

SCHEMA DI LETTURA N. 137

TITOLO:	Atto comunitario n 59 : Documento di consultazione congiunto: Verso una nuova politica europea di vicinato
NUMERO ATTO	JOIN (2015) 6
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	04/03/2015
ASSEGNATO IL	19/03/2015
COMM.NE DI MERITO	3 ^a
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a e 14 ^a
OGGETTO	Il documento lancia una procedura di consultazione pubblica per individuare le linee guida di una nuova politica di vicinato dell'Unione

ANNOTAZIONI:

1. INTRODUZIONE

La revisione e il rilancio della Politica europea di vicinato (PEV) sono stati individuati tanto dal Presidente della Commissione europea, Juncker, quanto dall'Alto Rappresentante per la PESC/PSDC Mogherini come una delle priorità del nuovo esecutivo di Bruxelles. Più nel dettaglio, **la nuova Commissione ha assunto l'impegno di presentare le nuove linee della PEV entro un anno dall'inizio del suo mandato, e quindi per l'autunno del 2015.**

La base giuridica della PEV è rappresentata dall'articolo 8 del TEU, in base al quale l'UE "sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione".¹

Lanciata nel 2003 con la comunicazione *Wider Europe*, la PEV si proponeva un'integrazione progressiva dei Paesi limitrofi, da realizzare tramite l'implementazione di impegnative riforme politiche, economiche e istituzionali e l'adozione di un sistema di valori comuni. Il processo di integrazione, pur avendo realizzato passi avanti significativi per quanto attiene sia alla componente regionale (con la creazione dell'Unione per il Mediterraneo nel 2008 e del Partenariato orientale nel 2009) sia allo strumento, sempre più efficace e stringente, degli accordi per la creazione di una zona di libero scambio ampia e approfondita, ha peraltro subito un forte rallentamento negli ultimi anni, legato ai fattori di instabilità emersi tanto nell'area orientale quanto in quella meridionale del vicinato. A oriente, dalla crisi in Georgia del 2008 a quella ucraina, l'instabilità è derivata in larga misura dalla crescente assertività della politica estera russa, mentre a sud la cosiddetta primavera araba, che pure ha portato a una significativa democratizzazione in Tunisia e a un processo di

¹ La PEV - inaugurata dalla Commissione con una comunicazione presentata l'11 marzo 2003 - si rivolge ai nuovi Stati indipendenti (Bielorussia, Moldova, Ucraina), ai paesi del Mediterraneo meridionale (Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia) e agli Stati del Caucaso (Armenia, Azerbaigian e Georgia).

transizione politica complesso e difficile ma tuttora in corso in Egitto, ha anche comportato una conflittualità accesa, sfociata in vere e proprie guerre civili in Siria e in Libia, cui si somma lo stallo ormai prolungato del Processo di pace in Medio Oriente.

Il quadro attuale mostra una crescente divergenza nel livello di impegno e integrazione che i paesi limitrofi intendono assumere nei confronti dell'UE. La nuova Commissione ha pertanto ritenuto necessario procedere a un'analisi più dettagliata e attenta degli interessi dell'UE e dei suoi partner, al fine di individuare modalità flessibili e commisurate ai diversi livelli di ambizione dei partenariati di vicinato e al tempo stesso tenere conto dei conflitti in pieno svolgimento in molti paesi del vicinato e delle possibili modalità di azione e intervento.

A tal fine, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato, in data 4 marzo 2015, un Documento di consultazione dal titolo "**Verso una nuova Politica europea di vicinato**" (JOIN (2015) 6), con l'obiettivo di sintetizzare le lezioni che possono essere tratte da un'esperienza ormai più che decennale e di sviluppare alcune possibili risposte innovative, da discutere con i partner chiave e con gli *stakeholders*. Il Documento ha lanciato una procedura di consultazione che si concluderà il 30 giugno e costituirà la base di un'ulteriore comunicazione, prevista per l'autunno, nella quale verranno tracciate le nuove linee della PEV.

2. IL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Per quanto concerne le lezioni da trarre dall'esperienza della PEV, la Commissione, pur consapevole dei diversi aspetti positivi che hanno contraddistinto la politica di vicinato - rafforzamento dei rapporti commerciali, con l'UE primo partner per quasi tutti i paesi limitrofi; significativi successi nella politica comune in materia di visti e di mobilità -, intende soffermarsi su alcuni limiti, legati soprattutto alla limitata flessibilità degli strumenti e al rischio che l'approccio *more for more* non garantisca in pieno un senso di titolarità condivisa tra l'Unione e i suoi partner.

Tra le questioni che la PEV, nel suo formato attuale, non sembra soddisfare appieno, vi è quella connessa con la sua portata geografica, intendendo con ciò non tanto un'estensione *sic et simpliciter* ad altri paesi, quanto la ricerca di modalità flessibili per lavorare insieme ai "vicini dei vicini", garantendo così, al contempo, una maggiore coerenza tra la PEV e le relazioni che l'UE intrattiene con la Russia, i partner dell'Asia centrale, del Sahel e del Corno d'Africa.

Altri temi sui quali il Documento si sofferma con maggior dettaglio sono:

- **Un maggiore coinvolgimento degli Stati membri in quanto coattori** (finora, la PEV è stata portata avanti esclusivamente tramite le istituzioni UE, in primis la Commissione);
- **Un ripensamento degli strumenti finora utilizzati all'interno della PEV** (Accordi di associazione, Accordi per una zona di libero scambio ampio e approfondito, Piani d'azione, *Progress Reports*), che punti a una loro maggiore flessibilità e modularità, in modo da adattarli alle diverse aspirazioni dei partner;
- **Una maggiore focalizzazione dei partenariati sui settori dell'economia per i quali**, vista la presenza di forti interessi comuni, **sarebbe più facile instaurare una *ownership* condivisa** (energia, trasporti, cooperazione doganale, ambiente, istruzione);
- **Un migliore coordinamento tra le attività condotte dall'UE in ambito PESC/PSDC e la PEV**, particolarmente necessario al momento di affrontare i conflitti e le crisi che maturino in Paesi limitrofi e di elaborare il *mix* di interventi necessari all'uopo (dalla prevenzione dell'estremismo e del terrorismo alla restaurazione di un clima di fiducia, alla ricostruzione delle strutture statali e amministrative);
- **Il rafforzamento della cooperazione regionale** attraverso l'Unione per il Mediterraneo e il Partenariato orientale, l'individuazione di quadri di riferimento flessibili e una collaborazione più stretta con altri attori regionali (OSCE, Consiglio d'Europa, ecc.);
- **La ricerca di ulteriori canali di contatto e dialogo con la società civile** nel senso più esteso del termine, ma anche con il mondo dell'impresa, le università, le autorità locali, i media;

- **Una maggiore e più concreta attenzione alle attività che promuovano la tolleranza religiosa, la rimozione dei pregiudizi e il dialogo tra culture.**

Quanto ai temi cardine in vista di una riforma della Politica di vicinato, la Commissione intende raccogliarli e sintetizzarli in quattro grandi linee:

- **Differenziazione.** È necessario che la PEV si adatti agli scenari sempre più diversificati che caratterizzano le aree orientale e meridionale del vicinato. Da un lato, si dovrebbero esplorare nuovi formati ancor più approfonditi di cooperazione regionale per soddisfare le aspirazioni e le scelte dei paesi che non considerano gli accordi di associazione l'ultimo stadio sulla via dell'associazione politica e dell'integrazione economica; dall'altro, andrebbero studiate nuove forme "a geometria variabile" per rilanciare il dialogo con i partner che non hanno ancora assunto impegni vincolanti o hanno abbandonato i negoziati in ambito PEV;
- **Focalizzazione.** Va valutata la possibilità di circoscrivere maggiormente le aree di cooperazione, oggi vastissime, incluse all'interno della PEV, concentrandosi sui settori nei quali gli interessi dell'Unione e dei partner convergono con maggiore evidenza: promozione del commercio e dello sviluppo economico; connettività e grandi reti, specie nei settori dei trasporti e dell'energia; impegno comune contro le minacce alla sicurezza derivanti dal terrorismo e dalle situazioni di conflitto; sostegno alle azioni di rafforzamento della governance, partendo dalla *rule of law* e dalle libertà fondamentali; liberalizzazione dei visti e politica della mobilità, accompagnate da misure comuni di lotta al traffico di esseri umani e all'immigrazione illegale; accesso a iniziative e programmi che favoriscano gli scambi di giovani nei settori dell'istruzione e della formazione;
- **Flessibilità.** Gli strumenti della PEV si sono espansi e consolidati nel corso degli anni, sempre entro il quadro giuridico fornito dagli accordi di associazione e dagli accordi di partenariato e cooperazione. Con 12 paesi partner sono stati concordati Piani d'azione, seguiti a cadenza annuale da relazioni sulla loro implementazione. Sempre con cadenza annuale, la Commissione europea produce una comunicazione strategica sulla PEV e due relazioni sull'attuazione delle priorità a livello regionale: una sul Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con i Paesi del sud del Mediterraneo e una sul Partenariato orientale. A tali documenti di indirizzo si accompagna, nelle forme previste dagli accordi di associazione e dagli accordi di partenariato e cooperazione, un intenso dialogo bilaterale con i singoli partner. Il supporto finanziario dell'UE è stato costante e di notevole entità, e ulteriori 15 miliardi di euro sono stati già programmati per il periodo 2014-2020, con una *mid-term review* nel 2017. Si ricorda che nel periodo di programmazione 2007-2013 sono stati stanziati complessivamente 13,3 miliardi di euro di cui 9 circa sono stati destinati ai Paesi del mediterraneo e 3,8 ai Paesi del Partenariato orientale. Sulla base di tali strumenti, la riflessione che la Commissione proporrà dovrebbe incentrarsi su una maggior differenziazione dei Piani d'azione, onde adattarli alle esigenze e alle priorità dei singoli paesi; sull'adattamento del principio *more for more* a un contesto nel quale taluni partner non scelgono una più stretta integrazione con l'UE; sull'adattamento dei criteri seguiti per valutare lo stato di avanzamento del processo di integrazione, nei casi in cui il partner interessato si trovi in una situazione di conflitto o di instabilità;
- **Ownership e visibilità.** Una delle critiche rivolte più di frequente alla PEV è l'assenza di un vero senso di parità e di compartecipazione nei paesi partner e nelle rispettive società, nonché la scarsa consapevolezza degli scopi e dell'impatto della politica di vicinato da parte delle opinioni pubbliche. La Commissione dovrebbe pertanto avviare una riflessione sulle modalità per rendere le strutture della PEV più collaborative, in modo da sottolineare adeguatamente il ruolo di impulso e di scelta dei partner e da coinvolgere tutti gli attori all'interno delle rispettive società; per accelerare e rendere così più visibili al pubblico i benefici derivanti dalla PEV; per orientare i flussi di finanziamenti in una logica di investimenti - piuttosto che di doni -, così da rendere più chiaro il ruolo attivo dei paesi partner; per coinvolgere con maggiore efficacia gli Stati membri nella progettazione e implementazione delle politiche di vicinato.

Partendo dalle considerazioni sopra sintetizzate, la Commissione ha quindi formulato una serie dettagliata di quesiti, che partono dalle considerazioni di carattere più strutturale (**il mantenimento stesso della PEV, con un unico quadro a coprire vicinato orientale e meridionale**) per passare a quelle di tipo geografico (**se sia opportuno conservare l'attuale portata geografica e consentire modi più flessibili di collaborare con i "vicini dei vicini"**) e gestionale (**con quali modalità prevedere un approccio più globale, caratterizzato da un maggior coinvolgimento degli Stati membri, e come rivedere o variare gli strumenti della PEV, dagli accordi di associazione e le zone di libero scambio globale e approfondito ai piani d'azione e le relazioni annuali**), a quelle di ordine settoriale (**come concentrare più esplicitamente i partenariati su aree di interesse condiviso; potenziare le misure per la liberalizzazione dei visti; favorire uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei paesi partner; integrare meglio le attività nel contesto della PESC e della PSDC all'interno della PEV, con particolare riferimento alle riforme nel settore della sicurezza; favorire lo sviluppo della cooperazione regionale; sviluppare ulteriormente l'impegno con la società civile e il dialogo interreligioso e il rispetto della diversità culturale**).

Per quanto concerne le quattro grandi linee individuate dalla Commissione, i quesiti si concentrano:

- **Sull'esplorazione di nuove modalità di relazione per soddisfare le aspirazioni dei paesi che non considerano gli accordi di associazione lo stadio finale dell'associazione politica e dell'integrazione economica e sul possibile inserimento nella PEV di una sorta di geometria variabile, con diversi tipi di relazioni per i partner che scelgono livelli diversi di impegno;**
- **Sull'individuazione di settori prioritari e sugli strumenti che potrebbero servire ad approfondire la cooperazione in tali ambiti;**
- **Sulla flessibilizzazione degli strumenti della PEV e sull'adeguamento del principio *more for more* a un contesto in cui alcuni partner non scelgono di approfondire l'integrazione;**
- **Sulle iniziative da assumere per rafforzare la cotitolarità dei paesi partner, estendendo la partecipazione alla PEV ai settori produttivi e alla società civile.**

3. LA COMUNICAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA PEV NEL 2014

A venti giorni dalla pubblicazione del Documento di consultazione, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato, come da prassi consolidata, una Comunicazione congiunta sull'"**Attuazione della politica europea di vicinato nel 2014**" ([JOIN \(2015\) 9](#)), accompagnata da due documenti di lavoro relativi rispettivamente al Partenariato orientale ([SWD \(2015\) 76](#)) e al Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con i paesi della sponda sud del Mediterraneo ([SWD \(2015\) 75](#)), nonché dalle relazioni annuali per paese.

La comunicazione osserva in primo luogo come nel 2014 il vicinato dell'UE abbia dovuto affrontare sfide considerevoli, dagli eventi in Ucraina e le pressioni sempre più forti esercitate dalla Russia sull'intera area del partenariato orientale alle crisi in Siria e Libia, alla ripresa delle ostilità a Gaza.

Nonostante tale quadro di forte instabilità, **nel 2014 si sono verificati taluni sviluppi positivi, con la firma di tre accordi di associazione con Georgia, Moldova e Ucraina, comprensivi di disposizioni su una zona di libero scambio globale e approfondito (AA/DCFTA), che sanciscono le relazioni contrattuali più ambiziose mai realizzate con paesi del vicinato. Sul fronte meridionale, l'intensificazione delle relazioni con Marocco e Tunisia rispecchiano la profondità e l'entità degli sforzi compiuti dai due paesi in materia di riforme. Quanto infine alla migrazione e alla mobilità, la Repubblica di Moldova ha soddisfatto tutti i parametri definiti nel suo piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, e dalla primavera del 2014 i suoi cittadini possono recarsi nei paesi Schengen senza l'obbligo di visto. Tunisia e Giordania hanno a loro volta firmato un partenariato per la mobilità con l'UE nel corso del 2014.**

Più nel dettaglio:

- In tema di **democrazia e buon governo**, positiva, nel complesso, è la valutazione dei progressi compiuti da Moldova, Georgia, Tunisia e Marocco. Quanto all'Ucraina, per la quale l'UE ha mobilitato un pacchetto finanziario senza precedenti di oltre 11 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, i processi di riforma sono stati rallentati per effetto della crisi militare nella parte orientale del paese, al punto che la riforma costituzionale è stata rinviata - oltre a non essere, secondo la commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, totalmente conforme agli standard internazionali -, la lotta contro la corruzione rimane ancora in fase iniziale e i preparativi per un programma di riforma nazionale unico procedono in modo lento e non uniforme. Il processo di democratizzazione ha segnato una sostanziale battuta d'arresto in Egitto e Azerbaigian, mentre la Bielorussia resta tuttora caratterizzata dalla mancanza di progressi a livello di diritti umani, Stato di diritto e principi democratici. Gli sviluppi politici in Israele e Palestina sono stati negativamente influenzati dalla situazione regionale, dal carattere più conflittuale dell'atmosfera politica e dalle ostilità a Gaza. L'impatto dei conflitti armati in corso ha generato un deterioramento dello Stato di diritto in Libia e Siria, mentre Libano e Giordania hanno dimostrato una notevole resilienza di fronte ai flussi regionali di rifugiati e alle ripercussioni della crisi siriana in termini politici e di sicurezza. Per quanto concerne gli ambiti specifici nei quali si articola l'impegno della PEV per la democrazia e il buon governo, si rilevano sviluppi positivi per quanto riguarda le **elezioni**, che nel complesso, e con riferimento a Tunisia, Ucraina, Israele e Moldova, sono state gestite in modo soddisfacente; molto più disomogenei gli sviluppi per quanto riguarda **la libertà di espressione, la libertà della stampa e dei media, la libertà di associazione, la libertà di religione o di credo, i diritti delle minoranze e la lotta contro le discriminazioni** (con assenza di sviluppi degni di nota in Azerbaigian, Bielorussia, Egitto e Palestina), mentre si osservano segnali incoraggianti sul fronte della **riforma giudiziaria**, con un miglioramento dell'indipendenza e dell'efficienza del settore in Tunisia, Marocco, Libano, Giordania e Moldova. Gli sviluppi nel vicinato sono stati invece scarsi e disomogenei per quanto riguarda le strutture carcerarie e le condizioni di detenzione, mentre il ricorso a torture e maltrattamenti resta diffuso. Viene infine sottolineata la necessità di coinvolgere la società civile e le parti sociali nei processi di transizione e riforma: a tal fine, durante tutto il 2014 sono proseguiti i lavori sulle **tabelle di marcia UE per l'impegno con la società civile**;
- Per quanto attiene alla **cooperazione a livello politico e di sicurezza**, l'impegno dell'UE è reso ancor più necessario e urgente dall'aumento esponenziale dei problemi di sicurezza nel vicinato, provocata dalle minacce provenienti da gruppi terroristici come Daesh, dal protrarsi dei conflitti, dall'espansione della criminalità organizzata e dalle crisi scoppiate a seguito della ridefinizione forzata di confini. Esso si è sostanziato attraverso vari strumenti e meccanismi quali i dialoghi politici e sui diritti umani, le missioni PSDC (EUMM Georgia, EUPOL COPPS in Palestina), le missioni di assistenza alle frontiere (EUBAM) in Moldova, Ucraina, Libia e al valico di Rafah (Gaza) e la missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina), nonché attraverso il dialogo e il coordinamento con i partner regionali e internazionali nella lotta contro il terrorismo. Continuo è stato infine il sostegno alla **riforma del settore della sicurezza** nel vicinato, con lo scopo di creare servizi di sicurezza responsabili nei paesi partner, che rispettino i principi di controllo democratico e lo Stato di diritto;
- Quanto alla **integrazione economica con l'UE**, l'Unione rimane, come già ricordato, il principale partner economico e commerciale per la maggior parte dei paesi PEV. Il quadro dei rapporti economici appare tuttavia contraddittorio: per quanto concerne il partenariato orientale, del tutto positivo nel caso di Moldova e Georgia con la firma degli AA/DCFTA; incerto nel caso dell'Ucraina - che, anche a causa della difficile situazione macroeconomica, ha adottato restrizioni commerciali e altre misure che rischiano di vanificare il miglioramento delle relazioni commerciali e deteriorare il clima imprenditoriale; negativo nel caso dell'Armenia, a seguito della firma, il 10 ottobre 2014, del trattato con Russia, Kazakistan e Bielorussia per l'ingresso dell'Armenia stessa nell'Unione economica eurasiatica a partire dal 2015. Quanto al vicinato meridionale, sono proseguiti i negoziati su

una DCFTA con il Marocco e il processo preparatorio di tali negoziati con Tunisia e Giordania. In tema di **trasporti ed energia**, il quadro appare disomogeneo, con punte positive rappresentate da Marocco, Tunisia e Ucraina per quanto riguarda i trasporti, e con sviluppi significativi anche per l'energia, come l'accordo trilaterale sul gas concluso il 30 ottobre 2014 tra UE, Ucraina e Federazione russa; il varo, il 20 settembre 2014, del corridoio meridionale di trasporto del gas tra Azerbaigian ed Europa sud-orientale, e l'inaugurazione, il 27 agosto 2014, dell'interconnettore di gas Iasi-Ungheni tra Romania e Moldova. Altri settori nei quali si sono registrati progressi significativi, anche se non del tutto omogenei, sono quelli **dei progetti per le PMI, della cooperazione nel settore ambientale e del dialogo su ricerca e innovazione**;

- Per quanto attiene infine ai temi **della migrazione e della mobilità**, la cooperazione in questi settori è stata un elemento fondamentale delle relazioni dell'UE con i paesi partner. A fine 2014, risultavano firmati partenariati per la mobilità con Armenia, Azerbaigian, Georgia, Giordania, Moldova, Marocco e Tunisia, mentre sono proseguiti i negoziati per un accordo di riammissione e facilitazione del visto con la Bielorussia e a dicembre 2014 è stato avviato il dialogo UE-Libano su migrazione, mobilità e sicurezza. Accanto a tale intensa cooperazione in tema di mobilità e migrazione regolare va tuttavia registrato il **forte incremento dei flussi di migranti irregolari**, secondo una tendenza generale riconducibile principalmente agli sviluppi politici osservati dal 2011 nel vicinato meridionale. Più di 277.000 migranti irregolari sono entrati nell'UE nel 2014, e la tratta di esseri umani ha subito un incremento analogo. Come dimostrano le tragiche perdite di vite umane verificatesi nel Mediterraneo in tutto il 2014 e nel primo scorcio del 2015, è indispensabile che l'UE coordini la definizione delle sue politiche con i paesi partner meridionali e oltre i loro confini. Dato che i paesi partner della PEV sono perlopiù paesi di transito della migrazione irregolare, **l'UE associa alle discussioni su questo tema i "vicini dei vicini", e in particolare le autorità dei paesi dell'Africa centroccidentale e dell'Africa orientale nell'ambito rispettivamente del "processo di Rabat" e del "processo di Khartoum"**.

La comunicazione della Commissione si sofferma infine sul fatto che molte delle sfide economiche, sociali e di sicurezza che si pongono ai paesi del vicinato siano direttamente legate **ai bassi livelli di integrazione regionale**, e che la cooperazione regionale risulti indispensabile per affrontare sfide comuni quali la migrazione irregolare, il terrorismo, il traffico di armi o l'inquinamento transfrontaliero, che richiedono una risposta coordinata. Il rafforzamento di tali forme di cooperazione rimane quindi un tema prioritario nell'agenda della PEV, che esso si applichi alla sua dimensione orientale (rappresentata dal **Partenariato orientale**) o a quella meridionale (rappresentata dal **partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa e dall'Unione per il Mediterraneo**).

Per quanto concerne il partenariato orientale, i legami con i paesi partner sono stati notevolmente rafforzati attraverso gli AA/DCFTA, che prevedono ambiziosi programmi di riforme politiche, economiche e sociali, e le quattro piattaforme tematiche in cui il partenariato stesso si articola (governance, integrazione economica e crescita, sicurezza energetica, contatti *people to people*) hanno continuato a riunirsi due volte l'anno per esaminare e discutere le prossime fasi del dialogo politico con l'Unione. **Il vertice del partenariato orientale, che si terrà a Riga il 21 e 22 maggio prossimi, dovrebbe essere l'occasione per valutare l'attuazione degli impegni concordati e i progressi compiuti, e per rilanciare il processo di integrazione politica ed economica.**

Per quanto attiene invece al vicinato meridionale, il clima politico generale di forte tensione ha fortemente compromesso le possibilità di cooperazione regionale, al punto che la regione nel suo insieme resta tra le meno integrate al mondo. Per far fronte in particolare alle potenziali ricadute del conflitto siriano e del fenomeno, a esso collegato, dei *foreign fighters*, l'UE ha intensificato la cooperazione con i partner meridionali nella lotta al terrorismo, e **a marzo 2015 è partito un progetto in tal senso con i partner arabi**, finanziato dallo strumento per il vicinato e attuato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e dalla Direzione esecutiva antiterrorismo delle Nazioni Unite (UNCTED) con la partecipazione delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE. L'Unione e i partner meridionali hanno continuato ad adoperarsi per

l'indispensabile rafforzamento dell'integrazione regionale, in particolare attraverso l'Unione per il Mediterraneo (che nel corso del 2014 ha tenuto **tre importanti riunioni ministeriali, dedicate alla cooperazione industriale, all'economia digitale e ad ambiente e cambiamenti climatici**, nonché sei riunioni a livello di Alti Funzionari) e la Lega degli Stati arabi. L'Unione ha inoltre profuso ulteriori sforzi per intensificare la cooperazione con i paesi del Maghreb e con l'Organizzazione per la cooperazione islamica (OIC).

4. IL DIBATTITO A LIVELLO DI ISTITUZIONI DELL'UNIONE

a) Consiglio

Il Consiglio ha approvato le proprie **conclusioni** sul Documento di consultazione della Commissione lo scorso 20 aprile. Ha sottolineato, tra l'altro:

- Che la PEV rappresenta un elemento chiave sia per la PESC che per le altre aree in cui si articola l'azione esterna dell'Unione, ed è pertanto necessario rivederne principi e prassi, in modo da farne un quadro di riferimento per le relazioni a breve, medio e lungo termine con tutti i partner e da garantirne la flessibilità e l'adattabilità al rapido mutare degli scenari geopolitici;
- Che è necessario assicurare il pieno coinvolgimento degli Stati membri in tutti gli stadi del processo di revisione;
- Che le quattro aree individuate nel Documento (Differenziazione, Focalizzazione, Flessibilità e Titolarità) riflettono i principi base che dovrebbero contribuire ad allineare la PEV alle priorità politiche e agli interessi fondamentali dell'Unione;
- Che la PEV rivista dovrebbe tener conto **degli interessi e delle esigenze dell'Unione e dei suoi vicini, dell'impegno per le riforme da parte dei paesi partner, del livello di ambizione del partenariato, delle sfide mutevoli con cui esso si confronta e del contesto geopolitico**. La PEV dovrebbe pertanto essere in grado di rispondere in modo flessibile all'evolversi del contesto regionale e alle eventuali crisi, preservando al contempo la propria continuità e affidabilità;
- Che l'Unione dovrebbe presentare con maggiore efficacia l'impatto che la PEV ha sulle vite delle persone e dei cittadini dei paesi partner, attraverso uno sforzo strategico di comunicazione e iniziative volte ad accrescerne la visibilità;
- Che è della massima importanza sviluppare ulteriormente l'integrazione e il dialogo all'interno delle specifiche dimensioni regionali del vicinato, con particolare riferimento al Partenariato orientale e all'Unione per il Mediterraneo.

Il Consiglio ha altresì invitato l'Alto Rappresentante e la Commissione:

- **A sviluppare una serie di proposte volte a garantire la coerenza della PEV con le dimensioni PESC/PSDC dell'azione esterna dell'Unione, con particolare riferimento alla stabilità dell'area e in linea con l'approccio globale e la dimensione esterna di altre politiche dell'Unione particolarmente rilevanti, come l'area di libertà, sicurezza e giustizia;**
- A individuare le procedure per far sì che il sostegno dell'Unione attraverso gli strumenti della PEV sia più flessibile e in grado di reagire a una situazione in costante evoluzione, incoraggiando al contempo forme efficaci di coordinamento tra tutti i donatori, interni ed esterni all'UE;
- **A presentare le proprie proposte di riforma entro l'autunno del 2015.**

Le conclusioni rispettano un consenso tra gli Stati membri su quasi tutti i pilastri del Documento di consultazione. **Taluni elementi di contrasto sono tuttavia emersi sul riferimento ai cd. "vicini dei vicini"** e sul loro ruolo per accrescere l'efficacia della PEV, con un'opposizione tra Paesi decisamente favorevoli a un riferimento specifico e "forte" (tra cui l'Italia) e Paesi più perplessi. Il testo approvato rispecchia tale polarizzazione, optando per una formula aperta, che sembra

precludere a un ulteriore approfondimento in sede di dibattito e a esito della consultazione. Esso infatti recita: "Il Consiglio riconosce che il più ampio contesto geografico dei nostri partner e delle loro relazioni con i rispettivi vicini rappresenta un elemento importante, con un impatto significativo sulla PEV. Spetta esclusivamente all'Unione e ai suoi partner decidere sovranamente come procedere nelle rispettive relazioni".

b) Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha avviato l'esame della comunicazione in Commissione affari esteri. In data 31 marzo 2015 il relatore, **Eduard Kukan (Slovacchia, Gruppo PPE)** ha presentato un **documento di lavoro**, nel quale, tra l'altro, evidenzia:

- L'opportunità di tracciare una **netta distinzione tra politica di vicinato e politica di allargamento**, in quanto fondate su obiettivi diversi, fermo restando il diritto per qualunque paese europeo di candidarsi all'adesione;
- Prevedere una **differenziazione di strumenti e di approcci all'interno della PEV**: non solo tra partenariato orientale e partenariato meridionale, ma anche al loro interno;
- Studiare nuove e più stringenti modalità di coinvolgimento per tutti gli altri attori coinvolti nel vicinato: non solo dunque i "vicini dei vicini", ma anche le organizzazioni internazionali e regionali;
- Concentrare il valore aggiunto rappresentato dall'UE sui nodi fondamentali **del rafforzamento o il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, dell'indipendenza degli apparati giudiziari, della tutela delle minoranze e delle diversità**;
- **Incentrare la cooperazione con i partner sullo sviluppo economico, infrastrutturale e regionale, sull'ambiente, sulle politiche in materia di concorrenza, sul sostegno alle piccole e medie imprese, su mobilità e migrazioni, sulla sicurezza, sull'energia e sull'efficienza energetica**;
- Concentrare gli sforzi in materia di sicurezza sullo sviluppo delle **capacità di protezione dei confini da parte dei paesi partner**, anche in considerazione del fatto che 11 di essi (su un totale di 16) sono interessati più o meno direttamente da situazioni di conflitto che incidono sui rapporti con i rispettivi vicini;
- Rafforzare la visibilità della PEV, attraverso campagne di comunicazione differenziate, con messaggi sagomati sui destinatari finali.

L'esame della Relazione della Commissione affari esteri da parte dell'Assemblea plenaria dovrebbe aver luogo durante la sessione del 6-9 luglio prossimi.

28 aprile 2015

A cura di Luca Briasco

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