



Servizio Affari internazionali



Servizio Rapporti internazionali

**Conferenza interparlamentare per la
Politica estera e di sicurezza comune (PESC)
e la Politica comune di sicurezza e difesa
(PSDC) - Riga, 4-6 marzo 2015**

Documentazione per le delegazioni italiane presso
le Assemblee internazionali

55

marzo 2015

XVII LEGISLATURA

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** della **Camera dei deputati**

(06 6760.2145 - cdrue@camera.it) e dall'**UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA** del **Senato della Repubblica** (06 6706.2891 - affeuropei@senato.it).

I dossier dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Sessione I.

Stato di avanzamento della Politica europea di vicinato 1

Sessione II.

Politica europea di sicurezza e difesa comune e NATO - migliore
cooperazione in vista delle nuove sfide alla sicurezza 5

Sessione III.

Priorità e compiti della Politica estera e di sicurezza dell'UE 13

Gruppo di lavoro 1.

In direzione del vertice di Riga: ridefinizione del Partenariato orientale 17

Gruppo di lavoro 2.

La risposta dell'Unione europea all'instabilità e alle minacce nella
regione a sud del Mediterraneo e nel Vicino Oriente 21

Gruppo di lavoro 3. Gli strumenti dell'UE per la gestione delle crisi 29

Gruppo di lavoro 4. Sfide e soluzioni per il dispiegamento dei Gruppi tattici
dell'Unione europea nel quadro giuridico in vigore 35

Nota sul Regolamento della Conferenza PESC/PSDC 39

ALLEGATO

SESSIONE I

STATO DI AVANZAMENTO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

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

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

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

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

A tal fine, la Commissione europea sta lavorando a un **Libro verde dal titolo "Verso una nuova Politica europea di vicinato"**, con l'obiettivo di sintetizzare le lezioni che

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

possono essere tratte da un'esperienza ormai più che decennale e di sviluppare alcune possibili risposte innovative, da discutere con i partner chiave e con gli *stakeholders*. Il Libro verde lancerà una procedura di consultazione da chiudere entro giugno, e

costituirà la base di un'ulteriore comunicazione, prevista per l'autunno, nella quale verranno tracciate le nuove linee della PEV.

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

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

Altri temi sui quali, con ogni probabilità, il Libro verde si soffermerà, sono:

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

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

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

Commissione dovrebbe pertanto avviare una riflessione sulle modalità per rendere le strutture della PEV più collaborative, in modo da sottolineare adeguatamente il ruolo di impulso e di scelta dei partner e da coinvolgere tutti gli attori all'interno delle rispettive società; per accelerare e rendere così più visibili al pubblico i benefici derivanti dalla PEV; per orientare i flussi di finanziamenti in una logica di investimenti - piuttosto che di doni -, così da rendere più chiaro il ruolo attivo dei paesi partner; per coinvolgere con maggiore efficacia gli Stati membri nella progettazione e implementazione delle politiche di vicinato.

SESSIONE II

POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE E NATO – MIGLIORE COOPERAZIONE IN VISTA DELLE NUOVE SFIDE ALLA SICUREZZA

Prospettive della PSDC

Il Consiglio dell'UE del 18 novembre 2014 ha adottato delle **conclusioni sulle prospettive della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PSDC)**, in vista del **Consiglio europeo di giugno 2015**, che verrà dedicato ai temi della difesa. In particolare:

- ribadisce **l'invito all'Alto rappresentante a valutare l'impatto dei cambiamenti** a livello globale e a **riferire al Consiglio nel corso del 2015** sulle sfide e opportunità che ne derivano per l'Unione, sulla scorta di consultazioni con gli Stati membri;
- invita l'Alto rappresentante e la Commissione a presentare, in vista del Consiglio europeo di giugno 2015, una **proposta di approccio strategico** che dovrebbe tenere conto del ruolo e delle competenze degli Stati membri e proporre un coordinamento e meccanismi di finanziamento adeguati, in base a valutazioni congiunte delle necessità e analisi dei rischi;
- ribadisce la necessità di mettere **l'UE e i suoi Stati membri nelle condizioni di assumere crescenti responsabilità** per agire come garanti della **sicurezza, a livello internazionale** e in particolare nei **paesi vicini**;
- sottolinea l'importanza di **collaborare con i partner**, in particolare ONU, NATO, OSCE e Unione Africana, nonché con i partner strategici e altri paesi partner del suo vicinato;
- ribadisce la necessità di **aumentare l'efficacia della PSDC**, avvalendosi di una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva, che contribuisca anche a creare occupazione, crescita e innovazione e possa rafforzare l'autonomia strategica dell'Europa. A tal fine, è necessaria una **cooperazione e un coordinamento sistematici all'interno dell'UE e fra Stati membri** – anche attraverso **spese sufficienti per il settore della sicurezza e della difesa** - e un **uso coerente ed efficace degli strumenti** e delle politiche dell'UE;
- ha **adottato il quadro strategico UE in materia di cyberdifesa**;
- ha **adottato un quadro strategico per la cooperazione sistematica e a lungo termine in materia di difesa**, messo a punto in piena coerenza con i processi di pianificazione esistenti della NATO;
- in vista della **preparazione del Consiglio europeo di giugno 2015** il Consiglio sottolinea in particolare:
 - lo sviluppo di un **piano d'azione** per l'attuazione dell'**approccio globale dell'UE** entro la fine del primo trimestre 2015;

- la predisposizione di un **piano d'azione** intersettoriale da concordarsi entro la fine del 2014 per l'**attuazione della strategia per la sicurezza marittima** adottata nel giugno 2014;
 - lo sviluppo del **sostegno concreto della PSDC alla gestione delle frontiere nella regione sahelo-sahariana**;
 - il rafforzamento dei legami tra sicurezza interna e esterna, in particolare per mezzo di un approccio maggiormente strutturato alla cooperazione tra le missioni e operazioni PSDC e gli attori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, segnatamente le agenzie dell'UE (EUROPOL, FRONTEX e CEPOL) e con INTERPOL, nonché il rafforzamento dei legami con la Forza di gendarmeria europea;
 - le riflessioni in corso che esaminano tutte le **potenzialità d'uso dell'articolo 44 TUE** (*che prevede la possibilità che il Consiglio possa affidare la realizzazione di una **missioni in ambito PSDC ad un gruppo di Stati membri** che lo desiderino e che dispongano della capacità necessarie*);
 - il **valore aggiunto del centro operativo dell'UE**, ora attivo, in linea con il suo mandato riveduto, nonché i nuovi mandati del centro satellitare dell'UE e dell'Accademia europea per la sicurezza e la difesa;
 - la necessità di proseguire urgentemente i lavori relativi all'**istituzione di un Centro servizi condivisi**
- sottolineando l'importanza della **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB), il Consiglio accoglie con favore le misure dell'AED e della Commissione intese a: i) **migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento**, attraverso lo sviluppo da parte della Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, l'alto rappresentante e l'AED, di una tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell'approvvigionamento a livello di UE; ii) **sostenere le piccole e medie imprese del settore della sicurezza e della difesa**, tra l'altro riguardo all'accesso ai programmi di finanziamento dell'UE e ai mercati transfrontalieri, anche tramite l'istituzione di un gruppo consultivo; iii) migliorare l'efficacia in termini di costi e l'efficienza del **mercato europeo della sicurezza e della difesa** e iv) sostenere la **base tecnologica e industriale europea**, anche per rafforzarne la competitività nel mercato globale.

Il Consiglio dell'UE si è impegnato ad adottare nel mese di **maggio 2015** ulteriori **conclusioni sulla PSDC** per consentire al **Consiglio europeo** di fare il punto sui progressi e fornire, nel **giugno del 2015**, **ulteriori orientamenti**. A tal fine il Consiglio ha **invitato la Commissione, l'alto rappresentante e l'AED a riferire in merito ai progressi** e a fornire i rispettivi contributi particolareggiati **entro aprile 2015**.

Indicazioni della Conferenza interparlamentare PESC/PSDC di Roma (6 e 7 novembre 2014)

L'ultima Conferenza interparlamentare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che si è svolta a Roma il 6 e 7 novembre 2014 - nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE – per quanto riguarda le prospettive della PSDC ha:

- sollecitato l'Alto rappresentante a dare priorità nel suo mandato ad una efficace e piena **attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2013** in materia di difesa ed auspicato il conseguimento di **risultati concreti prima del prossimo Consiglio europeo** dedicato a questo tema nel giugno 2015;
- ribadito che una **riunione annuale del Consiglio europeo** volta a discutere questo tema, nonché **riunioni regolari di un Consiglio in formazione difesa**, potrebbero dare ulteriore impulso ai progressi in questo settore;
- chiesto che l'Alto Rappresentante, all'atto di predisporre la nuova Strategia di sicurezza europea (*v. supra*), includa una strategia sul dispiegamento dei **Battlegroups**.

I rapporti UE-NATO

Attualmente sono 22 i Paesi che fanno parte sia dell'Unione europea sia della NATO.

Sono membri NATO i seguenti Paesi: Albania, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Turchia, Ungheria.

Degli Stati membri dell'UE non aderiscono alla NATO la Svezia, la Finlandia, Malta, la Repubblica di Cipro, l'Austria e l'Irlanda.

Il **quadro giuridico** che regola la cooperazione tra l'Alleanza Atlantica e l'Unione europea è costituito dalle cosiddette **intese Berlin Plus**. Con tale termine si indica l'insieme degli accordi – conclusi nel marzo del **2003**, dopo oltre tre anni di complesse trattative definito come **partenariato strategico** tra la NATO e l'Unione Europea, vale a dire un processo di **cooperazione in divenire** di notevole valenza politica e strategica, ai fini del consolidamento della sicurezza a livello sia regionale sia globale.

Come affermato dalle Parti, la **relazione tra l'Unione europea e l'Alleanza atlantica** si fonda sui seguenti **principi**:

- partenariato;
- concertazione, dialogo, cooperazione e trasparenza effettivi;
- uguaglianza e rispetto dell'autonomia decisionale e degli interessi dell'Unione europea e della NATO;
- rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite;
- sviluppo coerente, trasparente che si rafforzi reciprocamente per quanto riguarda le esigenze in materia di capacità militari comuni.

Il **Trattato di Lisbona**, all'articolo 42, stabilisce che la **NATO è pienamente compatibile con la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**; non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri; rispetta

gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del Trattato del Nordatlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord.

Il personale delle due organizzazioni si incontra con cadenza regolare a livello di Segretario generale-Alto rappresentante, di Ministri degli esteri (due volte l'anno), di Rappresentanti permanenti nella formula Comitato politico e di sicurezza-Consiglio Nord Atlantico (almeno tre volte per semestre)¹, di comitati militari (due volte per semestre), di gruppi di lavoro. L'UE mantiene anche una cellula di collegamento permanente presso il quartier generale militare della Nato (Shape), mentre la Nato ha un ufficiale di contatto presso lo Stato maggiore UE.

In occasione del **Vertice dei Capi di Stato e di Governo** dei Paesi membri della NATO, svoltosi a **Lisbona nel novembre 2010**, gli alleati hanno manifestato la loro determinazione a **migliorare il partenariato UE-NATO** e hanno incoraggiato il Segretario generale a proseguire il lavoro in tal senso con l'Alto rappresentante, sulla base delle linee guida fornite dal **nuovo concetto strategico** approvato dal Vertice.

Secondo quanto fissato dallo stesso, **NATO e UE possono e dovrebbero giocare ruoli complementari e reciprocamente rafforzati nel sostegno alla pace e alla sicurezza internazionali**. Gli alleati sono determinati a dare il loro contributo per creare condizioni più favorevoli attraverso le quali:

- rafforzare il partenariato strategico con l'UE, nello spirito di apertura reciproca, trasparenza, complementarietà e rispetto per l'autonomia e l'integrità istituzionale di entrambe le organizzazioni;
- incrementare la cooperazione pratica nelle operazioni, durante l'intero spettro delle attività, dalla pianificazione coordinata al sostegno reciproco sul campo;
- ampliare le consultazioni politiche, includendo tutti i temi di comune preoccupazione, per condividere valutazioni e prospettive;
- cooperare maggiormente allo sviluppo delle capacità per minimizzare le duplicazioni e massimizzare l'efficacia delle spese sostenute.

Il Vertice di Chicago di maggio 2012 ha ribadito tali principi sottolineando che NATO e UE condividono valori e interessi strategici e che il pieno rafforzamento del partenariato strategico, come concordato dalle due organizzazioni, è particolarmente importante nell'attuale situazione di austerità.

In tale contesto il segretario generale della NATO partecipa in numerose occasioni a riunioni congiunte della Commissione affari esteri del Parlamento europeo con il sottocomitato sicurezza e difesa, nonché alle riunioni del Consiglio dei ministri della difesa e del Consiglio europeo.

Temi affrontati da NATO E UE

Lo spettro dei temi affrontati da NATO e UE si è considerevolmente ampliato negli ultimi due anni, particolarmente per quanto riguarda le questioni della sicurezza nei paesi confinanti con il territorio dell'UE. A partire dalla crisi in **Ucraina**, le due organizzazioni hanno avuto regolarmente scambi di vedute sulle rispettive decisioni, con particolare riguardo alla Russia, per assicurare che i messaggi e le azioni fossero

¹ Il Comitato politico e di sicurezza (Cps) è l'organo ausiliario dell'AR in materia di politica di sicurezza e difesa. Gli incontri tra Cps e Consiglio Nord Atlantico si tengono a livello di ambasciatori.

complementari. Consultazioni si sono tenute anche **sugli sviluppi nei Balcani occidentali, in Libia e in Medio Oriente.**

Nell'incontro che si è svolto il 3 dicembre 2014, il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, e il segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, hanno affrontato tra l'altro il tema della cooperazione di lungo termine tra le due organizzazioni, sulla base degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di dicembre 2013 e dal vertice NATO in Galles: sicurezza marittima, cybersicurezza e sviluppo capacità.

Cooperazione nelle missioni internazionali

NATO e UE hanno cooperato e cooperano in una serie di **missioni internazionali**. La prima è stata quella, conclusasi alla fine del 2003, svoltasi nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, cui hanno fatto seguito le missioni in Bosnia Erzegovina e in Kosovo. Successivamente, le due organizzazioni hanno cooperato nella missione in Afghanistan, nel Darfur (Sudan) e nel contrasto alla pirateria lungo le coste della Somalia.

Balcani

Nel luglio 2003 UE e NATO hanno concertato un approccio per i Balcani occidentali che delinea le aree di cooperazione ed enfatizza la visione comune e la determinazione di entrambe le organizzazioni a dare stabilità alla regione:

- *ex Repubblica jugoslava di Macedonia*. Il 31 marzo 2003 l'operazione a conduzione UE Concordia ha preso il posto della missione a guida NATO. Conclusa nel dicembre 2003, fu la prima operazione *Berlin plus* in cui i mezzi NATO furono resi disponibili all'UE;
- *Bosnia Erzegovina*. Sulla base dei risultati dell'operazione Concordia e facendo seguito alla missione di stabilizzazione a guida NATO (SFOR), nel dicembre 2004, l'UE ha dispiegato una nuova missione, denominata Althea. Le forze UE operano in base agli accordi *Berlin plus*, attingendo all'esperienza di pianificazione della NATO e a mezzi e capacità degli altri alleati;
- *Kosovo*. La NATO sta conducendo un'operazione di *peacekeeping* a partire dal 1999 (KFOR). Da parte sua, l'UE ha dispiegato a partire dal dicembre 2008 la missione EULEX, la più grande missione civile dell'UE nell'ambito della politica di sicurezza e difesa, per assistere le autorità kosovare nella costruzione dello Stato di diritto. EULEX e KFOR collaborano strettamente.

Afghanistan

La NATO e l'UE svolgono un ruolo chiave per cercare di portare pace e stabilità in Afghanistan. La forza di sicurezza internazionale a guida NATO ha l'ambizione di contribuire a creare un ambiente stabile e sicuro in cui il Governo afgano e gli altri attori internazionali possano costruire le istituzioni democratiche, estendere lo Stato di diritto e ricostruire il paese. La NATO ha accolto con soddisfazione il lancio della missione PSDC sullo Stato di diritto (EUPOL) nel giugno 2007. L'UE ha anche iniziato un programma di riforme del sistema giudiziario e sta aiutando a finanziare progetti civili nell'ambito delle Squadre di ricostruzione provinciale *Provincial Reconstruction Teams (PRTs)* a conduzione NATO.

Darfur

Sia la NATO sia l'UE hanno sostenuto la missione dell'Unione africana in Darfur, in particolare per quanto riguarda l'avvicendamento nei ponti aerei.

Pirateria

A partire dal settembre 2008 le forze navali UE e NATO sono dispiegate fianco e fianco lungo le coste somale per missioni anti pirateria.

Altre forme di cooperazione

Insieme alla conduzione di operazioni, lo sviluppo delle capacità è l'area in cui la cooperazione è essenziale e dove vi è un alto potenziale di crescita. **Il gruppo UE-NATO sulle capacità è stato istituito nel maggio 2003 per assicurare coerenza e reciproco rafforzamento degli sforzi di sviluppo delle capacità messi in campo dalle due organizzazioni.** Negli ultimi anni la NATO e l'UE hanno infatti lanciato ambiziosi programmi di sviluppo di nuove capacità², in termini sia di forze sia di equipaggiamento militare, per adattarsi ad un contesto internazionale mutevole e ad impegni in aree di crisi spesso lontane dal teatro euro-atlantico. Sia la NATO sia l'UE si sono concentrate in particolare sulla **creazione di forze di spedizione di rapido impiego**, in grado di affrontare un ampio ventaglio di compiti, nonché sullo sviluppo delle dotazioni necessarie a proteggersi dalle nuove minacce (come per es. la difesa da attacchi terroristici nucleari, biologici, chimici o radiologici) e a garantire il funzionamento delle forze di spedizione (tramite, per esempio, il trasporto aereo).

A tale proposito si ricordano in particolare i *Battlegroups* dell'UE, sviluppati nell'ambito dell'Obiettivo primario per il 2010, e la *NATO Response Force* nonché gli sforzi di entrambe le organizzazioni per migliorare la disponibilità di elicotteri per le operazioni.

NATO e UE sono inoltre impegnate a **combattere il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa**. Si scambiano informazioni sulle loro attività nel campo della protezione della popolazione civile contro attacchi chimici, biologici e radiologici. Le due organizzazioni cooperano nel settore dell'emergenza civile, pianificando scambi di informazioni sulle misure assunte in quest'area.

Documento di riflessione sul rafforzamento della collaborazione UE-NATO

Italia, Lituania, Polonia e Paesi Bassi, nell'ambito della discussione sul rafforzamento della **politica di sicurezza e difesa dell'UE** in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013 hanno presentato nel aprile del 2013 un **documento di riflessione sul rafforzamento della collaborazione UE-NATO**.

Nel documento di riflessione si proponeva in particolare di:

- . dare più regolarità ai contatti e al dialogo fra le due Organizzazioni, allargando lo spettro delle tematiche discusse;
- . rafforzare i meccanismi di cooperazione come l'UE-NATO Capability Group e istituire un comitato congiunto per la gestione delle crisi;
- . lavorare allo sviluppo di capacità militari condivise, ad esempio armonizzando l'European Capability Development Plan con il NATO Defence Planning Process.

2 Il *Prague Capabilities Commitment* (Pcc) della Nato e lo *European Capability Action Plan* (Ecap) dell'UE.

E' importante assicurare che nello sviluppo di capacità nelle due Organizzazioni si evitino duplicazioni;

- migliorare la reazione alle crisi e lo scambio di informazioni;
- ampliare l'interazione civile-militare nei teatri di crisi;
- estendere la cooperazione a nuovi settori, come la sicurezza energetica e le minacce cibernetiche.

La posizione delle istituzioni dell'UE

Nella [risoluzione del 19 febbraio 2009](#) il Parlamento europeo si è soffermato sul ruolo della NATO nell'architettura di sicurezza dell'UE sottolineando che l'UE e la NATO potrebbero **rafforzarsi vicendevolmente** «evitando gli antagonismi e sviluppando una cooperazione più solida nelle operazioni di gestione delle crisi, basata su una divisione pragmatica delle attività», per conseguire l'obiettivo comune di lungo termine della costruzione di un mondo più sicuro. Un **partenariato ancor più stretto** e un rafforzamento del potenziale di base dell'UE e della NATO sono quindi necessari, nel giudizio del Parlamento europeo, per affrontare i rischi legati alla sicurezza nel mondo moderno, quali il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il collasso di Stati, la criminalità organizzata, le minacce cibernetiche, il degrado ambientale e i connessi rischi di sicurezza.

Per permettere alle due organizzazioni di intervenire ed apportare un aiuto efficace nell'ambito delle attuali crisi, che richiedono una risposta civile e militare su molteplici fronti, il Parlamento europeo ritiene indispensabile «la creazione di **strutture di cooperazione a carattere permanente**, senza tuttavia pregiudicare la natura indipendente e autonoma di entrambe le organizzazioni e senza escludere la partecipazione di tutti i membri della NATO e di tutti gli Stati membri dell'UE che desiderino associarsi». Riconosce inoltre l'importanza vitale di un miglioramento delle sinergie fra i servizi di intelligence degli alleati NATO e dei partner dell'UE.

Il Parlamento europeo sostiene in particolare l'istituzione di un **quartiere generale operativo permanente dell'UE** sotto l'autorità dell'Alto rappresentante, che includa nel suo mandato la pianificazione e la condotta delle operazioni militari **PESD**. Inoltre, propone che, d'intesa con la NATO, ogni Stato membro dell'UE che è contemporaneamente membro dell'Alleanza tenga separate le forze impiegabili per le sole operazioni UE, «per evitare che il loro dislocamento possa essere bloccato dai membri della NATO che non sono Stati membri dell'UE».

Esortando l'UE e la NATO a evitare la duplicazione delle operazioni e promuovere la coerenza, il PE invita gli Stati membri a mettere in comune, condividere e sviluppare congiuntamente le **capacità militari**, «per evitare sprechi, realizzare economie di scala e rafforzare la base industriale e tecnologica nel settore della difesa». Ritiene inoltre che, insieme all'esigenza di utilizzare molto più efficacemente le risorse militari, un migliore e più efficiente **coordinamento degli investimenti nella difesa** da parte degli Stati membri dell'UE dettato da esigenze di sinergia «sia essenziale per gli interessi della sicurezza europea». In tale contesto, chiede anche un forte incremento della quota di costi comuni in ogni operazione militare NATO e UE, ma invita gli USA a mostrare maggiore disponibilità a consultare gli alleati europei su questioni attinenti alla pace e alla sicurezza.

L'argomento è stato ripreso in diverse successive risoluzioni, tra le quali la risoluzione sull'Attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune del [21 novembre 2013](#), la risoluzione sulle [Strutture militari dell'UE: situazione attuale e prospettive future](#) del 12 settembre 2013, nonché le **tre risoluzioni** che il Parlamento europeo ha approvato l'**11 maggio 2011**, rispettivamente [sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona](#); sulla [relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sui principali aspetti e le scelte basilari della politica estera e di sicurezza comune \(PESC\)](#) nel 2009; [sul ruolo dell'UE nelle organizzazioni multilaterali](#).

In più occasioni il Consiglio ha ricordato nelle sue conclusioni l'obiettivo di **rafforzare il partenariato strategico UE-NATO per la gestione delle crisi**. Il Consiglio ha inoltre accolto con favore gli sforzi dell'Alto rappresentante e del Segretario generale della NATO per progredire maggiormente in questo settore e in tale contesto ha incoraggiato gli sforzi volti a promuovere la trasparenza, la coerenza e l'inclusione tra l'UE e la NATO laddove opportuno.

Sull'argomento si è espresso il **Consiglio europeo del 16 settembre 2010** che ha invitato l'Alto rappresentante a sviluppare idee su come rafforzare ulteriormente la cooperazione UE-NATO nella gestione delle crisi, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e alle pertinenti relazioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in uno spirito di **reciproco rafforzamento e nel rispetto dell'autonomia decisionale**.

Sulla base del mandato del Consiglio europeo, nel 2011 l'AR ha trasmesso al Segretario generale della NATO alcune proposte concrete che – come riportato nella relazione annuale dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo per il 2013 – sono in corso di progressiva attuazione.

SESSIONE III

PRIORITÀ E COMPITI DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UE

Programma di lavoro della Commissione europea per il 2015

Nel [programma di lavoro della Commissione europea per il 2015](#), presentato al Parlamento europeo il **16 dicembre 2014**, per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza dell'UE si individuano, tra le altre, le seguenti priorità:

- sviluppare una più **sistematica proiezione esterna delle politiche interne**, al fine di rafforzare il ruolo dell'UE nella dimensione esterna;
- promuovere la **stabilità ai confini dell'Europa**, fornendo supporto ai paesi vicini per l'applicazione di riforme democratiche ed economiche, il rafforzamento dello stato di diritto, una migliore *governance* economica, la competitività, lo sviluppo di capacità istituzionali e una efficace amministrazione pubblica. A tal fine la Commissione europea presenterà a breve **proposte per la revisione della politica di vicinato (PEV)**; a tal fine, l'Alto rappresentante, sulla base di un processo di consultazione che sarà avviato in occasione della presentazione della relazione annuale sulla politica di vicinato, presenterà gli orientamenti politici per la **revisione della della PEV**¹;
- mantenere una prospettiva europea nell'ambito dei negoziati in corso per l'allargamento; i **paesi dei Balcani occidentali** devono mantenere una **prospettiva europea fermo restando che nei prossimi cinque anni non sono previsti altri allargamenti dell'Unione europea**;

Nell'ambito dei negoziati in corso, gli Stati che hanno visto riconosciuto lo *status* di paese candidato sono: Albania, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia oltre alla Turchia (che ha sospeso i negoziati nel 2013). I potenziali candidati sono: la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo.

- adattare politica dell'UE per la **cooperazione allo sviluppo** all'evolversi delle necessità dei paesi in via di sviluppo. In particolare, la Commissione lavorerà sugli **obiettivi per uno sviluppo sostenibile post 2015** e avvierà una **riflessione** sulle prospettive delle sue future **relazioni con i paesi in via di sviluppo**. L'UE continuerà a migliorare l'impatto del suo aiuto umanitario e della risposta alle crisi e proseguirà il suo sostegno alla lotta contro il virus Ebola.

Tra le **iniziative prioritarie specifiche** che la Commissione europea ha presentato nel corso del 2015, si segnala la comunicazione, intitolata "Un partenariato globale per l'eradicazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015" (COM(2015)44) del

¹ Sull'argomento [cfr. il](#) capitolo del dossier sulla Sessione I "Stato di avanzamento della Politica europea di vicinato"

5 febbraio scorso. In particolare nella comunicazione la Commissione europea esprime supporto alla proposta che i paesi sviluppati conseguano l'obiettivo di portare il totale degli stanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,7% del Reddito nazionale Lordo (RNL), obiettivo che l'UE aveva peraltro stabilito dovesse essere conseguito entro il 2015 (al 2013 l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'UE è stato pari allo 0,41%, 0,16% per l'Italia. I paesi dell'UE che si avvicinano o superano l'obiettivo dello 0.7% sono Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito – *fonte Eurostat*). La comunicazione è volta a contribuire alla definizione della posizione dell'UE in vista della terza conferenza sul finanziamento della politica di sviluppo che si svolgerà ad Addis Abeba nel luglio 2015, del Summit delle Nazioni unite sul post 2015 che si svolgerà a New York a settembre 2015 ed alla 21a conferenza delle parti nell'ambito della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, prevista a Parigi nel dicembre 2015.

Priorità della Presidenza lettone del Consiglio dell'UE

La [Presidenza lettone del Consiglio dell'UE](#) (1° gennaio – 30 giugno 2015), per quanto riguarda la politica estera dell'UE ha indicato, oltre al rafforzamento della Pev, le seguenti priorità:

- il rafforzamento del **partenariato transatlantico**, anche attraverso uno sforzo volto a concludere i negoziati sull'accordo transatlantico in materia di commercio ed investimenti (TTIP) entro la fine del 2015;
- in materia di **politica commerciale**, la conclusione dei negoziati tra l'UE e il **Canada** per l'accordo in materia di economia e commercio; l'avanzamento dei negoziati per l'accordo di libero scambio con il **Giappone**; l'applicazione degli accordi di libero scambio con **Georgia, Moldova ed Ucraina**;
- la revisione della strategia dell'UE nei confronti dell'**Asia centrale**;
- la definizione di una posizione comune nell'ambito del processo di **revisione degli obiettivi di sviluppo sostenibile post 2015**, con una particolare enfasi sull'**uguaglianza di genere** e su maggiori poteri e legittimazione **delle donne**;
- in materia di **sicurezza**, affrontare le minacce poste dal fenomeno dei **combattenti stranieri** (i cosiddetti "*Foreign Fighters*"), definire una nuova **strategia di sicurezza interna**, dare un seguito alla gestione dei **flussi migratori**.

Verso una nuova Strategia europea di sicurezza

L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, Federica Mogherini, in occasione di un dibattito sulla politica estera e di sicurezza dell'UE svoltosi al PE il **15 gennaio 2015** ha annunciato che in **preparazione del Consiglio europeo di giugno 2015** presenterà una **relazione** di valutazione sulla sicurezza

globale, indicando che essa sarà anche **l'occasione per iniziare un processo per dotare l'UE di una nuova Strategia europea di sicurezza.**

Si ricorda, infatti, che il [Consiglio Europeo di dicembre 2013](#), per quanto riguarda **l'emergere di nuove sfide in materia di sicurezza**, ha **invitato l'Alto Rappresentante** - in stretta cooperazione con la Commissione e sulla base di consultazioni con gli Stati membri - a **valutare l'impatto dei cambiamenti nel contesto globale** e a **riferire al Consiglio nel corso del 2015** sulle sfide e sulle opportunità che ne derivano per la UE.

La Strategia Europea in materia di Sicurezza adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003, stabilisce principi e fissa obiettivi per promuovere gli interessi dell'UE in materia di sicurezza in base ai suoi valori fondamentali.

In tale ambito sono intervenute le seguenti novità:

- il **quadro strategico UE in materia di cyberdifesa** adottato dal Consiglio dell'UE del 18 novembre 2014;
- la **strategia per la sicurezza marittima** dell'UE adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2014;
- progressi nello sviluppo del **sostegno** della PSDC a favore di regioni e paesi terzi al fine di aiutarli a migliorare la **gestione delle frontiere**;
- l'ulteriore rafforzamento della cooperazione al fine di affrontare le sfide della **sicurezza energetica**.

Indicazioni della Conferenza interparlamentare PESC/PSDC di Roma (6 e 7 novembre 2014)

L'ultima Conferenza interparlamentare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che si è svolta a Roma il 6 e 7 novembre 2014 - nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE – per quanto riguarda la **revisione della Strategia di sicurezza** ha:

- invitato l'Alto rappresentante a condurre con urgenza un'approfondita **riflessione sul futuro della PESC e della PSDC**, anche in considerazione dei nuovi sviluppi della politica internazionale;
- invitato l'Alto rappresentante a svolgere in via prioritaria una **valutazione del nuovo ambiente di sicurezza** in conformità con il mandato del Consiglio

europeo di dicembre 2013 e in stretta **consultazione con gli Stati membri e i Parlamenti dell'Unione europea**;

- invocato l'ormai **indispensabile revisione della Strategia di sicurezza europea del 2003**, che deve essere condotta dall'Alto rappresentante in piena **consultazione con i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo**. La nuova Strategia di sicurezza dovrebbe prendere in debita considerazione **l'interconnessione tra la sicurezza esterna e quella interna** dell'UE e la Conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC deve contribuire a tale importante riflessione strategica;
- chiesto che l'Alto Rappresentante, all'atto di predisporre la nuova Strategia di sicurezza europea, includa una strategia sul dispiegamento dei **Battlegroups**.

Si ricorda, infine, che l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, Federica Mogherini ha presentato il 10 febbraio 2015 la prima **Strategia globale per lottare contro le crisi in Siria e in Iraq e la minaccia lanciata da Daesh**. La strategia comprende una serie di iniziative già messe in campo dall'UE e dagli Stati Membri, rafforzandone l'efficacia mettendo a disposizione 1 miliardo di euro per i prossimi due anni.

Le esigenze primarie che si intendono sostenere sono: aiuto di primo soccorso, stabilizzazione e sviluppo della regione e lotta contro la minaccia dei gruppi terroristici. Queste misure politiche, sociali e umanitarie hanno come obiettivo principale Siria e Iraq ma riguarderanno anche Libano, Giordania e Turchia.

In sintesi, la Strategie prevede:

- **Assistenza umanitaria**. Circa il 40% dei nuovi aiuti finanziari sarà erogato sotto forma di assistenza umanitaria per salvare vite umane, sia in Siria e Iraq che nelle aree di confine che ospitano rifugiati siriani.
- **Prevenzione dell'effetto domino** delle crisi in Iraq e Siria sul resto della regione. La strategia propone di aumentare il sostegno ai Paesi confinanti affinché possano far fronte all'afflusso di rifugiati. La Giordania e il Libano, in particolare, saranno sostenuti nel campo della sicurezza e della gestione delle frontiere.
- **Lotta al terrorismo**. La strategia si propone di combinare le azioni degli Stati Membri e dell'UE per fermare l'afflusso di combattenti stranieri e per sostenere i Paesi confinanti con la Siria nel rinforzare la sicurezza alle frontiere e lavorare sulla comunicazione per contrastare l'estremismo violento nella regione. Queste azioni saranno dirette ai segmenti più esposti della popolazione, in particolare ai giovani.

GRUPPO DI LAVORO N. 1

IN DIREZIONE DEL VERTICE DI RIGA: RIDEFINIZIONE DEL PARTENARIATO ORIENTALE

Il Vertice del Partenariato orientale, programmato a Riga per il 22 e 23 marzo 2015, rappresenta uno degli appuntamenti cui la Presidenza lettone del Consiglio dell'Unione europea attribuisce il maggior peso programmatico.

Lanciato nel 2009 in occasione del Vertice di Praga, il Partenariato orientale si propone l'obiettivo di rafforzare la dimensione orientale della Politica europea di vicinato (PEV), in modo complementare rispetto all'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo, che coinvolge i partner del vicinato meridionale.

I partner coinvolti sono **Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina**. Le relazioni dell'UE con tali paesi si articolano in tre tipologie principali di strumenti:

- Relazioni contrattuali nuove e approfondite, tramite accordi di associazione - che dovrebbero progressivamente subentrare a quelli di partenariato - e la creazione di zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA);
- Mobilità dei cittadini e liberalizzazione dei visti in un ambiente sicuro e ben gestito, da promuovere tramite accordi di riammissione e facilitazione del visto, nella prospettiva di instaurare veri e propri regimi di esenzione;
- Rafforzamento della cooperazione settoriale, in particolare nel settore energetico, e facilitazione della partecipazione dei paesi partner ai programmi e alle agenzie dell'Unione.

Dopo una prima fase di entusiasmo, seguita al Vertice di Praga, e una di relativo stallo nei negoziati, le linee-guida del Partenariato orientale sono state ricalibrate nel maggio 2011, con la comunicazione della Commissione europea "Una nuova risposta a un vicinato in mutamento" e l'introduzione di un nuovo approccio, definito *more for more*, che calibra il flusso di fondi da concedere ai paesi del vicinato sulla base del livello e della profondità dei processi di riforme interne.

Per quanto riguarda in particolare il Partenariato orientale, le proposte della Commissione erano orientate a un'accelerazione della conclusione e attuazione degli accordi di associazione, inclusa l'area di libero scambio; a una forte azione di stimolo verso i processi di democratizzazione; a un'accelerazione del processo di facilitazione e liberalizzazione dei visti; a un rafforzamento della cooperazione settoriale, con particolare riferimento all'area dello sviluppo rurale; a un'azione di promozione tesa a rendere più visibili i benefici del Partenariato orientale agli occhi dei cittadini; a un incremento del dialogo con la società civile e con le parti sociali.

L'accelerazione nei negoziati per accordi di associazione, avviati con Ucraina, Moldova, Georgia, Armenia e Azerbaigian avrebbe dovuto conoscere un primo, importante sbocco in occasione del Vertice di Vilnius di novembre 2013, i cui esiti, invece, sono stati fortemente contrastati. Solo Moldova e Georgia hanno infatti finalizzato i propri accordi di associazione con l'UE. L'accordo con l'Ucraina, "saltato" in occasione del Vertice, è stato poi "recuperato" e rilanciato, dopo la deposizione del presidente

Yanukovich e i moti di piazza contro gli orientamenti filorusi e antieuropei assunti dal suo Governo. Nel marzo e nel giugno 2014 rispettivamente, sono state firmate le due parti dell'accordo: il dispositivo politico e il vero e proprio accordo di libero scambio, che dovrebbe entrare in vigore nel gennaio 2016. Poco prima del Vertice, anche l'Armenia si era sfilata dai negoziati, accettando le offerte della Russia per l'ingresso nell'Unione euroasiatica, mentre Azerbaigian e Bielorussia sono a tutt'oggi troppo lontani dagli standard richiesti dall'UE per finalizzare un accordo di associazione, specie per quanto attiene alle riforme democratiche e al rispetto dello Stato di diritto.

Il rallentamento della dimensione orientale della PEV è stato constatato anche in occasione delle due Conferenze interparlamentari PESC/PSDC tenutesi rispettivamente ad Atene e Roma. Nelle Conclusioni di Roma, in particolare, la Conferenza, dopo aver espresso preoccupazione "per il peggioramento della situazione geopolitica nella regione dell'Europa orientale" e aver salutato con soddisfazione "la piena e vincolante ratifica dell'Accordo di Associazione con l'Ucraina nonché lo storico segno di solidarietà offerto il 16 settembre 2014 con la ratifica simultanea da parte del Parlamento europeo e della Verkhovna Rada ucraina", ha accolto "favorevolmente la firma da parte del Consiglio degli Accordi di Associazione, che prevedono un'area di libero scambio globale e approfondita con la Georgia e la Repubblica di Moldova, il 27 giugno 2014, e la rapida ratifica dei rispettivi accordi da parte dei due paesi", invitando "i parlamenti nazionali che non lo abbiano ancora fatto a inserire il processo di ratifica nella loro programmazione dei lavori". Ha infine invitato "a una stretta cooperazione con i paesi del partenariato orientale, che si concretizzi in un elenco esauriente di atti concreti da realizzare nell'intervallo tra i vertici di Vilnius e di Riga, a partire dal completamento del processo di ratifica degli Accordi di associazione e creazione di una Zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA) con l'Ucraina, la Repubblica di Moldova e la Georgia" e chiesto "un sostegno consolidato nel tempo per questi tre paesi nella fase di implementazione degli accordi", suggerendo altresì "modelli di cooperazione più impegnativi con l'Armenia, l'Azerbaigian e la Bielorussia nelle aree di interesse comune come le facilitazioni commerciali, le interconnessioni nei trasporti e nell'energia e la mobilità, con particolare riferimento alla prospettiva di accordi sulla liberalizzazione dei visti e di scambi a livello accademico e di giovani".

Il processo di riflessione che dovrebbe condurre a nuovi impegni e a un rilancio del Partenariato orientale si intreccia strettamente con quel ripensamento della politica di vicinato che conoscerà una prima tappa con la pubblicazione, prevista a giorni, di un Libro verde della Commissione, e culminerà in autunno con l'adozione di una nuova strategia, valida tanto per il vicinato orientale quanto per quello meridionale.

Le valutazioni di esperti e *stakeholders* sui risultati conseguiti fino a oggi dal Partenariato orientale sono fortemente polarizzate tra chi li considera ampiamente positivi, nonostante gli incidenti di percorso, e chi ne denuncia il sostanziale fallimento. Se da un lato gli accordi di associazione rappresentano uno degli strumenti più ambiziosi che l'UE abbia concepito e realizzato nell'ambito dei suoi rapporti bi e multilaterali, dall'altro va ricordato che essi sono stati finalizzati solo con metà dei sei paesi partner, e che anche i paesi firmatari (Georgia, Moldova, Ucraina) sono ancora

ben lungi dal rispettare a pieno gli standard UE, nonostante le numerose riforme interne finalizzate nel corso degli ultimi anni.

Il sostegno finanziario fornito dall'Unione - e tanto più a partire dal 2011, con l'adozione del già menzionato principio *more for more* - è di natura politica e tecnica, e rimane destinato quasi esclusivamente a ristrette minoranze (istituzioni governative, imprese, società civile). Tale scelta contribuisce a mantenere una certa distanza tra l'azione dell'UE e i cittadini degli Stati partner, che non ne percepiscono i benefici, o comunque non in modo immediato.

Per quanto concerne lo scenario internazionale, gli sviluppi interni in tutti i paesi del Partenariato orientale sono seguiti da vicino e spesso influenzati dalla Russia, che, negli ultimi anni, anche in reazione e in contrapposizione alle politiche dell'UE, ha assunto una forte iniziativa di espansione regionale (la cd. *soft Russia*), proponendosi quale partner politico, economico e commerciale. Va ricordato a tal proposito che cinque dei sei partner orientali dell'UE hanno dispute di natura territoriale in corso con la Russia, mentre il sesto partner - la Bielorussia - vede una presenza militare sempre più significativa della Russia al suo interno. Sul piano commerciale, l'UE è un partner più importante della Russia per Armenia, Azerbaigian, Georgia e Moldova, e di qui a non molto dovrebbe diventarlo anche per l'Ucraina, ma la scelta armena di privilegiare l'Unione eurasiatica sui negoziati di associazione lascia trasparire quanto la dipendenza storica dalla ex area sovietica possa essere tuttora determinante nelle scelte politiche ed economiche dei partner dell'Europa orientale.

Il rilancio della PEV dovrebbe basarsi, a giudicare da quanto emerso nei lavori preparatori del Libro Verde, su alcuni obiettivi che la presidenza lettone ha dichiarato di condividere appieno, e segnatamente:

- Attagliare le risorse dell'UE alle necessità di ogni Stato partner, e rendere più flessibili le politiche dell'UE;
- Rafforzare la cooperazione economica e sostenere lo sviluppo economico dei paesi partner;
- Monitorare costantemente l'implementazione delle politiche di vicinato nei paesi partner, e in particolare gli accordi di associazione.

La presidenza lettone ha annunciato l'intenzione di offrire ai partner delle *road maps* dettagliate per l'implementazione degli accordi di associazione, accompagnate da un'azione di supporto pratico; di sviluppare relazioni rafforzate con gli Stati partner in un ampio spettro di settori, che includono trasporti, energia, sostegno alla società civile, istruzione, cooperazione con enti locali e imprese; di proseguire nel processo di liberalizzazione del regime di visti. È infine probabile che, dando seguito alle Conclusioni del Vertice di Vilnius, la presidenza lettone intenda riprendere il tema della creazione di un'area economica regionale.

Se questi dovrebbero essere gli obiettivi primari del Vertice di Riga, altri temi di più ampia portata e prospettiva potrebbero essere oggetto di dibattito, anche se, con ogni probabilità, non si tradurranno in proposte concrete. Si tratta, in particolare dell'opportunità:

- Di offrire ai partner dell'Europa orientale una prospettiva credibile di adesione all'Unione, a condizione che tutte le riforme interne siano state sufficientemente implementate;
- Di fornire assistenza e garanzie in termini di sicurezza contro eventuali interventi della Russia o qualunque altro conflitto, in collaborazione con altre organizzazioni o attori internazionali;
- Di rafforzare la sicurezza energetica e le infrastrutture nella regione;
- Di garantire un'assistenza finanziaria significativa, che contribuisca alla stabilità economica non solo degli Stati già legati all'UE da accordi di associazione, ma anche di quelli nei quali il processo di riforme è più arretrato;
- Di aprire in modo controllato e progressivo il mercato del lavoro dell'UE, come primo passo verso un'applicazione delle quattro libertà di circolazione (capitali, servizi, merci e persone) ai paesi del vicinato;
- Di accrescere il livello di visibilità dell'Unione e di potenziare e migliorare la comunicazione con i Paesi vicini, *in primis* attraverso i mass media.

GRUPPO DI LAVORO N. 2

LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALL'INSTABILITA' E ALLE MINACCENELLA REGIONE A SUD DEL MEDITERRANEO E NEL VICINO ORIENTE

Come evidenziato nella *background note* predisposta dalla presidenza lettone, la regione a sud-est del Mediterraneo, anche per effetto di profonde trasformazioni geografiche, climatiche, politiche, demografiche ed economiche, è divenuta l'epicentro di numerosi conflitti.

Più nel dettaglio, i cambiamenti demografici ed economici hanno portato a un rapido incremento demografico, da cui la necessità di interventi strutturali che raramente hanno portato a esiti positivi. L'incapacità da parte di molti paesi dell'area di creare un mercato del lavoro in grado di assorbire i giovani ha causato una disoccupazione di lunga durata e una conseguente tensione sociale che può facilmente essere sfruttata, a scopo politico, dai partiti islamisti, la cui piattaforma economica mette al primo posto i temi della giustizia sociale ed è pertanto particolarmente attraente agli occhi delle masse più povere. A mero titolo di esempio, più di metà della popolazione nei due paesi più turbolenti - Siria e Libia - ha un'età inferiore ai 34 anni, e il livello di disoccupazione in alcuni gruppi sociali è del 30% più elevato rispetto al periodo precedente la guerra civile.

Il senso di insoddisfazione politica è andato crescendo non solo perché le élite politiche locali non si sono mostrate in grado di risolvere le contraddizioni interne al tessuto socio-economico dei rispettivi paesi, ma anche perché una serie di attori esterni, inclusi gruppi religiosi radicali, hanno tratto vantaggio dalla situazione, contribuendo spesso ad aggravarla. La Primavera Araba, pur nata sotto gli auspici di una crescente democratizzazione, e come tale accolta con entusiasmo tanto dalle popolazioni locali quanto da molti Stati membri, nonché dagli Stati Uniti, ha tradito tali aspettative in diversi Paesi della regione. Se in alcuni Stati dell'area si registra una relativa stabilità, spesso accompagnata da segni di democratizzazione (è questo il caso di **Marocco, Algeria, Tunisia, Libano, Giordania, Oman, Kuwait, Mauritania, Arabia Saudita**), in altri (**Egitto, Yemen, Bahrein, ma soprattutto Libia, Siria, Iraq e Sudan**) l'instabilità è sfociata o rischia di sfociare in vere e proprie guerre civili.

L'elevata instabilità dell'area ha portato a una sostanziale battuta d'arresto delle politiche tradizionali in cui l'UE ha convogliato il dialogo con l'area a sud-est del Mediterraneo. La Politica europea di vicinato (PEV), nonostante il tentativo di riforma e di rivitalizzazione avviato nel 2011 con il Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale, fatica a trovare strumenti strategici sufficientemente flessibili per poter tenere conto della crescente differenziazione degli interlocutori. L'Unione per il Mediterraneo, lanciata a Parigi nel 2008 a integrazione e sostituzione del cd. "Processo di Barcellona", e incentrata su alcune grandi aree economiche e culturali di interesse comune, non ha mai dispiegato a pieno il suo potenziale di catalizzatore delle politiche regionali. A fianco di tali strumenti, acquista sempre maggiore e inevitabile centralità, nell'azione dell'UE, l'esigenza di creare un'area di sicurezza all'interno e ai confini dell'Europa: esigenza che deve tradursi in strategie di

nuova generazione, in grado di affrontare temi di scottante attualità, dall'espansione del terrorismo internazionale alla forza e penetrazione crescenti dell'islamismo più radicale, alla pressione migratoria.

Di seguito, si procede a un breve approfondimento su alcune delle aree e dei paesi che presentano maggiori problematiche e/o sui quali si è concentrata maggiormente l'attenzione delle istituzioni dell'Unione.

LIBIA

A tre anni dal rovesciamento del regime di Gheddafi, nell'ottobre 2011, la situazione nel Paese è caratterizzata da un'estrema frammentazione tra le varie milizie che formavano la coalizione dei ribelli e tra vari attori (città, tribù, regioni, grandi famiglie, islamici e laici) che, privi di qualsiasi tendenza a carattere nazionale, sono a loro volta divisi al loro interno tra rivoluzionari radicali e moderati.

La principale polarizzazione è quella tra il parlamento e il governo di Tripoli, insediati "illegittimamente" dalle milizie islamiche, e il parlamento a matrice laica, frutto delle elezioni tenutesi a giugno 2014, stanziato a Tobrouk, mentre Bengasi è stata a lungo contesa tra le truppe regolari del Governo e forze jhadiste legate al Da'esh, che continuano a occupare sacche di territorio.

I colloqui tra i delegati dei due Parlamenti rivali libici, quello riconosciuto internazionalmente di Tobruk e quello islamista di Tripoli, sono stati avviati a Ghadames, in Libia. Era stato proprio il Parlamento ombra di Tripoli a chiedere che i negoziati si svolgessero su territorio libico.

Nelle sue **conclusioni del 9 febbraio 2015**, il **Consiglio Affari esteri** ha accolto con favore il rilancio del processo di dialogo politico sotto l'egida delle Nazioni Unite, avviato a Ginevra, e ha considerato un segnale incoraggiante l'effettuazione di due *round* di colloqui a livello politico e l'avvio delle discussioni tra rappresentanti dei consigli municipali e locali. Ha ribadito il proprio sostegno al Rappresentante speciale del Segretario Generale dell'ONU, Bernardino Leòn, auspicando che il processo di dialogo politico sia il più possibile ampio e inclusivo, e la propria convinzione che l'unica soluzione al conflitto sia quella politica, a partire da un cessate il fuoco che sia rispettato da tutte le parti in causa. Ha espresso la volontà di preservare e proteggere le istituzioni finanziarie chiave del Paese, a partire dalla Banca centrale di Libia e dalla *National Oil Corporation*; si è detto pronto all'adozione di misure restrittive nei confronti di chiunque mini il dialogo per la pace, in accordo con la Risoluzione ONU n. 2174. Ribadita la propria condanna a ogni forma di terrorismo e il pieno apprezzamento per il sostegno al dialogo politico sotto l'egida ONU da parte dell'Unione africana e della Lega araba, il Consiglio ha dichiarato, al punto 11 delle Conclusioni:

"L'UE sostiene il popolo libico e riafferma il proprio impegno a proseguire nel sostegno del processo di transizione. L'UE continuerà a sostenere le istituzioni chiave della Libia come la Commissione elettorale nazionale e l'Assemblea costituente. Il sostegno dell'UE proseguirà in altri ambiti come la riconciliazione, la società civile, la promozione dei diritti umani e le migrazioni. Quando la situazione politica e di sicurezza il Libia lo consentirà, l'UE è pronta a rafforzare il proprio sostegno in aree come lo stato di diritto, la riforma del settore della sicurezza, le migrazioni e la cooperazione economica, facendo uso di tutti i propri strumenti,

incluse, se appropriato, azioni in ambito PSDC, implementando, tra l'altro, i risultati ottenuti con la missione EUBAM Libya.

SIRIA E IRAQ

I conflitti in Siria e in Iraq sono un riflesso diretto della crisi e dell'instabilità politica, sociale ed economica dell'area, con un crescente rischio di destabilizzazione per i paesi vicini e per la regione nel suo insieme. Essi hanno creato un vero e proprio "disastro umanitario" che coinvolge più di 13,5 milioni di persone costrette ad abbandonare la propria patria (3,8 milioni di rifugiati siriani nei paesi vicini, destinati, secondo le previsioni dell'UNHCR, ad arrivare a 4,3 milioni entro la fine del 2015) o la propria casa (7,6 milioni di persone sfollate nella sola Siria), e più di 17 milioni che necessitano di aiuti umanitari (12,2 in Siria e 5,2 in Iraq).

In **Siria**, la brutale repressione delle proteste e dei moti insurrezionali da parte del regime di Assad, le ripetute violazioni dei diritti umani e l'ostacolo a qualunque riforma democratica, nonché il protrarsi del conflitto interno senza nessuno sbocco apparente, hanno portato a un rafforzamento dei gruppi estremisti a spese dell'opposizione moderata. Nel 2014, il Da'esh in particolare è riuscito a estendere il proprio controllo su aree della Siria orientale e dell'Iraq occidentale ricche di petrolio e gas naturali, nonché su valichi di confine tra Siria e Turchia.

In **Iraq**, nonostante i progressi realizzati sulla via delle riforme e coronati dall'adozione di una costituzione democratica, la crescita della produzione petrolifera e una maggiore stabilità macroeconomica, il processo di transizione è stato segnato da continui atti di violenza, instabilità politica, derive autoritarie, corruzione e assenza di riforme economiche strutturali. A ciò si sono aggiunte politiche di governo volte a escludere la parte sunnita della popolazione, che hanno condotto, a partire dal 2013, a forme di ribellione contro il governo federale, aprendo la via alla rinascita di gruppi terroristi ispirati da al-Qaeda, in particolare il Da'esh e gruppi neo-Baathisti.

La minaccia rappresentata in particolare dal Da'esh deriva dai seguenti elementi specifici:

- **Il Da'esh è un fenomeno transnazionale**, che copre il territorio di due Stati sovrani con l'intento di agire a sua volta da Stato;
- **Il Da'esh sfrutta cinicamente immagini dell'Età dell'Oro della storia politica dell'Islam**. Il Califfato viene presentato come l'incarnazione di tutte le aspirazioni all'unità politica e culturale della regione;
- Tra le tattiche che il Da'esh persegue per rafforzare la propria autorità in aree in cui il controllo dello Stato è ormai inesistente vi è la **violazione sistematica dei diritti umani** (carneficine di civili, schiavitù, torture, esecuzioni arbitrarie, violenze sessuali e di genere sistematizzate, persecuzione di minoranze etnico-religiose), nonché la graduale distruzione del patrimonio archeologico e culturale;
- **Il Da'esh potrebbe aver già raggiunto lo status di organizzazione terroristica in grado di auto-finanziarsi**, ricorrendo alla vendita illegale di petrolio e altri beni, l'imposizione di tasse sulle popolazioni, il traffico di esseri umani e di beni culturali, i sequestri di persona con pagamento di riscatto, le rapine, e sottraendosi così alla dipendenza da sponsor regionali.

Il 20 ottobre 2014 il Consiglio affari esteri aveva espresso la volontà dell'UE di affrontare in modo globale e coordinato le crisi in Siria e Iraq e la minaccia rappresentata dal Da'esh. A tal fine, aveva chiesto all'Alto Rappresentante di sviluppare una strategia regionale per l'area in questione.

Il 6 febbraio 2015 è stata ufficializzata la comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio "**Elementi per una strategia regionale dell'UE per la Siria e l'Iraq, nonché per la minaccia del Da'esh**" (JOIN (2015) 2). La strategia si pone i seguenti obiettivi:

- **Identificare gli interessi dell'UE e stabilire le modalità del contributo dell'UE al più ampio impegno internazionale volto a conseguire una pace duratura e la sicurezza in Siria, in Iraq e nell'intera regione, nonché a contrastare la minaccia del Da'esh;**
- **Raggiungere la massima complementarità tra l'azione dell'UE e degli Stati membri, attraverso la titolarità congiunta della strategia e l'identificazione di obiettivi comuni;**
- **Individuare e affrontare gli elementi comuni delle crisi in Iraq e Siria (in primo luogo la minaccia terroristica e le gravi implicazioni umanitarie che entrambe le crisi hanno provocato), nonché gli aspetti specifici a ciascun paese;**
- **Incoraggiare i paesi della regione ad assumersi la piena responsabilità di ogni iniziativa volta a porre termine alle crisi e ad affrontare l'estremismo violento del Da'esh e di altri gruppi terroristici, che rappresenta una minaccia in primo luogo per la loro sicurezza, offrendo un supporto adeguato ai loro sforzi in tal senso;**
- **Riconoscere i limiti intrinseci degli interventi a tutela della sicurezza e contro il terrorismo, pur ammettendo la necessità di un'azione militare nel breve termine, e assumere un impegno globale e duraturo per affrontare le dinamiche profonde del conflitto, attraverso l'azione diplomatica e un sostegno a lungo termine alle riforme politiche, allo sviluppo socio-economico e alla riconciliazione etnico-religiosa.**

Gli obiettivi comuni a Siria, Iraq e altri Paesi potenzialmente coinvolti nella crisi (primi fra tutti, Libano e Giordania) sono i seguenti:

- **Promuovere il coinvolgimento dei principali attori regionali** a sostegno della sicurezza e di una pace duratura,
- **Isolare e sconfiggere il Da'esh come forza militare e organizzazione terroristica e contrastare la sua influenza ideologica** nella regione, offrendo supporto alle forze anti-Da'esh e rafforzandole, prosciugando il flusso di fondi, armi e combattenti (i cd. *foreign fighters*);
- **Prevenire fenomeni di *spill-over***, ovvero di spostamento del conflitto in aree e paesi vicini, e rafforzare la sicurezza delle frontiere;
- **Garantire aiuti umanitari e protezione internazionale;**
- **Rafforzare le capacità di resilienza locali in Siria, in Iraq e nei paesi vicini.**

Quanto alla Siria, gli obiettivi specifici sono i seguenti:

- **Proseguire nell'impegno verso una transizione politica**, sostenendo gli sforzi dell'inviato delle Nazioni Unite De Mistura;
- **Rafforzare l'opposizione moderata** e gli attori della società civile;
- **Fornire servizi di base e contribuire a ricostruire forme di amministrazione pubblica nelle aree a minor densità di violenza**;
- **Promuovere il rispetto dei diritti umani e delle convenzioni internazionali**.

Questi, invece, gli obiettivi per l'Iraq:

- **Sostenere il governo iracheno nel suo impegno a favore dell'inclusione di tutti i gruppi etnico-religiosi sul territorio**, coinvolgendo i gruppi sunniti moderati e marginalizzati, favorendo l'accordo definitivo tra il governo federale e il governo della regione del Kurdistan, consolidando le istituzioni democratiche e sostenendo le riforme legislative e politiche, ristrutturando il settore della sicurezza, accelerando le riforme della giustizia e rafforzando le amministrazioni regionali e locali;
- **Garantire i servizi di base e lo sviluppo economico**, e rafforzare la lotta contro la corruzione;
- **Sostenere il *peace building* e la riconciliazione nazionale**.

EGITTO

L'Egitto è segnalato, nelle *background notes* diffuse dalla Presidenza lituana, come uno dei Paesi nei quali il processo di transizione e stabilizzazione seguito alla Primavera araba presenta ancora forti fattori di instabilità.

Dopo le elezioni del maggio 2014, che hanno portato alla presidenza della repubblica Abdel Fattah al-Sisi, il clima interno, che aveva raggiunto il massimo della tensione con la deposizione del precedente presidente, Mohamed Morsi, nel luglio 2013 e con la repressione violenta a essa seguita - circa mille vittime, e la messa fuori legge dei Fratelli musulmani -, è andato progressivamente migliorando. Non sono mancati segnali, ancorché contraddittori, che lasciano auspicare **una progressiva ripresa del processo di transizione democratica** (uno su tutti, la decisione altamente simbolica del presidente al-Sisi di assistere alla messa in una chiesa del Cairo, in occasione della vigilia del Natale copto: decisione che appare palesemente connessa agli impegni più volte ribaditi a favore della costruzione di uno Stato che rispetti i diritti e le libertà, incluso lo Stato di diritto e la libertà di espressione), anche se rimangono forti fattori di preoccupazione, come il ricorso sempre più frequente a tribunali militari per processare i civili e alcune palesi violazioni della libertà di stampa.

Un fattore decisivo nel processo di transizione democratica sarà rappresentato dalle prossime elezioni parlamentari, che si svolgeranno in due fasi, con inizio il 22/23 marzo 2015.

Si ricorda che l'Egitto è uno dei paesi con cui più forte è il dialogo in vista di un suo coinvolgimento diretto nella lotta contro il Da'esh. È del 16 febbraio il raid aereo che forze egiziane hanno condotto, in collaborazione con il governo libico, contro postazioni dello Stato islamico a Derna.

TUNISIA

Con le elezioni legislative e presidenziali svoltesi il 26 ottobre 2014, la Tunisia ha pressoché completato un processo di transizione democratica che aveva conosciuto una prima, fondamentale tappa con l'adozione di una nuova carta costituzionale (nel gennaio 2014) e che viene sempre più considerato dall'Unione europea una sorta di *case study*, che gli altri Paesi del partenariato meridionale dovrebbero eleggere a esempio.

Nelle sue **conclusioni, approvate il 19 gennaio 2015, il Consiglio affari esteri** ha espresso il suo compiacimento per un passaggio che assume valenza storica all'interno del processo di transizione democratica, e per il senso di responsabilità mostrato dal popolo tunisino e da tutti i leader politici, che sono riusciti a preservare uno spirito votato al dialogo e al confronto. Ha riconosciuto l'eccellente lavoro dell'Autorità indipendente per le elezioni, che ha saputo organizzare "diverse elezioni libere, trasparenti e democratiche in un breve lasso di tempo". **Nel congratularsi con il neo-presidente ESSEBSI e con i parlamentari eletti, ha augurato "alle nuove autorità ogni successo nella predisposizione e implementazione inclusive delle riforme essenziali per il consolidamento dello stato di diritto e delle conquiste democratiche della nuova costituzione, garantendo la sicurezza di tutti i tunisini e venendo incontro alle aspirazioni economiche e sociali che sono state alla base della rivoluzione del 2011"**.

Si ricorda che dalle elezioni di ottobre è emerso un quadro politico fortemente polarizzato. Il successo è andato a Nidaa Tounes, formazione politica laica, con il 37,5% dei voti e 86 seggi: un esito, peraltro, non sufficiente a ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento. Il partito islamico moderato, Al-Nahda, si è attestato al 27,8%, mentre tutti gli altri partiti non sono andati oltre il 55 dei suffragi. **Il 2 febbraio, il Primo ministro designato, Habib ESSID, ha annunciato la formazione di un governo di coalizione, insieme al partito islamista.**

IL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE

Tra Israele e Palestina permane, seppur tra tensioni, **l'accordo raggiunto lo scorso 26 agosto**, grazie al lavoro di mediazione svolto dall'Egitto, e che prevede un allentamento dell'attuale embargo israeliano nei confronti della Striscia di Gaza, con l'apertura di alcuni punti di passaggio lungo il confine per consentire alla popolazione di ottenere più facilmente cibo, medicinali e i materiali necessari per la ricostruzione; la possibilità per l'Autorità palestinese di ottenere progressivamente il controllo dei confini della Striscia di Gaza, ora per lo più gestiti da Israele; l'affidamento della gestione della ricostruzione nella Striscia di Gaza all'Autorità palestinese e lo spostamento da 3 a 6 miglia dalla costa del confine entro il quale è consentita la pesca alle barche e navi della Striscia di Gaza, con la possibilità di ulteriori estensioni in futuro. **Non mancano, peraltro, voci che continuano a esprimere gravi preoccupazioni per la situazione umanitaria a Gaza, e a denunciare in particolare la difficoltà di ottenere materiali da costruzione, provocata dal permanere dell'embargo.**

Con la **risoluzione approvata il 17 dicembre 2014 a Strasburgo**, il Parlamento europeo ha riconosciuto "in linea di principio" lo Stato di Palestina. Più nel dettaglio, il Parlamento europeo **"sostiene in linea di principio il riconoscimento dello Stato**

palestinese e la soluzione a due Stati, e ritiene che ciò debba andare di pari passo con lo sviluppo dei colloqui di pace, che occorre far avanzare". A questo proposito, il Parlamento europeo ha ribadito **"il proprio fermo sostegno a favore della soluzione a due Stati basata sui confini del 1967, con Gerusalemme come capitale di entrambi gli Stati e con uno Stato di Israele sicuro e uno Stato di Palestina indipendente, democratico, territorialmente contiguo e capace di esistenza autonoma, che vivano fianco a fianco in condizioni di pace e sicurezza, sulla base del diritto all'autodeterminazione e del pieno rispetto del diritto internazionale".** I deputati europei hanno inoltre chiesto di mettere fine alle divisioni tra i partiti palestinesi e invitato a consolidare il consenso nei confronti del governo dell'Autorità palestinese; hanno ribadito l'illegalità degli insediamenti israeliani ai sensi del diritto internazionale, chiesto all'UE di fungere da facilitatore nel processo di pace e all'AR Mogherini di favorire una posizione comune europea per la soluzione del conflitto.

Sempre a livello UE va segnalato come, **sempre il 17 dicembre, una sentenza della Corte di giustizia abbia annullato l'iscrizione di Hamas nella lista nera delle organizzazioni terroriste, "per motivi procedurali",** mantenendone comunque temporaneamente in vigore gli effetti per garantire il congelamento dei beni. La Corte ha sottolineato come la decisione non implichi alcun apprezzamento sulla natura di Hamas. **L'UE ha peraltro dichiarato di non voler dare applicazione alla sentenza, in quanto essa ha carattere legale e procedurale, non politico, e di essere intenzionata a mantenere le misure restrittive già in atto nei confronti di Hamas.**

Va infine segnalato come, lo scorso 27 febbraio, la Camera dei Deputati abbia approvato due risoluzioni vertenti sul riconoscimento della Palestina, una delle quali impegna il governo a "continuare a sostenere in ogni sede l'obiettivo della costituzione di uno Stato palestinese che conviva in pace, sicurezza e prosperità accanto allo Stato di Israele, sulla base del reciproco riconoscimento e con la piena assunzione del reciproco impegno a garantire ai cittadini di vivere in sicurezza al riparo da ogni violenza e da atti di terrorismo"

Per quanto riguarda infine i colloqui di pace, essi sono sostanzialmente in stand-by, in attesa degli esiti delle **prossime elezioni politiche israeliane, previste per il 17 marzo 2015.**

GRUPPO DI LAVORO N. 3

LA GUERRA IBRIDA: UNA NUOVA SFIDA PER LA SICUREZZA EUROPEA STRUMENTI DELL'UE PER LA GESTIONE DELLE CRISI

I **conflitti ibridi** costituiscono una **sfida per la comunità internazionale**, richiedendo una risposta articolata e un set di strumenti sempre più ampio e rendendo ancor più inevitabile la piena cooperazione tra le diverse organizzazioni.

Si ricorda che, in base agli studi più aggiornati di strategia militare, le guerre ibride - ultimo stadio evolutivo dei cosiddetti "conflitti asimmetrici", ormai subentrati ai conflitti convenzionali - presentano una combinazione dei seguenti elementi: messa in campo di un mix tra forze regolari e irregolari; utilizzazione di tattiche e strategie di guerra convenzionali e non convenzionali (dallo scontro diretto alle tattiche di guerriglia, al terrorismo); azioni di sostegno alla popolazione e finanziamento attraverso attività di contrabbando, criminali e illecite; azioni diplomatiche al fine di accreditarsi come interlocutori sullo scenario internazionale.

Si tratta di capire se l'UE possa essere considerata sufficientemente attrezzata a raccogliere la sfida, dal momento che dispone di una **vasta gamma di politiche e strumenti** che abbracciano i settori della diplomazia, della sicurezza, della difesa, delle finanze, del commercio, della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari. L'UE è il maggiore partner commerciale e donatore di aiuti a livello mondiale, un contributore importante delle organizzazioni internazionali e un significativo fornitore di cooperazione con i partner strategici. L'UE impiega inoltre il suo ampio ventaglio di strumenti di assistenza esterna a sostegno della prevenzione dei conflitti e del *peace building* ed è uno dei maggiori donatori in questo ambito.

L'approccio globale

L'uso efficace e sequenziale di tali strumenti è parte integrante del cosiddetto **approccio globale dell'UE in materia di politica estera** volto ad assicurare una risposta coerente alle crisi e a garantire la continuità e la sostenibilità delle azioni a breve, medio e lungo termine. Tale approccio si applica all'intero ciclo della crisi (prevenzione del conflitto, gestione della crisi, stabilizzazione, ricostruzione, riconciliazione, sviluppo) con l'obiettivo di preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale.

Negli ultimi anni tale approccio è stato applicato con successo, in molti casi, come principio alla base dell'azione dell'UE, ad esempio **nel Corno d'Africa, nel Sahel e nella regione dei Grandi Laghi**. Sulla base di tali esperienze, nel **dicembre 2013**, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR) e la Commissione hanno adottato una **comunicazione congiunta per tradurre l'approccio globale in linee guida dell'azione esterna dell'UE in tutti i settori**, specie per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti e la risoluzione delle crisi. Di seguito i passaggi fondamentali individuati da AR e Commissione:

- **sviluppare un'analisi congiunta** - una strategia politica coerente di prevenzione, preparazione e risposta ai conflitti presuppone anzitutto che tutte le parti interessate interpretino allo stesso modo la situazione o la sfida. Un'analisi comune dovrebbe illustrare il modo in cui l'UE interpreta le cause di un conflitto o

di una crisi potenziale, individuare le persone e i gruppi principali coinvolti, esaminare la dinamica della situazione e valutare i rischi associati alla decisione di intervenire o di non intervenire;

- **definire una visione strategica comune** - in base all'analisi comune, le istituzioni dell'UE dovrebbero collaborare, per quanto possibile, fra di esse e con gli Stati membri per definire una visione strategica unica e comune relativa alle situazioni di conflitto o di crisi e il futuro impegno dell'Unione nei diversi settori. Questa visione dovrebbe poi costituire l'orientamento generale per l'azione dell'UE;
- **importanza della prevenzione** - tutte le azioni diplomatiche dell'UE devono prefiggersi come obiettivo costante e prioritario quello di prevenire per quanto possibile i conflitti prima che scoppino crisi o che si scateni la violenza. A lungo termine, la prevenzione costa meno della gestione di conflitti già in atto;
- **sfruttare i punti di forza e le capacità dell'UE** - per essere efficaci e proattive, le risposte politiche dell'UE ai conflitti e alle crisi devono sfruttare i punti di forza, la capacità, le competenze e i contatti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, a sostegno di una visione condivisa e di obiettivi comuni;
- **impegno a lungo termine** - un impegno a lungo termine a favore della pace e della costruzione dello Stato, associato a uno sviluppo sostenibile a lungo termine, è di fondamentale importanza per affrontare le cause all'origine dei conflitti e costruire società pacifiche.

La prevenzione dei conflitti

Il **programma di [azione esterna dell'UE](#) per la prevenzione dei conflitti**, definito nel 2001 dal Consiglio (cosiddetto programma di Goteborg), è basato su:

- **tempestiva identificazione dei rischi di conflitti** violenti ed eliminazione degli ostacoli ad un'azione immediata;
- **comprensione delle situazioni di conflitto** (causa originarie, attori e dinamiche);
- **identificazione del raggio delle azioni dell'UE**;
- **programmazione di un'assistenza esterna** sensibile ai temi del conflitto.

Di recente, in tale contesto l'UE si è dotata di un **[sistema di allerta rapida](#)** destinato ai decisori dell'UE per gestire i fattori di rischio prima che sfocino nella violenza e per allocare le risorse di conseguenza. Il sistema consente agli staff dell'UE e degli Stati membri (Servizio europeo per l'azione esterna, delegazioni della Commissione, reti diplomatiche nazionali, organizzazione della società civile,...) di identificare e comunicare gli elementi di rischio di lungo termine di conflitto o di deterioramento della situazione in un paese o in una regione e di stimolare azioni tempestive. E' disegnato per colmare il divario tra l'allerta e l'azione conseguente, coinvolgendo tutti gli attori in un processo di valutazione congiunta, che contiene specifiche raccomandazioni e follow-up per l'azione. Il sistema è stata testato finora in due regioni pilota; come risultato, iniziative diplomatiche, progetti tematici e analisi dei conflitti sono state condotte in quei paesi in accordo con i rischi identificati. A conclusione di tale sperimentazione, l'UE sta estendendo il sistema di allerta rapida a livello globale.

Mediazione e dialogo

La mediazione è parte della diplomazia preventiva dell'UE sul territorio ed è vista come una componente importante dell'ampia gamma degli strumenti a disposizione dell'UE nell'area della prevenzione dei conflitti e della costruzione della pace.

La capacità di mediazione dell'UE è stata sviluppata a partire dal **Concetto di potenziamento delle capacità di dialogo e di mediazione dell'UE**, adottato nel novembre 2009, in cui sono individuati i principi dell'attività: coerenza politica e inserimento dell'iniziativa nel più ampio contesto dell'azione esterna dell'UE; complementarità con gli altri strumenti dell'UE nel settore della prevenzione dei conflitti; valutazione dei rischi; sforzi di mediazione pienamente in linea con i principi del diritto internazionale in materia di diritti umani; promozione della partecipazione delle donne.

Attori come rappresentanti speciali dell'UE, delegazioni e missioni PSDC sono frequentemente impiegati in sforzi di mediazione, che vanno dal dialogo ad alto livello politico alle iniziative di *capacity building* per i soggetti interessati in loco.

L'UE è anche attiva nei processi di dialogo con le organizzazioni della società civile a livello locale, in particolare attraverso lo **strumento per la stabilità e la pace** (vedi *infra*), nonché attraverso l'*African Peace Facility*. Quest'ultimo fornisce tra l'altro sostegno alle iniziative di mediazione dell'Unione africana e delle organizzazioni africane subregionali. In tale ambito, con l'obiettivo di assicurare un accesso rapido e flessibile ai finanziamenti nei primi stadi delle iniziative di mediazione a guida africana, è stato istituito un meccanismo di risposta rapida.

Una divisione specifica dedicata a "Strumenti di Prevenzione dei conflitti, *peace building* e mediazione" nel SEAE sostiene i servizi geografici, le delegazioni UE, i rappresentanti speciali e i dirigenti del servizio nel prendere decisioni per perseguire la pace e la prevenzione dei conflitti.

Lo strumento per la stabilità

Lo **strumento per la stabilità e la pace** per il 2014-2020 è l'erede dello strumento di stabilità, istituito nel 2007 in sostituzione del meccanismo di reazione rapida. Con il nuovo strumento la Commissione ha intensificato il suo lavoro nell'area della prevenzione dei conflitti e del *peace building*. In caso di **situazione di crisi o al delinarsi di una crisi**, soprattutto nei casi a rischio di evoluzione in un conflitto armato, lo strumento per la stabilità e la pace permette infatti di contribuire alla protezione della democrazia, dell'ordine pubblico e della sicurezza delle persone, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

I progetti di risposta alle crisi sotto tale strumento riguardano un'ampia gamma di settori: sostegno alla mediazione, *confidence building*, creazione di amministrazioni transitorie, rafforzamento dello stato di diritto, smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti nella società, misure a favore dei bambini soldato e riabilitazione delle vittime; ruolo delle risorse naturali nei conflitti. Nell'ambito dello strumento per la stabilità e la pace, tali attività possono essere sostenute tempestivamente in periodi di crisi quando l'aiuto finanziario dell'UE non può essere fornito tramite altre fonti.

Tra il 2007 e il 2013 lo strumento di stabilità è stato utilizzato per finanziare un largo numero di risposte alla crisi nel mondo. **La più ampia percentuale di fondi** è andata a progetti in Africa, nell'Asia del Pacifico, nei Balcani, seguiti da Medio Oriente, America latina e Caraibi.

Innovativa parte dello strumento è il **Partenariato per la costruzione della pace**, istituito per rafforzare le capacità della società civile nelle attività di *peace-building*, promuovere le iniziative di dialogo e mediazione, favorire la re-integrazione dopo i conflitti, affrontare i temi della parità di genere.

Le organizzazioni della società civile – soprattutto quelle con un'estensiva presenza sul territorio - costituiscono infatti una fonte inestimabile di expertise in questo ambito, sia nel fornire informazioni e analisi tempestive della situazione e degli incipienti conflitti sia nell'affrontare le conseguenze sul terreno.

Il Partenariato per la costruzione della pace si prefigge di migliorare le capacità delle organizzazioni rilevanti nelle situazioni pre-crisi, mettendole in grado di sviluppare sistemi di allarme rapido, fornire mediazione e servizi di riconciliazione, affrontare le tensioni tra comunità. Il tipo di organizzazioni che possono ottenere sostegno sotto questo strumento sono principalmente organizzazioni non governative, tuttavia in alcuni casi il sostegno può andare anche alla cooperazione tra UE e agenzie delle Nazioni Unite o organizzazioni regionali come l'Unione Africana o agenzie degli Stati membri.

La Politica di sicurezza e difesa comune e le missioni

La Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) consente all'Unione europea di giocare un ruolo importante nelle operazioni di *peace-keeping*, prevenzione dei conflitti e rafforzamento della sicurezza internazionale e si prefigge di rafforzare l'azione esterna dell'UE attraverso lo sviluppo delle sue capacità civili e militari. A partire dal 2003 l'UE ha lanciato circa 30 tra missioni e operazioni per contribuire alla stabilizzazione e alla sicurezza dell'Europa e di altre zone.

Missioni PESC sono state condotte nella ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Kosovo, Bosnia-Erzegovina, Territori palestinesi occupati, Guinea-Bissau, Repubblica democratica del Congo, Sudan/Darfur, Ciad e Repubblica central Africana, Somalia, Afghanistan, Moldova, Ucraina, Iraq, Georgia e Aceh, una provincia dell'Indonesia.

Per lo più tali missioni: sostengono le riforme delle forze di polizia e del sistema giudiziario e lo sviluppo del *capacity-building*; facilitano la conclusione di accordi che segnano la fine delle ostilità e ne assicurano l'attuazione; contribuiscono ad assicurare la sicurezza di civili, rifugiati, operatori umanitari e personale delle Nazioni Unite. In alcuni casi, le missioni PSDC si occupano di specifiche questioni, quali il monitoraggio delle frontiere o la lotta alla pirateria.

Le sanzioni

Per influenzare le politiche che violano il diritto internazionale o i diritti umani o che non rispettano lo stato di diritto e i principi democratici, l'UE ha previsto l'utilizzo di sanzioni di natura diplomatica o economica.

Le sanzioni contro paesi terzi, entità e individui sono uno strumento essenziale della politica estera dell'UE, utilizzato per perseguire obiettivi in accordo con i principi della

politica estera e di sicurezza comune (PESC). Alcune misure sono imposte da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite; l'UE può naturalmente decidere di applicare ulteriori misure in aggiunta a quelle delle Nazioni Unite o di adottarne di autonome.

In termini generali, l'UE impone sanzioni per indurre cambiamenti nella politica o nell'attività di uno specifico paese o di parte di esso, del governo, di entità o individui. Esse sono uno strumento preventivo, non punitivo, che dovrebbe consentire all'UE di rispondere rapidamente alle sfide politiche e ai suoi eventuali sviluppi.

Le misure dovrebbero colpire specificamente le politiche e le azioni che hanno determinato la decisione dell'UE ed i loro responsabili, minimizzando le conseguenze avverse per coloro che non sono responsabili, in particolare per la popolazione locale e per coloro che conducono attività legittime nel paese in questione. Gli obiettivi politici ed i criteri delle misure restrittive dovrebbero essere chiaramente definiti in atti giuridici.

L'uniforme e coerente interpretazione delle misure restrittive e la loro effettiva attuazione sono essenziali per assicurare il raggiungimento degli obiettivi politici desiderati.

Le sanzioni dell'UE autonome o aggiuntive rispetto alle decisioni assunte dalle Nazioni Unite vengono riviste ad intervalli regolari per poterle modificare se necessario, in linea con gli sviluppi della situazione.

GRUPPO DI LAVORO N. 4

SFIDE E SOLUZIONI PER IL DISPIEGAMENTO DEI GRUPPI TATTICI DELL'UNIONE EUROPEA NEL QUADRO GIURIDICO IN VIGORE

Lo **EU Battlegroup (BG)** è una formazione militare di risposta rapida idonea per l'intero spettro delle operazioni di gestione delle crisi (cosiddette "Missioni di Petersberg allargate", di cui all'art. 43 del Trattato sull'Unione europea). Il BG consiste in un pacchetto di forze capaci di operare in aree distanti fino a 6.000 km da Bruxelles, con tempi di intervento ristretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio), in grado di essere sostenute per almeno 30 giorni e fino a un massimo di 120. Il livello di ambizione dell'UE prevede di poter far fronte a due operazioni contemporaneamente, il che comporta la disponibilità di due BG in prontezza per semestre, offerti dagli Stati membri a rotazione, con turni di prontezza semestrali costituiti da 1500 uomini.

Negli ultimi anni, molti Stati membri hanno posto l'accento sull'opportunità di impiegare effettivamente i BG nelle operazioni UE, **cosa che fino a oggi non si è mai verificata**. In particolare, la discussione si è concentrata sulla possibilità di utilizzarli per colmare lacune nell'ambito della generazione delle forze per le operazioni UE, come forza di riserva per operazioni in corso e come avanguardia per operazioni più complesse. In realtà, date le loro dimensioni e capacità, è diffusa l'opinione che i BG non siano in grado di coprire l'ampio spettro delle missioni di Petersberg. I modelli individuati non consentono un impiego individuale o prolungato in operazioni ad alta intensità. Inoltre, l'orizzonte di pianificazione (su base minima dei successivi cinque anni) rende difficoltoso valutare l'interesse degli Stati membri a partecipare a un'azione di contrasto ad una crisi che dovesse, eventualmente, verificarsi in un futuro tanto remoto.

La Direzione gestione e pianificazione delle crisi del SEAE, tra il 2011 e il 2012, ha avviato uno studio con gli Stati membri per identificare le difficoltà connesse al mancato dispiegamento dei BG, culminato in una serie di valutazioni da questi largamente condivise.

Il mancato dispiegamento è stato collegato a tre ordini di fattori:

- **La differenza tra concetti strategici nazionali, e l'assenza di una volontà politica comune a livello europeo** (si ricorda, a tal proposito, che l'avvio di un'operazione che comporti un dispiegamento rapido di forze richiede una decisione unanime del Consiglio);
- **Le forti differenze tra le procedure decisionali a livello nazionale** e le rispettive tempistiche: in alcuni Stati membri il Governo può disporre direttamente un dispiegamento di forze all'interno di un BG, mentre in altri il Parlamento è coinvolto a vari livelli;
- **Gli oneri finanziari**, che, fatte salve poche eccezioni (per le quali agisce il Meccanismo ATHENA), sono in carico ai singoli Stati membri in base al principio "*costs lie where they fall*", anziché fondarsi su un *burden sharing* a livello europeo. Gli Stati membri hanno peraltro dichiarato unanimemente di supportare l'EU BG e di non avere alcun vincolo politico, militare o di sicurezza nazionale che impedisca loro di offrire il proprio contributo; un terzo di essi addebita il mancato

dispiegamento dei BG all'assenza di volontà politica, e dieci hanno dichiarato di essere in grado di assumere il ruolo di nazione-quadro (*Framework Nation*). Un numero significativo di Stati membri ritiene altresì che l'aspetto finanziario vincoli la propria decisione di offrire un BG, e alcuni ritengono che l'attuale sistema di finanziamento comune (cd. Meccanismo ATHENA) debba essere adattato e migliorato, estendendo le spese finanziabili in particolare al trasporto strategico.

Traendo spunto dal dibattito e dai contributi di diversi Stati membri, il **Servizio europeo di azione esterna (SEAE)** ha diffuso, nell'ottobre del 2013, un documento nel quale prospetta una serie di soluzioni, di carattere prevalentemente tecnico, atte a individuare un più ampio campo di applicazione che renda il BG più flessibile e interfacciabile con altri strumenti. Le proposte del SEAE prevedono:

- **il mantenimento dell'attuale livello di ambizione**, anche grazie a un rafforzamento del ruolo delle Nazioni Quadro;
- un **migliore sfruttamento del concetto del *pooling and sharing***, onde sopperire alle carenze in termini di capacità;
- lo sviluppo di un **approccio modulare**, con una struttura di base cui anettere le capacità ritenute di volta in volta necessarie, al fine di attingere la costituzione dei BG a crisi specifiche;
- l'avvio di un processo di pianificazione (***advance planning***) sulla base di scenari concreti nei quali potrebbe essere richiesto l'effettivo impiego del BG, in modo da consentire agli Stati membri di contribuire con le loro capacità specifiche e sulla base dei reciproci interessi strategici;
- lo sviluppo della **dimensione addestrativa** al fine di testare l'interoperabilità, la prontezza e l'efficienza del BG e rendere più efficace il processo di valutazione e di certificazione;
- una **modifica sostanziale al meccanismo ATHENA** (la cui revisione, già prevista per la fine del 2014, non è peraltro ancora stata finalizzata) che consenta di includere fra i costi comuni quelli imputabili all'approntamento del BG, alla sua partecipazione a esercitazioni UE e al trasporto strategico;
- lo sviluppo di **nuovi strumenti militari di risposta alle crisi**, inclusivi di una forte componente civile, da dispiegare rapidamente in un'area di possibile crisi, in supporto, cooperazione o anticipo rispetto ai BG, sviluppando contestualmente una capacità di analisi e pianificazione che definisca scenari di crisi concreti e probabili e usando, ove fosse necessario, la base giuridica fornita dall'art. 44 del TUE, secondo il quale **il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un Gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie**.

La Conferenza interparlamentare PESC-PESD di Atene, del 3 e 4 aprile 2014, aveva tenuto, anche grazie ad un'iniziativa dell'Olanda, un apposito *workshop* sugli EU-Battlegroups, incentrato sulle procedure parlamentari nazionali e sulla loro compatibilità con un dispiegamento dei BG nei termini stretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio) attualmente previsti, e si era impegnata, nelle Conclusioni, a far sì che tali termini fossero rispettati e a prevedere "un ulteriore scambio di opinioni sull'argomento, al fine di esplorare possibili soluzioni che accrescano

l'efficacia e la prontezza degli EU-BG", da svolgersi durante la Conferenza interparlamentare sulla PESC-e la PSDC di Roma.

La Conferenza interparlamentare di Roma ha effettivamente ospitato, nell'ambito di una delle *break-out sessions* inserite all'interno dell'Agenda, un ampio dibattito sugli EU-BG, culminato, nelle Conclusioni adottate al termine dei lavori, in un ampio ventaglio di suggestioni e proposte, tra cui la decisione "di prevedere un gruppo di lavoro sui *Battlegroups* in occasione della prossima riunione della Conferenza a Riga, allo scopo di discutere su 1) come dispiegare i *Battlegroups* nell'ambito del mandato di cui all'articolo 44 del TUE, 2) come modificare il meccanismo di Athena in modo da rispondere alle preoccupazioni espresse da alcuni Stati membri per quanto attiene al finanziamento, 3) come introdurre una maggiore sincronizzazione nei processi di autorizzazione e dispiegamento da parte dei parlamenti degli Stati membri e 4) quali possano essere i modi per inserire i *Battlegroups* nel quadro previsto dal Trattato di Lisbona in tema di cooperazione strutturata permanente".

Tra i molti altri temi affrontati nel corso del Gruppo di lavoro di Roma ma anche al centro del dibattito interistituzionale, sempre nella prospettiva di garantire una maggiore efficacia e "dispiegabilità" dei BG, si possono segnalare i seguenti:

- **Il rafforzamento dell'aspetto preventivo connesso al concetto di "reazione rapida"**. Tale concetto potrebbe collocarsi utilmente all'interno di una strategia integrata, che preveda un insieme di misure volte ad affrontare le cause profonde (politiche, economiche e sociali) di una crisi, e la conseguente attivazione di una varietà di strumenti civili che dovrebbero essere disponibili prima, durante e dopo le operazioni militari;
- **La necessità di un'ulteriore riflessione sulle procedure decisionali all'interno dei singoli Stati membri e sulla possibilità concreta che ciascuno di essi si impegni realisticamente a garantire tempi di approvazione compatibili con un dispiegamento rapido dei BG**, attingendo alle *best practices*, con particolare riferimento al *Nordic Battlegroup* e alla cooperazione Regno Unito-Paesi Bassi;
- **L'ipotesi** (sulla scorta di quanto proposto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 12 settembre 2013 sulle strutture militari nell'Unione europea) **di una revisione dei criteri di composizione dei BG**, che tenga conto in particolare del fatto che Stati membri della medesima regione convergerebbero più facilmente nell'individuazione delle minacce potenziali alla stabilità della loro area geografica di riferimento, e dovrebbero pertanto essere in grado di condividere una strategia preventiva;
- **Un ulteriore e dettagliato esame delle basi giuridiche fornite dal Trattato sull'Unione europea, con particolare riferimento al ventaglio di azioni previste dall'art. 43 del TUE (cd. "Missioni di Petersberg") e potenzialmente attribuite ai BG e alla eventualità di rivederlo in chiave più restrittiva, e al ricorso alla procedura prevista dall'art. 44 del TUE;**
- **Una riflessione ulteriore sulla possibilità che i BG siano rimodellati come *pool* di addestramento e certificazione**, concentrandosi sulla formazione comune e sulla sperimentazione di capacità operative, così da porre le premesse di un vero e

proprio sistema di standardizzazione e certificazione (affidato a un organismo indipendente come l'Agenzia europea di difesa).

NOTA SUL REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA PESC/PSDC

Il Regolamento della Conferenza PESC/PSDC, adottato durante il semestre di presidenza cipriota, (Paphos dal 9 all'10 settembre 2012) prevedeva, all'art.9, la possibilità di nominare una **Commissione *ad hoc*** con il compito di esaminare **eventuali modifiche alle regole di funzionamento della Conferenza stessa**; le modifiche avrebbero dovuto essere comunque sottoposte alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE.

Nel corso della Conferenza interparlamentare per il controllo sulla PESC/PSDC svoltasi a Dublino il 24 e 25 marzo 2013, **si è proceduto all'istituzione della Commissione *ad hoc*** e, contestualmente, ad un apposito gruppo di lavoro incaricato di preparare l'attività della suddetta Commissione.

Alla Commissione *ad hoc* per il riesame hanno partecipato rappresentanti di tutti i Parlamenti, mentre il gruppo di lavoro era composto da un solo rappresentante per ciascuno dei Parlamenti di Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania e del Parlamento europeo; per la delegazione del Parlamento italiano ha partecipato il Presidente della Commissione Difesa della Camera dei deputati, on. Elio Vito.

In occasione della Conferenza svoltasi ad Atene il 21 Febbraio 2014, presso il Parlamento greco, il gruppo di lavoro ha esaminato gli emendamenti e le proposte di modifica al regolamento trasmessi da diversi Parlamenti.

In occasione della Conferenza PESC/PSDC svoltasi a Vilnius il 3 settembre 2013 si è, quindi, deciso che **le eventuali proposte da apportare al regolamento si sarebbero dovute decidere sotto la Presidenza italiana**, per essere vagliate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE.

A conclusione dei lavori della Conferenza PESC/PSDC, che si è svolta a Roma, presso il Senato, il 4 novembre 2014, è stato predisposto il testo consolidato del Regolamento e delle migliori pratiche.

In estrema sintesi, il nuovo testo del regolamento prevede assai limitati cambiamenti, sostanzialmente riconducibili all'utilizzo dell'acronimo CIP -PESC/PSDC.

Si è poi stabilito che al **Regolamento dovessero accompagnarsi le migliori prassi**, le quali stabiliscono alcuni criteri e principi per quanto concerne: *a)* la decisione sulla dimensione e composizione della delegazione da parte di ciascun Parlamento all'interno della quota stabilita dal Regolamento; *b)* il Segretariato a cura del Parlamento che esercita la Presidenza; *c)* la comunicazione e cooperazione tra le delegazioni attraverso le reti già esistenti (i rappresentanti dei Parlamenti a Bruxelles, le reti nelle capitali, IPEX) *d)* il miglioramento della qualità dei lavori tenendo conto dell'esigenza di evitare lunghi interventi degli oratori in plenaria e di aumentare il tempo assegnato alle domande e alle risposte, in particolar modo tra i delegati, per garantire che ciascun Parlamento/Camera presente sia in grado di contribuire a ciascun dibattito; *e)* il principio del consenso per i processi decisionali *f)* la necessità che il Progetto di Conclusioni della Conferenza interparlamentare venga fatto circolare (in inglese e in francese) con sufficiente anticipo prima della relativa riunione della Conferenza interparlamentare e che gli emendamenti allo stesso siano inviati in anticipo o

depositati durante la Conferenza entro il termine di presentazione stabilito dalla Presidenza all'inizio dei lavori; g) l'opportunità della presenza costante dell'Alto Rappresentante per cui le conclusioni approvate dalla Conferenza interparlamentare sono allegate all'invito inviato all'Alto Rappresentante per la partecipazione alla riunione successiva; h) la possibilità per i gruppi politici organizzati sul modello dei partiti politici europei abbiano la possibilità di indire riunioni informali prima dello svolgimento dei lavori della Conferenza interparlamentare; i) la messa a disposizione sul sito IPEX da parte del Parlamento della Presidenza di tutti i documenti inerenti alla riunione della Conferenza interparlamentare di cui è responsabile.

La procedura per la modifica del Regolamento si concluderà con l'approvazione del nuovo testo da parte della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE sotto la Presidenza dell'Italia. In considerazione dell'approfondita istruttoria già svolta, l'approvazione dovrebbe avere soltanto carattere formale e non comportare imprevisti.

Da ultimo, si segnala l'opportunità di espungere dal testo del Regolamento l'art.9, in quanto superato, avendo già provveduto la Conferenza alla nomina della Commissione di revisione *ad hoc*.