CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 27 marzo 2013 (02.04)
(OR. en)

8044/13

NIS 12
COEST 66
MED 11

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	22 marzo 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	JOIN(2013) 4 final
Oggetto:	Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Politica europea di vicinato: contribuire a un partenariato più forte

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione JOIN(2013) 4 final.

All.: JOIN(2013) 4 final

COMMISSIONE
EUROPEA

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

Bruxelles, 20.3.2013
JOIN(2013) 4 final

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

Politica europea di vicinato: contribuire a un partenariato più forte

{SWD(2013) 79 final}
{SWD(2013) 80 final}
{SWD(2013) 81 final}
{SWD(2013) 82 final}
{SWD(2013) 83 final}
{SWD(2013) 84 final}
{SWD(2013) 85 final}
{SWD(2013) 86 final}
{SWD(2013) 87 final}
{SWD(2013) 88 final}
{SWD(2013) 89 final}
{SWD(2013) 90 final}
{SWD(2013) 91 final}
{SWD(2013) 92 final}
{SWD(2013) 93 final}

Politica europea di vicinato: contribuire a un partenariato più forte

1. Introduzione

1. L'UE ha riveduto la politica europea di vicinato (PEV) nel 2011[1], istituendo strumenti volti a fornire maggiore supporto ai paesi partner per costruire una democrazia a tutti gli effetti e sostenibile e favorire uno sviluppo economico inclusivo. Gli elementi portanti della nuova PEV sono l'associazione politica e l'integrazione economica, la mobilità dei cittadini, l'incremento dell'assistenza finanziaria dell'UE, un partenariato rafforzato con la società civile e maggiore cooperazione in specifiche politiche settoriali. La presente comunicazione congiunta, corredata di una serie di documenti di lavoro congiunti dei servizi della Commissione[2], esamina il percorso compiuto dagli Stati membri dell'UE e dai paesi partner nell'attuazione degli obiettivi di riforma convenuti di comune accordo.

2. Lo scorso anno è stato ricco di eventi e di sfide per l'Unione europea e i paesi vicini. L'UE ha continuato ad adoprarsi per superare la crisi finanziaria e la conseguente flessione dell'economia in diversi Stati membri. Alcuni paesi partner nel vicinato hanno continuato ad affrontare conflitti, instabilità politica e una situazione socioeconomica difficile, difficoltà di ordine politico, economico e sociale impressionanti che a volte hanno richiesto risposte immediate, lasciando poco tempo ai responsabili politici per concentrarsi sulle riforme a medio e lungo termine.

3. La PEV è la base sulla quale l'UE collabora con i suoi vicini per conseguire l'associazione politica più stretta possibile e il più ampio grado possibile di integrazione economica, obiettivi fondati su interessi e valori comuni: democrazia, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e coesione sociale.

4. Il processo di transizione democratica è avanzato in molti paesi partner: in Libia i cittadini hanno votato per eleggere l'assemblea costituente per la prima volta in più di quarant'anni; Egitto e Tunisia hanno continuato ad attuare riforme costituzionali, sebbene non senza difficoltà.

5. Nuove assemblee parlamentari sono state elette in Armenia, Georgia e Ucraina, mentre in Moldova il parlamento ha eletto il presidente. Le strutture democratiche si rafforzano sempre più, benché non sempre queste elezioni abbiano rispettato tutte le norme internazionali: anche in Bielorussia i cittadini sono stati chiamati alle urne per elezioni parlamentari, ma gli scrutini non sono stati conformi ai criteri dell'OSCE e alle norme internazionali.

6. L'evoluzione in Egitto, Tunisia e Libia indica chiaramente la complessità della transizione. Occorrerà dunque tempo per creare nuove strutture ed equilibri politici, crescita economica e coesione sociale, in base a un consenso su valori e principi fondamentali. Le riforme costituzionali sono un processo lento, dall'andamento non

[1] COM(2011) 303 def. del 25.5.2011.

[2] La presente comunicazione congiunta si accompagna dei seguenti documenti: dodici relazioni che valutano l'attuazione della PEV nel 2012 nei paesi con cui sono stati concordati un piano d'azione della PEV o documento equivalente; due relazioni regionali che rendono conto dei progressi del 2012 nell'attuazione del partenariato orientale e del partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa; un allegato statistico.

sempre lineare, e in molti casi i risultati non sono definitivi; in questi casi l'UE ha continuato a lavorare con i partner e ad appoggiarne le iniziative volte a istituire una democrazia sostenibile.

7. L'anno scorso i progressi in tutti i paesi del vicinato sono stati assai ineguali. In alcuni paesi partner, riforme di ampio respiro sono state a volte ostacolate o impedite da interessi politici od economici specifici. In alcuni casi si sono fatti passi indietro. Nondimeno, il rallentamento della crescita economica, l'aumento della disoccupazione, il persistere delle ineguaglianze, le sempre maggiori sfide ambientali e gli indicatori socioeconomici spesso al ribasso rendono più urgente che mai le riforme che sono il nucleo centrale della PEV.

8. A fronte del crescente coinvolgimento di altri attori (paesi terzi, organizzazioni religiose, ecc.) nei paesi del vicinato meridionale e orientale, l'UE deve collaborare più strettamente con loro per risolvere i problemi della regione.

9. L'UE ha rafforzato il sostegno politico e finanziario a favore dei partner che si impegnano nelle riforme politiche. L'analisi degli sviluppi e dei risultati delle riforme nei paesi partner indica che la PEV funziona in presenza di volontà di riforma e laddove la società svolge un ruolo attivo nel processo. Valori, modelli di governance o riforme non possono essere imposti dall'esterno, ma attecchiscono solo se responsabili politici e cittadini fanno propri gli obiettivi convenuti di comune accordo tra l'UE e i suoi partner. L'UE deve continuare ad offrire assistenza e collaborazione ai sostenitori delle riforme e del partenariato, e parallelamente deve riuscire a comunicare meglio in che modo gli strumenti della PEV possano sostenere gli sforzi autentici di riforma.

10. Un partenariato più forte con la società è fondamentale per la PEV. Motore della democratizzazione e dell'inclusività, la società civile svolge un ruolo chiave in tutti gli aspetti delle riforme democratiche e socioeconomiche, sostenendo i diritti delle donne, la libertà di espressione e di associazione, difendendo la tutela dell'ambiente e in generale battendosi per una maggiore giustizia sociale. L'UE ha costantemente mantenuto l'impegno di collaborare con la società civile, i parlamenti nazionali e altri portatori d'interessi cruciali quali le parti sociali e le imprese, per far sì che gli obiettivi di riforma concordati con i paesi partner corrispondano effettivamente alle preoccupazioni e alle aspirazioni dei loro cittadini. La società civile ha anche un ruolo cruciale nel promuovere queste riforme e nel chiederne conto ai governi. L'istituzione del forum della società civile per il partenariato orientale, comprese le piattaforme nazionali nei paesi partner, è un buon esempio del ruolo più forte che la società civile svolge nella PEV e l'UE l'ha costantemente sostenuta attraverso una serie di strumenti di finanziamento diversi.

11. L'UE e i paesi vicini si trovano inoltre ad affrontare problemi comuni, ad esempio nei settori della sicurezza, dell'ambiente e della migrazione. Il rispetto degli impegni presi nei confronti dei vicini meridionali e orientali, il sostegno alla transizione democratica e alle riforme economiche, la collaborazione in tutti gli aspetti delle riforme e dei programmi politici contribuiranno alla sicurezza e alla prosperità anche nell'UE.

2. Attuazione

12. A due anni dalla revisione della PEV, l'attuazione resta il compito e la sfida principale per l'UE e i suoi partner. Dal 2011 i progressi nella realizzazione delle riforme convenute tra l'UE e i paesi partner sono stati discontinui, ma questo non significa abbandonare la partita, anzi, l'UE deve incrementare l'impegno nel processo, anche a lungo termine.

13. La costruzione della democrazia nei paesi partner è nelle mani dei cittadini e dei responsabili politici che quei cittadini hanno eletto. La PEV può sostenere questo processo, non sostituirlo. L'analisi delle raccomandazioni chiave contenuta nelle relazioni PEV indica che il processo è appena incominciato e ne segnala le sfide future. In diversi paesi del vicinato, si sono realizzati progressi per quanto riguarda le raccomandazioni principali relative alle elezioni, spesso con l'aiuto finanziario e logistico dell'UE. Insufficienti sono stati invece i progressi per quanto riguarda la libertà di espressione, di associazione e di riunione, di stampa e dei media, lo Stato di diritto, e l'indipendenza della magistratura e la lotta contro la corruzione. Molte raccomandazioni restano valide oggi come nel 2012. Il riquadro di seguito mette in evidenza l'attuazione delle raccomandazioni principali delle relazioni dell'anno scorso.

- L'**Armenia** ha risposto ad alcune raccomandazioni principali: ha elaborato una tabella di marcia volta a migliorare il processo elettorale, ha adottato una strategia nazionale sui diritti umani e ha preso misure intese a combattere la corruzione, riformare la magistratura e la pubblica amministrazione e avanzare nelle riforme settoriali e nel ravvicinamento della normativa all'acquis dell'UE.

- L'**Azerbaigian** ha risposto solo a poche raccomandazioni principali: ha iniziato ad attuare il piano d'azione sui diritti umani, ha proseguito nelle riforme dell'ordinamento giudiziario e preso alcune iniziative per risolvere il problema delle demolizioni e degli sfratti coatti. Non ha cooperato con il relatore dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui prigionieri politici.

- La **Georgia** ha risposto alla maggior parte delle raccomandazioni principali: ha assicurato elezioni parlamentari in gran parte libere e regolari, ha continuato il dialogo con le regioni indipendentiste, ha partecipato attivamente ai lavori di Ginevra e ha adottato misure per migliorare le condizioni di vita degli sfollati all'interno del paese. Ha altresì rafforzato la libertà di espressione e di opinione, ha riformato il sistema giudiziario e realizzato progressi nelle riforme settoriali e nel ravvicinamento normativo all'acquis dell'UE.

- La **Moldova** ha risposto alla maggior parte delle raccomandazioni principali: ha moltiplicato gli sforzi per attuare la riforma dell'ordinamento giudiziario e del contrasto alla criminalità, ha avviato il dialogo con Tiraspol, ha proseguito nell'attuazione delle riforme nei settori dell'assistenza sociale, della sanità e dell'istruzione, dell'energia, della concorrenza, degli aiuti di stato e del ravvicinamento normativo all'acquis dell'UE. Ha completato la prima fase del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti e ha accelerato le riforme istituzionali nel settore dell'aeronautica.

- **Ucraina:** la maggior parte delle raccomandazioni principali attende ancora un riscontro. Tuttavia, l'Ucraina ha effettivamente preso iniziative di riforma giuridica e giudiziaria con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e di altre importanti disposizioni legislative. Ha anche adottato una legge sull'asilo e sullo status di rifugiato, benché l'attuazione sia carente.

- **L'Egitto** ha dato riscontro solo ad alcune raccomandazioni principali: il potere è stato trasferito ad un governo civile ed è stato revocato lo stato di emergenza. È stata redatta una costituzione, adottata con referendum popolare. Tuttavia, il processo è stato controverso e pesantemente criticato dall'opposizione, con conseguente profonda crisi di divisione politica.

- **Israele***:* la maggior parte delle raccomandazioni principali è ancora in attesa di riscontro. Non si sono rilevati cambiamenti significativi nei settori di interesse.

- **Palestina**[3]***:*** la maggior parte delle raccomandazioni principali resta d'attualità e in attesa di riscontro. Qualcosa si è mosso tuttavia in alcuni settori: si sono tenute elezioni a livello locale, è ulteriormente migliorata la gestione delle finanze pubbliche e si sono sviluppati modelli di costo nel settore della previdenza sociale. Tuttavia, le difficoltà create innanzitutto dall'occupazione dei territori e dall'aggravarsi della crisi finanziaria hanno impedito all'Autorità palestinese di affrontare le riforme.

- La **Giordania** ha dato riscontro ad alcune raccomandazioni principali, segnatamente l'istituzione di una commissione elettorale e della Corte costituzionale, nonché l'adozione di una legge sui partiti politici e di una legge elettorale.

- Il **Libano** ha iniziato a dare riscontro solo a poche raccomandazioni principali, procedendo ad alcune nomine da tempo richieste nel settore giudiziario. Gli obiettivi di riforma sono avanzati lentamente a fronte del perdurare della crisi nella vicina Siria.

- Il **Marocco** ha iniziato ad attuare la maggior parte delle raccomandazioni principali ma non ha portate a termine il processo, nonostante l'impegno espresso verso gli obiettivi di riforma convenuti. Ha istituito un ente volto ad avviare un dialogo nazionale sulla riforma del sistema giudiziario, ha elaborato (ma non adottato) una legge istitutiva di un ente anticorruzione e ha continuato a ravvicinare la normativa all'acquis dell'UE.

- **La Tunisia,** che ha attraversato un periodo difficile di transizione, ha dato riscontro solo a poche raccomandazioni principali: è stata approvata l'istituzione della commissione elettorale indipendente, ma non è stata messa a punto la nuova legge elettorale. La Tunisia ha firmato la convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee. Sono avanzati i preparativi per il negoziato di una zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA).

14. L'UE ha continuato a occuparsi delle priorità immediate dei paesi partner contribuendo a istituire lo Stato di diritto e la buona governance e a gettare le fondamenta della crescita economica, della creazione di posti di lavoro e di una società sostenibile basata sulla conoscenza e socialmente equa. In seguito alla prima task force per la Tunisia nel 2011, le task force per l'Egitto e la Giordania hanno riunito rappresentanti delle istituzioni e dei governi dell'UE, il settore privato, i donatori internazionali e la società civile, per agire da catalizzatori delle riforme politiche ed economiche. L'assistenza finanziaria dell'UE nell'ambito dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) ha svolto un ruolo di rilievo in diverse situazioni.

[3] In linea con la risoluzione 67/19 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la denominazione "Palestina" è usata in riferimento all'entità finora denominata "Autorità nazionale palestinese" o "territori palestinesi occupati", senza che questo implichi il riconoscimento della Palestina in quanto Stato, secondo le conclusioni del Consiglio del dicembre 2009.

15. Nella riunione del luglio 2012, i ministri degli Affari esteri del partenariato orientale hanno dichiarato che la relativa tabella di marcia[4] è una base di orientamento e controllo dell'ulteriore realizzazione degli obiettivi del partenariato fino al prossimo vertice. Nell'indicare le riforme principali che i paesi partner devono realizzare, illustrando quanto può fare l'UE e quale aiuto può offrire, la tabella di marcia spiega i concetti di responsabilità reciproca e titolarità comune, essenziali per avanzare verso l'associazione politica e l'integrazione economica.

16. I lavori sul rafforzamento delle relazioni sono progrediti in alcuni paesi più che in altri, secondo l'impegno assunto dall'UE di avanzare ancora e più rapidamente insieme ai paesi partner che sono pronti e disposti a realizzare progressi verso le riforme (in linea con il principio "più progressi, più aiuti" ("*more for more*"). L'UE ha proseguito i negoziati di **accordi di associazione** che comprendono zone di libero scambio globale e approfondito con la Repubblica di Moldova, l'Armenia e la Georgia nonché un accordo di associazione con l'Azerbaigian. Ha avviato i negoziati dell'accordo di libero scambio globale e approfondito con il Marocco e sta preparando i negoziati con Tunisia e Giordania. L'accordo di associazione UE-Ucraina è stato siglato ma non firmato.

17. Si sono compiuti progressi sostanziali nella stesura di una nuova generazione di **piani d'azione comuni PEV** o di documenti equivalenti. I piani d'azione riflettono le esigenze, le capacità e gli impegni di riforma specifici di ciascun paese partner e consentono relazioni differenziate, che si attagliano specificamente a ciascun paese partner. L'UE ha concluso i negoziati sul piano d'azione con Libano, Marocco e l'Autorità palestinese e con la Tunisia, nell'ambito di un partenariato privilegiato. I piani d'azione dovranno essere avallati dai rispettivi Consigli di associazione. Il nuovo piano d'azione per la Giordania è entrato in vigore in ottobre, quando anche l'UE e l'Algeria hanno avviato negoziati su in piano d'azione comune PEV. L'Ucraina e l'UE hanno raggiunto un'intesa comune per iniziare ad aggiornare l'attuale agenda di associazione che prepara all'attuazione del futuro accordo di associazione. Sono in corso i preparativi per avviare negoziati sull'agenda di associazione con la Repubblica di Moldova, l'Armenia e la Georgia.

2.1. Democrazia a tutti gli effetti e sostenibile

18. In tutti i paesi del vicinato si sono fatti passi avanti nelle riforme verso una democrazia a tutti gli effetti e sostenibile. Sussistono tuttavia alcune difficoltà e da alcuni sviluppi emerge un rischio di regressione.

19. Nei paesi del vicinato la divergenza nelle riforme democratiche è in aumento. L'UE reagirà pertanto in modo più differenziato, sulla base del principio "più progressi, più aiuti" e di un esame rigoroso degli impegni di riforma. Per restare credibile, deve applicare alle riforme democratiche i medesimi parametri elevati, corredati di un'attenta verifica, ovunque e in qualunque forma tali riforme si manifestino.

---

[4] Dichiarazione comune dei ministri degli Affari esteri del partenariato orientale, riunione del 23 luglio 2012, Bruxelles, Consiglio dell'Unione europea, 12862/12, PRESSE 348. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Partenariato orientale: Tabella di marcia fino al vertice dell'autunno 2013*, JOIN(2012) 13 final del 15.5.2012.

20. Tunisia, Egitto e Libia sono passati attraverso rivoluzioni che hanno dato il via a riforme democratiche, mentre in Giordania, Marocco e Algeria le autorità al potere hanno iniziato a varare riforme costituzionali, elettorali e giuridiche. Si sono tenute **elezioni** democratiche in Egitto, Libia e Tunisia; sussistono preoccupazioni circa **la libertà di riunione, di associazione e di espressione**, compresa la libertà dei media, nella maggior parte dei paesi partner. L'UE ha inviato missioni di osservazione dello scrutinio elettorale in Algeria e in Libia. All'inizio del 2013 ha inviato per la prima volta osservatori in Giordania. L'Egitto ha accettato che una missione d'osservazione dell'UE controlli i risultati delle elezioni parlamentari.

21. I paesi orientali stanno prendendo direzioni sempre più diverse. Moldova, Georgia e Armenia hanno continuato ad attuare riforme volte a migliorare il sistema elettorale e hanno tenuto elezioni globalmente conformi alle norme internazionali, compiendo netti progressi nella difficile transizione verso una democrazia sostenibile. Le elezioni parlamentari in Ucraina hanno presentato un quadro più contrastante, con diverse carenze. La situazione si è deteriorata in varie regioni rispetto alle elezioni precedenti. In Bielorussia le elezioni si sono svolte in un clima di repressione: un'altra occasione perduta per il paese di tenere uno scrutinio conforme ai criteri dell'OSCE e alle norme internazionali. In generale la mancanza di libertà di riunione, di associazione e di espressione in diversi paesi è motivo di grave preoccupazione per l'UE. Non si sono registrati miglioramenti in Bielorussia in termini di rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi democratici.

22. In alcuni paesi partner, le organizzazioni della **società civile** e, talvolta, i sindacati continuano a dover affrontare gravi difficoltà (ostacoli alla libertà di movimento, azioni giudiziarie contro i responsabili di organizzazioni non governative (ONG), procedure amministrative onerose, accettazione di finanziamenti soggetta ad autorizzazione). Le organizzazioni della società civile egiziane hanno subito crescenti pressioni dalle autorità. In Egitto, Marocco e Algeria anche la normativa vigente sulle associazioni desta preoccupazione. La libertà di associazione è inesistente in Bielorussia e in Azerbaigian, quando invece tale libertà deve essere garantita, con nuove leggi conformi alle norme internazionali sui diritti umani.

23. In diversi paesi del vicinato, i **media** continuano a subire interferenze politiche ed economiche, mancanza di pluralismo e autocensura. Vessazioni e detenzione di giornalisti sono state frequenti in Azerbaigian e in Egitto, laddove invece l'attuazione della normativa sulla trasparenza dei media ha segnato un progresso apprezzato in Georgia.

24. Occorre rafforzare **l'indipendenza della magistratura** in varia misura in diversi paesi partner, tra i quali, sul versante sud, l'Egitto, il Marocco, la Tunisia e l'Algeria e, ad est, in particolare l'Azerbaigian e la Bielorussia. In Ucraina l'abuso del sistema giudiziario a fini politici desta preoccupazione. Malgrado alcune riforme del sistema giudiziario, la magistratura continua ad essere considerata pesantemente dipendente dall'esecutivo in tutto il vicinato orientale e meridionale. Alto tasso di condanne, ricorso eccessivo alla detenzione amministrativa, applicazione iniqua del principio della parità delle armi tra accusa e difesa hanno minato la fiducia nella magistratura. Malgrado gli sforzi per migliorare l'infrastruttura penitenziaria, la situazione delle carceri resta oggetto di preoccupazione e le indagini sui casi di torture e maltrattamenti sono inadeguate, incoraggiando in tal modo una cultura dell'impunità tra le forze dell'ordine.

25. La **corruzione** resta un problema enorme in diversi paesi del vicinato, nella maggior parte dei quali è stato intrapreso poco o nulla per combattere il problema. In particolare in Ucraina, Libano, Azerbaigian, Libia e Bielorussia, la percezione della corruzione resta assai elevata[5].

26. Il **controllo democratico sulle forze armate e i servizi di sicurezza** è migliorato, soprattutto in Libia e in Egitto. Le riforme del settore della sicurezza — in particolare la riforma della polizia, l'abolizione completa dello stato di emergenza e le riforme dei codici penale e militare per evitare il processo militare ai civili — restano il problema principale in tutto il vicinato mediterraneo. Questioni quali la supervisione e la responsabilità della polizia, le condizioni carcerarie e il trattamento dei cittadini che prestano servizio di leva continuano ad essere discusse in dialoghi strutturati.

27. La credibilità dei processi di **transizione giudiziaria** è essenziale alla riuscita della transizione stessa, segnatamente nei paesi che si sono liberati di regimi autoritari responsabili di crimini nei confronti della popolazione. Le riforme del sistema giudiziario e dei servizi di contrasto sono prioritarie nel partenariato orientale, legate come sono all'obiettivo principale di mantenere e rafforzare lo Stato di diritto.

28. La discriminazione culturale e sociale delle **donne** è tuttora un problema nel vicinato meridionale. Le donne hanno partecipato attivamente alle rivoluzioni; è ora fondamentale che il processo di transizione e le riforme costituzionali non impediscano né ostacolino l'avanzamento verso l'uguaglianza delle donne davanti alla legge e nella società. La parità di genere è materia che lascia alquanto a desiderare anche nel vicinato orientale.

29. La questione di una legislazione globale **antidiscriminazioni** è ancora un serio problema in tutti i paesi del vicinato, con rare eccezioni. L'atteggiamento discriminatorio è diffuso ovunque, in particolare nei confronti della comunità lesbica-gay-bisessuale-transessuale (LGBT).

2.2. Sviluppo economico e sociale sostenibile

30. La **crescita economica** è ripresa solo in alcuni paesi partner della PEV, come la Georgia e l'Azerbaigian, ed è invece rallentata nella maggior parte degli altri. I rischi esterni legati alla situazione economica mondiale sono aumentati, i conflitti si sono ripercossi negativamente sulle prospettive di ripresa economica. i partner meridionali e orientali continuano a dover affrontare squilibri macroeconomici generali ed elevati, accompagnati a volte da un tasso crescente di disoccupazione. Nei paesi partner meridionali, in particolare, il tasso di disoccupazione giovanile è elevato. Anche l'instabilità politica costante o rinnovata incide negativamente sulla crescita. Senza un aumento della crescita e in assenza di politiche efficaci a favore dell'occupazione (che dovranno comprendere investimenti nel capitale umano e la promozione di condizioni di lavoro dignitose e di attività di ricerca e innovazione), il livello della disoccupazione tra i giovani rimarrà elevato e il settore informale continuerà a rappresentare una percentuale significativa dell'economia reale. In diversi paesi del vicinato orientale e meridionale continuano ad esistere disparità

[5] Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012.

socioeconomiche. Se non vengono affrontati, questi fattori continueranno a compromettere in futuro la stabilità sociale e la transizione verso la democrazia. L'UE ha contribuito ad affrontarli fornendo assistenza finanziaria alle principali riforme economiche.

31. Nel contesto di crisi economica e finanziaria persistente nella zona euro e di rallentamento dell'economia mondiale, il **dialogo macroeconomico** che la Commissione ha tenuto nel 2012 con la grande maggioranza dei paesi del vicinato (tutti i paesi della PEV tranne Libia e Siria) è risultato essere uno strumento utile per la cooperazione economica tra l'UE e i paesi partner: ha permesso infatti uno scambio di opinioni aperto sugli sviluppi economici e le sfide politiche, comprese le implicazioni delle turbolenze nella zona euro per il vicinato dell'UE. Il dialogo è stato anche una piattaforma per passare in rassegna l'attuazione delle priorità di riforma economica individuate nei piani d'azione e nell'agenda d'associazione PEV.

32. Oltre ai dialoghi macroeconomici regolarmente istituiti da diversi accordi bilaterali, la Commissione tiene dibattiti di politica economica con i partner che fruiscono **dell'assistenza macrofinanziaria dell'UE**, intesa ad aiutare i paesi partner a superare gli squilibri macroeconomici e a realizzare riforme strutturali orientate alla crescita. Nel 2012, con l'erogazione delle ultime rate, la Commissione ha completato l'attuazione di due programmi di assistenza macrofinanziaria approvati nel 2009 (Armenia, 100 milioni di EUR in prestiti e sovvenzioni) e nel 2010 (Moldova, 90 milioni di EUR in sovvenzioni). All'inizio del 2013 sono stati firmati il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito nell'ambito del programma di assistenza macroeconomica a favore dell'Ucraina, per un importo fino a 610 milioni di EUR. Durante il 2012 l'UE ha collaborato strettamente con le autorità egiziane e giordane in merito a eventuali programmi di assistenza macrofinanziaria da avviare all'inizio del 2013. La decisione legislativa sul programma per la Georgia, che la Commissione aveva proposto all'inizio del 2011 (46 milioni di EUR in prestiti e sovvenzioni), è ancora in attesa di approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio.

33. Nel 2012 la cooperazione sulla **politica delle imprese** ha continuato a vertere sul miglioramento del clima degli affari e del sostegno finanziario alle PMI. L'obiettivo principale resta l'attuazione dello "Small Business Act", un quadro normativo di politica imprenditoriale favorevole alle PMI. Il livello dei progressi realizzati varia notevolmente da un partner all'altro. Un meccanismo di consultazione, che dia alle PMI voce in capitolo nelle questioni d'interesse, migliorerebbe il processo di definizione delle politiche in tutta la regione. Il rafforzamento dello Stato di diritto e l'offerta di un equo, semplice accesso agli appalti pubblici grazie a migliori procedure d'aggiudicazione, un iter amministrativo più snello, competenze migliori, un accesso più agevole ai finanziamenti e una maggiore innovazione darebbero slancio allo sviluppo imprenditoriale. Il sostegno finanziario dell'UE aiuta in molti casi le PMI a sviluppare capacità.

34. La lotta alla povertà e alla disoccupazione è tuttora in cima alle priorità, in particolare nelle zone rurali. In maggio, l'UE ha tenuto un seminario ad alto livello per presentare e discutere l'iniziativa relativa al **programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (ENPARD)**. Nei paesi partner meridionali si stanno sviluppando attività pilota con l'istituzione di comitati tecnici cui partecipano la società civile e il settore privato. Le azioni nell'ambito del programma europeo di

vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono iniziate in Egitto, Algeria, Tunisia, Marocco e, sul versante orientale, in Georgia. Inoltre, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha proceduto ad una valutazione dei settori dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in ciascuno dei paesi del partenariato orientale, individuando alcune sfide comuni a livello regionale. I risultati forniscono una solida base per il panel del partenariato orientale sull'agricoltura e sullo sviluppo rurale, di recente istituzione, e contribuiranno alla preparazione di potenziali nuovi programmi in questo settore.

2.3. Mercati

35. L'UE resta il partner commerciale più importante per quasi tutti i paesi del vicinato. Sono pertanto proseguiti i lavori sull'approfondimento dell'integrazione economica e commerciale tra l'UE e i paesi partner. L'UE e l'Ucraina hanno siglato un accordo di associazione che comprende una zona di libero scambio globale e approfondito. Si sono compiuti progressi sostanziali nei negoziati con la Moldova, in seguito all'apertura dei negoziati di un accordo di libero scambio globale e approfondito in marzo. L'Armenia e la Georgia hanno realizzato grandi progressi nei negoziati dell'accordo di associazione, compresi quelli riguardanti l'istituzione di una zona di libero scambio globale e approfondito. La futura inclusione dei partner orientali della zona di libero scambio globale e approfondito nel sistema paneuromediterraneo di cumulo diagonale delle norme di origine ne rafforzerà l'integrazione con l'UE e li stimolerà maggiormente a istituire zone di libero scambio con altri partner della PEV.

36. In seguito ad accurati preparativi, l'UE e il Marocco hanno aperto negoziati per un accordo di libero scambio globale e approfondito all'inizio del 2013; sono inoltre proseguiti i preparativi di negoziato con la Tunisia per lo stesso tipo d'accordo; con la Giordania i medesimi preparativi di negoziato si sono arenati e con l'Egitto non sono ancora iniziati. L'accordo sui prodotti agricoli e della pesca con il Marocco e con l'Autorità palestinese è entrato in vigore rispettivamente in ottobre e in gennaio; non è invece stato possibile riprendere i negoziati per un accordo analogo con la Tunisia. L'accordo con Israele sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali è entrato in vigore a gennaio per i prodotti farmaceutici.

2.4. Mobilità

37. La circolazione delle persone ha continuato a migliorare tra l'UE e i paesi partner. Nel 2012 si sono compiuti sostanziali progressi verso l'obiettivo dell'esenzione dal visto nei vicinato orientale, secondo il mandato del vertice del partenariato orientale del 2011. La Moldova ha realizzato un importante passo avanti nell'ambito del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti, passando alla valutazione della seconda fase e dei parametri di riferimento relativi all'attuazione della legislazione pertinente. Anche l'Ucraina ha realizzato sostanziali progressi nel medesimo piano d'azione. Nel giugno 2012 è stato avviato un dialogo sulla **liberalizzazione dei visti** con la Georgia, allo scopo di valutare le condizioni dell'esenzione dal visto per i cittadini georgiani che viaggiano nell'UE, mentre l'Armenia accorda l'accesso senza visto ai cittadini dell'UE dal gennaio 2013. In seguito all'istituzione dei partenariati per la mobilità con Moldova, Georgia e Armenia, sono iniziati i lavori per un eventuale partenariato per la mobilità UE-Azerbaigian. Una prima, approfondita valutazione del partenariato per la mobilità UE-Moldova ne ha dimostrato l'utilità in termini di

quadro bilaterale completo per la cooperazione, ed è risultato inoltre che il volume di attività concrete si può ancora ampliare, segnatamente nel settore della migrazione legale. L'offerta dell'UE alla Bielorussia di negoziare accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione è rimasta senza risposta, il che sottolinea l'importanza che gli Stati membri sfruttino al meglio le flessibilità offerte dal codice dei visti dell'UE per quanto riguarda i cittadini bielorussi.

38. Si sono sviluppati legami più stretti con i partner meridionali su mobilità e migrazione, sulla base dell'ampia esperienza che l'UE ha maturato con i partner orientali. In seguito all'avvio dei dialoghi su migrazione, mobilità e sicurezza con Tunisia e Marocco nell'ottobre 2011, i negoziati sul partenariato per la mobilità con questi due paesi sono avanzati bene nel 2012. Recentemente l'UE e il Marocco hanno annunciato l'accordo a livello di negoziatori sulla dichiarazione politica in vista di un partenariato per la mobilità. L'obiettivo è concludere i negoziati nel primo semestre 2013. Nel dicembre 2012 è iniziato un dialogo con la Giordania. L'Egitto finora non ha accolto la proposta dell'UE di avviare un dialogo su migrazione, mobilità e sicurezza.

39. Programmi quali Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie e "Gioventù in azione", in cui i paesi del vicinato sono particolarmente attivi, sono stati fondamentali nel promuovere la mobilità di studenti, personale accademico, ricercatori e giovani tra quei paesi e l'UE, contribuendo in tal modo all'ammodernamento e all'accessibilità dei sistemi d'istruzione superiore.

2.5. Cooperazione

40. L'UE ha continuato a fornire sostegno finanziario alle riforme nei paesi partner, con un importo totale a disposizione per il periodo 2011-2013 pari a 6,5 miliardi di EUR, che comprende il finanziamento supplementare (0,95 miliardi di EUR) messo a disposizione dopo l'avvio del partenariato orientale e della revisione della politica europea di vicinato. La maggior parte dei finanziamenti supplementari è fornita in base al principio "più progressi, più aiuti", ossia in base ai progressi realizzati nella costruzione di una democrazia a tutti gli effetti e sostenibile e nell'attuare gli obiettivi di riforma ad essa relativi. I finanziamenti sono convogliati attraverso due programmi "ombrello": 540 milioni di EUR per **SPRING**[6] nel Mediterraneo meridionale e 130 milioni di EUR per **EaPIC**[7] nel vicinato orientale. Entrambi i programmi mirano a promuovere la trasformazione democratica e il consolidamento istituzionale e a stimolare la crescita sostenibile e inclusiva. I fondi rimanenti sono stati in buona parte assegnati a programmi di mobilità (Tempus, Erasmus Mundus, ecc.) e indirizzati a sostegno delle organizzazioni della società civile e degli attori non statali. Per quanto riguarda i finanziamenti futuri a titolo del prossimo strumento europeo di vicinato, si propone che le dotazioni tengano conto di criteri quali l'impegno del paese partner nei confronti delle riforme e i suoi progressi nell'attuazione delle riforme stesse, i progressi compiuti nella costruzione di una democrazia a tutti gli effetti e sostenibile e il livello di ambizione del partenariato con l'UE[8].

---

6 SPRING (sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva).

7 EaPIC (programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale).

8 COM(2011) 839 definitivo.

41. In questo contesto, nel 2011 è stato creato lo strumento di vicinato per la società civile, con una dotazione iniziale di 26,4 milioni di EUR, per rafforzare le organizzazioni della società civile, comprese le parti sociali, in modo che possano partecipare attivamente ai mutamenti in atto nella regione PEV e al processo dei democratizzazione La prima fase dello strumento, attuata nel 2012, si è concentrata sul potenziamento della capacità della società civile di lavorare in rete, di promuovere le riforme nazionali e aumentare la responsabilità pubblica.

42. Nel dicembre 2012 è stata adottata la seconda fase dello strumento di vicinato per la società civile, con una nuova dotazione di bilancio pari a 45,3 milioni di EUR per il 2012-13, al fine di sostenere il crescente coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel dialogo politico con i governi dei paesi partner nonché il ruolo più incisivo che hanno nei processi nazionali di riforma e nei programmi di sviluppo locale.

43. Per sostenere i responsabili politici nello sforzo di cambiamento democratico nei rispettivi paesi, nel 2011 l'Alta rappresentante e la Commissione hanno proposto di istituire un **Fondo europeo per la democrazia**. Nel 2012 sono state adottate importanti iniziative per strutturare e lanciare il Fondo, fondazione indipendente europea senza fini di lucro, con la partecipazione dei rappresentanti di Stati membri, Parlamento europeo, Commissione europea, Alta rappresentante e organizzazioni della società civile. La Commissione e alcuni Stati membri si sono già impegnati a erogare 15 milioni di EUR (di cui 6 milioni provenienti dalla Commissione), che dovrebbero permettere al Fondo di essere pienamente operativo nel 2013.

44. La decisione sulla revisione intermedia del mandato esterno della Banca europea per gli investimenti (BEI) nell'ottobre 2011 ha aperto la strada a prestiti supplementari pari a 1,15 miliardi di EUR per i paesi partner e fino a 1 miliardo di EUR in prestiti legati ai cambiamenti climatici entro il 2013. Nel 2012 la BEI ha sottoscritto nuovi prestiti per quasi 1,7 miliardi di EUR nel vicinato meridionale e quasi 0,9 miliardi nel vicinato orientale (Russia compresa).

45. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la cui zona di operazione è stata estesa nel 2011 ai paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, ha stanziato nel maggio 2012 1 miliardo di EUR per avviare operazioni nei primi quattro paesi, ossia Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia. Fino a 100 milioni di EUR, in parte provenienti dal bilancio UE, sono stati stanziati a sostegno delle attività di assistenza tecnica volte a individuare ed elaborare progetti.

46. Alla fine del 2012, le assegnazioni del **Fondo d'investimento per la politica di vicinato (NIF)** hanno raggiunto complessivamente 594,9 milioni di EUR (di cui 259,8 milioni a est e 335,1 milioni a sud). Dalla creazione del Fondo, le istituzioni finanziarie dell'UE hanno raccolto un totale di 8 miliardi di EUR (ripartito in parti quasi uguali tra est e sud).

2.6. Cooperazione settoriale

47. La cooperazione nelle politiche settoriali occupa una parte importante e in espansione della PEV rinnovata, sia a livello bilaterale che nell'ambito del partenariato orientale e dell'Unione per il Mediterraneo. Sempre più basata sulla convergenza con le norme dell'UE, sostiene la transizione, le riforme,

l'ammodernamento e, a termine, l'integrazione con i mercati dell'UE. Comprende un'ampia gamma di settori tra cui l'occupazione e la politica sociale, la politica industriale, la concorrenza, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca, i cambiamenti climatici, l'ambiente, la sicurezza energetica, i trasporti, la politica marittima integrata, la società dell'informazione, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione, in particolare quella superiore, la cooperazione e la mobilità (attraverso programmi quali Erasmus Mundus, Tempus e le azioni Marie Curie), la gioventù, la sanità e la cultura.

48. Alcuni partner partecipano a strumenti settoriali giuridicamente vincolanti con l'UE, quali la Comunità dell'energia, l'accordo bilaterale nel settore dell'aviazione e la convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee. Tali strumenti pongono basi regionali da cui possono scaturire effetti positivi sociali, economici, giuridici o normativi e politici che vanno oltre l'approccio bilaterale e possono condurre ad un'integrazione progressiva in settori specifici; creando una rete di collegamenti tra l'UE e i partner, diffondono i principi giuridici dell'UE. L'Unione dovrebbe valutare come ampliare progressivamente la portata geografica di questi strumenti per aprirli ad altri partner della PEV, o come sviluppare con i partner che lo desiderano accordi settoriali come la comunità dei trasporti con i paesi dei Balcani occidentali.

49. Nel settore dell'**energia**, gli sforzi comuni si sono concentrati sulla sicurezza energetica, la riforma e l'integrazione dei mercati, anche sviluppando le infrastrutture, migliorando l'efficienza energetica e ricorrendo maggiormente alle fonti di energia rinnovabile. Si sono fatti passi avanti nell'apertura del corridoio meridionale di trasporto del gas. Partner dell'Europa orientale quali la Moldova e l'Ucraina hanno compiuto progressi nell'attuare i rispettivi impegni nel quadro della Comunità dell'energia; la Georgia ha recentemente chiesto di aderirvi. I progressi dell'UE e dei partner mediterranei sono invece limitati in merito alla futura istituzione di una comunità mediterranea dell'energia.

50. I partner hanno adottato misure intese ad elaborare e attuare strategie e norme **ambientali**, adoprandosi per migliorare la situazione del settore. L'Unione ha aiutato i paesi partner a porre rimedio al degrado ambientale, promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali — soprattutto per quanto riguarda qualità dell'aria, acque, inquinamento industriale, gestione dei rifiuti, pesticidi pericolosi, tutela della natura e gestione delle foreste — e potenziare i sistemi d'informazione e la governance nel settore dell'ambiente. I partner devono attuare pienamente gli accordi multilaterali sull'ambiente di cui sono parte.

51. I programmi faro per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo (PPRD sud e est) hanno contribuito all'attuazione parziale del quadro d'azione di Hyogo del 2005 per la riduzione dei rischi di disastro, agevolando il ravvicinamento alla normativa dell'UE. L'UE sosterrà l'elaborazione di strategie di comunicazione e sensibilizzazione, nonché lo sviluppo di capacità e di migliore coordinamento.

52. I partner hanno adottato alcune misure nel settore dei **cambiamenti climatici**, segnatamente tramite alcuni progetti nell'ambito del meccanismo per lo sviluppo pulito e dell'attuazione congiunta. L'UE li ha aiutati nella transizione verso uno sviluppo a bassa emissione di CO_2 e la resilienza ai cambiamenti climatici grazie a

sviluppo delle capacità e investimenti. Tuttavia, la definizione e l'attuazione di politiche ambiziose in materia di cambiamenti climatici restano una sfida, come anche l'integrazione delle considerazioni di ordine climatico in altre politiche collegate (ad esempio energia, trasporti e agricoltura). Si invitano i partner ad iniziare a elaborare strategie nazionali sui cambiamenti climatici, ossia politiche di sviluppo a bassa emissione di CO_2 e strategie di resilienza climatica, che saranno necessarie anche nell'ambito dei negoziati internazionali che si concluderanno nel 2015. Ciò significa anche integrare i cambiamenti climatici nelle altre politiche.

53. I partner della PEV hanno attuato riforme per avvicinarsi alle norme UE in materia di **trasporti**. I lavori congiunti nel panel del partenariato orientale sui trasporti si sono concentrati sulla maggiore integrazione dei sistemi , definendo una rete regionale collegata con le TEN-T e individuando i progetti di interconnessione prioritari. I lavori dovrebbero terminare nel 2013 e lavori analoghi con i partner meridionali dovrebbero essere avallati nella seconda conferenza ministeriale sui trasporti che si terrà nel novembre 2013. L'UE e la Moldova hanno firmato un accordo su uno spazio aereo comune all'inizio di quest'anno. Un accordo analogo era già stato siglato con Israele nel 2012. Nel 2013 saranno avviati negoziati in materia di navigazione aerea con la Tunisia e dovrebbero riprendere quelli con il Libano. I negoziati su un accordo aereo con l'Ucraina, rilanciati nel 2012, dovrebbero concludersi nel 2013; con l'Azerbaigian sono iniziati nel 2013. Il dialogo ministeriale informale del partenariato orientale sui trasporti si è tenuto nel febbraio 2013 per preparare la seconda riunione dei ministri dei trasporti dell'UE e dei paesi del partenariato orientale nel 2013.

54. L'UE, la BEI e l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) hanno collaborato nel 2012 ad una serie di proposte congiunte d'interventi in seguito ad uno studio di fattibilità sulla cooperazione allo sviluppo marittimo del Mediterraneo finanziato dal fondo fiduciario del FEMIP (Fondo euromediterraneo di investimenti e partenariato). Nel 2013 CE, BEI e IMO organizzano congiuntamente la 12ª conferenza del FEMIP, intesa a rafforzare la cooperazione marina e marittima tra i paesi del Mediterraneo e a sostenere la crescita economica e la creazione di posti di lavoro nella regione.

55. In materia di **politica della società dell'informazione**, i lavori comuni si sono concentrati sulla creazione di mercati delle telecomunicazioni equi, moderni, aperti e trasparenti e di un ambiente mediatico pluralista nonché su un uso dinamico della rete internet aperto a tutti. Nel 2012 è stata istituita una rete dei regolatori dei servizi di comunicazione elettronica nell'ambito del partenariato orientale. La rete dei regolatori del Mediterraneo sarà rafforzata.

56. Si sono adottate importanti misure volte allo sviluppo di uno spazio comune di conoscenza e innovazione. Nel 2012 è aumentata la partecipazione dei paesi della PEV al settimo programma quadro (PQ7). L'invito a presentare proposte nell'ambito della cooperazione internazionale pubblicato nel luglio 2012 comprendeva attività specificamente mirate ai paesi della PEV a livello regionale e bilaterale, al fine di sostenere il dialogo politico, e un'azione speciale per colmare il divario tra ricerca e innovazione. Alla fine del 2012 il contributo complessivo dell'UE ai progetti comprendenti la partecipazione dei paesi della PEV ammontava a 960 milioni di EUR. Nel marzo 2012 è stato firmato un accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra l'UE e l'Algeria. La Repubblica di Moldova è associata al PQ7 dal

gennaio 2012. Sono in corso iniziative volte a rafforzare la cooperazione biregionale Euro-Med in seguito alla conferenza euromediterranea sulla ricerca e l'innovazione che si è tenuta a Barcellona nell'aprile 2012. Nel 2012, nell'ambito dell'attuale piattaforma IV del partenariato orientale "Contatti tra le persone", è stato istituito un panel ad hoc per la ricerca e l'innovazione i cui lavori cominceranno nel 2013.

57. Nel 2012 è proseguito il dialogo con i paesi partner inteso a individuare i loro interessi principali per quanto riguarda la **partecipazione ai programmi dell'UE e la collaborazione con le agenzie dell'UE**. L'UE ha organizzato riunioni informali sull'approccio generale alla partecipazione ai programmi e alla collaborazione con le agenzie nella maggior parte dei paesi partner.

58. In ottobre è entrato in vigore il protocollo che permette al Marocco di partecipare ai programmi dell'UE aperti ai partner della PEV; in dicembre, l'UE ha firmato protocolli analoghi con Armenia e Giordania; sono iniziati i negoziati sui protocolli con l'Azerbaigian e la Georgia[9].

59. In novembre l'UE ha organizzato un seminario informativo che ha raggruppato i paesi della PEV e le agenzie dell'UE. Ha adottato un progetto di assistenza finanziaria di 3,7 milioni di EUR che inizierà nei primi mesi del 2013 per sostenere le misure adottate dalle agenzie dell'UE al fine di preparare i partner della PEV a partecipare ai loro lavori. I partner della PEV hanno rafforzato l'interazione con varie agenzie dell'UE, anche nella cooperazione tecnica bilaterale.

60. L'UE è pronta a negoziare protocolli che permettano ad altri paesi della PEV interessati di partecipare ai suoi programmi. Poiché i programmi in corso scadono nel 2013, l'UE informerà i partner dei programmi 2014-20 aperti alla loro partecipazione, una volta adottati. Continuerà ad aiutare i paesi partner a partecipare ai lavori delle agenzie dell'UE, in particolare finanziando le attività preparatorie. I paesi partner dovranno definire un numero limitato di priorità che agevolino il dialogo e la cooperazione sulla base di interessi reciprocamente riconosciuti. L'UE è disposta a cofinanziare, su base temporanea e decrescente, alcune spese associate alla partecipazione.

2.7. Dimensione orientale e dimensione meridionale della PEV

61. La PEV si basa su partenariati singoli tra l'UE e ciascun vicino nell'ambito di una politica unica, basata sulla responsabilità reciproca e su un impegno condiviso a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Questo approccio è completato delle due dimensioni regionali della PEV: il partenariato orientale e il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con i vicini meridionali del Mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione e a sviluppare sinergie e risposte ai problemi specifici di ordine geografico, economico e sociale di ciascuna regione.

[9] Nel 2011 sono entrati in vigore protocolli che permettono alla Repubblica di Moldova e all'Ucraina di partecipare ai programmi dell'UE aperti a questi paesi e un protocollo con Israele è stato firmato nel 2008.

2.7.1 Partenariato orientale

62. Nell'attuazione del partenariato orientale si sono registrati progressi rilevanti a livello bilaterale e multilaterale. Nondimeno, in alcuni paesi la scarsezza di progressi in termini di riforme democratiche, diritti dell'uomo e Stato di diritto continua ad essere d'ostacolo al conseguimento degli obiettivi di associazione politica ed integrazione economica con l'UE dei paesi partner. La tabella di marcia elaborata nel 2012[10] serve da base di orientamento e verifica dell'ulteriore attuazione degli obiettivi del partenariato definiti nelle dichiarazioni di Praga e di Varsavia fino al prossimo vertice di Vilnius previsto nell'autunno 2013.

63. Le piattaforme e i panel del partenariato orientale hanno fornito uno spazio comune di dialogo, cooperazione e scambio d'informazioni in settori quali la riforma della pubblica amministrazione, i trasporti, la migrazione e l'asilo. In tutti i sei paesi del partenariato orientale sono state istituite piattaforme del forum della società civile. Si sono compiuti sostanziali progressi per quanto riguarda gli accordi di associazione, comprese le zone di libero scambio globale e approfondito — strumenti chiave a sostegno della trasformazione democratica ed economica; l'UE è avanzata verso l'obiettivo dell'esenzione dal visto per i viaggi di breve durata con cinque dei sei paesi partner. L'Unione ha fornito cospicui finanziamenti a sostegno degli sforzi di riforma dei paesi partner: nel periodo 2011-13, 1,9 miliardi di EUR sono disponibili per la cooperazione bilaterale e regionale (di cui 350 milioni di EUR di risorse aggiuntive). Il programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale è stato uno strumento di applicazione più sistematica della condizionalità politica e del principio 'più progressi, più aiuti' . Nel 2012 tre paesi partner (Moldova, Georgia e Armenia) hanno beneficiato del programma in termini di maggiore assistenza finanziaria.

64. Si è convenuto di istituire i dialoghi informali del partenariato orientale, che si terranno a livello di Alta rappresentante/vicepresidente, Commissario responsabile della politica di vicinato e Ministri degli affari esteri dei sei paesi partner. In questi dialoghi si dovranno trattare le questioni di politica estera di interesse reciproco per l'UE e i partner, controllare l'attuazione della tabella di marcia del partenariato orientale e, se opportuno, includere questioni settoriali. La prima riunione si è tenuta a Chisinau nel giugno 2012 e la seconda a Tbilisi nel febbraio 2013, compreso un dialogo informale sui trasporti cui hanno partecipato il vicepresidente della Commissione Kallas e i Ministri dei trasporti dei paesi partner.

65. Il vertice previsto a Vilnius nel novembre 2013 sarà un'altra pietra miliare nell'attuazione del partenariato orientale. Alcuni dei partner orientali desiderano ampliare le relazioni con l'UE. Nella comunicazione sulla PEV del maggio 2011[11], l'Alta rappresentante e la Commissione hanno segnalato che i valori su cui si fonda l'Unione europea, cioè libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, sono anche al centro del processo di associazione

---

10 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Partenariato orientale: Tabella di marcia fino al vertice dell'autunno 2013*, JOIN(2012) 13 final del 15.5.2012.

11 Comunicazione congiunta al Parlamento europea, al Consiglio, la Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, COM(2011) 303 def. del 25.5.2011.

politica e di integrazione economica nell'ambito della PEV. Sono questi i valori sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, su cui si basano anche gli articoli 8 e 49 del trattato. Nel vertice di Varsavia del partenariato orientale del 2011, i capi di Stato e di governo hanno riconosciuto le aspirazioni europee e la scelta europea di alcuni partner[12].

2.7.2. Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa

66. Nel 2012 una tabella di marcia[13] ha indicato gli obiettivi del partenariato nel vicinato meridionale, a livello bilaterale e regionale, e i risultati attesi entro il 2013. L'attuazione della tabella di marcia è stata influenzata dalla mutata situazione dei partner mediterranei nel 2012. L'UE ha proseguito la politica di rinnovato impegno a livello bilaterale e regionale, offrendo sostegno alla transizione nel rispetto della titolarità dei partner. In termini di sostegno finanziario, oltre ai 3,5 miliardi di EUR già programmati per il periodo 2011-13, l'UE fornisce al vicinato meridionale circa 700 milioni di EUR in nuove sovvenzioni.

67. Il 2012 è stato un anno di elezioni democratiche (Egitto, Algeria e Libia), riforme elettorali in preparazione alle elezioni in Giordania e Libano e insediamento di nuovi governi nella maggior parte dei paesi. Tramite l'assistenza o le missioni di osservazione, l'UE ha sostenuto elezioni che, in molti casi, sono state per la prima volta effettivamente democratiche. Una politica pluralista ha mosso nuovi passi e la società civile è stata più assertiva nell'esprimersi. In molti paesi della regione è aumentato il rispetto per la libertà di espressione in generale ed è diventato più facile creare partiti politici o organizzazioni sindacali. Nondimeno, è risultato chiaro che il consolidamento di istituzioni democratiche richiederà tempo, soprattutto laddove sul processo di transizione grava ancora incertezza giuridica (Egitto). Il nuovo dinamismo dei partiti politici e della società civile è tuttavia segno dello sviluppo di una cultura democratica, che offre all'UE nuovi canali di dialogo. Sul versante della sicurezza, d'altra parte, a fronte di un deterioramento della situazione, segnatamente in Libia, nel Sinai e nel Sahel, diventa urgente riformare il sistema ereditato da regimi passati, pur garantendo l'ordine pubblico.

68. Sul lato economico, l'incertezza politica e la mancanza di riforme strutturali orientate alla crescita inclusiva hanno continuato a frenare l'attività. Nel 2012 i disavanzi di bilancio sono rimasti elevati, o sono addirittura peggiorati a causa della debolezza dell'economia e dell'aumento della spesa per soddisfare esigenze sociali rivendicate a gran voce. La disoccupazione, già elevata, è salita ancora. Sebbene il contesto politico non sia foriero di riforme economiche decisive, si osservano segni di stabilizzazione.

69. Il rappresentante speciale dell'Unione europea per la regione del Mediterraneo meridionale ha svolto un ruolo di primo piano nella misura in cui ha intensificato il dialogo politico con i paesi della regione impegnati nella transizione e contribuito

---

12 Dichiarazione comune del vertice del partenariato orientale, Varsavia, 29-30 settembre 2011.

13 Joint Staff Working Document, Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action, Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering on a new European Neighbourhood Policy, SWD(2012) 121 final del 15.5.2012.

all'azione svolta dall'UE per rafforzare la democrazia e consolidare le istituzioni potenziando efficacia, presenza e visibilità dell'Unione nella regione. Sono state create task force per la Tunisia (28-29 settembre 2011), la Giordania (22 febbraio 2012) e l'Egitto (13-14 novembre 2012), che hanno contribuito ad approfondire le relazioni tra l'Unione e i tre paesi partner, personalizzandole, differenziandole e orientandole ai risultati, con la partecipazione di tutte le istituzioni dell'UE e del settore privato. Anche gli imprenditori europei hanno partecipato a missioni di crescita guidate dal vicepresidente della Commissione Tajani in Marocco e in Tunisia nel novembre 2012. In Tunisia è stato istituito un consiglio UE-Tunisia per l'imprenditorialità, volto a consigliare il governo tunisino su come migliorare il clima degli affari.

70. A livello regionale, la copresidenza per la sponda settentrionale dell'Unione per il Mediterraneo è stata trasferita all'UE e la Giordania ha assunto la presidenza per la sponda meridionale, in segno di rinnovata volontà delle due parti del Mediterraneo di trasformare l'Unione per il Mediterraneo, consesso unico consistente di 43 membri[14], in un vero e proprio catalizzatore dello sviluppo dei progetti regionali. La riunione ministeriale UE-Lega araba che si è tenuta nel novembre scorso ha trasmesso un messaggio politico chiaro sull'impegno dell'UE e dei ministri arabi a cooperare nelle questioni d'interesse comune. In dicembre, una comunicazione congiunta[15] ha definito i modi in cui l'Unione europea potrebbe favorire una cooperazione più stretta tra i paesi del Maghreb. In ottobre la Commissione ha anche partecipato al vertice 5+5 tra i cinque paesi UE del Mediterraneo meridionale e il Maghreb, indicando di sostenere la maggiore integrazione regionale in quanto mezzo importante per promuovere sicurezza e prosperità.

71. Se nel 2012 si sono compiuti concreti progressi verso gli obiettivi della tabella di marcia, un ulteriore avanzamento nel 2013 dipenderà dalla costante volontà dell'UE e dei partner di onorare gli impegni assunti. Con lo stabilizzarsi della situazione politica e l'avanzare dei paesi partner verso la transizione democratica, i governi dovrebbero essere maggiormente in grado di fruire dei benefici che l'UE offre e di dare nuovo slancio alla partecipazione alla cooperazione regionale.

2.8. Affrontare i conflitti nel vicinato

72. Affrontare i conflitti che persistono nel vicinato — in Moldova, Caucaso meridionale e Medio Oriente — è un aspetto importante della politica dell'UE. L'impegno dell'UE in materia di **PESC/PSDC** continuerà ad essere parte integrante della PEV. La presenza di missioni PSDC nel vicinato riflette l'approccio complessivo e poliedrico dell'UE nel settore in materia di sicurezza, Stato di diritto e gestione civile delle crisi.

73. Il rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale e la crisi in Georgia ha continuato ha svolgere un ruolo fondamentale negli sforzi dell'Unione per risolvere i conflitti in Georgia e nel Nagorno-Karabakh. Insieme all'ONU e all'OSCE, il

[14] La partecipazione della Siria è attualmente sospesa; la cooperazione si estende quindi a 42 paesi.

[15] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Sostenere il rafforzamento della cooperazione e dell'integrazione regionale nel Maghreb: Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia* JOIN(2012) 36 final del 17.12.2012.

rappresentante speciale ha copresieduto le discussioni internazionali di Ginevra sulla crisi in **Georgia.** Queste discussioni sono attualmente l'unico forum di dialogo tra le autorità georgiane e le regioni indipendentiste dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale, sebbene la nuova amministrazione georgiana abbia espresso l'intenzione di stabilire canali di comunicazione diretta con le entità di fatto. La missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia ha contribuito a stabilizzare la situazione grazie al controllo che la sua presenza ha esercitato sulla linea del confine amministrativo con le regioni indipendentiste.

74. Per quanto riguarda il **Nagorno-Karabakh**, sono proseguiti contatti ad alto livello con l'Armenia e l'Azerbaigian per favorire una soluzione pacifica del conflitto, nella fattispecie appoggiando i lavori del gruppo di Minsk dell'OSCE. Pur nell'assoluto rispetto delle copresidenze del gruppo di Minsk, l'UE ha segnalato la disponibilità a contribuire alla riconciliazione e alla riabilitazione, sostenendo qualsiasi progresso si possa compiere nei negoziati. Nel settembre 2012 è iniziata la seconda fase del programma per la società civile finanziato dall'UE, ossia il partenariato per la risoluzione pacifica del conflitto relativo al Nagorno-Karabakh.

75. Nel processo **"5+2" per la risoluzione del conflitto transnistriano**, ufficialmente ripreso nel 2011, il ritmo dei lavori è in certa misura accelerato. Nel gennaio 2012 le due parti, riunite a Odessa, hanno convenuto un approccio "a piccoli passi" volto ad affrontare questioni di primaria importanza per i cittadini. In aprile, la formazione 5+2 ha adottato per consenso un regolamento interno e un programma di negoziato complessivo. L'agenda negoziale comprende questioni socioeconomiche, umanitarie, giuridiche, politiche e di sicurezza. Da allora il partecipanti al processo 5+2 hanno offerto sostegno politico alle discussioni condotte dalle varie parti, il che ha permesso il ripristino del trasporto ferroviario di merci attraverso la Transnistria e notevoli progressi in materia di istruzione e altre questioni socioeconomiche. In novembre i partecipanti hanno scambiato opinioni senza raggiungere un consenso sulla necessità di discutere gli aspetti politici della risoluzione e la mancanza di chiarezza che ostacola la risoluzione delle questioni socioeconomiche e umanitarie. Al fine di consolidare la stabilità nella regione, l'UE ha partecipato attivamente al processo 5+2 e ha aumentato la propria presenza sul posto, agevolando la partecipazione delle imprese basate in Transnistria ai flussi commerciali UE-Moldova e finanziando un crescente numero di progetti intesi a rafforzare la fiducia nei settori sociale, sanitario, dell'istruzione e umanitario.

76. La Moldova e l'Ucraina hanno continuato a partecipare costruttivamente ai lavori della missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere con la Repubblica moldova e l'Ucraina (EUBAM). Con l'aiuto dell'EUBAM, le autorità doganali e i servizi di polizia di frontiera della Moldova hanno continuato a migliorare la propria competenza professionale e ad aumentare la cooperazione interagenzie all'interno del paese e con l'Ucraina. L'EUBAM ha continuato a sostenere la delimitazione del confine di Stato con l'Ucraina.

77. L'evoluzione nel mondo arabo ha ancora una volta sottolineato l'urgente bisogno di riprendere i negoziati israelo-palestinesi. Durante il 2012 l'UE ha continuato ad esortare entrambe le parti a ritornare al tavolo dei negoziati, in linea con la dichiarazione del Quartetto del settembre 2011. Malgrado il sostegno della Giordania all'inizio dell'anno, purtroppo i negoziati non sono ripresi. L'UE, nel riaffermare il sostegno alla soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, ha

espresso crescente preoccupazione per gli sviluppi sul terreno che minacciano di vanificare tale soluzione. Ha continuato a raccomandare una soluzione del **conflitto israelo-palestinese** grazie a trattative bilaterali pacifiche, nel rispetto del diritto internazionale e dei parametri convenuti. Oltre al sostegno pratico coerente nell'ambito della PEV, l'impegno politico dell'UE è risultato evidente nelle conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del maggio e del dicembre 2012.

78. L'Unione ha anche assistito l'Autorità palestinese negli sforzi dedicati al consolidamento istituzionale nel rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani. Ha ripetuto l'invito alla riconciliazione intrapalestinese ponendo l'accento sull'importanza di evitare azioni unilaterali che minacciano la realizzazione della soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, soprattutto in relazione all'espansione degli insediamenti israeliani, compresi quelli a Gerusalemme est. Nel riconoscere pienamente le esigenze di sicurezza di Israele, l'UE ha continuato ad esortare a porre termine al blocco della Striscia di Gaza al fine soprattutto di migliorare una situazione insostenibile sotto il profilo umanitario. Ha cooperato strettamente con gli Stati Uniti e altri partner internazionali, anche all'interno del Quartetto; ha accolto con favore gli sforzi di mediazione di Giordania ed Egitto per la soluzione del conflitto e il sostegno generale della Lega araba al processo di pace in Medio Oriente.

79. Le operazioni **EUBAM Rafah** sono sospese a causa dell'occupazione violenta della Striscia di Gaza da parte di Hamas a metà del 2007. L'attuazione sostanziale del mandato è sospesa da allora, eppure la missione ha mantenuto la capacità e disponibilità a riattivare il valico di Rafah non appena le condizioni politiche e di sicurezza lo consentiranno. In seguito alla crisi di Gaza del novembre 2012, sono riprese le trattative sull'eventuale riattivazione dell'EUBAM Rafah.

80. Nel caso della **Siria**, l'UE ha ripetutamente condannato le costanti violazioni dei diritti umani, ha adottato decisioni che hanno imposto diverse serie di misure restrittive nei confronti del regime siriano e ha fornito aiuti umanitari agli sfollati all'interno del paese e ai rifugiati. È intervenuta a livello diplomatico per agevolare una soluzione pacifica della crisi, sostenendo gli inviati speciali dell'ONU e della Lega degli Stati arabi, partecipando alle riunioni del gruppo "amici della Siria" e sostenendo gli sforzi a favore di un'opposizione unificata e rappresentativa. Durante la crisi siriana l'Unione, in prima linea nella risposta umanitaria internazionale, ha agito in stretto coordinamento con gli altri donatori e con le organizzazioni internazionali per garantire che le necessità fossero tempestivamente individuate e che gli aiuti fossero erogati in modo rapido e efficiente. Nel 2012 sono stati versati alla Siria e ai paesi vicini aiuti umanitari per 150 milioni di EUR, cui si è aggiunto un contributo degli Stati membri dell'UE pari a 208 milioni di EUR. Circa 80 milioni di EUR sono stati versati a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato e di altri strumenti tematici per far fronte alle esigenze a lungo termine della popolazione siriana (sostegno alla società civile, ai difensori dei diritti umani, ai rifugiati ecc.) e per aiutare i paesi vicini a far fronte all'afflusso di rifugiati.

3. Coerenza politica

81. La PEV è un esempio fondamentale di approccio globale alla politica esterna. La cooperazione con i nostri vicini si avvale di tutti gli strumenti e di tutte le politiche a disposizione dell'UE: combina l'associazione politica a lungo termine, la politica commerciale, le politiche settoriali e la cooperazione finanziaria con strategie e misure a breve temine degli strumenti PESC/PSDC; dimostra come da un approccio globale possa scaturire un'azione coerente cui partecipino tutti gli attori pertinenti dell'UE. Come annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il 2013, l'AR e la Commissione stanno attualmente elaborando una comunicazione congiunta che definisce più precisamente questo approccio.

82. L'Unione europea collabora a stretto contatto con gli altri paesi donatori e con i responsabili internazionali nel rispondere alle crisi umanitarie, promuovere la transizione democratica e sostenere lo sviluppo economico dei paesi partner. La ricerca di migliori sinergie e coordinamento con le principali istituzioni finanziarie internazionali nella regione della PEV è di per sé un compito essenziale, la cui importanza aumenterà nel futuro. Meccanismi di consultazione preventiva, sia attraverso le sedi consuete, il memorandum d'intesa tripartita tra Commissione, gruppo BEI e BERS e gruppo di Lussemburgo (UE, FMI, Banca mondiale, Società finanziaria internazionale, BEI e BERS), sia grazie ad una più stretta cooperazione sul terreno, sono essenziali per migliorare l'allineamento agli obiettivi strategici della PEV. Il rappresentante speciale dell'Unione europea per la regione del Mediterraneo meridionale e la Commissione curano il coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali e il G8 nel contesto del processo di Deauville. A livello mondiale le questioni inerenti alla PEV sono state discusse anche nel contesto della riunione annuale tra i direttori esecutivi della Banca mondiale e dell'UE del 2012. Si organizzano anche regolarmente consultazioni con i membri UE del consiglio della BERS in cui si trattano questioni inerenti alla PEV.

83. Il partenariato politico e strategico tra il Consiglio d'Europa e l'UE si è costantemente rafforzato negli ultimi anni: cooperazione e dialogo con tale istituzione contribuiscono a conseguire nei paesi della regione gli obiettivi condivisi di pieno rispetto per i valori comuni, ossia i diritti umani e le libertà fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto. L'UE collabora anche strettamente con l'OSCE sulla risoluzione dei conflitti nell'ambito del gruppo di Minsk e del processo "5+2" per la risoluzione del conflitto transnistriano, e con OSCE e ONU nelle discussioni internazionali di Ginevra sul conflitto in Georgia.

84. Il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni, in particolare i due enti ad esso associati CORLEAP (conferenza degli enti regionali e locali per il partenariato orientale) e ARLEM (Assemblea regionale e locale euromediterranea), e il Comitato economico e sociale europeo assumono un ruolo sempre più attivo e importante nella PEV, contribuendo allo sviluppo del dialogo politico e alla migliore integrazione di altre dimensioni di cooperazione, con un ulteriore rafforzamento delle sinergie nell'attuazione e comunicazione della politica.

85. I vicini dell'UE stanno anche diventando partner nel settore della PSDC: l'Ucraina partecipa a diverse missioni PSDC, si sono conclusi accordi di partecipazione nell'ambito della PSDC con Ucraina e Moldova, sono in corso negoziati con la Georgia e l'Armenia ha manifestato interesse in merito.

86. C'è ancora ampio margine di miglioramento: L'UE continuerà a studiare modalità operative più coerenti per i diversi attori. È chiaro che in vari settori, in particolare quello della mobilità, in cui competenze cruciali appartengono agli Stati membri, l'UE deve collaborare ancora più strettamente con essi per rispettare gli impegni assunti con i partner. Deve anche trovare il modo di coinvolgere altri portatori d'interesse nelle strategie, ad esempio nella preparazione dei piani d'azione o dei programmi d'associazione.

87. La collaborazione tra le istituzioni dell'UE e i singoli Stati membri dev'essere improntata alla massima coerenza, essenziale ai fini di un valore aggiunto per l'UE. Le delegazioni dell'UE nei paesi partner svolgono un ruolo importante di coordinamento degli attori, garantendo coerenza e sinergie sul terreno. Dovranno anche assumere il ruolo più incisivo di centri di riferimento cui le autorità, la società civile o le imprese dei paesi partner si rivolgono per avere informazioni sulle politiche e le possibilità di ottenere sostegno.

4. Sfide future

88. I **valori** universali su cui si fonda l'Unione europea — libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto — sono anche al centro della PEV: sono infatti il punto di riferimento per le riforme interne dei partner che vogliono avvicinarsi il più possibile all'UE. Il processo di riforma dev'essere inclusivo, in quanto solo se la società tutta intera — non soltanto le élite politiche o determinate componenti del panorama politico — sceglie di aderire ai valori universali sopra indicati, il processo sarà sostenibile e alla fine raggiungerà l'obiettivo.

89. Il principio **'più progressi, più aiuti'** resterà importante per far sì che la PEV risponda agli sforzi e ai progressi compiuti nelle riforme democratiche. Il nuovo strumento finanziario per il vicinato 2014-2020 integrerà questo principio nel settore della cooperazione finanziaria, senza però limitarlo ad essa. Come dichiarato nella comunicazione congiunta del 2011, l'UE adeguerà l'offerta, segnatamente in termini di accesso ai mercati e migliore mobilità, in funzione del livello di riforme e ambizione dimostrato dai partner.

90. L'analisi ha mostrato che — tranne pochi paesi che hanno dato riscontro alla maggior parte delle raccomandazioni — molte **raccomandazioni principali** contenute nelle relazioni PEV degli anni precedenti restano valide e continuano ad essere al centro del processo di riforme negli anni a venire. I progressi davvero limitati verso gli obiettivi convenuti in alcuni paesi partner e lo scarso riscontro di alcuni di essi agli incentivi offerti dalla PEV potrebbero richiedere un esame critico degli **strumenti e meccanismi** di tale politica. Se necessario, l'UE dovrà riflettere sull'opportunità di adeguare tali strumenti e meccanismi per rispondere meglio alle aspettative ed esigenze dei partner, consentendo loro di usarli al meglio. D'altra parte, i partner dovranno dar prova d'impegno nel conseguire gli obiettivi concordati con l'UE. Le priorità e i programmi di riforma convenuti con l'UE devono diventare parte integrante delle strategie nazionali di riforma e sviluppo.

91. Offrire ai **cittadini** nuove opportunità di viaggiare, studiare e fare affari con l'UE è fondamentale per condividere i valori su cui l'Unione è fondata. L'UE dovrebbe dare

più rilievo alle politiche e misure che vertono su questi temi. La mobilità delle persone, borse di studio per gli studenti e reti d'imprese sono strumenti più efficaci di qualsiasi altra misura per indurre i partner a "scegliere l'Europa". Sul versante orientale, i piani d'azione per la liberalizzazione del visto si sono dimostrati efficaci nell'incoraggiare le riforme nei paesi partner; la loro piena attuazione dovrebbe avvicinare la prospettiva di realizzazione dei regimi di esenzione dal visto.

92. La natura poliedrica, talvolta specificamente tecnica della PEV, unita alla pluralità degli attori, ne rende difficile la **comunicazione**. Tuttavia, l'UE è considerata un modello e una fonte d'ispirazione per la popolazione del vicinato quando si tratta dei valori alla base della PEV: diritti umani, democrazia, libertà fondamentali, prosperità e solidarietà. Da un sondaggio d'opinione condotto nei paesi partner della PEV[16] risulta che l'UE è considerata positivamente dalla popolazione della maggior parte dei suoi vicini[17]. L'UE è associata alla promozione dei diritti umani, della solidarietà, della prosperità, della democrazia e della libertà di parola. Questi valori e lo sviluppo economico sono considerati gli aspetti principali della cooperazione. Lo stesso sondaggio rivela però che molta gente non ritiene di essere adeguatamente informata sull'operato dell'UE nel suo paese, il che mette in luce la necessità di informare meglio i cittadini dei paesi partner in merito alla PEV: obiettivi, strumenti, risultati.

93. I **conflitti** restano un problema in alcune zone del vicinato europeo e rischiano di compromettere sul nascere il processo di riforme. Incoraggiare la pace e la stabilità avvalendosi di tutti gli strumenti civili e militari a disposizione nell'UE è una necessità urgente che non può essere trascurata.

94. I mutamenti **nell'orientamento della politica estera dei paesi partner** e il crescente coinvolgimento di altri attori nella regione possono rendere l'UE meno attraente come modello e partner. L'UE dovrà allora riflettere su come adottare un approccio multilaterale più articolato, anche in termini di collaborazione più sistematica con gli altri attori impegnati nel vicinato per trattare, insieme ai paesi partner stessi, le questioni di interesse comune. Nel Mediterraneo meridionale la Turchia, i paesi del Golfo e organizzazioni come la Lega araba assumono un ruolo più prominente nei tentativi di risoluzione dei conflitti e promuovono maggiormente i propri interessi economici e politici. L'emergere di schemi alternativi di integrazione regionale pone una nuova sfida nel vicinato orientale: la recente Unione euroasiatica tra Federazione russa, Bielorussia e Kazakistan ha cambiato lo scenario, offrendo un modello alternativo all'integrazione con l'UE in termini di sviluppo politico ed economico. Occorre tuttavia scegliere. Ad esempio, l'adesione all'unione doganale nell'ambito dell'unione euroasiatica preclude l'integrazione economica con l'UE nel quadro della zona di libero scambio globale e approfondito.

16 Barometro del vicinato dell'UE, primavera 2012 e autunno 2012.

17 Tranne l'Egitto e la Libia, in cui la maggioranza non sembra avere un'opinione, né disporre di molte informazioni sull'immagine dell'UE o sullo stato delle relazioni.

5. Conclusione

95. Se i principi e gli obiettivi iscritti nella PEV continuano ad applicarsi a tutti i partner e a tutti i settori della politica, la relazione dell'UE con ciascun partner è unica, e gli strumenti della PEV sono predisposti per attagliarvisi. La PEV offre all'UE un insieme di strumenti che consentono risposte e approcci adeguati al contesto individuale e alle aspirazioni dei partner nell'ambito delle relazioni con l'UE. Occorrerà sempre più differenziare le risposte politiche in funzione dei diversi sviluppi, ambizioni ed esigenze dei partner.

96. I partner non devono ridurre ambizioni e impegno nelle riforme della società e dei rispettivi sistemi politici ed economici se vogliono rispondere efficacemente alle aspirazioni e ai bisogni della popolazione. Un impegno politico rinnovato è fondamentale per attuare concretamente riforme spesso difficili. Quanto all'UE, deve continuare ad essere all'altezza degli impegni assunti in termini di più forte associazione politica, maggiore integrazione economica e sostegno alle riforme.