



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
COM(2008) 823 definitivo

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

Partenariato orientale

{SEC(2008) 2974}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Partenariato orientale

1. UN CONTESTO IN TRASFORMAZIONE

È di estremo interesse per l'Unione europea che i suoi confini orientali siano caratterizzati da condizioni di stabilità, di buon governo e di sviluppo economico. Dal canto loro, i nostri partner dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale sono tutti intenzionati a coltivare relazioni più intense con l'UE ed è per questo che la nostra politica si vuole proattiva e inequivocabile: l'Unione sosterrà con determinazione lo sforzo profuso da questi paesi per avvicinarsi all'UE e fornirà loro l'assistenza necessaria alle riforme nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV), in particolare tramite una dimensione orientale specifica¹.

Negli ultimi 15 anni il fronte europeo orientale è stato teatro di profondi cambiamenti. Dalla conclusione degli accordi di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i partner orientali², i successivi allargamenti hanno accorciato le distanze geografiche mentre, in virtù delle riforme sostenute dalla PEV, sono andate riducendosi le differenze politiche ed economiche tra questi paesi e l'Unione. L'UE è chiamata sempre più ad assistere i partner orientali nel far fronte alle sfide politiche ed economiche cui essi sono confrontati e a sostenerli nella loro aspirazione di coltivare con l'Unione legami più intensi. È giunta l'ora di dare una svolta ai rapporti con i partner orientali, nel rispetto delle aspirazioni che ogni paese nutre per le relazioni future con l'UE.

Il 19 e 20 giugno 2008, nell'esortare la Commissione ad approntare una proposta di “partenariato orientale” (PO), il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di un approccio differenziato che tenga conto della natura della PEV quale quadro politico unico e coerente. Il Consiglio europeo straordinario del 1° settembre 2008 ha formulato la richiesta di accelerare i tempi affinché l'impegno dell'Unione possa giungere come un segnale più chiaro in risposta agli eventi della Georgia e alle loro più vaste ripercussioni.

2. UN PARTENARIATO PIÙ AMBIZIOSO

La presente comunicazione formula una serie di proposte finalizzate ad un partenariato orientale. Oltre ad inviare un messaggio politico durevole di solidarietà da parte dell'UE, il partenariato dovrebbe fornire concretamente ulteriore sostegno alle riforme per la

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

² Ai fini della presente comunicazione, per partner orientali (o “partner”) si intendono i paesi dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale interessati dalla politica europea di vicinato: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina.

democrazia e il mercato, a consolidare il processo di formazione dello Stato e l'integrità territoriale. Il tutto a servizio della stabilità, della sicurezza e della prosperità dell'Unione, dei suoi partner nonché dell'intero continente. Il partenariato orientale si svolgerà in parallelo al partenariato strategico dell'UE con la Russia.

Il partenariato orientale è inteso come un ulteriore passo avanti rispetto alla PEV e ai risultati da essa conseguiti nell'intensificare le relazioni tra l'UE e i paesi confinanti. Improntato all'idea di offrire quanto più possibile, nel rispetto della realtà politica e economica del paese partner interessato e del relativo stato delle riforme, il partenariato dovrebbe apportare massimi benefici ai cittadini di ciascun paese. Esso sarà incentrato sull'impegno dell'UE ad assecondare maggiormente lo sforzo riformatore dei singoli partner.

È fondamentale che il partenariato si avvalga del pieno impegno politico degli Stati membri dell'UE. Svolgeranno inoltre un ruolo centrale i contatti e gli scambi attivi a livello parlamentare.

Il partenariato orientale sarà basato su impegni reciproci verso lo Stato di diritto, il buon governo, il rispetto dei diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze e i principi che sottendono all'economia di mercato e allo sviluppo sostenibile. Il livello di ambizione delle relazioni dell'UE con i partner orientali sarà funzione del grado in cui detti valori si riflettono nelle pratiche nazionali e nell'attuazione delle strategie.

Il partenariato implica una titolarità congiunta e responsabilità per entrambe le parti. Gli obiettivi di associazione politica e integrazione economica potranno essere raggiunti solo grazie ad una forte volontà politica da entrambi i lati.

Il raggiungimento di questi obiettivi seguirà due piste, una bilaterale, l'altra multilaterale.

La pista bilaterale, intesa in modo da intensificare le relazioni tra l'UE e ciascun paese partner con l'obiettivo di favorirne la stabilità e la prosperità nel reciproco interesse, contemplerà i seguenti elementi: lo sviluppo dei rapporti contrattuali verso accordi di associazione; la prospettiva di avviare con ciascun paese partner negoziati intesi ad una zona di libero scambio globale e approfondita e ad un maggior sostegno affinché il paese interessato ottemperi ai requisiti ivi connessi, che conduca ad una rete di accordi di libero scambio tale da creare nel lungo periodo una comunità economica di vicinato; la graduale liberalizzazione dei visti in un ambiente sicuro; una più intensa cooperazione intesa ad una maggiore sicurezza economica dei partner e dell'Unione; il sostegno alle politiche socio-economiche volto alla riduzione delle disparità all'interno di ciascun paese partner e oltre frontiera. Si renderà necessario un nuovo programma globale di potenziamento istituzionale affinché ogni paese aumenti la propria capacità di intraprendere le necessarie riforme.

La pista multilaterale fornirà un quadro nell'ambito del quale far fronte a sfide comuni. Di seguito vengono proposte quattro piattaforme politiche nei seguenti ambiti: democrazia, buon governo e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE; sicurezza energetica; contatti tra i popoli. Nell'ambito della pista multilaterale viene

inoltre proposta una serie di iniziative faro a sostegno degli obiettivi del partenariato orientale che saranno finanziate tramite il sostegno di diversi donatori, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato.

3. UN MAGGIOR IMPEGNO BILATERALE

Nelle relazioni con l'UE, i partner non condividono i medesimi obiettivi ma sono accomunati nella volontà di intensificare i legami. È opportuno che l'UE sia aperta a questa realtà e proponga loro un livello di associazione politica superiore e la progressiva intensificazione dei legami nei settori chiave.

Basandosi sulle precedenti proposte della Commissione finalizzate al potenziamento della PEV, il partenariato perseguirà una maggiore interazione con tutti e sei i partner, pur tenendo conto della situazione e delle ambizioni dei singoli. Il livello di partecipazione della Bielorussia al partenariato dipenderà dal complessivo evolvere delle relazioni con l'UE.

3.1. Nuovi rapporti contrattuali

Gli **accordi di associazione (AA)** sono una possibile risposta alle aspirazioni dei partner di intensificare le relazioni con l'UE. Si tratta di un ambito contrattuale più impegnativo che, sostituendosi agli accordi di partenariato e cooperazione in corso, potrà essere negoziato con i partner desiderosi e in grado di sottoscrivere con l'Unione impegni più vincolanti. Creando un nesso più intenso con la legislazione e le norme dell'Unione, questi nuovi accordi possono rinsaldare i legami politici e favorire maggiormente la convergenza. Gli accordi di associazione possono inoltre consentire una maggiore cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune e di politica europea di sicurezza e di difesa.

Il contenuto degli accordi sarà variabile e si differenzierà in funzione degli obiettivi e delle capacità dei partner. L'attuazione degli accordi verrà facilitata tramite successive versioni dei piani d'azione PEV in corso, che indicheranno, ove necessario, tappe e parametri a sostegno dei programmi di riforma nazionali.

Perché i negoziati possano prendere avvio e si proceda successivamente ad intensificare le relazioni, sarà necessario un livello sufficiente di progresso in termini di democrazia, Stato di diritto e diritti umani e, più in particolare, occorrerà provare la conformità del quadro legislativo e della prassi elettorali alle norme internazionali; il paese dovrà inoltre cooperare pienamente con il Consiglio d'Europa, l'OSCE/ODIHR e le agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

Per aiutare i partner a rispettare le suddette condizioni e ad onorare gli impegni che scaturiscono dagli AA, verrà messo a punto con ogni paese interessato un **programma globale di potenziamento istituzionale** inteso a potenziare la capacità amministrativa in

tutti i settori di rilevanza per la cooperazione, che verrà cofinanziato tramite lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)³.

3.2. **Graduale integrazione nell'economia dell'UE**

L'apertura dei mercati e l'integrazione economica sono essenziali per lo sviluppo dei paesi partner e per la fiducia che essi nutrono in un partenariato sempre più intenso con l'Unione. Gli accordi di associazione consentiranno pertanto l'accesso al mercato su basi reciproche in modo tale da creare opportunità per entrambe le parti e rafforzare il processo di stabilizzazione politica.

Tra gli obiettivi degli accordi figurerà la creazione di una **zona di libero scambio globale e approfondita** con ogni paese partner⁴ alla quale si darà vita solo dopo l'adesione del paese interessato all'OMC⁵. Gli accordi interesseranno sostanzialmente tutti gli scambi, compresi quelli energetici, e mireranno al massimo grado di liberalizzazione⁶ (con un ritmo asimmetrico di liberalizzazione adeguato all'economia del paese partner). Essi contempleranno impegni giuridicamente vincolanti in materia di ravvicinamento delle normative nei settori oggetto degli scambi contribuendo così alla modernizzazione economica dei paesi partner e al radicamento delle necessarie riforme economiche. Gli AA offriranno reali prospettive di miglioramento per la circolazione delle merci (eventualmente tramite accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali e il riconoscimento dell'equivalenza raggiunta dai partner in materia di norme sanitarie e fitosanitarie relative ai prodotti agroalimentari), dei capitali e dei servizi (tra le altre cose tramite disposizioni sul mutuo riconoscimento del quadro giuridico - istituzionale in determinati settori, migliori condizioni per lo stabilimento delle società e maggiori possibilità di soggiorni temporanei per motivi commerciali nel territorio delle parti) da realizzarsi nel lungo periodo.

Alcuni partner potrebbero non essere pronti a negoziare e ad assumersi l'impegno insito in questo obiettivo al momento della sigla dell'accordo di associazione. L'obiettivo di dar vita ad una zona di libero scambio globale e approfondita costituirà tuttavia parte integrante dell'accordo, con l'impegno di avviare i negoziati relativi ad una siffatta zona compatibile con l'OMC non appena il paese interessato sia sufficientemente pronto a negoziare e ad attuare una liberalizzazione più spinta e ad assorbitarne gli effetti. Alla valutazione in tal senso contribuiranno le relazioni della Commissione sui progressi

³ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006.

⁴ La Commissione ha illustrato la natura e i vantaggi connessi ad un accordo di libero scambio globale e approfondito nella comunicazione sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 4 dicembre 2006, COM (2006)726, nella comunicazione dal titolo "Una forte politica europea di vicinato" del 5 dicembre 2007, COM (2007)774, e, più in particolare, nel documento non ufficiale dal titolo "*ENP — a path towards further economic integration*", si veda http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

⁵ Attualmente i negoziati di adesione all'OMC sono ancora in corso solo per Azerbaigian e Bielorussia.

⁶ Limitando il numero di prodotti agricoli esclusi dalla piena liberalizzazione, si veda "Una forte politica europea di vicinato" del 5 dicembre 2007, COM (2007)774.

compiuti nell'ambito della PEV e specifici studi di fattibilità. Il programma di potenziamento istituzionale aiuterà i paesi partner a prepararsi a negoziare e ad attuare gli impegni connessi alla zona di libero scambio globale e approfondita.

La creazione di una rete di accordi bilaterali tra i paesi partner, che conduca eventualmente ad una comunità economica di vicinato, potrebbe costituire un obiettivo di lungo periodo. Questo aspetto sarà discusso nella sezione 4.

Parallelamente, una serie di provvedimenti settoriali dovrebbe favorire l'accesso al mercato dei paesi partner. Nel settore agricolo, saranno negoziati accordi sulle **indicazioni geografiche** con i paesi partner⁷; un eventuale **dialogo agricolo** potrebbe favorire maggiormente la comprensione reciproca delle politiche dell'UE e dei paesi partner e un lavoro volto all'armonizzazione. La protezione della **proprietà intellettuale** potrebbe essere potenziata tramite un dialogo esteso e tramite accordi di convalida tra i partner e l'ufficio europeo dei brevetti. Per far sì che l'attività economica si sviluppi in un ambito normativo adeguato, verranno incentivate condizioni di buon governo in ambito fiscale.

3.3. Mobilità e sicurezza

La mobilità è indicata dai partner come la cartina al tornasole ai fini di un impegno con l'UE ed è pertanto importante che il partenariato orientale promuova la mobilità in un ambiente sicuro⁸. La mobilità dei cittadini va promossa con quei paesi partner che sono disposti ad impegnarsi affinché sussistano condizioni per una mobilità ben gestita e nel rispetto della sicurezza.

L'UE potrebbe proporre ai paesi partner dei **patti "mobilità e sicurezza"** che coprano gli aspetti connessi alla mobilità e le condizioni necessarie a garantire un ambiente sicuro. I principali settori strategici dei patti dovranno comprendere la lotta alla migrazione illegale, l'adeguamento dei sistemi di asilo alle normative UE, l'istituzione di strutture integrate di gestione delle frontiere conformi all'*acquis* UE e il potenziamento della capacità delle forze di polizia e del potere giudiziario nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. I patti saranno in grado di migliorare la mobilità delle persone contribuendo al tempo stesso alla stabilità e alla sicurezza dei paesi partner e alla sicurezza delle frontiere dell'UE. Essi saranno concepiti in funzione delle specificità dei singoli paesi.

Sotto l'aspetto della **mobilità**, i patti saranno in linea con la recente comunicazione della Commissione dal titolo "Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione" e con il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo ad ottobre 2008. Il principale strumento sarà il partenariato per la mobilità, come delineato nel

⁷ Sono attualmente in corso i negoziati con l'Ucraina e la Georgia e una proposta in tal senso è stata fatta alla Moldova. Gli accordi che ne risulteranno saranno inclusi in un secondo tempo negli accordi per la zona di libero scambio globale e approfondita.

⁸ COM(2007) 774.

quadro dell'approccio globale in materia di migrazione e attualmente in fase di test in una serie di paesi, tra cui la Repubblica di Moldova (in appresso, "Moldova"). Gli sviluppi in materia di politica dei visti saranno parte integrante di questo ampio concetto.

La **politica dei visti** sarà improntata ad un approccio graduale che avrà come punto d'arrivo la liberalizzazione dei visti a determinate condizioni e si accompagnerà a misure accessorie, tra cui l'assistenza finanziaria ai paesi partner.

Oltre alle proposte già presentate in precedenza, nell'ambito dei patti, l'UE è chiamata a:

- in un primo momento, intavolare discussioni sulla **facilitazione del visto** con i paesi partner che non hanno ancora concluso detti accordi. Gli accordi di facilitazione del visto andranno di pari passo con gli accordi di riammissione e con eventuali misure di assistenza tecnica, finanziate dalla copertura generale per l'assistenza, intese ad aiutare i paesi ad ottemperare agli obblighi derivanti dai suddetti accordi;
- in un secondo momento, rivedere i suddetti accordi introducendo ulteriori facilitazioni, ad es. sopprimendo i diritti di rilascio a beneficio di tutti i cittadini⁹;
- elaborare **un piano coordinato per potenziare la copertura consolare degli Stati membri** nella regione incoraggiando questi ultimi ad un maggior ricorso alla rappresentazione consolare e fornendo sostegno finanziario alla creazione di centri comuni per le domande di visto, sulla base dell'esperienza positiva di Chisinau;
- una volta posti efficacemente in essere gli accordi di facilitazione del visto e di riammissione, avviare il dialogo sull'**esenzione dal visto** con i paesi che cooperano¹⁰. Nell'ambito del dialogo dovrà essere definita una roadmap per la soppressione del visto che tenga conto di quattro questioni principali: sicurezza dei documenti; lotta contro la migrazione illegale, compresa la riammissione; questioni di ordine pubblico; questioni connesse alle relazioni esterne, anche per quanto riguarda i diritti umani dei migranti e di altri gruppi vulnerabili;
- la Commissione intende varare uno studio inteso a quantificare i costi e i benefici della **mobilità lavorativa** per l'UE e i paesi partner e possibili misure mirate all'incontro di domanda e offerta di lavoro¹¹. A seconda dell'esito dello studio, l'Unione potrebbe procedere ad un'apertura mirata del mercato del lavoro UE ai cittadini dei paesi partner

⁹ Basandosi sui dati del 2007 e nell'ipotesi che il numero di domande rimanga invariato, il costo annuo della soppressione dei diritti di rilascio per tutti e sei i paesi partner ammonterebbe ad un totale 75 milioni di euro per tutti gli Stati membri dello spazio Schengen. Anche gli Stati membri che non fanno parte dello spazio Schengen saranno invitati a prendere in considerazione una tale soppressione.

¹⁰ In occasione del vertice UE-Ucraina tenutosi a settembre 2008, è stato deciso di avviare un dialogo relativo ad un regime di esenzione reciproca dall'obbligo del visto come prospettiva di lungo termine.

¹¹ Lo studio verrà elaborato sulla base della prossima comunicazione della Commissione sulle nuove competenze e i nuovi posti di lavoro e sarà inteso a completamento della stessa.

e, nell'ambito dei partenariati per la mobilità, adottare misure intese a facilitare la migrazione circolare;

- per garantire che la mobilità si espliciti in un **ambito di sicurezza**, è altresì opportuno che l'UE aiuti i propri partner affinché diano seguito agli impegni politici e legislativi sottoscritti nel quadro della PEV nei settori della giustizia e delle attività di contrasto. È ipotizzabile a tal fine il potenziamento della cooperazione tecnica e dell'assistenza finanziaria e occorre rafforzare notevolmente il ruolo dei progetti di gemellaggio e di TAIEX.

In particolare, nell'ambito dei patti è opportuno che l'UE:

- aiuti i paesi partner a definire procedure di **gestione delle frontiere di elevata affidabilità** ai confini esterni;
- assista i partner a mettere a punto un **regime efficace di protezione dei dati** che consenta loro di condividere **informazioni operative** con Europol e Eurojust nell'ambito di accordi bilaterali;
- conceda, ove possibile, ai paesi partner uno statuto speciale per partecipare alle **agenzie UE** pertinenti;
- sostenga i paesi partner ad adottare e attuare efficacemente strategie nazionali in linea con le norme UE intese a **lottare in modo deciso contro la criminalità organizzata, il traffico illecito e la corruzione ai vertici**, a prevenire il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento del terrorismo, problemi questi che vanno affrontati in modo efficace sin dalle prime mosse.

3.4. Sicurezza energetica

Il partenariato orientale sarà inteso a rafforzare la sicurezza energetica dell'UE e dei paesi partner sotto il profilo della fornitura e del transito di energia nel lungo periodo¹². In aggiunta alle iniziative multilaterali (si veda la sezione 4.3.), la Commissione propone una serie di misure bilaterali che tengano conto del secondo riesame strategico della politica energetica¹³.

- Negoziare con i paesi partner accordi di associazione contenenti disposizioni in materia di **“interdipendenza energetica”** in linea, tra le altre cose, con le politiche

¹² La vicinanza delle principali strutture di transito degli idrocarburi rimane motivo di apprensione. L'instabilità nel Caucaso meridionale costituisce una possibile minaccia per la sicurezza energetica della stessa regione. Uno dei più grandi impianti idroelettrici della Georgia si trova ai confini dell'Abkhazia. La Georgia commercia elettricità con Armenia e Azerbaigian. Le forniture di gas dalla Russia giungono in Armenia tramite la Georgia. Il più grande gasdotto che dalla Federazione russa arriva ai Balcani attraversa la regione transdnestriana della Moldavia. Tutti questi fattori incidono sulla fiducia degli investitori, su un futuro transito energetico sostenibile attraverso il Caucaso e sulla strategia dell'UE intesa a garantirsi nuovi fornitori in Asia centrale.

¹³ "An EU Energy Security and Solidarity Action Plan", COM(2008) 744.

UE nei settori del commercio, della concorrenza e dell'energia e tenendo conto, ove necessario, dell'esistenza di memorandum d'intesa¹⁴.

- Concludere celermente i negoziati per la partecipazione dell'Ucraina e della Moldova alla **Comunità dell'energia** e, ove possibile, prendere in considerazione la possibilità di estendere lo status di osservatore ad altri partner.
- Se del caso, concludere **memorandum d'intesa** su questioni energetiche con **Moldova, Georgia e Armenia** quali strumenti flessibili supplementari che contengano misure intese a sostenere e controllare la sicurezza della fornitura e del transito di energia, anche per quanto riguarda le principali infrastrutture energetiche. Nel caso dell'Armenia, i memorandum d'intesa dovrebbero anche affrontare la questione della chiusura della centrale nucleare di Medzamor.
- Fornire maggior sostegno alla piena integrazione del mercato energetico dell'**Ucraina** nel mercato UE, riconoscendo l'importanza di una valutazione soddisfacente del livello di sicurezza nucleare di tutte le centrali nucleari ucraine in funzione. È prioritario ripristinare la rete ucraina di gasdotti e oleodotti, anche tramite un controllo più scrupoloso dell'afflusso di gas e petrolio nel paese. Nel 2009 sarà convocata una conferenza per sollecitare gli investimenti necessari ad aiutare l'Ucraina a ripristinare e sviluppare la rete di gasdotti.
- Sottoscrivere un maggior impegno politico con l'**Azerbaigian**, in quanto unico partner orientale che esporta idrocarburi nell'UE, in funzione della sua progressiva convergenza con il mercato energetico dell'UE e del grado di integrazione delle infrastrutture.
- Mettere a punto una dichiarazione Commissione europea-**Bielorussia** in materia di energia quale base su cui sviluppare una futura cooperazione in questo ambito che copra, tra le altre cose, il transito di idrocarburi e la riforma del settore energetico.
- Spronare tutti i partner a partecipare al **programma “Energia intelligente –Europa”**.

3.5. Sostegno allo sviluppo socio-economico

In alcuni paesi partner, i problemi strutturali sono dovuti a forti disparità socio-economiche tra regioni e gruppi sociali spesso divisi da cause storiche, culturali, etniche e religiose. Tutti loro sono interessati ad una convergenza economica con l'Unione. Per far fronte a questi problemi, i partner orientali dovrebbero poter attingere all'esperienza e ispirarsi ai meccanismi delle politiche socio-economiche dell'UE. La Commissione propone di:

- sottoscrivere **memorandum d'intesa sulla politica regionale** con i partner, quale base per il dialogo. L'esperienza e le reti dell'UE possono aiutare a potenziare la

¹⁴ I memorandum d'intesa in questione non sono strumenti giuridicamente vincolanti.

- capacità amministrativa a livello centrale e locale e offrire sostegno ai piani nazionali di sviluppo;
- erogare fondi supplementari (si veda la sezione 5) per consentire la cooperazione con i partner nell'ambito di **programmi pilota di sviluppo regionale** intesi a rispondere al fabbisogno locale di infrastrutture, capitale umano e piccole e medie imprese (PMI), modellati sulla politica di coesione dell'UE;
 - avviare una cooperazione diretta tra le regioni dell'UE e quelle dei paesi partner, con il coinvolgimento dei partner interessati in **esistenti programmi transnazionali in Europa sud-orientale, centrale e settentrionale**;
 - estendere alle frontiere tra i partner la **cooperazione transfrontaliera** finanziata tramite l'ENPI, che interessa attualmente le frontiere esterne dell'UE.

4. UN NUOVO AMBITO DI COOPERAZIONE MULTILATERALE

Inteso quale nuovo ambito multilaterale per le relazioni tra l'UE e i suoi partner, il partenariato orientale consentirà ai partner di sviluppare le relazioni bilaterali con l'Unione, le quali continueranno ad essere governate dal principio della differenziazione e a progredire in funzione delle ambizioni e delle capacità dei singoli. Questo nuovo ambito costituirà un consesso per lo scambio di informazioni e di esperienze circa il modo in cui i partner progrediscono verso la transizione, le riforme e la modernizzazione¹⁵ e rappresenterà un ulteriore strumento a disposizione dell'Unione per assecondare questi processi. Il partenariato agevolerà lo sviluppo di posizioni comuni e di attività congiunte mentre l'ambito multilaterale faciliterà i legami tra i partner stessi e costituirà un naturale forum di discussione sugli sviluppi successivi del partenariato stesso.

Affinché i partner possano progredire sulla strada dell'avvicinamento all'UE, è essenziale far convergere legislazioni e normative. Nell'ambito multilaterale qui proposto potranno essere sistematicamente organizzate sessioni di presentazione e spiegazione della legislazione e della normativa comunitarie e relativa comparazione con le politiche e gli ordinamenti nazionali, con il coinvolgimento dei servizi competenti della Commissione e, eventualmente, degli esperti degli Stati membri. In tal modo, il partenariato orientale consentirà di avviare un **processo strutturato di ravvicinamento** con il sostegno del programma globale di potenziamento istituzionale¹⁶.

Vi è una complementarità sostanziale tra il partenariato orientale, la “sinergia del Mar Nero” e altre iniziative regionali e internazionali, come illustrato dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

¹⁵ Si veda il documento non ufficiale della Commissione “*ENP — Thematic Dimension*” della primavera 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

¹⁶ La legislazione e la normativa UE continueranno ad essere presentate e discusse anche nel quadro di sottocomitati tematici bilaterali.

4.1. Struttura operativa

La Commissione propone di organizzare il partenariato orientale secondo quattro livelli:

- riunioni biennali dei capi di Stato e di governo del partenariato orientale;
- **riunioni annuali di primavera tra i ministri degli Esteri** dell'UE e dei partner orientali, con l'eventuale partecipazione della Bielorussia, associate al Consiglio "Affari generali e relazioni esterne", per consentire l'avanzamento del PO. I ministri degli Esteri passeranno in rassegna i progressi compiuti fornendo direttive politiche. Conferenze ministeriali per settore consentiranno l'avanzamento dei lavori nei singoli ambiti;
- al terzo livello dovranno essere istituite quattro piattaforme tematiche nei principali ambiti di cooperazione (si veda la sezione 4.2). Ogni piattaforma individuerà una serie di obiettivi chiave realistici, costantemente aggiornati (con relativo programma di lavoro), e valuterà i progressi conseguiti. Almeno due volte l'anno verranno convocate riunioni di alti funzionari preposti alle riforme nei settori strategici di interesse. Questo processo potrà avvalersi del contributo speciale degli Stati membri con esperienza in fatto di transizione. Le piattaforme presenteranno rendiconti ai ministri degli Esteri, in occasione delle riunioni annuali. In stretta collaborazione con la presidenza dell'UE e con i partner, la Commissione stilerà l'ordine del giorno delle riunioni, di cui assicurerà la presidenza. Il lavoro delle piattaforme potrà essere occasionalmente promosso tramite riunioni ministeriali per settore specifico;
- il lavoro delle piattaforme tematiche nei settori specifici sarà sostenuto al quarto livello da una serie di panel il cui formato e la cui composizione varieranno a seconda delle esigenze.

Dal canto suo, la Commissione procederà ad una riorganizzazione interna per garantire il coordinamento necessario al successo del partenariato.

4.2. Piattaforme tematiche

Democrazia, buon governo e stabilità

Malgrado le differenze per quanto riguarda lo stadio di avanzamento delle riforme, nel dar stabilmente vita ad **istituzioni democratiche** e ad un apparato statale efficace al servizio dei cittadini e nel tener fede agli impegni derivanti dalla loro partecipazione al Consiglio d'Europa e all'OSCE i paesi partner si confrontano a problematiche simili. Il processo riformatore in corso fa inoltre appello ad una più estesa partecipazione della società civile affinché essa eserciti maggior controllo sui servizi pubblici e amplii la fiducia del pubblico nei loro confronti. Le attività multilaterali potrebbero peraltro comprendere verifiche inter pares e scambi di migliori pratiche in materia di governance nell'ambito dei quali affrontare problemi come norme elettorali, regolamentazione dei mass-media e lotta alla corruzione.

Il partenariato orientale dovrebbe inoltre consentire di promuovere la **stabilità** e creare **fiducia reciproca** nell'intento di consolidare la sovranità e l'integrità territoriale dei partner, favorire il dialogo politico nei settori di interesse comune e affrontare questioni specifiche in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), quali la partecipazione dei paesi partner alle missioni e alle esercitazioni in ambito PESD. Esso dovrebbe inoltre consentire di approntare dispositivi di preallarme, in particolare nelle zone di conflitto.

Integrazione economica e convergenza con le politiche UE

I partner possono trarre beneficio dal coordinamento degli sforzi profusi ai fini dell'integrazione economica e della convergenza normativa con l'UE. Come obiettivo di lungo periodo, l'Unione dovrebbe incentivare questi paesi ad intessere tra loro una rete di **zone di libero scambio globali e approfondite** o di accordi regionali di libero scambio che ricalchino l'esperienza bilaterale con l'UE, per stimolare il commercio e l'integrazione economica interregionali e completare l'impegno dei paesi ad integrarsi meglio nell'economia dell'UE. Il cumulo diagonale dell'origine potrebbe rivelarsi un fattore centrale per spingere oltre l'integrazione economica. Un'altra iniziativa importante potrebbe consistere nell'aiutare i paesi partner a riformare i sistemi doganali, con l'obiettivo di migliorarne la capacità e in linea con le norme internazionali e dell'UE. Questo processo, specificatamente pensato per paesi in transizione, dovrà essere corredato da adeguate politiche di accompagnamento. In un secondo momento, l'Unione e i partner potrebbero riflettere ad un più ampio approccio commerciale a livello regionale dando vita ad una **comunità economica di vicinato**¹⁷, eventualmente ispirata allo spazio economico europeo¹⁸. Nel lungo periodo una tale comunità potrebbe offrire il pieno accesso al mercato unico, sempre che le economie dei paesi partner si rivelino capaci di sostenere in pieno la pressione concorrenziale del mercato unico e che i paesi dimostrino non solo di voler adottare tutti gli elementi dell'*acquis* UE pertinenti, ma anche di garantirne l'attuazione, tramite norme e pratiche simili. La realizzazione di un tale obiettivo richiederà un sostanziale potenziamento del sostegno tecnico e dei finanziamenti.

Nell'intento di migliorare il clima commerciale dei paesi partner, occorrerà coinvolgere il settore privato. Inoltre, per favorire gli effetti positivi dell'integrazione economica, gli sforzi saranno mirati a migliorare l'occupazione, le condizioni di lavoro, la coesione sociale e le pari opportunità.

La cooperazione multilaterale andrebbe estesa alla **politica ambientale** e ai **cambiamenti climatici** per poter affrontare aspetti quali: convenzioni multilaterali, governo dell'ambiente, applicazione delle normative, temi ambientali specifici, finanziamento degli investimenti ambientali in ambito regionale, cambiamenti climatici

¹⁷ I servizi della Commissione hanno illustrato la portata dell'impegno richiesto in un documento non ufficiale della Commissione dal titolo "ENP – a path towards further economic integration" della primavera 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

¹⁸ Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Stati membri dell'UE.

in termini di mitigazione e adattamento, coinvolgimento dei partner nelle discussioni internazionali sulle iniziative future in favore del clima e condivisione delle esperienze in materia di scambio di quote di emissioni. Il processo multilaterale proprio del partenariato orientale dovrebbe inoltre facilitare l'**interconnessione** delle reti di trasporto e di telecomunicazione dei paesi partner – tra di loro e con l'UE – consentendo di armonizzare il contesto normativo. In materia di trasporti, è già attiva una cooperazione regionale approfondita e diversificata¹⁹; il PO potrebbe promuovere ulteriori contatti tecnici su specifici argomenti quali la sicurezza aerea, la navigazione interna e i progetti infrastrutturali, tenendo debitamente conto dei contatti in corso in altre regioni. Occorrerebbe inoltre promuovere l'istituzione di reti avanzate nel campo della ricerca e della comunicazione.

Sicurezza energetica

Dal momento che la sicurezza energetica dell'Unione è strettamente connessa con quella dei partner, la piattaforma del partenariato orientale in materia di sicurezza energetica dovrebbe concentrarsi su misure di interesse reciproco.

Il partenariato sarà inteso a sviluppare e mettere in azione **dispositivi reciproci per il sostegno e la sicurezza energetici**, tra cui meccanismi di preallarme e iniziative congiunte ai fini della sicurezza. Uno degli obiettivi consisterà nell'intensificare i contatti in materia di sicurezza energetica e nel potenziare la capacità di far fronte alle emergenze. Per supportare questo lavoro, sarà istituito un panel sulla sicurezza energetica che potrebbe decidere di formalizzare, caso per caso, l'interazione tra i partner e la rete UE di corrispondenti per la sicurezza in materia di energia (NESCO), facendo leva sugli accordi esistenti con il Gruppo di coordinamento del gas e con il Gruppo approvvigionamento petrolio e tenendo conto, ove necessario, del lavoro intrapreso in altri consessi, quali la Comunità dell'energia.

Il partenariato provvederà ad accelerare ulteriormente l'**armonizzazione delle politiche e delle normative dei partner nel settore dell'energia** con le pratiche e l'*acquis* dell'UE, tra le altre cose in materia di elettricità, gas, petrolio, energie rinnovabili e efficienza energetica. Il processo si avvarrà di un'intensa cooperazione con i principali cointeressati (amministrazioni nazionali, regolatori, agenzie).

Il partenariato sarà inoltre inteso alla creazione, nel medio periodo, di un **mercato energetico interconnesso e diversificato** tra l'UE e i partner nell'interesse reciproco. A tal fine, nell'ambito del partenariato è necessario elaborare un piano d'azione per le infrastrutture energetiche che tenga conto del secondo riesame strategico della politica energetica e del piano d'interconnessione prioritario dell'UE²⁰. Sarà inoltre opportuno potenziare la capacità di stoccaggio di petrolio e gas dei partner, soprattutto promuovendo accordi di stoccaggio comune. Per quanto riguarda le infrastrutture chiave soggette ad elevati rischi non commerciali, potrebbe rivelarsi sempre più importante sviluppare **partenariati pubblico-privato** tra l'UE e i paesi del partenariato orientale.

¹⁹ Segnatamente nell'ambito del TRACECA.

²⁰ COM(2006) 846 definitivo/2, del 23.2.2007.

Ai fini della sicurezza energetica dell'Unione e dei paesi partner, è necessario ampliare la **diversificazione dell'approvvigionamento energetico e delle rotte di transito**, obiettivo che potrebbe essere meglio realizzato tramite un maggior coinvolgimento dei paesi terzi, tra cui quelli dell'Asia centrale. In quanto vero e proprio partenariato nel settore dell'energia, il PO dovrebbe pertanto contribuire all'attuale rafforzamento del processo di Baku consentendo la piena partecipazione dei paesi dell'Asia centrale quale regione chiave per la produzione energetica e lo sviluppo del corridoio meridionale, compreso quello transcaspico.

Contatti tra i popoli

Ai fini della promozione e del monitoraggio del cambiamento, l'importanza dell'interazione tra l'UE e i cittadini dei paesi partner, giovani in particolare, va riconosciuta e incoraggiata. L'UE ha specificatamente riconosciuto il valore della **cooperazione culturale** e del dialogo interculturale quali parti integranti di tutte le politiche esterne, sottolineando l'importanza della cooperazione culturale ai fini dei processi e delle sfide strategici²¹. La cooperazione potrà inoltre svolgersi nell'ambito di una serie di programmi comunitari di assistenza esterna rivolti alla popolazione, in particolare in materia di **istruzione**, apprendimento delle lingue, **giovani e ricerca**. Al fine di facilitare i contatti tra i popoli, andrebbe peraltro incoraggiato lo sviluppo della **società dell'informazione** e il ruolo dei **media**.

4.3. Iniziative faro

A sostegno degli obiettivi del partenariato orientale è inoltre possibile selezionare una serie di iniziative faro intese a dare visibilità e centralità alla cooperazione multilaterale. Dette iniziative dovranno essere in grado di mobilitare il sostegno di più donatori, i finanziamenti delle istituzioni finanziarie internazionali e gli investimenti del settore privato. La Commissione ritiene che esse debbano comprendere: un *programma di gestione integrata delle frontiere*; uno *strumento per le PMI*; lo sviluppo dei *mercati regionali dell'energia elettrica e la promozione dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili*²²; la realizzazione del *corridoio energetico meridionale*; la cooperazione in materia di *prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'azione dell'uomo*.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione illustra i soggetti potenzialmente coinvolti nelle piattaforme e nei panel tematici e descrive le iniziative faro proposte.

4.4. Partecipazione

Le attività vedranno coinvolti non solo i rappresentanti dei governi e la Commissione europea, ma anche altre istituzioni dell'Unione, organizzazioni internazionali (quali l'OSCE e il Consiglio d'Europa), istituzioni finanziarie internazionali, parlamenti,

²¹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del giugno 2008, paragrafo 78.

²² In questo settore sono già state avviate le attività nell'ambito del programma INOGATE.

rappresentanti del mondo degli affari, enti locali nonché un'ampia gamma di cointeressati nei settori di rilevanza delle piattaforme tematiche.

Occorre prestare particolare attenzione al coinvolgimento della società civile. La Commissione propone di sostenere l'ulteriore sviluppo delle organizzazioni della società civile istituendo un **forum della società civile** nell'ambito del PO al fine di promuovere i contatti tra le diverse organizzazioni implicate e facilitare il dialogo tra queste e i pubblici poteri.

Ai lavori di una piattaforma tematica, di un panel o di un'iniziativa potrebbero partecipare anche alcuni **paesi terzi**, sulla base di una valutazione caso per caso e qualora risultasse proficuo tenuto conto dell'interesse comune in un dato argomento, della vicinanza geografica o dell'esistenza di legami economici.

La Commissione è aperta a qualsiasi iniziativa del Parlamento europeo affinché la cooperazione parlamentare nell'ambito di "**EuroNest**" diventi parte integrante del partenariato. Una Troika parlamentare composta dal Parlamento europeo e dalle assemblee parlamentari dell'OSCE e del Consiglio d'Europa potrebbe inoltre potenziare gli aspetti multilaterali del partenariato.

La Commissione invita il **Comitato delle regioni** e il **Comitato economico e sociale europeo** a partecipare in particolare ai lavori delle piattaforme tematiche in materia di *democrazia, buon governo, stabilità e contatti tra i popoli*. La Commissione invita inoltre il Comitato delle regioni a dar vita ad un'assemblea locale e regionale per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale e il Comitato economico e sociale a partecipare al forum della società civile.

5. RISORSE

Per manifestare nel modo più chiaro possibile il proprio impegno concreto nei confronti dei partner, l'Unione deve garantire un livello di finanziamento adeguato al grado di ambizione del partenariato. Il perseguimento degli obiettivi illustrati nella presente proposta richiede un sostanzioso aumento delle risorse finanziarie.

I fondi serviranno allo svolgimento del programma riformatore previsto dal partenariato tramite la realizzazione di programmi globali di potenziamento istituzionale intesi a fornire consulenza e formazione (ad es. tramite gemellaggi e TAIEX) alle pubbliche amministrazioni e attrezzature e infrastrutture specialistiche (ad es. laboratori) che ne rendano possibile la realizzazione. L'aumento delle risorse serve inoltre a finanziare l'attività delle piattaforme e a sostenere una serie di iniziative faro. Esse sosterranno infine i partner nell'elaborazione di politiche regionali intese a favore della stabilità, promuovendo la coesione interna e riducendo le disparità socio-economiche.

Il finanziamento ENPI a favore dei partner per il 2008 ammonta a circa 450 milioni di euro. La Commissione intende proporre un graduale aumento fino a raggiungere circa 785 milioni di euro nel 2013. A tal fine, sarà necessario aggiungere **350 milioni di euro**

in nuovi fondi che si aggiungeranno alle risorse già programmate per il periodo 2010-2013. Inoltre, nell'ambito della revisione del bilancio, verrà preso in considerazione un ulteriore aumento del livello di aiuto che rifletta il livello di ambizione strategica nei confronti di questi partner.

Per far fronte alle necessità più immediate, il programma regionale ENPI per l'Europa orientale sarà reindirizzato a sostegno della dimensione multilaterale del PO. Gli stanziamenti 2009 disponibili possono essere utilizzati per varare iniziative urgenti e circa **250 milioni di euro** dell'attuale stanziamento ENPI possono essere riprogrammati per il periodo 2010-13.

Questa combinazione di fondi nuovi e di riprogrammazione porterà a **600 milioni di euro** l'importo totale delle risorse destinate alle nuove iniziative individuate dalla presente comunicazione.

Oltre all'aumento degli aiuti finanziari della Comunità, un partenariato forte necessiterà anche provvedimenti pratici atti a garantirne un utilizzo effettivo e un miglior coordinamento dei donatori, nonché a raccogliere ulteriori fondi, segnatamente tramite la BEI e la BERS. La revisione intermedia del mandato esterno della BEI offrirà l'opportunità di valutare un aumento del massimale indicativo a favore dei partner orientali e di ampliarne la portata. Per i principali progetti infrastrutturali, occorrerà valutare l'opportunità di sostenere gli investimenti pubblico-privati tramite la copertura dei rischi non commerciali. Le sovvenzioni UE a fronte di questi progetti potranno essere erogate tramite il Fondo investimenti per la politica di vicinato e la Commissione fa appello agli Stati membri affinché contribuiscano finanziariamente al PO, anche tramite maggiori contributi al Fondo. Ulteriori informazioni sulle questioni su esposte sono fornite dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

L'attuazione del partenariato orientale necessiterà anche lo stanziamento di risorse umane adeguate all'interno dei servizi della Commissione coinvolti. In particolare, occorrerà potenziare il personale delle delegazioni della Commissione presso i paesi partner.

6. CONCLUSIONI

La ratio della PEV, secondo cui l'interesse vitale dell'Unione impone di promuovere il buon governo e lo sviluppo economico tramite un impegno deciso con i paesi confinanti, è quanto mai d'attualità. Pertanto un partenariato orientale che consenta di intensificare le relazioni con i paesi partner rappresenta per l'Unione tanto un imperativo strategico che un investimento politico a vantaggio dei cittadini europei.

Il partenariato orientale contribuirà a dare impulso alle riforme, a generare integrazione tra mercati e società, a promuovere la stabilità e a ridurre il rischio di veder apparire nuove linee di frontiera nel nostro continente. La Commissione fa appello al Consiglio e al Parlamento europeo affinché diano un deciso sostegno politico e finanziario alla realizzazione del partenariato.

La Commissione propone il varo del partenariato in occasione dell'incontro al vertice **della primavera 2009**, con il coinvolgimento dei capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione e dei paesi partner. In occasione del **“vertice per il partenariato orientale”** sarà adottata una dichiarazione politica che istituisce il partenariato, ne illustra gli obiettivi e i principi di base e delinea le principali caratteristiche del processo di cooperazione.

SCHEMA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. DENOMINAZIONE DELLA PROPOSTA

Partenariato orientale (PO)

2. QUADRO ABM / ABB

Capitolo 19.08 – Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia

3. LINEE DI BILANCIO

3.1 Linee di bilancio (linee operative e corrispondenti linee di assistenza tecnica e amministrativa - ex linee B e A) e loro denominazione:

Rubrica 4 - Relazioni esterne

BL 19.01.04.02 Spese di gestione amministrativa dell'ENPI

BL. 19.08.01.03 ENPI — Cooperazione finanziaria con l'Europa orientale

3.2 Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria:

Il PO è inteso a complemento della politica europea di vicinato. L'incidenza finanziaria di cui alla presente scheda riguarda il periodo 2009-2013, **in aggiunta** agli stanziamenti già previsti per il periodo 2007-2013.

3.3 Caratteristiche di bilancio:

Linea di bilancio	Tipo di spesa		Nuova	Partecipazione EFTA	Partecipazione di paesi candidati	Rubrica delle prospettive finanziarie
19.01.04.02	Spese non obblig.	Stanz. non dissoc.	NO	NO	NO	n. 4
19.08.01.03	Spese non obblig.	Stanz.	NO	NO	NO	n. 4

4. SINTESI DELLE RISORSE

4.1 Risorse finanziarie 4.1.1 Sintesi degli stanziamenti d'impegno (SI) e degli stanziamenti di pagamento (SP) – Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di spesa	Sezione n.		2009	2010	2011	2012	2013	Totale
---------------	------------	--	------	------	------	------	------	--------

Spese operative (linea di bilancio 19.08.01.03)

Stanziamenti di impegno (SI)	8.1	a (97)	0	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5
Stanziamenti di pagamento (SP)		b ²³	0	4,25	14,41	46,61	85,23	150,5

Spese amministrative incluse nell'importo di riferimento (linea di bilancio 19.01.04.02)

Assistenza tecnica e amministrativa - ATA (SND) ²⁴	8.2.4	c (3%)	0	0,75	1,59	3,9	4,77	10,5
---	-------	-----------	---	------	------	-----	------	------

IMPORTO TOTALE DI RIFERIMENTO

Stanziamenti di impegno		a+c	0	25	53	113	159	350
Stanziamenti di pagamento		b+c	0	5	16	50	90	161

Spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento

Risorse umane e spese connesse (SND)	8.2.5	d	0	2,35	2,838	2,838	2,838	10,864
Spese amministrative diverse dalle spese per risorse umane e altre spese connesse, non incluse nell'importo di riferimento (SND)	8.2.6	e	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,880

Costo totale indicativo dell'intervento

TOTALE SI comprensivo del costo delle risorse umane		a+c+ d+e	0	27,543	56,067	116,067	162,067	361,744
TOTALE SP comprensivo del costo delle risorse umane		b+c+ d+e	0	7,543	19,067	56,067	93,067	172,744

²³

²⁴

In base al calcolo degli stanziamenti di pagamento dello strumento ENPI nel 2006.

Le spese per la gestione amministrativa (linea BA) comprendono tra le altre cose quelle relative al personale a contratto presso le delegazioni, nonché a studi, riunioni di esperti, informazioni e pubblicazioni direttamente connessi al raggiungimento dello scopo del programma.

4.1.2 *Compatibilità con la programmazione finanziaria*

- La proposta è compatibile con la programmazione finanziaria in vigore.
- La proposta implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica delle prospettive finanziarie (ricorso al margine).
- La proposta può comportare l'applicazione delle disposizioni dell'accordo interistituzionale²⁵ (relative allo strumento di flessibilità)

I 350 milioni di euro aggiuntivi dovranno essere stanziati dal margine della rubrica 4 a titolo del quale sono disponibili 998 milioni di euro secondo l'ultima programmazione finanziaria (PDB 2009).

4.1.3 *Incidenza finanziaria sulle entrate*

- Nessuna incidenza finanziaria sulle entrate
- La proposta ha la seguente incidenza finanziaria sulle entrate:

4.2 **Risorse umane in equivalente tempo pieno (ETP), compresi funzionari, personale temporaneo ed esterno – cfr. ripartizione al punto 8.2.1. e 8.2.2.**

Fabbisogno annuo	2009	2010	2011	2012	2013 e segg.
Totale risorse umane per anno ²⁶	0	18	27	40	50

²⁵ Punti 19 e 24 dell'accordo interistituzionale.

²⁶ Comprende i funzionari presso la sede centrale e il personale a contratto ai fini dell'assistenza finanziaria presso le 6 delegazioni. Per una suddivisione di dettaglio si veda la sezione 8.2.1 "Numero e tipo di risorse umane".

5. CARATTERISTICHE E OBIETTIVI

5.1 Necessità dell'azione a breve e lungo termine

La presente comunicazione illustra le proposte della Commissione per un maggior impegno dell'UE nei confronti dei partner dell'Europa orientale²⁷ ai fini delle quali è necessario mobilitare risorse comunitarie aggiuntive.

La Commissione intende portare gradualmente i finanziamenti dell'ENPI a favore dei partner orientali da 450 milioni di euro nel 2008 a circa 785 milioni nel 2013. A tal fine, occorrerà aggiungere 350 milioni di euro all'attuale stanziamento per l'ENPI, oltre agli stanziamenti già programmati²⁸ per il periodo 2010-2013. L'importo in questione sarà prelevato dal margine entro il massimale della rubrica 4, a titolo del quale sono disponibili 998 milioni di euro per il periodo interessato.

Inoltre, nell'ambito della revisione del bilancio, verrà preso in considerazione un ulteriore aumento del livello di aiuto che rifletta il livello di ambizione strategica nei confronti dei partner.

5.2 Valore aggiunto dell'intervento comunitario, coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti finanziari

La proposta parte dall'idea di condividere le esperienze acquisite nell'integrazione europea con i paesi dell'Europa orientale confinanti con l'UE e di coinvolgerli progressivamente nelle politiche dell'Unione. Il quadro giuridico dell'ENPI si presta perfettamente alle misure di cooperazione proposte per il PO. Tuttavia, per ottenere un tale risultato e mantenere contemporaneamente il livello previsto di assistenza per gli altri paesi della PEV (dell'area mediterranea), sarà necessario aumentare le risorse finanziarie dello strumento utilizzando il margine della rubrica 4. L'aumento proposto dovrebbe poter essere attuato senza ricorrere ad una revisione formale del regolamento ENPI in quanto esso rientra nella soglia di flessibilità del 5% autorizzata in forza del punto 37 dell'accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie²⁹.

Alla realizzazione del PO contribuiranno inoltre altri strumenti finanziari con azioni specifiche che rientrano nel loro campo di applicazione.

²⁷ Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina.

²⁸ Queste cifre non comprendono gli aiuti alla Georgia recentemente richiesti della Commissione.

²⁹ Il presupposto è che le risorse supplementari mobilitate per far fronte a situazioni di crisi (quali quelle nel territorio palestinese occupato e in Georgia) non sono conteggiate nel 5% in quanto rispondono a circostanze obiettive di lungo periodo per le quali sono stati adottati motivi specifici e sono convenute dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento nell'ambito della procedura annuale di bilancio.

5.3 Obiettivi e risultati attesi della proposta nel contesto della gestione del bilancio per attività (ABM) e relativi indicatori

Obiettivi

L'*obiettivo generale* del PO consiste nell'intensificare le relazioni tra l'Unione e i paesi confinanti e nel fare avanzare i processi di riforma tramite il conseguimento dei seguenti *obiettivi operativi*:

- (1) sostenere le riforme nei paesi partner tramite un **programma globale di potenziamento istituzionale** che interessi tutti i settori rilevanti per la cooperazione;
- (2) introdurre una **dimensione multilaterale** del PO, tra cui il sostegno ad un numero limitato di iniziative faro;
- (3) far fronte alle disparità socio-economiche tra le regioni dei paesi partner e promuovere una maggiore coesione interna sostenendone lo sviluppo socio-economico.

Risultati

- Progressi nella realizzazione delle riforme convenute;
- maggiore armonizzazione della legislazione con l'*acquis* UE;
- riduzione delle disparità interne a livello economico;
- maggiore stabilità interna;
- un ambito multilaterale funzionante;
- attuazione di iniziative faro.

Indicatori

- Numero di condizioni soddisfatte per la conclusione di accordi di associazione;
- riduzione del livello di corruzione;
- ritmo di attuazione delle iniziative faro;
- numero di riunioni delle piattaforme e risultati delle loro attività;
- riduzione delle disparità socio-economiche interne;
- riduzione del livello di conflitto interno.

5.4 Modalità di attuazione (dati indicativi)

I fondi supplementari saranno erogati tramite programmi ENPI nazionali e regionali in linea con le disposizioni del regolamento finanziario.

6. CONTROLLO E VALUTAZIONE

6.1 Sistema di controllo

La Commissione intende monitorare a tutti i livelli i progressi realizzati dalla cooperazione esterna;

- *apporti* (in particolare flussi finanziari: impegni, contratti e pagamenti);
- *attività/prestazioni* (esecuzione di progetti e programmi, controllo interno effettuato sul posto dalle delegazioni della Commissione);
- *progressi/risultati* (sistema di monitoraggio orientato ai risultati - ROM³⁰) e *effetti*.

I programmi indicativi precisano gli obiettivi specifici e i risultati attesi in ciascun settore di cooperazione.

La programmazione degli aiuti esterni a beneficio dei paesi partner e delle loro regioni nel lungo periodo viene effettuata nell'ambito della preparazione dei documenti strategici (fino a 7 anni) e dei programmi indicativi (3-4 anni). Questi documenti programmatici sono soggetti ad una revisione intermedia che consente di rivederne le priorità.

6.2 Valutazione

Conformemente alla normativa in vigore e tenuto conto dell'ampia portata delle iniziative previste, è stato istituito un sistema di valutazione a copertura dei diversi livelli di intervento.

Il regolamento finanziario prevede in particolare una valutazione periodica delle attività (misurabili).³¹ È inoltre necessario valutare gli obblighi giuridici più ampi, quali quelli connessi alle 3 C³².

³⁰ Il sistema di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) consente una rapida valutazione delle prestazioni di un progetto o di un programma e delle sue implicazioni in senso lato, fornendo alla Commissione consigli indipendenti sul portafoglio progetti. Il ricorso ad un unico approccio coerente mette a disposizione della Commissione dati comparabili per tutte le regioni che beneficiano di assistenza esterna.

³¹ Valutazione di singole operazioni (ad es. progetti di sviluppo), di programmi (ad es. programmi nazionali) e di settori o temi strategici (ad es. trasporti o questioni di genere).

³² Coerenza, complementarità, coordinamento.

7. MISURE ANTIFRODE

La tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro le frodi e le irregolarità costituiscono parte integrante del regolamento ENPI.

Il controllo amministrativo dei contratti e dei pagamenti spetterà alle delegazioni CE presso i paesi beneficiari.

In ogni fase del ciclo del progetto, le delegazioni effettueranno controlli sulle azioni finanziate nell'ambito del regolamento ENPI³³.

Sarà prestata particolare attenzione alla natura delle spese (ammissibilità delle spese), al rispetto dei bilanci (spesa effettiva) e alla verifica delle informazioni e della documentazione (prove di spesa).

³³ Esse autorizzano la Commissione (OLAF) a procedere a verifiche e ispezioni in loco, conformemente al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996.

8. SINTESI DELLE RISORSE

8.1 Obiettivi della proposta in termini di costi finanziari in aggiunta alle dotazioni esistenti:

Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)

(Indicare gli obiettivi, le azioni e i risultati)	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	TOTALE
	Stima costi totali	Stima costi totali	Stima costi totali	Stima costi totali	Stima costi totali
OBIETTIVO OPERATIVO 1 Programma globale di potenziamento istituzionale	18,25	36,41	67,61	64,23	186,5
OBIETTIVO OPERATIVO 2 Dimensione multilaterale	6	15	30	30	81
OBIETTIVO OPERATIVO 3 Sviluppo socio-economico	0	0	12	60	72
TOTALE	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5

8.2 Spese amministrative

8.2.1 Numero e tipo di risorse umane

Personale da assegnare alla gestione dell'azione utilizzando risorse aggiuntive			(numero di posti/ETP)				
Tipi di posto			2009	2010	2011	2012	2013
Funzionari o agenti temporanei ³⁴ (XX 01 01)	A*/A D	HQ ³⁵	0	2+3	3+5	3+5	3+5
		Del	0	6	6	6	6
	B*, C*/AST 1		0	1	1	1	1
Personale finanziato ³⁶ con l'art. XX 01 02			0	0	0	0	0
Altro personale ³⁷ finanziato con la ex linea BA 19.01.04.02			0	6	12	25	35
<i>Totale personale supplementare richiesto per anno</i>			<i>0</i>	<i>18</i>	<i>27</i>	<i>40</i>	<i>50</i>

8.2.2 Descrizione dei compiti derivanti dall'azione

Presso la sede centrale della Commissione, verrà istituita una piccola squadra (3 AD e 1 AST) con il compito di sovrintendere alla creazione delle quattro piattaforme tematiche multilaterali e al coordinamento delle relative attività, come descritto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione. La squadra assisterà i coordinatori delle piattaforme nel lavoro di pianificazione, organizzazione e svolgimento delle riunioni e assicurerà un adeguato rendiconto, garantendo inoltre la diffusione delle informazioni.

Ai principali servizi operativi verrà destinato un totale di cinque posti aggiuntivi (AD) per far fronte all'aumento del carico di lavoro previsto per lo svolgimento delle iniziative bilaterali e multilaterali presso la sede centrale. Il personale delle delegazioni CE presso i paesi partner verrà potenziato con un funzionario AD (6 in totale).

Soprattutto presso le delegazioni³⁸ occorrerà aumentare il numero di agenti a contratto (e/o locali) e di altri agenti temporanei (numero previsto 61) per svolgere le attività di

³⁴ Il cui costo NON è incluso nell'importo di riferimento.

³⁵ Compresi i funzionari e gli agenti temporanei per RELEX e i 5 funzionari per i servizi operativi.

³⁶ Il cui costo NON è incluso nell'importo di riferimento.

³⁷ Il cui costo è incluso nell'importo di riferimento. Si tratta di agenti a contratto e di agenti temporanei (ex linea BA 19.01.04.02).

³⁸ Anche presso la sede centrale sarà necessario un aumento di personale a contratto per le attività di cooperazione regionale da attuare a livello centrale.

cooperazione che richiedono molto lavoro, aumento che sarà realizzato attingendo ai fondi aggiuntivi del PO.

8.2.3 Origine delle risorse umane (statutaria)

- Posti attualmente assegnati alla gestione del programma da sostituire o prolungare
- Posti pre-assegnati nell'ambito dell'esercizio SPA/PPB (Strategia politica annuale/Progetto preliminare di bilancio) per l'anno n
- Posti da richiedere nella prossima procedura SPA/PPB
- Posti da riassegnare usando le risorse esistenti nel servizio interessato
- Posti necessari per l'anno n ma non previsti nell'esercizio SPA/PPB dell'anno considerato (2009)

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative deve essere coperto con i fondi che possono essere assegnati alla DG responsabile della gestione, nel quadro della procedura annuale di allocazione alla luce dei vincoli di bilancio.

8.2.4 Altre spese amministrative incluse nell'importo di riferimento (XX 01 04/05 - Spese per la gestione amministrativa)

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio (numero e denominazione)	Anno n	Anno n + 1	Anno n + 2	Anno n + 3	Anno n + 4	Anno n + 5 e segg.	TOTALE
1 Assistenza tecnica e amministrativa (compresi relativi costi per il personale)							
Agenzie esecutive ³⁹							
Altra assistenza tecnica e amministrativa							
- <i>intra muros</i>							
- <i>extra muros</i>							
Totale assistenza tecnica e amministrativa							

Per permettere l'attuazione delle iniziative in questione, è stato previsto un livello di spesa amministrativa pari al 3% degli stanziamenti di impegno totali. È stato fatto inoltre uno sforzo per quantificare il personale che dovrà essere finanziato con l'importo necessario alla gestione delle risorse aggiuntive. Data la difficoltà di specificare con ulteriore precisione, la tabella

³⁹ Fare riferimento allo strumento legislativo finanziario specifico per l'Agenzia esecutiva (o le Agenzie esecutive) interessata.

8.2.4 risulta incompleta. Ove necessario, verrà fatto ricorso all'assistenza tecnica e amministrativa per l'attuazione delle iniziative, nel limite del massimale per le spese amministrative previsto dalla presente scheda.

8.2.5 Costi finanziari delle risorse umane e costi connessi non inclusi nell'importo di riferimento

Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di risorsa umana	2009	2010	2011	2012	2013
Funzionari e agenti temporanei (XX 01 01)	0	2,350	2,838	2,838	2,838
Personale finanziato con l'art. XX 01 02 (ausiliari, END, agenti contrattuali, ecc.)	0	0	0	0	0
Costo totale per risorse umane e costi connessi (NON inclusi nell'importo di riferimento)	0	2,350	2,838	2,838	2,838

Calcolo — *Funzionari e agenti temporanei*

(Richiamarsi all'occorrenza al punto 8.2.1)

Per il 2010:

5 (funzionari sede centrale) x 122.000 €(spese standard BUDG) = 610.000

6 (funzionari delegazioni) x 290.000 €(spesa stimata) = 1.740.000

→ 610.000+ 1.740.000= 2.350.000

Per il 2011-2013:

9 (funzionari sede centrale) x 122.000 €(spese standard BUDG) = 1.098.000

6 (funzionari delegazioni) x 290.000 €(spesa stimata) = 1.740.000

→ 1.098.000 + 1.740.000= 2.838.000

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative deve essere coperto con i fondi che possono essere assegnati alla DG responsabile della gestione, nel quadro della procedura annuale di allocazione alla luce dei vincoli di bilancio.

8.2.6 Spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento

Mio EUR (al terzo decimale)

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE
XX 01 02 11 01 — Missioni		0,93	0,129	0,129	0,129	0,48
XX 01 02 11 02 — Riunioni e conferenze		0,10	0,10	0,10	0,10	0,4
XX 01 02 11 03 — Comitati						
XX 01 02 11 04 — Studi e consulenze						
XX 01 02 11 05 — Sistemi di informazione						
2 Totale altre spese di gestione (XX 01 02 11)						
3 Altre spese di natura amministrativa (specificare indicando la linea di bilancio)						
Spese amministrative totali diverse dalle spese per risorse umane e altre spese connesse (NON incluse nell'importo di riferimento)	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,88

Calcolo – *Altre spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento*

Missioni

Per il 2010:

6 funzionari delegazioni x 8.000 €(spesa standard annua) = 48.000

5 funzionari sede centrale x 6 missioni x 1.500 euro per missione = 45.000

Per il 2010-2013:

9 funzionari sede centrale x 6 missioni x 1.500 euro per missione = 81.000

12 funzionari delegazioni x 8.000 €(spesa standard annua) = 96.000

→ 81.000 + 96.000 = 177.000

Conferenze

Dal 2010: 1 conferenza internazionale l'anno a Bruxelles – costo 100.000

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative deve essere coperto con i fondi che possono essere assegnati alla DG responsabile della gestione, nel quadro della procedura annuale di allocazione alla luce dei vincoli di bilancio.