



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011
SEC(2011) 1467 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 europeo di vicinato

{COM(2011) 839 definitivo}

{SEC(2011) 1466 definitivo}

A norma dell'articolo 8 del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione europea (UE) sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato alle sue frontiere, fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione. Questo articolo specifico, introdotto dal trattato di Lisbona, sottolinea la sempre maggiore importanza delle relazioni dell'UE con i suoi vicini.

La politica europea di vicinato (PEV), che è stata elaborata nel 2004, riguarda 16 partner situati a est e a sud delle frontiere dell'UE: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina. Nell'ambito della PEV, l'UE offre ai suoi vicini relazioni privilegiate basate su un impegno reciproco nei confronti di valori quali la democrazia e i diritti umani, lo Stato di diritto, il buon governo, i principi dell'economia di mercato e lo sviluppo sostenibile. La PEV prevede inoltre un'associazione politica, un'integrazione economica più accentuata, una maggiore mobilità e un'intensificazione dei contatti interpersonali. La PEV è sostenuta da uno strumento specifico, lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), che copre i 16 paesi partner sopraelencati e la Federazione russa.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Dopo il varo della PEV si sono verificati diversi sviluppi significativi, tra cui l'approfondimento delle relazioni con i partner, l'introduzione di iniziative regionali e i processi di transizione democratica nel vicinato meridionale. L'evoluzione delle relazioni e del contesto politico ha reso necessario un riesame della PEV. Da ciò è scaturita una nuova concezione della PEV illustrata nella comunicazione congiunta dell'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione intitolata "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento", adottata il 25 maggio 2011. La nuova impostazione prevede in particolare un maggiore sostegno per i partner impegnati a costruire società democratiche e ad attuare riforme, secondo i principi "more for more" (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno) e "responsabilità reciproca".

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Nei paesi del vicinato in cui l'allineamento con le norme e gli standard dell'UE è uno dei principali obiettivi strategici l'UE si trova nella posizione migliore per fornire tale assistenza. Certe forme specifiche di sostegno, quali la promozione della progressiva integrazione economica nel mercato interno dell'UE, l'accesso allo spazio Schengen o la partecipazione ai programmi dell'UE, possono essere fornite solo a livello di UE. L'UE è quindi il principale partner di cooperazione per la maggior parte dei paesi PEV, un ruolo ampiamente riconosciuto dagli Stati membri, dalle istituzioni finanziarie internazionali e dagli altri donatori. Aiutare i vicini dell'UE ad allinearsi con le politiche, le norme e gli standard dell'Unione è di fondamentale importanza per promuovere la riforme nei paesi partner PEV.

Solo l'UE, i cui 27 Stati membri operano nell'ambito di politiche e strategie comuni, ha il peso critico necessario per rispondere alle sfide globali. L'azione degli Stati membri può essere limitata e frammentata, con progetti che spesso sono di portata troppo limitata per poter avere un impatto concreto sostenibile. La razionalizzazione dell'operato degli Stati membri attraverso l'UE consente un miglior coordinamento e rende più efficace l'azione dell'Unione.

In questo periodo di restrizioni di bilancio, in cui diversi Stati membri hanno scelto di abbandonare interi settori di cooperazione e di ritirare il sostegno fornito a determinati paesi, l'UE può contribuire attivamente alla promozione della democrazia, della pace, della stabilità e della prosperità e alla riduzione della povertà nei paesi del vicinato. In tale contesto, è sempre più giustificato, su un piano puramente economico, convogliare gli aiuti a livello di UE per ottenere risultati concreti e significativi. Lavorare con l'UE è anche meno oneroso, in quanto i costi amministrativi sono meno elevati dei costi amministrativi medi dei principali donatori di aiuti bilaterali.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

La politica europea di vicinato mira a creare uno spazio di prosperità e buon vicinato lungo i confini dell'UE, in particolare attraverso un'associazione politica e un'integrazione economica rafforzate e una stretta collaborazione in una serie di settori. Nel periodo 2014-2020 l'UE continuerà a sostenere questi obiettivi per mezzo di uno strumento finanziario ad hoc, lo strumento europeo di vicinato (ENI), attraverso il quale sarà erogata la maggior parte dei finanziamenti del bilancio UE a favore dei partner.

Per far sì che lo strumento realizzi le ambizioni della nuova concezione della PEV dovranno essere raggiunti i seguenti obiettivi specifici del regolamento, derivanti dal contesto in evoluzione, dall'esperienza acquisita e dalle valutazioni:

- applicare i principi "more for more" (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno) e "responsabilità reciproca", incoraggiando i paesi vicini a impegnarsi maggiormente sul fronte delle riforme; ovviare alla complessità e alla lunghezza del processo di programmazione dell'UE rendendolo più razionale, più breve e più mirato;
- razionalizzare il campo di applicazione dello strumento conciliandone la flessibilità con la centralità riservata agli obiettivi strategici e ai principali settori della cooperazione;
- adattare le disposizioni di esecuzione e migliorare la coerenza fra gli strumenti esterni;
- migliorare le disposizioni sulla cooperazione transfrontaliera per agevolare un'attuazione efficace e rapida dei programmi;
- rafforzare i collegamenti con gli strumenti e le politiche interni dell'UE, anche attraverso una cooperazione più intensa con i servizi competenti della Commissione nella fase di programmazione e, ove pertinente, meccanismi che consentano eventualmente di combinare i fondi provenienti dalle rubriche interne e esterne del bilancio UE;
- tener conto delle mutate relazioni con la Russia modificando le disposizioni sull'ammissibilità della Russia ai finanziamenti ENI onde rifletterne lo status specifico di vicino e partner strategico dell'UE.

4. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto ha preso in esame quattro opzioni:

- **opzione 0: "nessuna azione a livello dell'UE"**; l'UE smette di erogare sostegno finanziario mediante uno strumento specifico per il vicinato;
- **opzione 1: "nessuna modifica"**; la cooperazione con i paesi in questione rimane strettamente circoscritta al regolamento ENPI vigente, utilizzato come **scenario di base** durante l'analisi;
- **opzione 2: "adattare la struttura attuale"**; la futura proposta legislativa dovrebbe basarsi sull'attuale regolamento ENPI apportandovi un certo numero di modifiche per tener conto del nuovo contesto politico e degli obiettivi specifici individuati. L'opzione 2 contiene anche una serie di sub-opzioni riguardanti i problemi specifici sollevati;
- **opzione 3: "presentare uno strumento completamente nuovo"**, con una portata geografica diversa e incentrato su obiettivi più ampi o diversi rispetto a quelli della PEV.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

La struttura attuale (opzione 1 – "scenario di base") offre assistenza in un gran numero di settori producendo effetti positivi di natura economica, sociale e ambientale nei paesi partner. Questi effetti, tuttavia, potrebbero essere ulteriormente migliorati mediante meccanismi più flessibili e approcci più innovativi, ad esempio per quanto riguarda la combinazione di fondi o l'uso di strumenti finanziari innovativi. Un'interruzione dell'azione dell'UE (opzione 0) determinerebbe una notevole riduzione, anche in termini di sostenibilità, dei risultati ottenuti finora in tutti e tre i settori e avrebbe ripercussioni negative sulle relazioni complessive dell'UE con i partner PEV. Uno strumento modificato (opzione 2) accentuerebbe ulteriormente gli effetti economici, sociali e ambientali positivi ottenuti con la struttura attuale, producendo inoltre un ulteriore impatto positivo, in particolare per quanto riguarda la governance, grazie all'applicazione del principio "more for more". L'opzione 2 è quindi quella che ha i massimi effetti positivi. La presentazione di uno strumento completamente nuovo (opzione 3) avrebbe effetti negativi, specialmente in termini di coerenza dell'azione dell'UE con gli obiettivi della PEV, e minerebbe quindi la credibilità dell'UE nella regione.

La valutazione d'impatto ha analizzato anche la necessità e il valore aggiunto dell'azione dell'UE rispetto all'azione dei soli Stati membri.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

In base all'analisi e alla ponderazione delle diverse incidenze (globale, economica, sociale e ambientale), le opzioni 0 e 3 non sono state giudicate attuabili e in grado di produrre i massimi effetti positivi e di contribuire al conseguimento degli obiettivi della PEV riveduta. L'opzione 2 produrrebbe i massimi effetti positivi e sarebbe quella più indicata per adeguare l'attuale quadro di cooperazione in funzione del nuovo contesto strategico, degli obiettivi della PEV, dei problemi individuati dalle valutazioni e dell'esperienza acquisita. L'opzione 1 sarebbe un'opzione di ripiego, che permetterebbe di mantenere gli effetti positivi senza però

contribuire a realizzare gli obiettivi della nuova concezione della PEV e ad affrontare le sfide e i problemi specifici individuati nell'ambito della struttura attuale. **L'opzione privilegiata è quindi la numero 2.**

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Poiché il nuovo ENI sarà un regolamento di abilitazione contenente gli elementi essenziali e la base dell'intervento dell'UE, le finalità e le azioni di cooperazione specifiche per ciascun paese e per ciascuna regione saranno definite nelle fasi di programmazione e di attuazione, compresi i risultati attesi. A quel momento saranno stabiliti indicatori specifici, tenendo conto delle particolarità dell'azione stessa.