



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.5.2010
COM(2010) 207 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Bilancio della politica europea di vicinato

{SEC(2010) 513 definitivo}
{SEC(2010) 514 definitivo}
{SEC(2010) 515 definitivo}
{SEC(2010) 516 definitivo}
{SEC(2010) 517 definitivo}
{SEC(2010) 518 definitivo}
{SEC(2010) 519 definitivo}
{SEC(2010) 520 definitivo}
{SEC(2010) 521 definitivo}
{SEC(2010) 522 definitivo}
{SEC(2010) 523 definitivo}
{SEC(2010) 524 definitivo}
{SEC(2010) 525 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Bilancio della politica europea di vicinato

1. INTRODUZIONE

La politica europea di vicinato (PEV) ha modificato le relazioni tra l'UE e i suoi vicini¹. Dal suo varo, avvenuto nel 2004, i contatti politici sono aumentati sotto l'aspetto dell'importanza e dell'intensità. Il commercio ha conosciuto un incremento a due cifre percentuali, sostenuto da un costante processo di liberalizzazione e di convergenza normativa. L'assistenza dell'Unione europea è stata adattata alle esigenze di riforma dei paesi partner e il suo volume nell'attuale quadro finanziario è aumentato del 32%.

Resta tuttavia molto da fare per conseguire gli obiettivi PEV di stabilità, sicurezza e prosperità condivise. Il trattato di Lisbona riconosce questo dato impegnando l'UE a sviluppare con i paesi vicini relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato (art. 8 TUE). Questa politica beneficerà inoltre di maggiori coerenza, complementarità e coordinamento della politica estera dell'Unione grazie alla nomina dell'Alto rappresentante/vicepresidente e all'istituzione del Servizio europeo di azione esterna, nonché alla nomina di un commissario con un mandato regionale specifico che consentirà di dedicare un'attenzione particolare alla PEV e ai paesi che rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima.

In tale contesto, all'inizio del nuovo mandato, la Commissione ritiene utile fare il punto della situazione per quanto attiene ai progressi compiuti. L'analisi che segue servirà a orientare i successivi sviluppi della PEV, a fare il migliore uso possibile dei nuovi strumenti creati dal trattato di Lisbona e a ottimizzare il contributo della PEV agli obiettivi di lungo termine dell'Unione, tra i quali l'Agenda 2020.

I documenti di lavoro allegati alla presente comunicazione illustrano in maniera più esauriente l'attuazione della PEV presso ciascun partner nel 2009.

2. COOPERAZIONE BILATERALE PEV 2004-2009

Obiettivo della PEV è approfondire il dialogo e la cooperazione a livello politico con ciascuno dei paesi vicini e conseguire un notevole grado di integrazione economica con essi. Si tratta di un partenariato per le riforme in cui il contributo dell'Unione è proporzionale quanto più un paese si impegna nei confronti dell'Unione, tanto maggiore sarà il sostegno di quest'ultima.

Tale dinamica si è concretizzata in un **rafforzamento delle relazioni contrattuali**. Nel 2004 sono stati conclusi accordi di associazione (AA) con la maggior parte dei partner meridionali. È pronto per essere firmato un AA con la *Siria*. A est, in linea con gli obiettivi del

¹ Algeria, Armenia, Autorità palestinese, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Repubblica moldava (in seguito "Moldova"), Siria, Tunisia e Ucraina.

partenariato orientale (PO)², che ha introdotto una dimensione orientale specifica nella PEV, gli accordi di partenariato e di cooperazione degli anni '90 sono gradualmente sostituiti dai ben più ambiziosi AA.

Già all'inizio del 2007, dodici partner avevano convenuto **piani d'azione** PEV con l'Unione, per essere coadiuvati nell'attuazione delle loro riforme. All'approssimarsi della scadenza della prima generazione di piani d'azione PEV, sono in corso i lavori per elaborare i successori sulla base dell'esperienza acquisita.

Attraverso tale quadro di riferimento l'UE costruisce gradualmente con i suoi vicini una relazione più approfondita di quanto non si sia mai tentato di fare prima. Una fitta rete di quasi cento sottocomitati consente scambi intensi con cadenza regolare in tutti i settori di interesse comune, dalla governance, alla democrazia, fino ai trasporti pubblici e alla riforma del settore sanitario, contribuendo così a una maggiore fiducia e a un'accresciuta conoscenza reciproca. Il successo di questo approccio ha inoltre stimolato diversi partner meridionali (*Marocco, Israele, Giordania, Egitto, Tunisia e l'Autorità palestinese*) a ricercare un ulteriore rafforzamento delle relazioni bilaterali.

2.1. Migliorare la governance e affrontare i conflitti di lungo periodo

La PEV esprime l'impegno congiunto dell'Unione e dei suoi partner nei confronti dei valori condivisi di democrazia, Stato di diritto e diritti dell'uomo, nonché il pieno sostegno dell'Unione agli sforzi di democratizzazione compiuti dai suoi vicini. La cooperazione PEV si svolge in un contesto politico difficile, che comprende anche conflitti che si protraggono da lunghi periodi, e ha dato esiti diversi da paese a paese. Ai fini della stabilità e della prosperità a lungo termine i paesi partner devono assolutamente progredire in quest'ambito.

Laddove l'adesione alle convenzioni e ai protocolli in materia di **diritti dell'uomo e di libertà fondamentali** progredisce, la loro attuazione desta preoccupazioni. A titolo di esempio, si è notato un progresso nella tutela dei diritti delle donne, con l'istituzione del reato di mutilazione genitale femminile in *Egitto*, una maggiore partecipazione delle donne alla vita politica in *Marocco* e in *Giordania* e alcune timide azioni contro i "delitti d'onore", in particolare in *Libano* e in *Giordania*. In *Ucraina*, un importante passo verso la libertà nei media è stata l'abolizione della pratica dei "*temniki*" (veline di regime). Restano tuttavia insufficienti i progressi per quanto riguarda la lotta contro la tortura. In molti paesi persistono gravi problemi nella sfera della libertà d'espressione, in particolare per quanto riguarda i mezzi di comunicazione di massa e le libertà di associazione e di riunione. Rimangono ingiustamente limitati i margini d'azione dei rappresentanti della società civile e dei difensori dei diritti dell'uomo. La pena di morte esiste ancora in *Algeria, Bielorussia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, nei Territori palestinesi occupati, in Siria* e in *Tunisia* ed è regolarmente applicata in *Bielorussia, Egitto, Libia e Siria*. Per quanto riguarda i richiedenti asilo e i profughi, la maggior parte dei paesi PEV non fornisce assistenza né tutela adeguate³. Alcuni di essi non hanno ancora aderito alla convenzione sui rifugiati del 1951, né al relativo protocollo del 1967, mentre altri non hanno ancora adottato il quadro giuridico necessario alla loro attuazione.

² Dichiarazione congiunta del vertice di Praga per il partenariato orientale, Praga, 7 maggio 2009.

³ L'UE prosegue nel suo lavoro di sostegno alle capacità di accoglienza ai fini di asilo nei paesi PEV, avvalendosi anche dei programmi di protezione regionale (*Ucraina e Moldova*).

In molti paesi, né il quadro giuridico né le pratiche in **materia elettorale** risultano conformi alle norme internazionali. Le recenti elezioni presidenziali in *Ucraina* e il secondo turno delle elezioni politiche in *Moldova* sono state per contro libere ed eque. La qualità delle elezioni è migliorata grazie a nuove normative introdotte negli ultimi anni, in particolare in *Marocco* e in *Libano*. Il *Libano* e i *Territori palestinesi occupati* – casi unici tra i paesi partenariato orientale - hanno anche usufruito dell'assistenza elettorale dell'Unione europea e di missioni UE di osservazione elettorale.

Sono stati effettuati investimenti consistenti per rafforzare la capacità e l'efficienza dei **sistemi giudiziari**, ma l'indipendenza, l'efficacia e l'imparzialità della magistratura ancora destano ancora preoccupazione nella maggior parte dei paesi. La riforma della **pubblica amministrazione** resta una delle principali sfide ancora aperte per i paesi partner.

Tutti i firmatari dei piani d'azione hanno ratificato la convenzione del 2005 delle Nazioni Unite contro la **corruzione**, ma gli indicatori di percezione della corruzione evidenziano un peggioramento in tutto il periodo in questione.

→ La necessità di incoraggiare la buona governance rimane impellente sia in quanto obiettivo in sé, sia in quanto condizione fondamentale per la stabilità politica e la crescita economica. I progressi relativi alle riforme politiche costituiranno un elemento chiave per lo sviluppo di relazioni più approfondite con i partner.

La missione dell'UE di assistenza alle frontiere *Moldova/Ucraina* (EUBAM), istituita nel 2005, illustra come la PEV può contribuire alla **prevenzione e alla risoluzione dei conflitti**. L'EUBAM mira ad apportare trasparenza alla frontiera tra l'Ucraina e la Moldova e a agevolare la formazione di un ambiente imprenditoriale in grado di dimostrare agli operatori economici, compresi quelli della Transdnistria, i vantaggi di agire nel rispetto della legislazione moldava per beneficiare dei regimi di preferenze commerciali internazionali (ed UE). In tal modo si agisce sull'ambiente del conflitto per creare fiducia e comprensione reciproche.

In *Georgia* l'UE ha fornito un ingente sostegno politico, tecnico e finanziario, volto a lenire le difficoltà causate dal conflitto del 2008, nonché a risolvere in modo pacifico i conflitti interni del paese. L'UE ha offerto alla Georgia un notevole sostegno postbellico comprensivo di un programma di aiuto al consolidamento della pace di 500 milioni di euro. L'UE ha altresì svolto un ruolo attivo in veste di copresidente, assieme all'ONU e all'OSCE, dei "colloqui di Ginevra", che rappresentano l'unica piattaforma che consente un processo politico permanente di risoluzione del conflitto. È stata inoltre istituita una missione civile di vigilanza UE (EUMM), incaricata di controllare e analizzare il processo di stabilizzazione.

→ I conflitti irrisolti nei paesi vicini continuano a ostacolare lo sviluppo dei paesi partner e possono rappresentare una minaccia per la sicurezza dell'UE. Il trattato di Lisbona apre nuove opportunità per integrare meglio a livello UE le iniziative di prevenzione e risoluzione dei conflitti, ricorrendo a tutti gli strumenti adeguati.

2.2. Incentivazione della mobilità

I contatti transfrontalieri tra le persone incoraggiano la comprensione reciproca nonché i legami commerciali e culturali. Essi costituiscono la base di qualsivoglia impegno significativo da parte dell'UE nei confronti dei paesi vicini. La Commissione si impegna a incentivare la mobilità e i contatti fra le persone in tutto il vicinato. Ciò si può e si deve fare

con modalità in grado nel contempo di migliorare la sicurezza, rafforzando la mobilità legittima e regolare dei viaggiatori in buona fede e garantendo un controllo più severo di chi potrebbe sfruttare la mobilità a fini criminosi.

Nel 2008 sono stati emessi nei paesi vicini complessivamente 2,09 milioni di visti europei Schengen. Se si prendono in considerazione soltanto i tredici Stati membri dell'UE che nel 2004 facevano parte dell'area Schengen, i visti sono stati 1,3 milioni, con un aumento del 13% rispetto ai 1,15 milioni del 2004, conformemente alle tendenze mondiali. Tuttavia, i cittadini dei paesi vicini orientali non avevano bisogno di visti per recarsi nei nuovi Stati membri prima delle rispettive adesioni nel 2004 e nel 2007. Il numero di visitatori dai paesi vicini orientali verso l'UE è in effetti diminuito dopo il 2007.

L'UE ha già adottato azioni concrete per facilitare e snellire l'ingresso nell'Unione dei nostri vicini, contenendo nel contempo i costi. Gli accordi di **facilitazione del visto** con l'*Ucraina* e la *Moldova* hanno avuto per conseguenza l'esonero delle tariffe di visto o la riduzione di queste ultime per oltre un terzo delle richieste di visti, mentre gli accordi di riammissione hanno consentito di far fronte alle migrazioni clandestine, garantendo la piena sicurezza dell'UE e dei suoi partner. Sono state portate a termine le trattative con la *Georgia* per concludere un accordo simile. Con la *Georgia* e la *Moldova* sono state convenute misure supplementari (**partenariati per la mobilità**) per promuovere la migrazione legale, agevolare gli spostamenti transfrontalieri legittimi, lottare contro l'immigrazione clandestina e sfruttare l'impatto positivo delle migrazioni per lo sviluppo economico dei partner dell'UE.

Il PO ha inoltre aperto la prospettiva di una **liberalizzazione dei visti** per i soggiorni di breve durata quale obiettivo di lungo termine per i partner PO, purché siano soddisfatte le condizioni di sicurezza e di corretta gestione della mobilità. Un dialogo specifico e strutturato relativo alla liberalizzazione dei visti con l'*Ucraina* è già in corso e un altro con la *Moldova* inizierà a breve.

Nelle sue relazioni la Commissione ha ripetutamente sottolineato la necessità per l'UE di agevolare i viaggi legittimi di breve periodo anche con i partner meridionali. Purtroppo non si sono registrati progressi significativi in tal senso.

La Commissione attribuisce un'importanza particolare alla mobilità degli studenti, dei ricercatori e dei docenti universitari. Il **programma Erasmus Mundus** finanzia le riforme dell'istruzione superiore e legami più stretti con l'Unione, ricevendo un'eccellente accoglienza nelle regioni PEV. Nel periodo tra il 2007 e il 2009, grazie alle borse di studio Erasmus Mundus, più di 3 250 studenti e docenti di paesi partner hanno potuto studiare presso università europee fino ad un massimo di tre anni. 474 studenti e docenti europei hanno beneficiato di periodi di studio analoghi nelle università dei paesi partner. Le **azioni Marie Curie** offrono inoltre mobilità e opportunità di sviluppo professionale a ricercatori europei e dei paesi limitrofi.

Più in generale, considerato che la mobilità è ostacolata anche da fattori diversi dal regime dei visti, ci possono essere margini per approfondire ulteriormente il dialogo e la cooperazione relativamente ad altre misure, quali il riconoscimento delle qualifiche accademiche e professionali o la trasferibilità dei diritti.

→ **La mobilità delle persone registra progressi ma può essere migliorata e accelerata.** I visitatori provenienti dai paesi vicini devono sopportare procedure lunghe e onerose quando richiedono un visto per recarsi nell'Unione. Questi problemi dovrebbero essere risolti dal nuovo codice dei visti in applicazione dall'aprile 2010. La Commissione intende inoltre

migliorare ulteriormente la mobilità in buona fede di operatori commerciali, turisti, studenti e docenti universitari, attraverso le seguenti misure:

- **Calendari** per l'elaborazione e l'applicazione di regimi di esenzione del visto per brevi soggiorni con l'*Ucraina*, con la quale l'UE intrattiene già un dialogo sui visti, e con la *Moldova*, con la quale inizierà a breve un simile dialogo. I progressi dipenderanno dall'adempimento di tutte le condizioni necessarie.
- **Accordi di facilitazione del visto e di riammissione con i partner orientali** che ancora non hanno concluso tali accordi, in particolare con l'*Armenia*, l'*Azerbaijan* e la *Bielorussia*.
- **Accordi di facilitazione del visto anche con i partner meridionali, a condizione che si registrino progressi nella gestione delle migrazioni, inclusi gli accordi di riammissione.**
- **Misure di ordine pratico** fondate sul codice UE dei visti per migliorare l'emissione dei visti verso l'UE e la copertura consolare nella regione del Partenariato orientale. Se tali misure si riveleranno efficaci, saranno estese all'intero vicinato.
- Il proseguimento del dialogo relativo alle misure volte ad agevolare l'**accesso al mercato del lavoro** ai cittadini dei paesi PEV, compreso il miglioramento delle informazioni sui canali legali esistenti per la migrazione e la mobilità, nonché sulle offerte di lavoro disponibili e sulle competenze richieste dal mercato del lavoro.

2.3. Progressi nell'integrazione economica

L'UE offre l'integrazione economica nel proprio mercato unico, in un'ottica strategica a lungo termine di scambio semplificato di beni e servizi, creazione agevole di imprese, maggiori investimenti esteri diretti nei paesi partner e un elevato livello di protezione sociale, ambientale e del consumatore.

Tale offerta si concretizza nella strategia della Commissione per creare **zone di libero scambio approfondite e globali (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*)** che, oltre al semplice smantellamento tariffario, coprono l'accesso al mercato per quanto riguarda servizi, investimenti, gare d'appalto e molti altri settori, ricercando l'allineamento al modello normativo europeo nei settori che possono condurre a un incremento degli scambi. Tutti i partner dei piani d'azione condividono il presente approccio.

La PEV non cerca di esportare in blocco l'*acquis* europeo. In presenza di pochi modelli normativi in un mondo globalizzato, il modello europeo risulta tuttavia attraente per i partner, poiché riduce le "spese di invenzione" che rientrano nei costi politici ed economici delle riforme. Tanti partner hanno pertanto adottato un approccio di ampio respiro per convergere verso le politiche e le norme UE.

Commercio, accesso al mercato e allineamento normativo

Nel periodo 2004-2008 gli **scambi** dell'UE con la regione PEV sono aumentati. Da parte dell'Unione, l'incremento delle esportazioni è stato pari al 63% mentre le importazioni sono aumentate del 91%. I prodotti energetici rappresentano un'ampia proporzione di queste ultime. Anche escludendo tale componente, le importazioni dalla regione PEV sono

aumentate del 31%. In proporzione rispetto agli scambi mondiali dell'Unione, le esportazioni verso la regione PEV sono passate dal 5,7% al 6,7% e le importazioni da essa sono aumentate dal 5,4% al 6,9%, valori che testimoniano di una integrazione economica in crescita costante.

Gli scambi con i partner orientali si sono evoluti in un modo particolarmente dinamico, pur cominciando da un livello relativamente basso: la quota PEV delle esportazioni europee è quasi raddoppiata, passando dall'1,26% al 2,1%, mentre la percentuale delle importazioni è passata dallo 0,8% all'1,4%. La crisi economica ha colpito molto duramente i partner orientali; di conseguenza nel 2009 si è registrata una contrazione negli scambi con essi.

Per stimolare una migliore integrazione economica, sono state adottate azioni preliminari adeguate alle esigenze dei diversi partner, tra cui l'introduzione di preferenze commerciali autonome (*Moldova*) che prevedono l'accesso ai mercati europei esente da dazi e da quote per tutti i prodotti (tranne determinati prodotti agricoli che beneficiano di alcune concessioni) e trattative inerenti a determinati accordi settoriali, per esempio gli accordi sul commercio di prodotti agricoli, di prodotti agricoli trasformati e di prodotti della pesca (*Egitto, Israele, Marocco*) o accordi sulla valutazione di conformità e l'accettazione dei prodotti industriali (PECA), (*Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products "ACAAs"*) finalizzati al riconoscimento dell'equivalenza della normativa tecnica, della standardizzazione e della valutazione di conformità in determinati settori (un accordo è stato concluso con *Israele*, mentre *Egitto* e la *Tunisia* si stanno preparando ad iniziare i negoziati). A titolo di esempio, il livello di piena liberalizzazione dei prodotti agricoli trasformati raggiunto negli scambi bilaterali tra l'UE e *Israele* è pari al 95% e per il restante 5% sono state scambiate alcune preferenze supplementari. Sono in corso anche le trattative sulla liberalizzazione dei servizi e sul diritto di stabilirsi (*Marocco, Tunisia, Israele ed Egitto*). Nel 2008 è stato raggiunto un regime integrale di libero scambio dei prodotti industriali con la *Tunisia*.

Le trattative relative alle prime zone di libero scambio approfondite e globali sono già in corso con *l'Ucraina* e sono stati già avviati i preparativi che consentono di aprire i negoziati con la *Moldova*, la *Georgia* e *l'Armenia*.

Tra i risultati conseguiti da questo processo di integrazione si osserva quanto segue:

- le amministrazioni **doganali** dei paesi partner hanno compiuto sforzi per rafforzare le proprie capacità operative attraverso piani per l'adozione di tecniche doganali moderne, quali la gestione del rischio, i controlli post-sdoganamento, il concetto di "operatore economico autorizzato" (*authorised economic operators, AEO*) e lo sportello unico;
- i paesi partner hanno adottato velocemente il modello normativo europeo per le **comunicazioni elettroniche** al fine di stimolare la crescita e sviluppare le economie basate sulla conoscenza. La PEV ha sostenuto i governi partner desiderosi di aprire i propri mercati e di promuovere un comportamento orientato al mercato degli operatori già presenti. Sono state adottate azioni quali l'apertura del mercato della telefonia fissa e dei servizi avanzati, come Internet, nonché l'indizione di nuove gare d'appalto nel settore delle licenze per la telefonia mobile, al fine di allinearsi con l'UE, uno dei mercati più competitivi del mondo. Nel caso dell'*Egitto*, il settore delle TIC dovrebbe contribuire alla crescita delle esportazioni da 175 milioni di euro del 2005 a 770 milioni di euro nel 2010, creando altresì un numero considerevole di posti di lavoro. L'uso crescente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituisce un importante fattore di democratizzazione della società;

- L'attuazione di uno **spazio aereo comune con i paesi partner** è un aspetto fondamentale della politica estera dell'UE in materia di aviazione. L'obiettivo di tale spazio aereo comune è la creazione di un mercato unico dei trasporti aerei che comprenderà fino a 60 paesi e un miliardo di persone. Nel 2006 è stato firmato con il *Marocco* un accordo aereo euromediterraneo. L'anno successivo, il numero di passeggeri trasportato tra il Marocco e l'UE è aumentato del 17% (rispetto a un incremento nel traffico aereo mondiale del 6%), con l'apertura di 52 nuove rotte e l'ingresso sul mercato di 12 nuove compagnie aeree. Accordi analoghi sono stati siglati con la *Georgia* e la *Giordania*, mentre trattative sono in corso con *Israele*, *Libano*, *Tunisia* e *Ucraina* ed è stato assegnato il mandato per avviare le trattative con l'*Algeria*. Gli accordi di questo tipo hanno non soltanto un impatto positivo sulla crescita del traffico aereo e dell'economia, ma sono anche strumenti di promozione degli elevati standard di sicurezza e gestione del traffico aereo che vengono adottati nell'UE. La strategia della Commissione in materia sarà descritta in dettaglio, entro la fine del 2010, nel quadro di un'iniziativa sulla politica estera dell'UE in materia di aviazione.

→ **L'apertura dei mercati si è rivelata vantaggiosa sia per l'UE, sia per i partner.** L'apertura dei mercati in settori in cui i partner godono di un vantaggio competitivo è di importanza fondamentale per le loro economie. Si proseguirà nella liberalizzazione degli scambi e nella creazione delle zone di libero scambio approfondite e globali.

→ **L'UE e i partner possono fruire delle opportunità offerte da un ambiente normativo condiviso.** Mano a mano che lo spazio economico ove si applicano le norme e gli standard europei si espande, il modello normativo UE è sempre più condiviso a livello mondiale. Ne può derivare un vantaggio competitivo per gli operatori economici dell'UE e dei paesi partner: essi producono già per il mercato europeo in senso lato, e più si adottano norme e standard UE, più si facilita l'accesso ai mercati esteri. Il fatto che la crisi non abbia condotto a un'inversione del processo di riforma economica dimostra la capacità di recupero del processo di transizione sul quale stiamo costruendo la prosperità sia dei partner sia nostra.

Rafforzare l'ambiente imprenditoriale

La PEV incoraggia le riforme economiche che creano un clima migliore per l'imprenditoria e gli investimenti. Nei paesi meridionali il principale strumento di riforma del settore è la Carta euromediterranea per le imprese, adottata nel 2004. La Carta riprende le migliori pratiche UE ed è stata adottata dai paesi partner in quanto modello di riferimento per i loro programmi di riforma. Alla luce del successo conseguito da questo approccio, si ritiene utile integrare nella Carta elementi chiave della legge sulle piccole imprese dell'Unione europea. È inoltre previsto l'avviamento di un processo analogo nell'ambito del PO.

Il controllo sull'attuazione della Carta e diversi studi, tra i quali la relazione della Banca Mondiale "Doing Business", dimostrano i buoni progressi compiuti per migliorare il **clima imprenditoriale** nella regione PEV. A titolo di esempio, in *Giordania* il tempo necessario alla registrazione delle aziende è sceso dai 79 giorni nel 2004 agli attuali 13.

→ **È necessario impegnarsi ancora per promuovere un ambiente favorevole all'imprenditoria e agli investimenti.** In particolare, i partner devono continuare a migliorare l'ambiente normativo in ambito aziendale, per contrastare la corruzione, incoraggiare le attività imprenditoriali e l'innovazione, accrescere le competenze e agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI), che costituiscono il volano della crescita economica.

Verso un'agenda sociale PEV

Il principio di affrontare un ampio spettro di questioni di **politica sociale** nell'ambito della PEV è stato sostenuto dai partner, che ritengono che la coesione sociale migliori il clima imprenditoriale e sia necessaria per legittimare e sostenere le riforme. I piani d'azione recano disposizioni in ambiti quali la politica occupazionale, il dialogo sociale, i diritti dei lavoratori, l'inclusione sociale, la protezione sociale, l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti. Si tratta di un'agenda sociale di ampia portata con priorità chiaramente definite e tempistiche che non sono state tuttavia attuate interamente. A titolo di esempio, si sono registrati progressi sul piano della legislazione per promuovere un lavoro dignitoso e la riforma delle pensioni, ma si registrano risultati disomogenei per quanto attiene alla politica occupazionale, ai diritti dei sindacati, al dialogo sociale o alle pari opportunità.

→ Se si vuole che queste riforme socioeconomiche contribuiscano a delineare un'agenda sociale PEV interamente condivisa i partner dovranno mantenere l'impegno politico e stanziare le risorse amministrative e umane sufficienti per attuare le riforme necessarie.

2.4. Una responsabilità ambientale condivisa

La tutela dell'**ambiente** è una responsabilità condivisa tra l'UE e i partner e sono necessari sforzi congiunti per affrontare efficacemente i problemi. I paesi partner sono consapevoli delle sfide, ma, nonostante gli argomenti economici persuasivi a favore di un'azione decisa per l'ambiente, in grado di evitare costi futuri di risanamento molto più elevati, essi non dispongono delle risorse adeguate. Gli impegni e le iniziative internazionali sono numerose, ma l'attuazione spesso ristagna. Un obiettivo chiave della PEV è pertanto lavorare con i partner per conseguire una migliore pianificazione strategica, la definizione delle priorità e una maggiore capacità amministrativa.

I progressi variano da paese a paese. Esempi di buoni risultati sono rappresentati dalla riforma dell'amministrazione ambientale in *Giordania*, dalla cooperazione nell'ambito del centro ambientale regionale del Caucaso, dall'iniziativa Horizon 2020 e dal progetto di strategia ambientale in *Ucraina*.

Molti partner dimostrano un interesse crescente per l'esperienza UE e sono oggi più desiderosi di convergere verso le direttive UE in materia ambientale. La convergenza normativa dovrebbe continuare a costituire un aspetto fondamentale della PEV, congiuntamente alla buona gestione ambientale. Nel quadro della strategia Europa 2020, l'UE mira a passare a un'economia più sostenibile ed efficiente in termini di risorse, un settore in cui l'UE e i partner possono collaborare proficuamente. Vi è inoltre un urgente bisogno di maggiore cooperazione per la conservazione della biodiversità e di sensibilizzazione sui benefici economici derivati dai servizi relativi agli ecosistemi e, al contrario, sui costi che comporterebbe la loro perdita.

I partner hanno altresì espresso il desiderio di lavorare con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), possibilità offerta dalla PEV. Il ricorso all'assistenza finanziaria UE dell'AEA consente ai partner di migliorare la raccolta e la gestione dei dati ambientali. La PEV ha altresì contribuito alla più grande apertura e alla maggiore assunzione di responsabilità che caratterizzano ormai le politiche ambientali grazie al coinvolgimento delle ONG.

Un aspetto supplementare che potrebbe essere ulteriormente approfondito in futuro è il miglioramento del coordinamento delle attività marittime. Una cooperazione rafforzata sarebbe utile non solo per la gestione sostenibile delle risorse della pesca, compreso il controllo efficace delle attività di pesca, bensì anche per questioni di più ampio respiro connesse alla vigilanza marittima integrata, alla pianificazione dello spazio marittimo e ad

altre questioni di politica marittima, ivi comprese le qualifiche professionali dei marittimi. L'UE continuerà inoltre a sostenere i partner PEV nei loro sforzi di ratificare e attuare la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS).

→ Poiché in quest'ambito i progressi sono lenti, risulta essenziale utilizzare tali risultati per elevare gli standard ambientali in tutta la regione. Una migliore tutela ambientale ottenuta con una convergenza continua verso gli elementi chiave della legislazione UE, una migliore gestione dell'ambiente, una maggiore efficienza delle risorse e un uso adeguato dei servizi relativi agli ecosistemi sosterranno lo sviluppo sostenibile a lungo termine.

2.5. Affrontare insieme il cambiamento climatico

Far fronte al cambiamento climatico rappresenta una priorità per la comunità internazionale. I paesi partner evocano sempre più spesso il cambiamento climatico nel loro dialogo con l'UE, alla luce dell'accordo di Copenhagen, delle trattative in corso per un accordo successivo al 2012 e dell'autorità dell'Unione in questo campo. Attraverso la PEV, l'UE può incoraggiare i partner a integrare le questioni climatiche nelle loro politiche. I paesi partner non figurano tra i maggiori responsabili delle emissioni di gas a effetto serra, ma dispongono di ampi margini di manovra per proseguire negli sforzi di attenuazione (per esempio, attraverso una maggiore efficienza energetica o la promozione del trasporto sostenibile) e di adeguamento (per esempio nell'agricoltura, nella gestione idrica o nella preparazione alle catastrofi naturali, quali inondazioni e siccità).

→ La Commissione continuerà a rivolgere appelli ai partner che non hanno ancora aderito all'accordo di Copenhagen affinché lo facciano al più presto e forniscano altresì informazioni sugli obiettivi e le azioni che intendono attuare. L'UE rimane pienamente impegnata nel processo di negoziato in ambito ONU finalizzato alla conclusione di un accordo internazionale efficace e vincolante. L'UE è pronta ad approfondire le attività di cooperazione e di dialogo relative all'attenuazione del cambiamento climatico e di adeguamento ad esso.

2.6. Energia sostenibile per i cittadini e l'industria

L'UE e i suoi partner hanno un interesse comune a garantire una fornitura energetica stabile, sicura e pulita per i cittadini e l'industria, nonché a favorire l'utilizzo di risorse energetiche a basso contenuto di carbonio. Il pacchetto di misure in materia di energia e di cambiamento climatico presentato dalla Commissione nel 2007-2008 rappresenta un quadro di riferimento ambizioso per affrontare le sfide in questo settore, compreso lo sviluppo di una politica energetica estera. Le controversie relative al gas tra l'Ucraina e la Russia dell'inverno 2008-2009 hanno evidenziato la necessità di affrontare urgentemente il problema della sicurezza energetica. Il secondo riesame strategico del settore dell'energia⁴ condotto dalla Commissione nel 2008 richiede un approfondimento delle relazioni con i partner, che sono importanti paesi produttori e di transito per l'UE.

In tale contesto, i partner hanno intrapreso molte iniziative per avviare la riforma del settore e il graduale allineamento con la politica UE. L'UE ha firmato **memorandum d'intesa** o

⁴ Un piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà energetica, COM(2008) 781 definitivo del 13 novembre 2008.

dichiarazioni in materia di energia con l'*Azerbaijan*, la *Bielorussia*, l'*Egitto*, la *Giordania*, il *Marocco* e l'*Ucraina*.

Diversi partner hanno riesaminato o stanno riesaminando le proprie strategie in materia di energia concentrandosi maggiormente sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili. I partner hanno compiuto progressi verso la graduale convergenza con la normativa sul mercato interno dell'energia, adottando nuove norme, rafforzando l'ambiente normativo ed eliminando progressivamente le distorsioni di prezzo. Nel 2009 nel quadro della riunione comunitaria sull'energia a livello comunitario è stata approvata, a determinate condizioni, l'adesione della *Moldova* e dell'*Ucraina* al **trattato che istituisce la Comunità dell'energia**. La *Georgia* vi ha assunto il ruolo di osservatore.

L'UE e i partner hanno cooperato allo sviluppo di reti energetiche. Nel marzo 2009 la Commissione ha organizzato una conferenza internazionale sulla modernizzazione del sistema di transito del gas in *Ucraina*. L'UE ha inoltre lavorato con i partner alla realizzazione del **corridoio meridionale del gas**, che comprende il gasdotto Nabucco e il progetto di trasporto transcaucasico. L'UE ha sostenuto la *Moldova* e l'*Ucraina* nei progetti per l'interconnessione futura delle reti elettriche nell'Europa continentale.

Nel Partenariato meridionale, le iniziative di cooperazione si sono concentrate sullo sviluppo e l'integrazione dei mercati dell'energia, compreso lo sviluppo di interconnessioni Sud-Sud e Nord-Sud. Il piano solare mediterraneo ha preso forma con l'elaborazione di un documento strategico e il varo di svariati programmi e iniziative pilota finanziati dalle istituzioni finanziarie internazionali.

Nel contesto del Partenariato orientale, i lavori della Piattaforma 3 sulla sicurezza dell'energia sono stati avviati con l'adozione di un programma di lavoro per il periodo 2009-2011.

L'UE e i partner dotati di impianti nucleari a uso civile (l'*Armenia* e l'*Ucraina*) hanno proseguito la cooperazione sulla sicurezza nucleare. L'UE ha inoltre avviato un dialogo relativo a tali questioni con i partner che desiderano dotarsi di simili impianti.

→ È necessario rafforzare la cooperazione in materia di energia rispetto agli anni passati per soddisfare il crescente fabbisogno energetico del Sud e i bisogni in termini di investimenti e riforme sia a Sud che a Est. In particolare, l'efficienza energetica e la promozione delle energie rinnovabili costituiranno un obiettivo chiave per la nostra cooperazione con i partner PEV.

2.7. Strumenti finanziari adeguati agli obiettivi politici

L'attuazione della PEV è finanziata dallo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), che dispone di una dotazione pari a circa 11,5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Dopo la valutazione intermedia dei documenti di programmazione ENPI, gli stanziamenti per paese rispecchiano più fedelmente le esigenze, i livelli di ambizione e dei progressi, nonché la capacità di assorbimento dei partner. La valutazione è stata condotta congiuntamente ai paesi partner, tenendo conto dei risultati di un processo di consultazione di ampiezza senza precedenti che ha interessato la società civile, gli Stati membri dell'Unione e gli altri donatori.

Si è provveduto a rafforzare ulteriormente l'**importanza strategica** della cooperazione finanziaria. L'avvicinamento legislativo e la convergenza normativa sono stimulate grazie a un più ampio ricorso a TAIEX e al gemellaggio. Alla fine del 2009 risultavano finanziate

oltre 1 000 azioni TAIEX ed erano state avviate 114 iniziative di gemellaggio, mentre altre 110 erano in fase di preparazione. Sono stati elaborati ampi programmi di sviluppo istituzionale per consolidare le capacità in un numero limitato di istituzioni di base, fondamentali per preparare il terreno per futuri accordi di associazione (AA) con partner PO.

- All'inizio del 2009, l'UE ha inviato in Armenia un gruppo di consulenti di alto livello per sostenere l'attuazione del piano d'azione PEV (2,8 milioni di euro). I consulenti forniscono una consulenza tecnica di alto livello per progettare, indirizzare e attuare riforme volte a rafforzare le capacità della presidenza e dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, con un'attenzione particolare alla democrazia, alla governance, allo Stato di diritto e all'economia di mercato;
- in seguito a un accordo concluso nel dicembre del 2009, l'UE ha avviato una missione di consulenza politica di alto livello in *Moldova* nell'aprile del 2010. Essa fornirà consulenza alle istituzioni pubbliche per accelerare l'associazione politica e una maggiore integrazione economica tra l'UE e la *Moldova*;
- in *Tunisia* i progressi verso l'ACAA sono stati sostenuti con un'importante operazione di gemellaggio (1,3 milioni di euro) mirati all'armonizzazione della legislazione e al consolidamento delle capacità dell'amministrazione pubblica. Questa azione è stata successivamente completata da una più ampia operazione di sostegno settoriale (23 milioni di euro) rivolta alle infrastrutture di qualità e al sostegno alle imprese;
- in *Ucraina*, a sostegno dell'attuazione del memorandum d'intesa sulla cooperazione energetica sono state avviate due operazioni di settore relative alla politica energetica e all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili (145 milioni di euro), che sono state integrate da operazioni di gemellaggio relative alla regolamentazione dei mercati dell'elettricità e del gas;
- nel *Mediterraneo* la Commissione finanzia l'iniziativa Horizon 2020 con oltre 13 milioni di euro destinati al consolidamento delle capacità, allo sviluppo di sistemi di vigilanza e alla preparazione di progetti di investimenti ecosostenibili per la BEI e altre istituzioni finanziarie.

Il Fondo investimenti per la politica di vicinato (NIF) offre sovvenzioni per indurre la BEI, la BERS e altre istituzioni finanziarie europee a condurre operazioni di prestito nei paesi partner. Il contributo del bilancio dell'UE è stato pari a 185 milioni di euro nel periodo 2007-2009. Inoltre, gli Stati membri hanno contribuito al fondo fiduciario per gli investimenti della politica di vicinato con altri 47 milioni di euro. Tali fondi hanno contribuito a ottenere prestiti per 4,76 miliardi di euro, destinati ad investimenti che contribuiranno altresì a far progredire le iniziative di cooperazione regionale e a rilanciare la crescita economica. Nel periodo 2004-2009 lo stanziamento di sovvenzioni per circa 90 milioni di euro proveniente dal fondo euromediterraneo di investimenti e partenariato (FEMIP) ha contribuito a ottenere prestiti BEI per oltre 10 miliardi di euro.

La valutazione intermedia del mandato esterno della BEI per il periodo 2007-2013 ha evidenziato la necessità di accrescere ulteriormente la coerenza tra le politiche dell'UE e il finanziamento della BEI. A tal fine la Commissione ha proposto⁵ che i finanziamenti garantiti

⁵ COM(2010) 174 definitivo del 21.4.2010.

dalla BEI riguardino tre obiettivi orizzontali di alto livello, ovverosia il cambiamento climatico, le infrastrutture sociali ed economiche e lo sviluppo del settore privato locale, comprese le PMI, e ha inoltre suggerito di fissare orientamenti operativi di portata regionale. Per i paesi vicini la proposta della Commissione amplia la portata del finanziamento BEI e gli orientamenti consentiranno di rafforzare il ruolo strategico dell'attività della BEI, assicurandone la complementarità con le corrispondenti misure di assistenza dell'UE. La Commissione ha altresì proposto di stanziare due miliardi di euro supplementari nell'ambito del mandato relativo al cambiamento climatico, dei quali un miliardo potrebbe essere impiegato nei paesi vicini.

Per far fronte alla crisi economica e finanziaria, la Commissione ha inoltre concesso un aiuto macrofinanziario a favore dell'*Armenia*, della *Georgia*, della *Moldova* e dell'*Ucraina*.

→ Le dotazioni ENPI per paese rispecchiano ora in modo più obiettivo e trasparente il grado effettivo di condivisione dei valori di base della PEV. Poiché gli obiettivi del fondo di governance (per ricompensare i progressi in materia di governance) sono stati integrati, la Commissione ha intenzione di **riesaminare il funzionamento di questo fondo** già nel 2011, al fine di fornire un sostegno più preciso al miglioramento della governance.

→ **La Commissione invita il Consiglio ad adottare la proposta di modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI.** In tal modo si libererebbero, tra l'altro, risorse supplementari (35 milioni di euro l'anno) per finanziare il FEMIP.

→ **Affinché l'UE e i partner possano beneficiare appieno di un'apertura dei mercati e affinché questa sia sostenibile è opportuno aiutare le economie di detti paesi a potenziare le capacità di recupero.** I paesi partner possiedono un potenziale di crescita ampiamente inutilizzato e in quanto partner commerciale d'elezione, per ovvi motivi di prossimità geografica, l'UE ha un interesse immediato a sostenerne lo sviluppo economico. La logica che lega lo sviluppo del mercato interno e quello dei fondi strutturali si applica anche alla relazione con i nostri paesi vicini e dovrebbe alimentare il dibattito relativo al prossimo quadro finanziario.

3. INIZIATIVE MULTILATERALI

A complemento degli sviluppi bilaterali illustrati in precedenza, si sono registrati progressi di rilievo anche nell'ambito dei quadri multilaterali di riferimento per la politica di vicinato.

Per quanto riguarda i paesi meridionali, il **Partenariato euromediterraneo**, avviato nel 1995, ha contribuito a preparare il terreno per una zona di libero scambio che sarà ultimata tra qualche anno. La cooperazione concerne ormai un ampio spettro di settori, quali la protezione civile, la cultura, gli scambi di giovani e le questioni di genere. Il suo successore, l'**Unione per il Mediterraneo**, è stato lanciato nel luglio del 2008 per imprimere un nuovo triplice impulso, a) innalzando il livello politico dei rapporti fra l'UE e i suoi partner mediterranei, b) aumentando la responsabilizzazione di entrambe le parti attraverso un sistema di copresidenza (una dell'Unione e una da parte mediterranea), un segretariato dedicato e un comitato congiunto permanente e c) concretizzando e aumentando la visibilità di tali azioni con l'ausilio di progetti regionali e sub regionali di ampia portata che interessano i cittadini della regione.

Nel difficile contesto del conflitto di Gaza, il progresso è consistito soprattutto nell'istituzione del segretariato dell'Unione per il Mediterraneo, la nomina del segretario generale nel gennaio

del 2010 e l'adozione del relativo statuto in marzo. L'attuazione di quattro dei sei progetti ha beneficiato della partecipazione finanziaria proveniente dal bilancio dell'UE.

Il **Partenariato orientale** è stato lanciato nel maggio del 2009, in risposta all'interesse dimostrato dai paesi orientali per l'avvicinamento all'Unione e per creare le condizioni necessarie per accelerare l'associazione politica e approfondire l'integrazione economica. Alla concezione prevalentemente bilaterale del PO si aggiunge una dimensione multilaterale volta a promuovere la cooperazione, il dialogo aperto e lo scambio di migliori pratiche ed esperienze. Sono state istituite piattaforme tematiche per trattare le quattro principali aree di intervento: la democrazia, il buon governo e la stabilità; l'integrazione economica e la convergenza con le politiche settoriali dell'UE; la sicurezza energetica e i contatti interpersonali. Le quattro piattaforme tematiche hanno adottato programmi di lavoro per il 2010-2011, istituito un certo numero di gruppi di lavoro e approvato il concetto generale di alcune iniziative faro⁶.

Parallelamente, il Parlamento europeo ha adottato le prime misure per istituire un'**assemblea parlamentare UE-Vicinato orientale (Euro-Nest)** e il Comitato delle regioni ha dichiarato la propria volontà di istituire un'**assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale**. Nel novembre del 2009 a Bruxelles la Commissione, la Presidenza del Consiglio e il Comitato economico e sociale europeo hanno organizzato il forum della società civile nell'ambito del PO al quale hanno partecipato oltre 200 rappresentanti della società civile. Le raccomandazioni del forum sono state presentate dai delegati alla riunione ministeriale del PO nel dicembre 2009.

La **sinergia del Mar nero**, varata nel febbraio del 2008, rispecchia il crescente interesse dell'Unione per la promozione della cooperazione regionale nella regione del Mar nero, considerato che due Stati rivieraschi sono ora Stati membri dell'UE. Un certo numero di programmi varati in precedenza è giunto a maturità, in particolare il programma di cooperazione transfrontaliera per il bacino del Mar Nero 2007-2013 e il progetto di interconnessione per il Mar Nero (società dell'informazione).

I partenariati settoriali per il Mar Nero sono stati preparati con gli Stati membri dell'UE della regione (Romania, Grecia e Bulgaria), nonché con i paesi partner. Il primo di essi, il partenariato ambientale, è stato varato nel primo semestre del 2010 ed è attualmente in corso l'elaborazione delle modalità di attuazione.

La Commissione è rimasta attiva nella rete di organizzazioni regionali che operano nella regione del Mar Nero, tra cui l'organizzazione per la cooperazione economica nel Mar Nero (BSEC), ove dal 2007 la Commissione riveste il ruolo di osservatore permanente, nonché la Commissione per la protezione del Mar Nero contro l'inquinamento.

Oltre all'Unione per il Mediterraneo, anche il proseguimento dell'attuazione della strategia comune Africa-UE e la stretta cooperazione tra l'UE e i paesi del Nordafrica nell'ambito del partenariato strategico Africa-UE hanno contribuito agli obiettivi PEV generali nei paesi interessati.

⁶ Nelle seguenti aree: gestione integrata delle frontiere, sostegno alle piccole e medie imprese, efficienza energetica, protezione civile e gestione ambientale.

4. CONCLUSIONI

Il quadro che emerge a medio termine illustra che l'Unione europea è stata in grado di istituire con i paesi vicini un partenariato per le riforme, nonostante un contesto difficile. Sono stati ottenuti risultati di cui hanno beneficiato sia i partner sia l'UE, anche se all'elaborazione delle politiche e delle normative non sempre ha fatto seguito un'effettiva attuazione.

Ci aspettano sfide importanti. Il ritmo dei progressi è determinato dal grado di volontà dei partner di intraprendere le riforme necessarie; si sono conseguiti risultati più concreti in ambito economico, in particolare per quanto attiene alla convergenza in materia commerciale e normativa, piuttosto che nella sfera della governance democratica. Il ritmo dei progressi dipende tuttavia anche dai benefici che i partner possono attendersi entro un lasso di tempo ragionevole. Anche la misura in cui l'UE intende impegnarsi nel partenariato ha avuto e continuerà ad avere un effetto significativo.