



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE
EUROPEA PER GLI AFFARI ESTERI E LA
POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 25.5.2011
COM(2011) 303 definitivo

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

{SEC(2011) 637 definitivo}
{SEC(2011) 638 definitivo}
{SEC(2011) 639 definitivo}
{SEC(2011) 640 definitivo}
{SEC(2011) 641 definitivo}
{SEC(2011) 642 definitivo}
{SEC(2011) 643 definitivo}
{SEC(2011) 644 definitivo}
{SEC(2011) 645 definitivo}
{SEC(2011) 646 definitivo}
{SEC(2011) 647 definitivo}
{SEC(2011) 648 definitivo}
{SEC(2011) 649 definitivo}
{SEC(2011) 650 definitivo}
{SEC(2011) 651 definitivo}
{SEC(2011) 652 definitivo}

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

Ad est e a sud dell'Unione europea (UE) si trovano sedici paesi¹ le cui speranze e il cui futuro si riflettono in maniera diretta e significativa su di noi. Gli avvenimenti recenti hanno messo chiaramente in luce questo aspetto, evidenziando le sfide che dobbiamo affrontare insieme. Il rovesciamento di regimi repressivi di lungo corso in Egitto e Tunisia, il conflitto militare in atto in Libia, il recente violento giro di vite registrato in Siria, la repressione costante in Bielorussia e i conflitti irrisolti che si protraggono nella regione, compreso in Medio Oriente, ci chiedono di guardare con occhi nuovi alle relazioni dell'UE con i nostri vicini. Occorre altresì sostenere i progressi incoraggianti di altri paesi vicini, come la Repubblica di Moldova nel suo impegno di riforma, l'Ucraina nei negoziati dell'accordo di associazione oppure il Marocco e la Giordania con il loro annuncio di riforme costituzionali. Il trattato di Lisbona ha permesso all'UE di rafforzare l'azione della sua politica estera: la cooperazione con i paesi confinanti può adesso essere ampliata per abbracciare un'intera gamma di questioni in maniera integrata e più efficace. Questo ha dato la spinta ad avviare, nell'estate del 2010, un riesame della politica europea di vicinato (PEV), di concerto con i paesi partner e con altre parti interessate. I recenti avvenimenti nell'area del Mediterraneo meridionale hanno reso ancor più pressante questo riesame. L'UE dev'essere all'altezza delle sfide storiche nel nostro vicinato.

Da quando è stata varata nel 2004, la PEV ha promosso una serie di importanti iniziative, in particolare sul fronte economico e commerciale, che hanno permesso all'UE e ai paesi vicini di consolidare le relazioni reciproche praticamente in tutti i settori di attività, dall'energia all'istruzione, dai trasporti alla ricerca. Queste iniziative formano ora oggetto di scambi e di collaborazione tra l'UE e i suoi vicini. L'assistenza fornita dall'UE è aumentata ed è più mirata, ma vi sono margini di miglioramento a tutti i livelli delle relazioni. Gli avvenimenti recenti e i risultati del riesame hanno dimostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha prodotto risultati limitati. Occorrono, ad esempio, maggiore flessibilità e risposte più consone ai bisogni nel trattare con partner ed esigenze di riforma in rapida evoluzione, che si tratti di un repentino cambio di regime o di un processo di riforma e consolidamento democratico che si protrae nel tempo. Il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri e i principali partner internazionali è fondamentale e può essere migliorato.

È necessaria un'impostazione nuova per rafforzare il partenariato tra l'UE e i paesi e le società del vicinato: per costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e gestire i collegamenti transfrontalieri.

La PEV dovrebbe essere una politica dell'Unione in cui gli Stati membri fanno convergere i propri sforzi bilaterali a sostegno di obiettivi politici generali. Nello stesso modo, il Parlamento europeo può svolgere una funzione chiave contribuendo a concretizzare alcuni dei

¹ Il vicinato europeo comprende Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

suoi obiettivi essenziali. Inoltre la PEV dovrebbe catalizzare il sostegno di tutta la comunità internazionale al cambiamento democratico e allo sviluppo economico e sociale della regione.

Questo partenariato con i nostri vicini è reciprocamente proficuo. L'UE è il più importante partner commerciale per la maggior parte dei suoi vicini. Lo sviluppo economico sostenibile e la creazione di posti di lavoro nei paesi partner comportano vantaggi anche per l'UE. Parimenti, la circolazione controllata delle persone è positiva per l'intero vicinato, agevolando la mobilità di studenti, lavoratori e turisti, scoraggiando al tempo stesso la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani. Un impegno attivo tra l'UE e i suoi vicini in ambiti come l'istruzione, il rafforzamento e l'ammodernamento dei sistemi di tutela sociale e la promozione dei diritti delle donne contribuiranno fortemente a sostenere i nostri obiettivi condivisi di crescita inclusiva e occupazione.

Questa nuova impostazione deve fondarsi sulla responsabilità reciproca e su di un impegno condiviso a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Comporterà una differenziazione nettamente più accentuata, consentendo a ciascun paese partner di sviluppare i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Per i vicini delle regioni mediterranee ed orientali che possono e vogliono partecipare, questa visione prevede anche una più stretta integrazione economica e un'accresciuta collaborazione politica sulle riforme della governance, la sicurezza e gli aspetti relativi alla risoluzione dei conflitti, comprese le iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni d'interesse comune. Nel contesto del Mediterraneo meridionale, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato la loro proposta relativa ad un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa² con questi partner.

La nuova strategia descritta sopra è tesa a:

- (1) fornire un sostegno maggiore ai partner impegnati a dare vita ad una democrazia a tutti gli effetti, una democrazia durevole, poiché il diritto al voto è accompagnato dal diritto di esercitare la libertà di espressione, formare partiti politici concorrenti, accedere a una giustizia imparziale esercitata da giudici indipendenti, una sicurezza garantita da forze armate e di polizia responsabili, l'accesso ad un'amministrazione pubblica competente e non corrotta e una serie di altri diritti civili e umani che molti europei danno per scontati, quali la libertà di pensiero, di coscienza e di culto;
- (2) sostenere lo sviluppo economico inclusivo, affinché i vicini dell'UE possano intraprendere scambi commerciali, investire e crescere in maniera sostenibile, riducendo le disuguaglianze sociali e regionali, creando occupazione e assicurando un tenore di vita più elevato per le loro popolazioni;
- (3) rafforzare le due dimensioni regionali della politica europea di vicinato, inglobando rispettivamente il Partenariato orientale e il Mediterraneo meridionale, consentendoci di elaborare iniziative regionali omogenee in settori come gli scambi, l'energia, i trasporti, la migrazione e la mobilità, arricchendo e consolidando la nostra cooperazione bilaterale;
- (4) mettere a disposizione gli strumenti e i meccanismi atti a concretizzare questi obiettivi.

² COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

Il partenariato si esplicherà, con ciascuno dei paesi vicini, in base alle loro esigenze, capacità e obiettivi di riforma. Alcuni partner potrebbero voler intensificare il loro sforzo d'integrazione, il che comporta un grado maggiore di allineamento con le politiche e le norme dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno dell'UE. L'UE non intende imporre un modello o una formula preconfezionata di riforma politica, ma insisterà affinché il processo di riforma di ciascun paese partner rifletta un impegno inequivocabile sui valori universali che sono alla base della nostra impostazione riveduta. L'iniziativa spetta al paese partner, e il sostegno dell'UE sarà modellato di conseguenza.

L'aumento del sostegno dell'UE a favore dei suoi vicini è condizionale e dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia, nonché dal rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto prenderà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti a favore dello sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale generale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché una più decisa agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Nello stabilire le dotazioni finanziarie per paese per il 2014 e oltre si terrà conto del percorso di riforma compiuto dai partner nel periodo 2010-2012 (sulla base delle relazioni annuali di attività). Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

L'UE si atterrà alla sua politica di ridurre le relazioni con i governi coinvolti in violazioni dei diritti umani e delle regole democratiche, eventualmente facendo ricorso a sanzioni mirate e ad altre misure politiche. Laddove adotterà tali misure, non soltanto manterrà, ma rafforzerà il suo sostegno alla società civile. Nell'applicazione di questo approccio più differenziato, l'UE manterrà aperti i canali di dialogo con i governi, la società civile e le altre parti interessate. Allo stesso tempo, e in conformità con il principio della responsabilità comune, l'UE garantirà che le sue risorse siano utilizzate a sostegno degli obiettivi fondamentali della PEV.

Le risorse che l'UE e i suoi partner internazionali stanno attivando a sostegno delle transizioni alla democrazia nel vicinato devono coprire sia le necessità immediate e urgenti che i bisogni nel medio e lungo periodo.

1. SOSTENERE I PROGRESSI VERSO LA DEMOCRAZIA A TUTTI GLI EFFETTI

L'UE intende:

- adeguare il livello del sostegno dell'UE a favore dei partner in base ai progressi compiuti relativamente alle riforme politiche e alla costruzione di una democrazia a tutti gli effetti

1.1. Sostenere la “democrazia a tutti gli effetti”

Una democrazia funzionante, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto sono pilastri fondamentali del partenariato dell'UE con i suoi vicini. Non vi è un modello precostituito, né una formula preconfezionata di riforma politica. Se le modalità con cui le riforme vengono

attuare nei diversi paesi variano, la costruzione di una **democrazia a tutti gli effetti e sostenibile** presenta diversi elementi comuni che richiedono un impegno deciso e duraturo da parte dei governi. Tra questi:

- elezioni libere ed eque;
- la libertà di associazione, di espressione e di riunione nonché stampa e mezzi d'informazione liberi;
- lo Stato di diritto amministrato da una magistratura indipendente e il diritto al giusto processo;
- la lotta contro la corruzione;
- la riforma del settore della sicurezza e dell'applicazione della legge (compresa la polizia) e l'assunzione di un controllo democratico sulle forze armate e di sicurezza.

Una riforma basata su questi elementi non soltanto rafforzerà la democrazia, ma contribuirà a creare le condizioni per una crescita economica sostenibile e inclusiva, promuovendo gli scambi e gli investimenti. Sono questi i punti di riferimento in base ai quali l'UE valuterà i progressi e adatterà i livelli di sostegno.

1.2. Un partenariato con le società

L'UE intende:

- istituire partenariati in ciascuno dei paesi vicini e rendere il sostegno dell'UE più accessibile alle organizzazioni della società civile attraverso un apposito strumento per la società civile
- sostenere la creazione di un Fondo europeo per la democrazia per aiutare partiti politici, ONG non registrate, sindacati e altre parti sociali
- promuovere la libertà dei mezzi d'informazione, sostenendo l'accesso senza restrizioni a Internet e all'uso delle tecnologie delle comunicazioni elettroniche da parte delle organizzazioni della società civile
- potenziare i dialoghi sui diritti umani.

Una società civile vivace consente ai cittadini di esprimere le loro preoccupazioni, contribuire all'elaborazione delle politiche e chiedere conto ai governi. Inoltre contribuisce ad assicurare una crescita economica più inclusiva. L'elemento fondamentale per poter concretizzare tutto ciò è la garanzia delle libertà di espressione, associazione e riunione. Un'altra sfida è favorire l'emergere di partiti politici democratici che riflettano la vasta gamma di pareri e posizioni presenti nella società, affinché possano competere per conquistare peso politico e sostegno popolare. Questa esigenza di sviluppare la società civile e il pluralismo è presente in tutto il vicinato, ma è particolarmente sentita nei paesi impegnati in un rapido cambiamento politico o dove i regimi politici repressivi continuano a soffocare il pluralismo e la diversità.

Per risolvere questa situazione e sostenere i soggetti politici che lottano per il cambiamento democratico nei loro paesi (in particolare i partiti politici, le ONG non registrate, i sindacati e le altre parti sociali), l'Alto Rappresentante e la Commissione sostengono la creazione di un **Fondo europeo per la democrazia**³ che avrà il compito di conferire maggiore peso e

³ Pur essendo diversi da quelli degli altri strumenti di democratizzazione, gli obiettivi e le modalità di gestione e finanziarie del fondo saranno applicati al fine di rafforzare le sinergie e la coerenza.

coerenza agli sforzi dell'UE, degli Stati membri e di diverse altre grandi fondazioni politiche europee già attive in questo settore.

La società civile svolge un ruolo centrale nel promuovere i diritti delle donne, maggiore giustizia sociale e rispetto per le minoranze, nonché la tutela dell'ambiente e l'efficienza nell'impiego delle risorse. L'UE promuoverà questo ruolo politico rafforzato per i soggetti non statali attraverso un partenariato con le società, aiutando le OSC a sviluppare la loro capacità di difesa dei diritti della popolazione e la loro facoltà di monitorare le riforme, nonché il loro ruolo nell'attuazione e valutazione dei programmi dell'UE. Le delegazioni dell'UE presenti nei diversi paesi si sforzeranno di riunire i governi e la società civile dei paesi partner in un dialogo strutturato su settori chiave della nostra cooperazione. I finanziamenti dell'UE per tali azioni potrebbero essere assicurati istituendo un apposito **strumento della società civile** per il vicinato.

La libertà di stampa e il libero accesso all'informazione sono elementi cardine di una democrazia funzionante. Le reti sociali e le nuove tecnologie svolgono un ruolo significativo nel promuovere il cambiamento democratico. Il sostegno dell'UE è già accessibile attraverso lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Altri strumenti possono essere elaborati per consentire all'UE, nei casi opportuni, di aiutare le organizzazioni della società civile o i singoli cittadini ad avere un accesso senza restrizioni ad Internet e ad altre forme di tecnologie delle comunicazioni elettroniche, nonché ai mezzi d'informazione indipendenti nella stampa, nella radio e nella televisione.

Essenziale è l'impegno sui **diritti umani e le libertà fondamentali** attraverso trattati multilaterali e accordi bilaterali. Tuttavia, tali impegni non sempre vanno di pari passo con l'azione concreta. Alla base del nostro partenariato dovrebbe esservi la ratifica di tutti gli strumenti internazionali e regionali in materia, oltre che il pieno rispetto di quanto ivi disposto. Ciò include anche un forte impegno a promuovere la parità di genere, conformemente al ruolo accresciuto che ancora una volta le donne hanno avuto nei recenti avvenimenti nel sud, la lotta contro ogni forma di discriminazione, il rispetto della libertà religiosa e la tutela dei diritti dei rifugiati e dei beneficiari di una protezione internazionale. Il rafforzamento dei **dialoghi sui diritti umani** consentirà di verificare l'osservanza degli impegni in questo ambito, anche per quanto attiene ai casi di violazioni dei diritti umani. Per promuovere il rispetto degli impegni potrebbe risultare utile anche potenziare la cooperazione con il Consiglio d'Europa.

I **parlamenti** possono creare legami tra le nostre società. L'assemblea parlamentare EuroNest (assemblea congiunta del Parlamento europeo e delle controparti dai paesi del Partenariato orientale), l'Assemblea parlamentare euromediterranea e i comitati parlamentari congiunti tra il Parlamento europeo e i parlamenti dei paesi partner costituiscono altrettante sedi importanti di dialogo e di comprensione reciproca tra i responsabili politici. I parlamentari possono dare un contributo significativo per intensificare gli sforzi di riforma e verificare gli impegni nei piani d'azione PEV di ciascun paese, anche per quanto riguarda le principali questioni politiche e quelle relative ai diritti umani.

1.3. Intensificare la nostra cooperazione sulle politiche e la sicurezza

L'UE intende:

- rafforzare l'impegno dell'UE nella risoluzione dei conflitti di lungo periodo
- fare un uso comune della politica estera e di sicurezza comune e degli altri strumenti

dell'UE

- promuovere un'azione congiunta con i partner della politica europea di vicinato nelle sedi internazionali sulle questioni fondamentali della sicurezza

Il trattato di Lisbona offre all'UE un'opportunità preziosa di diventare un attore più efficace. Questo è fondamentale nel vicinato più che in qualsiasi altro ambito. Tuttavia, per essere all'altezza della sfida, occorre che le politiche dell'UE e degli Stati membri siano allineate ben più che in passato, per trasmettere il messaggio comune e la coerenza che daranno efficacia alle nostre azioni. Gli strumenti e le politiche dell'UE saranno efficaci soltanto se adeguatamente sostenute dalle politiche degli Stati membri. La strada della "ordinaria amministrazione" non è più percorribile, se vogliamo rendere il nostro vicinato uno spazio sicuro e tutelare i nostri interessi.

La persistenza dei conflitti protratti che interessano diversi paesi partner è una grave minaccia alla sicurezza dell'intera regione. Gli interessi geopolitici, economici e di sicurezza dell'UE sono toccati direttamente dall'instabilità persistente. Il conflitto israelo-palestinese e gli altri conflitti nel Medio Oriente, nel Caucaso meridionale, nella Repubblica di Moldova e nel Sahara occidentale continuano a gravare su ampie fasce di popolazione, alimentano la radicalizzazione e assorbono considerevoli risorse locali e internazionali, oltre che fare da freno alle riforme.

L'UE si è già attivata per cercare di risolvere un certo numero di questi conflitti. L'UE fa parte del Quartetto sul Medio Oriente ed è copresidente dei "colloqui di Ginevra" per la pace e la sicurezza in Georgia. Partecipa in veste di osservatore ai colloqui "5+2" sul conflitto transnistriano nella Repubblica di Moldova. Sarebbe pronta ad intensificare il suo impegno in quadri in cui non è ancora rappresentata, come nel Gruppo di Minsk dell'OCSE sul conflitto nel Nagorno-Karabakh. L'UE intende dare un sostegno accresciuto alle misure per la creazione di fiducia e l'assistenza sul campo nei territori secessionisti, agli sforzi internazionali e alle strutture relative ai conflitti e all'attuazione delle risoluzioni, quando si arriva a quella fase. Continuerà inoltre ad opporsi ai cambiamenti di confine ottenuti attraverso l'uso della forza militare. Molti degli strumenti che utilizziamo nell'intero vicinato per promuovere l'integrazione economica e la cooperazione settoriale potrebbero inoltre essere attivati per sostenere la creazione di fiducia e gli obiettivi riguardanti la risoluzione dei conflitti. L'UE è altresì pronta a delineare, insieme alle competenti organizzazioni internazionali e ai principali partner, scenari di ricostruzione post-conflitto che potrebbero incoraggiare la risoluzione dei conflitti indicando i vantaggi tangibili delle risoluzioni pacifiche.

Laddove l'UE è già operativa sul campo, ad esempio con la missione UE di monitoraggio in Georgia, la missione UE di assistenza alle frontiere nella Repubblica di Moldova/Ucraina o la missione di polizia e la missione UE Rafah di assistenza alle frontiere nei territori palestinesi occupati, saranno intrapresi ulteriori passi per sfruttare le sinergie tra questa presenza operativa e gli sforzi per promuovere le riforme. In particolare, laddove opportuno, l'UE si offrirà di sostenere gli sforzi dei paesi partner per riformare i loro settori della giustizia e della sicurezza attraverso missioni sullo Stato di diritto o altri strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che riterranno utili.

In una prospettiva più ampia oltre alla risoluzione dei conflitti, l'UE si avvarrà pienamente delle disposizioni del trattato di Lisbona per affrontare altre preoccupazioni in materia di sicurezza e interessi comuni specifici, ad esempio la sicurezza energetica e delle risorse, il cambiamento climatico, la non proliferazione, la lotta contro il terrorismo internazionale e la

criminalità organizzata transfrontaliera, nonché la lotta contro gli stupefacenti. Essa s'impegnerà con i paesi partner della PEV a intraprendere azioni comuni nelle sedi internazionali (ONU, conferenze internazionali) sulle questioni relative alla PESC, nonché su altre questioni di portata globale.

2. PROMUOVERE UNO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE SOSTENIBILE

L'UE intende:

- sostenere l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di assicurare una crescita più solida, sostenibile e inclusiva, lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese e la creazione di posti di lavoro
- rafforzare la cooperazione industriale e sostenere il miglioramento del contesto imprenditoriale
- aiutare ad organizzare eventi per promuovere gli investimenti
- promuovere gli investimenti diretti delle PMI europee e il microcredito
- basarsi sui programmi pilota di sviluppo regionale per affrontare le disparità economiche tra regioni
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- intensificare il dialogo sulla politica macroeconomica con i partner che attuano le riforme economiche più avanzate
- aumentare l'efficacia dell'assistenza macrofinanziaria razionalizzandone il processo decisionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

2.1. Crescita economica sostenibile e creazione di posti di lavoro

Le sfide economiche e sociali nel nostro vicinato sono immense. In diversi paesi della regione la povertà è diffusa, la speranza di vita è spesso bassa, la disoccupazione giovanile è elevata e la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica è scarsa. Il capitale naturale viene eroso, mentre il rialzo dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia ha ripercussioni serie in tutto il vicinato. La maggior parte dei paesi partner presenta economie deboli e scarsamente diversificate, che rimangono vulnerabili di fronte agli shock economici esterni. Gli obiettivi immediati sono quindi la creazione di posti di lavoro, il potenziamento della crescita, il miglioramento della protezione sociale e il rilancio dei settori colpiti dalle crisi recenti (come il turismo). Affrontare queste sfide è fondamentale per garantire la sostenibilità delle riforme politiche e può contribuire altresì alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio. Scarsa crescita, disoccupazione in aumento e divario sempre più grande tra ricchi e poveri sono elementi che rischiano di alimentare l'instabilità.

La PEV continuerà a incoraggiare l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di garantire una crescita più solida e inclusiva, anche sostenendo gli sforzi per migliorare il contesto imprenditoriale, come semplificare le procedure e venire incontro alle esigenze delle

piccole e medie imprese, e per promuovere l'occupabilità. Gli sforzi dei paesi partner per rafforzare il rispetto dello Stato di diritto e contrastare la corruzione avranno riflessi positivi sul clima imprenditoriale, agevolando gli investimenti esteri diretti e il trasferimento di tecnologia, che a loro volta stimolano l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. L'UE accorderà un'attenzione particolare alla sfida che si pone ai paesi che emergono dal cambiamento politico, aiutando ad organizzare iniziative come le **conferenze degli investitori** per chiarire le priorità nazionali d'investimento e indurre fiducia negli investitori. Un segnale forte per gli investitori e gli operatori commerciali consisterebbe nel **rafforzare il regime di protezione degli investimenti**. La Commissione esaminerà le possibilità per garantire certezza giuridica agli investitori nei paesi del vicinato.

Onde fornire un sostegno aggiuntivo alle PMI, la Commissione discuterà inoltre con la BEI e le altre parti interessate il possibile ruolo del **Fondo europeo per gli investimenti**⁴ nei paesi partner ed esaminerà misure, comprese le **garanzie**, per promuovere gli investimenti diretti da parte delle PMI dell'UE e il microcredito.

La Commissione può contribuire anche ad affrontare l'elevata disoccupazione e povertà attraverso **programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale**, nonché programmi pilota di sviluppo regionale, sfruttando la vasta esperienza maturata dall'UE in questo settore⁵.

I **programmi di sviluppo regionale** possono contribuire ad affrontare gli squilibri economici e le disparità tra regioni, che compromettono la capacità dell'economia di un paese nel suo insieme. I programmi pilota in corso aiuteranno i membri del Partenariato orientale a individuare le strutture e attività adeguate per affrontare queste sfide all'interno dei loro territori e, se del caso, in senso transfrontaliero con i loro vicini della regione. Per il vicinato meridionale si esaminerà la possibilità di adottare un'impostazione analoga.

Il dialogo sulle politiche proseguirà e verterà sulla governance macroeconomica e la sostenibilità di bilancio. Tale **dialogo macroeconomico** sarà maggiore con i partner che più s'impegnano nella loro integrazione economica con l'UE e si fonderà sul riesame delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali essenziali. A ciò si accompagnerà un dialogo rafforzato sulle **politiche occupazionali e sociali**.

Lo **strumento di assistenza macrofinanziaria** (AMF) può essere attivato per aiutare i paesi partner ad affrontare le difficoltà a breve termine relative alla bilancia dei pagamenti. A breve termine, ciò interessa soprattutto quanti si occupano degli effetti economici e sociali immediati dei recenti cambiamenti politici. La Commissione proporrà un regolamento quadro per rendere più efficiente il processo decisionale relativo alle dotazioni di AMF, rendere più trasparente la base giuridica di questo strumento e precisare meglio alcuni dei suoi criteri.

2.2. Rinsaldare le relazioni commerciali

L'UE intende:

⁴ Il FEI possiede un'esperienza specifica come fornitore di finanziamenti di rischio alle piccole e medie imprese (PMI) nell'UE e nei paesi dell'allargamento, oltre che una vasta rete di contatti commerciali. È quindi altamente competente per promuovere gli investimenti delle PMI dell'UE nei paesi partner.

⁵ La portata del Programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (ENPARD) di cui alla comunicazione relativa a un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale" - COM(2011) 200 – sarà ampliata per includere il vicinato orientale.

- negoziare zone di libero scambio globali e approfondite con i partner che ne hanno la capacità e la volontà
- sviluppare ulteriormente le concessioni commerciali, particolarmente nei settori che hanno maggiori probabilità di dare un impulso immediato alle economie dei paesi partner

La maggior parte dei nostri vicini fa affidamento sull'UE come principale mercato delle esportazioni e fonte d'importazioni. Gli scambi di beni e servizi sono uno strumento efficace per stimolare la crescita economica, migliorare la competitività e sostenere la ripresa economica. È quindi fondamentale instaurare con ognuno di essi regimi commerciali ambiziosi e reciprocamente vantaggiosi, ritagliati sulle loro esigenze e capacità economiche.

Lo strumento principale per sviluppare relazioni commerciali più strette è la **zona di libero scambio globale e approfondita** (DCFTA). Le DCFTA prevedono lo smantellamento graduale delle barriere commerciali e mirano alla convergenza normativa nei settori che incidono sugli scambi, in particolare le norme sanitarie e fitosanitarie, il benessere degli animali, le procedure doganali e frontaliere, la concorrenza e gli appalti pubblici. Esse sono volutamente dinamiche per tenersi al passo con gli sviluppi normativi nel mercato interno dell'UE. Per i partner più avanzati, una DCFTA può condurre ad una graduale integrazione economica con il mercato interno dell'UE. Attraverso il progressivo ravvicinamento delle norme e delle prassi dell'UE, le DCFTA comportano un forte impegno ad attuare riforme complesse e di ampia portata, il che richiede una solida capacità istituzionale. Le riforme possono essere politicamente delicate e comportano la partecipazione della comunità imprenditoriale e di altre parti interessate. Per poter avviare negoziati, i paesi partner devono essere membri dell'OMC e mettere in pratica le principali raccomandazioni rivolte loro così da rispettare poi gli impegni che ne conseguono. Inoltre, devono aver compiuto progressi sufficienti sul terreno dei valori e dei principi comuni.

Le relazioni commerciali si basano prevalentemente su un'impostazione bilaterale tra l'UE e ciascun partner. In questo modo i paesi più avanzati possono progredire più speditamente, in linea anche con il principio della differenziazione. Questo principio è coerente anche con la visione a lungo termine di una comunità economica emergente tra l'UE e i suoi partner PEV⁶. L'integrazione economica regionale è importante per stimolare gli scambi commerciali tra partner e sviluppare reti commerciali più ampie. Nel lungo periodo, una simile comunità si fonderebbe su un quadro normativo comune e su un migliore accesso al mercato per beni e servizi tra i partner PEV e l'UE. Una simile impostazione potrebbe prevedere l'ingresso nel **settore non regolamentato del mercato interno delle merci** per i partner che hanno una magistratura indipendente pienamente funzionante, un'amministrazione pubblica efficiente e hanno fatto progressi significativi nell'eliminazione della corruzione. Questo passo sarebbe possibile solo nei paesi partecipanti con un grado sufficiente di affidabilità amministrativa e giuridica.

Più a breve termine, per i partner che non fossero disposti o pronti a impegnarsi in negoziati sulla DCFTA, possono essere prese altre misure per incrementare e agevolare gli scambi. In considerazione delle circostanze e del grado di ambizione di ciascun paese partner, l'UE cercherà di ampliare le **concessioni commerciali** nel quadro degli accordi esistenti o in corso, specie nei settori che meglio possono spingere le economie dei partner, accettando anche

⁶ Vedasi COM(2006) 726 del 4.12.2006, Sullo sviluppo della politica europea di vicinato.

un'asimmetria nel ritmo della liberalizzazione per tener conto delle circostanze di ciascun paese partner. È possibile migliorare l'accesso dei beni al mercato mediante **accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali** (PECA), che permetteranno la libera circolazione dei prodotti industriali in specifici settori grazie al riconoscimento reciproco dei certificati di conformità. I PECA sono destinati a coprire tutti i settori in cui la legislazione è armonizzata a livello dell'UE. Un partner giunto in quella fase entrerebbe in realtà a far parte di una zona di libero scambio per i prodotti industriali tra l'UE, il SEE e la Turchia. Una stretta collaborazione con gli enti e le organizzazioni europei nei settori della standardizzazione, della valutazione della conformità e della metrologia può facilitare l'attuazione dei PECA. Per accelerare la preparazione dei PECA, la Commissione è disposta ad aumentare il sostegno tecnico fornito ai partner. Dovrebbero essere firmati PECA con la Tunisia e l'Egitto già nel 2011.

Possono essere fatti ulteriori progressi per incoraggiare i flussi commerciali tra paesi partner come pure con l'UE. La rapida attuazione della nuova Convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee sarà un fattore importante per i partner del sud. La Commissione esaminerà come estendere la Convenzione ad altri partner PEV e formulerà opportune proposte.

L'UE continuerà a sostenere le riforme per aiutare i partner a costruire le loro capacità, **fornendo competenze specifiche nel settore pubblico, anche attraverso** programmi globali di sviluppo istituzionale o altri meccanismi quali i gemellaggi o il TAIEX⁷. Si aiuteranno in tal modo i partner a rispettare le norme in materia di sicurezza alimentare, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali, aumentandone quindi il potenziale di esportazione. Analogamente, per aiutare i settori agricoli ad ammodernarsi, l'UE metterà a disposizione programmi di sviluppo rurale onde migliorare anche la qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

2.3. Intensificare la cooperazione settoriale

L'UE intende:

- rafforzare la cooperazione settoriale, con particolare riguardo alla conoscenza e all'innovazione, al cambiamento climatico e all'ambiente, all'energia, ai trasporti e alla tecnologia
- agevolare la partecipazione dei paesi partner alle attività di determinate agenzie e programmi dell'UE

Una maggiore collaborazione è possibile in tutti i settori attinenti al mercato interno: politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, statistiche, diritto societario, ricerca e sviluppo tecnologico, politica marittima, turismo, spazio e altri ancora. La cooperazione e lo scambio saranno accelerati significativamente, secondo il concetto di "more for more", nei seguenti settori:

⁷ Il TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio d'informazioni gestito dai servizi della Commissione. Il TAIEX fornisce sostegno ai paesi partner in materia di ravvicinamento, applicazione e attuazione della normativa UE. Si tratta di uno strumento principalmente imperniato sulla domanda, che agevola la messa a disposizione di competenze personalizzate per affrontare i problemi in tempi rapidi: http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taieux/index_en.htm

- L'UE proporrà ai partner vicini di attivarsi insieme per sviluppare uno **Spazio comune di conoscenza e innovazione**. Verrebbero così raggruppati diversi capitoli della cooperazione già in atto: dialogo politico, sviluppo istituzionale nazionale e regionale, cooperazione nella ricerca e nell'innovazione e maggiori opportunità di mobilità per studenti, ricercatori e accademici. In parallelo, si procederà ad ampliare la collaborazione nei settori dell'**istruzione superiore**, attraverso un sostegno più deciso alla **mobilità degli studenti e del personale accademico** nel quadro di partenariati universitari (nell'ambito di Erasmus Mundus) e una **collaborazione strutturata per la modernizzazione universitaria (nell'ambito di Tempus)**.
- L'UE si unirà agli sforzi dei suoi vicini sul **cambiamento climatico**, intensificando la collaborazione per affrontare lo sviluppo a basse emissioni di carbonio e migliorare la resilienza all'impatto dei cambiamenti climatici (adattamento) onde attuare l'accordo di Cancún e fare passi avanti verso un regime mondiale generale in materia di clima. L'UE e i paesi partner dovrebbero inoltre puntare ad innalzare il livello della **protezione ambientale**⁸ al fine di applicare norme più rigorose in materia di qualità dell'aria e dell'acqua, una migliore governance ambientale, una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse e la tutela della biodiversità e degli ecosistemi nonché sostenere i necessari investimenti infrastrutturali.
- La cooperazione nel settore dell'**energia** sarà potenziata attraverso un più intenso dialogo politico in materia di energia, nell'ottica di ampliare l'integrazione del mercato e migliorare la sicurezza in campo energetico sulla base di **quadri normativi** convergenti, anche per quanto riguarda le norme sulla sicurezza e l'ambiente, l'elaborazione di nuovi partenariati sulle risorse energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica, nonché la sicurezza nucleare. Nel medio periodo, questa cooperazione potrebbe portare ad un ampliamento del trattato che istituisce la Comunità dell'energia per accogliervi i vicini che non ne fanno ancora parte oppure, basandosi su questa esperienza, dare vita ad una nuova "Comunità UE-Mediterraneo meridionale dell'energia".
- La Commissione proporrà un nuovo quadro per la cooperazione nel settore dei **trasporti** ai fini di una più stretta integrazione dei mercati del settore, in particolare allargando le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) ai paesi partner, affrontando le strozzature amministrative con particolare attenzione alle questioni relative alla sicurezza (comprese la gestione del traffico aereo e ferroviario e i trasporti marittimi) e migliorando la cooperazione con le diverse agenzie UE dei trasporti.
- La Commissione sostiene altresì un'impostazione e una cooperazione più strategiche in tema di **affari marittimi**, onde migliorare la cooperazione in tutti i settori marittimi e permettere uno sviluppo economico sostenibile.
- I recenti avvenimenti nei paesi del Mediterraneo meridionale hanno messo in luce l'importanza delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** quali strumenti di cambiamento politico e sociale. La cooperazione con i paesi partner sarà quindi intensificata per sostenere lo sviluppo di un'economia digitale, utilizzando le TIC per fronteggiare le sfide nazionali e globali.

⁸ Nella sua comunicazione sull'iniziativa Europa 2020 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" COM(2011)21, la Commissione ha sottolineato la necessità di una stretta cooperazione con i principali partner, compresi quelli nel vicinato.

Infine, l'UE agevolerà ancora di più la partecipazione dei paesi partner all'attività delle **agenzie e dei programmi dell'UE** ai quali essi possono accedere⁹. Questa possibilità, disponibile da alcuni anni, ha portato ad un certo grado di cooperazione in settori come il controllo sugli stupefacenti o la sicurezza aerea. La Commissione elaborerà un elenco di programmi ai quali i partner possono partecipare in via prioritaria, con particolare riguardo a quelli che offrono opportunità per i giovani e i contatti interpersonali. Inoltre aiuterà i paesi partner a rispettare i requisiti legislativi necessari per partecipare alle agenzie dell'UE e presterà aiuto per coprire alcuni dei costi connessi alla partecipazione.

2.4. Migrazione e mobilità

L'UE intende:

- portare avanti il processo di facilitazione del visto per partner PEV selezionati e il processo di liberalizzazione del visto per quelli più progrediti
- sviluppare gli attuali partenariati per la mobilità e crearne di nuovi
- aiutare gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal codice UE dei visti

La mobilità e i contatti interpersonali, di fondamentale importanza per promuovere la comprensione reciproca e lo sviluppo economico, sono indispensabili sia per il commercio, specialmente nel settore dei servizi, che per gli scambi di idee, la diffusione dell'innovazione, la gestione delle questioni occupazionali e sociali e la creazione di solide relazioni tra imprese, università e organizzazioni della società civile.

La mobilità dei lavoratori è uno dei settori che possono trarre vantaggio dalla complementarità tra l'UE e i suoi vicini. L'invecchiamento della popolazione attiva in atto nell'UE provocherà inevitabilmente una carenza di manodopera in settori specifici, a cui è possibile ovviare ricorrendo ai lavoratori giovani, capaci e con un buon livello di istruzione provenienti dai paesi vicini. L'UE è consapevole che i suoi tentativi di attirare questi talenti comportano il rischio di una fuga di cervelli che potrebbe richiedere l'adozione di misure supplementari volte ad attenuare tale rischio.

I paesi partner sono inoltre importanti paesi di origine e di transito per i migranti irregolari. Collaborare per combattere la migrazione irregolare è fondamentale per attenuare le sofferenze umane e la diminuzione della sicurezza associate a tale fenomeno. La cooperazione in questo campo sarà una delle condizioni alla base dei partenariati per la mobilità.

La PEV intende definire una strategia reciprocamente vantaggiosa in cui lo sviluppo economico nei paesi partner e nell'UE proceda di pari passo con una migrazione legale ben gestita, lo sviluppo della capacità in materia di gestione delle frontiere e di asilo e una cooperazione più efficace tra organi di contrasto. Questa strategia è in linea con i tre pilastri dell'approccio globale dell'UE e con la comunicazione sulla migrazione di recente adozione¹⁰: organizzare meglio la migrazione legale, massimizzare gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo e potenziare lo sviluppo delle capacità di gestire le frontiere e la

⁹ COM(2006) 724 del 4.12.2006.

¹⁰ COM(2011) 248 definitivo del 4.5.2011.

migrazione. La promozione e il rispetto dei diritti dei migranti sono parte integrante di questo approccio.

I **partenariati per la mobilità** costituiscono quadri generali per garantire che la circolazione delle persone tra l'UE e un paese terzo sia gestita correttamente e inglobano tutte le misure atte a garantire che la mobilità sia reciprocamente vantaggiosa. Tali partenariati agevolano l'accesso ai canali migratori legali e rafforzano la capacità di gestire le frontiere e la migrazione irregolare. Nel loro ambito possono essere prese iniziative volte ad aiutare i paesi partner a istituire o migliorare la gestione della migrazione dei lavoratori, anche attraverso l'assunzione, la formazione professionale e linguistica, lo sviluppo e il riconoscimento delle competenze, il rientro dei migranti e il loro reinserimento¹¹. Nell'intento di migliorare la mobilità dei cittadini tra i paesi partner e l'UE, in particolare per studenti, ricercatori e uomini d'affari, la Commissione invita gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal **codice UE dei visti**. La Commissione rifletterà su come sostenerli in questo processo e monitorarne l'attuazione. In tale contesto, va sottolineata la possibilità di rinunciare ai diritti di rilascio e di rilasciare visti d'ingresso multipli alle suddette categorie di richiedenti.

Per quanto riguarda i nostri vicini, a tutt'oggi sono stati instaurati partenariati per la mobilità con la Repubblica di Moldova e la Georgia. La Commissione ritiene che diversi paesi del nostro vicinato possano essere validi candidati per questo tipo di partenariati. La Commissione si adopererà per portare a termine i negoziati con l'Armenia e preparare l'avvio di negoziati, ad esempio, con il Marocco, la Tunisia e l'Egitto¹².

L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei piani d'azione per la liberalizzazione del visto. Oltre agli accordi di facilitazione del visto e di riammissione in vigore o in fase di elaborazione con i paesi del Partenariato orientale, l'UE dovrebbe cercare di concludere accordi di facilitazione del visto, parallelamente ad accordi di riammissione, con i paesi partner del Sud. Tutti questi accordi richiederanno una cooperazione con l'UE in materia di migrazione, mobilità e sicurezza. Dovranno essere adottate misure specifiche per prevenire la migrazione irregolare, gestire efficacemente le frontiere di questi paesi, garantire la sicurezza dei documenti e lottare contro la criminalità organizzata, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. In un'ottica a lungo termine dovrebbero essere prese in considerazione, caso per caso, misure graduali verso la liberalizzazione del visto laddove esistano i presupposti per una mobilità sicura e ben gestita.

In materia di **asilo**, l'UE contribuirà a rafforzare la protezione internazionale nella regione proseguendo l'attuazione del programma di protezione regionale per la Bielorussia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina e, se le circostanze lo consentiranno, darà inizio all'attuazione del programma per l'Egitto, la Libia e la Tunisia. Saranno sostenute anche altre iniziative in questo ambito attuate singolarmente dai partner PEV. Il reinsediamento dei rifugiati nell'UE deve fare parte integrante dell'azione dell'UE a sostegno dei paesi vicini che registrano flussi consistenti di rifugiati.

¹¹ La Commissione finanzia lo sviluppo delle capacità nell'ambito dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI).

¹² In linea con la comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza - COM(2011)292/3.

3. ISTITUIRE PARTENARIATI REGIONALI EFFICACI NELL'AMBITO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Pur nella piena consapevolezza della diversità dei paesi vicini, l'UE offre un partenariato a ciascuno di essi nell'ambito di una politica unica, basata sulla responsabilità reciproca. Le dimensioni orientale e meridionale della PEV mirano a completare questa politica unica incentivando la cooperazione regionale, definendo sinergie regionali e proponendo risposte agli specifici problemi geografici, economici e sociali di ciascuna regione. A tale scopo ci si ispirerà alle politiche attuate in passato dall'UE nei confronti di queste regioni. Per quanto riguarda i paesi del sud, l'Unione per il Mediterraneo ha completato di recente quindici anni di cooperazione euromediterranea in tutti gli ambiti delle relazioni con questa regione. Negli ultimi due anni il Partenariato orientale ha dato un notevole impulso alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini orientali.

3.1. Potenziamento del Partenariato orientale

L'UE intende:

- attivarsi per la conclusione e l'attuazione degli accordi di associazione, anche per quanto riguarda le zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA)
- far progredire la democratizzazione
- portare avanti il processo di facilitazione e liberalizzazione del visto
- intensificare la cooperazione settoriale, segnatamente nel settore dello sviluppo rurale
- promuovere gli effetti positivi del Partenariato orientale per i cittadini
- collaborare maggiormente con la società civile e le parti sociali.

Oltre a rafforzare le relazioni reciproche con i paesi partner dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale, l'istituzione del Partenariato orientale ha contribuito ad avviare e consolidare un difficile processo di cambiamento. Nell'ultimo decennio la regione è globalmente progredita in termini di democrazia, a volte con cambiamenti di regime, ma deve tuttora affrontare sfide economiche considerevoli legate alla povertà, con forti differenze tra un paese e l'altro, e alla vulnerabilità ai fattori e alle influenze esterni.

Il grado di realizzazione degli elementi principali del Partenariato orientale (ad esempio, rispetto dei valori universali della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, impegno costante a livello di riforme e maggiore attenzione alla risoluzione dei conflitti di lunga durata) varia a seconda dei paesi partner. Alcuni di essi si stanno adoperando con inequivocabile impegno per sfruttare appieno le potenzialità del Partenariato, mentre altri hanno realizzato progressi limitati e discontinui. L'UE farà in modo che il Partenariato orientale rechi i massimi vantaggi ai partner i cui progressi e il cui impegno in termini di riforme democratiche raggiungono i livelli più elevati. Al tempo stesso, occorre modulare meglio gli strumenti del Partenariato orientale in funzione della situazione dei singoli paesi, tenendo conto dell'esperienza maturata con la prima fase dell'attuazione e individuando in particolare gli strumenti da utilizzare nel lungo periodo necessario per negoziare accordi di associazione complessi e di vasta portata.

Gli **accordi di associazione**, la maggior parte dei quali prevede anche zone di libero scambio globali e approfondite, offrono a ciascun paese del Partenariato orientale la possibilità di definire il proprio grado di ambizione in termini di integrazione e di riforme. Un impegno costante, integrato dal sostegno dell'UE, permetterà ai paesi partner di utilizzare l'accordo per raggiungere la convergenza normativa e istituzionale, ivi compreso l'allineamento con le leggi, le norme e gli standard dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno.

I negoziati sugli accordi di associazione iniziati con cinque paesi partner costituiscono una solida base politica per far progredire le relazioni tra le parti. Sono in corso i negoziati con l'Ucraina riguardanti una zona di libero scambio globale e approfondita nell'ambito dell'accordo di associazione, che verranno avviati anche con altri partner non appena soddisfatte le necessarie condizioni. Malgrado le loro dimensioni relativamente modeste, che limitano il volume degli scambi commerciali tra i paesi del Partenariato orientale e l'UE, le DCFTA sono assolutamente prioritarie per l'UE in quanto strumenti efficaci per rinsaldare i legami politici ed economici tra l'UE e i suoi vicini orientali. Il Partenariato orientale prevede anche programmi globali di sviluppo istituzionale per aiutare i paesi partner a dotarsi della capacità amministrativa necessaria onde attuare riforme approfondite. Completano quanto precede i programmi pilota di sviluppo regionale, lo strumento più recente creato dall'UE per aiutare i partner ad ovviare agli squilibri economici, sociali e regionali. Questi programmi aiuteranno i partner a porre in essere le strutture e le attività necessarie per affrontare le sfide regionali.

Alcuni paesi del Partenariato orientale attribuiscono notevole importanza alla propria identità europea e la popolazione è estremamente favorevole a un'intensificazione delle relazioni con l'UE. I valori su cui si fonda l'Unione europea, cioè libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, sono inoltre al centro del processo di associazione politica e di integrazione economica che offre il Partenariato orientale. Sono questi i valori sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, su cui si basano anche gli articoli 8 e 49 del trattato.

I contatti interpersonali sono un elemento importante del partenariato. L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei loro piani d'azione per la liberalizzazione del visto, che potrebbero fungere da modello per altri paesi del Partenariato orientale. Nel frattempo, i paesi del Partenariato orientale dovrebbero sfruttare appieno le opportunità offerte dalla facilitazione del visto.

I partner orientali hanno beneficiato di cinque **iniziative faro**¹³ in materia di gestione delle frontiere, sviluppo delle PMI, cooperazione nel settore dell'energia, protezione civile e governance ambientale. Ora questi programmi verranno adattati perché contribuiscano in modo più efficace al raggiungimento degli obiettivi bilaterali del partenariato. L'iniziativa faro per la gestione integrata delle frontiere, ad esempio, mira sempre più ad aiutare i partner a soddisfare le condizioni per la facilitazione e la liberalizzazione del visto. È importante accentuare la visibilità delle attività bilaterali e multilaterali del Partenariato orientale per illustrarne i vantaggi al grande pubblico. Per contribuire a rafforzare la solidarietà regionale, l'UE deve aumentare il proprio sostegno alla cooperazione subregionale, incentrata su temi specifici che interessano un numero più limitato di partner. Occorre utilizzare in modo più

¹³ Gestione integrata delle frontiere; piccole e medie imprese; mercati regionali dell'energia elettrica, efficienza energetica e fonti energetiche rinnovabili; prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'uomo; governance ambientale.

strategico il quadro multilaterale per far progredire le relazioni bilaterali tra i nostri partner, anche in materia di risoluzione dei conflitti.

In linea con la nuova impostazione della PEV, maggiormente incentrata sui collegamenti tra le società, l'UE promuoverà un dialogo più intenso con le parti interessate, ivi compreso con i parlamenti nell'ambito dell'assemblea EURONEST istituita dal Parlamento europeo, con i soggetti regionali in collaborazione con il Comitato delle regioni, con i dirigenti d'azienda in un forum imprenditoriale del Partenariato europeo e con la società civile e le parti sociali, avvalendosi del forum della società civile del Partenariato europeo e delle sue piattaforme nazionali.

La cooperazione nell'ambito del Partenariato orientale proseguirà con un dialogo strategico su temi quali:

- istruzione, gioventù e cultura: ampliamento della partecipazione a programmi quali Erasmus Mundus, Tempus, Gioventù in azione e gemellaggio elettronico (eTwinning); apertura ai paesi del Partenariato orientale dei futuri nuovi programmi dell'UE quali il programma per l'apprendimento permanente; follow-up del programma d'azione speciale Cultura 2009-10 e del programma Cultura del Partenariato orientale;
- trasporti: collegare le reti infrastrutturali dell'UE e dei suoi partner orientali;
- energia, ambiente e cambiamento climatico: dialogo più intenso, in seguito alla creazione del partenariato con l'Europa orientale per l'efficienza energetica e l'ambiente (E5P), e adesione dell'Ucraina e della Repubblica di Moldova al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia onde rafforzare la cooperazione sulla sicurezza energetica;
- condivisione delle conoscenze, ricerca e società dell'informazione: piena integrazione degli istituti di ricerca e di istruzione della regione nell'infrastruttura elettronica (ad esempio, la rete di dati paneuropea GÉANT per la messa in rete e l'infrastruttura EGI per le griglie e il calcolo distribuito);
- dogane e questioni relative all'applicazione della legge in base ai quadri strategici per la cooperazione doganale con l'Ucraina, la Repubblica di Moldova e la Bielorussia e cooperazione per la lotta contro il contrabbando;
- misure di sviluppo rurale (in linea con il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale);
- politiche occupazionali e sociali;
- giustizia, libertà e sicurezza, sulla base del piano d'azione del Partenariato orientale per la giustizia e gli affari interni che sarà presentato quest'anno nell'ambito del programma di Stoccolma¹⁴, compresi i partenariati per la mobilità;
- politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

¹⁴ Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM 2010/171):
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:IT:PDF>.

Gli Stati membri dell'UE, i paesi terzi e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si sono detti interessati a contribuire al conseguimento degli obiettivi del partenariato europeo e a sostenere progetti di importanza strategica. Si stanno mobilitando risorse supplementari provenienti dal Fondo investimenti per la politica di vicinato (NIF), dai partner bilaterali e dalle IFI, in particolare la BEI, la BERS e la Banca mondiale. Questo tipo di cooperazione va proseguita in modo dinamico, avvalendosi della creazione dello strumento per le PMI, dello strumento BEI per i partner orientali e del relativo fondo fiduciario per l'assistenza tecnica del Partenariato orientale, a cui l'UE e gli Stati membri sono invitati a contribuire.

Il gruppo di informazione e coordinamento del Partenariato orientale riunisce le IFI e i paesi terzi interessati al coordinamento dei donatori e, più in generale, allo sviluppo del Partenariato orientale, tra cui Canada, Giappone, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti. Questa cooperazione informale verrà intensificata conformemente agli interessi dei partner del Partenariato orientale.

Dopo il **secondo vertice del Partenariato orientale**, che si terrà a Varsavia nel settembre 2011, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante presenteranno una roadmap, basata sui risultati del vertice, per la futura attuazione del Partenariato orientale.

3.2. Dar vita al partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale

L'UE intende:

- avviare programmi globali di sviluppo istituzionale simili a quelli attuati con i partner orientali
- avviare un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità)
- rafforzare la cooperazione euromediterranea nel settore industriale
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- orientare l'Unione per il Mediterraneo verso progetti concreti che comportino chiari vantaggi per le popolazioni della regione mediterranea
- far progredire la cooperazione subregionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

La PEV deve dare una risposta ambiziosa ai cambiamenti fondamentali in atto nella regione del Mediterraneo meridionale. La comunicazione congiunta dell'8 marzo relativa a un *partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*¹⁵ contiene i primi elementi dell'offerta dell'UE di istituire un nuovo partenariato con i partner impegnati nella costruzione della democrazia e nell'attuazione di riforme ad ampio raggio. La presente comunicazione indica i tre assi principali lungo i quali l'UE intende sviluppare ulteriormente le relazioni con i partner mediterranei: trasformazione democratica e sviluppo istituzionale, un partenariato rafforzato con le persone, sviluppo economico sostenibile e

¹⁵ COM(2011) 200.

inclusivo. Il partenariato, che le diverse politiche e i diversi strumenti renderanno ampio e completo, sarà però chiaramente differenziato in funzione delle esigenze specifiche e del grado di ambizione di ciascun partner. L'UE ha già avviato un processo di rafforzamento delle relazioni con una serie di partner, in particolare mediante la concessione dello "status avanzato"¹⁶.

I partner che intendono istituire un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con l'UE devono fare progressi per quanto riguarda gli elementi chiave indicati alla sezione 1.1. La prospettiva a lungo termine per i nostri partner mediterranei più progrediti è una stretta associazione politica con l'UE e un'integrazione economica nel mercato interno. A breve termine, i partner che compiranno progressi in materia di riforme potranno avvalersi delle opzioni seguenti.

Per sostenere la trasformazione democratica, saranno istituiti **programmi globali di sviluppo istituzionale** simili a quelli attuati con i vicini orientali, che daranno un contributo considerevole, sotto forma di consulenza e sostegno finanziario, per sviluppare le capacità dei principali organi amministrativi (dogane, autorità di contrasto, giustizia) e saranno destinati in via prioritaria alle istituzioni più indispensabili per promuovere la democratizzazione.

Per costruire un **partenariato rafforzato con le persone**, la Commissione avvierà un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza, ad esempio con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità). Queste proposte vengono illustrate in modo più dettagliato nella comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza¹⁷. Per fornire maggiore sostegno ai giovani, saranno inoltre incentivate la cooperazione tra scuole (eTwinning), la mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus), la cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus) e la mobilità dei giovani (Gioventù in azione). Potrebbero anche essere promosse altre iniziative a livello culturale.

A breve termine, per promuovere uno **sviluppo economico sostenibile e inclusivo** l'UE intensificherà gli sforzi per potenziare le disposizioni commerciali degli accordi di associazione esistenti mediante la conclusione degli attuali negoziati sull'agricoltura, da un lato, e sui servizi e sul diritto di stabilimento, dall'altro. A determinati vicini del sud si darà inoltre la possibilità di avviare i preparativi per i negoziati sulle future DCFTA. Per accompagnare gli adeguamenti strutturali legati all'apertura del mercato e promuovere una crescita inclusiva, la Commissione finanzia programmi pilota di sviluppo agricolo e rurale nonché, avvalendosi dell'esperienza del Partenariato orientale, programmi pilota di sviluppo regionale.

La Commissione promuoverà la cooperazione industriale a livello euromediterraneo continuando ad applicare la Carta euromediterranea per le imprese, adattando la Carta alle esigenze delle PMI in linea con lo Small Business Act dell'UE, condividendo le buone

¹⁶ Lo status avanzato, subordinato alla corretta attuazione dei piani d'azione PEV, è stato concesso al Marocco nel 2008 e alla Giordania nel 2010 e potrebbe essere esteso ad altri paesi PEV del sud che registrano progressi sul piano delle riforme. A seconda del paese, lo status avanzato può comportare l'intensificazione della cooperazione a livello politico e di sicurezza, concessioni commerciali, una maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE e un sostegno finanziario supplementare a favore delle riforme. Lo status avanzato si basa su un nuovo piano d'azione, di più ampia portata.

¹⁷ COM (2011) 292/3.

pratiche e aprendo attività e reti nei settori prioritari (tessile, turismo, materie prime). Si intensificherà il dialogo sull'occupazione e sulla politica sociale e si promuoverà un dialogo sociale efficace, anche attraverso il Forum euromediterraneo per il dialogo sociale. La cooperazione normativa su scala regionale potrebbe agevolare gli scambi commerciali e migliorare il clima per gli investimenti. Anche lo sviluppo di una rete transmediterranea di trasporto multimodale che sia efficiente, sicura e sostenibile contribuirà ad uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo. La Commissione sta già lavorando con la BEI e con l'Organizzazione marittima internazionale per individuare azioni pilota atte a migliorare la cooperazione tra i settori marittimi nel Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo (UpM), che completa le relazioni bilaterali fra l'UE e i suoi partner, dovrebbe aumentare il suo potenziale di organizzare una cooperazione regionale efficace e orientata ai risultati. L'UpM garantisce inoltre il carattere inclusivo della cooperazione regionale nel Mediterraneo includendo, ad esempio, la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali. L'Alto Rappresentante e la Commissione sono pronti a svolgere un ruolo più incisivo all'interno dell'Unione per il Mediterraneo, in linea con il trattato di Lisbona. Per rilanciare l'UpM occorre passare a un approccio più pragmatico e basato su progetti. Il segretariato dell'UpM deve fungere da catalizzatore per coinvolgere gli Stati, la BEI, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato in progetti economici concreti di importanza strategica e fonte di occupazione, innovazione e crescita in tutta la regione. La partecipazione dei paesi partner a tali progetti potrebbe seguire il principio della geometria variabile, sulla base dei rispettivi bisogni e interessi. I cofinanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE a favore di progetti infrastrutturali specifici potrebbero essere erogati mediante il Fondo investimenti per la politica di vicinato. Nel contesto economico e politico attuale, si conferma la totale pertinenza dei progetti faro individuati in occasione del vertice di Parigi, in particolare il Piano solare mediterraneo, il disinquinamento del Mediterraneo o lo sviluppo delle autostrade marittime e terrestri e l'iniziativa per lo sviluppo delle imprese mediterranee. Per promuovere lo sviluppo sostenibile occorre attribuire maggiore priorità all'attuazione degli accordi regionali esistenti, come la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo.

Infine, la **cooperazione subregionale**, che coinvolge un minor numero di paesi vicini e si concentra su temi specifici, può recare vantaggi e creare maggiore solidarietà. Per far progredire la cooperazione subregionale nel Maghreb, ad esempio, si potrebbero promuovere ulteriormente le interconnessioni fisiche. Prossimamente l'UE presenterà proposte specifiche riguardanti, tra l'altro, i diversi modi di favorire l'eventuale apertura delle frontiere nella regione.

4. UN QUADRO STRATEGICO E PROGRAMMATICO SEMPLIFICATO E COERENTE

4.1. Definizione più chiara delle priorità mediante un orientamento politico più forte

L'UE intende:

- incentrare i piani d'azione PEV e l'assistenza dell'UE su un numero più limitato di priorità, sulla base di parametri di riferimento più precisi

Negli ultimi anni le relazioni bilaterali tra l'UE e ciascuno dei suoi vicini si sono andate rafforzando, con lo sviluppo di un dialogo stretto e intenso non solo sulle questioni politiche generali, ma su tutti gli aspetti specifici della nostra cooperazione. L'estrema intensità delle relazioni e il livello di impegno più elevato impongono di rafforzare in misura considerevole

il dialogo politico e la cooperazione. Il trattato di Lisbona offre all'Unione europea gli strumenti necessari per attuare politiche e programmi coerenti, inglobando gli aspetti della politica estera e di assistenza dell'UE che prima erano gestiti da istituzioni diverse.

I paesi partner e gli Stati membri concordano nel ritenere che il conferimento di una dimensione più sostanziale ai consigli di associazione consentirebbe discussioni più approfondite a livello politico. Il dialogo politico, tuttavia, non può limitarsi a discutere una volta all'anno in sede di consiglio di associazione: quando le circostanze lo richiedono, occorre prevedere occasioni d'incontro più frequenti e ad hoc. Un dialogo politico più stretto e costante è fondamentale onde far regnare la fiducia necessaria per affrontare le nostre sfide comuni. La Commissione intende inoltre intensificare il dialogo sulle politiche settoriali (energia, istruzione, giovani, migrazione, trasporti ecc.) con le controparti ministeriali dei paesi partner.

Pur mantenendo i **piani d'azione PEV** come quadro della nostra cooperazione generale, l'UE suggerirà ai partner di concentrarsi su un numero limitato di priorità a breve e medio termine, con parametri di riferimento più precisi e un calendario di attuazione più chiaro. L'UE adatterà di conseguenza le priorità della sua assistenza finanziaria. Quest'elenco di priorità determinerà il ritmo politico e aiuterà l'UE e ciascuno dei suoi vicini a ottenere risultati tangibili secondo un calendario stabilito di comune accordo, il che permetterà di collegare meglio gli obiettivi politici e la programmazione dell'assistenza. Su queste basi, sarà possibile semplificare i documenti di programmazione e concentrarsi sull'identificazione delle priorità del piano d'azione che richiedono un'assistenza particolare da parte dell'UE.

In sede di stesura del regolamento sul nuovo strumento europeo di vicinato, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, si cercherà di semplificare ulteriormente l'erogazione dell'assistenza finanziaria onde renderla più flessibile e mirata.

Parallelamente, l'UE continuerà a presentare relazioni annuali sui progressi in conformità dei piani d'azione. Le relazioni porranno maggiormente l'accento sulla democrazia. Col passare del tempo verrà inoltre rafforzato il collegamento tra i risultati valutati nelle relazioni, l'assistenza e l'entità del sostegno finanziario.

4.2. Finanziamenti

L'UE intende:

- riorientare i fondi previsti e programmati a titolo dell'ENPI e degli altri strumenti pertinenti di politica estera conferendo loro un carattere più mirato
- mettere a disposizione risorse supplementari superiori a 1 miliardo di euro fino al 2013 per soddisfare le necessità più impellenti dei nostri vicini
- mobilitare varie fonti per rafforzare il bilancio
- presentare rapidamente opportune proposte all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato, che si fonda sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorre stanziare **risorse supplementari che possono**

arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013 e che si aggiungono ai 5,700 miliardi di euro erogati per il 2011-2013 a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato. Nell'eventualità di nuove emergenze, si potrà attingere ai fondi del bilancio dell'UE destinati alla regione a titolo degli strumenti tematici e dei meccanismi di intervento in caso di crisi. Sarà fornito sostegno finanziario per rafforzare ulteriormente il partenariato con le persone nell'intera regione, promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, coprire il fabbisogno supplementare derivante dalla trasformazione democratica dei paesi partner, progredire verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio e finanziare le nuove iniziative scaturite dal presente riesame, in particolare per quanto riguarda il partenariato con le società e lo sviluppo rurale e regionale (cfr. sezioni 3.1 e 3.2). Questo comprende un importo di 250 milioni di euro, proveniente da rientri relativi a prestiti precedenti e operazioni con capitale di rischio, che sarà messo a disposizione del Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP) per promuovere la crescita e l'occupazione finanziando nuove operazioni e coprire il fabbisogno di finanziamento a lungo termine delle PMI. A tal fine, il Consiglio dovrebbe adottare la proposta di modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI presentata dalla Commissione.

Queste risorse supplementari saranno rese disponibili procedendo a riassegnazioni all'interno della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, utilizzando il margine non assegnato al di sotto del massimale di spesa nel 2012 e, nella misura necessaria, ricorrendo allo strumento di flessibilità. La Commissione presenterà prossimamente una lettera rettificativa del progetto di bilancio 2012.

La Commissione riflette attualmente sul modo migliore di tener conto della situazione globale dei paesi in termini di democrazia, responsabilità, Stato di diritto e sana gestione finanziaria nelle sue decisioni relative alle modalità di sostegno al bilancio e illustrerà il proprio approccio nella prossima comunicazione sul sostegno al bilancio. Questo dovrebbe garantire anche la flessibilità necessaria per modulare il livello e il tipo di sostegno in funzione dell'andamento delle riforme in ciascun paese partner.

4.3. Coinvolgere la BEI e la BERS

L'UE intende:

- ampliare le possibilità di erogazione di prestiti della BEI e della BERS, anche mediante l'estensione del mandato della BERS a partner meridionali selezionati.

Per sostenere i grandi progetti infrastrutturali che possono promuovere i collegamenti tra l'UE e i paesi vicini, favorire lo sviluppo e affrontare le principali sfide riguardanti l'energia, l'ambiente e i trasporti, è di fondamentale importanza che la Banca europea per gli investimenti e altre banche di sviluppo regionali quali la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo dispongano di risorse finanziarie sufficienti. La Commissione è favorevole al potenziamento del mandato esterno della BEI per i vicini orientali e meridionali e all'estensione del mandato della BERS a paesi selezionati del Mediterraneo meridionale. Ottimizzando i loro vantaggi comparativi la BEI e la BERS possono contribuire al conseguimento degli obiettivi politici dell'UE. Le operazioni della BERS nei paesi del Mediterraneo meridionale dovrebbero sostenere la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE senza dar luogo a un trasferimento di risorse da operazioni nel vicinato orientale dell'UE.

L'adozione del mandato esterno riveduto della BEI permetterebbe di aumentare i prestiti BEI garantiti dall'UE in tutti i paesi del nostro vicinato. In particolare, se il Consiglio approverà la dotazione supplementare di 1 miliardo di euro per i prestiti proposta dal Parlamento europeo, la BEI potrebbe erogare nel 2011-2013 quasi 6 miliardi di euro a favore dei paesi mediterranei. Si provvederà a mobilitare i fondi necessari (fino a 90 milioni di euro) per fornire garanzie di bilancio corrispondenti all'aumento dei prestiti BEI a favore della regione mediterranea.

4.4. Programmazione per il 2013 e oltre

L'UE intende:

- promuovere modalità più flessibili e semplificate per l'erogazione degli aiuti nell'ambito dello strumento che sostituirà l'attuale ENPI dopo il 2013;
- intensificare il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri, altre IFI chiave e i donatori bilaterali.

Nelle sue conclusioni del luglio 2010 sulla PEV il Consiglio ha riconosciuto “la necessità di accompagnare l'apertura del mercato, l'integrazione economica e la convergenza normativa nonché il processo di rafforzamento delle relazioni bilaterali, in tutto il vicinato, con il sostegno finanziario, l'assistenza tecnica e lo sviluppo di capacità appropriate”, indicando che sarebbe tornato “sulla questione del sostegno finanziario nel contesto delle discussioni sul prossimo quadro finanziario pluriennale”. La Commissione inserirà la sua concezione di una PEV rinnovata e i suoi obiettivi a medio termine nelle proposte relative al quadro finanziario pluriennale dell'UE post-2013¹⁸. La principale fonte di finanziamento, cioè il nuovo strumento europeo di vicinato (ENI), fornirà la maggior parte del sostegno finanziario destinato ai paesi partner, prevalentemente attraverso programmi di cooperazione bilaterale, regionale e transfrontaliera. L'entità dei relativi finanziamenti dovrà riflettere le ambizioni della PEV riveduta. Lo strumento dovrebbe essere caratterizzato da un'impostazione sempre più strategica, una maggiore differenziazione e flessibilità, condizioni più rigorose e incentivi per i paesi che ottengono i migliori risultati, rispecchiando le ambizioni di ciascun partenariato (ad esempio, negoziati sulle DCFTA). L'attuazione dell'assistenza UE potrebbe inoltre essere delegata sempre più ai paesi partner, ferme restando l'osservanza delle regole finanziarie dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari.

Per ottimizzare il sostegno esterno al programma di riforme concordato nell'ambito della PEV, l'UE intensificherà il coordinamento con gli Stati membri, gli altri donatori bilaterali, la BEI, la BERS e le istituzioni finanziarie internazionali. Questo obiettivo potrà essere realizzato mediante una programmazione congiunta, iniziative di cooperazione congiunte e il cofinanziamento di programmi e progetti. Per migliorare il coordinamento dell'assistenza dell'UE, il SEAE e i servizi della Commissione valuteranno la possibilità di varare programmazioni pilota congiunte con gli Stati membri interessati nei paesi del vicinato meridionale in cui è in atto una transizione democratica.

¹⁸ Le proposte della Commissione saranno presentate nei prossimi mesi.

CONCLUSIONI

Il nostro vicinato offre preziose possibilità d'integrazione e di cooperazione reciprocamente vantaggiose, come ad esempio una forza lavoro consistente ed altamente qualificata, ampi mercati ancora da sviluppare e soluzioni vantaggiose per tutti in materia di sicurezza energetica. La cooperazione con i nostri vicini è l'unico mezzo per fronteggiare le sfide e le minacce che non conoscono frontiere: il terrorismo, la migrazione irregolare, l'inquinamento dei mari e dei fiumi comuni. Grazie a questa cooperazione possiamo prendere le misure necessarie per eliminare le fonti d'instabilità e di conflitti nella regione.

Nell'ultimo decennio numerosi vicini, ad est come a sud, hanno intrapreso un percorso ambizioso di transizione e adesso hanno bisogno di aiuto per poter consolidare questi sviluppi. Altri paesi vicini, dove il processo è iniziato solo di recente, necessitano di un'assistenza urgente da parte nostra e possono beneficiare degli insegnamenti tratti da altri partner. È nell'interesse della stessa UE sostenere questi processi di trasformazione, lavorando fianco a fianco con i nostri vicini per radicare nel loro tessuto politico e sociale i valori e i principi fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, un'economia di mercato e uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

Il nuovo orientamento della PEV illustrato nella presente comunicazione rappresenta un passo in questa direzione. La Commissione e l'Alto Rappresentante invitano Consiglio e Parlamento europeo ad approvarne lo spirito di fondo e ad appoggiare le proposte concrete che esso avanza. Intendiamo adesso proseguire le consultazioni con i nostri vicini sul modo migliore per concretizzare questo nuovo orientamento in ciascun partenariato individuale.

Le sfide sono numerose e occorrerà del tempo per rispondere in modo esauriente a ciascuna di esse. Il traguardo cui puntiamo insieme è una zona democratica, prospera e stabile, nella quale oltre 800 milioni di persone possano vivere, lavorare e modellare il futuro del proprio paese, con la certezza che la loro libertà, la loro dignità e i loro diritti saranno rispettati.

SCHEMA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

1.1 Denominazione della proposta/iniziativa

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza: "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento"

1.2. Settori interessati nella struttura ABM/ABB¹⁹

Relazioni esterne

1.3. Natura della proposta/iniziativa

☐ La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**

☐ La proposta/iniziativa riguarda una **nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria**²⁰

☒ La proposta/iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**

☐ La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa

L'Europa nel mondo: avere il giusto peso sulla scena mondiale

1.4.2. Obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate

Attività ABM/ABB interessate

19.08 Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia

Obiettivi specifici connessi all'attività ABM

1. Creare condizioni più favorevoli a una stretta cooperazione tra l'UE e i suoi vicini e all'integrazione regionale e multilaterale.

2. Sostenere le riforme economiche e settoriali nei paesi del vicinato e promuovere una maggiore integrazione di questi paesi con l'UE e fra di loro.

¹⁹ ABM: Gestione per attività – ABB: Suddivisione per attività.

²⁰ A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

3. Promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto e contribuire alla risoluzione dei conflitti nei paesi vicini dell'UE.

1.4.3. Risultati ed effetti previsti

Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.

La revisione strategica della Politica europea di vicinato (PEV) che è stata intrapresa l'anno scorso ha evidenziato alcuni settori in cui è possibile rafforzare notevolmente la politica. Le rivoluzioni e le sollevazioni nel Mediterraneo meridionale e le grandi aspirazioni di cambiamento politico ed economico che le popolazioni di quei paesi hanno espresso rendono il sostegno dell'UE ancora più importante che in passato e rivelano ambiti in cui l'UE e i paesi partner possono e devono impegnarsi di più. Parimenti, l'UE rimane ferma nel suo impegno a sostenere continuamente i processi di democratizzazione e riforma nell'intero vicinato, a est come a sud.

La Comunicazione "Una risposta nuova a un vicinato in mutamento" delinea le proposte che scaturiscono dalla revisione strategica della PEV e in quel contesto precisa gli orientamenti nei confronti dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale attraverso l'attuazione continuata del Partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale, nel quadro del nuovo "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa". Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa", in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi del Mediterraneo meridionale.

Le nuove attività risultanti dal riesame possono essere raggruppate in tre componenti principali:

Componente 1. Trasformazione democratica e sviluppo istituzionale (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 3 – vedi sopra*)

*Sostenere la trasformazione democratica e lo sviluppo istituzionale mediante un **programma globale di sviluppo istituzionale ai fini della trasformazione democratica** e altre azioni pertinenti rivolte alle istituzioni chiave delle società democratiche e tali da contribuire alla riforma democratica del settore della sicurezza.*

Risultati previsti

Maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Migliore governance democratica

Maggiore indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario

Diminuzione della corruzione

Maggior controllo democratico sul settore della sicurezza

Maggiore mobilità collegata a una gestione migliore delle frontiere e della migrazione

Una legislazione più conforme all'acquis dell'UE

Componente 2. Costruire un partenariato rafforzato con le persone (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 1 – vedi sopra*)

Costruire un partenariato rafforzato con le persone aumentando i contatti tra studenti, ricercatori e giovani

Maggiore mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus) e cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus)

Collaborazione tra scuole avviata con l'apertura del programma eTwinning dell'UE

Più contatti tra i giovani

Maggiore informazione dei cittadini PEV (anche nelle regioni secessioniste) in merito alle realizzazioni, alle opportunità e alle sfide di tale politica.

Componente 3. Crescita e sviluppo economico sostenibili ed inclusivi (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 2 – vedi sopra*)

Promuovere una crescita sostenibile e inclusiva appoggiando le PMI e cercando di ovviare alle disparità socioeconomiche in un paese partner mediante “programmi pilota” sul modello delle politiche di coesione e di sviluppo rurale dell'UE

Riduzione delle disparità economiche interne

Aumento dell'occupazione

Sviluppo delle PMI

Aumento dell'istruzione e della formazione professionale

Miglioramento dei mezzi di sussistenza degli agricoltori

Aumento della sicurezza alimentare

Maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE mediante la partecipazione ai programmi dell'Unione

1.4.4. Indicatori di risultato e di incidenza

Precisare gli indicatori che permettono di seguire la realizzazione della proposta/iniziativa.

Rispetto dei diritti umani e degli standard democratici valutato dalle ONG, dall'ONU e dagli organismi regionali

Elezioni democratiche e credibili adeguatamente monitorate

Livello di corruzione

Numero di scuole incluse nel programma eTwinning

Numero di studenti e ricercatori universitari che partecipano a Erasmus Mundus

Numero di progetti strutturati nel campo della cooperazione tra università

Livello di ricchezza delle comunità agricole

Numero di domande di partecipazione ai programmi dell'UE presentate dai partner PEV accolte

Fornitura più sostenibile di prodotti alimentari a prezzi abbordabili nei paesi PEV

Diminuzione delle disparità socioeconomiche

Diminuzione della disoccupazione

1.5. Motivazione della proposta/iniziativa

1.5.1. *Necessità da coprire nel breve e lungo termine*

Visione politica e obiettivi a medio termine

La **visione** a lungo termine alla base della PEV è un partenariato in cui ciascun paese partner sviluppa i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Da un punto di vista politico, ciò include l'offerta di una più stretta collaborazione con l'UE, con un numero maggiore di iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni di portata globale d'interesse comune. Da un punto di vista economico, l'UE è aperta anche ad una più stretta integrazione economica, che porterà ad una graduale integrazione nel mercato interno dell'UE. Inoltre promuove l'accelerazione della crescita inclusiva e sostenibile nei paesi vicini, che li aiuterà a diventare più competitivi, creare posti di lavoro dignitosi e realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio. L'UE dovrebbe utilizzare l'intera gamma delle sue politiche in funzione delle necessità e degli interessi reciproci e degli impegni assunti da ciascun paese in tema di riforma e democratizzazione.

L'obiettivo è un impegno reciproco rafforzato a promuovere il benessere politico ed economico dei nostri cittadini, sia in Europa che nei paesi vicini, quale migliore garanzia per la nostra comune stabilità e prosperità. Una simile visione comporta ovviamente delle sfide. Per i paesi partner, le riforme necessarie presuppongono notevoli costi e sforzi, prima che si possano raccogliere i frutti. Per quanto riguarda l'UE, è importante non mettere a rischio il funzionamento efficace del mercato interno e garantire che la mobilità si espliciti in condizioni di sicurezza.

Nel corso dei prossimi quattro-cinque anni, i paesi partner che stanno facendo passi importanti verso le riforme politiche ed economiche possono contare sulla prospettiva di concludere un **accordo di associazione nel quadro del Partenariato orientale** (est) oppure di impegnarsi in un **Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa** (sud). Tutto ciò si accompagnerà ad una maggiore mobilità e ad un aumento dei contatti interpersonali (compresa

ad esempio l'istituzione di partenariati per la mobilità), ad un'integrazione economica attraverso la cooperazione industriale, allo sviluppo delle PMI, agli investimenti esteri diretti e a un incremento delle relazioni commerciali con l'UE (ad esempio istituendo zone di libero scambio globali e approfondite e concludendo nuovi accordi nel settore dell'agricoltura e dei servizi, o predisponendo accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali per settori prioritari), ad un'integrazione settoriale più completa (ad esempio attraverso l'integrazione in un mercato paneuropeo dell'energia e la partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'UE secondo le possibilità di accesso offerte da ciascun programma e le linee guida generali riguardanti la partecipazione alle agenzie dell'UE).

Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa"²¹, in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi. Per avanzare senza esitazione sulla via della trasformazione democratica, questi paesi hanno bisogno di sostegno per riformare le loro istituzioni e rilanciare la crescita economica. Le loro popolazioni hanno inoltre bisogno di vedere che l'UE è pronta a dare assistenza in questo periodo di trasformazione entusiasmante ma difficile.

Finanziamenti supplementari

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato fondata sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorrerà stanziare **risorse supplementari che possono arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013**. A tal fine si procederà, tra l'altro, nel modo seguente:

a) il quadro giuridico dell'ENPI si presta perfettamente a finanziare la maggiore parte delle misure di cooperazione individuate nell'ambito del riesame. La Commissione propone pertanto d'integrare la dotazione dell'ENPI (750,5 milioni di euro) attingendo a varie fonti, ossia: 355 milioni di euro mediante riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti e – per la quota relativa al 2012 – dal margine della rubrica 4 nel PB 2012 (241,5 milioni di euro) nonché 154 milioni di euro dallo strumento di flessibilità. L'aumento proposto è realizzabile senza dover procedere ad un riesame formale del regolamento ENPI a norma del punto 37 dell'Accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013, trattandosi di una risposta a "nuove circostanze oggettive e durature, espresse in una motivazione esplicita e precisa, che considera i risultati raggiunti nell'attuazione del programma". Poiché il margine attuale nel PB 2012 è stato ricavato diminuendo alcune linee di bilancio rispetto alla precedente programmazione finanziaria, l'accordo proposto potrebbe essere considerato come una "riassegnazione". Maggiori dettagli saranno forniti mediante una lettera rettificativa;

b) mettendo a disposizione finanziamenti da altri strumenti come lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) (13,4 milioni di euro per il periodo 2011-2012) e il programma tematico Attori non statali nel quadro dello strumento di cooperazione allo sviluppo (3,8 milioni di euro nel 2011);

²¹

COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

- c) attivando lo strumento di stabilità (40 milioni di euro)²²;
- d) accantonando 90 milioni di euro onde fornire la garanzia necessaria per ottenere prestiti aggiuntivi pari a 1 miliardo di euro dalla BEI nei paesi del sud²³;
- e) attivando lo strumento di assistenza macrofinanziaria (100 milioni di euro)²⁴;
- f) permettendo alla BEI di riutilizzare i rientri da precedenti operazioni d'investimento di capitali nelle PMI (244 milioni di euro).

Per realizzare quest'ultima possibilità il Consiglio deve adottare la modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI.

Parallelamente, i programmi indicativi nazionali esistenti vengono riorientati sugli obiettivi chiave del nuovo partenariato, con 150 milioni di euro riassegnati a partire dalla dotazione ENPI per sostenere il nuovo strumento PEV per la società civile e altre azioni volte a promuovere un partenariato più solido con le società.

Differenziazione

Se tutti i paesi partner beneficeranno di attività mirate a rafforzare il “partenariato con le società” (componente 2), i finanziamenti a titolo delle altre due componenti saranno assegnati ai paesi partner sulla base di un'impostazione “more for more” fondata sulla responsabilità reciproca.

L'aumento del sostegno dell'UE dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto assumerà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti per lo sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché l'ulteriore agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

²² L'importo esatto da mobilitare a titolo dello strumento di stabilità dipenderà dall'individuazione di progetti adeguati. Qualora tali progetti dovessero ammontare a meno di 40 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

²³ Se Consiglio e Parlamento accettano di aumentare anche il massimale per il vicinato orientale nel quadro della revisione intermedia del mandato esterno della BEI, l'importo necessario sarà accantonato per alimentare il Fondo di garanzia. Si osservi che, conformemente al regolamento relativo al Fondo di garanzia (regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio), l'approvvigionamento necessario avverrà nell'arco di più anni, a decorrere dal 2013.

²⁴ L'importo esatto da mobilitare a titolo di tale strumento dipenderà dai bisogni di finanziamento dei paesi ammissibili all'AMF, individuati nel quadro dei programmi di stabilizzazione e riforma economica attuati con il sostegno del FMI. Qualora l'importo dei programmi di AMF fosse inferiore a 100 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

1.5.2. Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

La proposta va inquadrata nel contesto generale di una Politica europea di vicinato rinnovata, che offre ai paesi partner una più stretta cooperazione politica e un'integrazione economica più completa conformemente all'articolo 8 del trattato di Lisbona. Essa parte dall'idea di condividere le esperienze acquisite nell'integrazione europea con i paesi vicini e di coinvolgerli progressivamente nelle politiche dell'Unione. Poiché l'offerta dell'UE si basa in gran parte sull'integrazione nel mercato interno dell'UE, quest'ultima è in una posizione privilegiata per fornire tale assistenza rispetto ai singoli Stati membri.

1.5.3. Insegnamenti tratti in passato da esperienze simili

L'assistenza fornita in passato ai paesi vicini è stata oggetto di cinque valutazioni a livello di paesi e di due valutazioni regionali (MEDA II e TACIS), che hanno riguardato principalmente i seguenti settori: sviluppo economico (compreso il commercio), settore sociale (comprese sanità e istruzione), settore privato, agricoltura (compresa la sicurezza alimentare) e energia (compreso il nucleare).

Le valutazioni svolte hanno dimostrato che il fatto di riunire in uno stesso strumento (l'ENPI) la cooperazione bilaterale e regionale con i paesi che in precedenza erano oggetto di due regolamenti distinti (TACIS e MEDA) ha avuto un positivo effetto di arricchimento reciproco, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi di messa a disposizione degli aiuti a sostegno delle riforme. Prendendo le mosse dai risultati positivi nel quadro di MEDA²⁵, il sostegno alle riforme attraverso il bilancio è notevolmente aumentato dall'introduzione dell'ENPI e ha prodotto risultati tangibili, promosso riforme e contribuito a consolidare il dialogo strategico con i paesi partner²⁶. È tuttavia necessario perfezionarne l'impostazione per integrarvi una maggiore attenzione ai valori fondamentali e alla governance democratica. Inoltre occorre adoperarsi per coinvolgere maggiormente la società civile nell'ideazione e nel monitoraggio delle operazioni e aumentarne la visibilità.

D'altro canto, l'introduzione di una nuova gamma di strumenti basati sull'esperienza dell'allargamento (TAIEX, gemellaggi e, più di recente, i programmi globali di sviluppo istituzionale – EaP) ha aumentato la capacità dell'ENPI di realizzare progetti di sviluppo istituzionale e promuovere la convergenza normativa con l'acquis dell'UE. La componente della cooperazione transfrontaliera ha dotato l'ENPI di un sistema migliore per gestire la cooperazione tra regioni situate da una parte e dall'altra di confini comuni.

1.5.4. Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti

Se l'ENPI resta lo strumento principale attraverso cui viene convogliata la cooperazione finanziaria dell'UE con i suoi vicini, i paesi della PEV beneficiano anche di altri strumenti finanziari che trattano questioni politiche specifiche (sfide globali, diritti umani, sicurezza

²⁵ Si vedano le conclusioni principali della “Valutazione del regolamento MEDA II e della sua attuazione” (giugno 2009).

²⁶ Come illustrato dalle conclusioni della Valutazione delle operazioni di sostegno al bilancio in Tunisia (novembre 2010).

nucleare) o situazioni di crisi (assistenza macrofinanziaria, strumento di stabilità, strumenti per l'assistenza umanitaria).

Alcuni di questi strumenti sono stati attivati di recente per venire incontro alle necessità emergenti nel vicinato meridionale dell'UE e continueranno ad essere impiegati a sostegno dei processi di transizione nella regione del vicinato.

In **Tunisia** è stato adottato un pacchetto di 2 milioni di euro a titolo dello strumento per la stabilità per sostenere 1) la riforma politica e il processo elettorale, 2) l'indipendenza della società civile e dei media. È previsto anche un ulteriore sostegno alla società civile a titolo dello **strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)** in ambiti quali il monitoraggio elettorale da parte della società civile nazionale, la formazione dei partiti politici, il sostegno alla libertà di espressione, la promozione dei diritti umani e la capacità di monitoraggio nel campo dei diritti umani (2 milioni di euro). Nell'ambito del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" è stato stanziato per la Tunisia un importo di 1,2 milioni di euro. L'EIDHR finanzia una missione di monitoraggio elettorale dell'UE (fino a 4 milioni di euro).

In **Egitto** saranno stanziati 2,9 milioni di euro a titolo dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) per sostenere azioni volte a contrastare la tortura, migliorare le condizioni di detenzione preventiva e promuovere la libertà dei mezzi d'informazione e la libertà di culto. Un importo di 2,6 milioni di euro sarà stanziato a titolo del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" (strumento di cooperazione allo sviluppo) per promuovere il potenziamento del ruolo dei giovani e i diritti delle donne e sostenere i diritti sociali ed economici.

Lo strumento di assistenza umanitaria (70 milioni di euro) è stato mobilitato per far fronte alle conseguenze del conflitto interno in **Libia** e per soccorrere rifugiati e sfollati, mentre 5 milioni di euro provenienti dalla riserva per gli aiuti d'urgenza sono stati convogliati attraverso il meccanismo di protezione civile per finanziare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi.

1.6. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria

☒ Proposta/iniziativa di **durata limitata**

– ☒ Proposta/iniziativa in vigore dal 2011 al 2013

– ☒ Incidenza finanziaria dal 2011 al 2013

☐ Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

– Attuazione con un periodo di avviamento dal AAAA al AAAA

– seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione previste²⁷

x Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione

x Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

- x agenzie esecutive
- ☐ organismi creati dalle Comunità²⁸
- ☐ organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico
- ☐ persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

☐ **Gestione concorrente** con gli Stati membri

x Gestione decentrata con paesi terzi

x Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Osservazioni

Gli obiettivi saranno perseguiti attraverso una serie di misure attuate secondo modalità di gestione diverse.

Le azioni di sviluppo istituzionale saranno attuate prevalentemente mediante gestione diretta da parte della Commissione.

Gli scambi di studenti e di giovani e la cooperazione fra università e scuole saranno attuati prevalentemente tramite l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

I programmi pilota sul modello delle politiche di coesione e agricola saranno attuati mediante gestione centralizzata diretta o mediante gestione decentrata.

Il ricorso alla gestione congiunta con organizzazioni internazionali è possibile per azioni specifiche (per promuovere la conformità con le convenzioni del Consiglio d'Europa). Nell'interesse dell'efficacia degli aiuti e della divisione dei compiti con gli Stati membri si potrebbe prendere in considerazione anche la cooperazione delegata.

²⁷ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

²⁸ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni da presentare

Precisare frequenza e condizioni.

La Commissione sorveglierà l'andamento della sua cooperazione esterna a tutti i livelli:

input (in particolare flussi finanziari: impegni, contratti e pagamenti);

attività / risultati (esecuzione di progetti e programmi, monitoraggio interno effettuato in loco dalle delegazioni della Commissione);

progressi/risultati (sistema di monitoraggio esterno orientato ai risultati - ROM²⁹) ed *effetti*;

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). I documenti di programmazione possono essere riveduti in qualsiasi momento per adeguare le priorità della programmazione. I programmi indicativi precisano, tra l'altro, gli obiettivi specifici e i risultati attesi in ciascun settore di cooperazione.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

1) L'assenza di stabilità politica e amministrativa nei paesi partner potrebbe creare problemi in sede di elaborazione dei programmi, ritardare l'erogazione dei fondi e nuocere all'efficacia;

2) la mancanza di stanziamenti amministrativi sufficienti potrebbe determinare una mancanza di risorse umane per la gestione dell'assistenza;

3) un'applicazione inadeguata degli standard di qualità potrebbe ostacolare la presentazione di programmi e progetti validi;

4) la mancata circolazione delle informazioni potrebbe ostacolare la risoluzione delle questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Migliorare la preparazione: individuare i paesi più a rischio, elaborare un piano di gestione dei rischi specifico per ciascun paese, dare seguito agli sviluppi in quei paesi mediante diversi canali.

²⁹

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.

Stanziamenti amministrativi sufficienti: programmazione dettagliata degli stanziamenti amministrativi provenienti dalle rubriche 4 e 5 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Adeguare la ripartizione del personale tra i servizi in sede e nelle delegazioni in base alle previsioni delle necessità e alla valutazione del carico di lavoro, servendosi ove possibile di criteri quantificabili (come il numero di contratti da preparare).

Attuazione e rispetto di norme e disposizioni prima e dopo il gruppo di sostegno alla qualità: le delegazioni e i servizi competenti della DG DEVCO devono mettere in campo, sin dalle prime fasi del processo, le competenze necessarie attraverso un sostegno in loco e a distanza.

Miglioramento del sistema – Qualità dei dati e relazioni: fornire informazioni tempestive sui negoziati in corso e assicurarsi che tutte le questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti siano già correttamente individuate e trasmesse ai soggetti che intervengono nei negoziati.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e protezione esistenti e previste.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro le frodi e le irregolarità costituiscono parte integrante del regolamento ENPI. Il monitoraggio amministrativo degli appalti e dei pagamenti sarà affidato alle delegazioni dell'UE nei paesi beneficiari. In ogni fase del ciclo di progetto le delegazioni effettueranno dei controlli sulle azioni finanziate a norma del presente regolamento³⁰. Sarà rivolta particolare attenzione alla natura delle spese (ammissibilità delle spese), al rispetto dei bilanci (spesa effettiva) e alla verifica delle informazioni e della documentazione pertinente (prove di spesa).

³⁰

Esse autorizzeranno la Commissione (OLAF) a effettuare controlli e verifiche sul posto conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

3.1. Rubriche del quadro finanziario pluriennale e linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	SD/SND ⁽³¹⁾	di paesi EFTA ³²	di paesi candidati ³³	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
19.01.04.0 2	ENPI — Spese di gestione amministrativa	SND	NO	NO	NO	NO
19.08.01	Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	SD	NO	NO	NO	NO

³¹ SD = Stanziamenti dissociati / SND = Stanziamenti non dissociati.

³² EFTA: Associazione europea di libero scambio.

³³ Paesi candidati e, se del caso, paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali.

3.2. Incidenza prevista sulle spese in Mio EUR (al terzo decimale)

Incidenza prevista sulle spese						
Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Rubrica 4 – Relazioni esterne					
			2011	2012	2013	Totale
Stanziamenti operativi						
19.08.01 - Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	Impegni	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici (15)						
19.01.04.02 - ENPI Stanziamenti amministrativi		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti per la DG DEVCO	Impegni	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Totale stanziamenti operativi	Impegni	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici			0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti	Impegni		85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti		0,000	126,875	112,950	239,825
(15). Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.						

3.2.1. Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi

- ☐ La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi
- ☒ La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi, come spiegato di seguito:

Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)

Specificare gli obiettivi e i risultati ↓			Anno - 2011		Anno - 2012		Anno - 2013		TOTALE	
	RISULTATI									
	Tipo di risultato	Costo medio del risultato	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero totale di risultati	Costo totale
COMPONENTE 1 – TRASFORMAZIONE DEMOCRATICA E SVILUPPO ISTITUZIONALE										
Programmi globali di sviluppo istituzionale*	Programma	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Partenariati per la mobilità*	Programma	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Totale parziale per la Componente 1				25		73		52		150
COMPONENTE 2 – PARTENARIATO CON LE PERSONE										
Erasmus Mundus – Mobilità degli studenti	Studiante/anno	0,035	857	30	1286	45	1000	35	3143	110
TEMPUS – Cooperazione tra università	Progetti	0,9	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30
Giovani - Progetti	Progetti	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45
Altri risultati		n. p.		5		11,25		9,75		26
Totale parziale per la Componente 2				50		86,25		74,75		211
COMPONENTE 3 - CRESCITA E SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILI E INCLUSIVI										
Programmi pilota Coesione	Programma	40	3	0	3	85	3	40	3	125
Programmi pilota Agricoltura e sviluppo rurale	Programma	30	6	10	6	110	6	65	6	185

Partecipazione a programmi dell'UE	n. p.	n. p.	5,95		5,95		5,95		5,95	
Totale parziale per la Componente 3				10		224,5		135		369,5
COSTO TOTALE				85		383,75		261,75		730,5

* Sotto forma di programma pluriennale di sviluppo istituzionale della durata di tre anni. Il costo medio si riferisce a 3 anni.

** Fondi accantonati per contribuire alla partecipazione dei paesi partner ai programmi dell'UE. Non è possibile fare una stima dei contributi individuali, che dipendono dal programma e dal paese. La maggior parte delle risorse umane corrispondenti dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati proprio in questa fase.

N.B.: Va osservato che, a questo stadio, la ripartizione delle attività e le assegnazioni per le varie componenti sono puramente indicative. I risultati indicati più sopra si basano sulle stime iniziali e vengono riportati a scopo illustrativo.

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.2.1. Sintesi

- ☒ La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa
- ☐ La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa, come spiegato di seguito:

Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N ³⁴	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)	TOTALE
--	-------------------------	-------------	-------------	-------------	---	--------

RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane								
Altre spese amministrative								
Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								

Esclusa la RUBRICA 5³⁵ del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane								
Altre spese di natura amministrativa								
Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								

TOTALE								
---------------	--	--	--	--	--	--	--	--

³⁴

L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

³⁵

Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.2.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- ☐ La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- ☒ La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)			
XX 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione)			
XX 01 01 02 (delegazioni)			
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)			
10 01 05 01 (ricerca diretta)			
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)³⁶			
XX 01 02 01 (AC, INT, END della dotazione globale)			
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL e END nelle delegazioni)			
19 01 04 02³⁷	- in sede ³⁸	0	
	- nelle delegazioni	131	92
XX 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca indiretta)			
10 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca diretta)			
Altre linee di bilancio (specificare)			
TOTALE		131	92

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

Descrizione dei compiti da svolgere

Occorre personale supplementare per la gestione delle risorse aggiuntive e l'attuazione delle nuove iniziative che rientrano nel riesame della PEV. La natura delle nuove attività da svolgere nell'ambito del riesame della PEV, come il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa (sviluppo istituzionale, contatti interpersonali nell'ambito di progetti di

³⁶ AC = agente contrattuale; INT = personale interinale (*intérimaires*); JED = giovane esperto in delegazione (*jeune expert en délégation*); AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

³⁷ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

³⁸ Principalmente per Fondi strutturali, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per la pesca (FEP).

portata relativamente limitata, sostegno alla società civile ecc.), richiede un notevole potenziamento del personale a fini di gestione e supervisione dei programmi. La maggior parte di queste risorse umane dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati e all'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (per la gestione dei programmi riguardanti l'istruzione, i giovani e la cultura).

Nella misura in cui i fondi operativi supplementari proverranno da una riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti, anche le spese di sostegno amministrativo corrispondenti saranno riassegnate di conseguenza. Gli stanziamenti amministrativi da trasferire dalle dotazioni di altri strumenti ammontano a 6,78 milioni di euro nel 2012 e a 8,25 milioni di euro nel 2013, che corrispondono rispettivamente alla riassegnazione di circa 76 equivalenti a tempo pieno (ETP) nel 2011 e di 92 ETP nel 2013 da altri strumenti.

Il costo unitario del personale esterno nelle delegazioni è stato stimato a 88,937 euro, cioè la media del costo stimato di un agente contrattuale (134,120 euro) e del costo stimato di un agente locale (43,754 euro) nel PB 2012 per la linea di bilancio 19.010402.

Funzionari e agenti temporanei	
Personale esterno	131 ETP/anno nel 2012 e 92 ETP/anno nel 2013 per un costo totale di 20 milioni di euro (11,75 milioni di euro nel 2012 e 8,25 milioni di euro nel 2013)

3.2.3. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- ☐ La proposta/iniziativa è compatibile con l'attuale quadro finanziario pluriennale.
- ☒ La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

I finanziamenti supplementari per le attività individuate nella presente scheda proverranno per la maggior parte dalla riprogrammazione delle dotazioni per gli strumenti delle relazioni esterne della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale a favore dell'ENPI (stanziamenti operativi e amministrativi).

Per il 2011, la maggior parte degli 85 milioni di euro supplementari sarà disponibile grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (51 milioni di euro) e a una riduzione del contributo dell'UE alla BERS (34 milioni di euro).

Per il 2012 i 395,5 milioni di euro supplementari proverranno: 1) dal margine della rubrica 4 (241,5 milioni di euro) che comprende gli stanziamenti inizialmente programmati per lo strumento di cooperazione allo sviluppo (89 milioni di euro), per lo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e per lo strumento per la stabilità (60 milioni di euro) e 2) dallo strumento di flessibilità (154 milioni di euro).

Per il 2013, i 270 milioni di euro supplementari dovrebbero essere disponibili grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (100 milioni di euro), dallo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e dallo strumento per la stabilità (70 milioni di euro) e a una riassegnazione da altri strumenti, in particolare la dotazione per la politica estera e di sicurezza comune (40 milioni di euro)³⁹.

³⁹

Da avviare in base alla proposta dell'Alto Rappresentante e in conformità delle regole specifiche che si applicano al bilancio della PESC.

- X La proposta/iniziativa richiede l'attivazione dello strumento di flessibilità⁴⁰.

Come indicato più sopra, nel 2012 occorrerà mobilitare lo strumento di flessibilità in ragione di 154 milioni di euro per poter disporre delle risorse supplementari necessarie al finanziamento delle attività descritte nella presente scheda.

La Commissione intende presentare rapidamente le proposte di bilancio pertinenti all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

3.2.4. Partecipazione di terzi al finanziamento

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanzamenti in Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di anni necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Costo
Specificare l'organismo di cofinanziamento								
TOTALE stanziamenti cofinanziati								

⁴⁰

Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- X La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- ☐ La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - ☐ sulle risorse proprie
 - ☐ sulle entrate varie

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanziamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa ⁴¹						
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di colonne necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)		
Articolo.....								

Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare le linee di spesa interessate

[...]

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

[...]

⁴¹ Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per spese di riscossione.