



POLITICA EUROPEA DI VICINATO

La politica europea di vicinato (PEV) si applica ad Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina. È intesa a rafforzare la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti i paesi interessati. La PEV si basa sulla democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani ed è una politica bilaterale tra l'Unione e ciascun paese partner, che prevede iniziative di cooperazione regionale: il partenariato orientale (PO) e l'Unione per il Mediterraneo^[1].

BASE GIURIDICA

- Articolo 8 del trattato sull'Unione europea (TUE);
- titolo V del TUE (azione esterna);
- articoli 206 e 207 (politica commerciale) e da 216 a 219 (accordi internazionali) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI GENERALI

Attraverso la PEV, l'UE offre ai paesi limitrofi una relazione privilegiata fondata sul reciproco impegno all'adesione a valori comuni (democrazia e diritti umani, Stato di diritto, buon governo, principi di economia di mercato e sviluppo sostenibile). La PEV comprende un coordinamento delle politiche e un'integrazione economica rafforzata, maggiore mobilità e contatti interpersonali più stretti. Il livello di ambizione delle relazioni dipende dalla misura in cui tali valori sono condivisi. La PEV rimane distinta dal processo di allargamento, ma ciò non pregiudica il modo in cui le relazioni tra i paesi limitrofi e l'UE potranno svilupparsi in futuro. Nel 2011, l'UE ha riesaminato la PEV e, in risposta agli sviluppi intervenuti nei paesi arabi, l'ha incentrata maggiormente sulla promozione di una democrazia consolidata e sostenibile e sullo sviluppo economico inclusivo. La democrazia consolidata e sostenibile comprende, in particolare, elezioni libere ed eque, l'impegno a lottare contro la corruzione, l'indipendenza della magistratura, il controllo democratico sulle forze armate e la libertà di espressione, riunione e associazione. L'UE ha altresì sottolineato il ruolo svolto dalla società civile in questo processo e ha introdotto il principio «più progressi, più aiuti» (*more for more*), in base al quale l'Unione rafforza il partenariato con i paesi limitrofi che compiono maggiori progressi nel cammino verso le riforme democratiche.

[1] Per informazioni sulle relazioni bilaterali tra l'UE e i partner orientali e mediterranei si vedano le note tematiche su tali argomenti ([5.5.5](#), [5.5.6](#) e [5.5.7](#)).



Nel marzo 2015, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno avviato un processo di consultazione per un nuovo riesame della PEV. Uno degli obiettivi principali era di adeguare gli strumenti della PEV affinché tenessero maggiormente conto delle aspirazioni specifiche dei paesi partner. A tale proposito, il 9 luglio 2015 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione in cui si sottolinea l'esigenza di una PEV più strategica, mirata, flessibile e coerente. L'11 novembre 2015 è stata presentata una comunicazione del SEAE e della Commissione in tal senso, basata sui risultati della consultazione.

Il 18 maggio 2017, il SEAE e la Commissione hanno pubblicato una [relazione sull'attuazione del riesame della PEV](#). La relazione ha messo in evidenza l'approccio più flessibile e sensibile dimostrato dall'UE nella sua cooperazione con i partner della PEV e un uso più efficiente delle risorse. Il 27 marzo 2019, il Parlamento ha approvato una [risoluzione sulla situazione dopo la primavera araba: prospettive future per il Medio oriente e il Nord Africa](#), che ha riconosciuto alcuni progressi in termini di democrazia nella regione, ma ha anche chiesto ulteriori riforme economiche, democratiche e sociali. Il 19 giugno 2020 il Parlamento ha approvato una [raccomandazione al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sul partenariato orientale, in vista del vertice di giugno 2020](#), in cui si caldeggia «un impulso continuo alla cooperazione efficace, al dialogo intenso e alla stretta collaborazione nell'ambito del partenariato orientale».

STRUMENTI

La PEV si fonda sugli accordi giuridici in vigore tra l'Unione europea e i suoi partner, quali gli accordi di partenariato e di cooperazione (APC) e, più di recente, gli accordi di associazione (AA).

La PEV ha come elementi centrali i piani d'azione bilaterali e le priorità di partenariato stabiliti tra l'UE e la maggior parte dei paesi partner. Tali piani e priorità definiscono una serie di programmi di riforme politiche ed economiche con priorità a breve e medio termine (da tre a cinque anni). I piani d'azione e le priorità di partenariato della PEV rispecchiano le esigenze, gli interessi e le capacità dell'UE e di ciascun partner. La loro finalità è di sviluppare società democratiche, socialmente eque e inclusive, promuovere l'integrazione economica e migliorare la circolazione transfrontaliera delle persone.

L'UE concorre alla realizzazione degli obiettivi della PEV tramite un sostegno finanziario e una cooperazione politica e tecnica. I finanziamenti sono per lo più erogati attraverso lo strumento europeo di vicinato, che dispone di una dotazione di 15,4 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020. Altri strumenti e programmi, come ad esempio lo strumento per la società civile, vengono utilizzati per finanziare la PEV. La Commissione fornisce inoltre un sostegno finanziario sotto forma di sovvenzioni ai partner, e la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo apportano un sostegno complementare mediante prestiti.

Inoltre, sono stati sviluppati nuovi strumenti nel quadro della PEV per far progredire l'accesso al mercato, in particolare attraverso la negoziazione di accordi di libero scambio globali e approfonditi (DCFTA), e per migliorare la mobilità e la gestione della



migrazione. Sono stati pertanto proposti e conclusi partenariati per la mobilità e la facilitazione/liberalizzazione dei visti con alcuni partner, mentre nel 2016 è stato attivato uno strumento finanziario specifico, lo [strumento di partenariato per la mobilità](#). Nella regione meridionale, alcune iniziative regionali e bilaterali in materia di migrazione e mobilità sono finanziate nell'ambito della sezione Africa settentrionale del [Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa](#).

Se, da un lato, la PEV è concepita come una serie di strumenti di politica comune, dall'altro essa consente altresì all'UE di adeguare e «differenziare» la propria politica in funzione delle specificità di ciascun partner.

Nel quadro delle discussioni sul futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2020-2027 è in corso una revisione dell'architettura e del funzionamento degli strumenti di finanziamento esterno dell'UE, compreso l'ENI. In tale contesto, il 18 aprile 2018 il Parlamento ha approvato [una relazione sull'attuazione degli strumenti di finanziamento esterno dell'UE](#), compresa la revisione intermedia del 2017 e la futura architettura post 2020. Per quanto riguarda l'ENI, la relazione chiedeva un'ulteriore flessibilità, un uso migliore dell'approccio «more for more» e dell'approccio basato sugli incentivi, nonché un maggiore coordinamento tra i programmi regionali e bilaterali.

Il 14 giugno 2018, la Commissione ha pubblicato una [proposta di regolamento](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI). La proposta mira a semplificare l'attuale architettura di finanziamento dell'azione esterna dell'UE per il prossimo periodo del QFP e integra diversi strumenti finanziari nel nuovo NDICI, compreso l'ENI. Il Parlamento ha adottato la sua [posizione in prima lettura](#) su tale proposta il 27 marzo 2019, chiedendo ulteriori finanziamenti, un ruolo più importante nel processo decisionale sulle opzioni strategiche secondarie, la sospensione dell'assistenza in caso di violazioni dei diritti umani nonché il passaggio da un approccio basato su incentivi a un approccio basato sulle prestazioni nell'ambito del capitolo dedicato al vicinato. I negoziati interistituzionali (triloghi) sono stati avviati nell'ottobre 2019 allo scopo di portarli a termine entro la fine del 2020.

DIMENSIONI REGIONALI

A. Partenariato orientale (PO)

Il partenariato orientale è stato creato per «migliorare» le relazioni dell'UE con la maggior parte dei paesi limitrofi orientali: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina. Concordato nel 2008 e avviato nel 2009, il PO si fonda sulla PEV.

1. Obiettivi

L'obiettivo principale del partenariato orientale è di «accelerare l'associazione politica e approfondire l'integrazione economica» tra l'UE e i suoi vicini orientali. Il livello di integrazione e di cooperazione rispecchia l'impegno di ciascun paese partner rispetto ai valori, alle norme e alle strutture europee e la sua evoluzione. Il PO si propone di promuovere la democrazia e il buon governo, rafforzare la sicurezza energetica, incoraggiare le riforme settoriali (compresa la protezione dell'ambiente), incoraggiare i contatti interpersonali, sostenere lo sviluppo economico e sociale e offrire finanziamenti



supplementari ai progetti volti a ridurre gli squilibri socioeconomici e a rafforzare la stabilità^[2].

2. Strutture

Il PO svolge riunioni al vertice ogni due anni, con la partecipazione di capi di Stato o di governo dell'UE e dei paesi partner nonché di rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del SEAE.

Inoltre, sono state avviate iniziative faro che comprendono: un programma di gestione integrata delle frontiere, uno strumento per le PMI, mercati regionali dell'energia elettrica, e sforzi per migliorare l'efficienza energetica, incrementare l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, promuovere il buon governo in materia ambientale e prevenire, prepararsi a far fronte e affrontare le catastrofi naturali o provocate dall'uomo.

Poiché il 2019 ha segnato il 10° anniversario del partenariato orientale, la Commissione ha condotto un'ampia e capillare consultazione di tutte le parti interessate per definire le future priorità di questa politica e assicurarsi così che quest'ultima continui a produrre benefici tangibili per i cittadini di tutta Europa.

Il 18 marzo 2020 la Commissione e il VP/AR hanno rilasciato una [comunicazione congiunta](#), dal titolo «La politica del partenariato orientale dopo il 2020. Rafforzare la resilienza — Un partenariato orientale vantaggioso per tutti», dove si evidenziano cinque obiettivi strategici a lungo termine per la cooperazione futura:

- un partenariato capace di creare: l'UE e i paesi partner lavoreranno insieme per realizzare economie resilienti, sostenibili e integrate;
- un partenariato capace di proteggere: l'UE e i paesi partner rinnoveranno il loro impegno a favore dei principi fondamentali del partenariato, in particolare istituzioni responsabili, Stato di diritto e sicurezza;
- un partenariato capace di dare un'impronta ecologica: l'UE e i paesi partner lavoreranno insieme per un futuro resiliente e sostenibile;
- un partenariato capace di creare collegamenti: l'UE investirà ulteriormente nella trasformazione digitale dei paesi partner e mirerà a estendere i vantaggi del mercato unico digitale;
- un partenariato capace di responsabilizzare: l'UE e i paesi partner lavoreranno insieme per società resilienti, eque ed inclusive.

Il documento ha gettato le basi per le discussioni tenutesi nell'ambito della [videoconferenza dei leader del partenariato orientale svoltasi il 18 giugno 2020](#). Nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue gravi ricadute socioeconomiche in tutto il continente, i leader hanno riconosciuto l'importanza strategica del partenariato in parola e hanno sottolineato la necessità di continuare a costruire uno spazio di democrazia, prosperità e stabilità condivise, ancorato ai nostri valori comuni, attraverso il diritto internazionale e un ordine internazionale basato su regole.

Istituita nel 2011, l'[Assemblea parlamentare \(AP\) Euronest](#) è la componente parlamentare del PO ed è responsabile della consultazione, della supervisione e del

[2]Per maggiori informazioni, si veda la sezione del [sito web del SEAE](#) dedicata al PO.



controllo del partenariato. Obiettivo principale dell'AP Euronest è riunire i parlamenti dei paesi del PO e il Parlamento europeo e migliorare i contatti interpersonali, promuovere la partecipazione attiva della società civile e impegnarsi più attivamente nel dialogo culturale. Essa si fonda su interessi e impegni reciproci, nonché sui principi di differenziazione, titolarità e responsabilità condivise. Uno dei suoi incarichi consiste nel controllare il sostegno fornito dall'UE ai paesi del PO, ma dispone altresì della facoltà di formulare raccomandazioni alle strutture intergovernative del PO al fine di promuovere una maggiore integrazione politica ed economica di tali paesi con l'Unione europea. A titolo di esempio, in occasione della videoconferenza dei leader del partenariato orientale svoltasi a giugno 2020, il suo Ufficio di presidenza ha trasmesso un [messaggio](#) nel quale chiedeva una strategia rafforzata e lungimirante dell'UE in materia di cooperazione, sicurezza e resilienza economica con i partner orientali disposti a perseguire gli sforzi di integrazione nell'UE.

L'Assemblea ha finora tenuto otto sessioni ordinarie, l'ultima delle quali si è svolta dall'8 al 10 dicembre 2019 a Tbilisi. A causa della pandemia di COVID-19, la sessione del 2020 è stata rinviata al 2021. L'Assemblea è composta da 60 deputati al Parlamento europeo e 10 membri del parlamento di ciascun paese partner. Tuttavia, dato che il Parlamento europeo non riconosce l'Assemblea nazionale bielorusso come istituzione democraticamente eletta, attualmente nessun «parlamentare» bielorusso fa parte di Euronest. L'AP Euronest conta quattro commissioni permanenti: la commissione per gli affari politici, i diritti umani e la democrazia; la commissione per l'integrazione economica, il ravvicinamento normativo e la convergenza con le politiche dell'UE; la commissione per la sicurezza energetica e la commissione per gli affari sociali, l'occupazione, l'istruzione, la cultura e la società civile. Essa comprende anche un gruppo di lavoro sul regolamento interno, un gruppo di lavoro sugli accordi di associazione, un gruppo di lavoro sulla Bielorussia e un forum informale delle donne.

Inoltre, un Forum della società civile del PO^[3] emana raccomandazioni volte a «influenzare le istituzioni dell'UE e i governi nazionali del partenariato orientale».

B. Unione per il Mediterraneo

L'Unione per il Mediterraneo (UpM) comprende i 27 Stati membri dell'Unione europea, l'Unione europea stessa e 15 paesi del Mediterraneo, ossia Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Mauritania, Montenegro, Principato di Monaco, Marocco, Palestina, Siria (la cui adesione è sospesa a causa della guerra civile), Tunisia e Turchia. La Lega araba ha partecipato a tutte le riunioni dal 2008 e la Libia ha lo status di osservatore.

1. Obiettivi

L'UpM è un quadro multilaterale per le relazioni politiche, economiche e sociali tra l'Unione europea e i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale. L'UpM è stata creata nel 2008, al [vertice di Parigi](#), a continuazione del partenariato euro-mediterraneo (Euromed), noto anche come «Processo di Barcellona». L'UpM si ispira agli obiettivi della dichiarazione di Barcellona (1995), vale a dire creare una zona di pace, stabilità, sicurezza e prosperità economica condivisa, nel pieno rispetto dei principi democratici,

[3] Per ulteriori informazioni sul Forum della società civile (CSF), si veda il [sito web del CSF](#).



dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e promuovere la comprensione tra culture e civiltà nella regione euro-mediterranea.

2. Strutture

L'UpM è presieduta da una copresidenza, che mette in evidenza l'aspetto di cotitolarità che caratterizza il gruppo. Dal 2012 l'UE ha assunto la copresidenza settentrionale, mentre la Giordania quella meridionale. Il principale organo di governo dell'UpM è la riunione degli alti funzionari, che ne sovrintende e ne coordina il lavoro. La riunione degli alti funzionari approva anche il bilancio e il programma di lavoro del segretariato, prepara le riunioni dei ministri degli Esteri e di altre configurazioni ministeriali e nomina il segretario generale e sei vicesegretari generali. Durante la riunione si discutono inoltre le proposte di progetto presentate dal segretariato ai fini dell'approvazione o dell'avallo. Il ruolo del segretariato dell'UpM consiste prevalentemente nell'identificare, elaborare, promuovere e coordinare i progetti tecnici in settori come i trasporti, l'energia, l'acqua, la tutela dell'ambiente, l'istruzione superiore e la mobilità, la ricerca, gli affari sociali, l'emancipazione femminile, l'occupazione e lo sviluppo delle imprese, tutti aspetti che rafforzano la cooperazione e incidono direttamente sui mezzi di sussistenza delle persone che vivono nei paesi dell'UpM. L'UE è il principale erogatore di finanziamenti al bilancio del segretariato dell'UpM.

L'[Assemblea parlamentare dell'UpM](#) (Ap-UpM) si basa sul lavoro dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea e comprende 280 membri: 132 membri dell'UE (83 membri provenienti dai parlamenti nazionali dell'UE e 49 deputati al Parlamento europeo), 8 membri provenienti dai paesi partner mediterranei europei (Albania, Bosnia-Erzegovina, Principato di Monaco e Montenegro), 130 membri provenienti dai 10 paesi della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Palestina, Siria — attualmente sospesa —, Tunisia e Turchia) e 10 membri provenienti dalla Mauritania.

L'Ap-UpM tiene una seduta plenaria all'anno; l'ultima si è svolta a Strasburgo il 13 e 14 febbraio 2019. La seduta plenaria del 2020, inizialmente prevista ad Antalya (Turchia) il 7 e 8 marzo, è stata annullata a causa della pandemia di COVID-19.

La presidenza dell'AP-UpM per il periodo 2020-2021 è esercitata dal Parlamento europeo.

L'Ap-UpM adotta risoluzioni o raccomandazioni su tutti gli aspetti della cooperazione euro-mediterranea che riguardano gli organi esecutivi dell'UpM, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione e i governi nazionali dei paesi partner.

L'Assemblea ha cinque commissioni permanenti, ognuna composta da 56 membri:

- affari politici, sicurezza e diritti umani;
- problemi economici e finanziari, affari sociali e istruzione;
- miglioramento della qualità della vita, degli scambi tra società civili e della cultura;
- energia, ambiente e acqua;
- diritti della donna nei paesi euromediterranei.



