PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA E OSSERVAZIONE ELETTORALE

La presente nota tematica illustra in che modo il Parlamento europeo contribuisce al sostegno dell'UE alla democrazia in tutto il mondo, anche attraverso l'osservazione elettorale, lo sviluppo delle capacità parlamentari, la mediazione, il dialogo, il sostegno ai difensori dei diritti umani e la cooperazione con i parlamenti partner. Delinea inoltre il quadro strategico, gli strumenti finanziari e gli strumenti di azione esterna dell'UE che sono alla base di tale sostegno alla democrazia. Infine, descrive il ruolo del Parlamento europeo in tale ambito.

BASE GIURIDICA

— Trattato dell'Unione europea (TUE): l'articolo 2 specifica che l'UE si fonda su valori fondamentali, tra cui il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, e l'articolo 21 afferma che l'azione dell'UE sulla scena internazionale si fonda su tali valori.

— L'articolo 205 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'azione dell'UE sulla scena internazionale si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al titolo V, capo 1, TUE.

QUADRO POLITICO E STRUMENTI STRATEGICI

L'approccio dell'UE alla democrazia integra la sua attività in materia di diritti umani (si veda la nota tematica 5.4.1) e si fonda sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e su altre norme internazionali e regionali in materia di diritti umani, istituzioni democratiche ed elezioni. Dal 2015 il sostegno alla democrazia da parte dell'UE si basa inoltre sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e in particolare sull'obiettivo n. 16 relativo a istituzioni responsabili e a un processo decisionale inclusivo e partecipativo come pure sull'obiettivo n. 10 relativo alla riduzione delle disuguaglianze.

Il 17 novembre 2009 il Consiglio ha adottato le conclusioni sul sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'UE, che delineavano una nuova strategia di sostegno alla democrazia, sulla base di un approccio specifico per paese nonché di una maggiore coerenza e del coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. L'Agenda per il cambiamento della Commissione del 2011 ha poi evidenziato l'importanza di sostenere i diritti umani, la democrazia e la buona governance nel quadro della politica per lo sviluppo dell'UE. Nel 2012 l'UE ha concordato un quadro strategico sui diritti umani e la democrazia e da allora ha adottato tre piani d'azione per la sua attuazione. In seguito alle rivolte nel mondo arabo del 2011, l'UE ha aggiornato la sua politica europea di vicinato, adottando un approccio fondato sul principio "più progressi, più aiuti" che prevede di vincolare il sostegno alla transizione democratica e a una "democrazia a tutti gli effetti". Ai paesi disposti a intraprendere riforme politiche sono stati offerti

incentivi, tra cui un'integrazione economica più profonda, un'assistenza finanziaria più consistente, una maggiore mobilità per i cittadini e l'accesso al mercato interno dell'UE.

Nell'ottobre 2019 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla democrazia che riconfermano i principi delle conclusioni del 2009, individuando al tempo stesso nuove sfide che l'UE deve affrontare con urgenza e in modo globale attraverso l'azione esterna, tra cui:

— l'indebolimento delle istituzioni e dei processi democratici;

— i bassi livelli di fiducia nelle istituzioni e nei politici;

— la riduzione dello spazio democratico a disposizione della società civile;

— l'aumento delle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

— nonché la manipolazione tramite le tecnologie online.

L'impegno dell'UE a intensificare i propri sforzi per promuovere la democrazia è stato ribadito nel terzo piano d'azione dell'UE in materia di diritti umani e democrazia, adottato dal Consiglio nel novembre 2020. Tale piano, che ha fissato le priorità per il periodo 2020–2024, integra il sostegno alla democrazia in cinque linee d'azione, una delle quali è intitolata "Creare società resilienti, inclusive e democratiche". Il Consiglio ha poi deciso di prorogare il piano d'azione fino al 2027 per allinearne la durata al quadro finanziario pluriennale.

Il Consiglio ha evidenziato il ruolo della società civile nelle sue conclusioni del 2012 dal titolo "Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne". Nelle sue conclusioni del 19 giugno 2017 sull'impegno dell'UE verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne, il Consiglio ha riaffermato l'impegno dell'UE a favore di una società civile emancipata e resiliente, fondamentale per sostenere la buona governance e lo Stato di diritto in ogni democrazia.

Diversi elementi della strategia che l'UE ha sviluppato nel tempo riguardano sia i diritti umani che i principi democratici. Ivi rientrano: le strategie specifiche per paese in materia di diritti umani e democrazia, che definiscono le priorità d'azione e gli obiettivi che l'UE deve perseguire nei paesi partner; le clausole relative ai diritti umani e alla democrazia negli accordi internazionali, che consentono all'UE di sospendere gli scambi commerciali o la cooperazione qualora un paese commetta gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici; uno strumento di finanziamento specifico volto a sostenere gli attori della società civile nell'ambito della democrazia e dei diritti umani (si veda più avanti).

L'osservazione elettorale è uno strumento fondamentale a disposizione dell'UE per sostenere lo sviluppo democratico nei paesi terzi, promuovere i diritti umani e lo Stato di diritto e contribuire alla costruzione della pace e alla prevenzione dei conflitti. Le missioni di osservazione elettorale a lungo termine dell'Unione valutano gli eventi che hanno luogo durante l'intero processo elettorale. Una missione di osservazione elettorale dell'Unione europea si può svolgere esclusivamente previo invito del paese ospitante. Gli osservatori a lungo termine di solito iniziano la loro missione due mesi prima delle elezioni e seguono l'intero processo elettorale fino all'annuncio dei risultati ufficiali e alla procedura di ricorso. Gli osservatori a breve termine effettuano il

monitoraggio il giorno delle votazioni e durante il conteggio dei voti. L'osservatore capo è di norma un deputato al Parlamento europeo. Una volta conclusa la missione, gli osservatori pubblicano una relazione finale contenente conclusioni e raccomandazioni, che forniscono orientamenti in materia di riforme elettorali e individuano forme di possibile assistenza futura da parte dell'UE. Oltre all'osservazione elettorale, l'UE può fornire ai paesi partner assistenza elettorale di natura tecnica e materiale, in modo tale da migliorare le condizioni per le elezioni democratiche, rafforzare la capacità degli attori statali e non statali e sostenere le necessarie riforme, tenendo conto dell'intero ciclo elettorale.

Nel novembre 2021 l'UE e i suoi Stati membri hanno avviato l'iniziativa Team Europa per la democrazia (TED). Per amplificare l'impatto del sostegno alla democratizzazione a livello mondiale, il TED è strutturato su tre pilastri: ricerca sulle migliori politiche e pratiche in materia di sostegno democratico; una rete TED (a livello globale) e la messa a disposizione di competenze in materia di sostegno alla democrazia a livello nazionale.

L'UE e i suoi Stati membri si impegnano altresì in consessi multilaterali, quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), al fine di promuovere e tutelare la democrazia.

GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO

Tra i principali strumenti di finanziamento dell'UE tesi a sostenere la democrazia all'estero figurano lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) – Europa globale e lo strumento di assistenza preadesione (IPA III) 2021-2027. L'IPA III assiste i paesi candidati e potenziali candidati a soddisfare i criteri pertinenti per l'adesione all'Unione. L'NDICI – Europa globale finanzia programmi geografici nei paesi terzi che non rientrano nell'ambito dell'IPA III, così come programmi tematici di portata globale. Il consolidamento, il sostegno e la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani costituiscono i suoi obiettivi generali. Il programma tematico sui diritti umani e la democrazia si concentra sulle organizzazioni della società civile e sui difensori della democrazia e dei diritti umani. Dispone di un bilancio di circa 1,5 miliardi di EUR e opera indipendentemente dal consenso dei governi dei paesi partner. Inoltre, il programma finanzia le missioni di osservazione elettorale dell'UE e le azioni complementari sulle elezioni, nonché la cooperazione con i principali partner internazionali nel campo della democrazia e dei diritti umani.

Nel 2013 è stato istituito il Fondo europeo per la democrazia, che opera in modo autonomo in quanto fondazione di diritto privato e mira a sostenere gli attori politici e della società civile che si adoperano per il cambiamento democratico, fornendo assistenza finanziaria su misura in modo rapido, flessibile e non burocratico, dedicando particolare attenzione al vicinato orientale e meridionale dell'UE. Il consiglio di amministrazione comprende rappresentanti degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, tra cui un massimo di nove deputati al Parlamento europeo, insieme ad altri esperti.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo, unica istituzione dell'UE direttamente eletta dai cittadini dell'Unione, è fortemente impegnato a favore della promozione di democrazie sostenibili in tutto il mondo. Ha sottolineato tale impegno in numerose risoluzioni. Ogni anno il Parlamento adotta una risoluzione sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla strategia dell'UE in materia, nella quale analizza le sfide e i progressi principali evidenziati nell'approccio dell'UE in materia di sostegno alla democrazia e formula raccomandazioni per il futuro. Il 9 novembre 2023 il Parlamento ha approvato una raccomandazione concernente il rafforzamento del diritto di partecipazione: legittimità e resilienza dei processi elettorali nei sistemi politici illiberali e nei regimi autoritari.

Ha inoltre sviluppato una serie di strumenti per adoperarsi direttamente nel sostegno alla democrazia globale. Il Parlamento è costantemente coinvolto in attività di osservazione elettorale e opera per incrementare la legittimità dei processi elettorali nazionali e rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella protezione delle elezioni e dei diritti umani. Ogni anno invia diverse delegazioni parlamentari per monitorare le elezioni o i referendum in paesi terzi. Il Parlamento può decidere di inviare tali delegazioni di deputati a condizione che le elezioni si svolgano a livello nazionale, che le autorità nazionali abbiano invitato l'UE o il Parlamento europeo e che sia in corso una missione a lungo termine. Le delegazioni del Parlamento sono sempre integrate nelle missioni di osservazione elettorale dell'UE o nelle missioni a lungo termine dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Il Parlamento viene consultato in merito all'individuazione e alla pianificazione delle missioni di osservazione elettorale dell'UE nonché al relativo seguito.

Sulla base del suo approccio globale di sostegno alla democrazia, il Parlamento collega l'osservazione elettorale ad attività complementari, fra cui attività preelettorali e di seguito elettorale, azioni a favore dei diritti umani e iniziative di supporto all'attività parlamentare. Una particolare attenzione è rivolta ai paesi candidati e potenziali candidati nonché ai paesi del vicinato europeo. Il Parlamento europeo fornisce assistenza ai parlamenti al di là dei confini dell'UE ai fini del rafforzamento della loro capacità istituzionale, attraverso conferenze e seminari, programmi congiunti di formazione e missioni di studio per i deputati e i funzionari dei parlamenti di paesi terzi nonché borse di studio per il personale. Sostiene i parlamenti partner per quanto concerne l'integrazione dei diritti umani nella legislazione e le relazioni con la società civile. Il Parlamento agevola lo sviluppo di capacità per gli agenti del cambiamento democratico, tra cui i difensori dei diritti umani, e promuove la libertà dei media e il giornalismo indipendente. Il premio Sacharov per la libertà di pensiero del Parlamento europeo e le attività della comunità dei vincitori del premio Sacharov si iscrivono in tale approccio.

Il programma di rafforzamento della posizione delle donne del Parlamento europeo si rivolge alle donne legislatrici, adottando una prospettiva sia professionale che personale. Le principali beneficiarie sono le donne provenienti da paesi e regioni che il gruppo Democrazia del Parlamento ha individuato come prioritari. Il Parlamento offre inoltre sostegno e consulenza nei campi della mediazione e del dialogo, attraverso

attività mirate in collaborazione con i parlamenti partner nonché eventi internazionali incentrati sulla mediazione e la prevenzione dei conflitti. Il Dialogo Jean Monnet per la pace e la democrazia è uno strumento di mediazione sviluppato dal Parlamento al fine di promuovere la comunicazione tra le parti e il raggiungimento di un consenso. Il programma Giovani leader politici è una delle iniziative faro volte a promuovere il dialogo e la comprensione tra i futuri leader all'esterno dell'UE, contribuendo così a costruire fiducia e pace. La risoluzione del Parlamento europeo "Costruire una capacità dell'Unione in materia di prevenzione dei conflitti e di mediazione", adottata nel marzo 2019, riconosce l'importanza dei processi di mediazione e dialogo e il ruolo del Parlamento in merito.

Il gruppo per il sostegno alla democrazia e il coordinamento elettorale (DEG) fornisce orientamenti politici per le diverse attività del Parlamento. Esso è composto da 16 deputati al Parlamento europeo ed è copresieduto dai presidenti della commissione per gli affari esteri e della commissione per lo sviluppo. Decide in merito alle missioni di osservazione elettorale del Parlamento europeo e adotta un programma di lavoro annuale per le altre attività. Per il 2025 il DEG ha individuato cinque paesi e regioni prioritari (Ucraina, Moldova, Armenia, regione dei Balcani occidentali e Parlamento panafricano) e ha deciso di concentrarsi sui seguenti ambiti tematici: attività pre-elettorali e di seguito elettorale; mediazione e dialogo parlamentari; azioni a favore dei diritti umani, comprese la comunità e la borsa di studio del Premio Sacharov; parlamenti e innovazione democratica. Nel marzo 2026 il DEG ha organizzato una conferenza ad alto livello dal titolo "Il futuro del sostegno alla democrazia", incentrata su priorità attuali quali il finanziamen5to del sostegno alla democrazia, la resilienza democratica e le risposte alla disinformazione e all'influenza autoritaria.

Il Parlamento contribuisce inoltre alla cooperazione parlamentare globale grazie al suo status di osservatore nell'Unione interparlamentare, che riunisce parlamenti di tutto il mondo.

La presente nota tematica è stata elaborata dall'unità Analisi e supporto delle politiche esterne del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda alla pagina web del gruppo per il sostegno alla democrazia e il coordinamento elettorale.

Adrián ROMERO AVELLO
04/2026