COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea

{COM(2012) 362 final}
{SWD(2012) 194 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La parte quarta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) associa i paesi e territori d'oltremare (PTOM) all'Unione europea (UE). L'articolo 198 del TFUE stabilisce che l'obiettivo dell'associazione UE-PTOM è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e di instaurare strette relazioni economiche tra essi e l'Unione nel suo insieme. Esso sottolinea anche che l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono.

Dal 1958, le modalità e la procedura per l'attuazione di tale associazione sono state stabilite con una serie di decisioni sull'associazione d'oltremare adottate dal Consiglio dell'UE. La decisione sull'associazione d'oltremare attuale[1] scadrà il 31 dicembre 2013. La procedura di revisione di tale decisione, svolta entro i limiti del TFUE e attualmente in corso, dovrebbe dare luogo a una proposta legislativa relativa a una nuova decisione di associazione che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2014. Tale proposta legislativa si baserà sul riesame globale effettuato nell'ambito della presente valutazione d'impatto, cui hanno partecipato la Commissione europea, i PTOM, gli Stati membri e altre parti interessate. Conformemente alle conclusioni contenute nel documento 17801/2009 del Consiglio, del 22 dicembre 2009, sulle relazioni tra l'UE e i PTOM, la proposta legislativa dovrebbe mirare a rinnovare l'associazione, nonché a concentrare i suoi ambiti di cooperazione sulle priorità riconosciute da tutte le parti interessate come di reciproco interesse.

Conformemente all'articolo 203 del TFUE, la proposta legislativa permetterà di stabilire le disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra l'UE e l'insieme dei PTOM, a prescindere dal loro livello di ricchezza o da altre caratteristiche specifiche di ciascuno di essi. Essa istituirà il quadro giuridico e definirà il quadro generale dell'associazione UE-PTOM, i possibili settori di cooperazione tra l'UE e i PTOM, il regime commerciale che disciplinerà gli scambi e la cooperazione in questo campo tra PTOM e UE, nonché i diversi strumenti finanziari di cui i PTOM potranno beneficiare (11° FES e programmi orizzontali). Questo quadro omogeneo sarà ulteriormente specificato, per quanto riguarda l'assistenza finanziaria dell'UE, in sede di programmazione con ciascun PTOM beneficiario, per individuare i settori di cooperazione in cui il sostegno dell'UE sarebbe più atto a realizzare gli obiettivi dell'associazione. A tale riguardo, sarà riservata particolare

[1] Decisione 2001/822/CE del Consiglio, del 27 novembre 2001, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità europea (GU L 314 del 30.11.2001, pag. 1), modificata dalla decisione 2007/249/CE (GU L 109 del 26.4.2007, pag. 33).

attenzione alla specifica situazione e alle specifiche esigenze economiche, sociali e ambientali del PTOM interessato.

La proposta legislativa di decisione del Consiglio fa parte del programma di lavoro 2012 della Commissione europea.

Dall'adozione della decisione di associazione attuale nel 2001, il contesto regionale e internazionale in cui operano i PTOM è notevolmente cambiato. Sono emerse nuove priorità politiche a livello europeo e internazionale (l'ambiente, i cambiamento climatici, la gestione sostenibile delle risorse naturali, ecc.) e si è modificata la struttura del commercio mondiale. La Commissione europea ha proposto una strategia[2] articolata su tre priorità: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva per rispondere alla crisi economica e finanziaria.

Da parte loro, i PTOM continuano a dibattersi in problemi economici e sociali e/o stentano a fondare le loro economie su una base sostenibile. Devono affrontare infatti una serie di problemi legati alla fragilità del loro ambiente e alla necessità di ancorare saldamente il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile.

In seguito a consultazioni pubbliche, è stata definita una serie di questioni generali, come lo spostamento dell'attenzione dalla riduzione della povertà nella cooperazione allo sviluppo ad una relazione più reciproca. Questa transizione permetterebbe all'associazione di rispondere alle realtà del settore ed assicurerebbe il riconoscimento delle specificità dei PTOM, della loro diversità e vulnerabilità, nonché della loro importanza sotto il profilo della biodiversità. Inoltre terrebbe conto del fatto che il problema principale dei PTOM non è la povertà in quanto tale.

La sfida principale consiste nell'indirizzare le economie e le società dei PTOM sulla via dello sviluppo sostenibile, aumentandone la competitività, riducendone la vulnerabilità, promuovendone la collaborazione con i paesi vicini e l'integrazione nell'economia mondiale e/o regionale.

Le cause del problema descritto sopra possono essere sintetizzate come segue:

(1) i PTOM faticano a superare gli svantaggi dovuti alle loro caratteristiche fisiche (insularità, dimensioni ridotte, posizione periferica, zona economica esclusiva di dimensioni variabili);

(2) non riescono ad attenuare la loro estrema vulnerabilità dovuta alle loro caratteristiche geografiche (essendo situati in zone di attività ciclonica e sismica, esposti agli effetti dei cambiamenti climatici come lo sbiancamento dei coralli o l'innalzamento del livello del mare ed inoltre fortemente dipendenti dalle importazioni di combustibili fossili che comportano costi di trasporto elevati);

(3) stentano a superare il problema delle scarse capacità amministrative a causa delle loro dimensioni ridotte e di conseguenza incontrano difficoltà per elaborare ed attuare strumenti strategici e per sviluppare le infrastrutture;

[2] Comunicazione COM (2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010 "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

(4) non riescono a sviluppare le loro micro-economie caratterizzate da una serie di carenze strutturali, da una base di produzione limitata e non diversificata e dalla concentrazione delle esportazioni in un numero ristretto di settori[3];

(5) devono affrontare l'erosione delle preferenze commerciali di cui beneficiano nelle loro relazioni con l'UE, nonché una maggiore concorrenza per le loro esportazioni sui mercati terzi a seguito della conclusione di un numero crescente di accordi di libero scambio (ALS) da parte dei principali partner commerciali (l'UE, gli Stati Uniti e il Canada) che costituiscono importanti mercati di destinazione per alcuni PTOM;

(6) talvolta non possono rientrare in iniziative o accordi conclusi dall'UE e/o dai suoi Stati membri per realizzare le priorità politiche a livello europeo e internazionale emerse negli ultimi dieci anni, come gli effetti dei cambiamenti climatici, in collaborazione con partner terzi, il che limita la loro capacità di partecipare ai meccanismi di risposta mondiali.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Per quanto riguarda le relazioni UE-PTOM, il diritto dell'UE ad intervenire è sancito principalmente dalla quarta parte del TFUE. Lo scopo dell'associazione UE-PTOM, ossia lo sviluppo economico e sociale e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra i PTOM e l'UE nel suo insieme, non può essere realizzato attraverso azioni a livello di Stati membri. Inoltre, con riguardo al regime commerciale applicato ai PTOM, gli Stati membri non potrebbero intraprendere azioni su scala nazionale perché la politica commerciale comune rientra nel campo di competenza esclusiva dell'UE (parte quinta, titolo II, del TFUE). Conformemente all'articolo 206, la politica commerciale dell'UE deve contribuire allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, nonché alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo. Le norme che si applicano alle relazioni commerciali preferenziali tra l'UE e i PTOM sono disciplinate dai principi stabiliti nella parte quinta, titolo II, del TFUE per quanto riguarda la politica commerciale dell'UE.

Conformemente all'articolo 203 del TFUE, il Consiglio stabilisce le disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra i PTOM e l'Unione. Vi rientrano gli scambi e le questioni connesse, i regimi doganali, la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblici, la libera circolazione dei lavoratori nei PTOM e negli Stati membri. Quanto sopra dev'essere conforme ai principi stabiliti nel TFUE per quanto riguarda la definizione e l'attuazione delle politiche e delle attività dell'UE relative, tra l'altro, all'ambiente e all'uguaglianza di genere (prima parte del TFUE).

Tenuto conto delle sfide sempre più complesse da affrontare, nessuna delle priorità interne dell'UE - sicurezza, crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, creazione di posti di lavoro, cambiamento climatico, accesso all'energia, efficienza in termini di risorse, compresa la tutela della biodiversità, gestione sicura dell'acqua o dei rifiuti, salute e pandemie, istruzione – potrà essere realizzata in maniera isolata dal resto del mondo.

Con 27 Stati membri che operano nel quadro di politiche e strategie comuni, soltanto l'UE dispone della massa critica necessaria per rispondere a sfide planetarie come i cambiamenti climatici. Le azioni attuate dei singoli Stati membri rischiano di essere limitate e

[3] Per un'analisi più dettagliata dei profili economici dei PTOM, si veda l'allegato 12.

frammentarie. Grazie alla sua massa critica, l'UE è più qualificata per condurre un dialogo strategico con i governi dei PTOM partner.

Mediante la sua azione esterna, l'UE è impegnata a promuovere le proprie norme e a condividere le proprie competenze e conoscenze. I PTOM hanno il potenziale per diventare avamposti strategici dell'UE in tutto il mondo. Un miglioramento della legislazione e delle norme dei PTOM per allinearle con i livelli dell'UE potrebbe aumentare l'influenza dei PTOM e di conseguenza anche quella dell'UE nelle rispettive regioni.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

In base agli articoli 198 e 199 del TFUE, gli obiettivi generali dell'associazione sono:

– promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM;

– instaurare strette relazioni economiche tra i PTOM e l'UE nel suo insieme;

– favorire gli interessi e la prosperità degli abitanti dei PTOM, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono;

– consentire ai PTOM di beneficiare dello stesso trattamento commerciale che gli Stati membri si accordano a vicenda;

– promuovere la definizione e l'attuazione di politiche ambientali nei PTOM come uno dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile (insieme allo sviluppo economico e sociale).

Attraverso varie consultazioni e studi esterni, si è concretizzato un ampio consenso tra le parti interessate, i valutatori esterni e gli attori politici sul fatto che lo scopo e gli obiettivi dell'associazione, stabiliti negli articoli 198 e 199 del TFUE, dovrebbero tradursi negli obiettivi identificati dalla Commissione come fondamentali per questo quadro e che sono stati approvati dal Consiglio dell'UE[4]. Gli obiettivi specifici del prossimo quadro di associazione sarebbero quindi i seguenti:

– contribuire a promuovere i valori e le norme dell'UE nel mondo intero;

– stabilire una relazione più reciproca tra l'UE e i PTOM sulla base di interessi condivisi;

– accrescere la competitività dei PTOM;

– rafforzare la capacità di adattamento dei PTOM, ridurre la loro vulnerabilità economica e ambientale;

– promuovere la cooperazione dei PTOM con i partner terzi;

– integrare le ultime priorità politiche dell'agenda dell'UE;

– tenere conto dei cambiamenti nella struttura del commercio mondiale e negli accordi commerciali dell'UE con i partner terzi.

[4] COM (2009) 623 e conclusioni del Consiglio 17801/09.

4. OPZIONI STRATEGICHE

4.1. Opzioni scartate

4.1.1. Nessuna azione da parte dell'UE:

L'opzione "nessuna azione da parte dell'UE" non viene presa in esame nella presente relazione di valutazione d'impatto, poiché la parte quarta del TFUE costituisce di per sé un obbligo di azione per l'UE.

4.1.2. Due distinte decisioni del Consiglio: una relativa al regime commerciale e l'altra relativa alla cooperazione per lo sviluppo sostenibile

Questa opzione è stata scartata, poiché avrebbe ridotto le possibilità di definire un quadro globale per tutti i PTOM. Inoltre, aumenterebbe l'onere legislativo delle istituzioni dell'UE e limiterebbe la visibilità del partenariato UE-PTOM.

4.2. Opzione strategica 1: Rinnovo dell'attuale decisione sull'associazione d'oltremare, senza modifiche.

Con l'opzione strategica 1, la struttura e il contenuto della decisione di associazione attualmente in vigore verrebbero mantenuti per il periodo 2014-2020.

4.3. Opzione strategica 2: Aggiornamento della decisione sull'associazione d'oltremare e allineamento con il quadro strategico dell'UE

L'opzione 2 consentirebbe di aggiornare e allineare al quadro politico dell'UE la decisione sull'associazione d'oltremare. I suoi obiettivi e principi verrebbero riveduti alla luce degli orientamenti politici del Consiglio dell'UE, tenendo conto delle richieste espresse in varie occasioni dai PTOM e dagli Stati membri cui sono connessi, nonché dei risultati di studi esterni.

Secondo questa opzione, la cooperazione UE-PTOM darebbe particolare enfasi ai settori di interesse reciproco, come sollecitato dalle parti interessate e come raccomandato dagli studi esterni, vale a dire i cambiamenti climatici, la conservazione della biodiversità, la ricerca e l'innovazione, tenendo così conto delle priorità politiche internazionali emerse negli ultimi dieci anni e che sono conformi al programma Europa 2020. Inoltre, con questa opzione, l'associazione UE-PTOM contribuirebbe a promuovere i valori e gli interessi europei, considerando i PTOM come avamposti dell'UE nelle regioni a cui appartengono.

In base all'opzione 2, il regime degli scambi continuerebbe ad accordare ai PTOM un accesso in esenzione da dazi e contingenti al mercato dell'UE. Parallelamente, nuove disposizioni migliorerebbero le condizioni di accesso al mercato dell'UE per i PTOM, mediante una revisione delle norme di origine preferenziali[5]. Inoltre, l'opzione 2 propone di rivedere il regime degli scambi di servizi e di stabilimento, e di accordare ai PTOM il trattamento della

[5] (ad esempio soppressione del requisito riguardante la nazionalità dell'equipaggio a bordo delle navi che pescano al di fuori delle acque territoriali e l'inclusione di definizioni nuove o più chiare dei prodotti interamente ottenuti nel paese e delle operazioni minime, requisiti amministrativi più leggeri sulla prova del trasporto diretto di merci PTOM tra il territorio dei PTOM e l'UE, nuove possibilità di cumulo, procedure amministrative più flessibili per la concessione di deroghe alle norme di origine con periodo di validità stabilito caso per caso, ecc.)

nazione più favorita, mentre allo stato attuale godono soltanto del trattamento di base riservato ai paesi terzi (ad esempio, l'accordo generale sugli scambi di servizi - GATS).

Infine, l'opzione 2 propone l'introduzione di nuove disposizioni atte a garantire la corretta gestione delle preferenze commerciali e il chiarimento delle responsabilità rispettive dei PTOM, degli Stati membri e dell'UE in ordine a errori amministrativi e frodi.

4.4. Opzione strategica 3: Conclusione di vari accordi di partenariato

L'opzione 3 comporterebbe una diversificazione delle relazioni UE-PTOM. Nel settore della cooperazione commerciale ed economica, verrebbero adottati due metodi. Alcuni PTOM potrebbero essere compresi in altri accordi commerciali bilaterali dell'UE, cioè gli accordi di partenariato economico (APE) o gli accordi di libero scambio, ove pertinente e per quanto possibile. Per i restanti PTOM sarebbe previsto un regime commerciale equivalente all'opzione 1 o 2. Se da un lato questo non includerebbe la cooperazione commerciale ed economica con i PTOM che rientrano in altri accordi commerciali, dall'altro coprirebbe la cooperazione con tutti i PTOM in tutti gli altri settori. Una soluzione alternativa potrebbe essere di stabilire che l'intera cooperazione con i PTOM che rientrano in un accordo di partenariato economico o in un accordo di libero scambio si svolga nel contesto di tali accordi. In questo modo l'assistenza finanziaria potrebbe essere fornita anche al di fuori dell'associazione.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

5.1. Valutazione dell'opzione 1

5.1.1. Ripercussioni sociali ed economiche

Deterioramento dell'accesso al mercato dell'UE per i PTOM: qualsiasi impatto commerciale sarebbe conseguenza dell'aumentata concorrenza che i PTOM dovrebbero affrontare sul mercato dell'UE per effetto del migliore accesso al mercato da parte dei partner terzi dell'UE per i loro beni e servizi (ad esempio tramite un accordo di libero scambio o un accordo multilaterale). Una perdita di competitività per i PTOM potrebbe tradursi in un indebolimento dei legami economici tra l'UE e i PTOM. L'opzione politica 1 potrebbe inoltre essere un'opzione in cui le regole commerciali non incoraggerebbero sufficientemente i PTOM che attualmente non intrattengono relazioni economiche forti con l'UE a cominciare a sviluppare tali relazioni. È quindi improbabile che le regole commerciali dell'opzione politica 1 servano a promuovere la diversificazione economica. L'integrazione regionale dei PTOM sarebbe compromessa, poiché l'insieme delle norme di origine non offrirebbe ai PTOM opportunità aggiuntive di acquistare mezzi di produzione dai loro vicini e quindi di incrementare gli scambi con essi.

5.1.2. Impatto ambientale

Il mantenimento dello status quo non amplificherebbe gli effetti positivi dell'associazione UE-PTOM sull'ambiente dei PTOM. Il mancato riconoscimento dei problemi ambientali e dei cambiamenti climatici quale settore di reciproco interesse per l'UE e per i PTOM mette a rischio ogni progresso in questo settore, in cui solo pochi PTOM scelgono di cooperare con l'UE.

Inoltre, l'opzione politica 1 non permetterebbe all'UE di promuovere la sua agenda politica e i suoi impegni internazionali[6] in materia di biodiversità, energia verde, cambiamenti climatici e riduzione del rischio di catastrofi nei PTOM, e i PTOM non contribuirebbero a promuovere i valori e le norme dell'UE in questi settori nel mondo.

5.1.3. Impatto amministrativo

Questa opzione non inciderebbe sull'onere amministrativo dell'UE o dei PTOM. Il ciclo di programmazione rimarrebbe identico, come pure il quadro giuridico. In base a questa opzione, sarebbe difficile rispondere positivamente alle richieste o alle raccomandazioni espresse da valutatori esterni per promuovere la cooperazione tra i PTOM e i loro paesi vicini, in particolare grazie ad un miglior coordinamento dei rispettivi strumenti finanziari a disposizione dei PTOM, dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e delle regioni ultraperiferiche dell'UE (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR). Inoltre, l'opzione 1 non permetterebbe di adeguare le norme e le procedure che disciplinano la programmazione dell'assistenza finanziaria dell'UE.

5.2. Valutazione dell'opzione 2

5.2.1. Ripercussioni sociali ed economiche

L'opzione 2 avrebbe probabilmente un impatto socioeconomico positivo sui PTOM, grazie al miglioramento delle condizioni di accesso al mercato per i prodotti dei PTOM, alla maggiore apertura dell'UE ai prestatori di servizi e agli investitori dei PTOM e alla possibilità di adottare misure più mirate di sviluppo delle capacità. L'opzione 2 racchiude un potenziale di maggiore diversificazione economica e di creazione di posti di lavoro in settori come le energie rinnovabili, la gestione degli ecosistemi, l'innovazione, ecc. Con le modifiche proposte delle norme di origine, i PTOM potrebbero sfruttare più efficacemente le opportunità di esportazione offerte dal regime commerciale PTOM.

Semplificare e allentare le condizioni, nonché rafforzare la trasparenza e la coerenza con le norme di origine di altri partner commerciali, dovrebbe arrecare vantaggi in termini di efficienza, aumentare l'attrattiva e la certezza giuridica degli investimenti nei settori economici che dipendono dall'accesso preferenziale al mercato e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e le autorità dei PTOM. La diversificazione delle possibilità di cumulo dovrebbe migliorare le opportunità per le imprese dei paesi PTOM, il che potrebbe influire positivamente sulla loro posizione concorrenziale e stimolare lo sviluppo di relazioni economiche tra i PTOM e altri paesi terzi.

Attraverso l'assistenza tecnica e lo sviluppo delle capacità, sarebbe possibile aiutare i PTOM ad allinearsi alle norme tecniche, sanitarie e fitosanitarie, cioè i principali ostacoli che si frappongono all'accesso al mercato dell'UE per le esportazioni dai PTOM. Nel settore dei servizi, i benefici per i PTOM sarebbero considerevoli.

In un primo tempo, l'apertura dei mercati dell'UE ai prestatori di servizi dei PTOM verrebbe allineata con il trattamento più favorevole dell'UE e successivamente aumenterebbe automaticamente ogni volta che l'UE decidesse di concedere un trattamento più favorevole ad

[6] Comunicazione COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010 "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e comunicazione della Commissione COM (2011) 500 definitivo del 29 giugno 2011 "Un bilancio per Europa 2020".

altri partner terzi[7]. I settori dei servizi che più di ogni altro beneficerebbero della soppressione delle limitazioni sarebbero il settore edilizio, i servizi ambientali e quelli ricreativi. Tutti presentano un interesse per i PTOM. Aprendo ulteriormente il suo settore dei servizi agli operatori dei PTOM, l'UE potrebbe incoraggiare l'ulteriore sviluppo di settori nuovi o esistenti, offrendo opportunità supplementari per le esportazioni, compreso il commercio transfrontaliero, grazie alle moderne tecnologie della comunicazione. Inoltre, l'opzione 2 consentirebbe di aprire ai PTOM gli investimenti nei settori diversi dai servizi, contrariamente a quanto avviene oggi. Inoltre contribuirebbe ad aumentare l'attrattività dei PTOM per gli investimenti esteri diretti. Il fatto di garantire che i PTOM estendano automaticamente all'UE il trattamento che accordano alle principali economie come gli Stati Uniti o la Cina rifletterebbe lo spirito della relazione speciale che esiste tra l'UE e i PTOM e darebbe sostanza al principio della reciprocità.

Nel quadro di un dialogo bilaterale, l'UE potrebbe incoraggiare i PTOM a promuovere i principi della responsabilità sociale delle imprese tra le società che investono e operano nel loro territorio, con riflessi positivi sulle norme sociali e ambientali nei PTOM.

Un sostegno costante, mirato e coordinato alle strategie, alle capacità e ai quadri legislativi e istituzionali dei PTOM, come proposto con l'opzione 2, potrebbe accrescere la partecipazione dell'UE alle politiche dei PTOM e ai suoi modelli normativi o di altro tipo. Una possibile soluzione in questo senso è data dalle nuove disposizioni relative alla cooperazione in materia di commercio tra l'UE e i PTOM previste dall'opzione 2.

Il sostegno dell'UE allo sviluppo delle capacità dei PTOM potrebbe riguardare anche l'elaborazione e/o l'attuazione di politiche sociali (ad esempio in materia di disoccupazione o di formazione professionale) onde accompagnare le loro strategie per la crescita economica.

5.2.2. Effetti ambientali

L'enfasi sulla dotazione regionale o tematica per rispondere meglio ai problemi emersi nell'ultimo decennio e che sono di interesse comune per tutti i PTOM e per l'UE assicurerebbe un approccio più adeguato alle specificità dei PTOM in materia di ambiente, cambiamento climatico e biodiversità. L'assegnazione di una dotazione specifica all'ambiente e ai cambiamenti climatici sarebbe coerente con le priorità dell'agenda dell'UE, oltre a promuovere i valori europei. Inoltre, gli investimenti per migliorare gli ambienti naturali e la qualità dell'ambiente avrebbero anche importanti ricadute sull'economia e sulla salute.

5.2.3. Impatto amministrativo

Se l'UE concedesse automaticamente il trattamento più favorevole nel settore dei servizi, l'attuazione di questa opzione non solleciterebbe ulteriormente le limitate capacità amministrative dei PTOM, poiché si eviterebbero negoziati lunghi e complessi. La proposta di definire l'assistenza tecnica per l'intero periodo di programmazione consentirebbe un'identificazione più coerente e di conseguenza una gestione più efficiente delle strategie e dei programmi di cooperazione selezionati. In questo modo verrebbero garantiti la coerenza e lo scambio di know-how tra le amministrazioni locali e gli esperti esterni.

---

[7] Considerando che l'apertura media ponderata dell'UE corrisponde ad un fattore 34 per i modi 1, 2 e 3 nell'ambito del GATS, essa corrisponde ad un fattore 57 (74 per lo stabilimento) nel quadro di un accordo preferenziale come l'APE con il CARIFORUM. Cfr. appendice 2 relativa agli scambi e agli aspetti attinenti al commercio della decisione sull'associazione d'oltremare.

I tempi di introduzione più brevi degli aiuti finanziari dell'UE e l'attuazione più rapida dell'assistenza dell'UE avrebbero per effetto di sviluppare maggiormente le capacità dei PTOM in materia di elaborazione delle politiche e della legislazione.

L'opzione 2 dovrebbe avere un impatto positivo anche in termini di tempestività della programmazione, grazie alla possibilità che viene proposta in relazione ai "piani generali di sviluppo territoriale" o ai "piani generali di sviluppo" concordati tra i PTOM e gli Stati membri cui sono connessi. Al momento di definire la strategia di collaborazione tra i PTOM e l'UE si terrebbe conto di tali piani.

5.3. Valutazione dell'opzione 3

5.3.1. Ripercussioni sociali ed economiche

L'impatto dell'opzione 3 dipenderebbe dai risultati dei negoziati tra i PTOM, l'UE e i partner terzi interessati. Pertanto, l'impatto potrebbe variare da un negoziato all'altro. In generale, adottando questa opzione, i flussi commerciali dei PTOM con il paese o i paesi terzi partner potrebbero acquistare importanza. D'altro canto, le loro industrie potrebbero trovarsi ad affrontare una concorrenza più agguerrita sui mercati nazionali dei PTOM, per via della disponibilità di prodotti d'importazione meno cari. Questa situazione andrebbe a vantaggio dei consumatori. Se i prodotti meno cari fungessero da mezzi di produzione per l'industria della trasformazione, quest'ultima potrebbe beneficiarne e guadagnare in competitività per effetto del calo dei costi. I prodotti più sensibili potrebbero essere esclusi dalla liberalizzazione. Le entrate doganali potrebbe diminuire e i PTOM dovrebbero quindi sviluppare fonti alternative di reddito, meno dipendenti dal commercio di prodotti. Questa opzione potrebbe quindi avere ripercussioni rilevanti sulla spesa pubblica dei PTOM.

Gli effetti socioeconomici di una possibile inclusione dei PTOM del Pacifico in un APE potrebbero favorire lo sviluppo dell'industria della trasformazione (prodotti della pesca, tonno, ecc.), il che potrebbe attrarre maggiori investimenti stranieri, a discapito di altri partner. Inoltre potrebbe portare ad un'integrazione verticale delle diverse industrie. L'industria di trasformazione corrispondente dell'UE potrebbe beneficiare di questi sviluppi se portassero ad un approvvigionamento regolare di tali prodotti nell'UE. Tuttavia, l'industria dell'UE potrebbe anche risentire della maggiore concorrenza alla quale dovrebbe far fronte. Nell'ipotesi più negativa, questo potrebbe comportare la perdita di posti di lavoro e la cessazione delle attività in alcuni Stati membri dell'UE.

L'apertura, da parte dei PTOM, del mercato relativo ai servizi e allo stabilimento ai paesi vicini potrebbe attrarre maggiori investimenti esteri diretti o prestatori temporanei di servizi e aprire i mercati ai fornitori di servizi e agli investitori dei PTOM. Ciò dipende tuttavia dall'esito dei negoziati con i paesi terzi nonché dai settori che i PTOM scelgono di liberalizzare. Data la limitata capacità amministrativa dei PTOM di condurre negoziati, sarebbero necessari una stretta collaborazione e un sostegno nel corso dei negoziati per evitare una liberalizzazione prematura di settori in cui la normativa nazionale non è stata sufficientemente sviluppata da garantire la protezione dei consumatori. Se l'interesse dei paesi partner per i mercati dei PTOM non è molto grande, l'inclusione dei PTOM negli accordi di libero scambio dell'UE (con l'eventuale inclusione di un negoziato multilaterale sui servizi e sullo stabilimento) potrebbe indurre i partner degli accordi di libero scambio dell'UE a chiederle una compensazione sotto forma di nuovi impegni. Questo potrebbe squilibrare l'accordo concluso tra l'UE e i paesi partner.

I PTOM che dovessero aderire agli APE potrebbero accedere a volumi nominalmente più alti di assistenza finanziaria nel quadro dell'11° Fondo europeo di sviluppo, senza tuttavia avere alcuna garanzia che verrebbero assegnate risorse finanziarie sufficienti per le loro esigenze, poiché potrebbero prevalere gli interessi dei partner più importanti e dei paesi in via di sviluppo. Questo corollario potrebbe essere evitato se i PTOM si alleassero, nelle loro regioni, con paesi ACP come Antigua e Barbuda, le Isole Figi, la Guiana e Palau, ossia piccoli Stati insulari in via di sviluppo che devono affrontare difficoltà simili a quelle dei PTOM[8]. Se da un lato i PTOM otterrebbero l'acceso a tali fondi, dall'altro sarebbero tagliati fuori da altre fonti potenziali di finanziamento di cui hanno beneficiato nell'ambito delle decisioni sull'associazione di oltremare, quali i programmi e le linee di bilancio orizzontali dell'UE. Questo si applicherebbe anche ai PTOM che verrebbero integrati o associati ad altri accordi di libero scambio. Tuttavia, nel loro caso questa perdita non sarebbe compensata dall'accesso a fondi aggiuntivi nel quadro di programmi esterni che si applicano alla loro regione.

5.3.2. Impatto ambientale

Considerate le dimensioni dei PTOM, l'impatto ambientale dell'inclusione di alcuni di essi in altri accordi commerciali sarebbe probabilmente limitato e non aggraverebbe l'impatto ambientale già quantificato per tali accordi. L'impatto ambientale dell'apertura ad un paese vicino potrebbe essere maggiore di quello dell'apertura alla sola UE, dato il probabile aumento degli effetti connessi ai trasporti, anche se questi paesi vicini tenderebbero a situarsi più in prossimità dei PTOM che dell'UE. L'effetto netto (rispetto allo status quo e all'aggiornamento degli accordi previsto dall'opzione 2) sarebbe diverso a seconda del PTOM in questione, dell'accordo cui sarebbe collegato e dalla situazione nei PTOM in settori specifici prima dell'avvio dei negoziati. Per i PTOM che dovessero rimanere nel regime commerciale nell'ambito della decisione sull'associazione d'oltremare, l'impatto ambientale sarebbe quello indicato per le opzioni 1 o 2. Gli effetti ambientali negativi potrebbero essere attenuati attraverso la cooperazione con l'UE sulle questioni ambientali.

5.3.3. Impatto amministrativo

La negoziazione e l'attuazione dell'opzione 3 sarebbero pesanti e complesse sia per i PTOM, che per gli Stati membri cui sono connessi, i partner commerciali dell'UE e l'UE stessa. La procedura andrebbe ripetuta per ogni singolo accordo commerciale, che dovrebbe essere modificato per includere determinati PTOM.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

6.1. Opzione 1:

Il mantenimento dello status quo potrebbe legittimamente essere ritenuto una soluzione valida per la prossima associazione UE-PTOM, poiché gli accordi vigenti hanno avuto effetti positivi sullo sviluppo economico e sociale dei PTOM, dando libero accesso all'intero mercato dell'UE e la possibilità di un sostegno per sfruttare le opportunità di esportazione che ciò rappresenta. Come stabilito da studi esterni, la cooperazione UE-PTOM nel periodo 1999-2009 è stata coerente sia con gli obiettivi dell'associazione che con le priorità politiche dei PTOM; inoltre non vi sono state contraddizioni o incoerenze tra la cooperazione UE-PTOM e le altre politiche dell'UE. L'opzione 1, sia pure compatibile con la parte quarta del

[8] Per l'elenco ONU dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, si veda: http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm.

TFUE e con il relativo preambolo, non consentirebbe di realizzare l'obiettivo comune ai PTOM, agli Stati membri cui sono connessi e alla Commissione europea di rimodellare e aggiornare le relazioni UE-PTOM su una base di reciprocità. Anziché ammodernare le relazioni e introdurre un partenariato maggiormente basato sulla reciprocità, che permetterebbe di tenere meglio conto degli interessi reciproci, verrebbe confermata la logica donatore/beneficiario sulla quale sono sempre state imperniate le relazioni UE-PTOM.

L'accesso all'UE per i beni e servizi dei PTOM rimarrebbe disciplinato dalle norme vigenti e comporterebbe una perdita di accesso al mercato per i PTOM (a causa dell'erosione delle preferenze), con effetti negativi sulla loro situazione sociale ed economica.

6.2. Opzione 2:

L'opzione 2 rafforzerebbe la cooperazione UE-PTOM basata sugli interessi reciproci che le parti interessate hanno individuato nel corso della procedura di consultazione. Inoltre promuoverebbe una cooperazione più efficiente attraverso un'azione più mirata e coordinata tra l'UE, i PTOM e gli Stati membri cui sono connessi. L'UE darebbe un sostegno maggiore ai settori indicati come prioritari dai PTOM, ossia la conservazione della biodiversità e i servizi ecosistemici, la ricerca e l'innovazione.

Con l'opzione 2, l'UE aiuterebbe i PTOM ad affrontare questioni sensibili, come i cambiamenti climatici, che compromettono il loro sviluppo sostenibile e che non possono affrontare da soli. I territori insulari non sono in grado di elaborare da soli misure efficaci per far fronte a tali sfide, ma devono trovare dei partner ed essere integrati nelle azioni a livello mondiale.

L'opzione 2 offrirebbe ai PTOM un regime moderno commerciale rinnovato con l'Unione che: 1) comporterebbe l'introduzione di norme di origine perfezionate e 2) garantirebbe loro, nell'ambito degli scambi di servizi e dello stabilimento, un trattamento non meno favorevole di quello accordato dall'Unione ad altri partner terzi, contrariamente a quanto avviene nel quadro attuale.

L'opzione 2 sarebbe coerente con la parte quarta del TFUE e con il suo preambolo. Inoltre tradurrebbe gli orientamenti politici del Consiglio dell'UE sui tre obiettivi della competitività, della resilienza e della cooperazione. Con l'opzione 2, il quadro dell'associazione dovrebbe tenere conto dei recenti sviluppi politici e delle discussioni emerse nell’ultimo decennio. La coerenza delle politiche sarebbe garantita e rafforzata con questa opzione. Le ripercussioni sociali, economiche e ambientali sarebbero più positive rispetto all'opzione 1.

L'opzione 2 rifletterebbe meglio il concetto di reciproco interesse rispetto a quanto avviene oggi. Essa consentirebbe inoltre di integrare le priorità dell'agenda politica dell'UE nelle relazioni tra l'UE e i PTOM e il valore aggiunto dell’UE come partner mondiale nelle questioni mondiali emergenti. Così facendo i PTOM potrebbero promuovere meglio i valori e le norme dell'UE nel mondo.

6.3. Opzione 3:

Con l'integrazione o l'associazione dei PTOM ad altri accordi commerciali sarebbe possibile realizzare alcuni degli obiettivi dell'associazione UE-PTOM. Tuttavia, questo sarebbe di per sé possibile anche al di fuori dell'associazione. Inoltre, l’opzione 3 potrebbe non essere del tutto confacente ai bisogni e alle realtà della maggior parte o perfino di tutti i PTOM.

Potrebbero esservi effetti negativi anche per la stessa UE, se venisse richiesta una compensazione significativa al fine di includere i PTOM negli accordi esistenti. Integrando i PTOM in altri accordi commerciali, i paesi e territori associati aventi collegamenti costituzionali con gli Stati membri cesserebbero de jure e de facto di essere PTOM. Poiché l'attuazione dell'opzione 3 potrebbe obbligare l'UE a elaborare soluzioni per istituire vari tipi di relazioni con ciascuno dei PTOM, il processo giuridico sarebbe molto complesso e dovrebbe essere ripetuto per ciascun PTOM. Probabilmente questo creerebbe maggiore confusione per quanto concerne il loro status e quello dei loro abitanti. Determinate norme che attualmente figurano nei vari accordi o la cui introduzione negli accordi è all'esame potrebbero non applicarsi agli abitanti dei PTOM, nella misura in cui essi sono cittadini dell'UE.

6.4. Coerenza

Le tre opzioni sono coerenti con la parte quarta del TFUE.

Le opzioni 2 e 3 assicureranno la coerenza con l'agenda politica e con le priorità politiche emerse nel corso degli ultimi dieci anni, mentre l'opzione 1 non permetterebbe di allineare l'associazione con questi ultimi sviluppi né di integrare pienamente i tre obiettivi centrali della competitività, resilienza e cooperazione che sono stati proposti dalla Commissione e approvati a livello politico dal Consiglio dell'UE (cfr. punto 1.3).

6.5. Efficacia

L'opzione 1 non consente di fissare traguardi e obiettivi in conformità delle priorità politiche definite dalla Commissione nella sua comunicazione[9] sugli elementi di un nuovo partenariato tra l'UE e i PTOM e approvate dal Consiglio[10]. Effettivamente, l'opzione 1 non prevede la revisione della decisione di associazione al fine di integrare le nuove sfide cui devono far fronte l'UE e i PTOM. Inoltre, l'incapacità dei PTOM di prendere in considerazione i cambiamenti del contesto degli accordi commerciali con partner terzi ridurrebbe la capacità per l'UE, con l'opzione 1, di raggiungere l'obiettivo di un quadro UE-PTOM aggiornato.

Al contrario, l'opzione 2 propone di rivedere il quadro dell'associazione e quindi di tenere pienamente conto delle finalità e degli obiettivi dell'associazione, quali definiti nella parte quarta del TFUE, delle priorità politiche emerse dal 2001, nonché dei tre obiettivi centrali della competitività, resilienza e cooperazione. Ciò consentirebbe una più stretta cooperazione in materia di ambiente e clima, creando sinergie e quindi migliorando la resilienza ambientale dei PTOM con effetti positivi sul loro sviluppo sociale ed economico e sulla competitività.

L'opzione 3 consentirebbe teoricamente di fornire una risposta "personalizzata" ai PTOM nel settore commerciale, ma non definirebbe un quadro generale per un partenariato globale tra l'UE e tutti i PTOM.

6.6. Efficienza

Come indicato in precedenza, la Commissione ha dichiarato di voler proporre l'ammodernamento dell' associazione UE-PTOM. A questo riguardo, l'opzione 1 non sembra costituire la decisione più adeguata. L'opzione 1, infatti, non affronta in modo efficiente la

[9] COM (2009) 623 definitivo del 6 novembre 2009.

[10] Conclusioni del Consiglio, doc. 17801/2009 del 22 dicembre 2009 concernente le relazioni dell'UE con i PTOM.

necessità di rinnovare il partenariato tra i PTOM e l'UE in quanto non consentirebbe di tenere in considerazione l'attuale processo di liberalizzazione degli scambi internazionali, il potenziale dei PTOM quali fautori dei valori dell'UE o la capacità d'identificare settori di reciproco interesse e di prestare particolare attenzione a settori quali l'ambiente e l'integrazione regionale.

L'opzione 2 costituisce la risposta più appropriata all'impegno della Commissione di proporre un quadro di associazione rinnovato tra l'UE e i PTOM. Inoltre, l'opzione 2 comporterebbe procedure e requisiti amministrativi più snelli e flessibili in materia di relazioni commerciali.

L'efficacia dell'opzione 3 potrebbe essere influenzata dalla coesistenza di due quadri di cooperazione paralleli (relazioni commerciali nell'ambito dell'APE o dell'accordo di libero scambio, da un lato, e decisione sull'associazione, dall'altro) poiché comporterebbe un ulteriore onere amministrativo. L'attuazione dell'opzione 3 sarebbe un processo macchinoso e complesso per i PTOM, per gli Stati membri cui sono connessi, per i partner commerciale e per l'UE stessa. Tali svantaggi possono avere un'incidenza in termini di costi sulle spese amministrative dell'UE e dei PTOM.

7. OPZIONE PRIVILEGIATA

Sulla base dell'analisi e del confronto tra le varie opzioni, l'**opzione 2** è l'**opzione favorita**, dal momento che più di tutti potrebbe riflettere:

(a) l'ambizione condivisa della Commissione europea, dei PTOM, degli Stati membri cui sono connessi e dell'Unione europea di esaminare e rivedere l'associazione UE-PTOM, nonché di instaurare un partenariato maggiormente basato sulla reciprocità che tenga conto degli interessi reciproci e delle difficoltà che i PTOM devono affrontare;

(b) lo scopo e gli obiettivi generali dell'associazione UE-PTOM definiti nella quarta parte del TFUE sulle relazioni tra l'UE e i PTOM;

(c) gli obiettivi specifici del prossimo quadro di associazione definito sopra.

L'opzione 2 comporterebbe quindi il rinnovamento e l'allineamento della decisione di associazione con l'attuale quadro politico dell'UE. Di conseguenza, l'opzione 2 consente di concentrarsi maggiormente sui tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale) e di dare maggiore rilievo alla priorità politiche internazionali, come i cambiamenti climatici, l'ambiente e l'energia, che sono emerse negli ultimi dieci anni.

Per quanto riguarda le norme commerciali, l'opzione 2 consentirebbe di continuare ad accordare ai PTOM l'accesso libero e in esenzione da dazi al mercato UE (contrariamente all'opzione 1) per introdurre condizioni migliori alle quali i PTOM dovrebbero accedere al mercato. Inoltre, nell'ambito dell'opzione 2 si propone di rivedere il regime degli scambi di servizi e stabilimento e di concedere ai PTOM il trattamento della "nazione più favorita", mentre attualmente godono soltanto del trattamento di base concesso ai paesi terzi (ad esempio GATS).

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria, l'opzione 2 propone di aumentare la quota regionale dell'assegnazione finanziaria totale riservata ai PTOM nel periodo 2014-2020. Ciò consentirebbe di sostenere finanziariamente gli sforzi dei PTOM volti ad affrontare questioni

emerse nell'ultimo decennio e di interesse comune per tutti i PTOM e per l'UE. Parallelamente, l'opzione 2 realizzerebbe l'obiettivo di una migliore cooperazione tra i PTOM e i loro partner limitrofi, come pure di ampliare la sfera d'influenza dell'UE tramite i PTOM e promuovere l'agenda politica dell'UE come attore globale.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La decisione sull'associazione d'oltremare è l'atto legislativo con cui il Consiglio stabilisce il quadro giuridico per l'associazione dei PTOM con l'UE. Per sua natura è un testo che definisce le relazioni esterne dell'UE con questi paesi e territori e, in quanto tale, la sua attuazione non può essere valutata mediante indicatori principali.

Per quanto riguarda la cooperazione finanziata dall'UE, l'efficacia dell'associazione verrà controllata tramite audit e valutazioni. Disposizioni dettagliate riguardanti tale controllo saranno stabilite in un regolamento della Commissione di attuazione della decisione del Consiglio. Gli indicatori di input e output saranno definiti nel quadro di ciascun programma concernente la cooperazione finanziata dall'UE che sarà concluso tra la Commissione e ciascun PTOM. Queste valutazioni saranno conformi alle disposizioni che riguarderanno l'attuazione dell'11° FES.