



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011
SEC(2011) 1476 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 di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi

{COM(2011) 843 definitivo}
{SEC(2011) 1475 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Lo strumento di partenariato proposto affronta una sfida fondamentale derivante dalla globalizzazione: il tessuto dell'economia mondiale sta cambiando, il potere si sta spostando e la prosperità si sta diffondendo, mentre aumenta l'influenza dei nuovi protagonisti sull'agenda internazionale. Il G-20 è un simbolo di questo cambiamento: la sensazione che un nuovo ordine internazionale stia lentamente subentrando alla struttura di potere precedente si basa su elementi molto concreti, anche se a volte il ritmo dei cambiamenti viene sopravvalutato.

In particolare:

*L'emergere di nuove potenze quali l'India, la Cina, il Sudafrica e il Brasile ha modificato l'assetto internazionale, poiché questi paesi hanno un ruolo sempre maggiore nell'economia e nel commercio internazionale, nei consessi multilaterali (ONU, G-20) e nell'affrontare le sfide di portata mondiale. Anche se lo sviluppo e la lotta alla povertà rimangono questioni primarie, questi paesi stanno progressivamente uscendo dalla loro precedente condizione di paesi in via di sviluppo.

*L'UE ha sviluppato accordi vincolanti e di ampia portata con i partner e le economie emergenti principali per affrontare questioni bilaterali e di portata planetaria. Per l'attuazione di questi accordi occorre uno strumento di finanziamento ad hoc, affinché l'UE sia in grado di promuovere efficacemente i propri interessi a livello internazionale e di affrontare, se necessario, le questioni di portata mondiale.

*L'attuale strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati (ICI) ha una portata geografica limitata, poiché riguarda solo 17 paesi e territori ad alto reddito, mentre lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) include paesi quali l'India, la Cina, il Sudafrica e il Brasile, ma soltanto in termini di spesa per l'aiuto pubblico allo sviluppo.

*Le relazioni e i legami economici tra l'UE e la Russia hanno registrato una notevole evoluzione, il che sottolinea l'importanza della Russia quale partner strategico in un gran numero di settori oltre alla cooperazione allo sviluppo. La necessità di un'assistenza finanziaria è diminuita. La Russia aspira a relazioni di parità ed è diventata essa stessa un donatore. Lo strumento di partenariato proposto diventerebbe il principale strumento di cooperazione con la Russia.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'UE ha concluso diversi accordi internazionali con i paesi partner di tutto il mondo, in misura di gran lunga superiore ai singoli Stati membri, il che consente a tutti di esercitare influenza praticamente in tutti i settori delle relazioni internazionali. Con i suoi 27 Stati membri che agiscono nell'ambito di politiche e strategie comuni, l'UE possiede il peso critico necessario per rispondere alle sfide planetarie. Inoltre, l'UE è la sola a trovarsi in una posizione che le consente di promuovere le sue norme e i suoi standard per farne degli standard mondiali attraverso la cooperazione internazionale.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

L'UE non possiede attualmente uno strumento che le consenta di cooperare con le nuove economie emergenti e con quelle già affermate su questioni concernenti la promozione degli interessi essenziali dell'UE e le sfide comuni a livello planetario (come, ad esempio, i cambiamenti climatici).

Ora come ora questa cooperazione è possibile nell'ambito dello strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati (ICI), che è però limitato a 17 paesi fortemente industrializzati o ad alto reddito (ad esempio gli Stati Uniti, il Giappone, la Corea e gli Stati del Golfo).

Il fatto che la cooperazione con paesi quali la Cina, l'India e il Brasile rientri nello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) significa che tale cooperazione è circoscritta ad azioni direttamente connesse alla riduzione/eliminazione della povertà nei paesi beneficiari.

Lo strumento di partenariato proposto è volto a superare questa limitata capacità dell'UE di impegnarsi nella maniera più efficace a livello internazionale. Esso potrebbe colmare la lacuna descritta e, in particolare, consentirebbe all'UE di attuare programmi che vadano al di là della cooperazione allo sviluppo con le nuove potenze, tutelando al contempo, se necessario, i punti essenziali del programma dell'UE nei rapporti con qualsiasi altro paese partner.

Lo strumento mirerà specificatamente a:

- (a) attuare la dimensione internazionale della strategia “Europa 2020” tramite il sostegno alle strategie di partenariato per la cooperazione bilaterale, regionale e interregionale dell'UE, promuovendo i dialoghi politici e sviluppando approcci e risposte collettivi alle sfide di portata planetaria;
- (b) migliorare l'accesso al mercato e sviluppare le opportunità di scambio, di investimento e commerciali per le imprese europee, in particolare le PMI, tramite i partenariati economici e la cooperazione commerciale e normativa;
- (c) migliorare la comprensione e ampliare la visibilità dell'Unione e il suo ruolo sulla scena mondiale tramite la diplomazia pubblica, la cooperazione in materia di istruzione e accademica e attività di sensibilizzazione per la promozione dei valori e degli interessi dell'UE.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Teoricamente esistono quattro opzioni strategiche: porre fine all'ICI; mantenere lo status quo; modificare il DCI per tener conto delle spese che non riguardano l'APS; introdurre un nuovo strumento basato sull'ICI/ICI+.

Dopo attenta valutazione, non sono considerate soluzioni politicamente percorribili né la cessazione dell'ICI né il mantenimento dello status quo. Circoscrivere le spese alle azioni legate alla riduzione della povertà, oppure mantenere questo unico punto d'interesse nella cooperazione con le potenze emergenti, limiterebbe artificialmente l'attività diplomatica dell'UE e non terrebbe in debito conto gli interessi essenziali dell'Unione.

L'opzione relativa alla modifica dello strumento di cooperazione allo sviluppo per tener conto delle spese non collegate all'aiuto pubblico allo sviluppo avrebbe il vantaggio della coerenza geografica (uno strumento per paese), ma si ritiene che essa verrebbe notevolmente compromessa dalle difficoltà di gestire uno strumento con due obiettivi molto diversi fra loro.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

ECONOMICO

L'attuazione di un nuovo strumento di partenariato offrirebbe all'UE un'altra opportunità per la promozione delle proprie imprese (soprattutto le PMI) e dei propri prodotti. Il programma potrebbe infatti fornire il sostegno finanziario necessario per promuovere le imprese dell'UE nei paesi terzi e incentivi alla competitività e all'innovazione dell'UE con modalità che rimarrebbero complementari alle azioni finanziate nel quadro del programma per la competitività e le PMI e del programma Horizon 2020 (ricerca e innovazione), sostenendo altresì il commercio internazionale e gli investimenti dell'UE che, a loro volta, potrebbero agevolare gli investimenti esteri nell'UE. Si potrebbero prendere in considerazione svariati ambiti di cooperazione, fra cui i cambiamenti climatici, l'ambiente, il ravvicinamento delle normative tecniche e la normalizzazione, la responsabilità sociale delle imprese, i diritti di proprietà intellettuale, la protezione dei dati personali e le migliori pratiche in materia di economia, commercio e questioni finanziarie. In tal modo si potrebbe rafforzare la sicurezza economica dell'UE e creare nuovi posti di lavoro che, in definitiva, costituirebbero un fattore di crescita economica. Il nuovo strumento potrebbe promuovere forme già consolidate di cooperazione economica fra l'UE e i paesi partner. In tale contesto, lo strumento permetterebbe all'UE di garantire che la concezione e l'attuazione del programma politico tengano debitamente conto dei valori concernenti l'ambiente e le energie sostenibili, nonché delle tematiche sociali e occupazionali e di altre questioni relative al benessere dei cittadini.

SOCIALE

Con l'armonizzazione degli strumenti di finanziamento dell'UE e dei suoi Stati membri e il sostegno alle attività condotte con altri donatori bilaterali e multilaterali, il nuovo strumento potrebbe avere un impatto importante sul tessuto sociale dei paesi emergenti, promuovendo le riforme dei sistemi previdenziali, le politiche nazionali per l'occupazione, le politiche nazionali di sviluppo della formazione e delle competenze, i programmi per l'istruzione e la ricerca e il rafforzamento delle "reti" di sicurezza nazionali. Sarebbe altresì pertinente il suo contributo alla creazione di nuovi posti di lavoro "verdi", all'aumento del reddito pro capite e alla realizzazione di strategie di coesione sociale e di riduzione della povertà efficaci a livello nazionale. A tale riguardo, contribuirebbe anche ad attuare con successo l'agenda sociale internazionale promossa dall'OIL e dai G8/G20.

AMBIENTALE

I partenariati dell'UE tramite il nuovo strumento mireranno a stimolare e sostenere la crescita e la sostenibilità ambientale a lungo termine. A tale riguardo, si prevede che il nuovo strumento possa svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere le azioni e i dialoghi politici dell'UE e dei paesi partner in materia di ambiente e di cambiamenti climatici. Lo strumento potrebbe sostenere un modello di economia a basse emissioni di carbonio proponendo incentivi al settore privato europeo. Sulla base dei risultati positivi ottenuti dalla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici COP-16 a Cancún, si potrebbe utilizzare lo

strumento per aiutare le imprese dell'UE a sviluppare politiche efficaci e al minor costo per conseguire obiettivi ecologici nei paesi partner. Esso potrà anche aiutare le economie dei paesi partner a beneficiare al meglio dei progressi dell'innovazione a livello ambientale, ecologico e sul piano dell'efficienza energetica. Lo strumento consentirebbe inoltre di collaborare per comprendere meglio i costi economici e sociali della perdita delle biodiversità e del degrado dell'ecosistema in paesi di importanza planetaria.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Procedendo per eliminazione, si è ritenuto che estendere la portata dello strumento di cooperazione allo sviluppo alle azioni non concernenti lo sviluppo comporti un rischio di tensione fra diversi obiettivi e possa causare notevoli ritardi nel processo decisionale e nell'attuazione. Si è preferito raccomandare di istituire un unico strumento, nuovo e globale, che si incentri sulla difesa degli interessi essenziali dell'UE e si rivolga alle questioni di portata planetaria, definendo una gamma ben precisa di attività. Si raccomanda pertanto di proporre un nuovo strumento basato sull'ICI/ICI+.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Bilancio: 1,0 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (pari a 1/70, o all'1,4% circa, della dotazione complessiva prevista per le spese nell'ambito della rubrica "Relazioni esterne").

Lo strumento di partenariato sarà un regolamento di abilitazione contenente gli elementi essenziali e la base dell'intervento dell'UE. Le singole azioni sono definite attraverso programmi d'azione annuali riguardanti le attività che deve svolgere l'UE, compresi gli obiettivi operativi e i risultati previsti. A quel momento saranno stabiliti indicatori operativi, tenendo conto delle particolarità dell'azione stessa.

I progressi registrati verso il conseguimento dei tre obiettivi specifici (vedi il punto 3 seguente) saranno monitorati attraverso i seguenti indicatori di impatto di base:

- (1) influenza delle politiche dell'UE sulla definizione delle politiche nei principali paesi partner strategici destinatari dello strumento;
- (2) quota dell'UE nel commercio internazionale e nel commercio con i paesi destinatari delle azioni realizzate nell'ambito dello strumento;
- (3) percezione dell'UE nei principali paesi partner strategici destinatari dello strumento.

Gli indicatori tipici per misurare l'impatto delle attività dello strumento di partenariato saranno il numero di imprese partecipanti, la portata, la pertinenza e la sofisticatezza delle attività di sostegno, il grado di cooperazione con la rete imprenditoriale europea e la divisione dei compiti, la soddisfazione degli utenti imprenditoriali e il conseguimento di obiettivi economici, vale a dire l'impatto misurabile in termini di creazione di posti di lavoro, fatturato, investimenti esteri diretti delle imprese dell'UE e esportazioni complessive dell'UE nei mercati interessati. Gli indicatori volti a misurare l'impatto qualitativo e quantitativo di queste attività riguarderanno le tendenze in termini di scambio di conoscenze, il numero di scambi accademici reciproci e il numero di partecipanti ai programmi, alle borse di studio e ai progetti comuni di ricerca e accademici. I risultati saranno misurati anche in termini di

frequenza e qualità della copertura mediatica, di domanda locale di attività finanziate dall'UE e di tasso di partecipazione agli eventi organizzati dall'UE.