebbero a contribuire agli obiettivi generali, in particolare la riduzione della povertà, con una portata e una presenza mondiali, ma in certi paesi il loro impatto e la loro efficienza non sarebbero ottimizzati, il che rallenterebbe anche i progressi registrati verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). Secondo l'opzione alternativa, un'impostazione settoriale più mirata permetterebbe di concentrare le risorse laddove sono più necessarie e dove possono avere il massimo impatto e conferire il massimo valore aggiunto negli ACP e nei PTOM. Con i partner più avanzati l'UE definirebbe forme alternative di cooperazione e dialogo combinando le diverse politiche nel modo più appropriato.

Per quanto riguarda la **concentrazione**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo gli aiuti gestiti dalla Commissione continuerebbero a essere erogati in una gamma relativamente ampia di settori, senza che venga affrontato il problema della frammentazione degli aiuti. Secondo l'opzione alternativa, un'impostazione settoriale più mirata contribuirebbe ad aumentare l'impatto degli aiuti UE concentrando le risorse in un numero limitato di settori e accrescendo in tal modo la massa critica dell'intervento dell'UE. Per evitare di compromettere la visibilità dell'UE a livello nazionale in determinati settori, si dovrebbero garantire una divisione razionale dei compiti e un miglior coordinamento con le altre fonti di finanziamento.

Per quanto riguarda il **coordinamento con gli Stati membri dell'UE**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo il problema della frammentazione degli aiuti e del rischio di sovrapposizioni non verrebbe affrontato. Secondo l'opzione alternativa, l'efficienza e il peso politico degli aiuti dell'UE potrebbero essere rafforzati mediante una migliore divisione dei compiti tra i donatori, la programmazione congiunta e l'uso di fondi fiduciari dell'UE.

Per quanto riguarda il ricorso a **strumenti finanziari innovativi**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo l'impatto e l'efficienza delle sovvenzioni UE non sarebbero ottimizzati. Secondo l'opzione alternativa, l'uso di meccanismi di combinazione e di altri meccanismi di condivisione del rischio accentuerebbe, come la massa critica, l'effetto leva finanziario delle sovvenzioni UE.

Per quanto riguarda la **flessibilità**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo alcune caratteristiche "flessibili" del FES rimarrebbero, ma in alcuni casi non basterebbero a rispondere a situazioni specifiche dei partner. Secondo l'opzione alternativa, le assegnazioni degli aiuti potrebbero essere adeguate rapidamente per tener conto di mutate circostanze o situazioni specifiche (di crisi, di fragilità, di transizione ecc.) o per applicare un'impostazione maggiormente basata su incentivi, in modo da aumentare non solo l'efficacia e la reattività degli aiuti UE, ma anche la titolarità dei partner.

Per quanto riguarda la **cooperazione regionale con i PTOM**, nell'ipotesi del mantenimento dello status quo l'interazione e l'integrazione dei PTOM nella cooperazione regionale con gli ACP e le regioni ultraperiferiche rimarrebbero limitate. Secondo l'opzione alternativa, un miglior coordinamento delle risorse del FES e della cooperazione regionale UE e la partecipazione dei PTOM a programmi regionali con gli ACP aumenterebbero l'efficienza e l'impatto delle risorse dell'UE.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Dopo aver confrontato l'incidenza delle diverse opzioni sugli obiettivi fissati si è concluso che, per ciascun obiettivo specifico, **l'opzione alternativa è preferibile al mantenimento dello status quo** perché costituisce la strategia migliore per affrontare i problemi individuati e raggiungere gli obiettivi generali e specifici. Queste opzioni riflettono meglio gli orientamenti strategici riveduti della politica di sviluppo dell'UE e i nuovi orientamenti per le relazioni UE-PTOM, che contribuirebbero a migliorare ulteriormente l'efficacia e a massimizzare l'impatto dei finanziamenti UE sui paesi ACP e sui PTOM.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La Commissione dispone già di **sistemi che permettono controlli e valutazioni regolari** dell'intero programma di assistenza. Questi sistemi, che vedono coinvolti personale interno ed esperti esterni, valutano sia le strategie nazionali che i singoli programmi e progetti. Vengono inoltre assunti esperti indipendenti per valutare i risultati dell'assistenza esterna dell'UE. La Commissione procede altresì a valutazioni strategiche delle sue politiche riguardanti la programmazione, la strategia e l'attuazione degli interventi in un settore, in un paese o in una regione specifici o uno strumento specifico. **Per quanto riguarda il FES**, gli elementi essenziali e la base dell'intervento dell'UE sono definiti nel regolamento di esecuzione del Fondo. Per misurare i risultati dell'assistenza UE in termini di eliminazione della povertà si utilizzano per quanto possibile indicatori specifici e misurabili. Viene riservata particolare attenzione ai progressi compiuti verso il conseguimento degli OSM.