



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.12.2006
COM(2006) 726 definitivo

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

SULLO SVILUPPO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

{SEC(2006) 1504}
{SEC(2006) 1505}
{SEC(2006) 1506}
{SEC(2006) 1507}
{SEC(2006) 1508}
{SEC(2006) 1509}
{SEC(2006) 1510}
{SEC(2006) 1511}
{SEC(2006) 1512}

1. INTRODUZIONE

Nei primi diciotto mesi di vita, la politica europea di vicinato (ENP) ha gettato solide basi per il consolidamento delle relazioni tra l'Unione e i paesi vicini. È stato creato un quadro strategico unico integrato dai piani d'azione ENP concordati con undici dei nostri partner, in cui si assumono impegni reciproci concreti, e da un dialogo intensificato e costruttivo con quasi tutti i partner. Disponiamo inoltre di un nuovo strumento finanziario che migliorerà notevolmente la qualità della nostra assistenza e fornirà fondi più consistenti a sostegno delle riforme dei nostri partner.

Il presupposto alla base della politica europea di vicinato è l'importanza capitale che riveste per l'UE la promozione dello sviluppo economico, della stabilità e del buon governo nei paesi vicini. Sebbene questo compito spetti principalmente ai paesi interessati, l'UE può assicurare incoraggiamento e sostegno al loro processo di riforma. L'UE e i suoi vicini hanno quindi tutto l'interesse a costruire relazioni molto più solide e profonde. L'ENP deve rimanere separata dal processo di allargamento dell'UE, perché la cooperazione dei nostri partner con l'UE può benissimo essere intensificata senza una prospettiva di adesione specifica e, nel caso dei vicini europei, senza che ciò influisca sugli eventuali futuri sviluppi delle loro relazioni con l'UE in conformità delle disposizioni del trattato.

Le riforme economiche e politiche sono progredite negli ultimi anni nella maggior parte dei paesi a noi vicini (le relazioni allegate alla presente comunicazione illustrano il modo in cui i primi sette piani sono stati attuati fino ad oggi). Alcuni partner hanno imperniato le loro strategie nazionali di riforma sui piani d'azione, con cui le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) stanno allineando le rispettive politiche.

Sussistono tuttavia problemi estremamente gravi come la povertà, la disoccupazione, l'eterogeneità dei risultati economici, la corruzione e la gestione inadeguata della cosa pubblica. Le prospettive dei cittadini dei paesi vicini sono spesso scoraggianti, specialmente per i giovani. I conflitti "congelati" e gli avvenimenti verificatisi di recente in Medio Oriente e nel Caucaso meridionale ci ricordano che devono ancora essere creati i presupposti per una convivenza pacifica, sia tra alcuni dei nostri vicini che con gli altri paesi più importanti. Questi problemi non riguardano solo i nostri vicini, ma potrebbero avere conseguenze tutt'altro che trascurabili per l'UE in termini di immigrazione clandestina, fonti energetiche inaffidabili, degrado ambientale, terrorismo e così via.

Diventa quindi evidente che l'ENP può e deve essere rafforzata, specialmente se si considerano le gravissime ripercussioni a cui dovremo probabilmente far fronte se non sosterremo i nostri vicini sulla via delle riforme. L'UE deve offrire diversi incentivi ai paesi partner ENP migliorando le prospettive in termini di commercio e di investimenti, agevolando i contatti interpersonali e i viaggi legittimi di breve durata, adoperandosi più attivamente per sbloccare i conflitti "congelati" e aprendo nuove possibilità di reperimento dei finanziamenti. L'UE deve aiutare i paesi vicini favorevoli alle riforme a rendere questo processo più rapido, più efficiente e meno oneroso per i cittadini, fornire maggiori incentivi e convincere quelli che sono ancora indecisi.

La presente comunicazione parte dal principio che l'ENP è indispensabile e che ha già dimostrato la propria validità, ma ritiene altrettanto indispensabile che l'UE consolidi i risultati ottenuti finora adoperandosi con ulteriore impegno per sviluppare questa politica. La

comunicazione formula pertanto una serie di proposte volte a migliorarne considerevolmente l'impatto.

2. PUNTI DI FORZA E CARENZE

Gli **aspetti positivi** dell'ENP sono:

- **Integrazione.** L'ENP offre un quadro unico e ben definito comprendente tutti i paesi vicini, che permette di discutere e affrontare ogni singolo problema tra l'UE e ciascun partner. Diventa quindi molto più difficile concentrarsi esclusivamente sulle questioni economiche tralasciando tematiche delicate come quelle attinenti alla governance o ai diritti umani; i piani d'azione permettono inoltre un'attiva cooperazione in materia di libertà, sicurezza e giustizia, promuovendo lo Stato di diritto.
- **Responsabilità comune.** I piani d'azione ENP, strumenti operativi della politica, sono integralmente negoziati e approvati di comune accordo a livello politico. Non si tratta, quindi, di un'imposizione unilaterale, ma di un programma di lavoro comune concordato da entrambe le parti.
- **Concretezza.** I piani d'azione sono al tempo stesso vasti e dettagliati. L'esperienza acquisita con la loro attuazione dimostra infatti che questo permette di discutere, concordare e realizzare molto più agevolmente obiettivi specifici e misurabili, con scadenze precise.
- **Migliore uso dei fondi.** Il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) conferisce all'assistenza comunitaria in favore dei paesi partner un'impostazione decisamente e chiaramente politica, avvalendosi di nuove forme di cooperazione (cooperazione transfrontaliera, TAIEX, gemellaggi) e aumentando le risorse disponibili. L'ENPI migliorerà in modo particolare la situazione dei paesi ENP che finora rientravano nello strumento TACIS, per i quali si passerà dalla semplice assistenza tecnica a una cooperazione a pieno titolo.

Altri aspetti dell'ENP possono invece essere considerevolmente migliorati. L'UE fa di tutto per incoraggiare i paesi partner ad attuare un programma di riforme molto ambizioso coprendo gran parte dei costi politici ed economici iniziali. D'altro canto, però, una componente importante degli incentivi dell'ENP darà risultati solo a lungo termine, ad esempio in termini di accesso al mercato, di integrazione o di altri vantaggi economici. È quindi difficile per i paesi partner mobilitare a livello interno il sostegno necessario per le riforme.

Più specificatamente:

- **integrazione commerciale ed economica.** L'UE ha progressivamente intensificato le relazioni commerciali con quasi tutti i partner ENP sostenendo, fra l'altro, il processo di adesione dell'Ucraina all'OMC e preparando il negoziato di un accordo di libero scambio globale e approfondito, preparandosi a concedere preferenze commerciali autonome alla Moldova e intavolando negoziati per estendere la copertura degli accordi di libero scambio con i partner mediterranei in termini di prodotti agricoli e di servizi. Per assicurare a tutti maggiori vantaggi economici e politici, è importante offrire a tutti i partner ENP, a est e a sud, una prospettiva chiara di profonda integrazione commerciale ed economica con l'UE e

includere nelle nostre offerte di liberalizzazione un migliore accesso in tutti i settori che presentano un potenziale e un interesse economico per i nostri partner, compresi i prodotti più importanti per questi paesi.

- **Mobilità e migrazione.** Malgrado l'intensificarsi della cooperazione per i paesi ENP per quanto riguarda la mobilità e la gestione della migrazione, finora questa politica non ha permesso di migliorare considerevolmente gli spostamenti dei cittadini dei paesi partner verso l'UE. Le procedure lunghe e costose per l'ottenimento dei visti a breve termine (per uomini d'affari, ricercatori, studenti e turisti, o addirittura per i viaggi a carattere ufficiale) costituiscono un deterrente alquanto "visibile" per i paesi partner e un ostacolo alla realizzazione di molti obiettivi dell'ENP.
- **Conflitti regionali.** Se si eccettua qualche caso specifico (correlato, ad esempio, alla gestione delle frontiere in Moldova e nei territori palestinesi), l'ENP ha dato scarsi risultati anche per quanto riguarda la risoluzione dei conflitti "congelati" o aperti nella regione. L'UE deve essere più attiva e più presente nei meccanismi regionali o multilaterali di risoluzione dei conflitti e nelle azioni di monitoraggio/mantenimento della pace.

La Commissione ha pertanto individuato diversi settori in cui occorre rafforzare l'ENP per garantirne l'efficacia. Lo sforzo supplementare che ciò comporterebbe per l'UE in tutti questi settori sarebbe ampiamente compensato dai vantaggi politici.

3. RAFFORZARE LA POLITICA

Fermo restando che i nostri paesi partner sono i principali beneficiari, e i primi responsabili, del loro sviluppo e delle riforme attuate a livello interno, l'UE ha comunque tutto l'interesse a sostenere questo processo. Molti degli strumenti necessari a tal fine sono già disponibili, mentre altri dovranno essere ulteriormente potenziati come indicato più avanti. Il sostegno fornito dall'UE sarà comunque modulato in funzione delle esigenze e delle aspirazioni dei partner. I progressi compiuti da un paese partner nell'attuare le riforme permettono di approfondire le relazioni e inducono l'UE ad aumentare il suo sostegno.

3.1. Potenziare la componente economica e commerciale

Per garantire il successo e la credibilità della politica è indispensabile promuovere l'integrazione economica con i nostri partner ENP. Uno dei presupposti fondamentali dell'ENP è stato fin dall'inizio che l'integrazione economica doveva comprendere, oltre al libero scambio di beni e di servizi, altri aspetti "oltrefrontiera", affrontando la questione delle barriere non tariffarie e assicurando gradualmente una convergenza globale a livello commerciale e normativo (norme e standard tecnici, questioni sanitarie e fitosanitarie, politica di concorrenza, competitività delle imprese, innovazione e politica industriale, cooperazione in materia di ricerca, diritti di proprietà intellettuale, misure doganali volte ad agevolare gli scambi e capacità amministrativa in materia di norme di origine, buona gestione fiscale, diritto societario, appalti pubblici e servizi finanziari). I piani d'azione ENP vanno in questa direzione.

Sono stati avviati di recente negoziati volti ad ampliare la copertura di prodotti agricoli e della pesca degli ALS già conclusi con i partner mediterranei, che riguardano essenzialmente i prodotti industriali, aggiungendo inoltre i servizi e lo stabilimento. L'attuazione dei piani d'azione ENP, specialmente a livello normativo, preparerà progressivamente la conclusione di

una nuova generazione di accordi di libero scambio (ALS) "globali e approfonditi" con tutti i partner ENP, sul modello di quello che l'UE intende negoziare con l'Ucraina.

Un ALS globale e approfondito dovrebbe coprire praticamente tutti gli scambi di beni e di servizi tra l'UE e i partner ENP, compresi i prodotti di particolare importanza per i nostri partner, e annoverare disposizioni rigorose e vincolanti sulle questioni normative di natura commerciale ed economica. Nello stesso ordine di idee, gli ALS mediterranei esistenti dovrebbero essere estesi ad altri settori normativi. Saranno integrati nel processo i risultati delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità commerciale.

Il contenuto e la tempistica di questi ALS globali e approfonditi dovranno essere definiti in funzione della situazione economica e del livello di sviluppo di ciascun paese partner prevedendo, se del caso, un certo grado di asimmetria. La loro natura complessa e ambiziosa fa sì che gli ALS approfonditi siano obiettivi a medio termine, o addirittura a lungo termine per alcuni paesi ENP. Prima di intavolare negoziati su un ALS globale e approfondito, l'UE deve valutare la capacità dei partner di applicare e mantenere questi accordi, nonché il loro livello di ambizione. Anche se ciascun paese procederà al proprio ritmo, è importante offrire a tutti la stessa prospettiva affinché tutti i nostri partner condividano, a termine, una base normativa comune e arrivino a un livello analogo di accesso al mercato. Per conseguire questo obiettivo e migliorare la loro capacità amministrativa, i partner dovranno impegnarsi ulteriormente per attuare le sezioni commerciali e normative dei piani d'azione. Si fornirà un'assistenza specifica in questi settori.

In una prima fase, si potrebbe procedere secondo un'impostazione essenzialmente bilaterale tra l'UE e ciascun partner, per tener conto delle situazioni estremamente diverse di questi paesi e consentire a quelli più progrediti di andare avanti più rapidamente senza essere rallentati dagli altri. Il concetto, tuttavia, è perfettamente in linea con la creazione, a termine, di una comunità economica che riunisca l'UE e i suoi partner ENP. L'accordo di Agadir sta già muovendo qualche passo in questa direzione per quanto concerne il bacino mediterraneo. In una seconda fase, la creazione di una comunità economica "di vicinato" richiederà, fra l'altro, l'applicazione di quadri normativi comuni, il miglioramento dell'accesso al mercato per i beni e i servizi tra i partner ENP e dei dispositivi istituzionali adeguati come i meccanismi di composizione delle controversie.

Settori d'intervento: commercio, investimenti e integrazione economica

- puntare alla conclusione di “ALS globali e approfonditi” con tutti i partner ENP, includendo elementi “oltrefrontiera” e la liberalizzazione dei flussi commerciali fra i paesi partner e prevedendo, se del caso, un certo grado di asimmetria
- aumentare il sostegno alle riforme e moltiplicare gli sforzi per migliorare il contesto normativo commerciale ed economico nonché il clima per gli investimenti
- rafforzare l'integrazione economica e la cooperazione nei settori principali

3.2. Agevolare la mobilità e gestire la migrazione

Sin dagli albori della Comunità europea, la possibilità per i cittadini degli Stati membri di viaggiare all'interno della Comunità per affari, studio o vacanze è sempre stata fondamentale per promuovere il commercio e gli investimenti a livello interno, migliorare la conoscenza reciproca e favorire i contatti economici, sociali e culturali. La mobilità delle persone riveste la massima importanza anche per tutti i partner ENP. I fattori che ostacolano tuttora i viaggi legittimi di breve durata compromettono l'efficacia di molti aspetti della politica europea di vicinato dell'Unione. Le nostre politiche e pratiche in materia di visti sono spesso fonte di ostacoli e problemi reali per quanto riguarda i viaggi legittimi. Le lunghe file davanti ai consolati dei paesi degli Stati membri sono una prova più che visibile delle barriere all'ingresso nell'Unione. La possibilità di ottenere visti a breve termine entro tempi ragionevoli e a un costo ragionevole per attività commerciali, studio, turismo, scienza e ricerca, conferenze a livello della società civile o riunioni ufficiali dei governi nazionali o locali servirà a misurare l'efficacia della politica europea di vicinato.

Per rafforzare l'ENP occorre quindi un'analisi approfondita onde semplificare le procedure in materia di visti per ridurre gli ostacoli ai viaggi legittimi dai paesi limitrofi verso l'UE (e viceversa). Questo problema va affrontato in un contesto più ampio riguardante, ad esempio, la cooperazione in materia di immigrazione clandestina, specialmente via mare, la lotta contro la tratta di esseri umani, la gestione efficiente delle frontiere, gli accordi di riammissione e l'effettivo rimpatrio degli immigrati clandestini, nonché il trattamento efficiente delle richieste di protezione internazionale e di asilo. Se però i nostri partner si impegneranno fermamente a prendere le misure necessarie per quanto riguarda i prerequisiti suddetti, dovremmo poter offrire notevoli miglioramenti sul fronte dei visti (procedure più semplici e più rapide di ottenimento del visto per certe categorie specifiche di viaggi, segnatamente a scopo di affari, studio o incontri ufficiali) potenziando al tempo stesso la nostra azione comune contro l'immigrazione clandestina.

Un esempio di quello che si può ottenere in questo campo è la sigla, nell'ottobre 2006, di accordi di agevolazione del visto e di riammissione con l'Ucraina. A breve dovrebbero iniziare colloqui con la Moldova sullo stesso argomento, mentre i negoziati su un accordo di riammissione con il Marocco sono prossimi alla conclusione. Gli accordi di agevolazione del visto, che vengono negoziati contemporaneamente agli accordi di riammissione e modulati in funzione delle esigenze specifiche del paese terzo in questione, semplificano le procedure di rilascio dei visti di breve durata per determinate categorie di persone.

Sono di grande pertinenza al riguardo i più ampi sviluppi della politica UE in materia di visti, segnatamente i negoziati tra Stati membri per la creazione del sistema di informazione sui visti, che utilizzerebbe identificatori biometrici per i richiedenti visto e consentirebbe scambi di dati sui visti tra Stati membri. La Commissione ha inoltre proposto diverse forme di cooperazione tra gli Stati membri tra cui la creazione di centri comuni per le richieste di visto, che agevolerebbe il ricevimento delle richieste di visti nei paesi ENP.

Vista l'esigenza di un'impostazione equilibrata, e prendendo spunto dal dialogo sulla migrazione e sui visti di cui ai piani d'azione ENP, l'Unione deve essere disposta ad avviare, quando siano soddisfatte le necessarie precondizioni, negoziati sulla riammissione e sull'agevolazione del visto con ciascuno dei paesi per i quali è in vigore un piano d'azione.

Settori d'intervento: mobilità e migrazione

- agevolazione del visto, eliminazione degli ostacoli ai viaggi legittimi, come quelli per affari, studio, turismo o scopi ufficiali
- nell'ambito delle misure finalizzate a una gestione efficiente della mobilità e della migrazione, azioni in materia di riammissione, cooperazione per la lotta all'immigrazione clandestina e gestione efficace delle frontiere

3.3. Promuovere gli scambi interpersonali

A prescindere dall'aspetto "mobilità", l'ENP deve avere un "volto umano" e offrire ai cittadini dell'UE e dei paesi vicini maggiori possibilità di interagire migliorando, al tempo stesso, la conoscenza e la comprensione reciproche delle società e delle culture degli altri paesi. L'ENP non può esistere solo a livello di funzionari e di dirigenti politici. Il rafforzamento dei legami tra l'Unione e i suoi vicini deve avere effetti visibili per i cittadini da una parte e dall'altra della frontiera.

- Gli scambi di studenti e di giovani, che hanno già contribuito a creare contatti e a sormontare i pregiudizi all'interno dell'UE, devono essere un elemento centrale dell'ENP. Si sosterrà la cooperazione interuniversitaria tramite TEMPUS, e nel 2007 Erasmus Mundus varerà un nuovo programma di borse di studio per la regione ENP. È opportuno intensificare il dialogo sulla politica in materia di istruzione superiore onde sostenere le misure di modernizzazione e di riforma prese dai paesi partner. Si promuoveranno ulteriormente gli scambi e la diffusione delle pratiche migliori in questo campo. Gli strumenti suddetti contribuiranno ad instaurare una cooperazione in materia di istruzione superiore e ad assicurare la convergenza con le politiche dell'UE come il processo di Bologna, in cui sono coinvolti molti partner ENP. Il sostegno alla riforma dell'istruzione deve essere rafforzato, anche attraverso la Fondazione europea per la formazione. Si potrebbe eventualmente lanciare un nuovo programma ENP per promuovere gli scambi tra giovani professionisti di tutti i settori, comprese l'arte e la cultura, e tra enti normativi. Gli Stati membri dovranno anch'essi dare un sostegno determinante a queste attività.
- La mobilità dei ricercatori è indispensabile per promuovere la cooperazione nel settore della ricerca fra l'UE e i paesi ENP e rafforzare l'eccellenza. Per favorire la circolazione degli scienziati occorre un'azione comune di informazione sulle borse di mobilità (come le borse Marie Curie) che faccia un uso ottimale degli strumenti esistenti.
- In un contesto più generale, vanno intensificati anche gli scambi a livello della società civile promuovendo contatti extragovernativi in molti settori, ad esempio tra sindacati, enti regionali e locali (compresi i programmi di gemellaggi tra città), operatori sanitari, ONG e gruppi culturali. I programmi di cooperazione transfrontaliera da finanziare attraverso l'ENPI svolgeranno un ruolo importante al riguardo, ma occorreranno anche scambi più vasti a livello dell'Unione. Si privilegeranno in tale contesto gli scambi di natura economica e sociale, dando però ampio spazio agli scambi culturali e al dialogo interculturale.
- Per quanto riguarda gli scambi a livello della società civile si promuoveranno in particolare i contatti fra le imprese. Le organizzazioni padronali dell'UE e dei paesi ENP,

segnatamente quelle a livello di piccole e medie imprese, devono essere fortemente incoraggiate ad allacciare contatti più stretti e a condividere le rispettive esperienze.

- La partecipazione della società civile nell'ambito dell'ENP non deve limitarsi ai programmi di scambi e di cooperazione. Dobbiamo esortare i governi partner a coinvolgere adeguatamente gli esponenti della società civile nelle diverse fasi del processo di riforma (elaborazione della legislazione, controllo dell'applicazione, sviluppo di iniziative nazionali o regionali connesse all'ENP). Organizzando seminari tra governo e società civile sulle sfide della riforma, a livello nazionale o nel più ampio contesto regionale, si contribuirà a creare un clima di fiducia.
- Per rafforzare l'ENP è importante anche renderla più visibile, affinché i cittadini dell'UE e dei paesi partner ne colgano il pieno significato. La Commissione ha già adottato una strategia di informazione e di comunicazione sull'ENP. Dal canto loro, gli Stati membri dovrebbero integrarne gli obiettivi e i risultati nelle rispettive attività d'informazione a livello interno ed esterno.

La dimensione umana dell'ENP riguarda sia gli Stati membri che la Comunità. Inserendo questi elementi nei programmi bilaterali e condividendo le informazioni e le pratiche migliori per quanto riguarda le attività interpersonali, si migliorerà l'immagine dell'Unione nei paesi partner. Per rendere più visibile l'azione dell'UE, la Commissione intende creare uno "sportello web unico", collegato ai siti web degli Stati membri, onde agevolare l'accesso alle informazioni sui programmi di scambio in tutta l'Unione.

Settori d'intervento: scambi interpersonali

- scambi nei settori dell'istruzione, della cultura, della gioventù e della ricerca
- scambi a livello della società civile e maggiore partecipazione della società civile all'ENP
- scambi tra enti regionali e locali
- formazione delle future autorità di regolamentazione
- contatti tra imprese
- attività connesse alla visibilità e all'informazione

3.4. Conferire una dimensione tematica all'ENP

Finora, l'ENP è stata attuata prevalentemente a livello bilaterale tra l'UE e ciascun paese partner, per tener conto delle notevoli differenze in termini di situazioni politiche ed economiche, esigenze e aspirazioni rispettive. Questa eterogeneità dovrà costituire anche in futuro un elemento centrale della politica di vicinato.

Esistono però diversi temi trasversali che interessano e preoccupano sia l'UE che i suoi partner ENP, a sud come a est, e che potrebbero essere affrontati adeguatamente in un contesto multilaterale. Spesso i problemi riguardanti l'energia, i trasporti, l'ambiente, lo sviluppo rurale, la società dell'informazione, la cooperazione nel settore della ricerca, la pubblica sanità, i servizi finanziari, la gestione delle frontiere, la migrazione o gli affari marittimi non sono puramente bilaterali, e trarrebbero vantaggio da un dibattito e da un'azione

comune, nell'ambito della cooperazione tra l'UE e tutti, o quasi tutti, i partner ENP. I settori suddetti, infatti, sono importanti per garantire crescita, prosperità, stabilità e sicurezza a lungo termine.

Oltre ad analizzare e discutere in modo più approfondito l'elenco di questi temi globali in ambito ENP, si dovrà riflettere ulteriormente sul modo di affrontarli. Per alcuni di essi potrebbe bastare un approccio relativamente informale (ad esempio, riunioni di ministri o di esperti ad hoc o periodiche), mentre per altri sarebbe auspicabile una struttura più istituzionalizzata o integrata. Occorre prendere i provvedimenti necessari per garantire un'attuazione efficace degli accordi e processi multilaterali, nuovi o già esistenti. Si deve vagliare con urgenza la possibilità di concludere accordi multilaterali tra l'UE e i partner ENP in un numero limitato di settori chiave, segnatamente l'energia (estensione del trattato che istituisce la Comunità dell'energia) e i trasporti (accordi orizzontali/globali in materia di aviazione). Si dovrebbe inoltre prendere in considerazione l'estensione delle reti, garantendone l'interoperabilità con i sistemi dell'UE.

Un altro elemento importante dell'ENP è la possibilità per i partner ENP di partecipare a una serie di agenzie e programmi comunitari. In una comunicazione parallela al riguardo¹, la Commissione propone di adottare un'impostazione generale per i temi suddetti.

Settori d'intervento: aspetti tematici

- sviluppo del dialogo multilaterale e bilaterale con i partner ENP nei settori principali
- possibilità di concludere altri accordi multilaterali sull'energia e sui trasporti e di rafforzare quelli già esistenti
- estensione ai paesi limitrofi delle reti UE nei settori dei trasporti e dell'energia e interoperabilità
- partecipazione dei paesi vicini alle agenzie e ai programmi comunitari pertinenti

3.5. Intensificare la cooperazione politica

Se l'ENP non potrà contribuire alla soluzione dei conflitti nella regione, vorrà dire che uno dei suoi principali obiettivi non sarà stato realizzato. Questi conflitti possono mettere a repentaglio la sicurezza dell'Unione, causa il rischio di escalation o di esodo dei profughi, l'interruzione dell'approvvigionamento energetico, dei contatti commerciali o dei collegamenti di trasporto o il dilagare del terrorismo e della criminalità organizzata, compreso il traffico di esseri umani, di droga e di armi. Le risorse dell'Unione, che contribuiscono già in misura considerevole all'assistenza in favore dei profughi e degli sfollati, potrebbero essere utilizzate in modo ancora più proficuo per promuovere uno sviluppo sostenibile. È inoltre nell'interesse di tutte le parti intensificare la cooperazione con la Russia per prevenire i conflitti e rafforzare la stabilità in tutta l'Europa orientale e nel Caucaso meridionale.

¹ Vedi la comunicazione della Commissione intitolata "Impostazione generale volta a consentire la partecipazione dei paesi partner dell'ENP ai programmi e alle agenzie comunitari", COM(2006)xx del 29 novembre 2006.

I paesi vicini all'Unione risentono da anni degli effetti di questi conflitti, che si tratti della Moldova, del Caucaso meridionale, dei territori palestinesi, del Medio Oriente in generale o del Sahara occidentale. Anche se l'ENP non potrà mai sostituirsi alle iniziative adottate a livello regionale o multilaterale per affrontare questi problemi, l'UE deve essere pronta a svolgere un ruolo più attivo assicurando una partecipazione totale, come nel caso del Quartetto, o prendendo parte di volta in volta alle operazioni civili o militari di monitoraggio/mantenimento della pace. È importante a tale riguardo anche il ruolo delle operazioni di gestione delle frontiere, come dimostra il successo della missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere (BAM) sul confine moldavo e a Rafah. La Commissione è disposta a elaborare, di concerto con il segretariato del Consiglio, altre proposte per la risoluzione dei conflitti. L'impegno dell'UE in questo campo potrà essere rafforzato anche attraverso il nuovo strumento di stabilità.

È possibile inoltre avvalersi dell'ENP per intensificare il dialogo, fornendo parallelamente un sostegno per le riforme e lo sviluppo, onde dare un contributo a lungo termine alla soluzione di questi problemi integrando l'apporto, molto importante, della cooperazione regionale (vedi punto 3.5). La dimensione politica dell'ENP potrebbe inoltre essere notevolmente rafforzata attraverso tutta una serie di misure.

- La possibilità di allinearsi, caso per caso, alle dichiarazioni PESC, già offerta ai partner ENP orientali, potrebbe essere estesa a quelli meridionali.
- I partner ENP potrebbero essere invitati, caso per caso, alle riunioni d'informazione e di coordinamento organizzate dall'UE in consessi internazionali come l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OSCE.
- Si potrebbe organizzare, nel 2007, una riunione informale ad alto livello con tutti i partner ENP per i quali è in vigore un piano d'azione, in modo da lanciare l'ENP rafforzata proposta nella presente comunicazione.
- Si potrebbe inoltre intensificare la cooperazione parlamentare, tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali o attraverso l'operato delle fondazioni politiche europee.
- La presenza dell'Unione nella regione potrebbe essere aumentata anche attraverso il potenziamento delle missioni diplomatiche della CE e degli Stati membri nei paesi ENP. Sarebbe inoltre opportuno aprire quanto prima vere e proprie delegazioni della Commissione in tutti i paesi ENP.

Settori d'intervento: cooperazione politica

- ruolo più attivo dell'UE nella soluzione dei conflitti a livello regionale o multilaterale, compresa la partecipazione, se del caso, a missioni civili e militari di mantenimento della pace
- possibilità di allineamento alle dichiarazioni PESC offerta a tutti i partner ENP
- riunione informale ad alto livello nell'ambito dell'ENP nel 2007
- cooperazione parlamentare intensificata
- rafforzamento della presenza diplomatica dell'UE in tutti i partner ENP

3.6. Intensificare la cooperazione regionale

Il potenziale dell'ENP in termini di dialogo e cooperazione su scala regionale è notevole anche per quanto riguarda la zona del Mar Nero, dove la Moldova, l'Ucraina e i paesi del Caucaso meridionale si trovano a contatto con l'UE, la Russia e la Turchia. La nostra politica di vicinato dovrà comportare una dimensione regionale più accentuata a decorrere dal gennaio 2007, quando il Mar Nero diventerà una frontiera dell'Unione. A prescindere dal contesto formale delle sue relazioni bilaterali con questi paesi, l'UE deve includere tutti i paesi partner che si affacciano sul Mar Nero nella cooperazione a livello regionale (in ambito ENP oppure con la Russia, nel quadro del partenariato strategico, e con la Turchia in quanto paese candidato). Le questioni settoriali concrete possono essere affrontate attraverso iniziative pertinenti, come una cooperazione scientifica reciprocamente vantaggiosa affiancata da un dialogo politico, o in consessi come la Commissione per la protezione del Mar Nero.

Una cooperazione più stretta (sinergia) nella regione del Mar Nero può inoltre agevolare la soluzione di conflitti regionali di lunga data. L'Organizzazione per la cooperazione economica nel Mar Nero (BSEC) è per noi un'utile sede di dialogo e di cooperazione con l'intera regione. La Commissione sta vagliando la possibilità di intensificare i contatti con la BSEC, anche attraverso il conferimento dello status di osservatore. Questi contatti ravvicinati servirebbero altresì ad instaurare un dialogo regolare con la BSEC a livello dei ministri degli esteri, grazie al quale l'Unione potrebbe attuare e sviluppare in modo più efficace la sua politica regionale per il Mar Nero. Parallelamente a queste riunioni con la BSEC, sarebbe opportuno che i ministri dell'UE e dei paesi ENP orientali si incontrassero per un dialogo politico e per discutere delle questioni connesse all'ENP. La Commissione intende presentare l'anno prossimo una comunicazione più approfondita relativa allo sviluppo del dialogo sul Mar Nero. La "sinergia del Mar Nero" dovrebbe tener conto di altre iniziative regionali come l'iniziativa di Baku per i trasporti e l'energia.

L'ENP costituisce in tutto il bacino mediterraneo un nuovo e importante complemento del dialogo e dell'integrazione regionali avviati da tempo nell'ambito del partenariato euromediterraneo, che ha permesso all'UE di avvicinarsi ai suoi partner meridionali attraverso il dialogo e la cooperazione regionali a livello politico, economico, commerciale, sociale e culturale. Il programma di lavoro quinquennale concordato al vertice di Barcellona del 2005 sulla base dell'agenda stabilita per l'ENP contiene indicazioni precise sul modo di rafforzare la cooperazione regionale nei prossimi anni.

Prendendo spunto dal partenariato euromediterraneo e dagli accordi di associazione conclusi con la maggior parte dei partner mediterranei, l'ENP ci ha permesso di rinsaldare le relazioni con questi ultimi tenendo pienamente conto della loro situazione e dei loro interessi specifici. Gli impegni in materia di riforme inseriti di comune accordo in ciascuno dei cinque piani d'azione attualmente in vigore (Israele, Giordania, Marocco, Autorità palestinese e Tunisia) hanno già dato risultati concreti, come indicato nelle rispettive relazioni. I piani d'azione hanno fissato chiaramente le priorità comuni, ci hanno permesso di inserire argomenti di vario tipo in un dialogo unico e hanno migliorato tangibilmente la situazione, anche nei settori sensibili. Ora che si stanno ultimando i piani d'azione con l'Egitto e il Libano, la dimensione bilaterale delle relazioni euromediterranee sarà importante quanto l'aspetto regionale. Per favorire le riforme economiche e la crescita sostenibile nel Mediterraneo, si potrebbero inoltre cercare sinergie con altri consessi economici, come il Consiglio di cooperazione del Golfo, in modo da mobilitare congiuntamente risorse e investimenti a tale scopo.

La maggiore flessibilità offerta dai nuovi strumenti di cooperazione avrà grande importanza per le zone del Mediterraneo e del Mar Nero. A titolo di esempio, i nuovi programmi di cooperazione varati nell'ambito dell'ENPI permetteranno per la prima volta di promuovere la cooperazione tra enti locali e regionali, su entrambe le sponde di questi mari, e di affrontare questioni di comune interesse come l'ambiente, i trasporti e le comunicazioni, la sicurezza marittima, l'ambiente marino, lo sviluppo economico regionale, il turismo e gli scambi socioculturali.

La nostra cooperazione va inoltre estesa affinché inglobi, oltre ai paesi limitrofi dell'Unione, anche “i vicini dei nostri vicini”. In Asia centrale o nel Golfo, ad esempio, i nuovi strumenti (ENPI e DCI) potranno finanziare attività di cooperazione regionale che associno paesi di entrambe le regioni, di particolare importanza in settori come l'energia, i trasporti, l'ambiente e la politica di ricerca. Su un piano più generale, si potrebbero attirare investimenti e finanziamenti pubblici e privati per fronte alle esigenze di sviluppo e di modernizzazione dei nostri vicini immediati. Considerazioni analoghe si applicano, oltre ai paesi ENP nordafricani, anche nel contesto della strategia UE-Africa, dove programmi più vasti di cooperazione regionale e la cooperazione in settori come la migrazione, le infrastrutture, l'energia, la pace e la sicurezza offrono notevoli potenzialità. Al di là di queste attività di cooperazione regionale, si potrebbe stabilire con il Kazakhstan un programma analogo di dialogo e di riforme in risposta all'interesse manifestato da questo paese. Dell'Asia centrale ci si occuperà in un documento politico di prossima pubblicazione.

Settori d'intervento: cooperazione regionale

- sinergia del Mar Nero, compresi il dialogo tra i ministri degli esteri e una cooperazione più stretta con la BSEC, tenendo conto delle attività di cooperazione regionale esistenti come l'iniziativa di Baku per l'energia e i trasporti
- piena attuazione del programma di lavoro euromediterraneo
- cooperazione intensificata con “i vicini dei nostri vicini” in settori come l'energia, i trasporti e la lotta contro l'immigrazione clandestina

3.7. Rafforzare la cooperazione finanziaria

Dal 2007 in poi, la nostra cooperazione con i paesi limitrofi sarà finanziata dallo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), integrato dal nuovo mandato di prestito della Banca europea per gli investimenti. Si tratta di un notevole miglioramento rispetto a quanto avveniva in passato. L'ENPI, ad esempio, sarà molto più flessibile degli strumenti precedenti (specialmente rispetto al TACIS) e disporrà di risorse più ingenti (+32% circa, a prezzi costanti, se si confronta il periodo 2007-13 con il periodo 2000-06). I partner ENP potranno usufruire inoltre di nuovi strumenti di cooperazione (diritti umani, sicurezza nucleare, programmi tematici). Il nuovo mandato della BEI dovrebbe aumentare l'assistenza fornita all'Europa orientale e al Caucaso meridionale, anche se in misura nettamente più limitata rispetto a quanto proposto inizialmente dalla Commissione.

Pur prefiggendosi di attuare un programma di riforme estremamente completo, l'ENP continuerà a disporre di fondi relativamente modesti. Anche i flussi di investimenti privati verso la maggior parte dei paesi della regione lasciano ancora molto a desiderare, così come la loro capacità di finanziare le infrastrutture chiave.

È pertanto fondamentale ottimizzare l'impatto e l'effetto leva dei fondi UE sostenendo azioni più innovative e promuovendo le sinergie tra l'ENPI e gli altri fondi UE, con gli Stati membri e le loro istituzioni finanziarie, con le IFI e con gli altri donatori.

Per ricompensare i progressi registrati nell'attuazione delle riforme e mobilitare l'assistenza finanziaria delle IFI e degli altri donatori a favore degli investimenti, la Commissione intende introdurre due meccanismi di finanziamento innovativi, in cui una parte consistente dei fondi ENPI servirà a sostenere la governance e i fondi d'investimento. Ferme restando le proposte particolareggiate che saranno presentate durante la programmazione, nel periodo 2007-13 la Commissione intende accantonare:

- un importo di 300 milioni di euro (in media circa 43 milioni di euro all'anno) per un Fondo "governance" onde integrare le assegnazioni normali per i singoli paesi in modo da riconoscere e sostenere l'impegno dei paesi partner che hanno fatto più progressi nell'attuare le riforme previste nei rispettivi piani d'azione. Basandosi su un'analisi dei progressi compiuti nell'applicare gli aspetti del piano d'azione relativi alla governance (in senso lato), i finanziamenti integrerebbero le assegnazioni nazionali per sostenere gli elementi principali del programma di riforme; ciò aiuterà i governi riformisti a rafforzare il sostegno dell'elettorato in favore delle riforme.
- Un importo di 700 milioni di euro (in media circa 100 milioni di euro all'anno) per un Fondo d'investimento per la politica di vicinato, basato sul FEMIP², che sosterrà i prestiti delle IFI nei paesi partner ENP fornendo sovvenzioni alle operazioni di credito di istituzioni come la BEI (in base a suo nuovo mandato per i prestiti esterni), la BERS e, eventualmente, le istituzioni degli Stati membri che finanziano lo sviluppo, in conformità delle priorità stabilite a livello di UE. Si calcola che tale fondo potrebbe mobilitare un importo quattro o cinque volte superiore alle sovvenzioni assegnate sotto forma di prestiti agevolati per progetti d'investimento nei settori prioritari individuati nei piani d'azione per i paesi partner ENP. L'impegno politico dell'Unione a favore di un'ENP rafforzata dovrebbe essere sostenuto concretamente dagli Stati membri sotto forma di sovvenzioni che integrino il contributo della CE al fondo fiduciario. Un contributo degli Stati membri equivalente a quello della CE permetterebbe al fondo di generare un importo estremamente ingente per i prestiti agevolati. Tutti i donatori potrebbero partecipare alla gestione di questo fondo fiduciario in funzione del loro contributo e del livello di coordinamento delle loro politiche per la regione con l'ENP. Il coordinamento tra il Fondo d'investimento per la politica di vicinato e il fondo fiduciario UE-Africa per le infrastrutture garantirà coerenza e sinergia.

In linea con le misure prese per migliorare il coordinamento tra i donatori dell'UE in quanto gruppo, gli Stati membri dovrebbero allineare sempre più i rispettivi programmi di cooperazione con le priorità concordate e con i programmi di riforme stabiliti nei piani d'azione ENP. Va inoltre garantito un coordinamento costante con le attività della Banca mondiale.

Settori d'intervento: cooperazione finanziaria

- ottimizzare l'impatto e l'effetto leva delle scarse risorse disponibili

² Fondo euromediterraneo di investimenti e partenariato.

- Fondo governance
- Fondo d'investimento per la politica di vicinato
- migliorare il coordinamento tra l'assistenza degli Stati membri e della CE

4. CONCLUSIONI

I progressi compiuti nei primi due anni di vita dell'ENP confermano il notevole potenziale di questa politica a lungo termine, potenziale che ora dobbiamo tradurre in risultati concreti migliorando la credibilità e l'impatto della politica di vicinato.

L'ENP deve rimanere separata dal processo di allargamento dell'UE e non ha alcuna influenza sugli eventuali futuri sviluppi delle relazioni tra i partner ENP europei e l'UE in conformità delle disposizioni del trattato. Indipendentemente da questa prospettiva, dobbiamo adoperarci affinché i programmi di riforme concordati siano attuati con successo in modo da avvicinare maggiormente all'Unione tutti i paesi limitrofi.

La nostra offerta deve essere resa più attraente per aiutare i paesi vicini ad attuare programmi di riforme costosi e impegnativi. Possiamo fare di più per quanto riguarda le questioni economiche e commerciali, agevolare l'ottenimento dei visti, migliorare la gestione della migrazione e promuovere sia i contatti interpersonali che quelli a livello amministrativo e normativo. Dobbiamo inoltre intensificare la cooperazione politica, regionale e finanziaria. I costi che comporteranno inevitabilmente alcune di queste azioni sono del tutto accessibili, e comunque di gran lunga inferiori al costo dell'inazione.

Gli Stati membri dovranno anch'essi dare un sostegno a queste attività, perché i miglioramenti proposti richiedono un deciso impegno politico affiancato da un impegno economico e finanziario equivalente. La Commissione sta prendendo tutti i provvedimenti necessari perché le considerazioni inerenti all'ENP siano integrate pienamente in tutte le sue attività. La Commissione è più che disposta ad approfondire la discussione in proposito con il Consiglio e il Parlamento. Al tempo stesso, è importante continuare a dialogare apertamente con i nostri partner per incentivare la responsabilizzazione reciproca in materia di ENP. La Commissione intende organizzare a tal fine una conferenza ad alto livello nel corso del 2007.

Come indicato nelle relazioni corrispondenti, i nostri partner hanno già dimostrato il proprio impegno attraverso l'adozione e l'applicazione iniziale degli ambiziosi piani d'azione ENP. Per poter dare loro un sostegno adeguato sulla via delle riforme, incoraggiando e ricompensando i progressi compiuti, è indispensabile tradurre il potenziale dell'ENP in risultati concreti. Le proposte di cui sopra rappresentano un'offerta estremamente valida per i nostri partner ENP, che favorisce al tempo stesso gli interessi dell'Unione.