

# dossier

29 agosto 2019

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla  
politica estera e di sicurezza comune  
(PESC) e sulla politica di sicurezza e di  
difesa comune (PSDC)

---

Helsinki, 4-6 settembre 2019

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



## Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla  
politica estera e di sicurezza comune  
(PESC) e sulla politica di sicurezza e di  
difesa comune (PSDC)


Helsinki, 4-6 settembre 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA  
SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI  
N. 60

CAMERA DEI DEPUTATI  
UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA  
N. 25



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 60



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 25

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

### ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA .....	1
SESSIONE I: SFIDE DI SICUREZZA NELLA REGIONE DEL MAR BALTICO E NELL'ARTICO .....	3
<b>L'UE e la regione del Mar Baltico .....</b>	<b>3</b>
<b>La cooperazione tra l'UE e la NATO .....</b>	<b>4</b>
<b>La Strategia dell'UE per la regione artica .....</b>	<b>5</b>
<i>La comunicazione "Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico" del 2016.....</i>	<i>6</i>
<i>Assistenza finanziaria.....</i>	<i>8</i>
<i>Risoluzione del Parlamento europeo.....</i>	<i>8</i>
SESSIONE II: SCAMBIO DI VEDUTE SULLE PRIORITÀ DELL'UE NELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E NELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC) .....	10
<b>Il bilancio della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE .....</b>	<b>10</b>
<i>La nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE .....</i>	<i>11</i>
<b>Conclusioni del Consiglio dell'UE sul rafforzamento del multilateralismo .....</b>	<b>12</b>
<b>Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE.....</b>	<b>13</b>
<b>Gli stanziamenti per l'azione esterna nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 .....</b>	<b>15</b>
<b>La proposta per il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata nella PESC .....</b>	<b>17</b>
SESSIONE III: RISTABILIRE L'UNITÀ TRANSATLANTICA NEGLI AFFARI GLOBALI .....	19
<b>Relazioni tra UE e Stati Uniti: uno stato dell'arte.....</b>	<b>19</b>
<b>Relazioni tra UE e Canada .....</b>	<b>23</b>
SESSIONE IV: QUO VADIS LA DIFESA DELL'UE: FORZA DI PACE O POTERE MILITARE? .....	25
<b>Il dibattito sul rafforzamento della politica europea difesa .....</b>	<b>25</b>
<b>Recenti posizioni di Francia e Germania .....</b>	<b>27</b>

<b>Le iniziative in corso presso l'UE</b> .....	<b>28</b>
<b>Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa</b> .....	<b>28</b>
<b>Il Piano d'azione per la difesa europea</b> .....	<b>31</b>
<i>Istituzione del Fondo europeo per la difesa</i> .....	31
<i>Promozione dell'acquisizione congiunta di capacità e sostegno alle PMI</i> .....	33
<i>Sostegno alle PMI nel settore della difesa</i> .....	33
<b>L'Istituzione della PESCO</b> .....	<b>34</b>
Fasi della PESCO.....	34
Gli impegni vincolanti .....	34
Partecipazione di Stati terzi .....	35
Piano nazionale di attuazione .....	36
Governance della PESCO .....	36
<i>Tabella di marcia per l'attuazione della PESCO</i> .....	36
<i>Le regole per la governance dei Progetti PESCO</i> .....	37
<i>I Progetti di cooperazione in ambito PESCO</i> .....	37
<b>La cooperazione tra l'UE e la NATO</b> .....	<b>40</b>
<b>Missioni e operazioni dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)</b> .....	<b>41</b>
<i>Missioni militari</i> .....	41
<i>Missioni civili</i> .....	42
<i>Il finanziamento delle Missioni PSDC</i> .....	43
<b>SESSIONE V: CAMBIAMENTI CLIMATICI E SICUREZZA</b> .....	<b>45</b>
<b>L'evoluzione del tema: dal Documento Solana del 2008 alla nuova Strategia globale</b> .....	<b>45</b>
<b>La valutazione della Strategia globale e le Conclusioni in materia di diplomazia climatica</b> .....	<b>47</b>
<b>WORKSHOP 1: SVILUPPI POLITICI NEI BALCANI OCCIDENTALI</b> .....	<b>51</b>
<b>Quadro riepilogativo</b> .....	<b>51</b>
<b>Raccomandazioni della Commissione europea nella comunicazione 2019 sulla politica di allargamento</b> .....	<b>52</b>
<i>Quadro generale</i> .....	52
<i>Osservazioni sui singoli capitoli della strategia di allargamento</i> .....	53
Funzionamento delle istituzioni democratiche .....	53
Stato di diritto e sicurezza.....	53
Diritti fondamentali.....	54
Riforma della pubblica amministrazione.....	54
Migrazione .....	54
Economia .....	55
Cooperazione regionale e relazioni di buon vicinato .....	55

<b>Assistenza finanziaria.....</b>	<b>58</b>
<b>Recenti iniziative dell'UE per i Balcani occidentali .....</b>	<b>59</b>
<i>Le 6 iniziative faro.....</i>	<i>59</i>
<i>Il Vertice tra l'UE e i Balcani occidentali del 17 e 18 maggio 2018.....</i>	<i>59</i>
<i>Il processo di Berlino .....</i>	<i>60</i>
Precedenti vertici del processo di Berlino .....	62
<i>La Strategia adriatico-ionica .....</i>	<i>63</i>
<b>Priorità del Governo Italiano per il 2019 .....</b>	<b>63</b>
 WORKSHOP II: LOTTA CONTRO LE MINACCE IBRIDE: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E DEGLI STRUMENTI DELL'UE .....	 65
<b>Il Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride.....</b>	<b>65</b>
<b>L'attuazione del Quadro congiunto .....</b>	<b>67</b>
 WORKSHOP III: TENDENZE POLITICHE E DINAMICHE GEOPOLITICHE IN MEDIO ORIENTE .....	 71
<b>Un quadro generale dell'area .....</b>	<b>71</b>
<b>Le ultime prese di posizione dell'Unione europea .....</b>	<b>72</b>
 <b>Background notes della Presidenza</b>	





## Inter-parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP)

4–6 September 2019

**Draft programme 28 August 2019**

### Wednesday, 4 September 2019

	Arrival of the delegations and accreditation for the meeting at the hotels
18.15	Bus transfer from the hotels to the conference venue Kalastajatorppa (address: <i>Kalastajatorpantie 1, 00330 Helsinki</i> )
19.00	<b>Buffet dinner at Hilton Kalastajatorppa</b> , conference venue - Welcome address: <b>Ms Tuula Haatainen</b> , Deputy Speaker of the Parliament of Finland
21.30 & 22.00	Bus transfers to the hotels Marski by Scandic & Radisson Blu Seaside

### Thursday, 5 September 2019

8.15	<i>Buses from the hotels to the Troika meeting</i>
9.00 - 9.30	Meeting of the Presidency Troika and the European Parliament
8.45	<i>Buses from the hotels to the conference venue Kalastajatorppa</i>
9.30 - 10.00	Meetings of the political groups
10.00 - 10.15	<i>Coffee break</i>
10.15 - 10.45	<b>Opening session: Introductory remarks</b> <b>Mr Mika Niikko</b> , Chairman of the Foreign Affairs Committee, Parliament of Finland <b>Mr Ilkka Kanerva</b> , Chairman of the Defence Committee, Parliament of Finland <b>Mr David McAllister</b> , Chairman of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament (AFET)

- 10.45 - 11.45                    **Session I: Security Challenges in the Baltic Sea Region and the Arctic**
- Chair:  
**Mr Mika Niikko**, Chairman of the Foreign Affairs Committee,  
Parliament of Finland
- Keynote speaker:  
President of the Republic of Finland, **Mr Sauli Niinistö**
- Discussion
- 11.45 - 13.15                    *Buffet lunch*
- 13.15 - 14.30                    **Session II: Exchange of views on the priorities of the EU in the area of  
CFSP and CSDP**
- Chair:  
**Mr David McAllister**, Chairman of the Committee on Foreign Affairs,  
European Parliament
- Speaker: Video link  
**Ms Federica Mogherini**, High Representative of the European Union for  
Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European  
Commission
- Discussion
- 14.30 - 16.00                    **Session III: Restoring Transatlantic Unity in Global Affairs**
- Moderator:  
**Ms Teija Tiilikainen**, Director, Finnish Institute of International Affairs  
(FIIA)
- Speakers:  
**Mr Carl Bildt**, Co-Chair, European Council on Foreign Relations
- Ms Heather Conley**, Senior Vice President for Europe, Eurasia and the  
Arctic and Director for Europe Programme, Center for Strategic and  
International Studies (CSIS)
- Dr Robin Niblett**, Director of Chatham House, The Royal Institute of  
International Affairs
- Discussion
- 16.00 - 16.30                    *Family photo and Coffee break*

16.30 - 18.00

**Session IV: Quo Vadis EU Defence: a Force for Peace or a Military Power?**Moderator:**Mr Janne Kuusela**, Director General, Defence Policy Department, Ministry of Defence, FinlandSpeakers:**Ms Nathalie Loiseau**, Chair of the Subcommittee on Security and Defence (SEDE) and Member of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament**LtGen Esa Pulkkinen**, Director General, European Union Military Staff, European External Action Service (EEAS)**Ms Nathalie Tocci**, Director of the Istituto Affari Internazionali

Discussion

18.00

Bus transfer to the hotels Marski by Scandic &amp; Radisson Blu Seaside

19.30

Bus transfer from the hotels to the restaurant and event venue **Koskenranta** (address: *Katariina Saksilaisen katu 9, 00560 Helsinki*)

20.15

**Dinner at Koskenranta restaurant**

23.00

Bus transfer to the hotels Marski by Scandic &amp; Radisson Blu Seaside and Hilton Kalastajatorppa

**Friday, 6 September 2019**

8.15

Bus transfer from the hotels to the conference venue Kalastajatorppa

9.00 - 10.00

**Three simultaneous breakout workshops:****Workshop 1: Political Developments in the Western Balkans**Moderator:**Mr Tonino Picula**, Member of the Committee on Foreign Affairs, European ParliamentSpeaker:**Ambassador Lars-Gunnar Wigemark**, Head of the Delegation of the European Union and EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina

Discussion

## **Workshop 2: Countering Hybrid Threats: Assessing the EU's Policies and Instruments**

### Moderator:

**Ms Hanna Smith**, Research Director, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats

### Speaker:

**Mr Vilmos Hamikus**, Head of Sector, Hybrid Threats in the Division of Security and Defence Policy (EEAS)

Discussion

## **Workshop 3: Iran - options for the EU and the future of the nuclear deal**

### Moderator:

**Mr Michael Gahler**, Member of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament

### Speaker:

**Prof. Dr. Volker Perthes**, Director, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Discussion

10.00 - 10.30

*Coffee break*

10.30 - 12.00

## **Session V: Climate Change and Security**

### Moderator:

**Mr Antto Vihma**, Senior Research Fellow, Finnish Institute of International Affairs (FIIA)

### Speakers:

**Mr Lukas Rüttinger**, Senior Project Manager at Adelphi

**Mr Mika Anttonen**, Chairman of St1 Nordic

Discussion

### **Closing Remarks:**

**Mr Ilkka Kanerva**, Chairman of the Defence Committee, Parliament of Finland and

**Mr David McAllister**, Chairman of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament

12.00 - 13.00

*Buffet lunch*

Departure of the delegations

- 13.15 Bus transfer to the hotels Marski by Scandic & Radisson Blu Seaside
- 13.15 Bus transfer from the conference venue directly to the airport



# **SCHEDE DI LETTURA**





## SESSIONE I: SFIDE DI SICUREZZA NELLA REGIONE DEL MAR BALTICO E NELL'ARTICO

### L'UE e la regione del Mar Baltico

L'UE ha avviato nel **2009** una piattaforma di cooperazione con la regione del Mar Baltico attraverso l'istituzione della **strategia macro regionale per la regione del Mar Baltico (EUSBSR)**.

La strategia per il Mar Baltico è stata la prima di una serie di strategie macroregionali istituite dall'UE. Successivamente l'UE ha, infatti, istituito la strategia dell'UE per la regione del Danubio (EUSDR) nel 2011, la strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) nel 2014 e la strategia dell'UE per la regione alpina (EUSALP) nel 2016.

Tale strategia macro regionale raggruppa **otto Stati membri dell'UE** della regione del Mar Baltico: **Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania e Polonia**.



Pur non essendo membri della EUSBSR, anche la **Bielorussia, l'Islanda, la Norvegia e la Russia** partecipano ad alcuni progetti macroregionali nell'area..

L'attuazione della strategia macroregionale per l'area del Mar Baltico (EUSBSR) si basa sul rafforzamento della cooperazione fra i Governi nazionali e regionali, le imprese e la società civile ed è volta a promuovere azioni di cooperazione nella regione in quattro ambiti principali:

- creazione di un **ambiente sostenibile**;
- miglioramento della **prosperità**;
- miglioramento dell'**accessibilità e dell'attrattiva**;
- la garanzia della **sicurezza nella regione**.

In particolare sotto il **profilo della sicurezza**, considerata la lunghezza delle frontiere esterne della regione, la strategia macroregionale intende promuovere misure transfrontaliere coerenti per eliminare la **tratta di esseri umani e il traffico di stupefacenti e di armi**, attraverso un coordinamento delle azioni a livello nazionale volte a contrastare la lotta alla criminalità, promuovendo una maggiore collaborazione a livello regionale. Per far fronte al rischio marittimo, la strategia macroregionale propone tra l'altro la creazione di una **rete integrata di sistemi di informazione e sorveglianza per tutte le attività marittime**, quali la sicurezza marittima, la protezione dell'ambiente marino, il controllo delle attività di pesca, le dogane, il controllo delle frontiere e l'applicazione della legge.

### **La cooperazione tra l'UE e la NATO**

Le azioni dell'UE in materia di sicurezza nella regione del Mar Baltico si collocano nel **contesto della cooperazione tra l'UE e la Nato** in materia di sicurezza.

Tutti gli Stati membri dell'UE della regione del mar Baltico, tranne Finlandia e Svezia, fanno infatti **parte della NATO**.

Nel **2018 Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia** hanno **raggiunto l'obiettivo** concordato in sede NATO di **spendere il 2% del PIL in difesa** (obiettivo raggiunto anche da Stati Uniti, Gran Bretagna e Grecia. L'Italia è al 1,15% - *Fonte Rapporto Annuale NATO 2018*).

Il **Segretario generale della NATO** ha ribadito in più occasioni la necessità del **rafforzamento della difesa europea**, della **complementarietà degli sforzi NATO ed UE** e l'opportunità di **bilanciare con un crescente impegno degli Alleati continentali il nuovo orientamento militare americano** verso i **quadranti asiatico e pacifico**.

A margine del **Vertice NATO dell'8 e 9 luglio 2016** in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una [dichiarazione congiunta](#) **sull'intensificazione della cooperazione pratica** attraverso **iniziative** di cooperazione nei seguenti settori:

- **contrasto alle minacce ibride**, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate;
- **cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione**;
- coordinamento nella **cibersicurezza e difesa**;
- sviluppo di **capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili**;
- agevolazione di un'**industria della difesa** più forte e di una maggiore **ricerca** nel campo della difesa;
- potenziamento del **coordinamento** relativo alle **esercitazioni**;
- supporto allei **capacità di difesa** e sicurezza dei partner a **est e a sud**.

Il **Consiglio dell'UE** ha adottato il **5 dicembre 2017** delle conclusioni nelle quali ha **approvato nuove iniziative di cooperazione con la NATO** (portando a 74 il totale delle iniziative di cooperazione pratica in corso), comprendenti aspetti quali l'antiterrorismo, la cooperazione donne, pace e sicurezza e la mobilità militare.

Da ultimo, il **10 luglio 2018**, l'UE e la NATO hanno firmato una [nuova dichiarazione congiunta](#), che integra quella del 2016, e nella quale si indica che l'UE e la NATO concentreranno la propria cooperazione in settori quali: **mobilità militare; cibersicurezza; minacce ibride; lotta al terrorismo; donne e sicurezza**.

### **La Strategia dell'UE per la regione artica**

Nella [strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea](#), presentata dall'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini nel **giugno 2016** si indica che l'UE ha un **interesse strategico a che l'Artico resti una zona a basse tensioni**, con una cooperazione nel contesto del Consiglio dell'Artico, un quadro giuridico ben funzionante e una solida cooperazione politica e di sicurezza e si indica che **l'UE intende contribuire** promuovendo **l'azione per il clima e la ricerca ambientale, lo sviluppo sostenibile, le telecomunicazioni, la ricerca e il salvataggio**, oltre che attraverso la cooperazione concreta con gli Stati, le istituzioni, le **popolazioni indigene e le comunità locali** della regione artica.

Il **Consiglio dell'UE** nelle conclusioni adottate il **20 giugno 2016** ha sottolineato in particolare:

- l'importanza di un **Artico sicuro, sostenibile e prospero**. Rilevando un aumento dell'attenzione e delle attività globali nella regione artica, si indica che l'UE ha un forte interesse a sfruttare e sviluppare ulteriormente il proprio attuale impegno transettoriale nell'Artico;
- che il **rafforzamento dell'impegno dell'UE nell'Artico è anche importante** dal punto di vista della **politica estera e di sicurezza**;
- pur riconoscendo la responsabilità primaria degli Stati artici, il Consiglio ritiene che molte **questioni** riguardanti la regione artica possano essere **affrontate** in modo più efficace **nell'ambito della cooperazione regionale o multilaterale**.

### **La comunicazione “Una politica integrata dell’Unione europea per l’Artico” del 2016**

La **strategia dell'UE** nei confronti della regione artica<sup>1</sup> è stata **definita** nell'aprile del **2016** con la **comunicazione congiunta** della Commissione europea e dell'Alta Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la sicurezza **“Una politica integrata dell’Unione europea per l’Artico”** ([JOIN\(2016\)21](#)).

Gli Stati membri dell'UE direttamente coinvolti della regione artica sono **Finlandia, Svezia e Danimarca**, che sono membri del **Consiglio artico**, di cui sono membri anche Canada, Islanda, Norvegia, Russia e Stati Uniti (**l'Italia** ha *status* di **osservatore**, insieme a Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia e Spagna, tra gli altri Stati membri dell'UE).

Il Consiglio artico è la **principale organizzazione intergovernativa** per promuovere la cooperazione tra gli Stati artici, le comunità indigene e la popolazione dell'Artico sui temi dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale nella regione.

La comunicazione indica l'obiettivo di promuovere la **cooperazione internazionale** in risposta agli effetti dei **cambiamenti climatici sul fragile ambiente dell'Artico** e a contribuire allo sviluppo sostenibile, specialmente nella **parte europea dell'Artico**.

---

<sup>1</sup> Per “regione artica” si intende la zona circostante il Polo Nord, a nord del Circolo polare artico (66 gradi, 32 minuti, latitudine nord). Questa zona comprende il Mar Glaciale Artico e i territori degli otto Stati artici: Canada, Regno di Danimarca (comprese Groenlandia e isole Fær Øer), Finlandia, Islanda, Norvegia, Federazione russa, Svezia e Stati Uniti.

La **Commissione europea** aveva delineato una **strategia organica dell'UE nei confronti della regione artica** già nel **2008** con la comunicazione “L'Unione europea e la regione artica” ([COM\(2008\)763](#)) nella quale aveva indicato **tre obiettivi strategici principali: tutelare e preservare l'Artico** di concerto con la sua popolazione; promuovere **l'uso sostenibile delle risorse**; contribuire a una migliore **governance multilaterale nell'Artico**.

Nel **2012**, l'UE aveva **ulteriormente articolato** la sua strategia nei confronti dell'artico con la comunicazione “Definire una politica dell'Unione europea per la regione artica: progressi compiuti dal 2008 e prossime tappe” ([JOIN\(2012\)19](#)) nella quale ha proposto di sviluppare la **politica dell'UE** nei confronti della regione artica lungo **tre assi**:

- **promuovere la ricerca** e utilizzare le **conoscenze** per affrontare le sfide connesse ai **cambiamenti ambientali e climatici** nell'Artico;
- garantire che lo sviluppo economico nell'Artico sia basato sull'**uso sostenibile delle risorse e sulle competenze ambientali**;
- intensificare l'impegno e il dialogo costruttivo con gli Stati artici, le popolazioni indigene e gli altri partner.

La nuova **politica integrata dell'UE sull'Artico, inaugurata nel 2016**, è costituita da **una serie di azioni e impegni dell'UE in tre ambiti prioritari**:

- **Cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente artico**:
  - **riduzione della emissioni totali di gas a effetto serra dell'UE** del 40% entro il 2030 e dell'80% entro il 2050, rispetto ai livelli del 1990 ed **attuazione dell'accordo sul clima** raggiunto a **Parigi** nel dicembre del 2016;
  - **cooperazione con gli Stati artici**, comprese le comunità locali e le popolazioni indigene, e con gli opportuni consessi internazionali per sviluppare **un'agenda per l'adattamento ai cambiamenti climatici nella regione artica**;
  - mantenimento in futuro degli **attuali livelli di finanziamento** nell'ambito del programma europeo di ricerca **Horizon 2020** per la **ricerca nell'Artico** (in media 20 milioni di euro all'anno);
  - sviluppo di un **programma integrato europeo di ricerca polare** nel quadro dell'iniziativa EU-PolarNet;
  - sostenere **l'accesso transnazionale alle infrastrutture di ricerca nella regione artica** (stazioni di ricerca, navi per ricerche scientifiche, osservazioni satellitari) e il **libero accesso alle risorse di dati**;
  - favorire l'attuazione di una serie di accordi internazionali in materia di ambiente, come la **Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica**, ritenuti di grande importanza per la regione artica;

- intraprendere iniziative per la graduale eliminazione dei metalli pesanti e le sostanze inquinanti della rete alimentare della regione artica;
- promozione dello sviluppo di una **rete di zone marine protette nella regione artica**. L'UE intende anche promuovere l'elaborazione di un **accordo internazionale al fine di impedire una pesca non regolamentata** nel Mar Glaciale Artico centrale.
- **sviluppo sostenibile nell'Artico e nella zona circostante:**
  - a sostenere **l'innovazione, lo sviluppo delle infrastrutture** - migliorando per esempio i **collegamenti di trasporto**;
  - promuovere attraverso i programmi spaziali dell'UE la sicurezza marittima nella regione attraverso la **sorveglianza e il monitoraggio del traffico navale e dei movimenti del ghiaccio** (programma Copernicus) e fornire servizi di navigazione satellitare (programma Galileo).
- **cooperazione internazionale sulle questioni riguardanti la regione artica:**
  - promuovere l'impegno dell'UE nei consessi internazionali pertinenti alla regione artica, quali il Consiglio artico, il Consiglio euroartico di Barents<sup>2</sup>;
  - **collaborare con tutti i partner artici**, non solo i Paesi terzi che hanno territori nella regione artica, ma **anche i Paesi con crescenti interessi artici come la Cina, l'India e il Giappone**;
  - garantire che i **diritti delle popolazioni indigene** della regione artica e delle **comunità locali** siano rispettati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nell'ulteriore elaborazione delle politiche dell'UE.

### **Assistenza finanziaria**

L'UE, nell'ambito dei Fondi strutturali e di altri programmi di investimento europei, ha previsto stanziamenti complessivi per circa **1 miliardo di euro** nel **periodo 2014-2020**, destinati a settori strategici come la **ricerca e l'innovazione, il sostegno alle piccole imprese e un'energia pulita nella regione dell'artico**.

### **Risoluzione del Parlamento europeo**

Il **17 marzo 2017** il **Parlamento europeo** ha **approvato** una **[risoluzione](#)** su **una politica integrata dell'Unione europea per l'Artide**. Nella risoluzione il PE chiede norme per salvaguardare l'ecosistema dell'Artico, introdurre il **divieto di estrazione di petrolio** e mantenere l'area come **zona di cooperazione a bassa tensione**.

---

<sup>2</sup> Il Consiglio euroartico di Barents è il **forum per la cooperazione intergovernativa** su questioni riguardanti la regione di Barents. Sono membri permanenti: Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Russia, Svezia e la Commissione europea. Sono invece Paesi **osservatori**: Canada, Francia, Germania, **Italia**, Giappone, Olanda, Polonia, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America.

In particolare si propone di **vietare trivellazioni petrolifere** nelle acque artiche dell'UE e del SEE, come pure l'utilizzo di **combustibili fossili** che potrebbe accelerare ulteriormente il cambiamento climatico. Si reitera inoltre la richiesta già avanzata nel 2014 di **bloccare l'uso di olio combustibile nei trasporti marittimi** nel Mar Artico. Se ciò non fosse possibile data la situazione internazionale, il Parlamento europeo ritiene che la Commissione dovrebbe introdurre **norme volte a proibire l'uso e il trasporto di olio combustibile (HFO)** su navi dirette verso i porti dell'UE.

Nella risoluzione si evidenzia **l'importanza del dialogo costante con la Russia** nel quadro della cooperazione regionale artica, in particolare per quanto concerne la cooperazione transfrontaliera tra l'UE e la Russia, **nonostante l'aumento delle forze militari russe che stazionano nella regione**, la costruzione e la riapertura di basi militare russe e la creazione di un distretto militare artico russo, e si nota altresì il **crescente interesse della Cina** nell'accesso a nuove rotte commerciali e a nuove risorse energetiche.

**SESSIONE II: SCAMBIO DI VEDUTE SULLE PRIORITÀ DELL'UE NELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E NELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)**

**Il bilancio della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE**

L'Alta Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE, Federica Mogherini, ha presentato il **14 giugno 2019** un [documento](#) intitolato “*From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice - Three years on, looking forward*” che illustra il **bilancio delle azioni** condotte dall'UE a **tre anni** dalla presentazione della **Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE** (*v. infra*).

Nel documento si indica in particolare che il **contesto geopolitico** e le **priorità indicate dalla Strategia globale nel 2016** sono ancora validi ed anzi l'evolversi del **contesto attuale conferma ancora di più** uno dei presupposti della Strategia del 2016 e cioè che l'imperativo di una **maggiore unità** all'interno dell'UE è la **condizione** per la **maggiore capacità dell'UE** di agire a livello globale in modo efficace.

Solo, infatti, **un'Unione europea unita e coerente** può:

- **garantire** che il **multilateralismo** rimanga il principale principio organizzativo dell'ordine internazionale;
- continuare a **promuovere ordini regionali cooperativi** vicini e lontani;
- contribuire alla **resilienza e all'approccio integrato nelle regioni circostanti est e sud** e, in ultima analisi prosperità e sicurezza dell'Unione stessa.

Nel documento si evidenziano in particolare i **progressi** raggiunti **negli ultimi tre anni** nel settore delle cooperazione a livello europeo nel settore della **sicurezza e della difesa**.

Per quanto riguarda le **priorità per i prossimi anni** si indica in particolare che l'UE dovrà:

- far **progredire la politica di sicurezza e difesa dell'Unione** approfondendo il lavoro su *intelligence*, **cultura strategica, interoperabilità, comando e controllo, cooperazione nel campo delle capacità di difesa, tecnologia e cyber sicurezza**, il nesso tra la **dimensione civile e quella militare della PSDC**, la **sicurezza nell'accesso a rotte e reti**;



- **promuovere e proteggere il multilateralismo** e sostenere gli **ordini cooperativi regionali** contribuendo alla **riforma delle organizzazioni internazionali**, sviluppando sia partenariati strutturali che una **maggiore "geometria variabile"** in collaborazione con paesi e regioni, combinando in modo intelligente **flessibilità e inclusività nel perseguimento di formati multilaterali**, e contemporaneamente **rafforzando il coordinamento intraeuropeo**;
- continuare a **investire nella resilienza degli Stati e delle società** e in un approccio integrato ai conflitti e alle crisi nelle **regioni circostanti all'Europa**;
- **aumentare in modo significativo l'investimento politico e finanziario** nella azione esterna dell'UE, compresa la difesa, conseguendo una maggiore visibilità e sviluppando ulteriormente da un lato, **l'approccio congiunto tra tutte le politiche dell'UE** (in particolare sviluppando il nesso tra economia, sicurezza e politica e quello tra sicurezza e cambiamenti climatici) e dall'altro, **l'unitarietà di azione e un maggiore coordinamento tra gli Stati membri**;
- diventare **più autonoma in termini strategici**, anche al fine di **diventare più cooperativa**: un'Unione più autonoma deve, infatti, essere in grado di **agire insieme ai suoi Partner ogni qualvolta sia possibile, ma anche da solo se necessario**.

**La nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE**  
 Si ricorda che la **nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE**, presenta dall'Alta rappresentante, Federica Mogherini nel **giugno 2016** (e che ha sostituito la precedente strategia europea in materia di sicurezza del 2003) si concentra in particolare su:

- l'interconnessione tra **sicurezza interna ed esterna dell'UE** e il rafforzamento della **coerenza** tra la **dimensione esterna e quella interna delle politiche dell'UE**, con particolare riferimento agli ambiti dello **sviluppo sostenibile**, della **migrazione**, della **lotta al terrorismo**, della **cibersicurezza** e della **sicurezza energetica**;
- il rafforzamento della **resilienza delle democrazie**, degli **Stati** e delle **società**, ossia della loro capacità di resistenza e riforma in relazione a

crisi interne ed esterne, con particolare riferimento agli Stati posti in prossimità dei **confini orientali e meridionali dell'UE**;

- un **approccio integrato alle situazioni di conflitto**, sviluppando la capacità dell'UE di intervenire tempestivamente **in tutte le fasi del ciclo di un conflitto** ed ai **diversi livelli di governance** locale, nazionale, regionale e globale e di promuovere una pace sostenibile mediante accordi globali sulla base di **partenariati regionali e internazionali**;
- il **rilancio della politica estera e di sicurezza dell'UE** che, pur riconoscendo il ruolo della NATO per la difesa collettiva, deve dotarsi di capacità sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per **agire autonomamente** se e quando necessario in particolare attraverso: una **maggiore cooperazione e pianificazione tra gli Stati membri** nel settore della **difesa**, anche facendo ricorso alla **cooperazione rafforzata** tra gruppi di Stati membri; lo sviluppo di maggiori **capacità di risposta rapida** alle situazioni di crisi; maggiori **investimenti nella sicurezza e difesa, anche nel settore della ricerca**; la creazione di una forte **industria europea della difesa**;
- la promozione di **ordini regionali cooperativi**, attraverso **partenariati regionali ed internazionali** e lo sviluppo di una **governance globale** basata sul **diritto internazionale**, la tutela e promozione dei **diritti umani** ed uno **sviluppo sostenibile**.

### **Conclusioni del Consiglio dell'UE sul rafforzamento del multilateralismo**

Il Consiglio dell'UE, nella formazione affari esteri, a seguito di un dibattito sulla strategia globale dell'UE, ha **adottato il 17 giugno 2019 [conclusioni](#)** sull'azione dell'UE volta a **rafforzare il multilateralismo fondato su regole**. In particolare, nelle conclusioni il Consiglio:

- sottolinea che **la necessità di promuovere soluzioni multilaterali è più urgente che mai**;
- pone l'accento sul fatto che l'interesse dell'UE risiede in un sistema multilaterale che sia **fondato sulle regole e sui diritti**, tuteli i **beni pubblici globali**, promuova la **condivisione dei beni pubblici** e produca benefici per i cittadini in Europa e in tutto il mondo;

- ribadisce che la cooperazione attraverso **un multilateralismo efficace rimane il modo migliore per promuovere gli interessi nazionali e collettivi**;
- indica che l'UE mira a un sistema multilaterale efficace che produca risultati in termini di risposta alle sfide globali odierne e future e che l'azione dell'UE a favore del rafforzamento del sistema multilaterale si baserà **su tre filoni di intervento**:
  - **difendere le norme e gli accordi internazionali**, ed in particolare, le norme e gli accordi internazionali che producono beni pubblici globali e proteggono le generazioni future, garantendo il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani;
  - **estendere il multilateralismo alle nuove realtà globali**: in particolare in materia di protezione dei dati e cibersecurity, *governance* di internet; potenziali nuovi sistemi di armamenti; nuove sfide per il futuro del lavoro; crisi sanitarie mondiali; ambiente e risorse naturali; energie rinnovabili; gli oceani; la sicurezza marittima; lotta al terrorismo; spazio extratmosferico.
  - **riformare le organizzazioni multilaterali**, rendendole adatte allo scopo, in particolare sostenendo le riforme necessarie e la modernizzazione delle istituzioni multilaterali, ad esempio gli organi e organismi del sistema ONU, compresa la riforma globale del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nonché la Banca mondiale, l'OMC e il Consiglio d'Europa.

### **Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE**

Il Consiglio dell'UE, nella formazione affari esteri, ha approvato il **17 giugno 2019** delle [conclusioni](#) sulla **sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE** nelle quali, nel constatare che l'UE ha compiuto **passi avanti fortemente innovativi** nel settore della **sicurezza e della difesa**, sottolinea la necessità di **mantenere lo slancio**.

Nelle conclusioni, il Consiglio in particolare:

- invita ad **un'ulteriore riflessione strategica** ai fini dell'**assunzione di maggiori responsabilità per la sicurezza europea** – con i **partner ogniquale volta possibile e da soli ove necessario**. Questo sforzo richiede una **valutazione condivisa delle minacce e delle sfide**, la garanzia di **risorse adeguate** in linea con gli impegni della PESCO e

lo sviluppo di una **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB);

- ricorda che **l'attuazione delle due dichiarazioni congiunte sulla cooperazione UE-NATO**, firmate rispettivamente a Varsavia nel luglio 2016 e a Bruxelles nel luglio 2018, continua a rappresentare una **priorità politica fondamentale**;
- sottolinea il **contributo delle missioni e operazioni PSDC** alla pace e alla stabilità internazionali quale elemento fondamentale dell'approccio integrato dell'UE ai conflitti e alle crisi;
- sottolinea l'importanza che le **questioni ambientali e i cambiamenti climatici** rivestono per la sicurezza e la difesa;
- si compiace dei lavori svolti dal SEAE e dai servizi della Commissione sul **piano d'azione congiunto** l'attuazione del **patto sulla dimensione civile della PSDC**;
- invita gli Stati membri partecipanti a **portare avanti i lavori per l'attuazione dei 34 progetti PESCO** e attende con interesse **l'adozione il più presto possibile di una decisione del Consiglio** relativa alle condizioni generali in base alle quali gli **Stati terzi possono essere invitati** in via eccezionale a **partecipare a singoli progetti** in ambito PESCO;
- attende con interesse **l'avvio del primo ciclo completo della CARD**, iniziando con i dialoghi bilaterali sulla CARD nel settembre 2019, allo scopo di fornire ai ministri, nell'autunno 2020, una valutazione complessiva del panorama europeo delle capacità;
- attende con interesse **l'adozione e l'attuazione in tempi rapidi del Fondo europeo per la difesa**, a seguito dell'accordo raggiunto a febbraio 2019 dal Parlamento europeo e dal Consiglio sul pertinente regolamento e una volta raggiunto un accordo complessivo sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027;
- si compiace dei **lavori tesi a contrastare le minacce ibride**, in particolare per quanto riguarda la conoscenza situazionale, la comunicazione strategica, i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari, la cibersicurezza e l'attività informativa difensiva;

- accoglie con favore l'attuazione in corso delle iniziative volte a **migliorare la mobilità militare a livello sia dell'UE che degli Stati membri**, in maniera coerente e coordinata e in stretta collaborazione con la NATO;
- sottolinea l'importanza di **garantire una coerenza tra le iniziative dell'UE in materia di difesa** (CARD, PESCO, Fondo europeo per la difesa), la **cooperazione UE-ONU, i partenariati, le clausole del trattato sull'assistenza reciproca e sulla solidarietà** (articolo 42, paragrafo 7, e articolo 222).

*Per gli sviluppi recenti in materia di difesa europea si rinvia alla scheda per la Sessione IV.*

### **Gli stanziamenti per l'azione esterna nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**

Nell'ambito dei **negoziati per la definizione del prossimo Quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027**, la Commissione europea ha proposto **di aumentare del 30% il bilancio per l'azione esterna**, portandolo da 94,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 a **123 miliardi di euro per il periodo 2021-2027**.

Al tempo stesso, la Commissione ha proposto di **semplificare** notevolmente la struttura del bilancio, **riducendo il numero degli strumenti**.

In particolare, il **nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)** integrerà i seguenti strumenti: Fondo europeo di sviluppo (FES), che attualmente non rientra nel bilancio dell'UE; strumento europeo di vicinato (ENI); strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI); strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR); strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP); strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi (SP); Fondo di garanzia per le azioni esterne.

I **nuovi strumenti** proposti per l'azione esterna dell'UE saranno:

- uno **strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)**, con una dotazione di **89,5 miliardi di euro**, che sarebbe così ripartita:
  - **68 miliardi di euro per il pilastro geografico**, così ripartiti, di cui **22 miliardi di euro per la politica di vicinato<sup>3</sup>**; **32 miliardi di euro per**

---

<sup>3</sup> I paesi coinvolti nella politica di vicinato dell'UE sono i paesi del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e i Paesi dell'Europa orientale e del Caucaso: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina.

**l’Africa subsahariana; 10 miliardi di euro per Asia e Pacifico; 4 miliardi di euro per Americhe e Caraibi**

- **7 miliardi di euro per il pilastro tematico**, così ripartiti: 1,5 miliardi di euro per Diritti umani e democrazia; 1,5 miliardi di euro per sostegno alle organizzazioni della società civile; 1 miliardo di euro per Stabilità e pace; 3 miliardi di euro per sfide mondiali;
  - **4 miliardi di euro per le azioni di risposta rapida;**
  - **10,2 miliardi di euro per Riserva per le sfide e le priorità emergenti** (come quelle ai confini dell’Unione o dei Paesi limitrofi, legate a situazioni di crisi e post-crisi o alla pressione migratoria);
  - **300 milioni di euro per lo Strumento europeo per la sicurezza nucleare**, volto a promuovere l’istituzione di standard efficaci ed efficienti per la sicurezza nucleare nei Paesi terzi.
- uno **strumento di assistenza preadesione (IPA III)**, dedicato al sostegno ai Paesi candidati e potenziali candidati all’adesione all’UE: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turchia, ex Repubblica della Macedonia del Nord con una dotazione di **14,5 miliardi euro;**
  - uno **strumento per gli aiuti umanitari** per assistenza di primo soccorso alle persone colpite da catastrofi naturali o causate dall’uomo, con una dotazione **di 11 miliardi euro;**
  - una dotazione di bilancio per **la politica estera e di sicurezza comune** per reagire alle crisi e ai conflitti esterni, sviluppare le capacità dei Paesi partner di **3 miliardi euro;**
  - una dotazione di bilancio per la **cooperazione con i 13 Paesi e territori d’oltremare** collegati alla Danimarca, alla Francia e ai Paesi Bassi compresa la Groenlandia, di **500 milioni di euro;**

L'importo rimanente (circa 4,5 miliardi di euro) è costituito dal margine di bilancio (3,2 miliardi di euro) e da altre voci di bilancio, quali le sovvenzioni, la valutazione e le misure di audit per l'assistenza macrofinanziaria o le attività connesse alle organizzazioni internazionali e alle agenzie decentrate.

L'Alta rappresentante, con il sostegno della Commissione europea, propone inoltre di istituire uno **strumento europeo per la pace**, con **10,5 miliardi di euro, esterno al bilancio dell'UE** per finanziare azioni operative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune che hanno implicazioni militari o di difesa e che non possono pertanto essere finanziate a titolo del bilancio dell'UE.

## **La proposta per il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata nella PESC**

La Commissione europea ha presentato nel settembre 2018 la comunicazione “*Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE*” [COM\(2018\)647](#) nella quale **propone** che il **Consiglio europeo decida, utilizzando** le disposizioni previste dai Trattati vigenti e in particolare la cosiddetta “**clausola passarella**” di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), **il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata** nelle decisioni del Consiglio dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune dell'UE in alcuni specifici casi, in materia di **diritti umani, sanzioni e missioni civili**.

Si ricorda che la “clausola passerella” di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE consente al Consiglio europeo, all'unanimità, di autorizzare il Consiglio dell'UE a deliberare a maggioranza qualificata in casi ulteriori rispetto a quelli già previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, del TUE<sup>4</sup>, ad eccezione delle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

Le proposte della Commissione sono ancora **all'esame del Consiglio dell'UE**.

---

<sup>4</sup> Si tratta dei seguenti casi: un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione; un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto Rappresentante; l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o posizione dell'Unione; la nomina di un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici.





### **SESSIONE III: RISTABILIRE L'UNITÀ TRANSATLANTICA NEGLI AFFARI GLOBALI**

L'Unione europea, gli Stati Uniti e il Canada condividono i valori di democrazia, rispetto dei diritti umani e libertà politica ed economica e hanno interessi largamente coincidenti in materia di politica estera e di sicurezza. [L'accordo economico e commerciale globale tra UE e Canada \(CETA\)](#) e [l'accordo di partenariato strategico](#) sono entrati provvisoriamente in vigore nel 2017. I negoziati per un partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti tra UE e Stati Uniti (TTIP) sono stati sospesi nel 2017 e non è prevista alcuna loro ripresa. Il 15 aprile 2019 il Consiglio ha adottato invece **direttive di negoziato** al fine di eliminare i dazi sui beni industriali.

#### **Relazioni tra UE e Stati Uniti: uno stato dell'arte**

In seguito alle elezioni presidenziali americane dell'8 novembre 2016, i legami pluridecennali tra Unione europea e Stati Uniti in tema di politica estera hanno subito una serie di scossoni e di contrazioni, evidenti solo che si prendano in considerazione i pareri fortemente divergenti espressi su alcune questioni chiave come **i cambiamenti climatici, il multilateralismo e le fake news**, e le decisioni dell'amministrazione statunitense di ritirarsi dal piano d'azione congiunto globale (PACG), di bloccare la nomina dei giudici dell'organo di appello dell'OMC e di imporre dazi sull'importazione di acciaio e alluminio, con evidenti ripercussioni sull'economia degli Stati membri.

Nonostante i mutamenti registrati nelle relazioni con l'Unione, per molti Stati membri gli Stati Uniti continuano a rappresentare un partner affidabile in materia di sicurezza, come prova la collaborazione tra alleati all'interno della NATO. **Il Presidente Trump si è fortemente concentrato sul bilancio dell'Organizzazione nordatlantica, chiedendo che tutti gli alleati rispettino l'impegno assunto di destinare il 2% del loro PIL alle spese per la difesa.**

La tendenza progressiva delle relazioni tra UE e Stati Uniti a svolgersi su due binari paralleli - uno di continuità con la storica amicizia transatlantica e uno di crescente difficoltà a trovare intese - è stata puntualmente confermata nei primi mesi del 2019. Va peraltro registrata una sostanziale disparità tra la posizione del Presidente Trump, convinto che il legame transatlantico non abbia un valore strategico intrinseco e che pertanto vada ridiscusso su basi più vantaggiose per gli Stati Uniti, e quella di buona parte della sua amministrazione nonché del Congresso, che continuano a vedere nell'Europa un alleato di primo piano e nella NATO un fondamentale *asset* strategico degli Stati Uniti.

Per quanto concerne nello specifico la NATO, la [Dichiarazione](#) adottata al termine delle celebrazioni del settantennale, tenutesi a Washington, ha sottolineato come l'Alleanza resti di vitale importanza non solo per garantire la sicurezza internazionale, ma per promuovere i valori di democrazia, diritti umani e libertà fondamentali. Gli alleati hanno ribadito l'impegno preso in Galles nel 2014 **di aumentare le spese della difesa fino al 2% del PIL entro il 2024, di sviluppare adeguate capacità militari e di mantenere il contributo alle operazioni NATO in essere.** Sul fronte delle minacce, i membri NATO hanno menzionato le politiche aggressive della Russia, l'uso di tecniche da guerra ibrida (disinformazione e propaganda, anche per mezzo di piattaforme social, e attacchi cibernetici) e l'instabilità di aree a ridosso dell'Alleanza, che contribuiscono ad aumentare i flussi migratori.

Il contrasto in essere all'interno dell'amministrazione Trump è emerso plasticamente anche nel corso della **Conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera**, tenutasi lo scorso febbraio. Mentre infatti una delegazione di membri del Congresso (rigorosamente bipartisan) testimoniava il proprio pieno sostegno all'alleanza atlantica, il vice Presidente americano Mike Pence ha ulteriormente rimarcato l'insoddisfazione statunitense per il livello di spesa degli Stati UE nel settore della difesa, giudicato assolutamente insufficiente. **Ha poi esortato gli Stati UE a evitare di creare divisioni transatlantiche opponendosi alle sanzioni USA contro l'Iran, laddove l'Unione ha sempre considerato l'accordo con l'Iran sul nucleare, che gli Stati Uniti stessi hanno contribuito a negoziare nel 2015 per poi abbandonarlo unilateralmente nel maggio 2018, un fondamentale strumento di controllo sulle ambizioni nucleari di Teheran.** Ulteriore ragione di tensione è stata rappresentata dalla recente decisione del dipartimento di stato americano di **designare come organizzazione terroristica la Guardie rivoluzionarie** - un'organizzazione paramilitare che conta milioni di membri e ha una presenza tentacolare all'interno dell'economia iraniana -, lasciando così trasparire in via definitiva quello che sembra un vero e proprio disegno politico volto a isolare la Repubblica islamica e provocarne la rovina economica.

Un segnale di apertura è emerso in occasione della **riunione del G7 di Biarritz**, svoltasi il 24 agosto. Dopo aver incontrato a margine del G7 il ministro degli esteri iraniano Zarif, il Presidente francese Macron ha auspicato e considerato possibile un incontro chiarificatore tra il Presidente Trump e il Presidente della Repubblica islamica Rouhani, e lo stesso Trump non ha escluso l'eventualità, mentre Rouhani ha subordinato qualunque incontro e qualunque ripresa del dialogo con gli USA alla revoca delle sanzioni.

La designazione delle Guardie rivoluzionarie come organizzazione terroristica è peraltro solo l'ultima in ordine di tempo di una serie di decisioni relative al Medio Oriente che l'amministrazione Trump ha preso senza

coinvolgere in alcun modo i suoi alleati europei. Oltre al ritiro dall'accordo sul nucleare con l'Iran, vanno menzionati quanto meno **l'annuncio del rimpatrio delle truppe schierate in Siria** (peraltro ridimensionato in un secondo tempo), **il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele** e, più di recente, **il sostegno all'annessione delle Alture del Golan da parte di Israele**. L'UE, come peraltro la comunità internazionale nel suo insieme, considera le Alture, che Israele occupa dal 1967, parte integrante della Siria, e lo stesso Consiglio di sicurezza dell'ONU ha respinto come nulla l'annessione del Golan decisa da Israele nel 1981 (con la [risoluzione 497](#), adottata all'unanimità).

Tramite una [Dichiarazione](#) dell'Alta Rappresentante Mogherini, l'UE ha chiarito come la sua posizione riguardo alle Alture del Golan sia rimasta immutata, e i Paesi UE che siedono oggi in Consiglio di sicurezza (Francia, Regno Unito, Belgio, Germania e Polonia) hanno adottato una Dichiarazione congiunta nella quale si esprime grave allarme per **le possibili implicazioni di una decisione unilaterale con la quale si riconoscano annessioni fatte con la forza**.

La preoccupazione è che la decisione di Trump possa rappresentare un precedente rischioso, oltre a minare l'argomento normativo a favore dell'adozione di sanzioni da parte degli Stati Uniti contro la Russia, per l'annessione della Crimea. Soprattutto, pur senza provocare mutamenti nella situazione sul terreno (Israele controlla il Golan militarmente dal 1967 e lo amministra dal 1981), **la decisione su Golan ha smontato un tassello rilevante del quadro di riferimento normativo nel processo di pace in Medio Oriente** e provocato una sostanziale esclusione dell'UE dalla gestione dei conflitti che interessano Israele, Siria e Palestina.

A riprova di tale rischio e della sua concretezza, l'amministrazione Trump non ha ritenuto necessario consultare l'UE e i suoi Stati membri nella definizione di un [piano di pace](#) tra israeliani e palestinesi. Definito iperbolicamente "l'accordo del secolo" dallo stesso Trump, il piano è stato definito da Jared Kushner, genero e consigliere personale del Presidente, **consultando Israele, Arabia Saudita, Giordania ed Egitto, mentre la leadership palestinese non è stata coinvolta in alcun modo**. La prima parte del Piano - quella economica - è stata resa pubblica lo scorso giugno, suscitando non poche perplessità tra gli osservatori e i commentatori politici e una decisa contrarietà da parte palestinese. La parte politica dovrebbe essere perfezionata solo all'indomani delle elezioni politiche israeliane, previste per il mese di settembre.

Sulle questioni commerciali, che fino al 2017 erano state dominate e sussunte all'interno dei negoziati sul TTIP, l'amministrazione Trump ha adottato un approccio sostanzialmente diverso, dando la priorità agli interessi nazionali e cercando di riequilibrare i disavanzi commerciali con altri paesi mediante l'imposizione di dazi elevati su alcune categorie di prodotti.

**Il 1° giugno 2018 l'amministrazione statunitense ha imposto all'Unione europea dazi su acciaio e alluminio** e ha minacciato l'imposizione di dazi sulle automobili. Allo stesso tempo, gli Stati Uniti stanno prendendo progressivamente le distanze da un approccio multilaterale nel quadro dell'OMC, con conseguente, ulteriore deterioramento delle relazioni commerciali con l'UE e con altri partner.

L'UE ha presentato un reclamo presso l'OMC contro i dazi su acciaio e alluminio e, a sua volta, ha imposto dazi su prodotti statunitensi al fine di riequilibrare l'insieme degli scambi commerciali.

L'8 aprile 2019, l'amministrazione Trump ha intensificato le pressioni affinché l'UE ponga termine a quelle che secondo gli Stati Uniti sono **"sovvenzioni dannose" destinate al costruttore di aeromobili Airbus**. Una posizione, quella americana, condivisa dalla stessa OMC. Contestualmente è stato pubblicato un elenco di merci europee, per un valore di 11 miliardi di dollari, che potrebbero essere colpite da dazi punitivi come forma di ritorsione, e l'UE ha risposto lamentando il fatto che l'amministrazione Trump abbia definito arbitrariamente l'ammontare delle perdite da compensare, per una cifra oltre tutto sproporzionata rispetto alla perdita reale, mentre l'unica autorità in grado di quantificare il danno dovrebbe essere l'OMC.

Il 28 marzo 2019, d'altro canto, **l'organo di appello dell'OMC ha pubblicato la sua sentenza relativa alla Boeing**, avallando la posizione da tempo sostenuta dall'UE e secondo la quale gli Stati Uniti non hanno adottato alcuna misura per conformarsi alle norme dell'OMC in termini di sostegno statale all'azienda. Evidentemente anche in risposta alla minaccia statunitense, la Commissione ha predisposto una lista di beni americani sui quali eventualmente imporre dazi (da beni alimentari fino a ricambi per automobili e aerei) per un valore di 12 miliardi di dollari.

Sempre sul fronte dell'Unione, peraltro, il 15 aprile 2019 il Consiglio ha raggiunto un "accordo di massima" sulle direttive di negoziato che la Commissione sarà chiamata a seguire, con l'obiettivo di raggiungere un accordo con gli Stati Uniti sui dazi commerciali.

Altro tema che ha generato diverse tensioni tra UE e Stati Uniti è quello delle **pratiche economiche scorrette da parte della Cina**. Mentre l'UE ha sempre puntato alla creazione di un fronte congiunto con gli Stati Uniti, l'amministrazione Trump sembra decisa ad avanzare su due fronti, quello europeo e quello cinese, separatamente e anzi in modo deliberatamente divisivo. È quanto accaduto, a titolo esemplificativo, per quanto concerne **l'adozione da parte dell'UE di tecnologie 5G (l'ultima generazione di trasmissione dati via *smartphone*) sviluppate dal colosso cinese Huawei**. Nel tentativo di estromettere le compagnie cinesi dai mercati europei, gli Stati Uniti hanno minacciato gli Stati membri - e in particolare la Germania - di limitare la condivisione di informazioni di intelligence, per evitare il

rischio che il governo cinese ottenga da Huawei l'accesso ai dati personali degli utenti e accumuli così informazioni sensibili.

Va ricordato, in questo quadro, che nel 2018 gli Stati Uniti sono risultati la prima destinazione delle esportazioni dall'UE, assorbendo il 20,8% delle esportazioni totali di merci, e il secondo partner dell'Unione per quanto riguarda le importazioni (13,5%, contro il 19,9% della Cina). Per quanto riguarda le esportazioni e importazioni di servizi, si è registrato un aumento di entrambe, ma con un evidente capovolgimento dei saldi (favorevoli agli Stati Uniti per 2,8 miliardi nel 2017 e alla UE per 12,5 miliardi nel 2018).

### **Relazioni tra UE e Canada**

Nel 2013-2014, i rapporti tra UE e Canada hanno conosciuto una forte accelerazione, con lo svolgimento dei negoziati per un accordo economico e commerciale globale (CETA) e un accordo di partenariato strategico (APS). L'APS è un **accordo politico che si propone di rafforzare la cooperazione bilaterale in vari ambiti settoriali e di politica estera**, tra i quali la pace e la sicurezza internazionali, la lotta al terrorismo, la gestione delle crisi, la sicurezza marittima, la governance globale, l'energia, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo, la salute, l'ambiente e i cambiamenti climatici. L'APS è stato firmato il 30 ottobre 2016, in occasione del vertice UE-Canada, e ampie sezioni sono in vigore a titolo provvisorio dal 1° aprile 2017, in attesa del completamento delle procedure di ratifica.

Per quanto concerne le relazioni economiche, il CETA, anch'esso firmato il 30 ottobre 2016, è applicato in via provvisoria (per le parti che rientrano nell'ambito di competenza dell'Unione) dal 21 settembre 2017.

Si tratta del **primo accordo economico globale sottoscritto dall'UE con un paese altamente industrializzato**, e prevede una piena apertura dei mercati europeo e canadese ai rispettivi beni, servizi e investimenti, anche tramite appalti pubblici. Durante il primo anno di applicazione, le esportazioni verso il Canada sono aumentate complessivamente del 7%, con le percentuali più elevate nel settore dei macchinari e dei prodotti farmaceutici e agricoli.

Il CETA rappresenta inoltre il **primo accordo economico bilaterale dell'UE che comprende un sistema giurisdizionale speciale (ICS) per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti** tra gli investitori e gli Stati; sistema che peraltro, in considerazione della sua natura innovativa e del fatto che il dibattito pubblico era ancora in corso in molti Stati membri, non è rientrato nell'ambito dell'applicazione provvisoria dell'Accordo.

Nel corso del 2018, il dialogo commerciale tra UE e Canada ha conosciuto un'ulteriore intensificazione sulla base di un approccio condiviso nei confronti dei dazi su acciaio e alluminio introdotti dagli Stati Uniti e che hanno coinvolto anche il Canada.

Va ricordato che, nel 2018, l'UE è stato il secondo maggior partner commerciale del Canada dopo gli Stati Uniti, rappresentando il 7,6% del totale delle esportazioni e importazioni combinate di merci. Il Canada, a sua volta, si è collocato al decimo posto tra i partner commerciali internazionali dell'Unione.

Va ricordato infine che il 17 e 18 luglio scorsi, a Montreal, si è tenuto un ulteriore Vertice UE-Canada, la cui Dichiarazione conclusiva conferma la solidità delle relazioni tra le parti e l'impegno comune per la tutela di un ordine internazionale fondato su regole condivise.

## **SESSIONE IV: QUO VADIS LA DIFESA DELL'UE: FORZA DI PACE O POTERE MILITARE?**

### **Il dibattito sul rafforzamento della politica europea difesa**

La riflessione su una maggiore cooperazione a livello europeo nel settore della difesa è stata **avviata dal Consiglio europeo del 2013**, sulla base delle **nuove disposizioni previste dal Trattato di Lisbona** e in particolare il ruolo di impulso attribuito alla figura **dell'Alto Rappresentante permanente per gli affari esteri e la politica di sicurezza**.

Il **Trattato di Lisbona** ha previsto la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione; la possibilità di una **cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (v. infra); **rafforzato la figura dell'Alto Rappresentante** che guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e presiede il Consiglio "Affari esteri" e ha diritto di iniziativa per le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune adottate dal Consiglio dell'UE.

La discussione sul rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa ha poi avuto una **accelerazione con il mandato della attuale Commissione europea**, anche per il **mutato contesto globale nei paesi del vicinato europeo**.

Per un verso, si è registrata l'esplosione **di crisi e di conflitti in prossimità dei confini esterni orientali e meridionali dell'Europa**: la crisi **russo-ucraina**; il conflitto in **Siria**, che ha avuto un immediato impatto su paesi limitrofi, anche in termini di flussi di rifugiati; la perdurante instabilità in **Libia**.

Inoltre, il ripetersi di gravi **attentati terroristici** in Europa ha suscitato un diffuso stato di allerta per quanto riguarda la **sicurezza e la conseguente richiesta di un maggior coordinamento a livello europeo**.

In questo scenario si colloca, in coerenza con un **trend di lungo termine** che ha avuto inizio a partire dagli anni '90, il **progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti nei confronti del continente europeo**, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti nel **Pacifico**.

La prospettiva dell'**uscita del Regno Unito** dall'UE, uno dei paesi che in passato aveva manifestato resistenze allo sviluppo di piene capacità dell'UE in termini di difesa e sicurezza che non fossero sotto l'ombrello della NATO, ha **rilanciato le iniziative** per la cooperazione in materia di difesa.

In questo contesto si colloca la **nuova Strategia globale** - presentata al Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016 dall'Alto Rappresentante, Federica Mogherini - che, **pur riconoscendo il ruolo della NATO** per la difesa collettiva, afferma che **l'UE deve dotarsi di capacità ed autonomia strategica sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per agire autonomamente** se e quando necessario.

Nella **Dichiarazione di Roma**, adottata dai Capi di Stato e di governo il 25 marzo 2017, in occasione del 60° anniversario dei Trattati si afferma l'impegno dell'UE ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla

creazione di **un'industria della difesa più competitiva e integrata**, rafforzando la sicurezza e la difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con la NATO.

Nel suo **discorso sullo stato dell'Unione 2017**, pronunciato al Parlamento europeo nel settembre 2017, il **Presidente della Commissione europea Juncker** ha sottolineato la necessità di istituire un'**Unione europea della difesa entro il 2025**.

Il **Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019** ha approvato la **Nuova Agenda strategica dell'UE 2019-2024**, nella quale, in materia di difesa, si indica l'obiettivo di:

- far diventare la **PESC e la PSDC più reattive** e meglio **collegate agli altri aspetti delle relazioni esterne**;
- assumere **maggiore responsabilità per la sicurezza e difesa dell'UE**, in particolare incrementando gli **investimenti nel settore della difesa**, sviluppando **capacità e prontezza operativa e collaborando con la NATO**.

Il **Consiglio dell'UE**, nella formazione affari esteri, ha approvato il **17 giugno 2019** delle **conclusioni** sulla **sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE** (*vedi scheda Sessione II*) nelle quali:

- nel constatare che l'UE ha compiuto **passi avanti fortemente innovativi** nel settore della **sicurezza e della difesa**, sottolinea la necessità di **mantenere lo slancio**;
- invita ad **un'ulteriore riflessione strategica** ai fini dell'**assunzione di maggiori responsabilità per la sicurezza europea** – con i **partner ogniqualvolta possibile e da soli ove necessario**. Questo sforzo richiede una **valutazione condivisa delle minacce e delle sfide**, la garanzia di **risorse adeguate** in linea con gli impegni della PESCO e lo sviluppo di una **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB).

In materia di sicurezza e difesa, la **Presidenza finlandese** del Consiglio dell'UE per il **secondo semestre del 2019** (1° luglio- 31 dicembre 2019) indica nel suo programma le seguenti **priorità**:

- consolidare i recenti progressi e **avviare una discussione di natura strategica sulla cooperazione nel settore della difesa e della sicurezza** a livello di UE;



- rafforzare la **cooperazione tra UE e NATO**, in particolare nelle aree dalla mobilità militare e della lotta alle minacce ibride e cibernetiche;
- rafforzare la **capacità dell'UE nel contrasto alle minacce ibride**;
- **garantire un alto livello di cibersicurezza**, in particolare promuovendo un'azione comune dell'UE nella tecnologia del **5G** e la protezione delle infrastrutture critiche.

### **Recenti posizioni di Francia e Germania**

Al termine del **vertice franco-tedesco** svoltosi a **Meseberg il 19 giugno 2018**, la Cancelliera tedesca, **Angela Merkel**, e il Presidente della Repubblica francese, **Emmanuel Macron**, hanno adottato una **Dichiarazione** nella quale si formulano tra le altre la proposta di aumentare la **velocità e l'efficacia del processo decisionale nella politica estera e di sicurezza dell'UE** (PESC), occorre un dibattito sulla creazione di **nuovi "formati"** quali un **Consiglio di sicurezza dell'UE** e su un più stretto **coordinamento, sia all'interno dell'UE, sia nelle sedi internazionali**. Nel nuovo **Trattato** sulla cooperazione e l'integrazione franco-tedesche, firmato ad **Aquisgrana il 22 gennaio 2019** per quanto concerne in particolare gli affari europei, la **Francia e la Germania** concordano di **accrescere la propria cooperazione in materia di politica europea**, in particolare a favore di una **politica estera e di sicurezza comune forte ed efficace**.

Il **Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron** ha diffuso il **4 marzo 2019** un contributo intitolato "*Per un Rinascimento europeo*" nel quale ha proposto di rilanciare una visione europea sulla base di una serie di iniziative fondate su tre ambizioni: **libertà, protezione e progresso**. Tra le proposte presentate da Macron in materia di difesa vi sono quelle di:

- stipulare un **Trattato in materia di difesa e sicurezza** che definisca gli obblighi indispensabili, in collegamento con la NATO;
- **aumentare le spese militari**;
- rendere operativa una **clausola di difesa reciproca**;
- istituire un **Consiglio di sicurezza europeo** per preparare le decisioni collettive, al quale sia associato il Regno Unito.

Si ricorda, in fine, che su **iniziativa della Francia**, nove Stati membri (**Francia, Germania, Belgio, Gran Bretagna, Danimarca, Olanda, Estonia, Spagna, Portogallo**) hanno firmato il **25 giugno 2018** una **lettera contenente una dichiarazione di intenti** per la creazione di una **forza militare europea di intervento** (*European Intervention Initiative*). L'iniziativa, che era stata preannunciata dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel

Macron, in occasione del suo discorso alla Sorbona del 27 settembre 2017, è aperta anche a Paesi non europei, ed è volta a consentire una pianificazione congiunta su scenari di crisi che potrebbero minacciare la sicurezza europea.

### **Le iniziative in corso presso l'UE**

Le iniziative volte a promuovere una più forte integrazione dell'UE nel settore della difesa si articolano attualmente su **tre filoni**:

- **attuazione delle priorità della nuova Strategia globale**, attraverso il **piano di attuazione per la sicurezza e la difesa**, presentato dall'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, il 14 novembre 2016, che si concentra sui **profili politico e militari** della cooperazione europea;
- il **piano di azione per la difesa europea** (*European Defence Action Plan – EDAP*) presentato dalla Commissione europea il 30 novembre 2016, incentrato sul rilancio di una **industria della difesa** europea;
- i lavori per l'**attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO** sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a margine del Vertice NATO di Varsavia del luglio 2016.

### **Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa**

Il **piano di attuazione della Strategia globale** in materia di sicurezza e difesa prevede una serie di **azioni**, tra cui in particolare:

- rivedere le **priorità e gli ambiti delle missioni civili** e rafforzare la **capacità di gestione delle crisi civili** in ambito di PSDC;
- definire proposte volte a configurare una **procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)** da parte degli Stati membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze, e garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali. Si tratta di una sorta di “**semestre europeo della difesa**”, con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a sincronizzare, su base volontaria, i loro bilanci per la difesa, a pianificare insieme i loro investimenti futuri e a evitare duplicazioni;

La CARD è **coordinata dall'EDA** (Agenzia europea per la difesa) è stata **avviata in via sperimentale a partire dall'autunno 2017**. Il Consiglio dell'UE, sulla base di una valutazione positiva del periodo sperimentale, ha concordato il 19 novembre 2018, di **avviare la CARD quale attività permanente iniziando il primo ciclo completo nel 2019-2020**.

- **potenziare le strutture di analisi, pianificazione e controllo delle missioni dell'UE condotte in ambito PSDC;**

Il Consiglio dell'UE il 6 marzo 2017 ha concordato l'istituzione in seno allo Stato maggiore dell'UE a Bruxelles, di una **capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)** incaricata della pianificazione operativa e condotta delle **missioni militari senza compiti esecutivi** (attualmente l'UE ha in corso tre missioni militari senza compiti esecutivi, nella Repubblica Centrafricana, in Mali e in Somalia). Il Consiglio ha inoltre deciso la riunificazione delle **competenze civili e militari delle missioni PSDC** nell'ambito di una **cellula comune di coordinamento** a Bruxelles.

- **rafforzare le sinergie tra le missioni civili e quelle militari;**

Il 19 novembre 2018 il Consiglio e gli Stati membri hanno adottato le [conclusioni](#) relative all'istituzione di un **patto sulla dimensione civile della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)**. Le conclusioni stabiliscono gli orientamenti strategici per il rafforzamento della dimensione civile della PSDC e contengono 22 impegni politici del Consiglio e degli Stati membri. L'intento del Patto è quello di rafforzare la capacità dell'UE di **schierare missioni di gestione civile delle crisi**. Le missioni sono finalizzate al **rafforzamento della polizia, dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile in situazioni di fragilità e di conflitto**. Il rafforzamento della dimensione civile della PSDC contribuisce a una più ampia risposta dell'UE volta ad **affrontare le sfide in materia di sicurezza**. Nelle conclusioni il Consiglio e gli Stati membri convengono su un **maggiore contributo alle missioni civili della PSDC**. Si impegnano inoltre a **potenziare la capacità di reazione civile della PSDC** attraverso la capacità di **avviare una nuova missione con un organico di massimo 200 persone in qualsiasi teatro di operazione entro 30 giorni** dalla decisione del Consiglio, con tutto l'equipaggiamento necessario fornito dal deposito strategico e utilizzando la capacità di reazione a più livelli. Il 30 aprile il Consiglio ha poi approvato un [Piano d'azione congiunto che attua il patto sulla dimensione civile della PSDC](#).

- **rafforzare il coordinamento delle capacità europee di intelligence**, attraverso il centro situazionale e valutazione di intelligence (INTCEN) presso il Consiglio dell'UE;
- **fare un migliore utilizzo delle esistenti strutture di comando e forze multinazionali già presenti in Europa** (come ad esempio le forze Eurocorps di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna), rafforzando le capacità di comando e controllo europee;

- **rafforzare la usabilità e il dispiegamento della forza europea di reazione rapida** e in particolare dei **gruppi tattici dell'UE (EU-Battlegroups)**;

I **gruppi tattici** sono contingenti militari di reazione rapida dell'UE costituiti da circa 1500 uomini, dispiegabili in 5-10 giorni dalla decisione del Consiglio dell'UE e in grado di svolgere tutte le cosiddette [missioni Petersberg](#) elencate all'art. 43 del Trattato sull'UE, per almeno 30 giorni e fino a un massimo di quattro mesi. I gruppi tattici fino ad ora **non sono stati mai utilizzati**.

- rivedere le **forme di finanziamento comune** delle azioni condotte nell'ambito della PESC, in particolare con una **revisione del meccanismo Athena** che gestisce il finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della PSDC dell'UE;

Il "meccanismo Athena" gestisce, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il finanziamento di una serie di spese definite comuni per le missioni ed operazioni militari dell'UE (l'Italia contribuisce per il 12,10%). I lavori per la revisione del meccanismo Athena sono ancora in corso.

- favorire il **ricorso alla cooperazione strutturata** tra gli Stati membri desiderosi di rafforzare la cooperazione in materia di PSDC (*v. infra*);
- definire un **approccio più strategico nella cooperazione in ambito PSDC con paesi partner** che condividono gli stessi valori dell'UE e desiderino di contribuire alle missioni PSDC dell'UE;
- rafforzare la **mobilità delle forze militari** all'interno ed all'esterno dell'UE.

La Commissione e l'Alta rappresentante hanno presentato il 10 novembre 2017 una [comunicazione congiunta sul miglioramento della mobilità militare](#) e il 28 marzo 2018 un [piano d'azione per la mobilità militare](#) all'interno e all'esterno dell'Unione europea. Il piano d'azione è volto in particolare ad individuare i **requisiti militari**, gli eventuali potenziamenti delle **infrastrutture di trasporto** e le opzioni di **semplificazione delle formalità doganali ed allineamento della normativa** sul trasporto di merci pericolose atti a garantire la mobilità militare.

*Il piano d'azione sulla mobilità militare è stato esaminato dalla Commissione IV Difesa della Camera dei deputati, le quale, tenuto conto anche del parere espresso dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, il 6 novembre 2018 ha approvato un [documento finale](#) esprimendo una valutazione favorevole con osservazioni.*

## **Il Piano d'azione per la difesa europea**

Il Piano d'azione per la difesa europea, che si incentra sui profili industriali della difesa europea, si articola su tre assi principali:

- l'istituzione di un **Fondo europeo per la difesa**;
- la **promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento** della difesa;
- **il rafforzamento del mercato unico** della difesa.

## **Istituzione del Fondo europeo per la difesa**

Il **18 luglio 2018** è stato adottato il [regolamento relativo al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa](#) con una dotazione complessiva pari a **500 milioni di euro per il 2019 e il 2020**.

Contestualmente la Commissione europea, nell'aprile 2017, ha avviato un'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa per il periodo **2018-2020** con uno stanziamento di **90 milioni di euro** per l'intero periodo.

La Commissione europea il **19 giugno 2018** ha poi presentato una [proposta di regolamento relativa all'istituzione del Fondo europeo per la difesa](#) nell'ambito del **prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027**. La proposta – che una volta approvata sostituirà il regolamento relativo al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa in corso di approvazione e l'azione preparatoria per la ricerca (v. *supra*) - ha l'obiettivo di sostenere la competitività e l'innovazione dell'industria della difesa finanziando **progetti collaborativi a livello europeo che coinvolgano almeno 3 imprese** o enti cooperanti stabiliti in **almeno tre diversi paesi membri e/o associati**. La dotazione di bilancio per la proposta per il Fondo europeo per la difesa per il periodo **2021-2027** è di **13 miliardi di euro**, di cui **8,9 miliardi di euro per le azioni di sviluppo e 4,1 miliardi di euro per le azioni di ricerca**.

La proposta sviluppa le iniziative già attualmente in corso condotte nell'ambito dell'azione preparatoria in materia sulla ricerca in materia di difesa 2017-2019 (90 milioni di euro di stanziamento) e del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa 2019-2020 (500 milioni di euro di stanziamento).

*Sulla proposta di regolamento Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno raggiunto il 20 febbraio 2019 un **accordo in sede dei negoziati di trilogia**. La proposta, nel testo sul quale è stato raggiunto l'accordo, è poi stata [approvata dal Parlamento europeo il 18 aprile 2019 in prima lettura](#) ed è ora all'esame del Consiglio dell'UE.*

L'Accordo raggiunto in sede di trilogia prevede i **seguenti elementi chiave**:

- il Fondo sosterrà l'intera fase di sviluppo industriale, dalla ricerca allo sviluppo di prototipi fino alle certificazioni;

- il Fondo finanzierà progetti collaborativi di ricerca principalmente attraverso sovvenzioni;
- oltre alla fase di ricerca e progettazione, finanziabile fino al 100%, il bilancio dell'UE sarà disponibile per integrare gli investimenti degli Stati membri cofinanziando i costi connessi allo sviluppo di prototipi (fino al 20%) e alle conseguenti attività di collaudo, qualificazione e certificazione (fino all'80%);
- il Fondo incentiverà i progetti che prevedano la partecipazione transfrontaliera alla filiera della difesa di numerose PMI e imprese a media capitalizzazione offrendo tassi di finanziamento più elevati;
- i progetti nel contesto della cooperazione strutturata permanente europea (PESCO), se ammissibili, possono ricevere un'ulteriore maggiorazione del cofinanziamento del 10%, ma il finanziamento non è automatico;
- i progetti saranno definiti in base alle priorità di difesa concordate dagli Stati membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, in particolare nel contesto del piano di sviluppo delle capacità (CDP), ma possono anche essere prese in considerazione priorità regionali e internazionali, ad esempio nel quadro della NATO;
- di norma sono ammissibili solo i progetti collaborativi che coinvolgano almeno 3 soggetti idonei provenienti da almeno 3 Stati membri o paesi associati;
- una quota della dotazione di bilancio compresa tra il 4% e l'8% sarà destinata all'innovazione dirompente e ad alto rischio, che darà impulso alla leadership tecnologica e all'autonomia di difesa dell'Europa a lungo termine;
- in linea di principio solo i soggetti stabiliti nell'UE o nei paesi associati che non sono controllati da paesi terzi o da soggetti giuridici di paesi terzi sono ammissibili al finanziamento. Le controllate di società di paesi terzi con sede nell'UE possono, in via eccezionale, essere ammissibili al finanziamento a determinate condizioni, per garantire che gli interessi di sicurezza e di difesa dell'UE e degli Stati membri non siano messi a repentaglio. I soggetti stabiliti al di fuori dell'UE non riceveranno alcun finanziamento dell'UE ma possono partecipare ai progetti di cooperazione. L'UE non esclude quindi nessuno dal Fondo europeo per la difesa ma fissa condizioni per ricevere finanziamenti simili a quelle cui le imprese dell'UE sono soggette sui mercati dei paesi terzi.

*La proposta è stata **esaminata congiuntamente dalle Commissioni IV (Difesa) e X (Attività produttive, commercio e turismo)**, della Camera dei deputati le quali, tenuto conto anche del parere espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), il 6 settembre 2018 hanno approvato un [documento finale](#) esprimendo una valutazione favorevole con osservazioni.*

### **Promozione dell'acquisizione congiunta di capacità e sostegno alle PMI**

La Commissione europea ha proposto **iniziative volte a promuovere l'acquisizione congiunta di capacità** da parte degli Stati membri e il **sostegno alle PMI** che operano in tale ambito:

- **accrescere le sinergie e sincronizzare la spesa di bilancio**, promuovendo un maggior coordinamento delle priorità e la messa in comune di risorse nazionali per il finanziamento di progetti collaborativi;
- **prevedere una equa ripartizione dei costi e dei rischi**: il costo dello sviluppo di capacità può essere inizialmente "limitato" al numero (potenzialmente piccolo) di Stati membri partecipanti, nonostante il fatto che tale sviluppo potrebbe apportare un beneficio ad altri (ad esempio l'acquisizione di capacità "già disponibili");
- **evitare i vincoli di finanziamento** nell'ambito della **catena di approvvigionamento**, utilizzando strumenti finanziari mirati, come le garanzie, a copertura dei prestiti concessi ai (sub)contraenti nel settore della difesa.

### **Sostegno alle PMI nel settore della difesa**

La Commissione europea indica anche la necessità di misure volte a **sostenere l'accesso al mercato transfrontaliero delle PMI e dei subcontraenti**, nonché ad **agevolare la loro integrazione nelle catene di approvvigionamento** e in particolare:

- ridurre la frammentazione e migliorare il funzionamento del **mercato unico nel settore della difesa**;
- offrire **sostegno nell'ambito dei Fondi strutturali** e di investimento europei o di programmi UE gestiti in modo centralizzato;
- continuare ad **agevolare l'accesso ai finanziamenti della Banca europea per gli investimenti (BEI)**, del **Fondo europeo per gli investimenti** e di altri attori, incluse le banche di promozione nazionali, attraverso strumenti quali capitale azionario e capitale di rischio;
- sostenere lo **sviluppo di cluster regionali** attraverso la [rete europea di regioni connesse con il settore della difesa](#).

## **L'Istituzione della PESCO**

Il **Consiglio affari esteri dell'UE** ha adottato l'**11 dicembre 2017** – sulla base della proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna – la [decisione \(PESC\) 2017/2315](#) con la quale si istituisce una **cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO).

Alla PESCO partecipano **25 Stati membri dell'UE**, tutti **tranne Danimarca, Malta e Regno Unito**.

L'**art. 42, paragrafo 6, del TUE** consente agli Stati membri che intendono sottoscrivere impegni più vincolanti di instaurare una **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** nell'ambito dell'Unione. L'**art. 46 del TUE** prevede che, il **Consiglio a maggioranza qualificata**, possa creare una PESCO tra gli Stati membri che hanno **volontà politica di aderirvi**.

## ***Fasi della PESCO***

La PESCO si svilupperà in **due fasi** consecutive (anni **2018-2020** e **2021-2025**). **Dopo il 2025** si svolgerà un **processo di revisione**: gli Stati membri partecipanti valuteranno la realizzazione degli impegni PESCO e decideranno, eventualmente, nuovi impegni per intraprendere una nuova fase verso l'integrazione europea nel settore della sicurezza e difesa.

## ***Gli impegni vincolanti***

Nella **decisione** del Consiglio dell'UE istitutiva della PESCO dell'11 dicembre 2017 si stabiliscono i seguenti di **impegni vincolanti**:

- cooperare al fine di conseguire **obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese** per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa. In particolare, si prevede **l'impegno** degli Stati partecipanti alla PESCO ad **aumentare i bilanci per la difesa**, al fine di conseguire l'obiettivo di un **aumento a medio termine** della spesa per investimenti nel settore della difesa **del 20%** e del **2%** del totale della spesa per la difesa destinata alla **ricerca** in tale ambito;
- nel **2018 Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia** hanno **raggiunto l'obiettivo** concordato in sede NATO di **spendere il 2% del PIL in difesa** (obiettivo raggiunto anche da Stati Uniti, Gran Bretagna e Grecia. L'Italia è al 1,15% - *Fonte Rapporto Annuale NATO 2018*).

Si ricorda che in **ambito NATO** l'**obiettivo concordato del 2% del PIL** per la spesa per la difesa è stato raggiunto, tra gli Stati dell'UE, solo da **Grecia, Regno Unito, Estonia, Lettonia e Polonia**, a fronte di una spesa degli USA pari al 3,50% del PIL. L'**Italia** nel 2018 si è collocata all'**1,15%** (*Fonte Rapporto Annuale NATO 2018*).



- **aumentare i progetti congiunti e collaborativi** relativi alla capacità strategiche e di difesa;
- **ravvicinare gli strumenti di difesa**, in particolare armonizzando l'identificazione dei bisogni militari e promuovendo la cooperazione nei settori della **formazione e della logistica**;
- **rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze**, in particolare: mettendo a **disposizione formazioni utilizzabili strategicamente**; puntando ad un **impegno politico accelerato a livello nazionale**, anche **riesaminando le procedure decisionali nazionali**; contribuendo in maniera sostanziale ai **gruppi tattici dell'UE**, **confermando i contributi con almeno quattro anni di anticipo**; semplificando i **trasporti militari transfrontalieri** in Europa;
- cooperare per **colmare**, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio della NATO, le **lacune** constatate nel quadro del «**meccanismo di sviluppo delle capacità**»;
- **partecipare allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti**, in particolare, impegnandosi a **utilizzare l'Agenzia europea per la difesa (EDA)** come forum europeo per lo sviluppo congiunto di capacità e considerare Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (**OCCAR**) come il programma di collaborazione preferito per la gestione dell'organizzazione.

Il Consiglio dell'UE ha poi adottato il **9 ottobre 2018** una **raccomandazione** che fissa le **tappe per la realizzazione degli impegni vincolanti PESCO** previsti dalla decisione (PESC) 2017/2315 e **definisce obiettivi precisi per ciascun impegno**.

Al termine della **prima fase 2018-2020**, il Consiglio dell'UE **aggiognerà e, ove necessario, rafforzerà gli impegni vincolanti indicati dalla decisione (PESC) 2017/2315**, alla luce dei risultati conseguiti e al fine di tenere conto delle esigenze in termini operativi e di capacità dell'Unione nonché dell'evolversi del suo contesto di sicurezza.

### *Partecipazione di Stati terzi*

La **PESCO è aperta ad ogni altro Stato membro** che in una fase successiva desiderasse parteciparvi. La decisione che istituisce la PESCO prevede che anche **Stati terzi (non UE) potranno essere invitati** a partecipare ad alcuni

progetti in ambito PESCO, secondo condizioni che dovranno essere specificate con una decisione del Consiglio.

### ***Piano nazionale di attuazione***

La decisione istitutiva della PESCO prevede che ogni **Stato membro** partecipante dovrà sottoporre un **Piano nazionale di attuazione** nel quale delinea le capacità su come soddisfare gli impegni vincolanti in ambito PESCO. Sulla base di tale piano verrà condotta, **su base annuale, una valutazione** del rispetto degli impegni concordati da parte degli Stati membri partecipanti.

### ***Governance della PESCO***

La **Governance** della PESCO è **strutturata in due livelli**, quello **generale a livello di Consiglio dell'UE**, e in cui le decisioni sono prese **all'unanimità tra i Paesi partecipanti alla PESCO** (ad eccezione delle decisioni relative alla successiva richiesta di partecipazione di uno Stato membro ed a quella di sospensione di uno Stato partecipante non più in grado di rispettare i criteri di partecipazione alla PESCO, che sono previste a maggioranza qualificata) e un **livello specifico, all'interno dei singoli progetti**, gestito dai **Paesi che vi parteciperanno, con modalità da questi ultimi decise all'unanimità**.

Le **spese amministrative** delle istituzioni dell'UE derivanti dall'attuazione della decisione sulla PESCO sono a **carico del bilancio dell'UE**. Le **spese operative** derivanti da **progetti** intrapresi nel quadro della PESCO sono **sostenute principalmente dagli Stati membri che partecipano al singolo progetto**. I progetti possono ricevere contributi provenienti dal bilancio dell'UE.

### **Tabella di marcia per l'attuazione della PESCO**

Il **6 marzo 2018 il Consiglio dell'UE** – riunito per la prima volta nel formato PESCO (ossia solo i ministri degli Stati partecipanti alla PESCO hanno partecipato alle attività deliberative) - ha **adottato una [tabella di marcia per l'attuazione della PESCO](#)** che definisce:

- **orientamenti** e indirizzi **strategici** sulle modalità con cui **strutturare ulteriori lavori relativamente a processi e governance**, anche per progetti e relativamente alla fissazione delle tappe di realizzazione degli impegni;
- un **calendario** per il **processo di revisione e valutazione dei piani nazionali di attuazione**, in cui si delineano nel dettaglio le modalità con cui gli Stati membri partecipanti intendono rispettare gli impegni più vincolanti assunti reciprocamente;

- **un calendario per l'accordo su eventuali progetti futuri** (che dovrebbero essere approvati a novembre 2018), oltre che i principi fondamentali di un **insieme di regole di governance per i progetti** che sono stati **adottati dal Consiglio il 25 giugno 2018** (v.infra).

### **Le regole per la governance dei Progetti PESCO**

Le [regole per la governance dei progetti PESCO](#) approvati dal Consiglio il **25 giugno 2018** prevedono in particolare che:

- entro il mese di **novembre** di ogni anno, il **Consiglio dell'UE rivede** e, ove opportuno aggiorna, la sua **decisione che fissa l'elenco dei progetti PESCO**;
- il **Consiglio dell'UE è informato con cadenza annuale** sullo sviluppo dei progetti PESCO dai rispettivi membri del progetto;
- il **Segretariato PESCO** (assicurato congiuntamente dall'Agenzia europea per la difesa – EDA e dal Servizio per l'azione esterna) è il punto di contatto unico per tutte le questioni PESCO;
- i **membri del progetto PESCO si accordano all'unanimità** sulle modalità e la portata della loro cooperazione nonché sulla gestione del progetto e possono concordare all'unanimità di ammettere altri Stati membri al progetto;
- ogni membro del progetto designa un **punto di contatto nazionale per ciascun progetto PESCO** cui prende parte;
- i membri di ciascun progetto PESCO designano al loro interno uno o più **coordinatori di progetti**, funzione che in linea di principio è assunta dal promotore o i promotori del progetto.

### **I Progetti di cooperazione in ambito PESCO**

Contestualmente alla decisione istitutiva della PESCO, sono stati indentificati, in prima battuta, **17 progetti di cooperazione** nel quadro della PESCO che sono stati **approvati dal Consiglio dell'UE il 6 marzo 2018 con la [decisione \(PESC\) 2018/340](#)**.

I progetti riguardano:

1. **comando medico europeo** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**);
2. **comunicazioni radio** (capofila Francia, **l'Italia partecipa**);
3. **hub logistico di supporto alle missioni ed operazioni** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**);

4. **mobilità militare transfrontaliera** (capofila Paesi Bassi, **l'Italia partecipa**);
5. **centro per missioni di formazione dell'UE** (capofila Germania);
6. **centro europeo di formazione e certificazione per eserciti** (capofila **Italia**);
7. **funzioni operative nel settore dell'energia** (capofila Francia, **l'Italia partecipa**);
8. **sostegno militare in caso di catastrofi, emergenze civili e pandemie** (capofila **Italia**);
9. **droni sottomarini** per attività di contrasto alle mine marittime (capofila Belgio, l'Italia non partecipa);
10. **sorveglianza marittima e protezione dei porti** (capofila **Italia**);
11. **sistema integrato di sorveglianza marittima, area e terrestri** (capofila Grecia, **l'Italia partecipa**);
12. **piattaforma di condivisione delle minacce cyber** (capofila Grecia, l'Italia partecipa);
13. **squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce alla cibersicurezza** (capofila Lituania);
14. **comando strategico delle missioni ed operazioni PSDC** (capofila Spagna, **l'Italia partecipa**);
15. **sviluppo di veicoli militari di combattimento** (capofila **Italia**);
16. **piattaforma di artiglieria** (capofila Slovacchia, **l'Italia partecipa**);
17. **centro di risposta delle crisi** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**).

Una **ulteriore serie di 17 progetti PESCO** è stata approvata dal Consiglio dell'UE il **19 novembre 2018**:

1. **addestramento per volo di elicotteri in ambiente ostili e alte altitudini** (Capofila Grecia, **l'Italia partecipa**);
2. **Accademia comune di intelligence** (Capofila Grecia, l'Italia non partecipa);
3. **Centro europeo per test e valutazioni** (Capofila Francia e Svezia, l'Italia non partecipa);

4. **sistema integrato automatizzato per attività terrestri** (Capofila Estonia, l'Italia non partecipa);
5. **sistema missilistico terrestre** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
6. **forza di capacità schierabile e modulare per difesa sottomarina** (Capofila Bulgaria, l'Italia non partecipa);
7. **sistema di droni di media altitudine e lunga durata** (Eurodrone) (Capofila Germania, l'Italia partecipa);
8. **elicottero europeo da attacco** (TIGER Mark III) (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
9. **sistema di contraerea automatizzato** (capofila **Italia**);
10. **piattaforma europea per navigazione nell'alta atmosfera, con compiti di sorveglianza, intelligence e riconoscimento** (capofila Italia);
11. **forze schierabili per operazioni speciali** (capofila Grecia, l'Italia non partecipa);
12. **costituzione di forza di capacità per guerra elettronica ed elettomagnetica** (Capofila Repubblica Ceca, l'Italia non partecipa);
13. **sorveglianza chimica, biologica, radiologica e nucleare** (Capofila Austria, l'Italia non partecipa);
14. **condivisione di basi e punti di supporto militari all'interno ed all'esterna dell'UE** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
15. **supporto geometrico e oceanografico per missioni e operazioni dell'UE** (Capofila Germania, l'Italia non partecipa);
16. **sistema di posizionamento radio per la navigazione** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
17. **rete per la sorveglianza dello spazio militare europeo** (capofila **Italia**).

Per una **panoramica** dei **34 progetti PESCO** attualmente in corso si veda il seguente [link](#).

Complessivamente, **su 34 progetti**, l'Italia è **capofila in 7 progetti** (come la Germania) e **partecipa in 17 progetti**.

Si ricorda che nell'ambito del nuovo **Fondo europeo per la difesa i progetti che rientrano nella PESCO** beneficiano di un **più alto tasso di cofinanziamento** da parte dell'UE, rispetto ai progetti ordinari e che può arrivare fino al **30%** dei costi complessivi.

### **La cooperazione tra l'UE e la NATO**

Il **Segretario generale della NATO** ha ribadito in più occasioni la necessità del **rafforzamento della difesa europea**, della **complementarietà degli sforzi NATO ed UE** e l'opportunità di **bilanciare con un crescente impegno degli Alleati continentali il nuovo orientamento militare americano verso i quadranti asiatico e pacifico**.

A margine del **Vertice NATO dell'8 e 9 luglio 2016** in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una **dichiarazione congiunta** **sull'intensificazione della cooperazione pratica** attraverso **iniziative** di cooperazione nei seguenti settori:

- **contrasto alle minacce ibride**, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate;
- **cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione**;
- **coordinamento nella cibersicurezza e difesa**;
- **sviluppo di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili**;
- **agevolazione di un'industria della difesa più forte e di una maggiore ricerca** nel campo della difesa;
- **potenziamento del coordinamento relativo alle esercitazioni**;
- **supporto allei capacità di difesa e sicurezza dei partner a est e a sud**.

Il **Consiglio dell'UE** ha adottato il **5 dicembre 2017** delle conclusioni nelle quali ha **approvato nuove iniziative di cooperazione con la NATO** (portando a 74 il totale delle iniziative di cooperazione pratica in corso), comprendenti aspetti quali l'antiterrorismo, la cooperazione donne, pace e sicurezza e la mobilità militare.

Da ultimo, il **10 luglio 2018**, l'UE e la NATO hanno firmato una **nuova dichiarazione congiunta**, che integra quella del 2016, e nella quale si indica che l'UE e la NATO concentreranno la propria cooperazione in settori quali: **mobilità militare; cibersicurezza; minacce ibride; lotta al terrorismo; donne e sicurezza**.

## **Missioni e operazioni dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**

Attualmente le **missioni e operazioni militari e civili dell'UE** nel mondo sono **16**, oltre **una** non operativa nel quadro della PSDC.

Tutte le missioni e operazioni dell'UE sono condotte nel rispetto del diritto internazionale, di norma sulla base di un mandato dell'ONU e/o di un invito delle autorità nazionali del paese interessato.

### **Missioni militari**

Le **missioni militari dell'UE** attualmente **operative** sono **6**:

- **EUFOR ALTHEA**, avviata nel 2004 per il mantenimento della sicurezza in **Bosnia-Erzegovina**;
- **EUNAVFOR ATLANTA**, missione navale istituita nel 2008 per contrastare le **azioni di pirateria sulle coste della Somalia**;
- **EUTM SOMALIA**, missione lanciata nel 2010 e con sede in Uganda;
- **EUTM MALI**, lanciata nel 2013 con lo scopo di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM);
- **EUFOR RCA**, istituita nel febbraio 2014 nella **Repubblica centrafricana**;
- **EUNAVFOR MED Sophia**, missione navale istituita nel giugno 2015 a fini di lotta contro i **trafficienti di esseri umani nel Mediterraneo**, con una prima fase orientata alla raccolta di informazioni di intelligence e due successive che riguardano la caccia attiva ai trafficanti, prima in acque internazionali, poi nelle acque territoriali e interne della Libia, previo mandato delle Nazioni Unite e approvazione del paese interessato. Il **29 marzo 2019**, il Consiglio dell'UE con la [decisione \(PESC\) 2019/535](#) ha **prorogato il mandato della missione fino al 30 settembre 2019**. Contestualmente il **Comitato politico e di sicurezza dell'Unione**, che esercita il controllo e la direzione strategica della missione, ha dato mandato al suo Comandante di **sospendere temporaneamente, per sei mesi, il dispiego degli assetti navali**. La missione continuerà ad attuare il suo mandato rafforzando la **sorveglianza aerea** e proseguendo il **sostegno alla Guardia costiera e alla Marina libica** nelle attività di applicazione della legge in mare attraverso un monitoraggio rafforzato, anche a terra, e il proseguimento della formazione.

## **Missioni civili**

Le **missioni civili dell'UE** attualmente **operative** sono **11**:

- **EULEX KOSOVO**, istituita nel 2008, sullo stato di diritto e il sistema giudiziario;
- **EUBAM MOLDAVIA E UCRAINA**, istituita nel 2005, per il controllo delle frontiere, in particolare nella regione della Transnistria (*missione non operativa nel quadro della PSDC*);
- **EUBAM RAFAH**, istituita nel 2005, per il controllo di frontiera al **valico di Rafah**, tra la striscia di Gaza e l'Egitto;
- **EUPOL COOPS**, istituita nel 2006, e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei **territori palestinesi**, presta consulenza alle autorità palestinesi in materia di giustizia penale e aspetti dello stato di diritto;
- **EUMM GEORGIA**, istituita nel 2008, missione di monitoraggio al fine di contribuire al ristabilimento e la normalizzazione dell'area;
- **EUCAP SAHEL NIGER**, istituita nel 2012 a sostegno delle autorità nigeriane nello sviluppo di capacità proprie di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel;
- **EUCAP SAHEL-MALI**, anch'essa istituita nel 2015, a fini di sostegno alle forze di sicurezza interna del Mali.
- **EUCAP SOMALIA**, istituita nel 2012 in Somalia con il fine di rafforzare la capacità degli Stati della regione del **Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano occidentale** a gestire efficacemente le rispettive acque territoriali;
- **EUBAM LIBIA**, istituita nel 2013 con l'obiettivo di fornire alle autorità libiche sostegno per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree, a breve termine, e per implementare una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere a più lungo termine. Per l'evolversi della situazione politica e di sicurezza interna alla Libia, a partire dall'agosto del 2014 la missione ha la sua base operativa in Tunisia;
- **EUAM UCRAINA**, istituita nel 2015, per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina;



- **EUAM IRAQ**, istituita ad ottobre 2017 per l'assistenza alle autorità irachene sui profili civili della strategia di sicurezza nazionale dell'Iraq.

### **Il finanziamento delle Missioni PSDC**

L'art. 41 del Trattato sull'Unione europea prevede che le **spese**:

- **amministrative** in ambito PESC siano a **carico del bilancio dell'UE**;
- **operative** siano **anch'esse a carico del Bilancio dell'UE**, ad eccezione di quelle derivanti da **operazioni nel settore militare o della difesa** (a meno che il Consiglio non decida altrimenti all'unanimità) che sono **a carico degli Stati membri** secondo un **criterio di ripartizione** basato sul **prodotto nazionale lordo** (a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti).

Da ciò deriva che le **spese operative** per le **missioni civili** rientrano tra quelle a **carico del bilancio dell'UE**.

Per le **missioni UE nel settore militare o della difesa** si applica dunque la regola per cui i **costi** sono **sostenuti direttamente dagli Stati membri** ("*Costs lie where they fall*").

**Per alcuni dei costi** relativi ad **operazioni militari** è stato predisposto fin dal 2004 un meccanismo denominato "**meccanismo Athena**", concepito per amministrare, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il **finanziamento** di una serie di **spese definite come comuni** dalla decisione istitutiva del meccanismo Athena (l'elenco dei costi comuni a carico di Athena è ampliabile dal Consiglio o se richiesto dal Comandante dell'operazione e dal **Comitato speciale** che gestisce il meccanismo Athena, composto da rappresentanti degli Stati membri).

In pratica solo una **parte molto limitata delle spese** relative alle operazioni militari di gestione crisi è **messa in comune** (stimata tra il **10 ed il 20%** a seconda della natura dell'operazione). Al meccanismo Athena **partecipano tutti gli Stati membri** ad eccezione della **Danimarca**, che ha un *opt-out* sulla PSDC. L'**Italia** contribuisce al meccanismo Athena, secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, per **12,10%**.

Attualmente, sono **in corso** presso il Consiglio dell'UE i **lavori per la revisione del meccanismo Athena** volta ad **ampliare la lista delle spese comuni**, per comprendere, in particolare, il dispiegamento dei *Battlegroups* dell'UE.

Si segnala, inoltre, che l'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, ha presentato il **13 giugno 2018** la **proposta** di istituire – **al di fuori del bilancio dell'UE** - un fondo (*European Peace Facility*) in grado di dotare l'UE di mezzi e strumenti adeguati nell'ambito della difesa e della sicurezza. Lo strumento europeo per la pace - finanziato attraverso i contributi degli Stati

membri dell'UE, sulla base di un criterio di ripartizione fondato sul reddito nazionale lordo -estenderebbe la portata dei costi comuni per le missioni e operazioni a carattere militare a titolo della politica di sicurezza e di difesa comune. Lo Strumento europeo per la pace dovrebbe disporre di risorse per **10,5 miliardi di euro** per il periodo relativo al prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**.

## **SESSIONE V: CAMBIAMENTI CLIMATICI E SICUREZZA**

### **L'evoluzione del tema: dal Documento Solana del 2008 alla nuova Strategia globale**

Nel corso degli ultimi decenni, le minacce per il futuro del pianeta rappresentate dai cambiamenti climatici hanno assunto una forte centralità nel dibattito internazionale. L'Unione europea aspira a divenire il principale attore nella lotta globale contro tali minacce, come evidenziato nella **Strategia globale** del giugno 2016 e nel **Quadro per il clima e l'energia 2030**, approvato dal Consiglio nel 2014 e nel quale viene espressamente enunciato l'obiettivo di un'Europa sostenibile entro il 2030, da conseguire attraverso una riduzione dei gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli raggiunti nel 1990.

Accanto a un'intensa attività legislativa nei settori energetico e ambientale, l'UE ha affrontato il tema dell'impatto dei cambiamenti climatici in modo innovativo, **dedicando una crescente attenzione al nesso tra clima e sicurezza e facendone progressivamente uno dei cardini delle proprie relazioni esterne.**

Il riconoscimento dei cambiamenti climatici come fattore potenziale di instabilità e insicurezza ha una tradizione relativamente solida all'interno delle politiche UE, essendo stato formalizzato per la prima volta in un Documento del 2008, presentato al Consiglio europeo dall'Alto Rappresentante per la politica estera Solana e dalla Commissione europea e intitolato *Climate Change and International Security*. Sulla base di tale documento, i pericoli legati ai cambiamenti climatici hanno una doppia natura e possono pertanto essere divisi in due categorie: rischi diretti e rischi indiretti.

L'espressione "**rischi diretti**" viene utilizzata per indicare le minacce che sono immediatamente riconoscibili e la cui esistenza può essere chiaramente dimostrata sulla base dei dati disponibili. Tra di essi sono dunque ricompresi **l'aumento delle temperature medie e del livello del mare in tutto il mondo e la crescita vistosa - in termini di frequenza - di fenomeni meteorologici estremi** quali uragani, inondazioni e siccità, come pure i danni provocati da tali fenomeni. Benché l'Europa non sia tra le aree geografiche destinate a soffrire in modo più diretto per tali rischi, il documento del 2008 elenca i cambiamenti climatici tra le minacce più rilevanti alla sicurezza dell'Unione, **in una misura comparabile ai rischi legati al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e ai cyberattacchi.**

Le ragioni dietro l'inclusione dei cambiamenti climatici nell'elenco delle maggiori minacce alla sicurezza risiedono in quelli che l'UE ha definito come "**effetti indiretti**" dei cambiamenti stessi. Già nel documento del 2008, infatti, l'UE ha riconosciuto come tali effetti possano agire da "**moltiplicatore di minaccia**, in grado di esacerbare tendenze, tensioni e

instabilità già esistenti", in Stati e aree geografiche caratterizzati da fragilità endemiche. Le cause più prominenti di instabilità legata al clima in grado di condizionare la sicurezza dell'Unione sono state indicate nell'**incremento dei conflitti legati all'accesso alle risorse nelle aree del vicinato orientale e meridionale**, nella **crescita del flusso di migranti** da tali regioni e nella crescente incertezza degli approvvigionamenti energetici.

Nonostante le rilevanti novità contenute nel documento del 2008, l'Unione europea non si è dimostrata in grado di affrontare la connessione tra sicurezza e cambiamenti in modo globale per quasi un decennio. I primi segnali di un cambiamento sono emersi nel giugno del 2016, quando l'Alta Rappresentante ha presentato la nuova [Strategia globale per la politica estera e di sicurezza](#), nella quale l'UE afferma la propria intenzione di ridurre le minacce legate al clima supportando i Paesi terzi per quanto attiene "alla liberalizzazione dell'energia, allo sviluppo di energie rinnovabili e alle politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici". **Il sostegno offerto dall'UE si esplica tramite finanziamenti, assistenza tecnica e predisposizione di linee guida condivise**, con lo scopo di costruire **modelli di resilienza** in Paesi fragili e particolarmente esposti all'impatto dei cambiamenti climatici. Tale resilienza è considerata, nella Strategia globale, una "priorità strategica assoluta per il vicinato", e il mezzo più efficace per ridurre l'instabilità e il rischio di eventi che potrebbero minare la sicurezza europea.

Dalla Strategia globale, e dai suoi sviluppi più recenti, appare evidente come l'azione dell'UE miri a creare i prerequisiti per una "sicurezza sostenibile", intervenendo sui fattori di instabilità potenziali legati ai cambiamenti climatici prima che essi assumano la forma di minacce dirette alla sicurezza europea. Come affermato recentemente dall'Alta Rappresentante Mogherini, in occasione della Conferenza sulla sicurezza di Monaco, del febbraio 2019, "gli investimenti in aiuti umanitari, sviluppo sostenibile, azioni per il clima, sono investimenti per la sicurezza e la pace nel mondo di oggi, e a volte potrebbero rivelarsi più efficaci del dispiegamento di carri armati su un campo di battaglia.

La volontà di investire nei paesi del vicinato per aiutarli ad accrescere la propria resilienza è stata esemplificata dalla **Iniziativa EU4 per il clima**, lanciata dal Consiglio nel 2018, durante la Presidenza austriaca, con lo scopo di "sostenere l'implementazione degli Accordi di Parigi e il miglioramento delle politiche e della legislazione per il clima nei Paesi del vicinato orientale" (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina). Un progetto molto simile era stato lanciato anche per il Vicinato meridionale con l'iniziativa CLIMA SOUTH, conclusasi a fine 2018 e rilanciata con il nuovo nome **CLIMA-MED**.

## **La valutazione della Strategia globale e le Conclusioni in materia di diplomazia climatica**

Il 17 giugno 2019, il Consiglio ha adottato le proprie [conclusioni sulla sicurezza e la difesa nel contesto della Strategia globale dell'Unione](#), dedicando un paragrafo specifico alla questione dei cambiamenti climatici e del loro impatto sulla sicurezza.

Sottolineata l'importanza delle tematiche connesse all'ambiente e ai cambiamenti climatici per la sicurezza e la difesa, e richiamate le proprie conclusioni sulla diplomazia climatica, adottate nella sessione di febbraio 2019 (cfr. *infra*), il Consiglio ha salutato con favore la crescita di una "sensibilità climatica specifica" nelle azioni dell'UE per la prevenzione dei conflitti e per la sicurezza sostenibile, e ha sottolineato la necessità di strategie adeguate per l'individuazione e la gestione dei rischi. Ha inoltre riconosciuto "la rilevanza dei cambiamenti climatici per le missioni e le operazioni in ambito PSDC, incluso l'impatto sulla programmazione e lo sviluppo delle capacità militari", e intende proseguire con costanza sulle varie linee di lavoro e discussione che rientrano nell'area della sicurezza e della difesa, al fine di "tenere in piena considerazione l'impatto dei cambiamenti climatici nel processo di individuazione delle minacce e delle sfide globali". Sul tema, va ricordato come il Documento predisposto dall'Alta Rappresentante [The European Global Strategy: Three Years On, Looking Forward](#) si sofferma ampiamente sul tema dell'integrazione dei cambiamenti climatici e del loro impatto nelle politiche securitarie, proponendo un nuovo modello (già sperimentato nel Sahel) di "approccio integrato", il cui obiettivo è **tenere pienamente conto del nesso sicurezza-sviluppo e al contempo muovere verso un approccio olistico ai conflitti** che tenga conto delle loro dimensioni identitarie, umanitarie, socioeconomiche, securitarie, ambientali ed energetiche; del loro ciclo temporale, nel quale troppo spesso le fasi legate alla prevenzione, alla gestione delle crisi e alle attività di *peacebuilding* tendono a sovrapporsi in modo erratico; delle loro diverse dimensioni geopolitiche tra livello locale, nazionale e internazionale."

Merita infine un esame a parte e più dettagliato il testo delle [Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia climatica](#), adottate il 18 febbraio 2019, e che introducono la seguente considerazione: "Il Consiglio è persuaso che i cambiamenti climatici agiscano come un moltiplicatore di minacce e sempre più come una minaccia in sé, con gravi implicazioni per la pace e la sicurezza in tutto il mondo. Riconosce che i più poveri e coloro che si trovano in situazioni di maggiore fragilità e vulnerabilità sono i più esposti e i meno in grado di rispondere o di adattarsi ai cambiamenti climatici. Oltre alla mitigazione e all'adattamento, anche lo sviluppo della resilienza, la sicurezza alimentare e nutrizionale, la riduzione del rischio di catastrofi, la prevenzione dei conflitti e lo sviluppo sostenibile, in particolare la gestione

sostenibile della domanda nonché la gestione e lo sfruttamento sostenibili delle risorse naturali e il ricorso a soluzioni basate sulla natura, sono pilastri fondamentali della gestione del rischio climatico. **Integrare una prospettiva di sicurezza all'interno di tutti questi processi, assicurando nel contempo la partecipazione inclusiva, è fondamentale** per ridurre gli effetti destabilizzanti dei cambiamenti climatici e il loro impatto negativo sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile."

Al fine di assicurare e sollecitare tale maggiore integrazione, il Consiglio:

- Ricorda l'impegno dell'UE a rafforzare il suo sostegno alla protezione dell'ambiente artico (che si sta riscaldando a velocità più che doppia rispetto alla media globale);
- Sostiene gli sforzi globali e concertati a livello internazionale per affrontare **le conseguenze dei cambiamenti climatici connesse alle risorse idriche**, in linea con le sue conclusioni del novembre 2018 sulla diplomazia dell'acqua;
- Incoraggia a intervenire in favore degli oceani, anche mediante soluzioni basate sulla natura mirate alle zone costiere e marine, nell'ambito delle pertinenti strategie a lungo termine per la riduzione delle emissioni;
- Sottolinea l'importanza della cooperazione transfrontaliera tra Stati membri e paesi partner, in particolare per quanto riguarda la valutazione degli effetti ambientali transfrontalieri, nonché le valutazioni della sicurezza, compresa la sicurezza nucleare;
- Invita l'Alto Rappresentante, la Commissione e gli Stati membri "a **garantire che gli strumenti per la prevenzione dei conflitti, come il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE, tengano conto delle sfide in materia di sicurezza legate agli effetti negativi dei cambiamenti climatici** e ai fattori di rischio ambientali e rafforzino il collegamento tra allerta rapida e azione tempestiva in tutti i settori di intervento, comprese le valutazioni dei rischi d'impatto e le strategie sviluppate sul campo";
- Continua a incoraggiare il Consiglio di sicurezza ONU e il sistema delle Nazioni Unite "a **creare un'ampia base di informazioni sui rischi per la sicurezza legati al clima**, a integrare pienamente i fattori di rischio climatici e ambientali a breve e lungo termine nella valutazione e gestione delle minacce per la pace e la sicurezza a livello nazionale, regionale e internazionale, e ad avvalersi delle competenze dell'intero sistema delle Nazioni Unite per formulare risposte operative

a tali rischi e rafforzare le missioni ONU sul terreno, ad esempio rafforzando i meccanismi di allerta rapida esistenti.





## WORKSHOP 1: SVILUPPI POLITICI NEI BALCANI OCCIDENTALI

### Quadro riepilogativo

Il **Presidente uscente della Commissione europea Juncker**, ad **inizio del suo mandato nel 2014**, aveva **escluso la possibilità di nuove adesioni all'UE** nel breve e nel medio periodo. Il **6 febbraio 2018** nella comunicazione su una [nuova prospettiva per l'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali](#), la **Commissione europea** ha prospettato, con un cambio di visione, la possibilità di un **ingresso di Serbia e Montenegro nell'UE per il 2025**.

Nella [comunicazione annuale per il 2018 sulla politica di allargamento](#) del 17 aprile 2018 la Commissione europea, ribadendo l'impegno dell'UE per un orizzonte europeo per i paesi coinvolti nel processo di allargamento, indica però che, **prima di un allargamento, l'UE dovrà essere resa più forte e più solida** sulla base di una **serie di iniziative da realizzare sulla base dei Trattati vigenti entro il 2025**.

Attualmente i Paesi che hanno **status di paese candidato** e per i quali sono **stati avviati negoziati di adesione** sono:

- **Montenegro** (i negoziati di adesione sono stati avviati a giugno 2012; al momento sono stati aperti 28 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 3);
- **Serbia** (i negoziati di adesione sono stati avviati a gennaio 2014; al momento sono stati aperti 10 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 2);

Hanno **status di paese candidato** **Albania** (dal giugno 2014) e **Repubblica della Macedonia del Nord** (dal dicembre 2005), ma i relativi **negoziati di adesione non sono ancora stati avviati**.

Non hanno ancora **status di paese candidato**, ma sono qualificati come "**potenziali candidati**", **Bosnia-Erzegovina** e **Kosovo**.

La **Commissione europea** ha presentato il 29 maggio 2019 la [comunicazione annuale 2019 relativa all'allargamento](#) nella quale in particolare ha nuovamente **raccomandato l'apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania**.

Il **Consiglio dell'UE**, nella **riunione del 18 giugno 2019** ha adottato delle **conclusioni** sull'allargamento dell'UE con le quali ha **nuovamente rinviato** per mancanza di unanimità tra gli Stati membri, la **decisione sull'apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania ad ottobre 2019** (si ricorda che già il Consiglio dell'UE, nella riunione del 26 giugno 2018, aveva rinviato l'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Repubblica della Macedonia del Nord a giugno 2019). In particolare, in

sede di Consiglio, gli Stati membri che sono **più restii** ad avviare i negoziati di adesione con i due paesi sono risultati **Francia e Paesi Bassi**.

In vista della riunione del Consiglio dell'UE i **Ministri degli affari esteri di 14 Stati membri, avevano firmato una dichiarazione a favore dell'apertura dei negoziati di adesione per tali due paesi a giugno 2019**. La dichiarazione oltre che dal Ministro degli Affari esteri dell'Italia è stata firmata anche dai Ministri dei seguenti Stati membri: **Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Bulgaria, Slovenia, Malta, Austria, Croazia**.

### **Raccomandazioni della Commissione europea nella comunicazione 2019 sulla politica di allargamento**

La **Commissione europea** ha presentato il **29 maggio 2019** la **comunicazione 2019 sulla politica di allargamento dell'UE** ([COM\(2019\) 260](#)) nel quale traccia un bilancio dei progressi compiuti nella **politica di allargamento dell'UE**.

In particolare, nella comunicazione la **Commissione ha proposto**, alla luce dei progressi realizzati dai due paesi, di **aprire i negoziati di adesione con l'Albania e la Repubblica della Macedonia del Nord**.

Parallelamente, la Commissione ha anche adottato il 29 maggio 2019 il suo **parere sulla domanda di adesione all'Unione europea presentata dalla Bosnia-Erzegovina** ([COM\(2019\) 261](#)).

Nel parere, la Commissione indica che i **negoziati di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea dovrebbero essere avviati quando il paese avrà raggiunto il necessario livello di conformità ai criteri di adesione** e, in particolare, ai criteri politici di Copenaghen che richiedono la stabilità delle istituzioni e la garanzia della democrazia e dello Stato di diritto. Il parere indica quindi tutta una serie di priorità per il miglioramento del quadro legislativo ed istituzionale della Bosnia-Erzegovina con particolare riferimento alle regole del sistema democratico e istituzionale, allo Stato di diritto, ai diritti fondamentali ed alla riforma della pubblica amministrazione. La Commissione indica che monitorerà i progressi fatti registrare in tali ambiti dalla Bosnia-Erzegovina e **presenterà, nell'ambito del pacchetto allargamento del 2020, un relazione in vista delle prossime tappe del percorso del paesi verso l'UE**.

#### **Quadro generale**

In via generale, per quanto riguarda i paesi dei **Balcani occidentali**, la Commissione indica che i **progressi fatti registrare nella regione richiedono ora un'azione concreta e rapida da parte dell'Unione**. La Commissione osserva **che se i progressi oggettivi non fossero ricompensati con il passaggio alla prossima fase del percorso europeo, la credibilità dell'UE ne risentirebbe** e una risposta tiepida a risultati storici e riforme sostanziali minerebbe la stabilità, scoraggerebbe considerevolmente le ulteriori riforme indispensabili e **ostacolerebbe il lavoro svolto per risolvere questioni bilaterali delicate** come il dialogo Belgrado-Pristina.

Dal punto di vista strategico, questo potrebbe **rafforzare la posizione dei concorrenti geopolitici dell'UE nella regione** dei Balcani.

### **Osservazioni sui singoli capitoli della strategia di allargamento**

#### *Funzionamento delle istituzioni democratiche*

Il corretto funzionamento delle **istituzioni democratiche** resta una sfida fondamentale nella maggior parte dei paesi. Il ruolo centrale dei **Parlamenti** nazionali deve essere integrato saldamente nella cultura politica. Il dialogo costruttivo tra i partiti non è ancora sufficientemente radicato e i partiti dell'opposizione, che hanno anch'essi una responsabilità considerevole nel plasmare il futuro dei rispettivi paesi, dovrebbero poter svolgere pienamente il loro ruolo e partecipare ai processi democratici. È di fondamentale importanza rafforzare la responsabilità parlamentare, il controllo sull'esecutivo e il controllo democratico.

Oltre a garantire **elezioni** libere ed eque, è necessario attuare correttamente le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale e riformare le norme sul finanziamento pubblico e privato dei partiti politici.

#### *Stato di diritto e sicurezza*

Il compimento di progressi credibili nel campo dello Stato di diritto rappresenta ancora una notevole sfida in tutti i paesi. Queste carenze sono spesso legate a una mancanza di volontà politica, a una resistenza a livello istituzionale e a un ambiente sempre più ostile verso la società civile, il che rispecchia in parte l'esistenza di certi elementi di **corruzione legislativa**. Ne consegue che lo Stato di diritto non si applica ancora correttamente a tutti i livelli di potere.

Il buon funzionamento e l'indipendenza della **magistratura**, con un'applicazione effettiva delle decisioni giudiziarie, sono di fondamentale importanza per lo Stato di diritto.

Nei Balcani occidentali vi sono ancora esempi di **corruzione** diffusa. I progressi compiuti per combattere efficacemente la corruzione ad alto e medio livello variano all'interno della regione e gli **appalti pubblici** rimangono particolarmente esposti alla corruzione.

La **criminalità organizzata** costituisce tuttora un problema molto serio nei Balcani occidentali. Importanti rotte del contrabbando passano dai Balcani occidentali, e reti criminali potenti con un raggio d'azione internazionale continuano a operare da e attraverso questi paesi. Nel complesso, tuttavia, il **numero delle condanne definitive** nei casi di criminalità organizzata rimane basso. Questi scarsi risultati dimostrano l'inefficacia delle procedure penali, sono un chiaro segno di impunità e accentuano il rischio di un'infiltrazione criminale nei sistemi politici ed economici. I paesi devono inoltre aumentare

considerevolmente le possibilità di **confisca e sequestro dei beni** nei casi di criminalità organizzata e di corruzione.

Negli ultimi anni, i **Balcani occidentali** hanno preso misure importanti per modernizzare il quadro giuridico e istituzionale in materia di **lotta al terrorismo**. La collaborazione operativa con gli Stati membri e le agenzie dell'UE è stata ulteriormente migliorata e intensificata.

### ***Diritti fondamentali***

I **diritti fondamentali** sono ampiamente sanciti dalla legislazione nei Balcani occidentali, ma occorre approfondire notevoli sforzi per promuoverne l'attuazione.

In particolare destano sempre maggiore preoccupazione gli sviluppi relativi alla **libertà di espressione** e all'indipendenza dei media nella regione. Gli sforzi per garantire la libertà di espressione sono stati molto limitati in tutti i **Balcani occidentali**.

I paesi dei Balcani occidentali devono adoperarsi con maggiore impegno per lottare efficacemente contro le violazioni dei **diritti dei minori**, le discriminazioni contro le **persone con disabilità**, le **minoranze** e gli altri gruppi vulnerabili. Occorrono inoltre maggiori sforzi sia per garantire la **parità di genere** che per impedire e combattere le discriminazioni e le violenze contro le donne. I **Rom** continuano ad essere vittime di esclusione sociale, emarginazione e discriminazione. Le **condizioni di detenzione** devono ancora essere migliorate.

### ***Riforma della pubblica amministrazione***

Per quanto riguarda la **riforma della pubblica amministrazione**, i Balcani occidentali hanno compiuto progressi moderati in questo campo. La Commissione richiama la necessità di garantire la **professionalizzazione** della funzione pubblica nella maggior parte dei paesi e **contrastare la politicizzazione** eccessiva.

### ***Migrazione***

La **crisi dei rifugiati** e la **migrazione irregolare** hanno costituito sfide fondamentali sia per l'UE che per i Balcani occidentali. La collaborazione è proseguita grazie all'attività congiunta lungo le rotte migratorie del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali. Il traffico di migranti e la tratta di esseri umani continuano a destare preoccupazione. I paesi partner dovrebbero prendere ulteriori provvedimenti per garantire il pieno allineamento con la politica dell'UE in materia di visti.

Nei **Balcani occidentali**, il proseguimento delle misure di risposta coordinate dall'UE a sostegno degli sforzi nazionali ha determinato, nel periodo di riferimento, un'ulteriore riduzione del 35 % degli arrivi irregolari lungo

questa rotta, proseguendo la tendenza discendente registrata nel 2017. Tuttavia, si deve fare di più per dotare i paesi delle risorse necessarie per gestire la migrazione, puntando anche a migliorare la gestione delle frontiere e a ridurre la migrazione irregolare. La Commissione invita i paesi dei Balcani occidentali ad adoperarsi con maggiore impegno per affrontare la questione delle domande di asilo infondate presentate da cittadini della regione negli Stati membri dell'UE.

### ***Economia***

Le economie dei Balcani occidentali devono ancora affrontare **gravi sfide** che impediscono loro di sfruttare appieno il potenziale economico. Nonostante una certa accelerazione della crescita, la creazione di posti di lavoro e gli aumenti del reddito registrati negli ultimi anni, i paesi dei Balcani occidentali sono ancora in ritardo per quanto riguarda la riforma delle strutture economiche e il miglioramento della competitività. Devono ancora far fronte a tassi di disoccupazione elevati, specialmente fra i giovani, a forti squilibri tra domanda e offerta di competenze, al persistere dell'economia informale, a contesti imprenditoriali poco favorevoli e a bassi livelli di innovazione.

**L'UE rimane di gran lunga il primo partner commerciale** dei Balcani occidentali, sia per le importazioni (73,5 %) che per le esportazioni (80,6 %). Le imprese dell'UE sono i principali investitori nella regione (73 % degli investimenti diretti esteri), e costituiscono quindi la maggiore fonte esterna di crescita e di occupazione nella regione. È di fondamentale importanza **rafforzare la resilienza** della regione per far sì che ogni attività economica finanziata con capitali stranieri rispetti pienamente i valori, le norme e gli standard dell'UE, specialmente in ambiti fondamentali quali lo Stato di diritto, gli appalti pubblici, l'ambiente, l'energia, le infrastrutture e la concorrenza. **L'attività commerciale e di investimento della Cina** nei Balcani occidentali è aumentata e potrebbe, teoricamente, creare opportunità per la regione. Questi investimenti, tuttavia, trascurano spesso la sostenibilità socioeconomica e finanziaria e le norme UE sugli appalti pubblici, e possono portare a un indebitamento elevato e a un trasferimento del controllo di beni e risorse strategici.

### ***Cooperazione regionale e relazioni di buon vicinato***

La Commissione rileva che l'accordo raggiunto tra la Macedonia del Nord e la Grecia, che mette fine a una controversia sul nome durata 27 anni, è un esempio di riconciliazione per la regione.

Si ricorda che il **12 giugno 2018** i primi ministri della Grecia e dell'Ex Repubblica di Macedonia hanno raggiunto una **intesa sul nome** dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, che era alla base di una disputa tra il paese e la Grecia e che è stato uno degli elementi che aveva bloccato la decisione sull'avvio dei negoziati di

adesione. A tale fine, il Parlamento dell'ex Repubblica della Macedonia, a seguito del referendum svoltosi il 30 settembre 2018, e il Parlamento greco hanno approvato il cambio del nome, rispettivamente, il 19 ottobre 2018 e il 25 gennaio 2019. Pertanto il **nuovo nome di Repubblica della Macedonia del Nord** è stato **notificato alle istituzioni dell'UE il 15 febbraio 2019**.

La Commissione ritiene siano tuttavia indispensabili ulteriori sforzi considerevoli e convincenti in tutti i paesi dei Balcani occidentali e, in particolare, rileva che le **relazioni tra il Kosovo e la Serbia sono peggiorate**, in seguito alla decisione del Kosovo di applicare, in violazione dell'accordo centroeuropeo di libero scambio, dazi del 100 % alle importazioni dalla Serbia e dalla Bosnia-Erzegovina. La Commissione invita il Kosovo a revocare urgentemente la decisione ed auspica che entrambe le parti evitino ulteriori azioni che potrebbero essere considerate provocatorie. La Commissione indica, inoltre, che occorre progredire con urgenza nell'ambito del dialogo per la piena normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo, che dovrebbe sfociare nella conclusione e nell'attuazione di un accordo di normalizzazione globale e giuridicamente vincolante e dovrebbe essere rafforzata la cooperazione regionale, specialmente in relazione ai crimini di guerra, anche attraverso iniziative di riconciliazione come l'istituzione di una commissione regionale per la verità.

#### **Conclusioni del Consiglio dell'UE del 18 giugno 2019**

Il **Consiglio dell'UE**, nella formazione affari generali, ha adottato il **18 giugno 2019** delle **conclusioni** su "Allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione", sulla base della comunicazione della Commissione del 29 maggio 2019 nelle quali - oltre a **rinvviare la decisione sull'apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania ad ottobre 2019** - in particolare:

- ribadisce il suo **impegno a favore dell'allargamento**, che rimane una politica fondamentale dell'Unione europea e ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani occidentali;
- riafferma la necessità di un'**equa e rigorosa condizionalità** e del **principio meritocratico**;
- sottolinea la necessità di continuare a porre l'accento sulle **riforme fondamentali** per ovviare alle carenze strutturali persistenti in settori quali lo Stato di diritto, i diritti fondamentali, il funzionamento delle istituzioni democratiche e la riforma della pubblica amministrazione, nonché lo sviluppo economico e la competitività;
- ricorda che lo **Stato di diritto** è un valore fondamentale e fondante dell'UE ed è al centro sia del processo di allargamento che del

processo di stabilizzazione e di associazione e che è necessario incrementare gli sforzi a favore della protezione dei **diritti fondamentali**;

- indica che sono indispensabili ulteriori passi avanti in materia di **riforma della pubblica amministrazione** e di **corretto funzionamento e indipendenza delle istituzioni democratiche**, compreso il rafforzamento del controllo parlamentare;
- incoraggia tutti i partner ad **attuare le misure contenute nelle conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario tra l'UE e i Balcani occidentali e la Turchia del 17 maggio 2019**, sulla base dei rispettivi programmi di riforma economica.

Nelle [conclusioni](#) del 17 maggio il Consiglio dell'UE nella formazione ECOFIN ha sottolineato, in particolare, l'importanza di garantire che gli **investimenti esteri diretti non compromettano la sostenibilità socioeconomica, ambientale e finanziaria** e sia assicurata la piena **trasparenza di tutti gli investimenti**, in particolare quelli che comportano procedure di **appalto pubblico**. Si dovrebbe prestare, inoltre, particolare attenzione al **rischio di un indebitamento eccessivo** e, in particolare nei Balcani occidentali, al **trasferimento del controllo su beni e risorse strategici**.

- si compiace dei progressi compiuti nelle **relazioni di buon vicinato** e nella **cooperazione regionale**; ribadisce l'importanza, in particolare della **connettività** all'interno della regione e con l'UE e invita a compiere ulteriori sforzi per superare i retaggi del passato e favorire la **riconciliazione**;
- ribadisce l'importanza di affrontare effettivamente i **casi di crimini di guerra nazionali senza discriminazioni**;
- ribadisce l'importanza di un maggiore allineamento alla **politica estera e di sicurezza comune dell'UE**, in particolare su questioni in cui sono in gioco grandi interessi comuni, quali le **misure restrittive** e il **contrasto delle minacce ibride**;
- incoraggia la Commissione a continuare a **monitorare l'attuazione dei parametri di riferimento in materia di liberalizzazione dei visti** e le autorità interessate a intensificare gli sforzi per far fronte al persistente **problema delle domande di asilo manifestamente infondate** e a rafforzare ulteriormente l'impegno per prevenire e **combattere la criminalità organizzata**;

- ribadisce l'importanza di rafforzare ulteriormente la cooperazione **antiterrorismo** con i Balcani occidentali, in particolare per quanto concerne la lotta contro i combattenti terroristi stranieri e il finanziamento del terrorismo, la prevenzione e il contrasto della radicalizzazione, il rafforzamento dei controlli di frontiera e il traffico illecito di armi da fuoco e armi leggere;
- plaude ai **Balcani occidentali** per i loro sforzi e la costante cooperazione costruttiva in materia di **migrazione** e ribadisce la necessità di persistente sostegno ai partner situati lungo la rotta dei Balcani occidentali.

### **Assistenza finanziaria**

Nell'ambito del **Quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020**, il regolamento (UE) n. 231/2014, approvato l'11 marzo 2014, che istituisce uno **strumento di assistenza preadesione (IPA II)**, definisce il quadro normativo attraverso il quale l'UE fornirà assistenza tecnica e finanziaria ai paesi candidati e potenziali candidati all'adesione e prevede uno **stanziamento complessivo** per l'intero periodo 2014-2020 di **circa 11 miliardi di euro** (*che corrispondono a circa l'1 per cento degli stanziamenti complessivi per tutte le rubriche del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*) così suddivisi :

- **Albania:** 649,5 milioni di euro;
- **Bosnia Erzegovina:** 165,8 milioni di euro;
- **ex Repubblica iugoslava di Macedonia:** 664,2 milioni di euro;
- **Kosovo:** 645,5 milioni di euro;
- **Montenegro:** 270,5 milioni di euro;
- **Serbia:** 1.508 milioni di euro;
- **Programmi multi beneficiari:** 2.958,7 milioni di euro.

Nel contesto dei negoziati relativi al prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, la Commissione europea ha presentato, il **14 giugno 2018**, la **proposta di regolamento relativa allo strumento di assistenza di preadesione (IPA III)** ([COM\(2018\)465](#)) che prevede uno **stanziamento complessivo** per tutti i paesi interessati dal processo di adesione all'UE (compresa la Turchia) di circa **14,5 miliardi di euro** (non è ancora stata definita una ripartizione per paese).

*La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo, in prima lettura, il 27 marzo 2019, che, oltre ad aumentare lo stanziamento a circa 14,6 miliardi*



*di euro, ha previsto la possibilità di sospendere l'erogazione degli aiuti in caso di violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte dei singoli paesi.*

## **Recenti iniziative dell'UE per i Balcani occidentali**

### **Le 6 iniziative faro**

Nella [comunicazione](#) del 6 febbraio 2018 su una **nuova prospettiva per l'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali** - nella quale, in particolare, si prospetta la **possibilità di un ingresso di Serbia e Montenegro nell'UE per il 2025** - la Commissione europea ha proposto **6 iniziative faro** volte rispettivamente a:

- 1) **rafforzare lo Stato di diritto**, anche mediante una più stretta valutazione dell'attuazione delle riforme e nuove missioni consultive in tutti i paesi;
- 2) promuovere la cooperazione nella **sicurezza e la migrazione**, in particolare nella lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo e l'estremismo violento nonché nella sicurezza delle frontiere e nella gestione della migrazione;
- 3) **sostenere lo sviluppo socioeconomico**, promuovendo la concessione di garanzie per attrarre investimenti privati, sostenere *start up* e PMI, agevolare gli scambi commerciali ed una maggiore assistenza finanziaria a sostegno del settore sociale, in particolare per l'istruzione e la sanità;
- 4) promuovere la **connettività nel settore dei trasporti e dell'energia** tra la regione dei Balcani e l'UE;
- 5) varare un'Agenda **digitale per i Balcani occidentali** volta ad abbassare i costi di *roaming*, sostenere la diffusione della banda larga nella regione e promuovere i profili digitali nell'amministrazione, gli appalti e la sanità;
- 6) promuovere la **riconciliazione e le relazioni di buon vicinato**, attraverso il sostegno alla giustizia di transizione ed una maggiore cooperazione nei settori dell'istruzione, della cultura, della gioventù e dello sport.

### **Il Vertice tra l'UE e i Balcani occidentali del 17 e 18 maggio 2018**

Il **17 maggio 2018** si è svolto a **Sofia** il **vertice tra l'UE e i Balcani occidentali**.

Il vertice ha **cadenza biennale** e il prossimo si dovrebbe svolgere nel corso della Presidenza croata del Consiglio dell'UE nel primo semestre del 2020.

A conclusione del vertice è stata adottata **una [dichiarazione](#) nella quale si:**

- ribadisce **l'impegno dell'UE** a favore della **prospettiva europea per l'intera regione** (la dichiarazione non fa però espresso riferimento ad una futura adesione dei Paesi dei Balcani occidentali all'UE, come invece nella dichiarazione adottata in occasione del Consiglio europeo di Salonicco del 2003) ed a mantenere l'impegno a favore dello **Stato di diritto nella regione**;

- prevedono **iniziative volte a rafforzare la connettività** tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali in termini di **infrastrutture di trasporto, connettività digitale, sicurezza energetica, contesto imprenditoriale, opportunità per giovani**;
- afferma l'impegno a collaborare più strettamente per **affrontare sfide comuni**, come la **sicurezza, la migrazione, gli sviluppi geopolitici** e le relazioni di buon vicinato. In particolare, la dichiarazione invita a sviluppare ulteriormente la cooperazione per: arginare i **flussi migratori irregolari**; nella **lotta al terrorismo e all'estremismo e nella prevenzione della radicalizzazione**; nel **contrasto alla disinformazione** e alle **minacce ibride**.

Per sostenere l'attuazione della **dichiarazione di Sofia**, la Commissione europea ha contestualmente **annunciato un nuovo pacchetto di misure** intese a potenziare la connettività nella regione e con l'UE e in particolare:

- un **finanziamento per 190 milioni** di euro per 11 progetti di trasporto a elevata priorità (strade, ferrovie, porti), che dovrebbero consentire di attivare fino a 1 miliardo di euro di prestiti provenienti dalle istituzioni finanziarie internazionali. Fra questi progetti si annoverano le prime due sezioni dell'"Autostrada della pace" (Niš-Priština-Durrës) e l'"Autostrada blu" lungo la costa adriatica;
- finanziamento di **30 milioni di euro** per promuovere lo sviluppo di una **Agenda digitale per i Balcani occidentali** e in particolare per **diffondere la banda larga nella regione**;
- l'impegno dell'UE a sostenere la **transizione energetica**, promuovendo le fonti di energia rinnovabile, compreso **l'uso sostenibile dell'energia idroelettrica**;
- il **raddoppio del finanziamento del programma Erasmus+** per la regione dei **Balcani** e il varo di un progetto pilota per la mobilità nell'istruzione e formazione professionale.

### **Il processo di Berlino**

Il **Processo di Berlino** è una iniziativa di cooperazione di **natura intergovernativa**, voluta dalla Germania e inaugurata con il Vertice tenutosi a Berlino il 28 agosto 2014.

Partecipano a tale iniziativa **7 Stati membri dell'UE** (Austria, Croazia, Francia, Germania, **Italia**, Slovenia e da ultimo anche il Regno Unito) e i **6 paesi dei Balcani occidentali** (Albania, Bosnia Erzegovina, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia).

In occasione del **Vertice di Berlino nel 2014** è stata concordata l'**agenda della connettività**, volta a migliorare i collegamenti tra i Balcani occidentali

e l'UE, puntando su progetti prioritari volti a stimolare gli investimenti e a promuovere crescita e occupazione, ma anche sull'adozione di standard tecnici e misure regolamentari, in tema di allineamento e semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere, riforme ferroviarie, sicurezza stradale e manutenzione, accesso di terzi al mercato dei trasporti.

Uno dei primi risultati del Processo di Berlino è stato rappresentato **dall'estensione della TEN-T** (rete transeuropea dei trasporti) anche **alla regione dei Balcani occidentali**, concordata ad aprile 2015.

Obiettivo generale della TEN-T è quello di stabilire un'**unica rete transeuropea multimodale per integrare trasporto terrestre, marittimo e aereo**, consentendo a merci e persone di circolare rapidamente e facilmente tra gli Stati membri. Al suo **finanziamento** sono destinati, per il periodo 2014-2020, oltre **26 miliardi di euro** nell'ambito del [meccanismo per collegare l'Europa](#) (CEF). Il CEF è stato recentemente utilizzato anche a favore di progetti nei Balcani occidentali, con un contributo iniziale di **11,4 milioni di euro**.

In occasione dell'ultimo **vertice del processo di Berlino, che si è svolto a Poznań (Polonia), il 4 e 5 luglio 2019** l'UE ha confermato l'impegno dell'UE a rafforzare la cooperazione con la regione attraverso una serie di misure concrete incentrate su cinque settori fondamentali: **trasporti ed energia, tecnologie digitali, economia, sicurezza**.

Per quanto riguarda i settori dei **trasporti e dell'energia**, la **Commissione europea ha presentato**: un nuovo **pacchetto connettività** del valore di 180 milioni di euro nell'ambito del *Western Balkans Investment Framework WBIF* (v. *supra*); un progetto per migliorare la **sicurezza stradale** e le operazioni ai posti di frontiera nella regione, con un finanziamento di **15 milioni di euro** e un piano d'azione per attuare una **strategia ferroviaria regionale** per promuovere la connettività all'interno della regione e con l'UE.

In merito alle azioni volte a promuovere la **digitalizzazione** nella regione il Vertice ha sottolineato l'importanza **dell'entrata in vigore il 1° luglio 2019** dell'**accordo di roaming regionale** e la Commissione europea ha annunciato **nuovi finanziamenti per 1,65 milioni di euro** a favore di tre progetti per sostenere lo sviluppo di una rete nazionale a banda larga e migliorare la connettività digitale in Albania, Montenegro e Macedonia del Nord.

Nell'ambito di **sviluppo socioeconomico**, nel corso del Vertice la Commissione europea ha firmato, unitamente alle istituzioni finanziarie internazionali, le lettere di intenti per rafforzare lo [strumento per lo sviluppo e l'innovazione delle imprese nei Balcani occidentali](#) grazie a un finanziamento aggiuntivo di 20 milioni di euro; indicato il sostegno allo sviluppo di uno **spazio economico regionale** ed ha accolto con favore l'approvazione dell'**accordo sul riconoscimento reciproco delle qualifiche accademiche**. In occasione del Vertice di Poznan è stata anche approvata una [dichiarazione per l'integrazione socioeconomica dei rom](#).

Negli ambiti di **clima e ambiente**, il Vertice ha approvato la [dichiarazione congiunta](#) sulla "**transizione verso un'energia pulita nei Balcani occidentali**",

firmata il 21 febbraio 2019. La Commissione europea ha, inoltre, indicato il proprio supporto per l'elaborazione di un'**Agenda verde per i Balcani occidentali**.

Nell'ambito della **cooperazione nel settore della sicurezza**, nel corso del Vertice si sono esaminati i progressi compiuti grazie alla cooperazione tra i Balcani occidentali e l'UE nell'affrontare le **sfide comuni in materia di sicurezza, quali la lotta contro terrorismo, radicalizzazione, attacchi informatici, minacce ibride, criminalità organizzata e traffico di armi da fuoco** ed è stato **discusso il legame tra corruzione e sicurezza**, in merito al quale i rappresentanti dei Balcani occidentali hanno ribadito il loro impegno a combattere la corruzione.

### ***Precedenti vertici del processo di Berlino***

Nel corso del **secondo vertice** del Processo di Berlino - svoltosi a **Vienna nell'agosto 2015** - sono stati **approvati 10 progetti infrastrutturali per energia (4) e trasporti (6) per 615 milioni di euro**, di cui un terzo da fondi europei di pre-adesione (IPA II), e il resto tramite il *Western Balkans Investment Framework* [WBIF](#) (iniziativa congiunta di Commissione, Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, Banca europea per la ricostruzione e sviluppo e Banca per gli investimenti e governi dei paesi dei Balcani occidentali volta a coordinare sovvenzioni e prestiti)

Tra i vari progetti volti a creare un mercato unico per l'energia nei Balcani, anche il tratto tra Albania e Macedonia del **gasdotto TAP**, diretto in Puglia. In occasione del **vertice di Parigi nel luglio 2016**, è stato annunciato lo **stanziamento di ulteriori 146 milioni di euro** a favore di **progetti per la connettività** nella regione dei Balcani occidentali.

Nell'ambito del **vertice di Trieste**, svoltosi il 12 luglio 2017 sotto **Presidenza Italiana**, è stato raggiunto un **accordo per lanciare altri 7 progetti di connettività**, per i quali è previsto un **investimento totale di oltre 500 milioni di euro**, di cui **194 milioni sotto forma di fondi UE** per il co-finanziamento.

Si ricorda che **dal 2015 ad oggi il finanziamento per la connettività** ha superato il tetto di **1,4 miliardi di euro** per un totale di **20 progetti di investimento**.

In occasione del vertice di Trieste è stato firmato il Trattato per l'**istituzione della Comunità dei trasporti da parte dell'Unione europea e dei paesi dei Balcani Occidentali** che ha l'obiettivo di contribuire alla creazione di una rete di trasporti integrata tra gli stessi partner dei Balcani Occidentali e tra la regione e la UE.

In tema di **energia** è stato deciso di promuovere il **collegamento tra il Mercato regionale dell'energia elettrica dei Balcani Occidentali ed il Mercato interno dell'energia elettrica della UE**.

Nel corso del vertice di Trieste è stato, inoltre, approvato un [piano d'azione per lo sviluppo di uno spazio economico regionale](#) articolato in quattro dimensioni: **commercio; investimenti; mobilità; dimensione digitale**.

Particolare rilievo, nel corso del Vertice, è stato attribuito alla **lotta contro il terrorismo, l'estremismo, la radicalizzazione e il crimine organizzato**, nonché alle misure per **prevenire la migrazione irregolare**.

I principali risultati del **vertice** del processo di Berlino che si è svolto a **Londra il 9 e 10 luglio 2018** sono stati la firma di un accordo sulla sede della **Comunità dei trasporti dell'Europa sudorientale a Belgrado** e l'impegno ad istituire, **a partire dal 2019, nuovi strumenti economici e finanziari** per sostenere la crescita e la stabilità economica dell'area.

#### **La Strategia adriatico-ionica**

La **Strategia adriatico-ionica**, approvata dal Consiglio europeo di ottobre 2014 (durante il semestre di Presidenza italiana dell'UE), è rivolta ad **otto Paesi – di cui quattro Stati membri** (Croazia, Grecia, **Italia** e Slovenia) e **quattro Paesi dei Balcani occidentali**, che non fanno ancora parte dell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia)

La Strategia ha l'obiettivo di promuovere una **crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva**; a tal fine, la Strategia intende migliorare l'attrattiva della regione, la sua competitività e connettività, preservando al tempo stesso l'ambiente e tutelando gli ecosistemi costieri e marini.

La Commissione europea ha individuato **quattro obiettivi primari**:

- **crescita blu**: l'obiettivo di questo pilastro, coordinato da Grecia e Montenegro, è favorire una **crescita innovativa**, in particolare nei settori della **pesca** e dell'**acquacoltura**;
- **collegare la regione**: l'obiettivo di questo pilastro, coordinato da **Italia** e Serbia, è migliorare la **connettività dei trasporti e dell'energia** nella regione e con il resto dell'Europa;
- **qualità ambientale**: l'obiettivo di questo pilastro, coordinato da Slovenia e Bosnia-Erzegovina, è **ridurre l'inquinamento del mare e dell'aria**, arrestando la **perdita di biodiversità** e la degradazione degli ecosistemi;
- **turismo sostenibile**: l'obiettivo di questo pilastro, coordinato da Croazia e Albania, è sviluppare appieno il potenziale della regione in termini di turismo, favorendo la **diversificazione dei prodotti e dei servizi** turistici.

#### **Priorità del Governo Italiano per il 2019**

Nella [Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019](#), trasmessa dal Governo al Parlamento il 24 dicembre 2018, viene sottolineato in primo luogo come il Governo intenda confermare il proprio tradizionale sostegno ai negoziati di adesione in corso e all'assistenza pre-

adesione, e assicurare un attivo contributo all'attività dell'Unione europea a favore della trasformazione politica, economica e sociale del **Balcini occidentali**.

Più nello specifico:

- proseguirà l'opera di sostegno al percorso europeo di **Serbia e Kosovo** e alla progressiva normalizzazione delle loro relazioni bilaterali, incoraggiando Belgrado e Pristina a realizzare i necessari progressi nel quadro degli accordi raggiunti nell'estate del 2015;
- si continuerà a incoraggiare l'**Albania** affinché prosegua con determinazione nel cammino di integrazione europea. Nel caso la Commissione sia in grado di certificare il raggiungimento di risultati significativi nei settori della riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, della lotta alla corruzione e al crimine organizzato e della tutela dei diritti fondamentali, **l'Italia solleciterà l'apertura dei negoziati di adesione entro la fine dell'attuale legislatura europea**;
- si continuerà ad appoggiare il negoziato di adesione con il **Montenegro**, che costituisce un esempio positivo per l'intera regione, e si profonderà il massimo impegno per il rilancio del processo di integrazione europea della **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**, anche alla luce del recente accordo con la Grecia sulla denominazione del Paese;
- si sosterranno attivamente le autorità della **Bosnia-Erzegovina** a mettere in atto le riforme richieste da parte europea, nella prospettiva di un rilancio della candidatura del Paese, bloccata dal febbraio del 2016.

## **WORKSHOP II: LOTTARE CONTRO LE MINACCE IBRIDE: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E DEGLI STRUMENTI DELL'UE**

Con il termine "minacce ibride" si fa riferimento a **una serie di attività che spesso combinano metodi convenzionali e che possono essere realizzate in modo coordinato da soggetti statali e non statali pur senza oltrepassare la soglia di guerra formalmente dichiarata**. Il loro obiettivo non consiste esclusivamente nel provocare danni diretti e nello sfruttare le vulnerabilità, ma anche nel destabilizzare le società e creare ambiguità per ostacolare il processo decisionale.

### **Il Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride**

Il 6 aprile 2016 la Commissione europea e l'Alta Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato una comunicazione congiunta intitolata "**Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride: la risposta dell'Unione europea**" ([JOIN \(2016\) 18](#)).

La risposta complessiva che l'UE dichiara di voler dare alle minacce ibride si articola in quattro aree e in ventidue azioni.

Le quattro aree individuate sono:

- **Miglioramento della consapevolezza situazionale;**
- **Rafforzamento della resilienza**, in particolare per quanto riguarda i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia, i sistemi finanziari e le infrastrutture di sicurezza regionali;
- **Rafforzamento delle capacità degli Stati membri e dell'Unione di prevenire le crisi e reagire a esse in modo coordinato;**
- **Rafforzamento della cooperazione con la NATO** per garantire la complementarità delle misure.

Queste, invece, le ventidue azioni identificate nel Quadro congiunto:

1. Invito agli Stati membri a procedere a uno **studio sui rischi ibridi** per individuare le vulnerabilità principali delle strutture e delle reti nazionali e paneuropee;
2. Creazione di una **cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride**;
3. Aggiornamento e coordinamento delle **capacità per la formulazione di comunicazioni strategiche proattive**;
4. Istituzione di un **centro di eccellenza per la "lotta contro le minacce ibride"**;
5. Individuazione di **strumenti comuni, compresi indicatori, per migliorare la protezione e la resilienza** delle infrastrutture critiche a fronte delle minacce ibride;
6. **Diversificazione delle fonti di energia** e promozione di norme di sicurezza e protezione per le infrastrutture nucleari;
7. **Monitoraggio delle minacce emergenti nel settore dei trasporti**;

8. **Incremento della resilienza delle infrastrutture spaziali** contro le minacce ibride;
9. Definizione di progetti relativi alle possibilità di **adattamento delle capacità di difesa** specificamente contro le minacce ibride verso uno o più Stati membri;
10. Accrescimento della **conoscenza delle minacce ibride e della resilienza** nell'ambito degli esistenti meccanismi di preparazione e coordinamento, in particolare del comitato per la sicurezza sanitaria;
11. Costituzione e pieno utilizzo di una **rete fra i 28 CSIRT nazionali (Computer Security and Incident Response Teams) e la CERT-UE (squadra di pronto intervento informatico dell'UE)**;
12. Lavoro congiunto con l'industria nel contesto di un **partenariato pubblico-privato sulla cibersicurezza**, per sviluppare tecnologie volte a proteggere maggiormente gli utenti e le infrastrutture dagli aspetti informatici delle minacce ibride;
13. Definizione di orientamenti destinati ai detentori di risorse della rete intelligente per migliorare la cibersicurezza dei loro impianti;
14. Promozione di piattaforme e reti di scambio di informazioni sulle minacce;
15. Promozione della lotta alle minacce ibride relative agli attacchi informatici nel settore dei trasporti;
16. Sfruttamento dell'attuazione del Piano d'azione UE contro il finanziamento del terrorismo anche al fine di contribuire alla lotta contro le minacce ibride;
17. Rafforzamento delle **procedure di eliminazione dei contenuti illegali da Internet**;
18. Avvio di uno studio sui **rischi ibridi nelle regioni del Vicinato**, rafforzamento delle capacità dei partner e della loro resilienza alle minacce ibride, anche attraverso l'eventuale avvio di missioni PSDC;
19. Definizione di un protocollo operativo comune ed esercizi regolari per migliorare la **capacità decisionale strategica in risposta alle minacce ibride**;
20. Esame dell'**applicabilità dell'art. 222 del TFUE (cd. "clausola di solidarietà") e dell'art. 42, par. 7 del TUE (obbligo di prestare assistenza in caso di aggressione armata ad altro Stato membro) in caso di attacchi ibridi gravi e di vasta portata**;
21. Coordinamento delle capacità di azione militare nella lotta contro le minacce ibride nell'ambito della PSDC, ad opera dell'Alto Rappresentante;
22. **Rafforzamento della cooperazione e del coordinamento con la NATO.**



La Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno poi presentato, il 5 luglio 2016, un **protocollo (EU-Playbook)** che individua le modalità operative che l'Unione intende attivare in caso di minacce ibride. Il protocollo, in attuazione dell'azione 19 del Quadro congiunto, indica le procedure che verranno seguite a livello dell'UE, dalla fase iniziale di identificazione della minaccia a quella finale di un eventuale attacco, volte a garantire un migliore coordinamento delle azioni di contrasto alle minacce ibride tra i vari livelli decisionali, operativi e tecnici e con partner esterni, in primis la NATO.

### **L'attuazione del Quadro congiunto**

Il 19 luglio 2017 la Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno presentato la **prima relazione sullo stato di attuazione del Quadro congiunto** per contrastare le minacce ibride ([JOIN \(2017\) 30](#)).

La relazione indicava, in particolare, la necessità di non perdere lo slancio a fronte delle minacce ibride attuali, in costante evoluzione, e sottolineava come **la responsabilità principale della lotta contro le minacce ibride attinenti alla sicurezza nazionale e al mantenimento dell'ordine pubblico spetti agli Stati membri**, che venivano pertanto invitati a realizzare al più presto studi sui rischi ibridi per individuare le principali vulnerabilità. Sottolineava altresì come l'UE avrebbe continuato la sua azione volta a rafforzare la resilienza, in particolare sviluppando indicatori per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche a fronte delle minacce ibride. La relazione ricordava altresì che **il nuovo Fondo europeo per la difesa potrà cofinanziare priorità in termini di capacità per rafforzare la resilienza alle minacce ibride** e rilevava come, in attuazione del Quadro congiunto, fossero stati costituiti all'interno del SEAE, alla fine del 2016, la **Cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride**, e nell'aprile del 2017, a Helsinki, il **Centro europeo per la lotta contro le minacce ibride**, con l'obiettivo di incoraggiare il dialogo a livello strategico, di condurre ricerche e analisi ed di svolgere attività di formazione ed esercitazioni per migliorare le capacità di contrasto alle minacce ibride.

La **seconda Relazione sull'attuazione del Quadro congiunto** è stata presentata il 13 giugno 2018 ([JOIN \(2018\) 14](#)).

Attraverso un esame dettagliato dello stato di attuazione delle 22 azioni individuate nel Quadro congiunto, la Commissione e l'Alta Rappresentante hanno offerto una valutazione estremamente positiva dell'evoluzione della lotta dell'UE contro le minacce ibride.

Hanno sottolineato, in particolare, come siano stati conseguiti progressi considerevoli in tutte e quattro le aree di azione prioritarie.

Più nel dettaglio:

- Per quanto concerne il miglioramento della conoscenza situazionale, vengono evidenziati la **collaborazione crescente tra le autorità degli**

**Stati membri e la cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride; il pieno riconoscimento della disinformazione come minaccia ibrida** (tra l'altro, attraverso la comunicazione della Commissione "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo", [COM \(2018\) 326](#)); l'intesa attività della **Task Force East StratCom** nella regione del partenariato orientale e in Russia; l'istituzione nel 2017 di **altre due Task Force rispettivamente per i Balcani occidentali e per il vicinato meridionale**; la piena operatività del Centro europeo di eccellenza per la lotta alle minacce ibride;

- In termini di organizzazione della risposta dell'UE e di rafforzamento della resilienza, la relazione si sofferma su una serie di documenti e azioni che vertono in particolare sulla **sicurezza dell'approvvigionamento energetico** (con l'adozione, tra l'altro, di una Tabella di marcia per la gestione dell'energia sostenibile nel settore della difesa e della sicurezza); sullo spazio offerto dai nuovi programmi dell'UE da finanziare nel quadro del QFP 2021-27 per quanto concerne la resilienza dei sistemi spaziali e l'adattamento delle capacità di difesa; sul **partenariato pubblico-privato sulla cibernsicurezza** firmato dalla Commissione con l'Organizzazione europea sulla cibernsicurezza (ECSSO); sul piano d'azione per le tecnologie finanziarie della Commissione, che affronta gli ostacoli che potrebbero limitare la condivisione di informazioni sulle minacce informatiche tra operatori dei mercati finanziari; sulle iniziative in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo e di lotta contro la radicalizzazione e la diffusione di contenuti illegali su Internet;
- Per quanto attiene alla prevenzione e alla risposta alle crisi, **il protocollo operativo comune è stato istituito con un documento di lavoro congiunto del giugno 2016 e messo alla prova nel 2017** in uno scenario ibrido nel corso di una serie di esercitazioni parallele e coordinate con la NATO, mentre nel luglio 2017 è stato completato il parere sul **contributo militare dell'UE alla lotta contro le minacce ibride nell'ambito della PSDC**;
- Quanto infine alla cooperazione UE-NATO, oltre alle citate esercitazioni congiunte nel quadro di "PACE17" la relazione si sofferma sul seminario UE-NATO sulla resilienza, del settembre 2017, e sul progetto "Mobilità militare", avviato nel 2018 e volto a facilitare gli spostamenti di materiale e personale militare, con la possibilità di integrare all'interno del suo raggio di azione anche le minacce ibride.

Contestualmente alla seconda Relazione sul Quadro congiunto, la Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno presentato una Comunicazione congiunta dal titolo "**Rafforzamento della resilienza e potenziamento delle capacità di affrontare minacce ibride**" ([JOIN](#)

(2018) 16), nella quale vengono individuate una serie di ulteriori misure, ulteriori e coerenti rispetto a quanto già previsto dal Quadro congiunto, e così sintetizzabili:

- In tema di consapevolezza situazionale, l'Alta Rappresentante intende **ampliare la cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride** con competenze specialistiche per le minacce CBRN (chimiche, biologiche, radiologiche, nucleari), il controspionaggio e l'analisi delle minacce informatiche, mentre la Commissione, in collaborazione con l'Alta Rappresentante, porterà a termine i lavori sugli **indicatori di vulnerabilità** per consentire agli Stati membri di valutare meglio il potenziale delle minacce ibride nei diversi ambiti;
- Per quanto riguarda le **azioni rafforzate nei confronti delle minacce CBRN**, l'UE dovrebbe esaminare misure intese ad assicurare il rispetto delle regole e delle norme internazionali che combattono l'uso delle armi chimiche, anche attraverso un eventuale regime di sanzioni, e la Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri per redigere un elenco di sostanze chimiche che rappresentano una specifica minaccia, instaurare un dialogo con soggetti privati della catena di approvvigionamento ai fini di una collaborazione volta ad affrontare le minacce in evoluzione rappresentate dalle sostanze chimiche che possono essere utilizzate come precursori e accelerare il riesame degli scenari di minaccia e l'analisi dei metodi di rilevamento esistenti;
- Quanto alla comunicazione strategica e alla coerenza nella diffusione delle informazioni, **il SEAE e la Commissione collaboreranno nell'ambito delle rispettive competenze "al fine di instaurare una cooperazione più strutturata in materia di comunicazioni strategiche per far fronte al problema della disinformazione originata all'interno e all'esterno dell'UE e a scoraggiare la produzione di disinformazione ostile e le interferenze ibride da parte di governi stranieri"**, oltre a fornire ulteriori strumenti e risorse alle tre task force StratCom;
- Nei settori del potenziamento della resilienza e della dissuasione nel settore della cibersicurezza, Commissione e Alta Rappresentante collaboreranno strettamente con gli Stati membri per far progredire le attività relative agli aspetti informatici dei meccanismi di gestione delle crisi e risposta alle stesse a livello dell'UE, e viene annunciata la costituzione di una **piattaforma dedicata di formazione e di istruzione, che contribuirà a coordinare le opportunità di formazione sulla difesa informatica offerte dagli Stati membri**, mentre saranno cercate altresì sinergie con iniziative analoghe della NATO;

- Quanto alla resilienza alle attività di intelligence ostili, infine, il SEAE e la Commissione attueranno misure pratiche migliorate per sostenere e sviluppare la capacità dell'UE di interagire con gli Stati membri per contrastare le attività di intelligence ostili dirette specificamente alle istituzioni, anche tramite la già evidenziata integrazione della cellula per l'analisi delle minacce ibride con competenze in materia di controspionaggio, "per fornire analisi approfondite e note informative".

## **WORKSHOP III: TENDENZE POLITICHE E DINAMICHE GEOPOLITICHE IN MEDIO ORIENTE**

### **Un quadro generale dell'area**

L'area geografica che include le regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente continua a essere caratterizzata da un contesto di generale instabilità, con la presenza di innumerevoli focolai di crisi i cui effetti si riverberano sui paesi confinanti e, in taluni casi, anche sul piano regionale.

La guerra civile in **Siria** continua a rappresentare la situazione di maggiore gravità, soprattutto dal punto di vista umanitario, a causa dell'escalation militare condotta dalle forze fedeli al regime di Bashar al-Assad nella **provincia nord-occidentale di Idlib**, di fatto ultima roccaforte dell'opposizione armata. Sostenuta da raid aerei russi e dalla partecipazione di milizie filo-iraniane, l'azione di Assad è con ogni probabilità finalizzata anche a diminuire la pressione sul regime causata dalla crisi economico-energetica che sta fortemente penalizzando la vita nei territori sotto il suo controllo.

Particolarmente rilevante, dal punto di vista degli equilibri geo-politici internazionali, è il sostanziale **fallimento delle misure previste dall'accordo di Sochi** siglato tra Turchia e Russia nel settembre 2018, con specifico riferimento alla creazione di una zona di *de-escalation*.

Dopo la Siria, la **Libia** è certamente l'altro teatro principale di crisi regionale, specie a seguito della decisione del generale Khalifa Haftar, uomo di punta del parlamento di Tobruk, di lanciare **un'offensiva militare per conquistare la capitale Tripoli, controllata dalle milizie fedeli al Governo di Accordo Nazionale, guidato da Fayez al-Serraj e sostenuto dalle Nazioni Unite**.

Mentre il processo di dialogo portato avanti finora dall'ONU appare di fatto compromesso, anche a causa delle divisioni in seno alla comunità internazionale, il coinvolgimento di vari paesi a favore dell'una o dell'altra parte è chiaro indice di un più ampio intreccio di rivalità a livello regionale.

Per quanto concerne la **Penisola arabica**, sul piano della politica estera emerge soprattutto la crescente **tensione tra Iran e Stati Uniti** (cfr. *infra*), che coinvolge, oltre all'Arabia Saudita, principale rivale di Teheran nella regione, anche l'Iraq, in cui USA e Iran mantengono risorse e interessi strategici particolarmente rilevanti. Consapevole della propria posizione di mezzo e alle prese con un difficile processo di ricostruzione interna, Baghdad sta tentando di tenersi fuori dallo scontro, grazie a una politica estera di mediazione che mira a stabilire rapporti amichevoli con tutti i propri vicini. Dal canto suo, **l'Iran sta attraversando una fase molto delicata in cui l'equilibrio tra la stabilità interna e la capacità di resistere alle misure sanzionatorie sempre più severe adottate dagli Stati Uniti appare precario**. Come già evidenziato altrove (cfr. *infra*), la strategia americana di "massima pressione" sta altresì inficiando l'implementazione dell'accordo sul

nucleare anche per i paesi europei che lo hanno sottoscritto, alimentando tensioni nei rapporti transatlantici, oltre a indurre l'Iran a un "riorientamento" della propria politica estera verso una maggiore cooperazione con potenze quali Cina e India, a chiaro detrimento degli interessi statunitensi.

Per quanto riguarda l'**Arabia Saudita**, le diverse iniziative riformatrici promosse dal principe Mohammad bin Salman mirano a favorire un processo di modernizzazione guidato e "dall'alto" che non comprometta la centralità e il potere della monarchia, e sono state accompagnate da una serie di "mosse" di politica estera che intendono fare del Paese una parte attiva all'interno delle dinamiche sempre più globalizzate della regione.

Sulla sponda sud del Mediterraneo l'**Algeria** - dopo la Libia - rappresenta il dossier più dibattuto. Dopo la rinuncia di Bouteflika a correre per un quinto mandato alle elezioni presidenziali, previste ad aprile, si è registrato un vero e proprio "stallo istituzionale". **Inizialmente rinviate a luglio, le elezioni sono state ulteriormente posposte - con il ritiro dei due candidati - per il permanere di una fortissima opposizione di piazza**, che punta a una svolta democratica e alla fine del regime, e si è dichiarata insoddisfatta del tentativo, a opera delle forze armate - da sempre garanti della stabilità interna -, di guidare un ricambio progressivo della classe dirigente.

In **Egitto** si registra invece un approccio maggiormente attivista in politica estera e in particolare in Libia - dove il Cairo si è schierato a sostegno di Haftar - e nella Striscia di Gaza. Internamente, il capo di Stato al-Sisi ha rafforzato ulteriormente la propria posizione di potere **vincendo un contestato referendum costituzionale che gli consente di rimanere in carica fino al 2030** e che, secondo molti osservatori, segna la fine di qualunque eredità legata alla Primavera araba e il rischio che si apra una nuova stagione di restaurazione autoritaria.

In **Israele**, infine, la vittoria alle elezioni di aprile 2018 ha permesso al premier uscente, Benjamin Netanyahu, di divenire il leader israeliano più longevo al governo del paese. Da un punto di vista internazionale, invece, incassato il sostegno degli Stati Uniti e in attesa che si perfezioni il piano di pace dell'amministrazione Trump per il Medio Oriente, l'attenzione del governo israeliano è concentrata in larga misura sulle evoluzioni in Iran, con particolare riferimento all'accordo sul nucleare.

### **Le ultime prese di posizione dell'Unione europea**

Sulla Siria, la **Dichiarazione** adottata in occasione del Vertice tra la UE e la Lega degli Stati arabi, del 25 febbraio 2019, ha sottolineato come ogni soluzione sostenibile richieda "una transizione politica in linea con il comunicato di Ginevra del 2012 e la risoluzione ONU 2254."

Nel successivo mese di marzo, la **Terza Conferenza dei donatori di Bruxelles** ha rinnovato e rafforzato il sostegno politico, umanitario e finanziario della comunità internazionale al popolo siriano, dei paesi

confinanti e delle comunità maggiormente colpite dal conflitto. Gli stanziamenti annunciati saranno di 7 miliardi di dollari per il 2019 e di 2,4 miliardi per il 2020, cui andranno ad aggiungersi 21 miliardi di dollari in prestiti a fondo perduto da parte delle istituzioni finanziarie internazionali.

Lo scorso 24 luglio, infine, il portavoce del SEAE ha rilasciato una dichiarazione concernente l'ulteriore deterioramento della situazione a Idlib, nella quale, riferendosi all'**attacco armato del 22 luglio in un mercato di Mara'at al-Numan**, ha rilevato come esso rientri in uno schema più ampio di aggressioni alla popolazione e alle infrastrutture civili, inclusi ospedali e strutture sanitarie, operato dal regime e dai suoi alleati.

Rilevato come gli attacchi indiscriminati e la distruzione di infrastrutture civili non possono essere giustificati in nessuna circostanza, e ribadito che "tutte le parti coinvolte nel conflitto sono tenute a rispettare e proteggere il diritto internazionale e l'accesso umanitario alle popolazioni in stato di necessità", la dichiarazione esprime l'auspicio che le autorità siriane e i garanti del Processo di Astana garantiscano l'immediata protezione della popolazione civile.

Per quanto concerne la Libia, il Consiglio Affari esteri del 13 maggio 2019 ha adottato una **Dichiarazione** nella quale:

- Sottolinea come l'attacco militare dell'LNA (forze del generale Haftar) su Tripoli e la successiva escalation all'interno della capitale e intorno a essa costituiscano "una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e minino ulteriormente la stabilità della Libia", oltre ad aggravare il rischio di una maggiore minaccia terroristica nel Paese;
- Ribadisce il suo impegno a favore della sovranità, dell'indipendenza, dell'integrità territoriale e dell'unità nazionale della Libia;
- Invita tutte le parti ad attuare immediatamente il cessate il fuoco e a dialogare con le Nazioni Unite per garantire la piena e completa cessazione delle ostilità;
- Ricorda che non esiste una soluzione militare alla crisi in Libia ed esorta tutte le parti a impegnarsi nuovamente nel **dialogo politico facilitato dalle Nazioni Unite** e ad adoperarsi a favore di una soluzione politica globale alla crisi in Libia, come convenuto a Parigi nel maggio 2018, a Palermo nel novembre 2018 e ad Abu Dhabi nel febbraio 2019, per aprire la strada allo svolgimento di elezioni nazionali;
- Ribadisce il proprio sostegno ai lavori del Rappresentante speciale del Segretario generale e alla missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL).

Sempre per quanto riguarda gli ultimi eventi in Libia, l'Alta Rappresentante Mogherini ha rilasciato una [Dichiarazione](#) lo scorso 5

luglio, con riferimento all'**attacco al Centro di detenzione di Tajoura**, che ha provocato la morte di decine di rifugiati e migranti, incluse donne e bambini.

L'UE "chiede un'immediata *de-escalation* e la fine dei combattimenti, e invita con urgenza le parti in causa a esimersi dall'uso sistematico dell'incitamento alla violenza e a tornare immediatamente all'interno del processo di mediazione guidato dalle Nazioni Unite". Ribadisce come non possa esserci alcuna soluzione militare alla crisi libica e **chiede a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di rispettare a pieno il loro impegno volto a sostenere la pace e la stabilità in Libia, a evitare spedizioni di armi nell'area, a salvaguardare le risorse petrolifere del Paese e a proteggere le relative infrastrutture.**

L'Iran è stato oggetto di un ampio dibattito in occasione dell'ultimo Consiglio Affari esteri, dello scorso 15 luglio. Le discussioni hanno preso le mosse dagli ultimi sviluppi nella regione e dai **passi compiuti da Teheran per ridurre l'implementazione di alcuni aspetti dell'accordo sul nucleare (JCPoA).**

I Ministri degli esteri hanno ribadito come l'Unione si rammarichi "per la decisione degli Stati Uniti di imporre nuove sanzioni all'Iran a seguito del loro ritiro dal JCPoA. Hanno preso atto degli sforzi da parte dell'Unione volti a rendere possibile la prosecuzione dei rapporti commerciali con l'Iran, anche per mezzo dello **strumento INSTEX**, che è ora pienamente operativo" (e che ha lo scopo di attutire l'impatto delle sanzioni e proteggere gli scambi commerciali legittimi). Hanno altresì invitato con forza l'Iran a tornare sui suoi passi e hanno riaffermato che l'impegno dell'UE a supporto dell'Accordo sul nucleare dipende dal pieno rispetto dello stesso da parte dell'Iran: rispetto che dev'essere verificato e assicurato nel quadro dell'Accordo stesso e del suo impianto normativo.

Su **Israele** merita di essere segnalata una dichiarazione del Portavoce SEAE, del 6 agosto, nella quale, con riferimento agli insediamenti di oltre 2.000 unità abitative in Cisgiordania, l'UE ribadisce come la politica di insediamento nei territori occupati "è illegale ai sensi del diritto internazionale ed erode la praticabilità della soluzione dei due Stati e le prospettive di una pace durevole".



## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Workshop 1.

#### Political Developments in the Western Balkans

Over 15 years after the Thessaloniki Conference, where the prospect of the Western Balkan countries joining the European Union (EU) was first formally recognised in 2003, the accession process remains a key theme in the politics of the region. Despite individual steps forward, such as the membership of Croatia in 2008, overall progress remains uncertain, and confidence in the EU's commitment to the membership perspective has also waned. Meanwhile, other concerns have risen on the political agenda, some of which can be traced back to the unresolved issues remaining after the conflicts of the 1990s. Three trends in particular stand out that are relevant to the EU's role in the Balkans: the future of enlargement, democratisation and regional stability.

The EU's new strategy for the Western Balkans, launched in February 2018, was widely considered as an effort to kick-start the enlargement process. Its aim was to present a credible enlargement perspective, supported financially by the EU, where progress on fulfilling EU criteria would be rewarded with concrete steps towards accession. Yet the decision of the European Council in June 2018 not to open membership negotiations with Albania and North Macedonia despite their progress in meeting EU criteria prompted doubts as to whether the EU will be able to keep its commitment in the face of opposition from individual member states. It has also been argued that the EU's own procedure for monitoring progress on membership criteria may yield inappropriate incentives.

Overall the countries are at various stages on their way towards the EU. Formal negotiations have only been started with Serbia and Montenegro, often perceived as the frontrunners. Their Country Reports for 2019, however, suggest a trend of stalling progress, especially with regard to democratic institutions. Albania and North Macedonia have made the biggest advances in the recent years and the European Commission has again recommended that the European Council open negotiations in its meeting in June. Meanwhile, Bosnia-Herzegovina and Kosovo<sup>1</sup> remain potential candidate countries but, due to what the EC describes as deep-seated structural problems, are considered to be a long way from achieving candidate status.

---

<sup>1</sup> Throughout the paper, this designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Democratisation presents one of the challenges on the road ahead. Concerns have been raised especially with regard to Serbia, where the president Aleksandar Vučić is taking an increasingly stringent hold of political institutions and the media. Large anti-government demonstrations have been taking place in the country since December 2018, and Freedom House downgraded Serbia's status to "partially free" in 2019. Meanwhile, Montenegro has been ruled by the same president and party since the disintegration of Yugoslavia, and shows little sign of democratic reform. So far, however, the European Commission has refrained from taking a strong stand on the undemocratic tendencies in the two countries.

In Bosnia-Herzegovina, democratisation has stalled in particular due to the inefficiency of the administration, caused by the constitutional division of the country into three entities along ethnic lines. Kosovo is experiencing similar issues with a weak institutional set-up and a political context that EU reporting describes as "highly polarised". Deficiencies in governance and lack of representation have further aggravated problems such as unemployment and corruption, both of which are major causes of dissatisfaction. In Bosnia-Herzegovina in particular, this has also resulted in protests. North Macedonia, on the other hand, presents an example of relatively fast reform in democracy and rule of law, following a change of government in 2017.

The situation also remains ambiguous with regard to regional stability. Serbia and Kosovo have not been able to normalise their relations even through a dialogue between Belgrade and Pristina, facilitated by the EU, which aims for a "comprehensive and legally binding agreement" between the countries. The process was stirred up further in 2018 as the presidents of both Serbia and Kosovo suggested a land swap as a potentially acceptable solution to accompany an agreement. The proposition alarmed some analysts, who argue that any re-drawing of borders in the Balkans would have region-wide ramifications especially in Bosnia-Herzegovina and North Macedonia. However, the idea was at least implicitly welcomed by the EU and the United States as a possible way out of the current deadlock. The situation remains tense, however, as it is unlikely that the proposal would be approved in the parliaments of either country.

In Bosnia-Herzegovina, the hard-line nationalist president Milorad Dodik of the Serbian-dominated Republika Srpska has reinforced his rhetoric calling for secession and integration into Serbia. While the initiative has not gained the support of Serbia, it feeds instability in a country where the constitutional division also contributes to uneasy relations between the three entities. North Macedonia provides a brighter example as it has managed to negotiate a deal in its decades-long name dispute with Greece. However, similarly decisive steps may prove to be more elusive with regard to addressing the underlying tension caused by an ethnic divide between Macedonians and Albanians in the country, although the new government has already made some efforts on this issue as well.

It may be too early to assess the results of the EU's efforts to reinforce its engagement in the Western Balkans. It is clear, however, that if the EU aims to have a constructive role in the region in the future, it will need to have active relations with the regional countries. Increasingly, the Western Balkans has also become interesting to other major actors - particularly Russia, China, Turkey and the Arab Emirates - who have provided finance and diplomatic support to individual countries. This influence may not always coincide with the interests of the EU.

**Points of discussion:**

- How can the EU present a credible enlargement perspective to the Western Balkan countries while also ensuring continued progress on goals such as democratisation?
- What kind of a role should the EU have in fostering regional stability and dialogue?



## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Workshop 2

#### Countering Hybrid Threats: Assessing the EU's Policies and Instruments

Europe has been increasingly exposed to hybrid threats that comprise hostile actions designed to destabilize a region or a state. To counter these and other threats, and foster the security and resilience of the EU, its member states and also neighbours, the EU has aimed to build up policies and instruments in the field of security and defence, cybersecurity, energy and strategic communications.

The EU's recent focus and action in countering hybrid threats is largely related to Russian aggressive behaviour and its illegal annexation of the Crimea in 2014. Methods used by Russia sounded an alarm in many European capitals, and led to fears that similar tactics could be employed elsewhere. In addition, the wave of ISIS inspired jihadist terrorist attacks on European soil has highlighted the use of social media and other types of networks to radicalize people, as well as to direct terrorist operations. Moreover, cyber-attacks have disrupted European critical infrastructure, and information campaigns have been detected in relation to elections, for instance.

Hybrid threats refer to the notion of unconventional threats that fall under the threshold of the use of military force. While there are a number of alternative concepts such as irregular warfare, non-linear combat and grey zone conflict, the EU has agreed upon a working definition of hybrid threats. Hybrid threats combine conventional and unconventional, military and non-military activities that can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific political objectives.

Hybrid campaigns are multidimensional, and designed to be hard to detect. One of their key goals is to create confusion and hinder effective decision-making and response.

Detecting and countering hybrid threats and building resilience remains predominantly the EU member states' responsibility. The EU's role is to provide support for member states and complement their actions. Given the broad and undefined nature of hybrid threats, the EU however has many assets and notable strengths as it operates across several policy domains.

The 2016 *Joint Framework on Countering Hybrid Threats – a European Response* outlines 22 actions ranging from improving information fusion and situational awareness, to protecting critical infrastructure, cybersecurity, building resilient societies and stepping up cooperation with NATO.

Importantly, the EU has also aimed to adapt to the changing security landscape. In 2018, it reinforced the focus on strategic communications and situational awareness, chemical, biological, radiological and nuclear threats, resilience and cybersecurity as well as counter intelligence.

On cybersecurity, a directive on the security of networks and information systems has been adopted and fully committed to by all member states by May 2018 and the EU Agency for Cybersecurity has been established. Cooperation and synergies between several EU organisations have been strengthened in order to develop expertise, operational and technical support under rubric of cyber defence. Sector specific preparedness has been increased in transport (including aviation), energy and financial sectors, for instance.

Importantly, in May 2019, the EU Council established a framework which allows the EU to impose targeted restrictive measures (i.e. sanctions) to deter and respond to cyberattacks which constitute an external threat to the EU or its member states.

The EU has also rapidly built capabilities to tackle disinformation from external and internal sources. The *Action Plan against Disinformation* was endorsed by the European Council in 2018 and it provides a road map to enhance cooperation between EU institutions and services, as well as with national authorities, industries and civil society. The aim is to detect, analyse and expose disinformation, and the implementation of the plan was tied to securing free and fair elections to the European Parliament in May 2019.

In a related move, the Strategic Communications Division of the European External Action Service, its three task forces and Hybrid Fusion Cell have been strengthened. In addition, a Rapid Alert System has been established to facilitate data sharing, enable common situational awareness, and forge common responses and resource efficacy.

There also seems to be an increasing awareness of the need to prepare for hybrid threats at the EU's external borders within the general EU aim of securing its borders. Hybrid threats at the border are tied to flows of migrants, goods and waste, weapons, information and crime, which could endanger the functioning of the Schengen Area. Countering hybrid threats at the border requires a readiness to detect and respond to various kind of scenarios on the part of border guards and law enforcement officials. This has constituted a part in actions to strengthen the Frontex.

Outside EU structures, yet in close cooperation with the EU and NATO the Helsinki based European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats has been set up. To date it has 21 members (EU members and NATO allies), and it provides support in key areas such as training and exercises. Currently the Centre is working together with the European Defence Agency (EDA) with a view to contribute to the EU capability development with a focus on harbour protection, mini drones, CBRN related threats as well as countering improvised explosive devices.

In light of these and other developments, the EU has evidently emerged as a more credible actor in countering hybrid threats and building resilience. Fully implementing past decisions as well as assessing the need for new policies and instruments is continuously needed as the security environment keeps changing.

**Points of discussion:**

- What are the most urgent new initiatives needed to build up capabilities to counter hybrid threats and build resilience?
- How the EU can further forge adequate and shared situational awareness enabling swift decision-making and response to hybrid operations?

**Further reading:**

- Daniel Fiott and Roderick Parkes (2019) *Protecting Europe: The EU's response to hybrid threats*. Chaillot Paper 151, Paris: EUISS.  
[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_151.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_151.pdf)





## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Session III

#### Restoring Transatlantic Unity in Global Affairs

The transatlantic relationship has been integral to the development and preservation of the international rules-based order. In recent years, especially after the election of President Donald J. Trump on his “America First” platform, the relationship has become fraught with tension. Over the last 2.5 years, the Trump administration has made it clear that it views the world in terms of sovereign states locked in “strategic competition”. As laid out in the National Security Strategy (NSS; 2017) and the National Defense Strategy (NDS; 2018), the US pledges to contend economically, and even militarily, with great-power rivals China and Russia. At the same time, it also envisages competitive relationships with “like-minded states”, particularly in the domain of trade.

In line with this approach, the Trump administration has taken a combative stance towards multilateralism. The US has, for instance, held up nominations of judges to the WTO Appellate Body and withdrawn from the UN Human Rights Council and UNESCO. In June 2017, the US announced it was leaving the Paris Agreement on Climate Change, opening up a fissure between Washington and its European partners. President Trump and other US officials have also been markedly critical of the European Union, deriding it for neglecting the interests of member states. In May 2018, the US precipitated further transatlantic tensions by withdrawing from the Iran nuclear agreement (Joint Comprehensive Plan of Action; JCPOA). The EU has tried to combat the extraterritoriality of US sanctions in order to persuade Iran to remain in compliance with the agreement. However, a recent announcement by Tehran that it would halt compliance with certain provisions, coupled with increasing US pressure, has placed the future of the agreement in jeopardy.

In the realm of trade, the US imposed tariffs on European steel and aluminium imports on national security grounds in March 2018. The EU responded with retaliatory tariffs, also targeting other American products like whiskey, tobacco and motorcycles. In July 2018, President Trump and European Commission President Jean-Claude Juncker agreed on a Joint Statement to ease trade tensions. In line with the document, the European Council adopted negotiating directives for EU-US trade talks in April 2019. These cover two potential agreements, one on industrial goods and another on conformity assessment. However, President Trump has recently reiterated the prospect of levying tariffs on the European automobile industry, placing some doubt over the future of the trade talks.

The Trump administration has also placed substantial tariffs on Chinese imports to pressure Beijing into a broad bilateral trade agreement. The deal would serve to decrease the US-China trade deficit, but also curb some Chinese practices that both the US and EU consider unfair. These include, for example, forced technology transfer, state subsidies and barriers to entry into Chinese markets. As part of its pressure campaign, the Trump administration has criticised EU countries for participation in Chinese-funded infrastructure projects, including the development of 5G networks by Chinese telecom giant Huawei. The Union and its member states will thus face difficult choices in the future as they try to navigate the US-China trade standoff.

In addition, the US has insisted that European partners should shun Russian energy ventures like the Nordstream II pipeline on security grounds. Investigations into links between Donald Trump's team and Russian operatives during the 2016 election campaign have also spurred the US Congress to wrest control of Russia sanctions policy away from the White House. Sanctioning Russia for the annexation of the Crimea, aggression in Ukraine and meddling in US elections enjoys considerable support on Capitol Hill, but tying the hands of the executive might also make future transatlantic coordination on the use of coercive economic measures more complicated.

In security and defence, President Trump has repeatedly criticised America's European allies for inequitable burden sharing, pressing them to increase defence spending to the 2 per cent of GDP level agreed to at the 2014 NATO Summit in Wales. At the same time, however, the US has signalled continued commitment to European defence through the European Deterrence Initiative (EDI) and enhanced Forward Presence (eFP) in Poland and the Baltics. Yet, the American attitude towards the EU's recent push for building more autonomous defence capabilities remains lukewarm. The US fears that initiatives like Permanent Structured Cooperation on security and defence (PESCO) and the European Defence Fund (EDF) will produce a duplication of resources, distract from building capacity within NATO, and place US defence contractors in a disadvantageous position. European officials have repeatedly tried to make the case that such concerns are unfounded.

Despite all the above challenges, maintaining and reinvigorating the transatlantic bond remains a vital task at a time when more, not less, cooperation across the Atlantic is required to solve pressing problems ranging from climate change to security challenges in the EU's neighbourhood. Given that the current administration might not be an enthusiastic partner in multilateral projects, the EU and its member states need to bide their time and look for common ground with the US on specific issues in a pragmatic manner. Initiatives such as the trilateral EU-US-Japan talks on trade, and the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE) serve as templates for potentially fruitful future collaboration. That said, it is important that the EU remains united and is not afraid to remind the US of the virtues of multilateralism and of strengthening a rules-based international order.

**Points of discussion:**

- What are potential areas of transatlantic cooperation and confluence in the near future?
- What kinds of strategies should the European Union and its member states adopt when dealing with the United States in the short, medium, and long term?



## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Workshop 3.

#### Political Trends and Geopolitical Dynamics in the Middle East

##### The European Union and its 'Southern Neighbourhood'

The relationship between the EU and the MENA region, in particular with the geographical vicinity of the SEM (Southern and Eastern Mediterranean) countries has long been framed in geopolitical terms, as 'partnership' and 'neighbourhood'. The assessment of related policies ranges from total failure to more positive evaluations. In any case, a cleavage appears due to the formulation of ideal and lofty foreign policy goals on the one hand, and a policy practice oriented by other considerations, such as migration, resource access and jihadism, on the other. In other words, the most prominent challenge for the EU in SEM countries remains to bring its hard (either non-negotiable or partially negotiable) interests in line with the idealistic outward projection of its own integration and cooperation model, or otherwise to rationalise and reframe the existing constraints.

Furthermore, the bureaucratic and partially technocratic thrust of European unification has yet to translate into a distinct foreign policy orientation. Currently, a multitude of instruments and institutional actors are involved in the EU's 'external action', ranging from the European Commission and the EP (cf. Resolution of 27 March 2019 'Post-Arab Spring') via DGs to the relatively novel EEAS headed by the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. The CFSP itself is elaborated by the Member States (MS) in the PSC and the EU MC, whereas the CSDP, financed by MS, organises civilian missions and military operations under the leadership of the PSC. The instrumental and policy mix in the 'Southern neighbourhood' of the EU is further complicated by the existence of a separate institution, the UfM (Union for the Mediterranean), operating mainly on a project-oriented level, and viewed differently by MS.

Even though individual SEM countries (in particular Israel) complained about being subsumed under a single mould, the rhetoric of a uniform region (the 'Mediterranean') was upheld, despite increasing differentiation in practical matters, such as the amount of funds made available (e.g. via the ENI), the negotiations of DCFTAs or the choice of potential accession candidates (with Turkey as the regional exception).

The Global Strategy of 2016 introduced a novel approach to MENA as well by decreasing the 'levels of ambition', as did the ENP review of 2015, concerning the potential reformative and transformative impact of the EU in its dealings with the entrenched autocratic regimes. 'Resilience' emerged as a new metaphor for regime continuity, i.e. the acknowledgement of an authoritarian status quo, marked by varying levels of repression, and often militarized politics.

## **MENA: situation, dynamics, trends**

In addition to perennial structural problems in the socio-economic domain (demographic development and youth bulges, endemic corruption, resource curse, inability to or slow speed of reform) leading to high levels of (youth) unemployment, inadequate redistribution and brain drain/migration push, the political field proper continues to operate via non-participatory governance in a highly opaque manner, with top-down decision making processes facilitated by patronage networks and co-optation tactics. Following the 2011 uprisings (“Arab spring”) most regimes have proven particularly resilient in the face of demands for political reform, resulting in a single, exceptional, open-ended democratic experiment in Tunisia. Despite claims to the contrary, the public mood is still only taken into account or manipulated in an opportunistic manner by political players, or entirely ignored as the Algerian and Sudanese examples currently indicate.

The hallmark of the post-Arab Spring, though, is the rise of intra-regional competition, driven mostly by emerging Gulf actors (KSA, UAE). This competition for intra-regional hegemony has not only torn apart the GCC, with Qatar pilloried by its detractors, but expresses a quasi-ideological divide concerning political Islam. Furthermore, Saudi Arabia has espoused an aggressive posture toward Iran. The region is thus dotted with perennial Western Sahara (below the radar) and “ME” conflict (“PP” in stalemate), and several new violent conflicts in Libya, Sinai, Syria, and Yemen. Flourishing on the destruction of state structures (by military intervention of external actors or by domestic actors capturing the state) a new variant of jihadism, Daesh (IS), appeared at the intersection of ideology, political grievance, personal frustration and, sometimes, nihilistic appeal. The demographic evolution across the region also intensifies resource stress, both on water and hydrocarbons.

The European Union exerts a strong pull factor for many of the under- or unemployed workforce in MENA. However, vice versa, its model of pluralistic democracy, wide-ranging social liberties (including religious choice) and economic redistribution (welfare state) is considered a red line for most of the authoritarian regimes, seeing it as a risk to their regime stability/survival strategy and their oligarchic control of stakes.

### **Points of discussion:**

- How can the EU’s migration management address this setting (push-pull mix)?
- How can the EU safeguard its drive for peaceful, negotiated denuclearisation of the region (Iran)?
- Should the EU consider a new ENP review due to increased conflict levels and weak statehood in SEM?

## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Session IV

#### Quo Vadis EU defence: A Force for Peace or a Military Power?

The EU's policies within the broad field of security and defence have been affected by novel political developments. These are partly external to the EU and linked to the deterioration of the Unions' security environment. But internal developments such as tightening defence budgets and the willingness to consolidate the defence industrial base in Europe (EDTIB) have also provided security and defence cooperation with a new dynamism.

There are at least three main dimensions in the on-going deepening security and defence policies. The first is the broadened foci of security and defence, which in the form of CSDP used to be mainly linked to external crisis management. During the past few years the Union's needs have been defined in a broader manner, which was reflected in the EU's Global Strategy for Foreign and Security Policy (EUGS), endorsed in June 2016. The EUGS defined *the protection of Europe* as one of the key goals of the EU's security and defence policy. This strategic shift from a global responsibility and need to prevent and manage crises external to Europe has affected the Union's various policies in the field by putting the Union's territory, borders and citizenry at the centre of its security policy. This trend is reflected in the strengthened political emphasis on TEU art 42.7, the mutual defence clause, in political debates. Moreover, discussions revolving around the EU's strategic autonomy or even about a common European army, are further examples of a broadened focus of security and defence.

The second new dimension deals with procurement issues and common capabilities taking a key position on the defence agenda. This implies an effort to use existing EU competences and mechanisms to strengthen the defence industrial base by supporting procurement cooperation and common projects and hence, decrease duplication and overlap in the planning and production of defence equipment. A European defence fund has been established to finance common research and development projects with a sum of 525 million euros during 2019-20. Later on the fund is supposed to reach a 13 billion euros in the Union's multiannual financial framework of 2021-27.

It is in this framework the Member States have also decided to coordinate their capability needs better, and to reach this goal the EUGS called for the *gradual synchronisation and mutual adaptation of national defence planning cycles and capability development practices*. This led in May 2017 to the establishment of a Coordinated Annual Review on Defence (CARD). A trial run of the CARD 'Review' started in the autumn of 2017, leading to a first CARD report in November 2018. A first full CARD-cycle will run in 2019-2020. The EDA-run CARD exercise is basically

a gap analysis of the Member States' current capabilities, procurement plans and the priorities identified in the Capability Development Plan (CDP).

The launching of PESCO, Permanent Structural Cooperation, forms another important effort to enhance capability cooperation. This permanent framework for defence cooperation allows willing and able member states to jointly develop defence capabilities, invest in shared projects, and enhance the operational readiness and contribution of their armed forces. Thus far 34 PESCO projects have been established with varying participation among the 25 Member States taking part in PESCO. In May the Council made its first annual review of whether the participating Member States meet the more binding commitments included in PESCO.

Finally, the broadened security and defence cooperation agenda has also affected the institutional set-up and involved the Commission as a key actor due to its mandate in general economic and industrial policies. This has contributed to security and defence policy developing towards a normalised field of EU policies interlinked with adjacent areas of external and internal policies. The following questions, however, need to be addressed in order to assess the future direction of security and defence cooperation:

**Points of discussion:**

- What are the main current dividing lines among Member States on security and defence cooperation and how can they be overcome?
- How can the negative consequences of Brexit for security and defence cooperation be minimized?
- How could the EU further enhance the implementation of the treaty-based possibilities in security and defence cooperation?



## CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference 4-6 September 2019, Helsinki

### Background Paper: Session V

#### Climate Change and Security

In 2018, after a summer characterized by heatwaves in the entire Northern Hemisphere, the IPCC published its Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels. The report received wide global publicity. Its message was clear: if we overshoot 1.5 °C of warming, the impacts of climate change will quickly scale up and become more and more destructive.

In response, many leaders have called for more ambitious climate policies and quick operationalisation of the Paris Agreement. Secretary General of the United Nations (UN) António Guterres stated that “this report by the world’s leading climate scientists is an ear-splitting wake-up call to the world”, while the EU’s commissioners for Energy and Climate Action noted in a joint statement “saving our planet Earth should be our number one mission”. Discussion on climate change impacts and security concerns has also become more vibrant. In Finland, for example, President Sauli Niinistö recently framed climate change as “a fundamental question of peace and security”.

Academic scholarship on the relationship between climate change and security has typically focused on investigating causalities of climate induced conflicts, and their linkages to questions of water and food supply. Other notable topics have been climate impacts on critical infrastructure and national security. Analysing and forecasting broad societal and international changes is even more challenging than analysing physical changes in the atmosphere. However, there is now a growing field of study that addresses climate change and security in a multidisciplinary way.

As a quintessentially transboundary issue, climate security has also entered the agenda of global governance. The UN Security Council has held both formal and informal discussions on the topic, emphasizing the role of climate change and natural resources in conflicts. This acknowledgement has been regarded as an important signal of political approval for the linkage of climate change and security concerns. Other UN agencies have begun to integrate environmental security into their practical work. The UN Development Programme’s human security approach has an environmental component. It notes the security dimension and its interconnections with other aspects of sustainable development. Meanwhile, the UN Environment Programme has created a unit for conflicts and disasters, and has developed some concrete practices, such as post-conflict environmental assessments and early-warning systems.

The EU has been a frontrunner in recognizing the security implications of climate change. For example, already the European Security Strategy of 2003 mentions climate change. A report in 2008 by the High Representative and the European Commission explicitly identified climate change as a 'threat multiplier' for security and stability across the globe. The Global Strategy of 2016 frequently refers to climate change and stresses that it 'exacerbate[s] potential conflict' due to desertification and land degradation, as well as its impact on water and food security.

Currently, the EU is rolling up its sleeves and beginning to develop actual policies on the ground. As noted in the Global Strategy, the EU should assist partner countries in terms of climate action, for example through the development of renewable energy and technological transfers, as well as climate change mitigation and adaptation. The latest Council Conclusions on Climate Diplomacy 2018 indicate that the EU is now convinced of the need to address and mitigate security risks posed by climate change.

**Points of discussion:**

- How can the EU's foreign policy, diplomacy and outreach address the security risks posed by climate change?
- What kind of a multilateral response to the security implications of climate change is achievable and desirable? How can the current challenges to multilateralism be addressed as a whole?