



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0007060 P-4.22.1  
del 25/07/2018



20453451

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea  
Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO:** Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III) – COM(2018) 465.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo

## **Relazione**

### **ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

#### **Oggetto dell'atto:**

Proposta di Regolamento che istituisce uno strumento di assistenza pre-adesione 2021-2027 (IPA III)

- **Codice della proposta:** COM(2018) 465 del 14/6/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0247 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

\*\*\*

#### **Premessa: finalità e contesto**

---

##### **1. Quadro normativo**

**La proposta di Regolamento IPA III, che istituisce lo strumento per l'assistenza pre-adesione dei Paesi candidati o potenziali tali, è stata elaborata dalla Commissione nella cornice dei negoziati del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027.**

Per quanto riguarda obiettivi strategici e modalità di intervento, **essa è ancorata ai documenti che delineano la politica di allargamento europea** e, in particolare, la "Strategia a medio termine per la politica di allargamento dell'Unione" di novembre 2015<sup>1</sup> e la Comunicazione della Commissione "Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'Unione europea per i Balcani Occidentali" ("**Strategia per i Balcani occidentali**"), **pubblicata il 6 febbraio 2018**<sup>2</sup>. In linea con tali documenti, la priorità di IPA III si confermano gli interventi nelle seguenti aree: a) lo Stato di diritto, i diritti fondamentali e la governance; b) lo sviluppo socioeconomico; c) le politiche e l'acquis dell'Unione; d) i contatti people-to-people, le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale. Oltre a tali priorità, la nuova proposta intende fare proprie, sottolineandone l'importanza, le sfide cruciali rappresentate da migrazione, sicurezza, protezione dell'ambiente e cambiamenti climatici.

**IPA III prevede rapporti di complementarietà con una ampia gamma dei programmi che la Commissione propone di istituire per il periodo 2021-2027, tra cui quelli di politica interna, in materia di sicurezza, di migrazione, di ricerca ed innovazione, ambiente e clima, connettività ed energia e, soprattutto, con il nuovo Strumento per il Vicinato, lo Sviluppo e la Cooperazione**

---

<sup>1</sup> COM(2015) 611 final, disponibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf)

<sup>2</sup> COM(2018) 65 final, disponibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0065>

**Internazionale (NDICI), anch'esso dedicato all'azione esterna dell'Unione<sup>3</sup>.**

Il Regolamento, infine, fa riferimento al "Pilastro europeo dei diritti sociali per una occupazione e crescita equa" del 17 novembre 2017, all'Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 "Legiferare meglio", nonché agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite ed all'Accordo di Parigi sul clima.

## **2. Finalità generali**

**In linea con il precedente IPA II, l'obiettivo centrale del Regolamento IPA III è quello di sostenere i Paesi beneficiari (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Kosovo, Serbia, Turchia e Islanda<sup>4</sup>) nell'attuazione delle riforme politiche, istituzionali, sociali ed economiche necessarie al progressivo allineamento agli standard e ai valori dell'Unione Europea, in vista della possibile adesione.**

Tale obiettivo generale è declinato in una serie di obiettivi specifici, quali:

- rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia, il rispetto dei diritti umani, dei diritti fondamentali e del diritto internazionale e migliorare la gestione della migrazione, ivi compresa la gestione delle frontiere;
- consolidare l'efficienza della pubblica amministrazione e sostenere le riforme strutturali e la buona governance a tutti i livelli;
- definire norme e standard nazionali allineandole a quelle dell'Unione europea, rafforzare la riconciliazione e i rapporti di buon vicinato, nonché i contatti interpersonali e la comunicazione;
- rafforzare lo sviluppo economico e sociale con interventi nei settori rurale ed agricolo, ambientale e del clima, sociale, della connettività e dello sviluppo regionale, e mediante programmi e progetti di cooperazione territoriale e transfrontaliera.

**Lo stanziamento complessivo 2021-2027 per il nuovo programma di assistenza pre-adesione è pari a 14,5 miliardi di euro<sup>5</sup>.** Parte di tali fondi potranno essere utilizzati per attivare una **garanzia europea a copertura di investimenti strategici nel quadro del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile** (di cui si prevede il rinnovo nel già citato Regolamento NDICI). In questo modo, le risorse IPA III contribuirebbero ad attivare il potenziale effetto leva di istituzioni finanziarie internazionali e di altri partner, anche appartenenti al settore privato, in particolare per sostenere la competitività e la crescita inclusiva o gli investimenti nelle grandi infrastrutture.

## **3. Elementi qualificanti e innovativi**

**Il mantenimento della specificità dello strumento IPA** assume particolare rilievo alla luce della significativa ristrutturazione intervenuta sugli strumenti di finanziamento dell'azione esterna per il periodo 2021-2027.

Gli orientamenti che hanno guidato la riconfigurazione della rubrica dedicata all'azione esterna riflettono gli esiti a) della consultazione pubblica effettuata dalla Commissione, b) della revisione

---

<sup>3</sup> COM(2018)460 final

<sup>4</sup> Per l'Islanda, che ha ritirato la propria domanda di adesione nel 2015, i fondi sarebbero attivabili solo qualora venisse riavviato da parte di Reykjavík il processo di adesione.

<sup>5</sup> Valore a prezzi correnti, ossia a prezzi al 2018 attualizzati ad un tasso di inflazione annuale del 2%.

intermedia del 2016 ("midterm review") e c di una relazione indipendente sull'insieme degli strumenti di azione esterna. Le risultanze emerse hanno certificato l'esigenza di: i) maggiore **flessibilità** di gestione; ii) maggiore **coerenza** tra le politiche interne ed esterne dell'Unione e tra i diversi strumenti di azione esterna; iii) **semplificazione dell'architettura generale** degli strumenti e delle procedure amministrative e finanziarie; iv) più ampio ricorso agli **strumenti finanziari innovativi** (prestiti e garanzie), per la mobilitazione di finanziamenti pubblici e privati; v) focus più profilato sui risultati.

In linea con gli obiettivi sopracitati, la Commissione ha proposto l'accorpamento di tutti gli strumenti dell'attuale Rubrica IV – ad eccezione di quello IPA e di quello umanitario ECHO – in unico strumento finanziario, denominato "Strumento per il Vicinato, lo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale" (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - NDICI*). **La conferma di IPA quale strumento autonomo riflette pertanto la centralità del processo di allargamento nell'agenda europea.**

L'innovazione principale del regolamento riguarda l'impianto concettuale, che registra il **passaggio da un approccio "Country-based" ad un approccio "thematic based"**: i fondi saranno ripartiti su cinque "finestre principali" che ricalcano le sei iniziative faro della Strategia dei Balcani Occidentali: i) stato di diritto, democrazia, sicurezza e migrazioni; ii) pubblica amministrazione e governance; iii) capacity/istitution building e relazioni di buon vicinato; iv) connettività, ambiente, agenda digitale; v) cooperazione territoriale e transfrontaliera. Sulla base di tali ripartizioni annuali e pluriennali ("Quadri di Programmazione" – "Programming Framework"), per ciascun paese verrà stabilita una dotazione minima nazionale (principio del "*fair share*"), secondo un approccio premiale basato sulla capacità di assorbimento e sullo stato dell'attuazione delle riforme.

**Più in dettaglio, la dotazione finanziaria iniziale minima per ciascun beneficiario sarà calcolata a partire dalle allocazioni agli stessi attribuite nel 2020 (ultimo anni di IPA II). Essa sarà poi integrata in misura corrispondente ai progressi compiuti dai singoli Paesi nell'attuazione delle riforme relative alle priorità chiave dello Strumento:** 1) espansione del mercato interno, spazio di giustizia, libertà; 2) realizzazione delle reti dei trasporti e dell'energia; 3) aumento delle opportunità occupazionali e riduzione della povertà; 4) dimensione climatica, tutela ambientale e riduzione dell'inquinamento transfrontaliero; 5) sicurezza ed efficienza energetica; 6) strategie di politiche marittime; 7) eccellenze scientifica e digitale. La verifica dei progressi avverrà su base annuale e ne esaminerà maturità e solidità, sostituendo l'attuale metodo di revisione, che prevede un unico rapporto di medio termine. Viene pertanto ribadito il principio già centrale nella "Strategia per i Balcani Occidentali" dei "meriti propri", essenziale per consentire sostanziali avanzamenti del processo di integrazione europea dei partner balcanici.

**La modulazione dell'impegno finanziario appare ancora più evidente per la Turchia**, di cui si intende verificare il concreto impegno ad aderire all'UE nei settori chiave delle relazioni economiche e commerciali e della politica estera, dell'energia e dei trasporti, della migrazione ed asilo e della sicurezza e lotta al terrorismo.

La dotazione finanziaria di 14.500.000.000 EURO proposta per lo strumento di assistenza pre-adesione segna **un incremento del 27% rispetto alla dotazione del precedente QFP, pari a 11.698.688.000 EURO.**

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto dei principi di solidarietà ed uguaglianza

La base giuridica per l'assistenza fornita dallo strumento di assistenza preadesione è l'**articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. La **politica di allargamento si basa sull'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE)**, il quale sancisce che "l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Lo strumento di assistenza preadesione IPA è **l'unico strumento di preparazione dei paesi candidati e potenziali candidati all'adesione all'Unione**, obiettivo esclusivo dei programmi dell'Unione europea, sostenuto dallo specifico valore aggiunto degli strumenti impiegati.

La realizzazione dei programmi di gemellaggio (Twinning) e di assistenza tecnica e scambio di informazioni (strumento TAIEX) consente di trasferire ai beneficiari le competenze dei diversi Stati membri, ponendo le basi per proficue cooperazioni di lungo termine.

La cooperazione territoriale, i programmi di cooperazione transfrontalieri, transnazionali e interregionali e le strategie macroregionali sono precipuamente orientati alla realizzazione degli obiettivi fondamentali di riconciliazione, superamento delle barriere geografiche e culturali e sviluppo di relazioni di buon vicinato nei Balcani occidentali.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

Conformemente al principio di proporzionalità, il regolamento proposto si limita a quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione complessiva del progetto e sua corrispondenza con l'interesse nazionale e prospettive negoziali

La proposta di Regolamento IPA III riflette e certifica la centralità del processo di allargamento, ineludibile investimento geostrategico per un'Europa più stabile, unita e basata su valori comuni, che l'Italia ha tradizionalmente sostenuto nell'interesse condiviso dei 28 Stati membri e dei

**Paesi candidati, con i quali intrattiene rapporti bilaterali di eccezionale profondità storica e politica.**

**In particolare, dalla prospettiva italiana è stata costantemente ribadita la necessità di assicurare un costante e concreto supporto** al processo di avvicinamento dei Balcani agli standard e alle politiche dell'Unione **con programmi e finanziamenti dedicati**. In questo spirito vanno inquadrati il qualificante contributo della Presidenza italiana del processo dei Balcani occidentali, l'eredità del Vertice di Trieste del luglio 2017 e l'attiva partecipazione alla predisposizione della "Strategia per i Balcani occidentali" di febbraio.

La proposta di regolamento IPA III preserva, nella cornice del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2021, la specialità dello strumento di preadesione e le risorse finanziarie dedicate in linea con il nostro interesse nazionale; **assicura adeguata centralità alle priorità settoriali di carattere strategico per l'Italia, quali sviluppo infrastrutturale e connettività, tutela ambientale ed adattamento ai cambiamenti climatici, democrazia e stato di diritto, migrazione e sicurezza.**

## **2. Prospettive negoziali**

Gli esigui tempi per la potenziale adozione del Regolamento in seno al Consiglio Affari Generali di dicembre 2018 impongono un **rapido coordinamento nazionale** in vista delle quattro riunioni negoziali che, tra settembre ed ottobre p.v., si concentreranno sull'esame dei singoli articoli del futuro Regolamento IPA III.

In seno all'Unione Europea, i primi dibattiti hanno registrato una sostanziale convergenza degli Stati Membri sulla proposta della Commissione.

**La linea negoziale italiana includerà: i) la richiesta di adeguati finanziamenti per il settore infrastrutturale, con particolare riferimento per le connessioni marittime orizzontali e l'estensione TEN-T ai sei Paesi dei Balcani Occidentali; ii) rassicurazioni circa l'adeguata consistenza finanziaria delle assegnazioni nazionali, a partire dalla "fair share" iniziale.**

## **C. Valutazione d'impatto**

---

L'incidenza del futuro Regolamento IPA III sul bilancio pubblico potrà essere valutata compiutamente solo in connessione all'accordo complessivo che sarà raggiunto nel quadro dei negoziati per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale.

La proposta non ha effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, né sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.