

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alle seguenti proposte: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II), e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato

COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Relatore generale: **SIBIAN**

Il Consiglio, in data 25 luglio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alle seguenti proposte:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II) e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato

COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 settembre 2012, ha incaricato la sezione specializzata Relazioni esterne di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza dei lavori (articolo 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 484a sessione plenaria dei giorni 14 e 15 novembre 2012 (seduta del 14 novembre), ha designato SIBIAN come relatore generale e ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni sul progetto di regolamento concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II)

1.1 Il Comitato economico e sociale (CESE) accoglie con favore il nuovo approccio adottato nel quadro del progetto di regolamento concernente l'IPA II che, rispetto al precedente strumento, offre una maggiore flessibilità e prevede una parità di trattamento tra i paesi beneficiari, dato che non fa alcuna distinzione in base al tipo di sostegno disponibile per i paesi candidati e per i paesi potenziali candidati.

1.2 Il CESE sostiene la nuova strategia proposta nel quadro del suddetto progetto di regolamento, che consentirà di fornire un sostegno su misura per ciascun paese beneficiario. Per ogni paese verranno adottati documenti di strategia pluriennale globale che terranno conto delle rispettive agende ed esigenze specifiche, nel quadro della loro preparazione all'adesione all'UE.

1.3 Il CESE teme che potrebbe essere troppo tardi iniziare a rivedere i documenti di strategia solo a metà percorso, e propone invece che questo sia il termine massimo entro il quale effettuare la revisione. Inoltre, data l'importanza di concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi, la flessibilità è una condizione imprescindibile. Il CESE raccomanda di effettuare una revisione annuale, prima di quella intermedia, in modo da aumentare l'efficacia del sostegno. Le relazioni annuali sui progressi compiuti della Commissione europea potrebbero costituire una solida base per rivedere e adattare la programmazione a seconda delle esigenze dei paesi interessati.

1.4 Il CESE condivide l'obiettivo del nuovo progetto di regolamento di semplificare e ridurre l'onere amministrativo previsto per la gestione dell'assistenza finanziaria. Esprime tuttavia alcune

riserve circa l'impostazione settoriale per quanto riguarda l'assegnazione dell'assistenza. Questo meccanismo dovrebbe essere utilizzato con prudenza, tenendo conto della situazione specifica di ciascun paese beneficiario, e non dimenticando che l'assistenza preadesione è finalizzata ad aiutare i paesi candidati e i candidati potenziali a prepararsi alla futura adesione. L'IPA è studiato per offrire ai paesi un "banco di prova" degli obblighi dell'appartenenza all'Unione europea prima dell'adesione (ad esempio per quanto riguarda le modalità di gestione dei fondi strutturali e di coesione, nonché dei fondi per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale). Bisognerebbe quindi ricorrere a un'impostazione settoriale solo quando esistono adeguate norme e procedure (ad esempio norme in materia di aggiudicazione di appalti, conflitti di interesse, ecc.) e quando il programma delle spese del bilancio dello Stato è sufficientemente ampio e non viene elaborato su base esclusivamente annuale. L'impostazione settoriale riguarda generalmente settori come la sanità, l'istruzione, ecc., mentre l'assistenza IPA si concentra anche su altri settori, quali la lotta alla corruzione e il rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione, che hanno meno probabilità di seguire questa impostazione dato che esistono molti organi beneficiari piuttosto che un'unica istituzione.

1.5 Il CESE esprime soddisfazione per l'accento posto dal nuovo progetto di regolamento sul rafforzamento del coordinamento e sull'accrescimento della cooperazione a livello strategico con gli altri donatori, le istituzioni internazionali e altre istituzioni finanziarie.

1.6 Il CESE apprezza inoltre la flessibilità prevista dal nuovo strumento, che consente di trasferire assegnazioni tra settori e di riportare fondi da un esercizio al successivo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ove consentito dal nuovo regolamento finanziario.

1.7 Il CESE sottolinea la necessità di sostenere e sviluppare la titolarità a livello locale nelle fasi di programmazione e attuazione di IPA II. A tal fine devono essere istituiti adeguati meccanismi finalizzati al coinvolgimento e al rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali, delle parti sociali e della società civile. Tale coinvolgimento dovrebbe essere incentivato in tutte le fasi dell'assistenza: progettazione e preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione. L'assistenza da fornire alla società civile dovrebbe essere inoltre convogliata attraverso le organizzazioni intermedie di sostegno a livello locale e i centri di risorse nazionali.

1.8 Il processo di allargamento richiede l'armonizzazione delle norme del lavoro e sociali dei Balcani occidentali con l'*acquis* sociale dell'UE. IPA II diverrà quindi un catalizzatore inteso a promuovere l'inclusione sociale, la coesione sociale, il lavoro dignitoso e l'occupazione di qualità nella regione.

2. Progetto di regolamento IPA II: elementi principali

2.1 Il progetto di regolamento concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II) stabilisce il quadro normativo del nuovo strumento finanziario (IPA II) che sostituisce quello attuale in scadenza il 31 dicembre 2013.

2.2 Il nuovo strumento di preadesione si concentra sulla realizzazione della politica di allargamento e contribuisce a promuovere la stabilità, la sicurezza e la prosperità in Europa. Il nuovo strumento sostiene i paesi candidati ⁽²⁾ e candidati potenziali ⁽³⁾ nei preparativi all'adesione all'UE.

2.3 Tenuto conto dello scarso livello di sviluppo socioeconomico di questi paesi (con l'unica eccezione dell'Islanda) e del fatto che essi hanno bisogno di essere preparati ad affrontare le sfide globali e ad adeguarsi agli sforzi compiuti dall'UE per far fronte a tali sfide, appare evidente che per avvicinare questi paesi agli standard dell'UE, sono necessari consistenti investimenti orientati ai risultati. Il progetto di regolamento sull'IPA II offre assistenza tecnica e finanziaria a tali Stati, dato che essi non sono in grado di sostenere da soli tutti gli sforzi e i costi necessari per rispettare i criteri previsti per l'adesione all'UE.

2.4 L'importo finanziario di riferimento previsto nel progetto di regolamento sull'IPA II per il periodo 2014-2020 ammonta a circa 14 miliardi di euro.

2.5 Il nuovo strumento dovrebbe garantire una maggiore flessibilità, oltre a semplificare e ridurre l'onere amministrativo previsto per la gestione dell'assistenza finanziaria.

2.6 La semplificazione implicherà una riorganizzazione dell'attuale struttura per componenti dell'assistenza IPA, permettendo quindi di semplificare il quadro legislativo e di fornire un accesso indifferenziato all'assistenza nell'ambito di ciascun settore ad ogni Stato (candidato o candidato potenziale). Delle

cinque componenti della precedente versione dello strumento IPA, soltanto due (*assistenza alla transizione e azioni di consolidamento istituzionale, cooperazione transfrontaliera*) erano precedentemente aperte ai paesi candidati potenziali, mentre le altre tre erano disponibili solo per i paesi candidati (*sviluppo regionale, sviluppo delle risorse umane, sviluppo rurale*).

3. Osservazioni specifiche sul progetto di regolamento IPA II

3.1 Il CESE raccomanda fermamente che nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), punto ii), concernente il sostegno in materia di promozione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, maggior rispetto dei diritti delle minoranze, promozione della parità di genere, della non discriminazione e della libertà di stampa nonché promozione delle buone relazioni di vicinato, siano incluse anche la promozione dei diritti sociali e la protezione dei gruppi vulnerabili, per evidenziare l'importanza che i paesi beneficiari dovrebbero attribuire a tali diritti ed assicurare quindi il necessario equilibrio tra inclusione sociale e sviluppo della democrazia e della società civile.

3.2 Per tenere adeguatamente conto di tali modifiche, dovrebbero essere conseguentemente adattati gli indicatori proposti all'articolo 2, paragrafo 2, aggiungendo il livello di sviluppo della società civile e la capacità delle parti sociali e delle altre organizzazioni della società civile, nonché il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a gruppi vulnerabili.

3.3 Il sostegno dell'IPA dovrebbe aiutare a combattere l'esclusione sociale e le crescenti disuguaglianze all'interno della società, sostenendo altresì l'accesso ai fondi da parte delle regioni e delle categorie socialmente escluse. Il CESE ritiene pertanto che, oltre all'indicatore previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, secondo trattino, dovrebbe essere aggiunto anche un indicatore relativo alla giustizia sociale delle strategie di sviluppo sociale ed economico.

3.4 Il CESE ritiene che tutti gli indicatori dovrebbero essere orientati ai risultati, nonché qualitativi e quantitativi.

3.5 Il CESE reputa inoltre che migliorare il dialogo sociale e sostenere lo sviluppo della capacità delle parti sociali siano obiettivi prioritari che dovrebbero ricevere maggiore attenzione nel progetto di regolamento. A questo proposito infatti, il semplice riferimento allo sviluppo della società civile e al dialogo sociale non è giudicato sufficientemente incisivo e vincolante.

3.6 Nella maggior parte dei paesi beneficiari, le parti sociali sono scarsamente sviluppate o incontrano enormi difficoltà nell'assolvere alle loro funzioni, soprattutto nel pieno di una crisi economica di così vasta portata. Dovrebbe essere inoltre previsto un sostegno a favore delle associazioni di imprese, al cui sviluppo il CESE raccomanda pertanto vivamente di dedicare investimenti più strategici.

⁽²⁾ Croazia, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Islanda, Montenegro, Serbia e Turchia.

⁽³⁾ Albania, Bosnia-Erzegovina e Kosovo.

3.7 Il CESE prende atto dell'importanza attribuita nel progetto di regolamento alla questione del coordinamento dei finanziatori, allo scopo di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della prestazione di assistenza ed evitare doppi finanziamenti. Tuttavia, auspica l'adozione di misure più specifiche volte ad assicurare che il coordinamento dei donatori si svolga in maniera efficiente a livello sia nazionale che europeo.

4. Conclusioni e raccomandazioni in merito al progetto di regolamento che istituisce uno strumento europeo di vicinato (ENI)

4.1 Il CESE accoglie con favore questo progetto di regolamento e soprattutto il principio *more for more* (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno), che incoraggia gli Stati interessati dallo strumento ⁽⁴⁾ a dar prova di progressi sostenibili verso la democrazia e il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale.

4.2 Il CESE condivide la proposta secondo la quale la parità di genere e la lotta alle discriminazioni dovrebbero essere un obiettivo trasversale di tutte le azioni intraprese a norma della proposta di regolamento.

4.3 Il CESE raccomanda alla Commissione europea di includere nel progetto di regolamento lo Strumento per la società civile per i paesi interessati dalla Politica europea di vicinato e dal Fondo europeo per la democrazia.

4.4 Il CESE ritiene che l'obiettivo del partenariato con le società che si riflette in questo strumento dovrebbe tradursi nel coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, comprese le parti sociali e le autorità regionali e locali, in tutte le fasi del ciclo dell'assistenza. La Primavera araba ha mostrato l'importanza di sostenere i movimenti di cittadini nei paesi vicini dell'UE.

4.5 L'ENI dovrebbe trasformarsi in uno strumento flessibile inteso a rafforzare la capacità delle organizzazioni della società civile, consentendo loro di esaminare le politiche pubbliche e di svolgere un ruolo significativo nei processi di democratizzazione.

4.6 Il CESE suggerisce la creazione di piattaforme per il dialogo tra società civile e governo nei paesi vicini dell'UE ed è pronto ad aiutare la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna a realizzare tale obiettivo.

4.7 Il CESE raccomanda la realizzazione, da parte delle delegazioni dell'UE, di una mappatura completa delle organizzazioni della società civile nella regione, che potrebbe aiutare tutte le istituzioni dell'UE a consolidare le relazioni con una società civile emergente.

4.8 Il CESE reputa che il regolamento sull'ENI dovrebbe altresì concentrarsi maggiormente sul rafforzamento della capacità delle istituzioni nei paesi partner responsabili della prestazione di assistenza, per assicurare un buon livello di adesione e un elevato grado di trasparenza nell'utilizzo dei fondi.

4.9 Il CESE ritiene che l'ENI dovrebbe intensificare la cooperazione nel campo dell'istruzione superiore, soprattutto attraverso gli scambi di giovani e studenti tra l'Unione e i suoi vicini. Lo strumento dovrebbe offrire l'opportunità di creare delle reti per il rafforzamento delle capacità delle ONG nel settore della gioventù nei paesi vicini dell'UE.

4.10 Il CESE raccomanda alla Commissione di utilizzare questo strumento anche per promuovere una politica industriale sostenibile, la responsabilità sociale delle imprese, attività economiche responsabili verso l'ambiente e politiche a sostegno delle PMI, nonché per affrontare le questioni del mercato del lavoro e per migliorare le politiche sociali.

5. Progetto di regolamento ENI: elementi principali

5.1 La politica europea di vicinato (PEV) mira a creare uno spazio di prosperità e buon vicinato alle sue frontiere.

5.2 Per il periodo 2014-2020, gli obiettivi della PEV continueranno ad essere sostenuti dall'UE attraverso uno strumento finanziario dedicato – lo strumento europeo di vicinato (ENI) – che sostituirà lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) introdotto nel 2006.

5.3 L'ENI fornirà un maggiore sostegno per i partner impegnati a costruire società democratiche e ad attuare riforme, secondo i principi *more for more* (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno) e *responsabilità reciproca*.

5.4 Il progetto di regolamento ENI comprende alcune disposizioni intese a semplificare lo strumento, cercando di conciliarne la flessibilità con la centralità riservata agli obiettivi strategici e ai principali settori della cooperazione.

5.5 Il progetto di regolamento ENI favorisce la complementarità, la coerenza e l'integrazione dei settori strategici prioritari per l'UE, in conformità della strategia Europa 2020, pur rimanendo incentrato sui principali obiettivi della PEV.

5.6 La dotazione finanziaria disponibile per l'attuazione del regolamento ENI nel periodo 2014-2020 ammonta a circa 18 miliardi di euro.

6. Osservazioni specifiche sul progetto di regolamento ENI

6.1 L'azione esterna dell'UE nell'ambito di questo strumento mira a esercitare un impatto in grado di produrre cambiamenti concreti nei paesi partner. Tale impatto dovrebbe essere, per quanto possibile, monitorato tramite un adeguato meccanismo e valutato sulla base di indicatori predefiniti, chiari, trasparenti e

⁽⁴⁾ Regione Euromed e vicini orientali.

misurabili, che tengano conto delle specificità dei paesi: parametri di riferimento concreti, misurabili e attuabili, che consentano di valutare un paese in base al fatto che esso difenda o meno i valori democratici che l'UE intende promuovere attraverso l'ENI.

6.2 Per migliorare l'applicazione del principio *more for more*, una quota adeguata della dotazione di bilancio complessiva prevista a titolo del presente strumento potrebbe essere destinata alla concessione di incentivi per rafforzare il sostegno ai paesi partner che dimostrano di aver compiuto progressi nella costruzione o nel consolidamento di una democrazia radicata e sostenibile. Tale principio dovrebbe essere altresì applicato in modo da tenere conto dei gruppi vulnerabili in questi paesi e non dovrebbe comportare riduzioni degli aiuti allo sviluppo destinati ai singoli paesi ma piuttosto una redistribuzione dell'assistenza dai governi alla società civile.

6.3 Le delegazioni dell'UE dovrebbero inoltre svolgere un ruolo più significativo nella cooperazione con altri finanziatori

internazionali. I documenti di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, dovrebbero comprendere matrici dei donatori dettagliate e aggiornate, e descrivere le misure da adottare per migliorare il coordinamento fra i donatori, in particolare fra l'Unione e gli Stati membri.

6.4 Secondo il progetto di regolamento, l'Unione si è impegnata a promuovere, nelle relazioni con i suoi partner su scala mondiale, il lavoro dignitoso nonché la ratifica e l'effettiva applicazione delle norme sul lavoro internazionalmente riconosciute. Dovrebbe essere altresì posto l'accento sull'abolizione del lavoro minorile e sull'importanza degli accordi ambientali multilaterali.

6.5 Il progetto di regolamento dovrebbe essere infine più esplicito in relazione al rafforzamento della responsabilità interna e alla creazione di un meccanismo istituzionalizzato di consultazione e monitoraggio con le organizzazioni della società civile, i partner ambientali e sociali e altri soggetti non statali.

Bruxelles, 14 novembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
