

## SCHEDA DI LETTURA n. 106

<b>TITOLO:</b>	<b>Atto comunitario n. 24:</b> Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio. Il vicinato a un bivio: l'attuazione della politica europea di vicinato nel 2013
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">JOIN (2014) 12</a>
<b>AUTORE</b>	Commissione europea / Alto Rappresentante
<b>DATA DELL'ATTO</b>	27/03/2014
<b>ASSEGNATO IL</b>	15/04/2014
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	3 <sup>a</sup>
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	1 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>
<b>OGGETTO</b>	La comunicazione esamina il percorso compiuto dall'UE e dai paesi partner nell'attuazione degli obiettivi di riforma convenuti all'interno della PEV, nonché le sfide che entrambe le parti hanno dovuto affrontare e gli obiettivi per il futuro

### ANNOTAZIONI:

La presente Comunicazione, corredata di [sedici relazioni](#) che valutano l'attuazione della PEV nel 2013 nei paesi partner (Algeria, Armenia, Autorità palestinese, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Moldova, Siria, Tunisia, Ucraina), di due relazioni regionali che rendono conto dei progressi riscontrati nel 2013 nell'attuazione del [partenariato orientale](#) e del [partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa](#) (sponda sud ed est del Mediterraneo) e di una [relazione statistica](#), offre un quadro completo dell'attuazione della politica europea di vicinato nel 2013. La PEV mira a sviluppare una relazione speciale tra l'UE e ogni singolo paese partner, contribuendo a creare uno spazio di sicurezza, prosperità e buon vicinato.

Il 2013 ha registrato alcuni progressi nel conseguimento di tali obiettivi ma è stato complessivamente un anno di crisi, caratterizzato dagli inevitabili riflessi dell'instabilità politica e del persistere di difficili condizioni socioeconomiche in diversi paesi vicini.

Gli sviluppi rilevati nel 2013 - in positivo come in negativo - hanno evidenziato come il successo della PEV dipenda direttamente dalla capacità e dall'impegno dei governi nell'operare delle riforme e approfondire le relazioni con l'UE, nonché dalla capacità da un lato di spiegare i programmi in agenda e acquisire sostegno popolare, e dall'altro di attenersi a tali programmi.

L'estrema eterogeneità dei percorsi di riforma dei paesi partner e delle loro ambizioni nei rapporti con l'UE, nonché delle sfide che tali paesi sono chiamati ad affrontare, renderanno

sempre più necessario diversificare le relazioni intrattenute con loro, in modo da rispondere alle aspettative e alle necessità di ciascuno salvaguardando nel contempo anche gli interessi strategici dell'UE.

Per quanto concerne i paesi del partenariato orientale, l'obiettivo di stabilire legami più stretti con l'UE ha portato alcuni di essi in particolare a misurarsi con l'ancora fragile natura delle loro riforme politiche, il rallentamento della crescita economica e le carenze economiche strutturali, ma anche con una forte pressione esterna rappresentata, ad esempio, dai potenziali mutamenti dei prezzi dell'energia e da ostacoli artificiali agli scambi.

Nel vicinato meridionale, invece, le azioni intraprese da vari attori regionali o globali hanno avuto ripercussioni anche su altri eventi, quali il conflitto in Siria e la crisi politica (ed economica) in Egitto.

Dopo aver sottolineato la propria volontà di continuare a collaborare con questi attori regionali e globali, per garantire che gli sforzi di riforma non siano vanificati da obiettivi politici contrastanti e che le riforme economiche e democratiche si traducano in un vantaggio per tutti (non solo per il paese partner che le realizza con il sostegno dell'Unione, ma anche per i paesi vicini), grazie a una politica che si vuole eminentemente inclusiva, la comunicazione si sofferma sulle misure adottate per far fronte alle gravi crisi in Ucraina e Siria.

Per quanto concerne le linee generali di attuazione della PEV nel 2013, queste sono le principali novità per i due vicinati.

Nel vicinato meridionale, la situazione politica generale ha spesso rallentato la disponibilità dei paesi partner ad attuare l'agenda di riforma concordata. In Tunisia, la transizione democratica è avvenuta grazie a un dialogo inclusivo, culminato nella nomina di un nuovo governo a metà dicembre e la conseguente adozione di una nuova costituzione nel gennaio 2014. In Marocco un contesto politico difficile ha contribuito a frenare l'attuazione degli impegni sanciti dalla riforma costituzionale del 2011. In Egitto, a seguito delle manifestazioni popolari e di un ultimatum delle forze armate, il presidente Morsi è stato esautorato e sostituito da un presidente ad interim. La Libia deve affrontare tuttora gravi problemi di sicurezza sia a livello nazionale sia riguardo all'intera regione nordafricana (crisi nel Sahel e in Mali). Il Libano e la Giordania sono chiamati a gestire le conseguenze della guerra civile siriana sui loro sistemi politici, economici e sociali, un fattore che incide gravemente sulla loro capacità di attuare riforme politiche e strutturali. Grazie infine agli sforzi degli Stati Uniti, da luglio 2013 si è assistito a una ripresa dei negoziati tra Israele e l'Autorità palestinese, con l'obiettivo di pervenire a un accordo su tutte le questioni relative allo status definitivo entro nove mesi.

L'obiettivo da perseguire per il 2014 consisterà in primo luogo in una forte implementazione della tabella di marcia adottata nel 2012, che definiva gli obiettivi da perseguire nell'ambito del partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa, adottato nel marzo 2011 come reazione agli eventi di portata storica in corso nel mondo arabo ([COM \(2011\) 200](#)), e che nel corso del 2013 ha subito un forte rallentamento dovuto all'instabilità interna di molti partner e dell'area nel suo insieme. L'impegno dovrà concentrarsi sul rafforzamento della cooperazione politica a livello regionale, su una maggior tutela dei diritti umani e sulla cooperazione con la società civile, sulla cooperazione economica e in materia di migrazione e di mobilità e su una serie mirata di interventi settoriali. All'interno di questi ultimi, la relazione sottolinea il ruolo essenziale che dovrebbe essere giocato dall'Unione per il Mediterraneo, che nel 2013 ha ripreso le proprie attività dopo una lunga pausa, tenendo in pochi mesi tre importanti riunioni settoriali (rafforzamento del ruolo delle donne nella società; trasporti; energia).

Per quanto concerne il partenariato orientale, benché in alcuni dei paesi interessati le strutture democratiche si siano ulteriormente rafforzate, la presenza di interessi politici ed economici specifici ha talora rallentato la messa in opera di riforme più ampie. Moldova e Georgia hanno concluso i negoziati e siglato gli accordi di associazione che includono una zona di libero scambio globale e approfondito (AA/DCFTA), compiendo altresì progressi in materia di riforme politiche e giudiziarie e proseguendo sulla via delle riforme in vista dell'attuazione degli AA /DCFTA. Tuttavia, il concretizzarsi della crisi politica in Moldova a inizio 2013 ha messo in evidenza la vulnerabilità di alcune istituzioni dello Stato e la natura ancora fragile delle iniziative di riforma. Le elezioni georgiane dell'autunno 2013 hanno invece segnato la seconda transizione democratica di potere nel giro di 18 mesi e un significativo spostamento costituzionale da un sistema semi-presidenziale a un sistema parlamentare. Nonostante il persistere di talune violazioni, le elezioni presidenziali di febbraio 2013 in Armenia sono state percepite come ben condotte e rispettose delle libertà fondamentali. L'Armenia aveva negoziato un AA/DCFTA, ma non lo ha siglato, avendo deciso in seguito di aderire all'Unione doganale euroasiatica. Il processo di riforma in Ucraina ha subito una fase di stallo totale in seguito alla sospensione dei preparativi per la firma dell'accordo di associazione, che ha a sua volta innescato massicce proteste da parte della popolazione, favorevole in maggioranza a una più sostenuta integrazione europea. L'Azerbaijan deve compiere ulteriori sforzi a tutela dei diritti fondamentali e delle libertà, mentre in Bielorussia non si sono registrati progressi nel campo delle riforme politiche.

La prossima fase del partenariato orientale dovrebbe essere caratterizzata da una maggiore differenziazione nelle relazioni bilaterali, ma sarà comunque necessario sviluppare ulteriormente un'agenda comune che sia di interesse per tutti e sei i paesi partner. I contatti ministeriali multilaterali svolgono un ruolo essenziale in tale direzione, e la relazione auspica un'intensificazione delle riunioni ministeriali specifiche per settore, sul modello della riunione ministeriale nell'ambito della giustizia e dei trasporti, tenutasi nel 2013. Verranno soprattutto implementati gli impegni assunti in occasione del vertice di Vilnius, con riferimento alle seguenti, cinque aree prioritarie: associazione politica/integrazione economica; migrazioni e mobilità; interconnessioni e reti; coinvolgimento dei cittadini e della società civile (scambi, maggiore visibilità del partenariato orientale); accresciuta coscienza dei valori comuni. Il quarto vertice del partenariato orientale si terrà a Riga nel maggio del 2015

La relazione passa quindi a esaminare i progressi per quanto attiene ai settori fondamentali della politica di vicinato:

- **Radicamento e sostenibilità della democrazia.** Nonostante gli sforzi e i risultati riscontrati in alcuni settori, il quadro di insieme nel 2013 è stato piuttosto contraddittorio, e con alcune tendenze preoccupanti per quanto attiene in particolare alle restrizioni alla libertà di riunione e di associazione (Egitto, Armenia, Azerbaijan, Algeria, Israele, Palestina, Ucraina e Bielorussia), alla riforma dei sistemi giudiziari e all'indipendenza della magistratura (Egitto, Israele, Libano, Giordania), alla tortura e ai maltrattamenti nelle carceri, alla lotta contro la corruzione (Libano, Armenia, Azerbaijan), alla riforma delle forze di polizia, alla violenza di genere, ai diritti delle persone appartenenti a minoranze, alla discriminazione e alle violenze contro minori;
- **Sostegno alla società civile.** La consultazione delle organizzazioni della società civile è diventata un elemento portante della cooperazione UE con i paesi del vicinato, con particolare riferimento ai paesi del vicinato meridionale, dove la società civile svolge un ruolo chiave nell'attuazione dei programmi sociali finanziati dall'UE (alfabetizzazione, assistenza ai minori, parità di genere, ecc.). Nel corso del 2014 le delegazioni UE nei paesi PEV saranno chiamate a elaborare vere e proprie tabelle di marcia nazionali incentrate sull'impegno con la società civile;

- **Sviluppo economico e sociale sostenibile.** La crescita economica nella maggior parte dei paesi partner è stata debole, a seguito non solo della recessione nella zona euro e della debole crescita in Russia, ma anche di una sostanziale mancanza di progressi nelle riforme strutturali. L'elevato tasso di disoccupazione continua a rappresentare una sfida particolarmente significativa nel vicinato meridionale, mentre la povertà colpisce consistenti parti della popolazione nella maggior parte dei paesi PEV, in particolare nelle zone rurali. La relazione ribadisce la necessità di sviluppare un settore privato dinamico, in particolare attraverso la promozione delle piccole e medie imprese, per facilitare una migliore governance e una democrazia diffusa. A tal fine, è necessario in primo luogo rafforzare gli strumenti di lotta contro la corruzione, scollegando il settore privato e i benefici economici dagli interessi particolari e dai mandati politici e migliorando al contempo l'accesso alla giustizia. La relazione sottolinea altresì l'importanza delle zone di libero scambio globale e approfondito, negoziate o in corso di negoziazione, che possono non solo liberalizzare gli scambi, ma fungere anche da potenti strumenti per migliorare la trasparenza e il quadro normativo in generale;
- **Rafforzamento delle relazioni commerciali.** Nel sottolineare come l'UE continui a essere il più importante partner commerciale per quasi tutti i partner PEV, la relazione, oltre che sulla finalizzazione degli accordi di associazione con Moldova e Georgia, si sofferma sui progressi in corso con Marocco, Tunisia, Giordania ed Egitto, ma anche sui rallentamenti dovuti alla instabilità politica in alcuni di questi paesi;
- **Migrazione e mobilità.** La relazione segnala una serie di progressi significativi, soffermandosi in particolare sui piani d'azione per la liberalizzazione dei visti (utilizzati da Ucraina e Moldova come strumenti di riforma profonda e strutturale per l'intero settore GAI), sui progressi nei rapporti con l'Azerbaijan (con il quale sono stati finalizzati, nel giro di pochi mesi, un accordo di riammissione, un accordo di facilitazione per il rilascio dei visti e un partenariato per la mobilità), sulla firma di partenariati per la mobilità con Marocco e Tunisia e l'apertura di negoziati con la Giordania;
- **Sostegno finanziario.** La relazione rileva come nel periodo 2007-2013 l'importo dei finanziamenti ricevuti dai partner PEV sia stato molto più cospicuo di quanto inizialmente programmato, raggiungendo un ammontare complessivo di oltre 13 miliardi di euro, che includono un ulteriore sostegno pari a 2,6 miliardi, mobilitato in seguito all'istituzione del partenariato orientale nel 2009, alla primavera araba del 2011 e alla continua necessità di venire incontro ai bisogni di Palestina e Siria. Nel solo 2013 l'assistenza offerta ai partner PEV dallo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) ha raggiunto i 2,56 miliardi di euro, il livello annuo più elevato all'interno dell'intero periodo di programmazione settennale. L'UE ha inoltre fornito una quantità notevole di risorse, soprattutto alle PMI, attraverso le istituzioni finanziarie internazionali, in particolare la BEI e la BERS. Il nuovo strumento di vicinato istituito all'interno del QFP 2014-2020 dovrebbe rendere il sostegno ai paesi PEV più rapido e flessibile, consentendo una maggiore differenziazione e maggiori incentivi. Nonostante la crisi finanziaria e i tagli al bilancio generale dell'UE, il livello di finanziamenti garantiti per il nuovo ciclo di programmazione ammonterà a 15,4 miliardi;
- **Cooperazione settoriale.** La relazione si sofferma in particolare sui lavori svolti in materia di energia e trasporti (con l'adesione di sempre più paesi PEV al trattato che istituisce la Comunità dell'energia), di cambiamenti climatici e ambiente (con un'intensa partecipazione ai progetti regionali PEV), di ricerca e innovazione

(Armenia, Israele e Moldova hanno formalmente chiesto di essere associati al programma Orizzonte 2020), di istruzione, gioventù e cultura (con un'apposita componente del programma Erasmus Mundus rivolta agli studenti provenienti dai paesi del vicinato meridionale), di agricoltura e sviluppo rurale (con i buoni livelli di performance del programma ENPARD, intorno al quale si sono concentrate, tra 2013 e inizio 2014, diverse iniziative e riunioni settoriali), di politica marittima integrata (con l'avvio di un dialogo esteso con i partner orientali degli stati costieri del Mar Nero);

- **Riforme del settore della sicurezza e risoluzione dei conflitti.** La relazione sottolinea in particolare l'azione dell'UE per riformare le istituzioni di sicurezza di alcuni ex regimi autoritari e l'impegno nella gestione delle frontiere, nel monitoraggio o in missioni di consulenza/sostegno in diversi paesi, sia nel settore orientale (EUBAM Moldova, EUMM Georgia), sia in quello meridionale (EUBAM Libia e EUBAM Rafah, EUPOL COPPS in Palestina). Fa inoltre riferimento alla conclusioni del Consiglio del dicembre 2013, nelle quali i ministri degli esteri UE hanno convenuto di fornire un pacchetto di misure di sostegno politiche ed economiche senza precedenti destinate a Israele e Palestina, nell'ambito di un accordo sullo status definitivo in Medio Oriente.

---

22 aprile 2014

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))