COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2011
SEC(2011) 1463 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce lo strumento di assistenza preadesione (IPA II)

{COM(2011) 838 definitivo}
{SEC(2011) 1462 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'articolo 49 del trattato sull'Unione europea stabilisce che ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. La logica alla base della prosecuzione dell'allargamento dell'UE è stata riaffermata nelle conclusioni del Consiglio del 14 dicembre 2010: ***"L'allargamento consolida la pace, la democrazia e la stabilità in Europa, serve gli interessi strategici dell'UE e facilita il conseguimento degli obiettivi politici dell'UE in settori importanti che sono fondamentali per la ripresa economica e la crescita sostenibile"***.

Attualmente l'UE sta negoziando o ha già sottoscritto accordi di associazione con 5 paesi candidati[1] e 4 candidati potenziali[2]. È probabile che entro il 2014 almeno un paese candidato diventi Stato membro e alcuni candidati potenziali potrebbero diventare paesi candidati. Ad eccezione dell'Islanda, i livelli di sviluppo socioeconomico nei paesi dell'allargamento si collocano generalmente ancora ben al di sotto della media dell'UE. Sono necessari considerevoli investimenti per allineare la legislazione e le istituzioni di questi paesi agli standard dell'UE, per consentir loro di reggere le pressioni concorrenziali del mercato unico e assumersi gli obblighi connessi all'adesione. Occorre inoltre rafforzare la stabilità politica, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e il buon governo – tutti valori fondamentali dell'UE. Istituzioni pubbliche deboli e una scarsa capacità amministrativa, unitamente a divari nel livello di sviluppo delle risorse umane, incidono negativamente sul dispiegamento effettivo e sostenibile dell'assistenza dell'UE.

I paesi dell'allargamento non possono sostenere da soli i costi di tutte le riforme e degli investimenti necessari per rispettare i criteri di adesione all'UE. È anche nell'interesse dell'UE che tali paesi beneficino di un sostegno efficiente ed efficace nella fase di preparazione a un'eventuale adesione. Dal momento che le esigenze e i percorsi di adesione variano sensibilmente da un paese all'altro, un approccio uniforme per la fornitura dell'assistenza, come quello previsto dall'attuale strumento di preadesione, non costituisce la soluzione migliore, poiché non prende in considerazione le priorità di riforma proprie a ciascun paese. Inoltre, per aumentare l'efficacia, è necessario rafforzare la natura strategica e orientata ai risultati dell'assistenza dell'UE.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La politica di allargamento è parte dell'azione esterna e contribuisce a raggiungere gli obiettivi comuni in termini di sfide su scala planetaria, nonché di risposta e di leadership a livello mondiale.

---

[1] Croazia, ex Repubblica iugoslava di macedonia, Islanda, Montenegro e Turchia.

[2] Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia nonché Kosovo (secondo la definizione della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite).

Il progressivo allargamento dell'UE è per sua stessa natura un **compito comune** che si può perseguire esclusivamente a livello dell'Unione europea. Gli Stati membri possono decidere solo tutti insieme in merito alle domande di adesione di nuovi candidati. L'assistenza preadesione fornita dal bilancio dell'Unione europea è studiata per aiutare i paesi candidati e candidati potenziali a prepararsi per la futura adesione: lo strumento di assistenza preadesione è studiato per offrire ai paesi un "banco di prova" degli obblighi dell'appartenenza all'Unione europea prima dell'adesione. Nessun altro strumento multilaterale o bilaterale è in grado di fornire un pacchetto di strumenti così completo e solo l'Unione europea può definire quale tipo di assistenza è necessaria per prepararsi a recepire l'*acquis*.

Negli ultimi anni gli Stati membri dell'UE hanno ridotto il livello dell'assistenza bilaterale ai paesi candidati e candidati potenziali, riconoscendo che l'azione coordinata a livello dell'Unione europea è più efficace. Circa metà dell'assistenza finanziaria complessiva erogata dall'Unione europea ai paesi dell'allargamento negli ultimi anni è stata fornita dal bilancio dell'UE. Le organizzazioni di donatori multilaterali hanno in gran parte gradualmente revocato il loro sostegno e le rimanenti hanno ora allineato i rispettivi programmi alle priorità dell'UE.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

Il nuovo strumento deve continuare a perseguire l'obiettivo generale del sostegno ai paesi candidati e candidati potenziali nei preparativi all'adesione all'UE e contribuire al progressivo allineamento delle loro economie/sistemi nazionali agli standard e alle politiche dell'Unione europea, secondo le rispettive esigenze specifiche e conformemente ai singoli programmi di allargamento.

In termini di risultati e impatti da realizzare, occorre che il nuovo strumento persegua i seguenti obiettivi *strategici* specifici:

– **sostegno alle riforme politiche necessarie per rispettare i criteri di adesione;**

– **sostegno allo sviluppo e alle riforme in campo economico, sociale e territoriale, miranti alla crescita sostenibile, intelligente e inclusiva;**

– **accrescimento della capacità dei paesi beneficiari di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione;**

– **integrazione regionale e cooperazione territoriale.**

Inoltre, per quanto concerne il modo in cui il nuovo strumento dovrà funzionare per conseguire gli obiettivi strategici specifici, occorre perseguire i seguenti obiettivi di ordine *metodologico* (*specifici al regolamento*):

– rafforzare ulteriormente il legame tra l'assistenza finanziaria e il programma della politica di allargamento, facendo in modo che l'assistenza sia **più strategica**;

– aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'assistenza e ottenere **risultati ed effetti più tangibili e sostenibili**;

– **aumentare la flessibilità** rispetto al modo in cui lo strumento funziona ed eroga assistenza, preservando al contempo la titolarità e la responsabilità dei beneficiari in ogni singolo settore politico;

– creare un maggiore effetto di leva sui finanziamenti di altri donatori o del settore privato ricorrendo a **strumenti finanziari innovativi;**

– perseguire la **semplificazione** e la riduzione degli oneri amministrativi connessi alla gestione dell'assistenza finanziaria.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Alla luce dei problemi individuati e al fine di conseguire gli obiettivi strategici specifici nonché quelli metodologici, la Commissione ha esaminato le opzioni riportate qui di seguito per quanto riguarda il futuro strumento di assistenza preadesione.

Opzione 1 – **"Nessun cambiamento"**: mantenimento dell'articolazione in componenti e del suo orientamento.

Opzione 2 – "Modifica del regolamento vigente" con le seguenti possibilità:

– **Sub-opzione 2.1 – "Riduzione dell'ambito di applicazione e mantenimento delle modalità di esecuzione"**, concentrandosi sulle modifiche giuridiche e istituzionali necessarie per conformarsi ai criteri di adesione, senza impegnare fondi considerevoli per cofinanziare investimenti pubblici a favore dello sviluppo socioeconomico.

– **Sub-opzione 2.2 – "Mantenimento dell'articolazione in componenti e concentrazione aggiuntiva sugli investimenti"** per aumentare l'impatto socioeconomico nei paesi beneficiari e accelerare la loro preparazione alla gestione dei fondi strutturali, di coesione e per lo sviluppo rurale.

– **Sub-opzione 2.3** – **"Mantenimento dell'ambito di applicazione e adattamento delle modalità di esecuzione"**, comprendendo sia la conformità ai criteri di adesione sia il sostegno allo sviluppo socioeconomico. Inoltre, adeguamento di taluni aspetti della struttura e delle modalità di esecuzione dell'IPA attuale.

Opzione 3 – "Concezione di un nuovo strumento". Questa opzione non è stata analizzata a fondo.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

L'**impatto economico** delle varie opzioni è stato valutato in termini di probabilità che le opzioni hanno di: i) ritardare o accelerare l'allargamento e quindi l'impatto economico

positivo dell'espansione del mercato interno; ii) mantenere o ridurre i costi per l'Unione europea e gli Stati membri in termini di misure di sicurezza e rischi, controlli alle frontiere e migrazione irregolare; iii) limitare o ampliare le possibilità di migliore integrazione economica, ad esempio tramite il miglioramento dell'integrazione con le reti transeuropee; iv) incidere favorevolmente o sfavorevolmente sulla fiducia dei donatori e degli investitori nei paesi beneficiari.

L'**impatto sociale** delle varie azioni è stato valutato in termini di probabile effetto sulla povertà e sull'esclusione nei paesi dell'allargamento in relazione ai progressi verso l'adesione e alla creazione delle condizioni per migliorare i risultati economici e alle misure atte a risolvere tali problemi. Sono stati inoltre considerati gli effetti probabili in termini di rischio che nei paesi beneficiari vengano messi a repentaglio i diritti nel campo della giustizia e dello stato di diritto in conseguenza dei ritardi nell'adesione e dei relativi rischi.

L'**impatto ambientale** delle opzioni è stato valutato in termini di probabilità che i costi ambientali si accumulino in caso di allargamento ritardato o a rischio, a causa dell'applicazione di norme ambientali inferiori per generare un vantaggio concorrenziale nei paesi beneficiari e/o di ritardi nel porre in atto gli onerosi investimenti necessari per allinearsi con l'*acquis* ambientale dell'Unione europea.

Per quanto concerne la diminuzione del divario di sviluppo tra i paesi beneficiari e l'UE, è stato concluso che l'**opzione 2.1** (limitare l'ambito di applicazione dello strumento e mantenere le modalità di esecuzione) avrebbe maggiori effetti negativi rispetto allo scenario (di riferimento) che non prevede alcun cambiamento, ritardando l'allargamento e i benefici economici che ne conseguono. D'altro canto, questa opzione potrebbe contribuire a realizzare le riforme politiche necessarie all'adesione. Rispetto a questa opzione e all'opzione 1, sono attesi risultati migliori dalle altre due opzioni, ovvero mantenere l'articolazione in componenti e dedicare maggiore attenzione agli investimenti (**opzione 2.2**) o mantenere l'ambito di applicazione e adattare le modalità di esecuzione (**opzione 2.3**), benché con risultati diversi rispetto ai singoli aspetti. È stato valutato che il miglioramento delle modalità di erogazione dell'assistenza previsto dall'opzione 2.3, che prevede maggiore concentrazione, efficienza, efficacia, effetto di leva e impatto, e una maggiore attenzione per la riforma dell'amministrazione pubblica per conseguire risultati più sostenibili, abbia probabilmente un impatto complessivo più positivo rispetto ai maggiori investimenti nello sviluppo socioeconomico prospettati dall'opzione 2.2.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

La tabella sottostante presenta un confronto delle opzioni politiche in relazione al modo in cui potrebbero influenzare le cause soggiacenti al problema che intendono risolvere:

Impatto negativo o molto negativo:	- o --
Impatto neutro	0
Impatto positivo o molto positivo:	+ o ++

Effetto sulla causa del problema	Opzione 1 (nessun cambiamento)	Opzione 2.1 (portata ridotta)	Opzione 2.2 (concentrazione sugli investimenti)	Opzione 2.3 (modificare le modalità di attuazione)
Efficienza	-	-	-	++
Efficacia	0	+	+	++
Coerenza	-	-	-	++
Riduzione del divario di sviluppo	+	-	++	+
Consolidamento istituzionale	+	++	0	++
Eterogeneità	0	0	+	++
L'assistenza diventa più:				
strategica e orientata ai risultati	0	+	+	+
flessibile e ad hoc	0	0	0	+
semplificata, efficiente ed efficace	0	0	0	+

In conclusione, l'opzione che prevede il mantenimento dell'ambito di applicazione e l'adattamento delle modalità di esecuzione **(opzione 2.3) è quella privilegiata**, poiché combina i benefici (e gli impatti) dell'attuale ambito di applicazione dell'assistenza preadesione (orientamento all'adesione con un'incidenza sullo sviluppo socioecomico), migliorando al contempo le modalità di attuazione dello strumento per renderlo più strategico, orientato ai risultati, flessibile e proporzionato alle esigenze.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Nell'ambito dell'opzione prescelta, saranno rafforzate le disposizioni in materia di monitoraggio e valutazione rispetto alla situazione attuale. Le modifiche proposte sono intese a migliorare l'attenzione ai risultati e l'allineamento alla strategia Europa 2020. Come richiesto a seguito della revisione del bilancio, sarà compresa la definizione di obiettivi specifici, misurabili e realizzabili nonché di idonei indicatori. I macroindicatori principali saranno:

– i **progressi nella realizzazione dei parametri di riferimento (capitoli aperti/chiusi) o attuazione degli accordi di associazione**, attestati tra l'altro da relazioni positive sui progressi compiuti, indici stilati sulla base di indagini da organizzazioni internazionali

reputate per ambiti quali l'efficacia dell'azione del governo; la stabilità politica e l'assenza di violenza; lo stato di diritto;

– l'**evoluzione socioeconomica**, misurata tramite indicatori di impatto quali l'indice di sviluppo umano del PNUS in quanto misura generale della prosperità; tassi di disoccupazione; flussi di investimenti diretti dall'estero; scambi;

– **cooperazione e integrazione regionale**, misurata tramite indici basati su indagini che esprimono le percezioni del livello (tendenziale) di sicurezza e stabilità; interazioni politiche, economiche e culturali, nonché tramite indicatori che riflettono il livello di integrazione delle reti transeuropee.