

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare per la
Politica estera e di sicurezza comune
(PESC) e la Politica di sicurezza e
difesa comune (PSDC)

Tallinn, 7-9 settembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 77

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 90

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

4 settembre 2017

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare per la Politica
estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica
di sicurezza e difesa comune (PSDC)

Tallinn, 7-9 settembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 77

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 90



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 77



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 90

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

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA	1
--------------------------	----------

SESSIONE I - PERCHÉ L'EUROPA CONTA – L'EUROPA NEL CONTESTO GLOBALE	3
---	----------

L'UE nel contesto globale	3
---------------------------	---

La nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE	9
--	---

Attuazione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE: priorità per il 2017/2018	15
---	----

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea	16
--	----

La Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017	19
--	----

SESSIONE II - DARE UN NUOVO SLANCIO ALL'UNITÀ DELL'OCCIDENTE E ALLE RELAZIONI TRANSATLANTICHE	21
--	-----------

I rapporti con l'Unione europea	21
---------------------------------	----

L'uscita dall'Accordo di Parigi	22
---------------------------------	----

Le politiche commerciali	22
--------------------------	----

NATO e Difesa	23
---------------	----

Medio Oriente	24
---------------	----

Il problema russo	25
-------------------	----

SEMINARIO I: BALCANI OCCIDENTALI	27
---	-----------

La comunicazione sulla politica di allargamento	27
---	----

Il contenuto della comunicazione	28
----------------------------------	----

Il rilancio dell'azione diplomatica dell'Unione e il Consiglio europeo di marzo	35
Il vertice di Trieste	35
SEMINARIO II: IL PARTENARIATO ORIENTALE	37
La Politica europea di vicinato: cenni introduttivi e statistiche.	37
Il Partenariato orientale	38
Il Vertice di Riga	40
La revisione della Politica di vicinato	41
La relazione congiunta sulla nuova PEV	43
SEMINARIO III: RUSSIA	47
Indicazioni sulla Russia nella Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE	47
Conflitto tra Russia e Ucraina	47
Rapporti commerciali UE-Russia	51
Cooperazione nel settore energetico	52
La Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017	53
SESSIONE IV - LA SITUAZIONE ATTUALE AL DI LÀ DELLE FRONTIERE DELL'UNIONE	57
La Siria: il quadro internazionale e gli ultimi sviluppi	57
La Libia: il quadro internazionale e gli ultimi sviluppi	61
La Dichiarazione di Parigi del 28 agosto 2017	68
SESSIONE V - MODALITÀ PER RAFFORZARE LA DIFESA EUROPEA	71
Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa dell'Alta Rappresentante	73

Il Piano d'azione per la difesa europea - Iniziative della Commissione europea	76
La dichiarazione congiunta UE-NATO	81
Attività del Parlamento europeo	81
SESSIONE VI - ASPETTI PRATICI DEL MONDO IBRIDO, INCLUSO LA CYBER SFERA E LA COMUNICAZIONE STRATEGICA	87
La strategia dell'UE per la cibersicurezza	87
Le iniziative dell'UE di contrasto alle minacce ibride	88
Il piano d'azione sulla comunicazione strategica e la East StratCom Task Force	90
La cooperazione UE-NATO	92
DOCUMENTI	95
BACKGROUND INFORMATION relative alle sessioni	97

Draft as of 24 August 2017

Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 7–9 September 2017, Tallinn

Unity through balance

Draft programme

Thursday, 7 September 2017

14:00–19:00	Arrival of the delegations and conference registration at the hotels
16:30	Departure by bus from the hotels to the troika meeting
17:00–17:30	Meeting of the Presidency Troika and the European Parliament <i>Venue: Riigikogu, Lossi plats 1a, Tallinn</i>
17:00	Departure by bus from the hotels for the heads of delegations
17:30–19:00	Briefing on regional security challenges for the heads of delegations <i>Venue: Conference Hall of the Riigikogu, Lossi plats 1a, Tallinn</i>
19:00	Departure by bus from the Riigikogu and the hotels to the dinner venue
19:30	Dinner and cultural programme <i>Venue: KUMU, Weizenbergi 34 / Valge 1, Tallinn</i>
22:30	Return to the hotels by bus

Friday, 8 September 2017

8:00	Departure by bus from the hotels to the conference venue <i>Venue: Hilton Tallinn Park, Fr. R. Kreutzwaldi 23, Tallinn</i>
8:30–9:10	Meetings of the political groups
8:30	Departure by bus from the hotels to the conference venue
9:15–9:45	Opening session Opening remarks by Mr Marko MIHKELSON , Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Riigikogu Welcome address by Mr Eiki NESTOR , President of the Riigikogu

Welcome address by **Mr David McALLISTER**, Chairman of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament

9:45–10:45

Session I: Why Europe matters? – Europe in the global context

Keynote speakers:

H. E. Mrs Kersti KALJULAID, President of the Republic of Estonia

Mr Alexander STUBB, Vice-President of the European Investment Bank, Former Prime Minister of Finland

10:45–11:15

Coffee break

11:15–12:45

Session II: Invigorating the unity of the west and transatlantic relations

Speakers:

Mr Ed ROYCE, Chairman of the Committee on Foreign Affairs of the United States House of Representatives (pre-recorded video discussion)

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

Mr Robert NURICK, Nonresident Senior Fellow of the Atlantic Council's Brent Scowcroft Center on International Security

Dr Riina KIONKA, Chief Foreign Policy Advisor to the President of the European Council

12:45–14:30

Family photo and lunch

14:30–16:30

Session III: Exchange of views on the priorities of the EU in the area of CFSP and CSDP

Speaker: **Ms Federica MOGHERINI**, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission

16:30–17:00

Coffee break

17:00–18:00

Session IV: State of play beyond the EU borders

Speaker: **Mr Sven MIKSER**, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Estonia

18:00

Return to the hotels by bus

19:00

Departure by bus from the hotels to the dinner venue

19:30

Dinner and cultural programme

Venue: Seaplane Harbour, Vesilennuki 6, Tallinn

23:00 Return to the hotels by bus

Saturday, 9 September 2017

8:00 Departure by bus from the hotels to the morning coffee seminars
Venue: Hilton Tallinn Park, Fr. R. Kreutzwaldi 23, Tallinn

8:30–9:30 **Morning coffee seminars – Walking along the borders of the European Union**
(optional, in English)

1. Seminar: Western Balkans – moderated by **Mr David McALLISTER**
2. Seminar: Eastern Partnership – moderated by **Mr Hannes HANSO**
3. Seminar: Russia – moderated by **Mr Marko MIHKELSON**

9:00 Departure by bus from the hotels to the conference venue

9:30–11:00 **Session V: Ways to strengthen European defence**

Speakers:

Mr Jüri LUIK, Minister of Defence of the Republic of Estonia

Amb Tacan ILDEM, NATO Assistant Secretary General for Public Diplomacy

Mr Carl BILDT, Co-Chair of the European Council on Foreign Relations, Former Prime Minister of Sweden

11:00–11:30 **Coffee break**

11:30–13:00 **Session VI: Practical aspects of the hybrid world including the cyber sphere and strategic communication**

Speakers:

Ms Natalia GHERMAN, Former Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and European Integration of Moldova (tbc)

Mr Giles PORTMAN, Head of East StratCom Task Force of the European External Action Service

Mr Taimar PETERKOP, Director General of the Information System Authority of Estonia

Closing remarks by **Mr Hannes HANSO**, Chairman of the National Defence Committee of the Riigikogu

13:00–14:30 **Lunch**

14:30 Return to the hotels by bus

Schede di lettura

SESSIONE I - PERCHÉ L'EUROPA CONTA – L'EUROPA NEL CONTESTO GLOBALE

L'UE nel contesto globale

La questione del ruolo dell'Europa nel contesto globale ha assunto particolare rilievo a **partire dell'attuale mandato della Commissione europea, iniziato nel 2014** che è coinciso con un periodo di grandi cambiamenti e tensioni a livello globale quali:

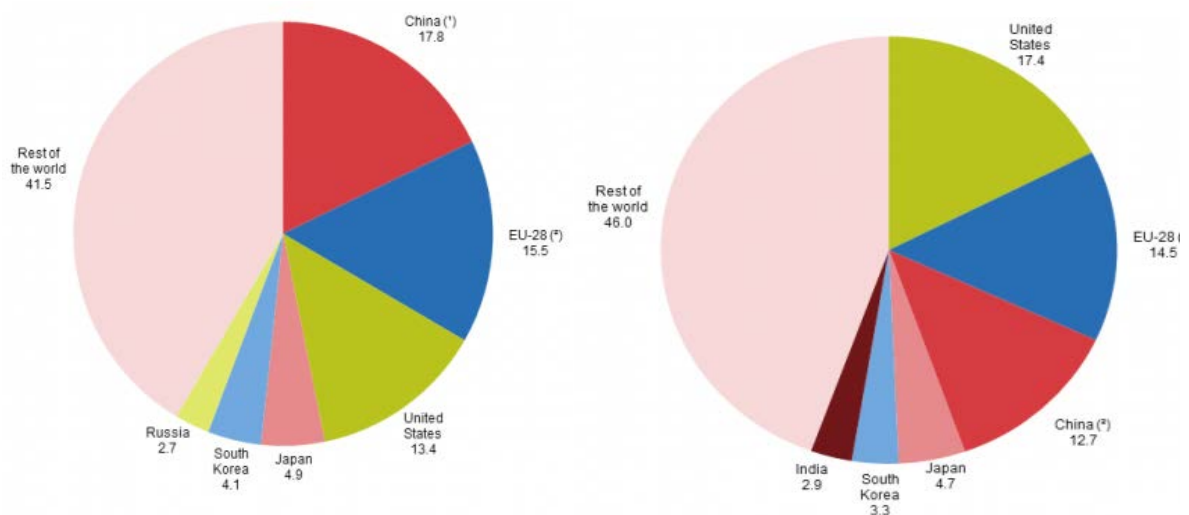
- il **percorso di uscita dalla crisi economica globale** innestatosi dal 2007, che ha avuto un forte impatto sull'economia reale e sulla situazione delle finanze pubbliche europee. L'UE, e in particolare i paesi dell'area dell'euro, ha subito più di altri paesi l'impatto della crisi, nata negli Stati Uniti, ed ha faticato più di altri a trovare risposte efficaci, anche per i maggiori vincoli e le regole più stringenti che l'UE si è data in materia di finanza pubblica;
- il crescente peso delle **economie dei paesi del Sud-est asiatico**, e in particolare della **Cina**, nel panorama economico e commerciale globale;
- l'avvicinarsi di una **nuova amministrazione americana** che, da una parte, ha confermato alcuni *trend* già in atto nella politica estera americana, quali il progressivo disimpegno nei confronti dell'area europea e la rotazione degli interessi americani verso il quadrante asiatico e, dall'altra, ha segnato una forte discontinuità in altri profili quali un diverso atteggiamento nei confronti dell'apertura del commercio mondiale e della lotta al cambiamento climatico;
- un atteggiamento maggiormente volto alla **proiezione esterna della Federazione Russa**, in particolare ai confini dell'Europa orientale, in **Ucraina** e in Medio Oriente, in **Siria**;
- l'esito negativo del **referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE (cosiddetta Brexit)**, che impone all'UE al tempo stesso di ridefinire le relazioni con uno dei suoi Stati membri più importanti e di avviare un **riflessione sul percorso di integrazione europea**;
- la situazione di **insicurezza** creata in Europa da una serie di **attentati terroristici**;

- il crescente **impatto dei flussi migratori** in provenienza prima dall'**area siriana** e poi dall'area del **mediterraneo meridionale** in conseguenza **dell'instabilità in Libia** e della situazione di crisi di vaste zone dell'**Africa sub-sahariana**.

L'emergere dei sopracitati elementi di tensione avviene peraltro in un quadro di lunga durata caratterizzato da una **asimmetria** tra alcuni **profili fortemente positivi del processo di integrazione europea** e da una **perdita progressiva del peso globale dell'Europa**.

L'UE è infatti il **primo donatore di aiuti umanitari ed allo sviluppo**; l'euro è, dopo il dollaro, la **principale moneta** a livello globale; ha saputo costruire e preservare un **modello di economia sociale di mercato** che non ha uguali in termini di tutela dei diritti socioeconomici e di uno sviluppo sostenibile a protezione dell'ambiente; è un'area di eccellenza nella **ricerca scientifica e nell'innovazione tecnologica**; possiede un **patrimonio culturale** senza uguali; è all'avanguardia nella **garanzia dei principi dello Stato di diritto**, nella protezione dei **diritti umani e fondamentali** e della **parità di genere**.

L'Europa costituisce il **mercato unico** più grande del mondo ed ha una **quota del commercio globale** analoga a quella della Cina e a quella degli Stati Uniti, come risulta dai grafici sottostanti, relativi- rispettivamente - alle quote del mercato mondiale delle esportazioni (a sinistra) e delle importazioni (a destra) relative al 2015 (*fonte: Eurostat*):



L'UE è una delle economie mondiali più aperte all'esterno ed è a favore di un sistema commerciale multilaterale aperto e disciplinato da regole, in cui l'OMC abbia un ruolo centrale. Contemporaneamente, l'UE ha recentemente avviato alcune iniziative volte a **modernizzare gli strumenti di difesa commerciale** ai fini della difesa della industria europea e per **contrastare pratiche commerciali sleali** di paesi terzi.

L'UE a favore di un sistema commerciale aperto e regolamentato

Gli scambi dell'UE con il resto del mondo sono **raddoppiati tra il 1999 e il 2010** e attualmente quasi **tre quarti delle importazioni nell'UE sono esenti dai dazi o sono soggette a dazi ridotti**. Il commercio estero di beni e servizi rappresenta circa il **35 % del PIL dell'UE**: il 5% in più rispetto agli USA. Il principale strumento che utilizza a tal fine sono gli **accordi di libero scambio**: prima del 2006 questi ultimi rappresentavano meno di un quarto degli scambi dell'UE. Se tutti i negoziati attualmente in corso dovessero concludersi positivamente, questa percentuale salirebbe a due terzi.

Con la **Strategia Europa 2020**, l'UE si è data obiettivi in materia di crescita e occupazione volti a contrastare il declino del suo peso economico di fronte alla crescente peso delle economie emergenti.

Strategia Europa 2020

La Strategia 2020 si articola intorno a **cinque obiettivi principali**: portare al **75% il tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni; portare al **3% del PIL** la spesa per investimenti pubblici e privati per la **ricerca e lo sviluppo**; **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20%** - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30% a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; **migliorare i livelli d'istruzione**, in particolare riducendo i tassi di **dispersione scolastica** al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria almeno al 40%; **promuovere l'inclusione sociale** attraverso la **riduzione della povertà**, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

Nella tabella seguente sono indicati i risultati raggiunti dall'UE per ciascuno degli obiettivi (Fonte: Eurostat):

occupazione	Investimenti in R&S	Riduzione gas serra	Dispersione scolastica/istruzione terziaria	Riduzione della povertà
71,1%	2,03%	-22%	10,7% 39,1%	1,9 milioni di persone

L'Unione europea si è da tempo candidata a svolgere un ruolo di **leader a livello mondiale nella transizione verso l'energia pulita e nella lotta ai cambiamenti climatici**, prima nell'ambito del **Protocollo di Kyoto** e, più

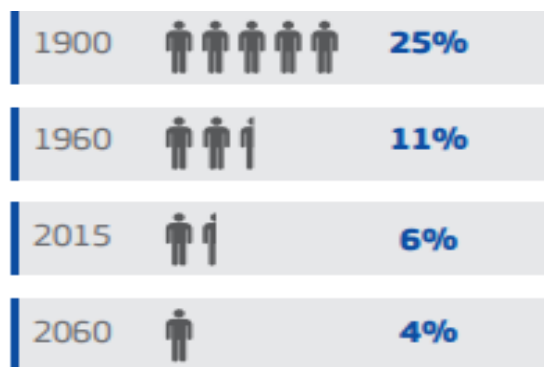
Lotta ai cambiamenti climatici

di recente, in sede di negoziati sull'**Accordo di Parigi sul clima (COP21)**¹, nonostante l'UE concorra alle emissioni globali di gas serra solo nella misura del **10%**, a fronte del **29%** della **Cina** e del **14%** degli **Stati Uniti**. In attuazione dei suddetti accordi, l'UE si è data **obiettivi** via via sempre più **ambiziosi e vincolanti** in termini di **riduzione delle emissioni di gas serra**, di **efficienza energetica** e di **sviluppo delle energie da fonti rinnovabili**.

Sul piano demografico, come indicato dalla Commissione europea nel Libro bianco sul futuro dell'Europa presentato lo scorso marzo (v. *oltre*), la popolazione europea tende sia a **decrescere** sia ad **invecchiare** rispetto alla quota della popolazione mondiale.

Nel 1900 l'Europa rappresentava il 25% circa della popolazione globale, nel 2060 la popolazione europea scenderà al 4% circa della popolazione globale.

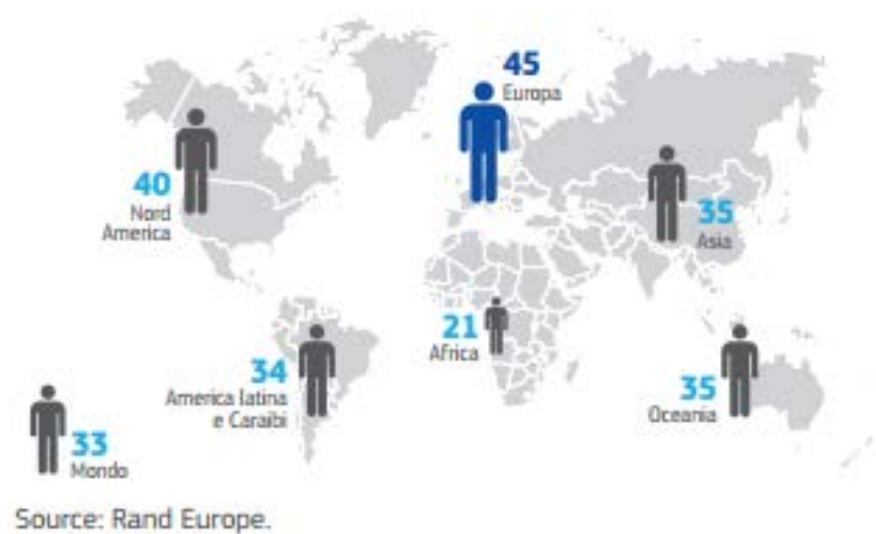
Quota della popolazione europea su quella globale



Fonte: Eurostat e Divisione statistica delle Nazioni Unite, UE a 27.

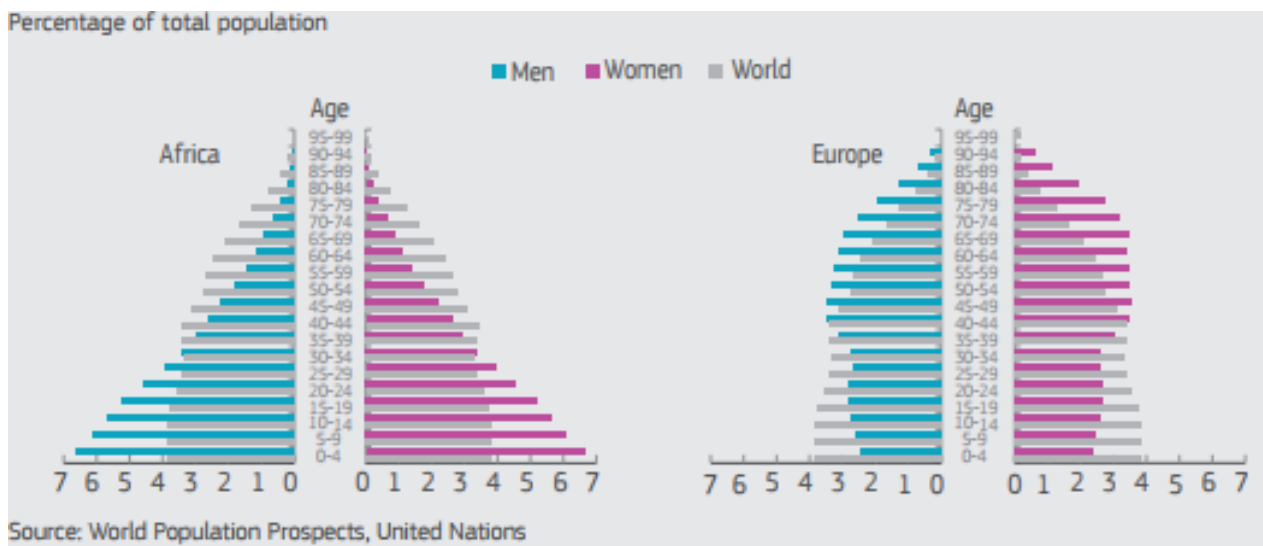
¹ L'**accordo di Parigi sul clima** tra 197 parti prevede di **stabilizzare l'aumento della temperatura al di sotto di 2°C rispetto ai livelli** preindustriali, con l'intento di contenerlo ulteriormente entro 1,5°C. Il **contributo dell'UE** all'accordo di Parigi prevede: l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030 e dell'80-95% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990; l'obiettivo di raggiungere entro il 2030, a livello di Unione, una quota di consumo di energia da fonti rinnovabili di almeno il 27%; l'obiettivo di risparmio energetico del 30% entro il 2030.

Età media per regioni del mondo al 2030



La tendenza all'invecchiamento della popolazione europea è particolarmente rilevante se comparata alle proiezioni relative alla media dell'età della popolazione del continente africano, il più vicino a quello europeo.

Popolazione per classi di età in Africa ed Europa al 2030



La **quota dell'UE nel PIL mondiale** è anch'essa in **calo** in favore delle economie emergenti:

Quota del PIL mondiale

	2004	2015	
Stati Uniti d'America	28%	24%	↓
UE-27	26%	22%	↓
Giappone	11%	6%	↓
Regno Unito	5%	4%	↓
Cina	5%	15%	↑
Canada	2%	2%	→
Messico	2%	2%	→
Brasile	<2%	2%	↑
India	<2%	3%	↑
Resto del mondo	18%	21%	↑

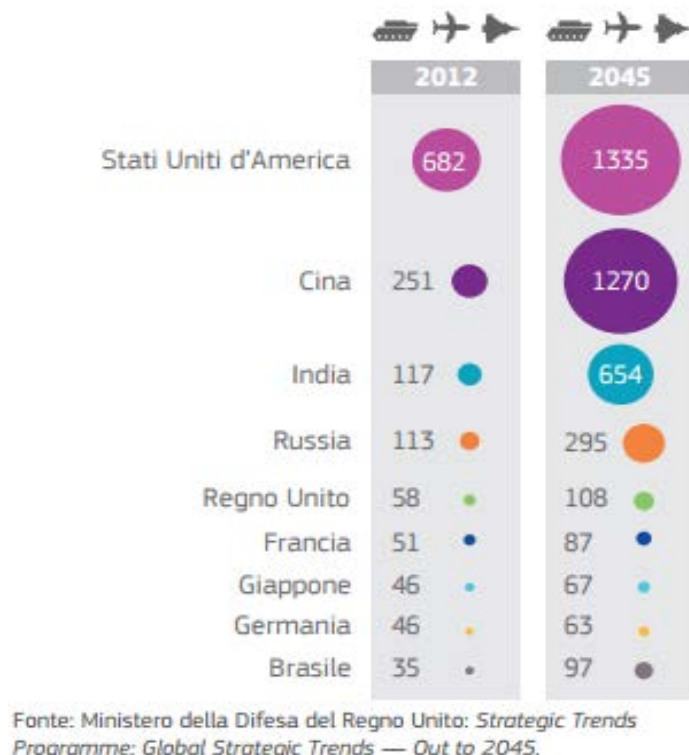
Fonte: Eurostat e Divisione statistica delle Nazioni Unite.

Per fronteggiare alcune di queste dinamiche l'UE sta cercando di ridefinire la sua collocazione a livello globale sulla base delle priorità individuate nella nuova **Strategia globale per la politica estera e di sicurezza** approvata dal Consiglio europeo nel giugno del 2016 e avviando, con il **libro bianco sul futuro dell'Europa** dello scorso marzo, una **riflessione sulle prospettive del processo di integrazione**.

Alcuni progressi sono stati conseguiti nell'ultimo anno in materia di rafforzamento della **cooperazione europea nel settore della difesa e della sicurezza**, che allo stato appare **l'unico "cantier" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti**, sulla base di disposizioni non ancora pienamente sfruttate (*su tale profilo si rimanda alla scheda per la sessione V "Modalità per rafforzare la difesa europea"*).

Il rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa, oltre che a essere funzionale ad una razionalizzazione ed una **maggiore efficienza della spesa** complessiva europea in tale ambito è anche **strumentale ad un rafforzamento del peso dell'Europa** negli scenari internazionali.

Proiezione delle spese per la difesa al 2045 (in miliardi di dollari USA)



Infine, il rilievo della proiezione esterna dell'UE è confermato anche dal particolare **ruolo** attribuito all'**Alta Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE** e **Vicepresidente della Commissione europea**, Federica Mogherini, che all'interno del collegio della Commissione **coordina il lavoro dei commissari con portafogli che hanno un impatto sulle relazioni esterne dell'UE**.

Si tratta in particolare dei Commissari europei responsabili per: **allargamento e politica di vicinato** (Johannes Hahn); **commercio** (Cecilia Malmström); **cooperazione internazionale e politica di sviluppo** (Neven Mimica); **aiuti umanitari e gestione delle crisi** (Christos Stylianides).

La nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE

L'**Alta Rappresentante**, Federica Mogherini, ha presentato al **Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016** la [nuova strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE](#).

La nuova strategia aggiorna e sostituisce, alla luce del mutato contesto globale, la [strategia europea in materia di sicurezza](#) approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003.

Priorità della
Strategia
globale

La **nuova Strategia globale** si concentra in particolare su:

- l'interconnessione tra **sicurezza interna ed esterna dell'UE** e il rafforzamento della coerenza tra la dimensione esterna e quella interna delle politiche dell'UE, con particolare riferimento agli ambiti dello sviluppo sostenibile, della migrazione, della lotta al terrorismo, della cibersicurezza e della sicurezza energetica;
- il rafforzamento della **resilienza delle democrazie**, degli **Stati** e delle **società**, ossia della loro capacità di resistenza e riforma in relazione a crisi interne ed esterne, con particolare riferimento agli Stati posti in prossimità dei **confini orientali e meridionali dell'UE**;
- un **approccio integrato alle situazioni di conflitto**, sviluppando la capacità dell'UE di intervenire tempestivamente **in tutte le fasi del ciclo di un conflitto** ed ai **diversi livelli di governance** locale, nazionale, regionale e globale e di promuovere una pace sostenibile mediante accordi globali sulla base di **partenariati regionali e internazionali**;
- il **rilancio della politica estera e di sicurezza dell'UE** che, pur riconoscendo il ruolo della NATO per la difesa collettiva, deve dotarsi di capacità sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per **agire autonomamente** se e quando necessario, in particolare attraverso: una **maggiore cooperazione e pianificazione tra gli Stati membri** nel settore della **difesa**, anche facendo ricorso alla cooperazione **rafforzata** tra gruppi di Stati membri; lo sviluppo di maggiori **capacità di risposta rapida** alle situazioni di crisi; maggiori **investimenti nella sicurezza e nella difesa, anche nel settore della ricerca**; la creazione di una forte **industria europea della difesa**;
- la promozione di **ordini regionali cooperativi**, attraverso partenariati regionali ed internazionali e lo sviluppo di una **governance** globale basata sul diritto internazionale, la tutela e promozione dei diritti umani ed uno sviluppo sostenibile.

Priorità trasversali

Di seguito si sintetizzano le **priorità della Strategia globale** secondo le differenti aree di azione.

Sicurezza e difesa

(su tale profilo si rimanda alla scheda per la sessione V “Modalità per rafforzare la difesa europea”).

Lotta al terrorismo

Sono essenziali **maggiori investimenti e solidarietà** in materia di antiterrorismo, una maggiore **condivisione di informazioni** e una più intensa **cooperazione in materia di intelligence** tra Stati membri e agenzie dell'UE.

Terrorismo

L'UE si adopererà per **combattere la radicalizzazione**, ampliando i partenariati con la società civile, gli attori sociali, il settore privato e le vittime del terrorismo, nonché mediante il dialogo interculturale e interreligioso.

Cybersicurezza

L'UE intende rivolgere **maggiore attenzione alla cybersicurezza**, dotandosi dei mezzi necessari per tutelarsi contro le minacce informatiche, mantenendo nel contempo un ciberspazio aperto, libero e sicuro.

Cybersicurezza

Ciò comporterà il **potenziamento delle capacità tecnologiche** volte ad attenuare le minacce e **della resilienza delle infrastrutture e delle reti**, nonché la promozione di **sistemi innovativi di tecnologia dell'informazione** e della **comunicazione (TIC)** che garantiscano a un tempo la **disponibilità e l'integrità dei dati e la sicurezza all'interno dello spazio digitale europeo**.

Le questioni riguardanti la cybersicurezza devono **permeare tutti i settori politici** e, in tale ambito, saranno necessari il rafforzamento della **cooperazione** con gli **Stati Uniti e la NATO** e lo sviluppo di **partenariati pubblico-privato**.

Sicurezza energetica

In linea con gli obiettivi dell'Unione dell'energia, l'UE punterà a **diversificare le sue fonti energetiche, le sue rotte e i suoi fornitori**, in particolare nel settore del gas, nonché a promuovere gli **standard di sicurezza nucleare più elevati** nei paesi terzi.

Sicurezza
energetica

Dovranno essere **rafforzate le relazioni con paesi produttori di energia e di transito affidabili** sostenendo inoltre la creazione di

infrastrutture che consentano a fonti diversificate di raggiungere i mercati europei.

Sul piano interno, l'UE si adopererà per un **mercato interno dell'energia pienamente funzionante**, si concentrerà sull'**energia sostenibile e sull'efficienza energetica** e svilupperà in maniera coerente **infrastrutture a flusso invertito, di interconnessione e di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL)**.

Politica di allargamento

Allargamento

La politica di allargamento dell'UE dovrà essere **credibile** e basata su una **rigorosa ed equa condizionalità**.

In tale ambito, le sfide della **migrazione**, della **sicurezza energetica**, del **terrorismo** e della **criminalità organizzata** sono **condivise tra l'UE, i Balcani occidentali e la Turchia**.

La sfida strategica per l'UE è quella di promuovere le **riforme politiche**, lo **Stato di diritto**, la **convergenza economica e relazioni di buon vicinato** nei **Balcani occidentali** e in **Turchia** e nel contempo perseguire coerentemente la cooperazione in diversi settori².

Politica di vicinato

Vicinato

L'UE si impegna nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV) a **sostenere i paesi del partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale nell'attuazione degli accordi di associazione**, compresi gli accordi di libero scambio (ALS) globali e approfonditi.

² Il **Presidente della Commissione europea** Juncker, ad inizio del suo mandato, ha comunque indicato di **escludere la possibilità di nuove adesioni all'UE nel breve e nel medio periodo**. Tra i paesi dei Balcani occidentali, l'unico che ha già aderito all'UE è la Croazia (dal 1° luglio 2013). I **paesi** della regione dei Balcani che **hanno al momento lo status di paese candidato** sono: **ex Repubblica iugoslava di Macedonia** (dal dicembre 2005, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati); **Montenegro** (dal dicembre 2010, i negoziati di adesione sono stati avviati dal giugno 2012); **Serbia** (dal marzo 2012, i negoziati di adesione sono stati avviati dal gennaio 2014); **Albania** (dal giugno 2014, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati). **Bosnia Erzegovina e Kosovo** sono ancora qualificati come "**potenziali candidati**". Oltre ai paesi dei Balcani, altro **paese candidato** all'allargamento è la **Turchia**, i cui **negoziati** sono però in una **fase di stallo** in seguito alla **situazione politica interna** del paese e alla mancanza di progressi per quanto riguarda il rispetto dei **diritti fondamentali** e dello **Stato di diritto**. Il **Parlamento europeo** ha approvato il **12 luglio 2017** una **risoluzione** nella quale, visti i risultati del recente referendum e l'ampliamento dei poteri presidenziali, si chiede la **sospensione dei negoziati** di adesione con la Turchia.

Verranno, inoltre, valutate **nuove modalità** per approfondire ulteriormente i **partenariati su misura** come: la creazione di uno **spazio economico con i paesi che attuano ALS globali**; l'**ampliamento delle reti transeuropee** e della **comunità dell'energia**; lo **sviluppo delle connessioni fisiche e digitali**.

Saranno inoltre potenziati i collegamenti a livello della **società civile** attraverso una maggiore mobilità, scambi culturali e educativi e la cooperazione nel settore della ricerca.

Resilienza nelle regioni circostanti

L'UE perseguirà un **approccio poliedrico alla resilienza** nelle regioni che la circondano, oltre quelle interessate dalla politica di allargamento o vicinato, attraverso politiche calibrate a sostegno di una *governance* inclusiva e responsabile, essenziale per la lotta contro il terrorismo, la corruzione e la criminalità organizzata e per la tutela dei diritti umani.

Regioni
circostanti

In tali regioni l'UE adotterà un **approccio integrato** alle politiche umanitarie, di sviluppo, migratorie, commerciali, di investimento, infrastrutturali, sanitarie, dell'istruzione e della ricerca, e migliorerà la coerenza orizzontale tra l'UE e i suoi Stati membri.

La resilienza della società sarà rafforzata intensificando le relazioni con la **società civile**. L'UE cercherà, inoltre, di migliorare la **resilienza energetica e ambientale**

Politica migratoria

Uno dei punti centrali dell'azione dell'UE volta a sostenere la **resilienza** riguarderà i **paesi di origine e di transito dei migranti e dei rifugiati**.

Migrazione

L'UE intende **potenziare in misura considerevole gli sforzi umanitari** in tali paesi, concentrandosi **sull'istruzione, le donne e i minori**. Dovranno essere sviluppati - insieme ai paesi di origine e di transito - **approcci comuni e su misura alla migrazione** che coprano sviluppo, diplomazia, mobilità, migrazione legale, gestione delle frontiere, riammissione e rimpatrio.

Insieme ai paesi di origine dovranno essere **affrontate le cause profonde** degli spostamenti forzati e combattuta la criminalità transfrontaliera.

Dovranno essere **migliorate le capacità dei paesi di transito** in materia di accoglienza e asilo, promuovendo l'istruzione, la formazione professionale e le possibilità di sussistenza dei migranti.

I **flussi irregolari dovranno essere interrotti** rendendo più efficaci i rimpatri e **garantendo i canali di migrazione legali** e circolari esistenti.

Si dovrà lavorare per un **sistema europeo comune di asilo più efficace**, che tuteli il diritto di chiedere asilo garantendo l'arrivo sicuro, regolamentato e legale di rifugiati.

Al tempo stesso, la **cooperazione con i partner internazionali** dovrà garantire **responsabilità e solidarietà globali condivise**. A tal fine verranno istituiti partenariati più efficaci in materia di gestione della migrazione con le agenzie dell'ONU, gli attori emergenti, le organizzazioni regionali, la società civile e le comunità locali.

Occorrerà, infine, **superare la frammentazione delle politiche che riguardano la migrazione**. La questione della migrazione dovrà entrare **sia nelle diverse politiche e strumenti esterni, sia nelle politiche interne**.

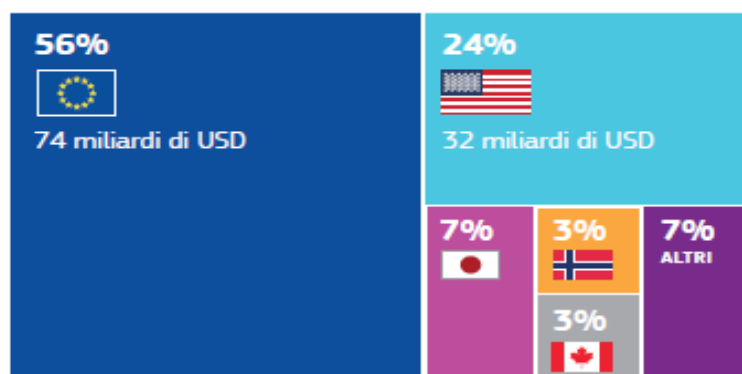
Politica di sviluppo

Politica di
sviluppo

La politica di sviluppo dell'UE deve diventare **più flessibile** e maggiormente **allineata con le priorità strategiche**. Si ribadisce l'impegno collettivo a raggiungere l'**obiettivo dello 0,7% dell'APS/RNL** (rapporto tra gli aiuti pubblici allo sviluppo e reddito nazionale lordo). Gli **strumenti finanziari** della politica di sviluppo dovrebbero essere **resi più flessibili** nell'ambito della programmazione pluriennale. Parallelamente, occorre anche considerare la **possibilità di ridurre il numero di strumenti**, così da rafforzare la coerenza e la flessibilità dell'UE, **aumentando al contempo l'importo complessivo destinato allo sviluppo**.

Si ricorda che l'UE è il **maggior donatore** per quanto riguarda gli aiuti umanitari e allo sviluppo.

L'UE è il primo donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo (% del totale in miliardi di dollari USA)



Fonte: OCSE, 2015. UE = UE e i suoi Stati membri.

Coordinamento dell'azione diplomatica esterna

L'UE si impegna a **rafforzare il Servizio per l'azione esterna dell'UE (SEAE)** e ad assicurare un **migliore coordinamento a livello di istituzioni e di Stati membri**.

Strumenti
dell'azione
diplomatica
esterna

La **rete delle delegazioni dell'UE** nel mondo dovrà essere rafforzata, dotandole delle competenze necessarie e valorizzando l'esperienza acquisita nella regione.

Occorrerà **migliorare il sistema di allerta rapida** di prevenzione dei conflitti dell'UE attraverso una **maggiore condivisione delle informazioni** e una comunicazione, un'analisi e una pianificazione della **risposta congiunte** tra le **ambasciate degli Stati membri, le delegazioni dell'UE, i servizi della Commissione, i rappresentanti speciali dell'UE e le missioni** in ambito PSDC.

Attuazione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE: priorità per il 2017/2018

Sulla base della [relazione sullo stato di attuazione della Strategia globale](#) ad un anno dalla sua adozione, presentata dall'Alta Rappresentante Federica Mogherini lo scorso giugno, il **Consiglio affari esteri dell'UE** nella riunione del 17 luglio 2017 ha adottato delle **conclusioni** nelle quali si ribadisce l'importanza del **nesso tra politiche interne e politiche esterne** dell'UE, con particolare riferimento alle **questioni migratorie**, alla **lotta al terrorismo e alle minacce ibride**, e della necessità di proseguire nel **rafforzamento della cooperazione europea nel settore della sicurezza e della difesa**.

Il Consiglio ha, inoltre, indicato le seguenti ulteriori **priorità di azione per il 2017 e 2018**:

- sostenere la **governance globale nell'ambito delle Nazioni Unite**, con particolare riferimento all'applicazione degli **accordi di Parigi sul clima**, al conseguimento dei nuovi **obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'Agenda 2030**, al sostegno agli sforzi globali per la **non proliferazione nucleare e al disarmo**, al rafforzamento della **cyber security**;
- supportare le **organizzazioni regionali** e le **relazioni di cooperazione**, in particolare rafforzando l'impegno politico dell'UE nei **Balcani occidentali**, approfondendo le relazioni con i paesi partner nell'ambito del **partenariato orientale** e rinsaldando il

partenariato con l'**Africa**, in particolare attraverso un approccio integrato nei confronti dei **paesi del Sahel** e del **Corno d'Africa**.

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa della Commissione europea

Libro bianco
sul futuro
dell'Europa

La Commissione europea ha presentato il **1° marzo 2017** il [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#), nel quale si delineano le principali sfide e opportunità per l'Europa nei prossimi dieci anni.

Il Libro bianco della Commissione presenta **cinque scenari** - **che non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività e sui quali non ha espresso preferenza** in modo esplicito - per la possibile **evoluzione dell'Unione** da qui al **2025**, per ognuno dei quali è illustrato a titolo esemplificativo il possibile **impatto sulle politiche europee**.

Il Libro bianco è stato accolto da un pressoché generale scetticismo stante il fatto che, al di là dell'apprezzabile sforzo di riassumere sinteticamente i termini e le possibili conseguenze dei cinque scenari, esso non prefigura una chiara preferenza e un'opzione esplicita da parte della Commissione europea per uno scenario in particolare. La Commissione europea sembra, quindi, aver rinunciato, almeno in questa fase, a formalizzare un esplicito indirizzo politico.

*Il Consiglio europeo del dicembre 2017 dovrebbe trarre le prime conclusioni volte a **definire una linea d'azione** da attuare in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2019.*

Scenario 1
Avanti così

Scenario 1: Avanti così - nello scenario che prevede di proseguire sul percorso già tracciato, l'UE si concentra sull'attuazione del suo programma di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione del 2014;

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa	Modernizzato in parte per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Il programma d'azione positivo produce risultati concreti; il processo decisionale rimane difficile da capire; la capacità di ottenere risultati non sempre risponde alle aspettative

Scenario 2: Solo il mercato unico – l'UE si rifocalizza progressivamente sul mercato unico poiché gli Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori;

Scenario 2
Solo il mercato unico

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico delle merci e dei capitali; le norme continuano a essere diverse; libera circolazione delle persone e dei servizi non garantita completamente	Limitata cooperazione nella zona euro	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo; ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale; maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	Ricentrato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Il processo decisionale è forse più facile da capire, ma la capacità di azione collettiva è limitata; le questioni di interesse comune devono spesso essere risolte a livello bilaterale

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più – l'UE continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più assieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali;

Scenario 3
Chi vuole fa di più



Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
v. "Avanti così", il mercato unico è rafforzato e l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale	v. "Avanti così"; bilanci supplementari messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	v. "Avanti così", un programma d'azione positivo a 27 produce risultati; alcuni gruppi conseguono risultati maggiori agendo insieme in determinati settori; il processo decisionale diventa più complesso

Scenario 4
Fare meno
in modo più
efficiente

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente - L'UE si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in determinate politiche, intervenendo meno nei settori per i quali non si percepisce un valore aggiunto. Attenzione e risorse limitate sono concentrate su un numero ristretto di settori.



Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell'esecuzione nei settori disciplinati a livello UE; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Iniziative per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell'UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell'UE27	Problematico giungere ad un primo accordo sui compiti prioritari e su quelli a cui rinunciare; una volta definito, il processo decisionale potrebbe risultare di più agevole comprensione; maggiore rapidità e incisività dell'azione dell'UE nei settori in cui ha un ruolo maggiore

Scenario 5
Fare molto
di più
insieme

Scenario 5: Fare molto di più insieme – Gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti

gli ambiti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

 Impatto sulle politiche					
⊕ Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015	v. "Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. "Fare meno in modo più efficiente", L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Modernizzazione e aumento considerevoli basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro	Processo decisionale più rapido e esecuzione rafforzata in tutti i settori; si pongono questioni di assunzione della responsabilità fra coloro secondo cui l'UE ha sottratto troppo potere agli Stati membri

La Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017

La [dichiarazione](#) adottata a Roma dai 27 Capi di Stato e di Governo il 25 marzo 2017 ribadisce l'unità dell'Europa e la sua indivisibilità, pur affermando che: "agiremo congiuntamente, a ritmi e con intensità diversi se necessario, ma sempre procedendo nella stessa direzione, come abbiamo fatto in passato, in linea con i trattati e lasciando la porta aperta a coloro che desiderano associarsi successivamente".

La Dichiarazione di Roma

La dichiarazione individua un **programma** articolato in **4 aree**:

1. **un'Europa più sicura**; in cui tutti i cittadini si sentano sicuri e possano spostarsi liberamente, in cui le frontiere esterne siano protette, con una politica migratoria efficace, responsabile e sostenibile; un'Europa determinata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata;
2. **un'Europa prospera e sostenibile** che: generi crescita e occupazione; in cui un mercato unico forte, connesso e in espansione e una moneta unica stabile e forte creino opportunità, in particolare per le piccole e medie imprese; si adoperi per il completamento dell'Unione economica e monetaria; in cui l'energia sia sicura e conveniente e l'ambiente pulito e protetto;
3. **un'Europa sociale** che: favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; tenga conto della diversità dei sistemi

nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; preservi e promuova il patrimonio e la diversità culturale;

4. **un'Europa più forte sulla scena mondiale** che: sviluppi ulteriormente i partenariati e promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato, in Medio Oriente e in tutta l'Africa; pronta ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di un'industria della difesa più competitiva e integrata; impegnata a rafforzare sicurezza e difesa comuni.

SESSIONE II - DARE UN NUOVO SLANCIO ALL'UNITÀ DELL'OCCIDENTE E ALLE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

Il programma di politica estera che il nuovo Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, aveva illustrato in campagna elettorale nel suo discorso del 26 aprile 2016 si è tradotto, nei primi mesi del suo mandato, in un'azione relativamente coerente, seppur con distinguo e con quelli che diversi osservatori internazionali hanno interpretato come "ondeggiamenti" o "correzioni di rotta", e in quadro generale nel quale, più che verso l'Europa, **le attenzioni americane sembrano concentrarsi in Medio Oriente e (sempre più, con l'escalation della crisi nordcoreana) in Asia orientale.** Se ne illustrano, in sintesi, le coordinate essenziali, con particolare riferimento ai rapporti con l'Unione europea, dando conto delle azioni poste in essere nei primi mesi della nuova amministrazione.

I rapporti con l'Unione europea

Sui **rapporti con l'Unione europea**, va in primo luogo segnalata la posizione assunta in tema di **Brexit. Trump si è dichiarato favorevole all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea**, segno evidente della tendenza a vedere nell'UE un competitor economico e dunque a considerare con favore qualunque indebolimento della sua architettura istituzionale.

La Brexit

Tale impostazione, peraltro, è stata parzialmente corretta dalle preoccupazioni che Trump ha recentemente espresso a proposito dell'impatto della Brexit sull'occupazione americana.

La valutazione negativa espressa sull'Unione europea procede di pari passo con le crescenti tensioni tra **Stati Uniti e Germania**, che hanno indotto la cancelliera Merkel, a pochi giorni dalla visita di stato di Trump, a dichiarare che Germania ed Europa "non possono più contare su altri". Già a inizio 2017 Trump aveva definito l'UE uno strumento dell'egemonia tedesca in Europa, criticando altresì la politica di apertura che la Germania aveva inizialmente praticato nei confronti dei rifugiati. La Germania, infine, è il principale bersaglio delle accuse di Trump per quanto attiene alle spese militari in ambito NATO, ed è oggetto di critiche costanti per il disavanzo esistente nella bilancia commerciale tedesco-americana.

L'uscita dall'Accordo di Parigi

Fin dall'inizio del mandato presidenziale, le divergenze più ampie si sono però registrate sulla **lotta al cambiamento climatico**. Dopo essersi già palesate al Vertice G7 di Taormina, il cui comunicato finale manca di ogni dichiarazione condivisa sull'argomento, tali divergenze sono state sancite in modo ufficiale e definitivo dalla decisione di Trump di **ritirare gli Stati Uniti dall'Accordo sul clima firmato a Parigi nel 2015**, con la motivazione che gli impegni derivanti dall'accordo stesso sarebbero così gravosi da porre l'economia americana in una posizione di sostanziale svantaggio competitivo rispetto agli altri paesi.

In reazione alla decisione della nuova amministrazione USA, **i leader di Francia, Germania e Italia hanno approvato una dichiarazione** congiunta nella quale respingono la prospettiva di una riapertura dei negoziati sul clima, esprimono grande delusione per la scelta operata dagli Stati Uniti e si impegnano ad agire, in sede di UE, affinché il contrasto al riscaldamento globale resti in cima alle priorità dell'agenda internazionale.

Un primo passo in tale direzione è stato compiuto in occasione del **Vertice UE-Cina del 1° giugno**, incentrato sulla ricerca di una maggior cooperazione nella transizione verso un modello economico sostenibile.

Le politiche commerciali

Altrettanto evidente, in sede di campagna elettorale, è apparsa la **volontà di non dare seguito ai negoziati sul TTIP**, considerato potenzialmente dannoso per gli interessi dei lavoratori americani: volontà che si colloca all'interno di una più generale tendenza a **guardare con sospetto al multilateralismo, incluso il TPP**, l'accordo con dodici paesi dell'area del Pacifico sul quale l'amministrazione Obama aveva concentrato i propri sforzi e che Trump ha più volte dichiarato di voler denunciare e/o rivedere. Più in generale, **Trump ha attaccato con violenza il NAFTA e l'ingresso della Cina nel WTO**, definendoli "i due disastri dell'era Clinton".

La questione relativa al TTIP si colloca peraltro nel quadro più generale di una forte polarizzazione tra la visione del commercio internazionale sulle due sponde dell'Atlantico. Se infatti l'UE è tradizionalmente favorevole al libero scambio, l'amministrazione USA ha mostrato un forte scetticismo, e **la volontà di proteggere il mercato interno anche attraverso una politica tariffaria aggressiva**. In occasione di un incontro a tre con i

La sospensione
dei negoziati
TTIP

presidenti Juncker e Tusk, svoltosi a margine del Vertice NATO di maggio, il TTIP non è stato oggetto di discussione, ma è stata presa la decisione di lavorare a un **piano d'azione congiunto per rafforzare i legami commerciali transatlantici**. Un segnale, questo, di parziale distensione e ammorbidimento che si è registrato anche nel comunicato finale del G7 di Taormina, in cui gli Stati Uniti e i loro partner hanno rinnovato l'impegno a rispettare i principi e le procedure dell'OMC come strumento di risoluzione delle dispute commerciali.

D'altro canto, tuttavia, l'amministrazione USA sta tuttora vagliando la possibilità di imporre tariffe su beni di importazione dall'Europa - in risposta al mancato accordo sulla vendita nel territorio dell'UE di carne americana non trattata con ormoni - e in particolare sulle importazioni di acciaio.

NATO e Difesa

Sui **rapporti con la NATO**, Trump ha assunto una posizione fortemente critica, segnalando come solamente 4 dei 28 membri dell'alleanza abbiano raggiunto l'obiettivo minimo del 2% del PIL in spese per la difesa, per poi aggiungere: **"I paesi che noi stiamo difendendo devono pagare i costi di tale difesa, e se ciò non accade gli Stati Uniti devono essere pronti a lasciare che i suddetti paesi si difendano da soli"**. Ha altresì segnalato l'esigenza di rivedere al più presto la missione e la struttura interna dell'Alleanza Atlantica, per adattarla ai nuovi scenari e strapparla al retaggio della Guerra Fredda.

Il problema dei costi

Tale posizione è stata sostanzialmente ribadita in occasione del **Vertice NATO del 25 maggio scorso, a Bruxelles**. Nel proprio intervento, Trump ha pubblicamente sottolineato il fatto che ben 23 dei 28 Stati membri dell'Alleanza atlantica non rispettano l'impegno, riaffermato da ultimo a Varsavia nel 2016, di destinare alle spese militari il 2% del PIL. Come osservato nel Focus euroatlantico pubblicato dall'ISPI, "quella dell'ineguale condivisione degli oneri militari in sede NATO è una questione che si trascina da tempo e su cui le amministrazioni americane precedenti a Trump si sono sempre espresse criticamente. **La novità consiste nel fatto che il presidente USA ha parlato di mancati pagamenti come si trattasse di arretrati dovuti**, palesando una visione della NATO come una specie di contratto tra privati piuttosto che un'alleanza basata su interessi e valori condivisi".

Ulteriore novità - anch'essa decisamente significativa - è stata l'assenza, nell'intervento di Trump, delle tradizionali dichiarazioni di solidarietà reciproca, e **la decisione non casuale di evitare qualunque menzione dell'impegno americano a rispettare l'articolo 5 del Trattato NATO - quello che contiene la clausola di mutua difesa.**

Medio Oriente

Sulla **politica in Medio Oriente e la lotta contro l'ISIS**, Trump, in campagna elettorale, proponeva un piano d'azione che unisse intervento militare, alleanze con i Paesi del mondo arabo a rischio di infiltrazioni "radicali" e una stretta alla politica migratoria per evitare di "importare terroristi". Proponeva altresì una politica più decisamente filo-israeliana, e dichiarava di voler **denunciare l'accordo con l'Iran sul nucleare.**

Tale posizione è stata sostanzialmente confermata in occasione della **visita di Stato a Riyadh**, durante la quale Trump ha perorato la causa di **una coalizione** di stati arabi sunniti in una doppia **chiave anti-terrorismo e anti-Iran**. Il tema anti-iraniano è stato peraltro ripreso anche durante la visita di Stato in Israele, mentre Trump ha appena menzionato il conflitto israelo-palestinese.

Per quanto concerne gli altri fronti dello scacchiere mediorientale, si è registrata una forte tensione soprattutto in **Siria**, dove le forze americane hanno abbattuto un aereo del regime di Assad e distrutto un drone di fabbricazione iraniana. L'intervento - connesso a un disegno volto a impedire che le forze di Assad si espandano verso il sudest del paese - ha portato a una forte reazione della Russia, la quale ha denunciato l'abbattimento del jet siriano come "atto di aggressione" e ammonito che, d'ora in poi, considererà ogni aereo della coalizione anti-Assad alla stregua di un potenziale bersaglio. Non meno preoccupante, nelle valutazioni dell'UE, è l'escalation della tensione in Siria tra USA e Iran, essendo l'Unione convinta che, in assenza di un qualche accordo con gli iraniani, sia impossibile pervenire a una pacificazione del paese.

Infine, un ulteriore fronte che ha generato non poche preoccupazioni è il **Golfo**, e in particolare la crisi che ha portato all'**interruzione dei rapporti diplomatici tra Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto e altri stati arabi da una parte e il Qatar dall'altra**, accusato di sostenere gruppi islamisti radicali, di intrattenere stretti legami con la Fratellanza musulmana

Rapporti con
l'Iran

La situazione in
Siria

e di avere un atteggiamento troppo aperto nei confronti dell'Iran. L'azione dei sauditi e dei loro alleati è stata appoggiata con convinzione da Trump: atteggiamento che ha destato sconcerto, anche perché il Qatar ospita la principale base aerea americana nel Golfo, indispensabile nella lotta contro l'ISIS in Siria e nord Iraq.

Il problema russo

Trump suggeriva infine una profonda revisione nei **rapporti con la Russia e con la Cina**, basata sulla convinzione che gli Stati Uniti siano tuttora in una posizione di forza e in grado quindi di imporre i propri interessi ("La Cina rispetta la forza, e lasciandole prendere il sopravvento sul piano economico ne abbiamo perso il rispetto").

Particolare preoccupazione, in quest'ambito, destano i rapporti con la Russia, profondamente condizionati dall'impatto, reale e potenziale, del cd. *Russiagate*. Le proporzioni dello scandalo, e il rischio di *impeachment* connesso, hanno bloccato il progetto di Trump volto a un **rilancio delle relazioni USA-Russia: rilancio che, peraltro, era già reso complicato dalla difficoltà di conciliare gli interessi americani e russi in alcuni teatri di importanza centrale come Ucraina e Siria**.

A rendere ulteriormente complesso il quadro è stata l'iniziativa presa del Congresso americano, che ha approvato un disegno di legge con il quale **si inaspriscono le sanzioni contro la Russia** e si riduce significativamente il potere discrezionale del Presidente nel revocarle, ma soprattutto si inseriscono nuove sanzioni contro persone in qualsiasi modo coinvolte in attività di sostegno alla capacità russa di esportare energia: una misura, quest'ultima, che a giudizio dell'ISPI "andrebbe a colpire direttamente le aziende UE (principalmente tedesche) impegnate nell'ampliamento del gasdotto *offshore* che collega la Russia alla Germania passando per il Mar Baltico, noto come North Stream 2.

L'inasprimento
delle sanzioni

SEMINARIO I: BALCANI OCCIDENTALI

La comunicazione sulla politica di allargamento

La **Commissione europea** ha presentato il **9 novembre 2016** l'annuale “**Comunicazione 2016 sulla politica di allargamento dell'UE**” ([COM\(2016\)715](#)) nella quale traccia un **bilancio dei progressi** compiuti nel processo di allargamento e formula **raccomandazioni** per **ciascun paese** dell'allargamento e in merito a **tematiche specifiche**.

Dopo l'ingresso, nel **luglio del 2013, della Croazia**, non si sono registrati ulteriori allargamenti dell'Unione europea.

I paesi interessati al processo di allargamento che hanno **status di paese candidato** appartengono tutti, con l'eccezione della Turchia, all'area dei Balcani occidentali, e sono:

- **Albania** (da giugno 2014, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati);
- **ex Repubblica jugoslava di Macedonia** (dal dicembre 2005, i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati);
- **Montenegro** (dal dicembre 2010, i negoziati di adesione sono stati avviati a giugno 2012. Al momento sono stati aperti 20 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 2, Scienza e ricerca ed Istruzione e cultura);
- **Serbia** (da marzo 2012, i negoziati di adesione sono stati avviati a gennaio 2014. Al momento sono stati aperti 4 capitoli negoziali);
- **Turchia** (da dicembre 1999, i negoziati di adesione sono stati avviati ad ottobre 2005. Al momento sono stati aperti 16 capitoli negoziali e ne è stato chiuso 1 su Scienza e ricerca).

Bosnia-Erzegovina e Kosovo sono ancora potenziali candidati.

La **Bosnia** Erzegovina ha ufficialmente **presentato la domanda di adesione all'UE il 15 febbraio 2016**.

Si ricorda che **5 Stati membri dell'UE non riconoscono il Kosovo: Cipro, Grecia, Spagna, Romania, Repubblica Slovacca**.

Il **Presidente della Commissione europea Juncker**, all'inizio del suo mandato, ha espressamente **escluso la possibilità di nuove adesioni all'UE nel breve e medio termine**.

Tale posizione è stata ribadita dalla Commissione europea in occasione della relazione annuale sull'allargamento presentata a novembre 2015 nella quale si indica che, considerate le sfide che i paesi dell'allargamento devono affrontare, **nessuno di loro sarà pronto ad aderire all'Unione europea nel corso del mandato dell'attuale Commissione europea** (che scade nel 2019).

La presentazione della relazione annuale sull'allargamento da parte della Commissione è **solitamente seguita dall'adozione di conclusioni da parte del Consiglio dei ministri dell'UE**.

In occasione della riunione **del 12 dicembre 2106** il **Consiglio affari generali dell'UE** - per la prima volta nella procedura annuale di esame del pacchetto allargamento - **non ha potuto approvare il progetto di conclusioni**, per l'opposizione del rappresentante del **Governo austriaco** che aveva presentato la richiesta di modificare il testo del progetto di conclusioni del Consiglio con l'inserimento di un riferimento alla **necessità di congelare i negoziati con la Turchia**, richiesta che non è stata accolta dalle altre delegazioni.

Si ricorda che il **Parlamento europeo**, in una **risoluzione** approvata a larga maggioranza (479 voti a favore, 37 contrari e 107 astensioni) il 24 novembre 2016, aveva chiesto il **congelamento dei negoziati con la Turchia**.

Nella comunicazione, la Commissione europea annuncia, inoltre, che intende **spostare** l'adozione **del pacchetto allargamento annuale** dal tradizionale periodo autunnale alla **primavera**. Il **prossimo pacchetto** sarà adottato non ad ottobre/novembre 2017, bensì nella **primavera del 2018**. Le successive conclusioni del Consiglio saranno adottate dal Consiglio "Affari generali" di giugno. Il nuovo calendario consentirà alla Commissione di allineare il periodo di riferimento con l'anno solare (la consueta base per la raccolta dei dati statistici).

Il contenuto della comunicazione

In via generale, la Commissione rileva che **l'attrattiva dell'UE** nei paesi dell'allargamento è stata **parzialmente intaccata dalla tendenza depressionaria dell'economia** e dallo **scetticismo verso il progetto europeo**.

Nel contempo, la stabile **prospettiva dell'adesione** all'UE ha comunque **continuato a promuovere la trasformazione, la stabilità e la sicurezza** nei paesi dell'Europa sudorientale.

A giudizio della Commissione, il **processo di allargamento** resta pertanto uno **strumento insostituibile** per rafforzare tali paesi e sostenerli nella loro modernizzazione attraverso riforme politiche ed economiche, in linea con i criteri di adesione.

La Commissione rileva il persistere di **carenze strutturali**, in particolare negli ambiti fondamentali dello **Stato di diritto e dell'economia**.

Nella comunicazione la Commissione rileva in via generale che:

Stato di diritto

- in molti paesi la messa a punto di sistemi giudiziari funzionanti e indipendenti procede con lentezza;
- numerosi paesi registrano una situazione di corruzione politica sistematica. L'impegno politico contro la corruzione non si è tradotto a sufficienza in risultati concreti. L'aggiudicazione degli appalti pubblici deve essere più trasparente. Le autorità devono iniziare a smantellare le reti criminali e a confiscarne i beni, anche utilizzando la confisca estesa e l'uso sistematico delle indagini finanziarie;
- Il terrorismo e la radicalizzazione continuano a costituire una minaccia per l'UE e per i paesi dell'allargamento. Anche il fenomeno dei combattenti che partono dall'UE e dai paesi dell'allargamento per unirsi a gruppi di insorti, in particolare in Siria e in Iraq, e la potenziale minaccia che rappresentano per la sicurezza al loro rientro sono destinati a perdurare nei prossimi anni. Occorre una più forte azione per contrastare la radicalizzazione, in particolare nell'ambito dell'istruzione e potenziando il controllo dei finanziamenti esteri volti a promuovere contenuti radicali.

Diritti fondamentali

- per quanto riguarda la tutela dei **diritti fondamentali** la **situazione è sostanzialmente stabile** nei paesi dei **Balcani occidentali**, mentre in **Turchia si sono registrati passi indietro** e l'applicazione pratica mostra frequenti e significative carenze;

- la **libertà di espressione e dei mezzi di comunicazione** continua a destare particolare preoccupazione nella maggior parte dei paesi dell'allargamento. La situazione della **libertà di espressione** si è ulteriormente **deteriorata in Turchia**; nei **Balcani occidentali** persistono le ingerenze politiche indebite nell'attività delle **emittenti pubbliche** e l'opacità dei finanziamenti pubblici dei mezzi di comunicazione;
- la **discriminazione nei confronti dei gruppi vulnerabili**, anche sulla base dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere, rimane un serio problema. Occorre un ulteriore impegno per garantire la **parità tra donne e uomini**, anche contrastando la violenza domestica e con motivazione sessista e garantendo pari opportunità per le donne, in particolare nel mercato del lavoro. Devono essere rafforzati i **diritti dei bambini**, compreso lo sviluppo di sistemi per la protezione dei minori e di politiche efficaci a sostegno delle persone con disabilità; i **Rom** continuano ad essere vittima di discriminazione ed esclusione sociale, in particolare nei Balcani occidentali;
- la **crisi migratoria** ha confermato la rilevanza strategica delle politiche di allargamento nella regione. La chiusura della rotta dei Balcani occidentali da parte dei paesi interessati e l'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016 hanno portato, a giudizio della Commissione, importanti risultati. Alcuni paesi dell'allargamento hanno dovuto adattare rapidamente i propri quadri giuridici e istituzionali e le proprie infrastrutture per far fronte alla crisi migratoria. La **capacità amministrativa e di contrasto**, in particolare nella gestione delle situazioni di crisi, richiede **ulteriore sostegno in tutti i paesi dell'allargamento**. Le forze di polizia e la magistratura devono proseguire nelle azioni di contrasto al traffico di migranti, anche attraverso la **cooperazione e lo scambio di informazioni con i paesi partner**.

Funzionamento delle istituzioni democratiche e riforma della pubblica amministrazione

- il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche resta una sfida fondamentale e in particolare il **ruolo centrale dei parlamenti nazionali per la democrazia deve diventare parte integrante della cultura politica**. Nei Balcani occidentali il funzionamento dei parlamenti nazionali è spesso ostacolato da atti di boicottaggio e

permane una cultura politica conflittuale. La funzione di controllo del Parlamento è spesso compromessa dalle **insufficienti attività di comunicazione del Governo**, dalla **debolezza strutturale delle commissioni parlamentari** e dall'**abuso di procedure parlamentari urgenti**. L'integrità del processo elettorale è minata da importanti carenze, anche per quanto riguarda la gestione dell'iter elettorale e le interferenze politiche sulla copertura mediatica;

- **i progressi nelle riforme della pubblica amministrazione non sono stati uniformi**. La maggior parte dei paesi dei Balcani occidentali ha compiuto progressi nell'adozione di strategie e programmi per la riforma della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche, ma occorre garantirne l'attuazione e la sostenibilità a lungo termine. La politicizzazione della funzione pubblica continua a destare preoccupazione;
- nella maggior parte dei paesi, la **struttura dell'amministrazione statale resta complessa** e non garantisce un'adeguata assunzione di responsabilità. L'accesso all'informazione e alla **giustizia amministrativa** deve essere garantito in modo più efficace. I paesi devono ancora trovare un giusto **equilibrio tra amministrazione centrale, regionale e locale** in grado di agevolare al meglio l'attuazione delle riforme.

Economia

- tutti i paesi dell'allargamento fanno fronte a **importanti sfide economiche e sociali strutturali**, con una pubblica amministrazione poco efficiente ed **elevati tassi di disoccupazione**, in particolare quella **giovanile**. Le **infrastrutture e l'istruzione** devono essere migliorate. Il **peggioramento del rapporto debito pubblico/PIL** nella regione ha fatto registrare un **rallentamento**. La **situazione economica è gradualmente migliorata nei Balcani occidentali**, con un aumento della crescita, degli investimenti e dei posti di lavoro creati nel settore privato.

Si riporta di seguito una **tabella riepilogativa e comparativa** dei principali indicatori macroeconomici relativi dei Paesi dell'allargamento sulla base delle **previsioni economiche della Commissione europea del 13 febbraio 2017**:

Paese	PIL %		Rapporto deficit/PIL %		Rapporto debito/PIL %		Tasso di disoccupazione %		PIL pro capite (UE28=100) %
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2015
Albania	3,3	3,5	-2,4	-2,2	71,5	70,0	15,3	14,5	30
Bosnia Erzegovina	3,0	3,2	-1,4	-1,1	45,4	44,4	26,5	26,0	28
Kosovo	3,4	4,2	-2,5	-2,3	23,4	24,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Montenegro	2,6	3,7	-3,8	-6,6	65,5	70,3	17,9	17,4	42
Ex Rep. jugoslava di Macedonia	2,1	3,2	-3,6	-3,2	40,0	41,3	24,4	23,2	36
Serbia	2,8	3,0	-1,3	-1,2	73,7	72,3	16,1	14,3	36
Turchia	2,2	2,8	-5,2	-4,2	31,6	31,2	10,7	11,2	52

- in molti paesi il **clima degli investimenti** risente negativamente delle persistenti **debolezze dello Stato di diritto e dei sintomi di corruzione politica sistematica**, quali la mancata indipendenza ed efficienza dei sistemi giudiziari, l'applicazione non uniforme delle norme in materia di concorrenza, la cattiva gestione delle finanze pubbliche e le frequenti modifiche delle norme in materia di licenze e imposte. Tale situazione è **specialmente problematica per i Balcani occidentali**, date le carenze dei quadri normativi in materia di governo societario, la frammentazione e le piccole dimensioni dei mercati interni, la privatizzazione incompleta e la limitata integrazione commerciale regionale.

Nell'ambito del **quadro finanziario pluriennale dell'UE** per il **periodo 2014-2020**, il **regolamento (UE) n. 231/2014** approvato l'11 marzo 2014 che istituisce uno **strumento di assistenza preadesione (IPA II)** definisce il quadro normativo attraverso il quale l'UE fornirà assistenza tecnica e finanziaria ai paesi candidati e potenziali candidati

all'adesione e prevede uno **stanziamento complessivo** per l'intero periodo 2014-2020 di **circa 11 miliardi di euro** così suddivisi:

Paese	Stanziamenti UE 2014-2020 (in milioni di euro)
Albania	649,5
Bosnia- Erzegovina	165,8 (per il periodo 2014-2017)
Kosovo	645,5
Ex Repubblica iugoslava di Macedonia	664
Montenegro	270,5
Serbia	1.508
Turchia*	4.453,9
Programmi regionali multi beneficiari	2.900

*La **Turchia** beneficia di **aiuti supplementari** da parte dell'UE per la gestione della **crisi migratoria** pari a circa **3 miliardi di euro** per il biennio 2016-2017 sulla base dello Strumento UE per i rifugiati in Turchia, con l'impegno da parte dell'UE di uno stanziamento di ulteriori 3 miliardi di euro una volta che le risorse iniziali saranno state utilizzate e a condizione che gli impegni siano soddisfatti.

Cooperazione regionale

- la cooperazione regionale trova particolare spunto dalle iniziative condotte nell'ambito del cosiddetto **Processo di Berlino** e dell'**agenda per la connettività**. Sulla base dei risultati dei precedenti incontri, il vertice di Parigi del luglio 2016 ha fatto registrare ulteriori progressi, tra cui un accordo per istituire un mercato regionale dell'elettricità e un maggiore accento sul miglioramento dell'efficienza energetica e su un maggiore uso delle fonti rinnovabili di energia;

Il **Processo di Berlino** è una iniziativa di cooperazione di natura intergovernativa, voluta dalla Germania e inaugurata con il Vertice tenutosi a Berlino il 28 agosto 2014. Partecipano a tale iniziativa **6 Stati membri dell'UE** (Austria, Croazia, Francia, Germania, **Italia** e Slovenia) e i **6 paesi dei Balcani occidentali** (Albania, Bosnia Erzegovina, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia). Nel primo Vertice del processi di Berlino, svoltosi a Berlino nell'agosto del 2014, è stata concordata l'**agenda**

della connettività, volta a **migliorare i collegamenti tra i Balcani occidentali e l'UE**, puntando su progetti prioritari volti a stimolare gli investimenti e a promuovere crescita e occupazione, ma anche sull'adozione di standard tecnici e misure regolamentari, in tema di allineamento e semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere, riforme ferroviarie, sicurezza stradale e manutenzione, accesso di terzi al mercato dei trasporti. Nel **secondo vertice del Processo di Berlino** - svoltosi a **Vienna** nell'agosto 2015 - sono stati approvati 10 progetti infrastrutturali per energia (4) e trasporti (6) per 615 milioni di euro, di cui un terzo da fondi europei di pre-adesione (IPA II), e il resto tramite il *Western Balkans Investment Framework* (WBIF)³. Tra i vari progetti volti a creare un mercato unico per l'energia nei Balcani, anche il tratto tra Albania e Macedonia del **gasdotto TAP**, diretto in Puglia. In occasione del **Vertice di Parigi del 4 luglio 2016**, è stato annunciato lo stanziamento di ulteriori 146 milioni di Euro a favore di progetti per la connettività nella regione dei Balcani occidentali, di cui 96 milioni di euro per progetti tesi a migliorare l'infrastruttura ferroviaria in Serbia, Albania e Kosovo e 50 milioni di euro per progetti di efficienza energetica degli edifici e progetti per la creazione di energia idroelettrica nella regione.

- le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale sono elementi essenziali per il processo di allargamento. Occorre un **maggiore impegno per superare le controversie bilaterali** al fine di non intralciare il processo di adesione. In particolare, occorrono progressi: nella normalizzazione delle **relazioni tra Serbia e Kosovo**; nel raggiungimento di una soluzione concordata e reciprocamente accettabile per la **questione del nome per l'Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**.

³ Lanciato ufficialmente nel 2009, il WBIF è un'iniziativa congiunta di Commissione, Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, Banca europea per la ricostruzione e sviluppo e Banca per gli investimenti e Governi dei paesi dei Balcani occidentali. E' un'iniziativa finanziaria innovativa, che mette insieme sovvenzioni e prestiti da parte della Commissione, delle istituzioni finanziarie internazionali e di donatori bilaterali per progetti infrastrutturali. Al 2016 tale iniziativa ha garantito l'erogazione di prestiti per 493 milioni di euro destinati a 163 progetti consentendo di mobilitare nella regione investimenti totali pari a circa 14 miliardi di euro.

Il rilancio dell'azione diplomatica dell'Unione e il Consiglio europeo di marzo

Anche tenendo conto dei segnali di disaffezione ed euroscetticismo emersi nei paesi candidati e potenziali candidati, per effetto della crisi economica e del programmato rallentamento del processo di adesione, l'Alta Rappresentante Mogherini ha programmato, nei primi giorni di marzo del 2017, **una visita in tutti i paesi interessati, con l'evidente scopo di rilanciare le prospettive dell'integrazione europea**. Prima della partenza, l'Alta Rappresentante ha infatti dichiarato: "Per l'Unione europea il lavoro comune con i Balcani occidentali, una regione nel cuore dell'Europa, rappresenta una priorità assoluta. Il mio impegno è finalizzato a garantire che ognuno dei partner dei Balcani occidentali progredisca sulla via delle riforme e dell'adesione, e ad assicurare che tale processo sia irreversibile. In tale contesto, la cooperazione regionale e i buoni rapporti di vicinato rimangono un fattore essenziale".

Sugli esiti della visita, che ha toccato Montenegro (1° marzo), Bosnia Erzegovina e Macedonia (2 marzo), Serbia e Albania (3 marzo), per concludersi in Kosovo (4 marzo), l'Alta Rappresentante ha riferito ai capi di Stato e di Governo in occasione del Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017, a conclusione del quale si è deliberato su un progetto di conclusioni che "ha ricevuto il sostegno di 27 membri del Consiglio europeo ma non ha ottenuto il consenso per ragioni indipendenti dal merito". Il documento in questione, adottato di conseguenza sotto forma di **"Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo"**, include un paragrafo sui Balcani occidentali che recita: "Alla luce delle sfide interne ed esterne che la regione sta affrontando, il Consiglio europeo ha discusso della fragile situazione nei Balcani occidentali, che terrà sotto costante esame. Sottolinea l'importanza di proseguire nel percorso di riforme, di buone relazioni di vicinato e di iniziative di cooperazione regionale inclusive. Ha riaffermato il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali. Nel salutare con favore i progressi compiuti dai paesi della regione, il Consiglio europeo sottolinea che l'UE rimane impegnata a tutti i livelli per sostenerne i processi di riforma e i progetti legati all'integrazione europea".

Il vertice di Trieste

Il 12 luglio 2017 si è svolto a Trieste il **quarto vertice** nell'ambito del **Processo di Berlino**. Nella Dichiarazione conclusiva, la Presidenza italiana,

dopo aver evidenziato come il Vertice sia stato un'occasione per progredire sulla base dei risultati conseguiti nel corso dei precedenti summit di Berlino, Vienna e Parigi, e per fare ulteriori passi avanti in diverse aree di cooperazione, in particolare nella *Connectivity Agenda*, "che è e resterà l'elemento cardine del processo", nonché nel processo di integrazione regionale, rileva - dopo aver ribadito il sostegno di tutte le parti alla prospettiva europea dei Balcani: "Nell'evidenziare la natura complementare del processo dei Balcani occidentali e dei negoziati per l'allargamento, i partecipanti al Summit hanno espresso vivo apprezzamento per i progressi che fino ad oggi tutti i Balcani occidentali hanno compiuto nel cammino verso l'Europa, riconoscendo però che i singoli partner hanno raggiunto diverse fasi di avanzamento e che ciascuno di essi sarà valutato secondo i propri meriti."

La Dichiarazione della Presidenza procede quindi a illustrare nel dettaglio un ampio ventaglio di temi e di misure proposte nell'ambito di una crescente integrazione regionale: dalla già citata connettività all'integrazione economica; dallo sviluppo del settore privato e della piccola e media impresa alla cd. "connettività umana" (agenda positiva per i giovani; *governance*, stato di diritto e lotta alla corruzione; scienza e società civile). Particolare rilievo, nel corso del Vertice, è stato attribuito alla lotta contro il terrorismo, l'estremismo, la radicalizzazione e il crimine organizzato, nonché alle misure per prevenire la migrazione irregolare.

I partecipanti hanno infine accolto con soddisfazione la disponibilità del Regno Unito a ospitare il Vertice 2018 dei Balcani occidentali.

SEMINARIO II: IL PARTENARIATO ORIENTALE

La Politica europea di vicinato: cenni introduttivi e statistiche.

La base giuridica della Politica europea di vicinato (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".⁴

La PEV: base
giuridica

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.

Successi e limiti
della PEV

Il montante complessivo dei fondi 2007-2013 destinati alla PEV è stato pari a poco più di 12 miliardi di euro. **La percentuale destinata ai sei paesi del partenariato orientale (in tutto, circa tre miliardi di euro, inclusivi dei fondi destinati alla cooperazione regionale nell'area) è del 25% circa.**

Per il periodo 2014-2020, lo Strumento europeo per la PEV (ENPI) è stato rifinanziato per un ammontare di 15,4 miliardi. La ripartizione dei fondi (ovviamente in itinere) ha finora sostanzialmente rispecchiato la tradizionale divisione in 2/3 e 1/3, rispettivamente per il partenariato meridionale e orientale.

⁴ 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).

Il Partenariato orientale

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.

Gli strumenti

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 - progressivamente subentranti 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.**

Il nuovo
approccio del
2011

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 Azerbaijan 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 filorussi 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. Poco prima del Vertice, anche l'Armenia si era sfilata dai negoziati, accettando le offerte della Russia per l'ingresso nell'Unione euroasiatica, mentre l'Azerbaijan è a tutt'oggi troppo lontano 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.

Le valutazioni di esperti e *stakeholders* sui risultati conseguiti dal Partenariato orientale sono state fortemente polarizzate tra chi li considerava ampiamente positivi, nonostante gli incidenti di percorso, e chi ne denunciava 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 e bielorussa 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 Vertice di Riga

Tenutosi il 21 e 22 maggio del 2015, il [Vertice di Riga](#) ha sostanzialmente registrato il rallentamento nell'evoluzione del partenariato orientale già oggetto di dibattito a partire dal Vertice di Vilnius, e ha individuato quattro linee d'azione sulle quali focalizzare i rapporti tra l'Unione europea e i suoi sei partner:

Le quattro linee d'azione

- **rafforzamento delle istituzioni e della governance:** con particolare riferimento all'indipendenza della magistratura, agli strumenti di lotta contro la corruzione, alle riforme della pubblica amministrazione, alla resilienza dei partner che si trovino a fronteggiare minacce alla rispettiva stabilità;
- l'ulteriore sviluppo di ogni misura volta a facilitare la **mobilità dei cittadini** per motivi di viaggio e lavoro, e i contatti *people-to-people*, con l'obiettivo generale di pervenire, non appena le relative condizioni siano state soddisfatte, a un regime di esenzione dai visti per il maggior numero possibile di partner;
- una cooperazione più stretta nelle aree a sostegno dell'**economia e delle imprese**, incentrata sulla creazione di un ambiente favorevole agli scambi e di un contesto di legalità diffusa, che favorisca l'operatività in particolare delle PMI;
- un rafforzamento **della sicurezza, della sostenibilità e della competitività nel settore dell'energia**, che garantisca la massima diversificazione degli approvvigionamenti, e un forte impegno volto a potenziare le interconnessioni esistenti (dal corridoio meridionale del gas all'espansione dell'oleodotto del Caucaso meridionale).

La revisione della Politica di vicinato

Il 18 dicembre 2015, la Commissione e l'Alta Rappresentante hanno presentato la comunicazione congiunta "Riesame della politica europea di vicinato" ([JOIN \(2015\) 50](#)), intervenuta al termine di una consultazione pubblica (conclusasi nel mese di giugno) che ha visto una partecipazione significativa (250 risposte) da parte degli Stati membri, dei governi partner, delle istituzioni dell'UE, delle organizzazioni internazionali, delle parti sociali, della società civile, delle imprese, dei gruppi di riflessione, del mondo accademico e dei cittadini, e alla quale hanno offerto il proprio contributo anche le Commissioni esteri di Camera e Senato.

La comunicazione di novembre 2015

Dalla consultazione sono emersi i alcuni elementi generali di consenso, che costituiranno la base per la ripresa e il rilancio della PEV: l'estrema diversificazione nelle aspirazioni dei partner, che è impossibile ricondurre all'interno di un modello unico di relazioni; la necessità che la PEV rispecchi in modo più efficace e puntuale l'interesse dell'UE quanto quello dei paesi partner; l'opportunità di concentrare i partenariati su un numero più limitato di priorità, onde evitare la dispersione "a pioggia" degli interventi e ottimizzare l'utilizzo dei fondi; un maggiore coinvolgimento degli Stati membri, accompagnato dal rafforzamento della titolarità dei Paesi partner.

Elementi di consenso

Tra i temi che la comunicazione pone al centro della PEV riformata, si segnalano in particolare:

I temi portanti

- la **promozione della buona governance**, della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti dell'uomo, attraverso il sostegno alle riforme - in forme concordate mutuamente con ogni partner - e alla società civile;
- uno **sviluppo economico che contribuisca alla stabilizzazione dei partner** e che sia mirato alla modernizzazione degli investimenti, alla creazione di opportunità occupazionali per i giovani, all'adozione di misure che favoriscano la mobilità e la possibilità di recarsi in uno Stato membro dell'UE e lavorarvi;
- una revisione e un potenziamento delle misure per **l'accesso al mercato**, fondati su una maggiore flessibilità riguardo agli accordi commerciali (creazione di una zona economica per i firmatari degli accordi DCFTA, e la negoziazione di accordi commerciali più leggeri e flessibili per gli altri partner);

- misure volte a favorire **la modernizzazione economica e l'imprenditorialità**, sostenendo le riforme che instaurano un miglior clima per le imprese e gli investitori e garantendo un maggior supporto alle PMI;
- maggiore accento **sull'occupazione e sulle competenze**, in particolare dei giovani, attraverso un rafforzamento del sostegno al programma Erasmus Plus, un'attenzione rafforzata alla formazione professionale e la creazione di nuovi incentivi per la circolazione dei cervelli;
- la creazione di veri e propri **partenariati per la crescita**, che sostengano gli investimenti e la modernizzazione economica, coinvolgendo maggiormente il settore privato;
- misure di sostegno più decise ed efficaci in tema di **connettività**, attraverso l'estensione delle reti centrali TEN-T ai partner orientali e l'individuazione delle reti regionali nel sud da includere negli orientamenti TEN-T;
- conferimento di un maggiore spazio alla **cooperazione energetica** in ambito PEV, sia come misura di sicurezza (cd. "sovranità energetica") che come mezzo di sviluppo economico sostenibile, e promozione di una maggiore indipendenza energetica attraverso il sostegno alla diversificazione delle fonti d'energia, una migliore cooperazione in materia di efficacia energetica e il sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
- conferimento di un posto più importante nella PEV alle tematiche connesse alla **sicurezza**, per rendere i partner più resilienti alle minacce cui devono far fronte, da realizzarsi mediante l'apertura di nuove aree di cooperazione che potrebbero vertere, tra l'altro, sulla riforma del settore della sicurezza, sulla protezione delle frontiere, sulla lotta contro il terrorismo e la radicalizzazione e sulla gestione delle crisi;
- intensificazione della cooperazione in materia di **migrazione**, sia regolare che irregolare, fondata sul sostegno ai paesi che accolgono e assistono rifugiati e sfollati interni, sul dialogo connesso alla cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti obbligati delle popolazioni, sulla cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione sostenibile, su un maggiore sostegno

alla migrazione circolare, sulla promozione del riconoscimento delle qualifiche e sull'avvio di dialoghi sulla mobilità accademica.

La relazione congiunta sulla nuova PEV

Il 18 maggio 2017, la Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno presentato la prima relazione congiunta "sull'attuazione del riesame della politica europea di vicinato" (JOIN (2017)18), nella quale si sottolinea come il 2016 abbia visto compiersi "progressi nell'infondere nuove energie alle relazioni con i paesi vicini attraverso nuove forme di partenariati su misura. Questo ha comportato lavori su nuovi quadri specifici per paese per la cooperazione bilaterale, nella forma di priorità di partenariato e agende di associazione aggiornate". In linea generale, "l'assistenza finanziaria viene usata in modo più flessibile, per sostenere le nuove priorità della PEV", con un maggiore coinvolgimento degli Stati membri, della società civile e di altre parti interessate.

Per quanto concerne più nel dettaglio l'impegno bilaterale, la relazione fornisce talune informazioni specifiche sui rapporti con i sei partner orientali.

Per quanto riguarda l'**Ucraina**, l'UE si è impegnata sul cammino dell'associazione politica e dell'integrazione economica, dando applicazione in via provvisoria a talune parti dell'Accordo di associazione e, dal 1° gennaio 2016, alla Zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA). Negli ultimi due anni è stato inoltre intrapreso un lavoro considerevole di rafforzamento e stabilizzazione del Paese, che ha contribuito alle importanti riforme adottate dal governo ucraino nei settori della lotta contro la corruzione, dell'indipendenza del settore giudiziario e della pubblica amministrazione.

Il processo di associazione politica e integrazione economica della **Georgia** è proseguito e si è intensificato con l'entrata in vigore dell'accordo di associazione nel luglio 2016 (applicato in via provvisoria dal 2014), con il riesame in corso dell'agenda di associazione UE-Georgia 2017-2020 e con l'adesione della Georgia al trattato della Comunità dell'energia nell'ottobre 2016. Il dialogo sulla liberalizzazione dei visti si è rivelato uno strumento particolarmente efficace per far avanzare riforme di ampia portata, e ha preparato la strada all'entrata in vigore dell'esenzione del visto per i viaggi di breve durata alla fine di marzo 2017.

Anche le relazioni con la **Moldova** proseguono nell'alveo dell'accordo di associazione entrato in vigore nel luglio 2016 e applicato in via provvisoria dal 2014, ed è in corso un riesame dell'agenda di associazione per il periodo 2017-2020.

Per quanto concerne gli altri tre paesi del partenariato orientale, sono state avviate consultazioni sulle priorità di partenariato, nel quadro della PEV riformata.

I negoziati con l'**Armenia** relativi a un nuovo accordo di partenariato globale e rafforzato si sono conclusi nel febbraio 2017: la cooperazione verte in particolare su riforme economiche e della *governance* volte a potenziare la resilienza del paese e lo sviluppo economico inclusivo.

Sempre nel febbraio 2017 sono stati avviati con l'**Azerbaijan** negoziati relativi a un accordo globale destinato a sostituire l'accordo di partenariato e di cooperazione in vigore dal 1999.

Per quanto riguarda infine la **Bielorussia**, all'inizio del 2016 è stato creato un gruppo di coordinamento informale, a livello di alti funzionari, per rispecchiare meglio lo stato delle relazioni bilaterali. "I passi concreti compiuti dalla Bielorussia ai fini del rispetto delle libertà fondamentali universali, dello Stato di diritto e dei diritti umani, anche relativamente all'applicazione della pena capitale, continueranno a essere essenziali per la definizione della futura politica dell'UE nei confronti di tale paese".

Infine, la relazione ricorda come cinque dei sei partner dell'est siano zone di conflitto. "L'UE ha sostenuto sforzi diplomatici per trovare una soluzione pacifica al conflitto nell'Ucraina orientale attraverso la piena attuazione degli accordi di Minsk, e continua a sostenere fermamente una soluzione pacifica ai conflitti nelle regioni separatiste dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia, così come una risoluzione pacifica del conflitto transnistriano con uno status speciale per la Transnistria". Quanto al conflitto del Nagorno-Karabakh, la relazione sottolinea ulteriormente l'impossibilità di una soluzione militare e la necessità di privilegiare la soluzione politica, sotto l'egida del diritto internazionale, sostenendo pienamente gli sforzi di mediazione tra le parti e le proposte dei copresidenti del gruppo di Minsk dell'OSCE.

Per quanto concerne infine la **dimensione regionale** del partenariato orientale, la relazione ribadisce come il lavoro comune dell'Unione europea e dei sei partner continuerà a seguire le quattro priorità individuate dal Vertice di Riga: sviluppo economico e opportunità di mercato;

rafforzamento delle istituzioni e buona *governance*; connettività, efficacia energetica, ambiente e cambiamenti climatici; mobilità e contatti interpersonali.

Sulle base di tali priorità, dal 2016 è stato applicato al partenariato orientale un approccio maggiormente orientato ai risultati, con una costante attenzione al rafforzamento della resilienza degli Stati e delle società. Un nuovo programma di lavoro strategico, che combina cooperazione bilaterale e cooperazione regionale, mira a orientare l'operato dell'UE e dei sei paesi partner concentrandosi su 20 risultati da conseguire entro il 2020. A ogni risultato corrispondono precisi strumenti di attuazione, "con chiare tappe da raggiungere entro il prossimo vertice del partenariato orientale del novembre 2017 (a Bruxelles) e obiettivi da realizzare entro il 2020".

SEMINARIO III: RUSSIA

La base giuridica attuale per le relazioni UE-Russia è **l'accordo di partenariato e cooperazione**, entrato **in vigore nel 1997**, inizialmente per dieci anni. Dal **2007 è stato rinnovato ogni anno**.

Nel **luglio 2008** erano stati avviati **negoziati** relativi a un **nuovo accordo UE- Russia** che prevedeva importanti impegni, giuridicamente vincolanti, in ambiti quali il dialogo politico, la giustizia, la libertà, la sicurezza, la cooperazione economica, la ricerca, l'istruzione, la cultura, il commercio, gli investimenti e l'energia. **A seguito dell'intervento della Russia in Crimea** tali negoziati sono stati **sospesi**.

Indicazioni sulla Russia nella Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE

Nell'ambito della nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE, si formulano le seguenti indicazioni per quanto riguarda le **prospettive delle relazioni tra Ue e Russia**:

- la gestione delle relazioni con la **Russia** rappresenta per l'UE una **sfida strategica**. Un **approccio coerente e unitario** deve restare il fondamento della politica dell'UE nei confronti della **Russia**;
- modifiche sostanziali nelle relazioni fra l'UE e la Russia presuppongono il **pieno rispetto del diritto internazionale** e dei principi su cui si basa l'ordine di sicurezza europeo. L'UE non riconoscerà **l'annessione illegale della Crimea** da parte della Russia, né accetterà la **destabilizzazione dell'Ucraina orientale**;
- l'UE si impegna a **rafforzare la resilienza dei paesi del vicinato orientale** e sostenere il loro **diritto a determinare liberamente il proprio approccio all'UE**;
- al tempo stesso, **l'UE e la Russia sono interdipendenti**. È quindi necessario **dialogare con la Russia** per esaminare i punti di disaccordo e collaborare se e quando convergono i rispettivi interessi.

Conflitto tra Russia e Ucraina

Le **relazioni tra l'UE e la Russia** sono state **condizionate dalla crisi tra l'Ucraina e la Russia**. Sin dal marzo 2014, a fronte del deterioramento

della situazione in Ucraina, l'Unione europea è, infatti, intervenuta a più riprese attraverso quattro principali canali:

- l'adozione di **dichiarazioni** con cui il Consiglio europeo e il Consiglio hanno espresso la **posizione politica** dell'UE in merito alla situazione del Paese;
- l'adozione di **misure restrittive** nei confronti di persone fisiche e giuridiche specificamente individuate, e di **sanzioni economiche** anche nei confronti della Russia;
- il rafforzamento dell'assistenza finanziaria all'Ucraina e la soppressione delle barriere tariffarie;
- l'istituzione di una **missione civile** nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PESC/PSDC).

La missione di esperti civili EUAM Ucraina **avviata il 1° dicembre 2014** e con un bilancio di 13,1 milioni di euro, è destinata all'assistenza al Paese in materia di **riforme nel settore della sicurezza civile, di sostegno della polizia e dello stato di diritto**. Il mandato della missione è stato prorogato al 30 novembre 2017.

Dichiarazioni dell'UE

Le istituzioni dell'Unione europea e in particolare il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UE, sin dall'inizio della crisi, hanno adottato una serie di dichiarazioni.

In particolare, il **Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015** ha:

- invitato tutte le parti a dare **rapida e piena attuazione agli accordi di Minsk⁵** e a tener fede ai propri impegni, sottolineando la **responsabilità della Russia** al riguardo;

⁵ Gli **accordi di Minsk** prevedono: il cessate il fuoco bilaterale immediato; forme di decentralizzazione del potere in Ucraina; il monitoraggio della frontiera russo-ucraina e la loro verifica da parte dell'OSCE, attraverso la creazione di zone di sicurezza nelle regioni di frontiera tra l'Ucraina e la Russia; il rilascio immediato di tutti gli ostaggi e di tutte le persone detenute illegalmente; l'adozione di una legge sulla prevenzione della persecuzione e la punizione delle persone che sono coinvolti negli eventi che hanno avuto luogo in alcune aree delle regioni di Doneck e Lugansk; la continuazione del dialogo nazionale inclusivo; l'adozione di misure per migliorare la situazione umanitaria nella regione del Donbass, in Ucraina orientale; la garanzie delle svolgimento di elezioni locali anticipate; la rimozione di gruppi illegali armati, attrezzature militari, così come combattenti e mercenari provenienti dalla Russia; l'adozione dell'ordine del giorno per la ripresa economica e la ricostruzione della regione di Donbass; una serie di misure di pacificazione quali la rimozione di tutte le armi pesanti 15 km dietro la linea di contatto, per creare una zona smilitarizzata di 30 km, il divieto di operazioni offensive, il divieto di voli di

- convenuto che la **durata delle misure restrittive** nei confronti della Russia **debba avere un legame chiaro con la piena attuazione degli accordi di Minsk**;
- **non riconosciuto e condannato l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli** da parte della Russia

Misure restrittive e sanzioni economiche

L'UE ha deciso, a partire dal **marzo 2014**, l'introduzione di **misure restrittive** volte al **congelamento dei beni** ed a **restrizioni per la concessione di visti** per alcune persone individuate come **responsabili di violazioni dei diritti umani e dell'integrità territoriale dell'Ucraina**.

Il **Consiglio dell'UE**, il **13 marzo 2017**, ha **prorogato al 15 settembre 2017** l'applicazione delle **misure restrittive dell'UE** (blocco dei beni e il divieto di viaggio nei confronti di 150 persone e 37 entità giuridiche).

Sono poi state adottate, il 31 luglio e l'8 settembre 2014, una **serie di sanzioni economiche** nei confronti della **Russia**, relative all'accesso ai mercati dei capitali, alla difesa, ai beni a duplice uso e alle tecnologie sensibili. Il Consiglio ha indicato che tali misure potranno **essere modificate, sospese o revocate** completamente o parzialmente in base alla valutazione dell'attuazione del piano di pace in Ucraina. Il **Consiglio dell'UE il 28 giugno 2017** ha **prorogato** le sanzioni economiche **al 31 gennaio 2018**.

Si ricorda che l'Italia si è sempre opposta al rinnovo automatico delle sanzioni, chiedendo che la loro proroga fosse condizionata ad una discussione sullo stato di applicazione degli accordi di Minsk da parte della Russia. Si ricorda che le sanzioni possono essere prorogate dal Consiglio solo all'unanimità.

Nel giugno 2014 l'UE ha deciso la **sospensione dei negoziati con la Russia per l'adesione all'OCSE** e all'Agenzia internazionale per l'energia. Sono inoltre stati **sospesi i summit bilaterali periodici UE-Russia**.

aerei da combattimento sopra la zona di sicurezza, il ritiro di tutti i mercenari stranieri dalla zona di conflitto.

Il **Consiglio europeo** del 16 luglio 2014 ha, inoltre, chiesto alla **Banca europea per gli investimenti** di sospendere la conclusione di **nuove operazioni finanziarie in Russia**.

Impatto delle sanzioni

Per quanto riguarda, gli effetti delle sanzioni sull'**economia dell'UE**, la Commissione europea, secondo gli ultima dati forniti nel giugno 2017 rileva che l'**impatto** differisce tra gli Stati membri, e dovrebbe determinare nel 2016 una **riduzione del PIL nell'ordine di 0,1% ed essere neutrale nel 2017**.

Sempre secondo i **dati forniti dalla Commissione europea**, le **esportazioni dell'UE** verso la Russia sono **calate su base annua dell'1,8%** (rispetto ad un calo del 28,4% nel 2015), e le **importazioni dalla Russia nell'UE sono calate del 13%** (rispetto ad un calo del 25,5% nel 2015).

Secondo gli stessi dati, l'**Italia** avrebbe subito nel 2016 un **calo delle esportazioni** nei confronti della Russia del **5% rispetto al 2015 (era del 17,5% nel 2015 rispetto al 2014)** ed una **calo delle importazioni** dalla Russia del **26% rispetto al 2015** (sostanzialmente analogo a quelle del 2015, rispetto al 2014, pari al 25%).

Nonostante le restrizioni imposte dalla Russia all'importazioni di prodotti agricoli ed alimentari dall'UE, nel **2016 le esportazioni agricole ed alimentari dell'UE verso la Russia, dopo i grossi cali negli anni precedenti** (nel 2015 vi era stato un calo del 39% rispetto al 2014), hanno fatto registrare un **leggero aumento** pari allo 0,8% su base annua. Il calo dello scambio commerciale di prodotti agricoli e alimentari con la Russia è stato **compensato da un generale aumento delle esportazioni di prodotti agricoli ed alimentari** nei confronti di altri paesi terzi (USA, Cina, Giappone, Vietnam e Corea).

Per l'**Italia** l'**aumento è stato del 10.7%** rispetto al 2015 (nel periodo dal 2013 al 2106 il calo per le esportazioni italiane in Russia nel settore alimentare ed agricolo è stato complessivamente del 40,2%).

Accordo di associazione UE-Ucraina

Il **1° settembre 2017**, a seguito del completamento del processo di ratifica, è **entrato definitivamente in vigore l'accordo di associazione UE- Ucraina**.

Alcune disposizioni dell'accordo di associazione, in particolare l'**Area di libero scambio tra UE e Ucraina** - una delle motivazioni all'origine del conflitto con la Russia - erano **già entrate provvisoriamente in vigore a partire dal 1° gennaio 2016**.

L'accordo di associazione prospetta un significativo approfondimento delle relazioni UE-Ucraina, prevedendo sia **un'associazione politica** sia la **creazione di un'area di libero scambio**. In particolare, si stabiliscono regole di base per la cooperazione in settori quali energia, trasporti e istruzione e si prevede l'impegno dell'Ucraina a rispettare i principi democratici, i diritti umani e lo Stato di diritto.

Si ricorda che il **6 aprile 2016** un **referendum consultivo** svoltosi nei Paesi Bassi aveva **respinto la ratifica** dell'accordo di associazione UE- Ucraina.

Il **Consiglio europeo del 15 dicembre 2016**, al fine di consentire il completamento della procedura di ratifica dell'accordo da parte dei Paesi Bassi a seguito dell'esito del referendum, ha **adottato una dichiarazione** nella quale indica che l'**accordo di associazione**:

- **non conferisce all'Ucraina lo status di paese candidato** all'adesione all'Unione, né costituisce un impegno a conferirle tale status in futuro;
- non prevede l'obbligo per l'Unione o i suoi Stati membri di fornire garanzie di sicurezza collettiva o altre forme di aiuto o assistenza militare all'Ucraina;
- **non richiede un sostegno finanziario** complementare degli Stati membri all'Ucraina;
- non garantisce ai cittadini dell'Ucraina il diritto di risiedere e lavorare liberamente nel territorio degli Stati membri e non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ammissione nel loro territorio dei cittadini ucraini in cerca di lavoro, dipendente o autonomo.

Il Parlamento olandese ha poi completato la ratifica del Trattato di associazione il 30 maggio 2017. Per quanto riguarda l'**Italia**, il Parlamento ha autorizzato la ratifica dell'Accordo con la legge n. 169 del 29 settembre 2015.

Rapporti commerciali UE-Russia

L'UE è il primo partner commerciale e di investimenti della Russia, mentre la **Russia è il terzo dell'Unione europea**.

Nel 2016 le esportazioni dell'UE verso la Russia ammontano a 72,4 miliardi di euro, mentre le importazioni UE dalla Russia ammontano a 118,7 miliardi di euro. Il deficit commerciale dell'UE con la Russia nel 2016 è stato pari a 46,2 miliardi di euro.

L'UE è il **maggiore investitore in Russia**. Circa il **75% degli investimenti diretti in Russia provengono dall'UE**.

Il totale degli investimenti diretti esteri in Russia provenienti dall'UE al 2015 ammonta a 171,8 miliardi di euro.

Dopo **l'annessione illegale della Crimea** nel marzo 2014 e il suo ruolo nel conflitto nell'Ucraina orientale, l'UE ha imposto **misure restrittive**, incluse misure economiche mirate contro la Russia.

A sua volta, la **Russia ha imposto restrizioni all'importazione di prodotti agricoli e alimentari dall'UE** (v. *supra*).

La Russia **fa parte del WTO a partire dal 2012**.

Cooperazione nel settore energetico

La Russia è il più grande esportatore di petrolio, gas, uranio e carbone nell'UE. A partire dal 2000 UE e Russia hanno avviato **un dialogo sui temi energetici** con l'obiettivo di migliorare la **sicurezza energetica** del continente europeo e rafforzare la **cooperazione con la Russia** in tutti i temi di interesse reciproco nel settore dell'energia.

Sulla base del dialogo energetico UE-Russia sono stati individuati una serie di **obiettivi comuni**:

- garantire **forniture energetiche affidabili** nel futuro a breve e lungo termine;
- aumentare l'efficienza energetica;
- garantire **investimenti** a lungo termine;
- conseguire una maggiore **apertura dei mercati** dell'energia;
- **diversificare** la gamma delle importazioni e delle esportazioni di prodotti energetici;
- **migliorare la base tecnologica** del settore energetico dell'economia;
- garantire la sicurezza fisica delle reti di trasporto.

Particolarmente controversa negli ultimi anni è stata la realizzazione del **progetto di gasdotto Nord Stream 2**, che si propone di duplicare la capacità del gasdotto Nord Stream, che collega la Germania e la Russia sotto il mar Baltico.

Da ultimo, il **9 giugno 2017** la **Commissione europea** ha formulato al Consiglio una **richiesta di mandato a negoziare** con la Federazione Russa il **quadro regolatorio applicabile al progetto di gasdotto Nord Stream 2**, per assicurare che la realizzazione del progetto avvenga nel rispetto delle regole di trasparenza, concorrenza e non discriminazione e sia conforme ai

principi che regolano il mercato dell'energia dell'UE, con particolare riferimento alla separazione tra attività di fornitura e di trasmissione.

L'Italia, pur accogliendo favorevolmente l'iniziativa della Commissione, ha annunciato che insisterà per una **maggiore attenzione alla diversificazione meridionale delle rotte del gas con la Russia**, nonché alla tutela dei transiti tramite la rotta ucraina.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017

Il Parlamento europeo ha approvato il 16 marzo 2017 una [risoluzione sui detenuti politici ucraini in Russia e la situazione in Crimea](#) nella quale in particolare:

- sostiene la **sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina** e ribadisce la condanna dell'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli alla Federazione russa;
- rileva che la **situazione dei diritti umani nella penisola di Crimea è notevolmente peggiorata** e che le libertà e i diritti umani fondamentali non sono garantiti in Crimea;
- invita la Russia a liberare senza ulteriore indugio tutti i cittadini ucraini detenuti illegalmente e arbitrariamente, sia in Russia che nei territori temporaneamente occupati dell'Ucraina;
- invita a **garantire all'OSCE e agli altri osservatori internazionali dei diritti umani l'accesso illimitato, sicuro e senza impedimenti alla penisola di Crimea**;
- chiede di valutare la possibilità di **stabilire un formato negoziale internazionale per discutere la fine dell'occupazione della Crimea**, con la partecipazione dell'UE e sulla base del diritto umanitario internazionale, dei diritti umani e dei principi internazionali;
- esorta il Consiglio dell'UE a **sostenere l'Ucraina presso la Corte internazionale di giustizia** affinché la Federazione russa debba rispondere del proprio sostegno al terrorismo nell'Est dell'Ucraina e degli atti di discriminazione ai danni di persone di etnia ucraina e tatars di Crimea nella Crimea occupata.

Dati statistici

Lo scambio commerciale tra Italia e Russia

(Fonte: Osservatorio economico del Ministero per lo sviluppo economico).

	INTERSCAMBIO COMMERCIALE CON L'ITALIA (valori in milioni di euro)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gen. - Mar. 2016	Gen. - Mar. 2017	
Interscambio Italia	22.539	26.210	28.301	30.969	26.779	21.501	17.338	4.165	5.047	Interscambio Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	21,4	16,3	8,0	9,4	-13,5	-19,7	-19,4	-	21,2	Variazione % rispetto al periodo precedente
Export Italia	7.906	9.305	9.979	10.772	9.503	7.093	6.720	1.385	1.756	Export Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	22,9	17,7	7,2	7,9	-11,8	-25,4	-5,3	-	26,8	Variazione % rispetto al periodo precedente
Import Italia	14.633	16.904	18.321	20.197	17.276	14.408	10.617	2.780	3.291	Import Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	20,5	15,5	8,4	10,2	-14,5	-16,6	-26,3	-	18,4	Variazione % rispetto al periodo precedente
Saldi	-6.727	-7.599	-8.342	-9.426	-7.773	-7.315	-3.897	-1.396	-1.536	Saldi

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico su dati ISTAT

Principali prodotti italiani esportati in Russia (Classificazione utilizzata: Ateco 2007 a 3 cifre) Periodo: Gennaio - marzo 2017	mln euro	% su export totale in Russia	Principali prodotti dalla Russia importati dall'Italia (Classificazione utilizzata: Ateco 2007 a 3 cifre) Periodo: Gennaio - marzo 2017	mln euro	% su import totale dalla Russia
Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia	212	12,0	Gas naturale	1.231	37,4
Macchine di impiego generale	149	8,5	Petrolio greggio	816	24,8
Altre macchine per impieghi speciali	135	7,7	Prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	418	12,7
Altre macchine di impiego generale	132	7,5	Metalli di base preziosi e altri metalli non ferrosi; combustibili nucleari	281	8,6
Calzature	105	6,0	Prodotti della siderurgia	192	5,8
Mobili	82	4,7	Antracite	152	4,6

I dati del 2017 sono provvisori

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico su dati ISTAT

Investimenti Diretti Esteri netti della Russia con il mondo										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽²⁾
IDE netti in entrata (milioni di dollari US)	27.752	31.668	36.868	30.188	53.397	29.152	11.858	37.668	18.000	20.000
IDE netti in uscita (milioni di dollari US)	34.450	41.116	48.635	28.423	70.685	64.203	27.090	27.272	25.000	30.000

⁽¹⁾ Stime ⁽²⁾ Previsioni

Fonte: Economist Intelligence Unit e UNCTAD

Investimenti Diretti Esteri netti dell'Italia con la Russia								
	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	2014 ⁽¹⁾	2015 ⁽¹⁾	Stock al 2015 ⁽²⁾
IDE netti italiani in Russia (milioni di euro)	721	1.087	1.198	2.322	-549	1.120	812	8.374
IDE netti della Russia in Italia (milioni di euro)	343	-319	-18	259	138	-60	29	512

⁽¹⁾ Il dato è stato ottenuto utilizzando i nuovi standard internazionali previsti dal sesto manuale

⁽²⁾ I dati del 2016 non sono ancora disponibili

Fonte: Eurostat e Banca d'Italia

Presenza imprese italiane nel paese RUSSIA al 31/12/2015 (Fonte: Banca dati Reprint)	527 imprese in particolare operanti nei settori energetico, automobilistico, agroalimentare e telecomunicazioni
--	---

**Andamento importazioni/esportazioni con la Russia per Stato membro
2012-2016 (Fonte: Eurostat)**

		Imports							Exports						
		2012	2013	2014	2015	2016	2016/2013	2016/2015	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2013	2016/2015
Austria	Russia	3,737	3,069	2,153	2,173	2,016	-34%	-7%	4,059	4,308	3,988	2,608	1,953	-56%	-26%
Belgium		8,515	9,992	10,637	8,316	7,508	-26%	-10%	5,419	5,114	4,092	3,038	3,395	-34%	12%
Bulgaria		5,299	4,782	3,963	3,171	2,331	-61%	-28%	563	583	527	401	344	-41%	-14%
Croatia		1,239	1,069	857	433	301	-72%	-30%	331	282	275	199	191	-32%	-4%
Cyprus		56	53	29	121	76	43%	-37%	19	24	14	9	10	-58%	11%
Czech Rep.		5,750	5,383	4,148	3,133	2,113	-81%	-33%	4,696	4,474	4,105	2,889	2,780	-38%	-4%
Denmark		661	950	942	1,299	1,377	46%	8%	1,572	1,562	1,153	745	728	-53%	-2%
Estonia		1,059	840	873	821	769	-8%	-8%	1,512	1,411	1,187	773	776	-46%	0%
Finland		10,536	10,485	8,576	5,954	6,107	-42%	3%	5,688	5,359	4,638	3,157	2,975	-44%	-8%
France		11,500	10,263	9,910	6,063	5,304	-48%	-13%	9,145	7,721	6,808	4,534	4,942	-38%	8%
Germany		40,015	39,127	36,206	27,399	23,994	-38%	-12%	37,976	35,789	29,231	21,672	21,664	-38%	0%
Greece		6,020	6,622	4,891	3,399	2,800	-58%	-18%	462	405	356	213	215	-47%	1%
Hungary		6,447	6,395	5,404	3,282	2,376	-83%	-28%	2,565	2,526	2,069	1,504	1,412	-44%	-8%
Ireland		80	141	215	149	183	30%	23%	600	633	718	366	361	-43%	-1%
Italy		18,321	20,197	17,276	14,408	10,617	-47%	-28%	9,979	10,772	9,503	7,093	6,720	-38%	-5%
Latvia		1,225	1,087	1,039	1,092	965	-11%	-12%	1,969	1,760	1,606	1,252	1,243	-28%	-1%
Lithuania		7,793	7,368	5,348	4,138	3,581	-51%	-13%	4,355	4,869	5,081	3,139	3,049	-37%	-3%
Luxembourg		4	2	13	7	5	160%	-28%	189	156	129	112	130	-17%	18%
Malta		3	8	15	73	25	213%	-88%	36	36	3	3	3	-82%	0%
Netherlands		29,458	28,974	25,053	18,371	18,460	-38%	0%	8,348	7,956	6,611	4,807	4,697	-41%	-2%
Poland		21,559	18,654	17,060	12,618	10,272	-46%	-18%	7,724	8,113	7,006	5,119	5,207	-38%	2%
Portugal		476	1,000	711	637	1,187	18%	88%	182	263	204	158	143	-48%	-8%
Romania		2,388	2,361	2,277	2,002	1,975	-18%	-1%	1,050	1,382	1,452	990	970	-30%	-2%
Slovakia		5,949	6,064	4,780	3,433	2,646	-58%	-23%	2,638	2,555	2,130	1,527	1,479	-42%	-3%
Slovenia		379	464	428	256	253	-46%	-1%	1,151	1,190	1,129	861	790	-34%	-8%
Spain		7,992	8,103	5,945	3,333	3,099	-82%	-7%	2,951	2,813	2,583	1,670	1,603	-43%	-4%
Sweden		7,154	5,550	6,213	4,202	3,456	-38%	-18%	2,716	2,728	2,427	1,570	1,545	-43%	-2%
United Kingdom		11,516	7,965	7,457	6,123	5,016	-37%	-18%	5,574	4,667	4,177	3,330	3,084	-34%	-7%
EU28		216,131	208,872	182,418	138,408	118,811	-43%	-13%	123,488	118,448	103,202	73,737	72,408	-38%	-2%

Source: Eurostat

SESSIONE IV - LA SITUAZIONE ATTUALE AL DI LÀ DELLE FRONTIERE DELL'UNIONE

La Siria: il quadro internazionale e gli ultimi sviluppi

Il **15 dicembre 2016** si è consumata la **resa di Aleppo est** al regime siriano, consentendo l'evacuazione di civili e ribelli; tale resa era stata **negoziata da Russia e Turchia il giorno 13**, senza il coinvolgimento delle cancellerie occidentali. La Russia aveva mediato presso il regime siriano e la Turchia presso l'opposizione.

Per vigilare sull'evacuazione di Aleppo est, il **19 dicembre 2016**, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha approvato la Risoluzione n. 2328 autorizzando il dispiegamento di osservatori delle Nazioni Unite.

Numerosi commentatori hanno rilevato come la conclusione della battaglia di Aleppo con la vittoria del fronte lealista, sostenuto da Iran e Russia, sia stata resa possibile **dall'intesa tattica trovata tra Russia e Turchia a proposito della questione siriana**, ovvero il **via libera russo all'intervento turco nel nord della Siria in cambio di una riduzione del supporto turco ai ribelli di Aleppo**.

Il **20 dicembre 2016** si è svolto un **vertice a Mosca** tra i ministri degli Esteri e della Difesa di **Russia, Turchia e Iran** che si è concluso con una **Dichiarazione congiunta trilaterale** che esprime: riconoscimento della sovranità, indipendenza, integrità territoriale della Siria; riconoscimento del ruolo essenziale delle Nazioni Unite nella soluzione della crisi, in accordo con la Risoluzione 2254, e presa d'atto delle decisioni del Gruppo di sostegno internazionale per la Siria (ISSG); accoglimento dell'evacuazione dei civili e gruppi armati, nonché della parziale evacuazione di civili da Fuaa, Kafriaia, Zabadani e Madaya e impegno ad assicurarne il completamento; importanza dell'estensione del cessate il fuoco e dell'assistenza umanitaria a tutto il paese; assunzione del ruolo di facilitatori e garanti dell'accordo futuro tra governo e opposizione siriana; presa d'atto della disponibilità del presidente kazako ad ospitare i negoziati; rinnovo dell'impegno a combattere congiuntamente DAESH e al-Nusra e a staccarli dall'opposizione.

Politicamente, il vertice di Mosca ha sancito il riavvicinamento tra Turchia da una parte e Russia e Iran dall'altra, a lungo su fronti opposti riguardo alla crisi siriana. Ha reso manifesta anche l'assenza sia degli Stati Uniti sia dell'Europa, a indicare che **la partita siriana si gioca ormai su**

un terreno da cui gli interlocutori occidentali, volenti o nolenti, sono esclusi e in cui invece è il Cremlino ad avere assunto un peso sempre più rilevante. Significativa in tal senso è stata anche la dichiarazione del ministro degli esteri russo Sergej Lavrov sul fatto che colloqui per la soluzione del conflitto siriano risultano oggi "più efficaci con la Turchia che con gli Stati Uniti".

Il 29 dicembre 2016 Russia e Turchia sono riusciti a facilitare la conclusione di un cessate il fuoco e hanno inviato all'ONU un "pacchetto di documenti" relativi agli accordi raggiunti in pari data sullo stabilimento del regime di cessate il fuoco su scala nazionale e sul meccanismo di monitoraggio del cessate il fuoco stesso, nonché sulle delegazioni per i negoziati in vista di una soluzione politica globale della crisi siriana previsti ad Astana (Kazakistan) il 23 gennaio 2017; **l'invio del pacchetto di documenti ha segnato la volontà di inserire il processo di Astana nella cornice negoziale dell'ONU.**

Il 31 dicembre 2016 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha approvato la **Risoluzione n. 2336** che esprime sostegno agli sforzi di Russia e Turchia per porre fine alle violenze in Siria e per avviare il processo politico; **prende nota del pacchetto di documenti** sopracitati e attende l'incontro di Astana tra governo e opposizione come passo avanti verso la ripresa dei negoziati a Ginevra sotto l'egida dell'ONU.

Il 23-24 gennaio 2017 si sono svolti i colloqui di Astana, incontro (dapprima diretto e poi separato) tra Governo e opposizione siriana, con la presenza dell'Inviato Speciale dell'ONU Staffan de Mistura come osservatore, nonché colloqui trilaterali tra Russia, Turchia e Iran, volti a coinvolgere l'Iran nel sostegno al cessate il fuoco. Per l'opposizione siriana partecipavano ai colloqui 13 capi militari; non era rappresentato l'Alta Comitato per i negoziati siriani (HNC, cartello che rappresenta la maggior parte delle fazioni ostili al regime di Bashar al-Assad), né era stato invitato il PYD curdo. I colloqui di Astana hanno portato ad una **dichiarazione firmata dai tre Stati promotori (Iran, Russia e Turchia) ma non dalle parti,** che stabilisce la creazione di un meccanismo trilaterale di monitoraggio del cessate il fuoco (da definire), riconosce in Astana la piattaforma per un dialogo diretto tra governo e opposizione come richiesto dalla Risoluzione n. 2254 (che impegna ad una soluzione politica per la Siria); s'impegna a sostenere la partecipazione siriana ai colloqui di Ginevra sotto l'egida dell'ONU, e riafferma il riconoscimento della sovranità, indipendenza, integrità territoriale della Siria.

Secondo numerosi osservatori **la Russia ha assunto il ruolo del principale mediatore del negoziato politico**, concordando la cessazione delle ostilità a fine dicembre e garantendone il mantenimento tramite i colloqui di Astana. Persino le opposizioni siriane sono sembrate confidare maggiormente nel ruolo di mediatore politico (ed *in primis* di garante del cessate il fuoco) della Russia che della Turchia.

Il 23 febbraio 2017 sono ripresi i colloqui di Ginevra, strutturati sulla base del mandato della Risoluzione ONU 2254. I punti all'ordine del giorno sono: **transizione politica, Costituzione, prossime elezioni. È stato accantonato, per il momento, il tema del futuro di Assad.** A Ginevra la delegazione dell'opposizione siriana, costituita all'inizio di febbraio in Arabia Saudita, a Riad, è composta da 20 membri, 10 emissari dei gruppi armati, elemento di novità, e 10 rappresentanti delle formazioni politiche tra cui i due capi delegazione.

La ripresa dei colloqui di Ginevra

In coerenza con la **nuova Strategia per la Siria lanciata il 17 marzo** scorso e con il suo ruolo di primo donatore internazionale per la Siria, nonché attore chiave per la ricostruzione post-conflitto, l'Unione europea ha indetto **a Bruxelles il 4 e 5 aprile una Conferenza dei donatori** dal titolo “*Syria and the region: supporting the future of Syria and the region*”, co-organizzata insieme a Nazioni Unite, Germania, Kuwait, Norvegia, Qatar e Regno Unito, cui hanno preso parte 70 rappresentanti di altrettanti governi interessati ad alleviare economicamente le sofferenze del popolo siriano. Secondo le Nazioni Unite, infatti, occorrono 8 miliardi di dollari per preparare le basi della ricostruzione in Siria e dell'assistenza ai profughi siriani nei paesi limitrofi. La Conferenza di Bruxelles ha registrato l'impegno dei donatori per 6 miliardi di dollari per il 2017 e per ulteriori 3, 73 miliardi di dollari nel periodo 2018-2020, oltre all'impegno di alcune istituzioni finanziarie internazionali a concedere ulteriori prestiti per circa 30 miliardi.

La conferenza è stata tuttavia turbata dai **tragici eventi siriani** che hanno visto morire circa 80 persone tra cui 20 bambini in un raid aereo con l'impiego di gas nella provincia di Idlib avvenuto il **4 aprile 2017**. Unanime la condanna di Italia, Francia, Turchia, ONU, UE ed organizzazioni umanitarie, mentre la Russia ha smentito di aver condotto raid in quella zona e il governo di Assad ha negato di aver usato gas tossici.

L'impiego di gas a Idlib il 4 aprile ha causato la reazione unilaterale degli Stati Uniti, che nella notte tra il 6 e il 7 aprile hanno lanciato un attacco con 59 missili Tomahawk, dalle navi di stanza nel Mediterraneo, contro la base siriana di al-Shayrat da cui sarebbero partiti i bombardamenti con armi chimiche del 4 aprile. Il Presidente Trump ha giustificato l'impiego della forza con il "vitale interesse per la sicurezza nazionale" degli

Stati Uniti. L'attacco missilistico rappresenta un punto di svolta per la politica statunitense nell'area, rispetto alla precedente Amministrazione Obama che non era andata oltre le minacce nei confronti del regime di Assad, nonostante il superamento della "linea rossa" dell'impiego di armi chimiche. La svolta del Presidente Trump ha destato stupore anche per il segnale lanciato indirettamente alla Russia, con la quale fino a pochi giorni prima si era instaurato un clima di grande distensione, se non di inedita convergenza su alcuni interessi.

La Russia dal canto suo ha definito l'attacco come una "aggressione ingiustificata contro uno Stato sovrano" e una "violazione del diritto internazionale".

L'azione degli Stati Uniti è stata condivisa dagli alleati europei: non solo dal Regno Unito, ma anche da Francia e Germania. Quanto all'Italia, il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni ha dichiarato che si è trattato di "una risposta motivata a un crimine di guerra".

Nella dichiarazione finale del G7 dei Ministri degli Esteri riunitosi a Lucca il 10 aprile si legge: *"We are shocked and horrified by the reports of use of chemical weapons in the Khan Shaykhun area of southern Idlib on 4 April...The subsequent US military action was a carefully calibrated, limited in scope response to this war crime"*. La dichiarazione include inoltre un appello alla Russia ad utilizzare il potenziale di soluzione del conflitto e a lavorare per la promozione di un autentico processo politico in Siria, in linea con la Risoluzione ONU n. 2254.

Il Ministro degli Esteri Alfano, in esito alla riunione straordinaria sulla Siria da lui convocata collateralmente al G7, in un formato allargato a Turchia, Arabia Saudita, Giordania, EAU, ha ribadito che "la Russia non va isolata, anzi nei limiti del possibile va coinvolta nel processo di transizione politica sulla Siria", e su questo punto il G7 "la pensa in modo significativamente unito". Ha inoltre affermato che "dopo l'intervento americano si è aperta una finestra di opportunità per costruire una nuova condizione positiva per il processo politico in Siria, che riteniamo essere l'unica soluzione".

Il 4 maggio è entrato in vigore l'**accordo negoziato ad Astana tra Russia, Turchia e Iran** che prevede la creazione di quattro aree di *de-escalation* in cui la cessazione delle ostilità tra ribelli e lealisti avrebbe dovuto consentire il ritorno di rifugiati e sfollati interni, senza con ciò impedire che i tre garanti continuassero i combattimenti contro ISIS e gruppi legati ad al-Qaeda anche all'interno delle quattro aree.

Salutato come un primo tentativo di riduzione della violenza sul terreno, l'accordo è stato però fortemente criticato da parte di diverse formazioni dell'opposizione, che non intendono riconoscere all'Iran il ruolo di garante dell'intesa.

Più nel dettaglio, il piano prevede **una tregua di sei mesi**, rinnovabile, e la rinuncia da parte del governo di Assad a sorvolare le quattro zone

(mentre l'aeronautica russa potrà continuare a farlo, astenendosi dal condurre attacchi).

Nei fatti, l'unico aspetto del piano che ha avuto piena attuazione è stato il cessate il fuoco, mentre la delimitazione esatta delle quattro zone, in assenza della quale non è possibile procedere all'invio degli aiuti umanitari e al ritorno di profughi e sfollati, dovrebbe essere raggiunta solo ai primi di settembre.

Nel frattempo, però, ai colloqui di Astana è andato a sovrapporsi almeno in parte l'accordo informale che sarebbe stato raggiunto da Stati Uniti e Russia, secondo il quale il fiume Eufrate rappresenterebbe la linea di demarcazione delle due principali zone di influenza: con a est i curdi delle Forze democratiche siriane (SDF) appoggiati dagli Stati Uniti e a ovest il regime siriano sostenuto dagli alleati Russia e Iran.

La Libia: il quadro internazionale e gli ultimi sviluppi

Il Dialogo politico libico mediato dal Rappresentante Speciale dell'ONU aveva condotto **all'Accordo politico libico concluso a Skhirat nel dicembre 2015** e alla formazione di un Governo di unità nazionale guidato da al-Serraj. Tuttavia, il governo di unità nazionale, riconosciuto dalle Nazioni unite, installatosi il 30 marzo 2016 a Tripoli, è apparso con il trascorrere dei mesi sempre più debole, insidiato dal generale Haftar e dallo schieramento di Tobruk a est e dall'ex premier tripolino Khalifa al-Ghwell che, a seguito del tentato golpe di ottobre 2016, è rientrato sulla scena e non ha abbandonato la capitale.

Il generale Haftar, dopo la riconquista di Bengasi, strappata dopo 2 anni a DAESH, si è ulteriormente rafforzato, lasciando che Sirte fosse liberata dalle forze di Misurata (che sostengono il governo di al-Serraj) agli inizi di dicembre 2016. Tale vittoria politica ha spinto Haftar a pretendere una revisione dei rapporti di forza nel governo di unità nazionale e ad attuare un logoramento della leadership di al-Serraj. Haftar sembra puntare *de facto* a un ruolo di comando ormai non più solamente circoscritto all'area della Cirenaica. Agendo sul Parlamento di Tobruk perché posticipi a tempo indeterminato un'approvazione del governo di al-Serraj, Haftar mira a costringere la Comunità internazionale a prendere atto del fallimento di al-Serraj e valutare opzioni alternative, tanto più che parte della popolazione sembra guardare con sempre maggior benevolenza al ruolo "pacificatore" del generale. Haftar ha registrato i primi risultati, ottenendo che l'UE chiedesse ad al-Serraj di fare rapidamente "una nuova proposta inclusiva

per la formazione del governo di unità nazionale", nonché spingendo Stati Uniti e Italia – sin dalla conferenza di Vienna dell'aprile 2016 - a farsi mediatori di un'opera di integrazione delle forze di Haftar all'interno della futura struttura governativa.

Sul fronte interno, la principale partita territoriale ha riguardato **le infrastrutture petrolifere sulla costa libica**, a lungo contese tra l'autoproclamato Libyan National Army (Lna) di Khalifa Haftar e la Libyan Petroleum Facility Guard (Pfg), che avrebbe dovuto esercitare la funzione di controllo delle infrastrutture per conto dell'autorità libica - ma che in realtà impediva l'esportazione del greggio dai terminal utilizzando la propria posizione per rivendicare ruoli politici e tornaconti economici - e che ha usufruito dell'appoggio delle Brigate per la difesa di Bengasi (Bdb), una coalizione di forze dichiaratamente islamiste che la Lna ha lungamente combattuto a Bengasi e che da lì aveva ripiegato. La lunga incertezza sull'esito della contesa sembra comunque aver testimoniato come il generale Haftar non abbia la capacità militare di unificare l'intero paese e forse neppure di controllare senza problemi le proprie zone di influenza, anche se la rilevanza e la legittimità dello stesso Haftar sono cresciute di pari passo con il crescere della retorica sulla nuova "lotta al terrorismo islamico" di cui si è eretto a paladino.

La crisi libica può essere analizzata sotto diverse prospettive. Alcuni studiosi si concentrano **sulla fragile identità libica e attribuiscono l'ingovernabilità del paese alla sua tipica frammentazione**: tribalismo, localismo e regionalismo giocherebbero su più piani come forze centrifughe dirompenti. Un'altra interpretazione attribuisce la responsabilità di questa prolungata crisi **a un processo di polarizzazione politica tra le forze laiche e quelle islamiste**. Entrambi i punti di vista possono avere elementi di verità, ma entrambi risultano parziali, incompleti e talvolta semplicistici poiché trascurano lo scenario internazionale che contorna il paese nordafricano e il ruolo cruciale degli attori esterni.

Attualmente nel sistema internazionale, e in particolare nella regione mediorientale e mediterranea, la gerarchia di potere e prestigio sembra cambiare piuttosto rapidamente, e la sua continua evoluzione rappresenta un fattore chiave di insicurezza. L'assertività di attori regionali e il ruolo sempre più influente della Russia sembrano essere emblematici della natura mutevole degli schieramenti politici internazionali. Anche i primi passi della nuova amministrazione degli Stati Uniti pare confermino una costante

attenzione al bilanciamento degli impegni e delle risorse, contribuendo ad accelerare i processi di cambiamento nella regione.

In questa cornice la **Russia** ha fatto la sua irruzione sulla scena con un deciso appoggio ad Haftar e poi con un tentativo di mediazione che ha visto anche Fayez al-Serraj recarsi a Mosca. Il 12 gennaio Haftar è stato ricevuto a bordo della portaerei russa Kuznetsov e si è collegato in video conferenza con il ministro della Difesa russo, Sergei Shoigu, a Mosca, ricevendo chiaro supporto politico e forse militare. Haftar e Serraj si sarebbero poi incontrati brevemente al Cairo, senza tuttavia sedersi attorno a un tavolo negoziale. Secondo diverse fonti di stampa l'incontro avrebbe dovuto vertere principalmente **sull'ingresso di Haftar in un "mini-governo", ossia una riedizione ristretta del consiglio presidenziale (non più a 9 membri ma solo a 3), all'interno del quale avrebbe avuto il compito di dirigere la Difesa.** Si sarebbe trattato di un'importante modifica del Libyan political agreement (Lpa), l'accordo chiuso a dicembre 2015 su cui si basa l'impalcatura del processo di unificazione: il Lpa, al punto 8, prevede infatti che il controllo delle forze armate sia nelle mani del presidente del Consiglio presidenziale, implicitamente anche per evitare che Haftar abbia il potere delle armi.

L'intervento della Russia, affiancata da Egitto ed Emirati Arabi Uniti, ha rappresentato comunque la dimostrazione di quanto il processo politico a guida ONU, culminato nell'accordo di Skhirat, abbia ormai segnato il passo. Ed è probabilmente nel quadro di una ridefinizione delle influenze e della leadership del processo diplomatico che si colloca **l'iniziativa assunta dal Presidente francese Macron, il quale, il 25 luglio, ha invitato a Parigi Serraj e Haftar,** suscitando una certa irritazione del governo italiano, avvertito dal vertice solamente in un secondo tempo.

L'**Italia** ha comunque cercato e cerca tuttora di fare il possibile per garantire la propria posizione partendo dal presupposto che la legittimità e stabilità del paese siano ristabilite per il tramite di un accordo maggioritario tra le parti e non della sopraffazione di una parte sull'altra. Sulla base di ciò, ha continuato ad appoggiare il Gna, e un ruolo attivo della comunità internazionale attraverso le Nazioni Unite, oltre che dell'Unione europea. Il governo italiano e quello libico di unità nazionale hanno firmato il 2 febbraio scorso **un accordo che ha l'obiettivo di ridurre il flusso di migranti.** Il documento, firmato sia dal presidente del Consiglio italiano, Paolo Gentiloni, sia da Fayez al-Serraj, prevede in sostanza nuovi aiuti del governo italiano alle autorità libiche che si occupano di accoglienza e

contrasto all'immigrazione clandestina, nel tentativo di ridurre il traffico illegale via mare. I punti principali dell'accordo prevedono che le autorità italiane forniscano **“supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina”**, cioè fondamentalmente alla guardia costiera libica, e migliorino le condizioni dei centri di accoglienza in territorio libico. **L'implementazione dell'accordo è stata concordata nell'incontro di Serraj con il governo italiano e i partner europei il 20 marzo a Roma.** La spesa totale prevista ammonta a circa 800 milioni di euro, di cui 200 già stanziati da Bruxelles con una procedura d'emergenza. I mezzi richiesti dal governo libico sono principalmente elicotteri, fuoristrada, ambulanze e altre attrezzature, da aggiungersi alle prime motovedette libiche che l'Italia ha in custodia dal 2011 e il cui passaggio ai libici era stato stabilito da precedenti accordi. Il progetto prevede inoltre l'allestimento di campi di accoglienza in Libia con l'obiettivo del “pieno rispetto dei diritti umani” e il coinvolgimento anche per questo di ONG e organizzazioni internazionali come l'OIM e l'UNHCR.

Il coinvolgimento della Libia e dei partner nordafricani in un'azione strategica condivisa, che dovrebbe portare i suoi frutti nel medio-lungo periodo, e i cui prodromi sono rintracciabili nel citato Memorandum italo-libico e nella Dichiarazione di Malta dei primi di febbraio 2017, è stato ulteriormente stimolato e rafforzato dall'iniziativa del Ministro dell'interno Marco Minniti per la creazione di un **Gruppo di Contatto permanente che si è riunito per la prima volta a Roma, il 19 e 20 marzo 2017**, nel formato di un vertice dei Ministri dell'Interno delle due sponde del Mediterraneo per governare i flussi migratori. Oltre all'Italia vi partecipano **Germania, Francia, Austria, Slovenia, Svizzera, Malta, Libia, Tunisia e Algeria, nonché la Commissione europea. Il Gruppo di contatto è tornato a riunirsi a Tunisi, in un formato allargato a Ciad e Niger.**

L'azione italiana, resa ancor più necessaria e pregnante dal persistere dell'instabilità in Libia e dalla crescita dei flussi migratori nei primi mesi del 2017, si è tradotta anche in un intenso lavoro diplomatico con gli altri Stati membri e le istituzioni UE.

A seguito delle sollecitazioni del Governo italiano, manifestate anche in occasione dell'**incontro** tra i **Ministri dell'interno di Francia, Germania e Italia** e il Commissario per la migrazione e gli affari interni, svoltosi a Parigi il 2 luglio 2017, la Commissione europea, il 4 luglio, ha proposto un

Piano di azione per sostenere l'Italia, ridurre la pressione migratoria e aumentare la solidarietà.

In particolare, il Piano ha previsto a carico della Commissione, tra l'altro, i seguenti compiti:

- l'incremento della **capacità delle autorità libiche** tramite un programma preparato congiuntamente con l'Italia e dotato di **46 milioni di euro**⁶
- l'aumento di **finanziamenti per la gestione della migrazione in Italia** di **ulteriori 35 milioni** di euro;
- la piena **mobilitazione delle agenzie dell'UE**: l'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)** e l'**Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera** (quest'ultima in particolare tramite una **riserva di reazione rapida di 500 esperti** impiegati nelle attività di rimpatrio, è pronta per essere dispiegata su richiesta dell'Italia);
- il finanziamento di un **nuovo sistema di reinsediamento**, in particolare da Libia, Egitto, Niger, Etiopia e Sudan di concerto con l'UNHCR e con decorrenza immediata;
- la collaborazione con la Libia per rafforzare i **controlli sulla frontiera meridionale**, in cooperazione con i paesi del G5 Sahel e gli Stati membri e con il sostegno finanziario dell'UE;
- maggiori sforzi per stipulare **accordi di riammissione** (o accordi informali equivalenti) **con i paesi di origine e di transito**, con il sostegno degli Stati membri;
- maggiore cooperazione con Niger e Mali nell'ambito del quadro di partenariato per **prevenire gli spostamenti verso la Libia**;
- maggiore cooperazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) in materia di **rimpatri volontari assistiti dalla Libia** e dal Niger verso i paesi di origine.

Secondo il Piano gli Stati membri, tra l'altro:

⁶ Il progetto è stato avviato il 28 luglio 2017 con **risorse provenienti** dalla finestra nord Africa del **Fondo fiduciario per l'Africa**. Le azioni finanziate consistono nel sostegno in termini di: formazione, e dotazioni di attrezzature (gommoni, apparecchiature di comunicazione, mezzi di salvataggio) alla guardia costiera libica; realizzazione di sale operative per il monitoraggio in mare; potenziamento della capacità operativa delle guardie di frontiera libiche lungo le frontiere meridionali più esposte agli attraversamenti illegali

- contribuiscono **in modo più sostanziale** al **Fondo fiduciario UE-Africa**
- accelerano i **ricollocamenti dall'Italia**;
 - contribuiscono, di concerto con la Commissione e il servizio per l'azione esterna, al **dialogo con la Tunisia, l'Egitto e l'Algeria**, a incoraggiare tali paesi ad associarsi alla **rete Seahorse** per il Mediterraneo e a invitare la Tunisia e la Libia a dichiarare le rispettive aree di ricerca e salvataggio e a istituire un centro ufficiale di coordinamento e soccorso marittimo;
 - accelerano, di concerto con il Parlamento europeo, le discussioni sulla **riforma del regolamento Dublino**.

Infine il Piano richiede all'Italia, tra l'altro:

- la redazione di un codice di condotta per le ONG che effettuano **attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo**;
- il rispetto degli **impegni** assunti in materia di **ricollocamento**:
 - registrando **urgentemente tutti gli eritrei** presenti in Italia;
 - centralizzando e standardizzando la procedura di ricollocamento;
 - consentendo il **ricollocamento dei minori non accompagnati**;
 - facendo prova di una maggiore flessibilità nei controlli di sicurezza organizzati a livello bilaterale con altri Stati membri;
 - la rapida attuazione delle ultime riforme in materia di migrazione e asilo, tra l'altro:
 - **aumentando la capacità di accoglienza** e aumentando in modo sostanziale e in tutta urgenza la capacità di trattenimento, portandola ad almeno 3 000 posti;
 - **aumentando il periodo massimo di trattenimento** in linea con il diritto dell'UE;
 - accelerando in modo marcato **l'esame delle domande** di asilo in fase di ricorso;

- velocizzando **le procedure di rimpatrio**:

Le misure presentate sono state discusse nella **riunione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni"** del 6 luglio 2017, che ha sostanzialmente trovato l'accordo su:

- **l'aumento dell'impegno UE in Libia** (con particolare riguardo alla richiesta di maggiori risorse economiche da parte degli Stati membri nell'ambito del Fondo fiduciario per l'Africa,
- **il codice di condotta per le ONG;**
- la **politica dei rimpatri**, in particolare attraverso misure che prevedono una stretta sui visti (i Paesi che non accolgono i rimpatri dovrebbero andare incontro a restrizioni sui visti da parte dei paesi europei).

La dichiarazione di Tunisi

I Ministri dell'Interno di Algeria, Germania, Austria, Francia, Italia, Libia, Mali, Malta, Niger, Slovenia, Svizzera, Ciad, Tunisia, il Commissario europeo per la Migrazione, gli Affari Interni e la Cittadinanza e il Ministro dell'Interno dell'Estonia che ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, riunitisi a Tunisi il 24 luglio 2017 su invito della Repubblica tunisina, nell'ambito della **Seconda Riunione ministeriale del Gruppo di Contatto sulla rotta migratoria nel Mediterraneo centrale**, hanno convenuto una serie di azioni in materia di migrazione, che, in linea di massima, ribadiscono le misure più recenti proposte a livello UE in materia di **trattamento delle cause profonde delle migrazioni irregolari**, rafforzamento dell'azione e della cooperazione contro il **traffico e la tratta dei migranti**, e **cooperazione in materia di rimpatri**.

Le proposte della Commissione europea del 25 luglio 2017.

Con lettera del 25 luglio 2017 la Commissione europea ha offerto **ulteriore sostegno** all'Italia circa la gestione dei flussi migratori provenienti dalla Libia.

In particolare, la Commissione ha proposto di mobilitare **risorse aggiuntive** di emergenza nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e

integrazione (AMIF) fino a **100 milioni di euro**⁷ per consentire l'attuazione delle misure adottate dall'Italia (cosiddetto pacchetto Minniti) in materia di accelerazione di procedure di asilo e di programmi di rimpatrio, assistenza alle autorità e alle comunità locali ospitanti i migranti, sostegno all'integrazione.

La Commissione europea, peraltro riprendendo alcune delle misure in precedenza indicate nel Piano citato, ha specificato la natura di tale intervento proponendo:

- misure per accelerare l'attuazione dei **programmi di relocation**;
- un maggior sostegno in **materia di rimpatrio** attraverso l'impiego di 500 esperti della Guardia costiera e di frontiera europea;
- l'invio di **40 esperti aggiuntivi dell'EASO** al fine di accelerare l'esame delle domande di asilo;
- l'organizzazione di un workshop operativo cui partecipino autorità italiane e l'OIM in materia di **miglioramento dell'efficacia dei procedimenti di rimpatrio**;
- **maggiori risorse** finanziarie per aumentare i **rimpatri volontari assistiti**.

La Dichiarazione di Parigi del 28 agosto 2017

Va infine ricordato come, in data 28 agosto 2017, i Capi di Stato e di Governo di **Francia, Germania, Italia e Spagna**, riunitisi a Parigi insieme ai Capi di Stato e di Governo del **Niger** e del **Ciad**, al Capo del Consiglio presidenziale della **Libia** e all'Alta Rappresentante UE, hanno approvato una dichiarazione di pieno sostegno all'azione posta in essere negli ultimi mesi dal Governo italiano.

Più nel dettaglio, la Dichiarazione pone l'accento sulla creazione di un nuovo modello di cooperazione con i paesi d'origine per affrontare le cause profonde dei flussi migratori e prevenire le partenze, oltre a migliorare le capacità di rimpatrio dei migranti irregolari da parte dell'UE, facilitare i

⁷ Attualmente l'Italia riceve dall'UE risorse per circa 626 milioni di euro nel periodo 2014-2020 da impiegare nel settore della migrazione (e dell'asilo) e della sicurezza tramite i Fondi AMIF e il Fondo sicurezza interna. L'Unione europea sostiene l'Italia altresì con un fondo di emergenza per i flussi migratori di circa 150 milioni.

ritorni volontari, rafforzare l'integrazione socioeconomica dei migranti che tornano nella loro comunità di origine.

Il sostegno a **Niger e Chad** si sostanzierà nell' appoggio a strutture governative a nord per permettere di soccorrere gli individui in pericolo nel deserto, nonché nel rafforzamento della loro frontiera nord con la Libia.

Quanto alla stessa **Libia**, la Dichiarazione mira a rafforzare "una cooperazione economica che renda possibile un'alternativa ai profitti economici della tratta umana." Viene espresso apprezzamento e sostegno al progetto italiano, portato avanti con l'avallo della Commissione europea, di **rafforzare la gestione integrale della frontiera e dell'immigrazione in Libia**; agli **accordi di pace fra le tribù del Sud della Libia** firmati a Roma il 31 marzo 2017; al progetto, sempre italiano, per lo sviluppo di **14 comunità locali sulle rotte migratorie**, esito di un incontro a Roma, con la partecipazione dei sindaci libici, il ministro dell'Interno della Libia, il presidente dell'Anci, il Segretario Generale della Farnesina, l'ambasciatore italiano a Tripoli e rappresentanti della Commissione Europea.

La Dichiarazione accoglie infine con grande favore il **codice di condotta sui salvataggi in mare**, e "si felicità delle misure prese dall'Italia, Stato membro in prima linea, per migliorare il coordinamento e l'efficacia dei salvataggi". I Capi di Stato e di governo "fanno appello a tutte le ONG che operano nella zona a firmare il codice di condotta e ad attenervisi".

La Dichiarazione prende infine atto "dei pericoli umanitari del blocco delle partenze dalla Libia, con conseguenti ritorni", e propone "nuove misure destinate a migliorare la **protezione dei diritti umani e delle condizioni dei migranti in Libia**". Si impegna in tal senso a "sostenere il prezioso lavoro di UNHCR e IOM, volto a creare una infrastruttura umanitaria per i rifugiati e i migranti".

SESSIONE V - MODALITÀ PER RAFFORZARE LA DIFESA EUROPEA

Nell'ultimo anno si è registrata una costante intensificazione **del confronto politico sul tema del rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa e della sicurezza.**

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

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

Il contesto
globale

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

Nuove
minacce

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

La prospettiva di un rilancio della difesa europea allo stato appare **l'unico "cantiere" di natura istituzionale che è possibile avviare a Trattati vigenti**, sulla base di disposizioni non ancora pienamente sfruttate.

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

La nuova
Strategia
globale

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

- 1) attuazione delle **priorità della nuova Strategia globale** attraverso il [piano di attuazione per la sicurezza e la difesa](#), presentato dall'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, il **14 novembre 2016**;
- 2) il [piano di azione per la difesa europea](#) (*European Defence Action Plan – EDAP*) presentato dalla **Commissione europea** il **30 novembre 2016**;
- 3) i lavori per l'attuazione della [dichiarazione congiunta](#) UE-NATO sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a **marginale del Vertice NATO** che si è svolto l'**8 e 9 luglio 2016** in Polonia.

La Commissione europea ha poi presentato il **7 giugno 2017** un **documento di riflessione sul futuro della difesa europea** nel quale si prospettano **3 scenari** per il **futuro della cooperazione europea** in tale ambito da qui al **2025**

I tre diversi scenari sono:

- a) **cooperazione in materia di sicurezza e di difesa**: gli Stati membri dell'UE a 27 coopererebbero più spesso sulla sicurezza e la difesa, su base ampiamente volontaria, a seconda delle decisioni *ad hoc* quando necessarie e basandosi sulle economie iniziali di scala;
- b) **sicurezza e difesa condivise**: gli Stati membri dell'UE 27 si spingerebbero verso la sicurezza e la difesa condivise, mostrando maggiore solidarietà finanziaria e operativa, e aumenterebbero la loro capacità di proiettare potere militare, impegnandosi pienamente nella gestione delle crisi esterne e nella capacità di difesa e di difesa dei partner. Sarebbe in atto una notevole economia di scala nel mercato della difesa a livello europeo, con condizioni di finanziamento favorevoli in tutta la catena di approvvigionamento della difesa;
- c) **difesa e sicurezza comuni**: gli Stati membri dell'UE 27 approfondirebbero la cooperazione e l'integrazione verso una difesa e sicurezza comuni. La solidarietà e l'assistenza reciproca diventerebbero la norma, sostenuta da un certo livello di integrazione delle forze di difesa degli Stati membri. Gli Stati membri avrebbero una spesa di difesa più efficiente grazie a più economie di scala, specializzazione, condivisione di *asset* costosi e innovazione tecnologica volti a ridurre i costi della difesa e meglio equipaggiati per affrontare la concorrenza internazionale.

Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa dell'Alta Rappresentante

L'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, ha **presentato**, il **14 novembre 2016**, il **piano di attuazione della Strategia globale** in materia di sicurezza e difesa che individua un “livello di ambizione” dell'UE articolato in tre compiti:

- rispondere a conflitti e crisi esterne;
- sostenere le capacità dei paesi partner;
- proteggere l'Unione e i propri cittadini.

Il **piano di attuazione** prevede a tal fine una serie di **azioni**, tra cui in particolare:

- | | |
|--|--|
| • rivedere le priorità e gli ambiti delle missioni civili in ambito PSDC che erano state definite dal Consiglio europeo di Feira del 2000 e rafforzare la capacità di gestione delle crisi civili in ambito PSDC; | |
| • definire proposte volte a configurare una procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa da parte degli Stati membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze, e garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali; | Revisione coordinata annuale |
| • potenziare le strutture di analisi, pianificazione e controllo delle missioni dell'UE condotte in ambito PSDC , in particolare rafforzando le sinergie tra le missioni civili e quelle militari ; | Strutture di pianificazione e controllo delle missioni |
| • rafforzare la “ <i>Single Intelligence Analysis Capability (SIAC)</i> ” attraverso il coordinamento delle capacità europee di intelligence , attraverso il centro situazionale e valutazione di <i>intelligence</i> (INTCEN) presso il Consiglio dell'UE; | Capacità di intelligence |
| • favorire un migliore utilizzo delle esistenti strutture di comando e forze multinazionali già presenti in Europa (come ad esempio le forze Eurocorps di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna), rafforzando le capacità di comando e controllo europee; | Strutture e forze multinazionali |
| • rafforzare la usabilità e il dispiegamento della forza europea di reazione rapida , con particolare riferimento ai Battlegroups ; | Battlegroups |
| • rivedere le forme di finanziamento comune delle azioni condotte nell'ambito della PESC, in particolare con una revisione del | Revisione del Meccanismo Athena |

meccanismo Athena nel 2017 che gestisce il finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della PESDC/PSDC dell'UE;

Cooperazione
strutturata

- favorire il **ricorso alla cooperazione strutturata** tra gli Stati membri desiderosi di rafforzare la cooperazione in materia di PSDC;

Paesi partner

- definire un **approccio più strategico nella cooperazione in ambito PSDC con paesi partner** che condividono gli stessi valori dell'UE e desiderino di contribuire alle missioni PSDC dell'UE.

I progressi del piano di attuazione per la sicurezza e la difesa

Il **Consiglio dell'UE** nella riunione del **6 marzo 2017** ha adottato delle conclusioni nelle quali ha **concordato** in particolare, i seguenti punti:

Strutture di gestione delle crisi della PSDC

capacità militare
di pianificazione
e condotta

- **l'istituzione** in seno allo Stato maggiore dell'UE a Bruxelles, di una **capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)** incaricata della **pianificazione operativa e condotta delle missioni militari senza compiti esecutivi**, sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza;

Attualmente l'UE ha in corso **tre missioni militari** senza compiti esecutivi, nella **Repubblica Centrafricana**, in **Mali** e in **Somalia**.

Si ricorda che il Consiglio europeo ha già istituito nel 2007 la **capacità civile di pianificazione e condotta (CCPC)**, pienamente operativa a partire dal 2008, che garantisce **assistenza e supporto alle missioni civili dell'UE**.

cellula comune di
coordinamento per
le missioni PSDC
senza compiti
esecutivi

- le **competenze civili e militari** delle missioni PSDC dovrebbero essere riunite nell'ambito di una **cellula comune di coordinamento a Bruxelles**, per la cooperazione civile/militare nella **pianificazione operativa e condotta delle missioni PSDC civili e militari senza compiti esecutivi**;

Cooperazione strutturata permanente (Permanent Structured Cooperation - PESCO)

- **gli Stati membri**, con il sostegno del SEAE e dell'Agenzia europea per la difesa (AED), sono invitati a **sviluppare**:

- un **accordo** su un'intesa condivisa relativa a **impegni, obiettivi e criteri comuni** sulla base delle disposizioni pertinenti del trattato, nonché al **modello di governance della PESCO**;
- gli **eventuali progetti e iniziative** che gli **Stati membri** intendono **intraprendere tramite la PESCO**, utilizzando i progetti in corso e assumendo nuovi impegni nel settore degli investimenti nella difesa al fine di a) ovviare alle **carenze** riscontrate e affrontare le priorità dell'UE e degli Stati membri nel **settore delle capacità**, b) **migliorare la schierabilità e la disponibilità operativa** delle loro **forze armate** e accrescere la loro **interoperabilità** mettendo in comune e condividendo le capacità esistenti.

Cooperazione
strutturata
permanente
(PESCO)

*Il Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017 ha raggiunto un accordo sulla necessità di avviare una cooperazione strutturata permanente (PESCO). Il Consiglio europeo ha previsto che verrà inviata una **notifica non appena concordato un elenco comune di criteri e impegni vincolanti**, in conformità con le disposizioni dei Trattati, che verrà redatto entro tre mesi dagli Stati membri, con un **calendario preciso e specifici meccanismi di valutazione**, al fine di consentire lo svolgimento delle missioni più impegnative da parte degli Stati membri in condizione di farlo.*

Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)

- **sviluppo, su base volontaria**, di una procedura per la **revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)**, al fine di garantire un **utilizzo ottimale, nonché coerente dei piani nazionali di spesa per la difesa, e di realizzare le capacità** essenziali necessarie all'Europa. La CARD dovrebbe offrire agli Stati membri un **forum per il coordinamento** e la discussione della **pianificazione della difesa nazionale**, anche in termini di **piani di spesa per la difesa**;
- l'**Alta Rappresentante**, in stretta collaborazione con gli Stati membri, dovrà **elaborare proposte su portata, metodi e contenuti della CARD**, al fine di avviare i lavori per la **sua istituzione entro la fine del 2017**. La prima CARD completa dovrebbe essere realizzata a decorrere dal 2019;
- dovrà essere garantita la **coerenza tra la CARD e il processo di pianificazione della difesa della NATO**.

Revisione
coordinata
annuale

Sviluppo delle capacità civili

- è necessario promuovere uno **schieramento più efficace, rapido e flessibile delle missioni PSDC civili**;
- occorre procedere ad un **riesame dei settori prioritari delle missioni PSDC civili** convenuti a Feira, rafforzando sinergie, compatibilità e interoperabilità tra l'UE e le Nazioni Unite.

Altri settori

Battlegroups

- il Consiglio attende con interesse gli ulteriori lavori sul **rafforzamento** della pertinenza, utilizzabilità **operativa e schierabilità degli strumenti di reazione rapida dell'UE**, inclusi i **gruppi tattici dell'UE (EU Battlegroups)** - in particolare per potenziarne la modularità, la preparazione e forme di finanziamento efficaci. Per quanto attiene agli aspetti finanziari, le proposte dovrebbero contribuire anche alla revisione generale del meccanismo Athena entro la fine del 2017;

Cooperazione
con i paesi
partner

- si ribadisce l'importanza di collaborare con i partner, in particolare ONU, NATO, OSCE, Unione africana, Lega degli Stati arabi e ASEAN, nonché con i partner strategici e altri paesi partner del vicinato. A tale riguardo il Consiglio rammenta la necessità di portare avanti i partenariati PSDC e **invita l'Alta Rappresentante a presentare opzioni per un approccio maggiormente strategico nei confronti dei partner PSDC.**

Il Piano d'azione per la difesa europea - Iniziative della Commissione europea

European
Defense
Action Plan
(EDAP)

La **Commissione europea** ha presentato il **30 novembre 2016** una comunicazione relativa al Piano di azione per la difesa europea (*European Defense Action Plan – EDAP*), che si articola su **tre assi principali**:

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

Istituzione del Fondo europeo per la difesa

Fondo
europeo per
la difesa

Il **7 giugno 2017** la Commissione europea ha presentato una **comunicazione sul Fondo europeo per la difesa** (COM(2017) 295) e una **proposta di regolamento** relativa al **programma europeo di sviluppo del settore della difesa** (COM(2017) 295).

Nella comunicazione sul Fondo europeo per la difesa la Commissione rileva che:

- l'UE a 28 membri investe nella difesa l'**1,34% del PIL** (rispetto all'**obiettivo del 2%** fissato in ambito NATO e conseguito solo, tra i paesi membri dell'UE, da **Regno Unito, Grecia, Estonia, Romania e Polonia**. Per l'**Italia** le spese per la difesa si collocano all'**1,13%** del PIL);
- oltre l'**80% degli appalti** nel settore della difesa è a **livello nazionale**;
- oltre il **90% dei fondi per la ricerca le tecnologia per la difesa** è a **livello nazionale**;
- l'**Europa** conta **178 sistemi d'arma** diversi, rispetto ai **30 degli Stati Uniti**.

Il Fondo sarà articolato in **due sezioni** complementari ma distinte per struttura giuridica e fonte del bilancio:

- la prima è destinata al **finanziamento di progetti di ricerca collaborativa** nel settore della difesa (**sezione ricerca**);
- la seconda è finalizzata allo **sviluppo e acquisto di capacità** (**sezione capacità**).

Sezione ricerca del Fondo europeo per la difesa

Per la **sezione ricerca**, che sarà **interamente finanziata dal bilancio dell'UE**, la Commissione europea ha già stanziato **25 milioni di euro** per l'avvio di un'**azione preparatoria per la ricerca nel settore della difesa** nel quadro del bilancio dell'UE **per il 2017** e ha previsto che la sua dotazione possa raggiungere un totale di **90 milioni di euro per il periodo complessivo 2017-2019** (25 milioni nel 2017, 40 milioni nel 2018 e 25 milioni nel 2019).

Sezione
ricerca

Sulla base dei risultati dell'azione preparatoria, la Commissione intende istituire nell'ambito del prossimo quadro finanziario dell'UE 2021-2027 un apposito **programma di ricerca nel settore della difesa** con una **dotazione annua** stimata di **500 milioni di euro**. La Commissione europea ha annunciato che **presenterà la proposta** relativa al programma di ricerca post 2020 **nel 2018** in modo che il programma possa essere **operativo dal 1° gennaio 2021**.

Sezione capacità del Fondo europeo per la difesa

Per la **sezione capacità**, la Commissione europea ha presentato il 7 giugno 2017 una **proposta di regolamento relativa al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa** (COM(2017) 294), che prevede un bilancio complessivo di **500 milioni di euro** per il **biennio 2019-2020**.

La Commissione stima che tale importo potrebbe **mobilitare** un investimento totale pari ad almeno **2,5 miliardi di euro nell'arco dei due anni**, sulla base di **finanziamenti aggiuntivi degli Stati membri**.

Si ricorda che, come indicato nel Piano d'azione europeo in materia di difesa del 30 novembre 2016, la Commissione europea si è impegnata a considerare i contributi nazionali al capitale della sezione capacità del Fondo europeo per la difesa come misure “una tantum” nel quadro del patto di stabilità e crescita e quindi non computabili nel calcolo del deficit strutturale.

Sulla base dei risultati del programma relativo al 2019-2020, la Commissione dovrebbe presentare una proposta per un programma più importante nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, con la previsione di uno stanziamento a carico del bilancio dell'UE di **1 miliardo di euro**, in grado di mobilitare uno stanziamento complessivo di **5 miliardi di euro l'anno**.

Gli obiettivi del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa sono:

- a) promuovere la **competitività e la capacità di innovazione** dell'industria della difesa dell'Unione sostenendo azioni nella loro fase di sviluppo;
- b) valorizzare la **cooperazione tra le imprese**, comprese le piccole e medie imprese, nello sviluppo di tecnologie o di prodotti in linea con le priorità in materia di capacità di difesa concordate dagli Stati membri all'interno dell'Unione;
- c) favorire un **migliore sfruttamento dei risultati della ricerca** nel settore della difesa e contribuire a colmare il divario tra la ricerca e lo sviluppo.

Sono ammissibili al finanziamento azioni relative a:

- **progettazione di un prodotto**, di un componente materiale o immateriale o di una tecnologia della difesa, nonché le specifiche tecniche in base alle quali è stata elaborata la progettazione;
- **creazione di prototipi** per un prodotto, un componente materiale o immateriale o una tecnologia della difesa;
- **collaudo** di un prodotto, un componente materiale o immateriale o una tecnologia della difesa;
- **qualificazione** di un prodotto, un componente materiale o immateriale o una tecnologia della difesa; la qualificazione è il processo volto a dimostrare che la progettazione di un prodotto/un componente/una tecnologia è conforme ai requisiti specificati;
- **certificazione** di un prodotto o di una tecnologia della difesa;
- **studi**, ad esempio studi di fattibilità e altre misure di accompagnamento.

Saranno ammissibili solo i **progetti** che coinvolgono almeno **tre società** di almeno due Stati membri.

Il **tasso di finanziamento da parte del bilancio dell'UE** non può superare il **20%** del costo totale dell'azione. Gli Stati membri dovranno contribuire ai costi restanti mediante la messa in comune dei contributi nazionali.

I **progetti** sviluppati **nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO)** godranno di un **tasso di finanziamento maggiore a carico dell'UE** (al massimo pari al **30%** del costo totale).

La Commissione europea auspica che possa essere raggiunto un **accordo** tra Parlamento europeo e Consiglio sulla proposta di regolamento **all'inizio del 2018** al fine di finanziare i primi progetti nel 2019.

Promozione dell'acquisizione congiunta di capacità e sostegno alle PMI

Accanto alle iniziative per la sezioni ricerca e capacità, nella comunicazione sul Fondo europeo per la difesa la Commissione europea propone **iniziative** volte a promuovere l'**acquisizione congiunta di capacità** da parte degli Stati membri e il **sostegno alle PMI** che operano in tale ambito.

Promozione dell'acquisizione congiunta di capacità

Al fine di rafforzare le iniziative per l'acquisizione congiunta di capacità da parte degli Stati membri, la Commissione europea individua le seguenti priorità:

- **accrescere le sinergie e sincronizzare la spesa di bilancio.** al fine di evitare ritardi nella messa a disposizione delle risorse di bilancio destinate ai progetti collaborativi, la messa in comune di risorse nazionali per il finanziamento di specifici progetti collaborativi consentirebbe di raggiungere il necessario livello di coordinamento di bilancio e di sincronizzazione per lunghi periodi, nonché di evitare la mancata disponibilità di fondi;
- prevedere una **equa ripartizione dei costi e dei rischi:** il costo dello sviluppo di capacità può essere inizialmente "limitato" al numero (potenzialmente piccolo) di Stati membri partecipanti, nonostante il fatto che tale sviluppo potrebbe apportare un beneficio ad altri (ad esempio l'acquisizione di capacità "già disponibili"). È possibile sviluppare meccanismi che permettano a tali Stati membri di ricevere una compensazione dagli altri Stati membri che partecipano all'acquisizione di una capacità, mediante un meccanismo di recupero dei costi di sviluppo, in particolare attraverso società veicolo connesse ai progetti, che potrebbero essere usate anche per l'emissione di strumenti di capitale connessa ai progetti (titoli di debito o di capitale azionario);
- **evitare i vincoli di finanziamento** nell'ambito della **catena di approvvigionamento**, utilizzando strumenti finanziari mirati, come le garanzie, a copertura dei prestiti concessi ai (sub)contraenti nel settore della difesa.

Sostegno alle PMI nel settore della difesa

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

- ridurre la frammentazione e migliorare il funzionamento del **mercato unico nel settore della difesa**;
- offrire **sostegno nell'ambito dei Fondi strutturali** e di investimento europei o di programmi UE gestiti in modo centralizzato;

- continuare ad **agevolare l'accesso ai finanziamenti della Banca europea per gli investimenti (BEI)**, del **Fondo europeo per gli investimenti** e di altri attori, incluse le banche di promozione nazionali, attraverso strumenti quali capitale azionario e capitale di rischio;
- sostenere lo **sviluppo di cluster regionali** attraverso la [rete europea di regioni connesse con il settore della difesa](#).

La dichiarazione congiunta UE-NATO

A **marginale del Vertice NATO** che si è svolto l'8 e 9 luglio 2016 in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una [dichiarazione congiunta sull'intensificazione della cooperazione pratica attraverso 42 iniziative](#) nei seguenti settori:

Dichiarazione
congiunta EU-
NATO

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

Una [prima relazione](#) sullo **stato di attuazione** delle 42 iniziative previste dalla Dichiarazione congiunta è stata **presentata il 14 giugno 2017**.

Attività del Parlamento europeo

Il **16 marzo 2017** il **Parlamento europeo** ha approvato una [risoluzione](#) sulle **Implicazioni costituzionali, giuridiche e istituzionali di una politica comune di sicurezza e di difesa: possibilità offerte dal trattato di Lisbona** nella quale in particolare:

- sottolinea che i **progressi della PSDC** dipendono maggiormente dalla **volontà politica degli Stati membri**;

- invita il Consiglio e l'Alta Rappresentante a elaborare un **Libro bianco dell'UE in materia di sicurezza e difesa**, che includa una definizione adeguata delle minacce e dei pericoli per la sicurezza europea, una **tabella di marcia** con fasi precise e un **calendario delle azioni** da adottare in vista dell'istituzione di un'Unione europea della difesa;
- invita ad **avvalersi di tutte le possibilità previste dal trattato al fine di rendere più veloce, efficiente e flessibile lo svolgimento di missioni e operazioni** e sottolinea che le **regole** della cooperazione all'interno della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** dovrebbero essere chiaramente definite;
- **incoraggia gli Stati membri a istituire una cooperazione strutturata permanente nel quadro dell'Unione** ed invita l'Alta Rappresentante a presentare **proposte per rendere operativa la PESCO nella prima metà del 2017**;
- ritiene che sia opportuno **includere nella PESCO**:
 - il sistema dei **gruppi tattici dell'UE (EU-Battlegroups)**;
 - all'istituzione di un **quartier generale civile-militare permanente, con una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)** e una **capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC)**;
 - le **strutture multinazionali europee**, quali il comando di trasporto aereo europeo, Eurocorps e l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR), nonché tutte le forme bilaterali e multilaterali di cooperazione militare.
- ritiene che una **"Forza integrata europea"** debba essere **istituita come forza multinazionale**, come indicato all'articolo 1 del protocollo (n. 10) sulla PESCO, e debba essere messa a disposizione dell'Unione per l'attuazione della PSDC;
- considera essenziale **aumentare la spesa per la difesa nazionale portandola al 2% del PIL dell'UE, impiegando le risorse supplementari** per programmi di cooperazione strategica. Una parte sostanziale di tale spesa dovrebbe essere stanziata per la **ricerca e lo sviluppo**, concentrandosi sulle **nuove tecnologie a duplice uso**;

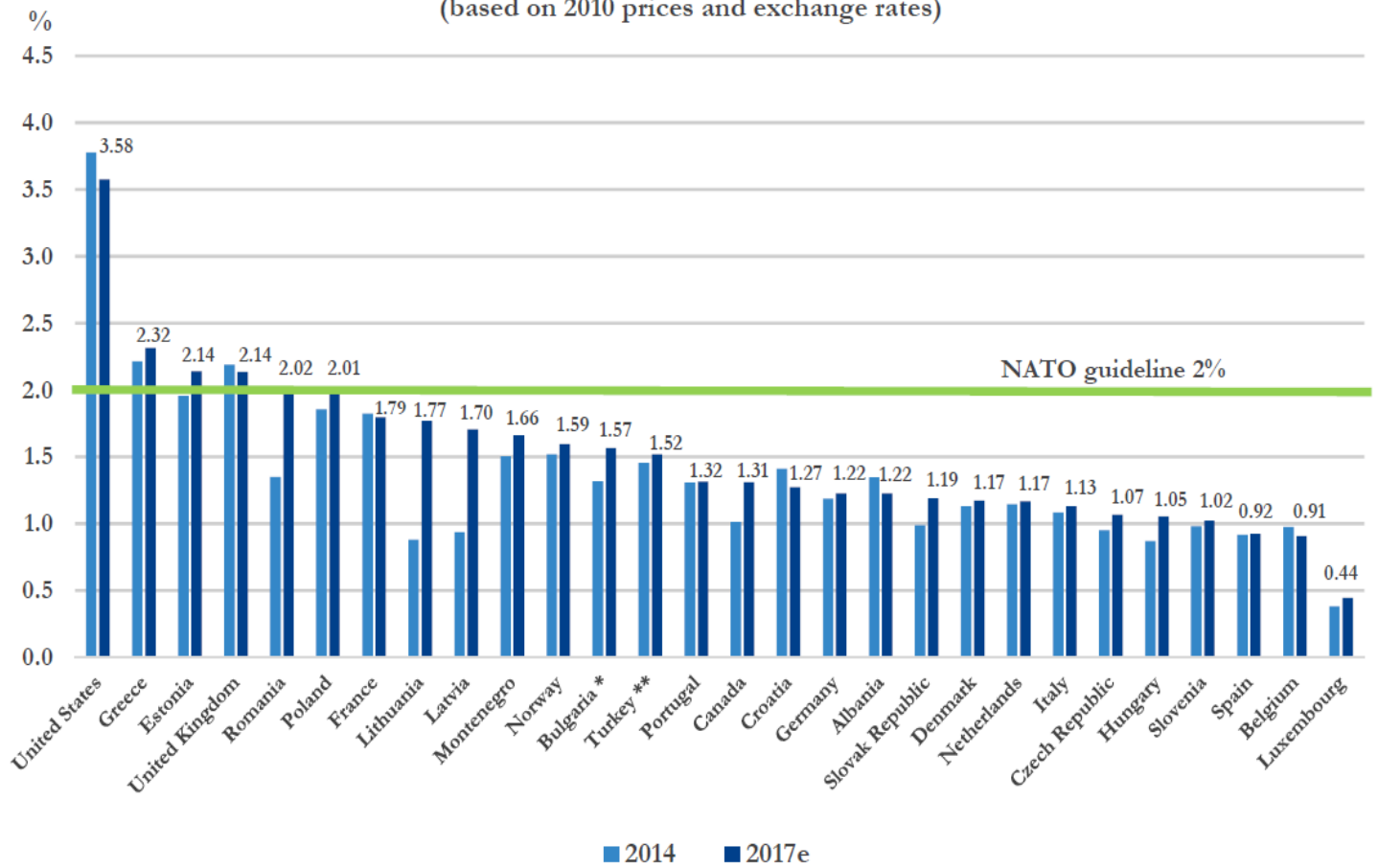
- propone di **istituire un Consiglio dei ministri della Difesa** sotto la presidenza dell'Alta Rappresentante;
- sostiene la **proposta di una revisione annuale coordinata sulla difesa**, nell'ambito della quale gli Stati membri coordinino le loro spese per la difesa e i loro piani in termini di capacità tramite un **processo aperto che coinvolga sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali**;
- ritiene necessario il **finanziamento delle spese amministrative e operative dell'AED e della PESCO a titolo del bilancio dell'Unione europea**;
- sottolinea che il **Parlamento europeo** dovrebbe svolgere un ruolo di primo piano nel **controllo della PSDC** e la **conferenza interparlamentare sulla PESC e sulla PSDC** debba fungere anche da piattaforma per la consultazione interparlamentare e il controllo della PSDC;
- invita a **potenziare il ruolo dell'AED** nel sostenere lo sviluppo della PSDC e ad avviare una **riflessione sul futuro ruolo e i futuri compiti dell'Agenzia**;
- ritiene che il **comitato direttivo dell'AED** debba divenire un vero e proprio **comitato permanente dei rappresentanti dell'Unione per la difesa**. Per contro, il mandato del **Comitato politico e di sicurezza** dovrebbe essere interpretato in maniera restrittiva, con riferimento unicamente alla situazione e alle missioni al di fuori dell'Unione, nonché ad alcuni aspetti dell'attuazione della clausola di solidarietà;
- esorta a **trasformare la sottocommissione per la sicurezza e la difesa del PE in una commissione parlamentare a pieno titolo**;
- chiede una **riforma immediata del meccanismo Athena** al fine di ampliare le sue potenzialità di condivisione dei costi e di finanziamento comune. Il meccanismo Athena riformato debba essere utilizzato anche per finanziare le spese delle operazioni della "Forza integrata europea" (una volta istituita all'interno della PESCO), ivi compresi i gruppi tattici dell'UE (*Eu-Battlegroups*);

- sottolinea la necessità di **discussioni approfondite sul futuro rapporto tra l'Unione europea e il Regno Unito** in materia di PSDC, in particolare nel settore delle **capacità militari**;
- sottolinea che l'UE deve intensificare gli sforzi per rafforzare la **governance globale** e invita gli Stati membri a promuovere la **riforma delle Nazioni Unite** al fine di migliorarne i processi di legittimità, trasparenza e responsabilità, **riformando il Consiglio di sicurezza**, con particolare riferimento alla **composizione e alle procedure di voto**;
- invita i membri di una **futura Convenzione europea a includere in un futuro trattato dell'Unione** disposizioni volte a:
 - **istituire le Forze armate europee**, in grado di dispiegare forze di combattimento per conflitti ad alta intensità e forze di stabilizzazione atte a garantire il rispetto dei cessate il fuoco o degli accordi di pace, nonché a svolgere compiti di evacuazione o servizi medici, tra cui ospedali mobili da campo, come pure compiti di logistica militare e di ingegneria militare;
 - definire **orientamenti** precisi e vincolanti per l'attivazione e l'attuazione della **clausola di aiuto e assistenza reciproci**;
 - garantire **strutture di cooperazione per la condivisione delle informazioni a livello europeo fra le agenzie nazionali di intelligence**;
 - prendere in considerazione la valutazione, sotto il profilo finanziario e della politica di bilancio, della spesa sostenuta dagli Stati membri per la difesa in un **futuro "semestre europeo" per la difesa**, che dovrebbe prendere in considerazione l'entità delle spese di ognuno degli Stati membri in questo ambito e prevedere, **nel lungo periodo**, la possibilità di **un bilancio comune per la difesa**.

Spesa per la difesa in % del PIL (Fonte NATO)

Graph 3 : Defence expenditure as a share of GDP (%)

(based on 2010 prices and exchange rates)



SESSIONE VI - ASPETTI PRATICI DEL MONDO IBRIDO, INCLUSO LA CYBER SFERA E LA COMUNICAZIONE STRATEGICA

La strategia dell'UE per la cibersicurezza

Nel **febbraio 2013** la Commissione europea e l'Alta Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato la comunicazione congiunta “**Strategia dell'UE per la cibersicurezza**” ([JOIN\(2013\)1](#)), volta a definire l'azione dell'UE per prevenire e rispondere a perturbazioni e attacchi informatici.

Strategia UE
per la
cibersicurezza

La strategia è articolata in **cinque priorità**:

- conseguire la **resilienza informatica**;
- ridurre drasticamente la **criminalità informatica**;
- sviluppare la **politica di difesa e le capacità informatiche** connesse alla politica di **sicurezza e di difesa comune**;
- sviluppare le **risorse industriali e tecnologiche** per la sicurezza informatica;
- istituire una coerente **politica internazionale del ciberspazio** per l'Unione europea e sostenere i valori fondamentali dell'UE.

La **Commissione europea** si è impegnata a **riesaminare la strategia dell'UE per la cibersicurezza del 2013, adattandola al mutato contesto globale, entro settembre 2017.**

Nel **luglio 2016** la **Commissione europea** ha presentato un piano d'azione per un nuovo **partenariato pubblico-privato sulla cibersicurezza**, con un **investimento** da parte dell'Unione europea, nel quadro del programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020, di **450 milioni di euro**, che secondo le stime della Commissione europea dovrebbe generare investimenti per 1,8 miliardi di euro entro il 2020. Si tratta di un'iniziativa volta a promuovere la cooperazione fin dalle prime fasi della ricerca e dell'innovazione e a sviluppare soluzioni di cybersicurezza per settori quali **l'energia, la sanità, i trasporti e la finanza**.

Partenariato
pubblico privato
sulla
cibersicurezza

Al partenariato parteciperanno anche rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali, regionali e locali, centri di ricerca e università.

Le iniziative dell'UE di contrasto alle minacce ibride

Minacce
ibride

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

Quadro
congiunto di
contrasto
alle minacce
ibride

Il **6 aprile 2016** la Commissione europea e l'Alta Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato una comunicazione congiunta intitolata - **Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride- La risposta dell'Unione europea** ([Join\(2016\)18](#)) recante **22 azioni**⁸ in **quattro aree**:

⁸ Azione 1 Gli Stati membri sono invitati a procedere a uno studio sui rischi ibridi per individuare le vulnerabilità principali delle strutture e reti nazionali e paneuropee; Azione 2 Creazione di una cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride; Azione 3 Aggiornamento e coordinamento delle capacità per la formulazione di comunicazioni strategiche proattive; Azione 4 Istituzione di un centro di eccellenza per la "lotta contro le minacce ibride"; Azione 5 Individuazione di strumenti comuni, compresi indicatori, per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche a fronte delle minacce ibride; Azione 6 Diversificare le fonti di energia e promuovere norme di sicurezza e protezione per le infrastrutture nucleari; Azione 7 Monitoraggio delle minacce emergenti nel settore dei trasporti; Azione 8 Incrementare la resilienza delle infrastrutture spaziali contro le minacce ibride; Azione 9 Definizione di progetti relativi alle possibilità di adattamento delle capacità di difesa specificamente contro le minacce ibride verso uno o più Stati membri; Azione 10 Aumentare la conoscenza delle minacce ibride e la resilienza nell'ambito degli esistenti meccanismi di preparazione e coordinamento, in particolare del comitato per la sicurezza sanitaria; Azione 11 Costituire e utilizzare appieno una rete fra i 28 CSIRT nazionali (Computer Security and Incident Response Team) e la CERT-UE (squadra di pronto intervento informatico dell'UE); Azione 12 Lavorare con l'industria nel contesto di un partenariato pubblico-privato sulla cibersicurezza, per sviluppare tecnologie volte a proteggere maggiormente gli utenti e le infrastrutture dagli aspetti informatici delle minacce ibride; Azione 13 Definizione di orientamenti destinati ai detentori di risorse della rete intelligente per migliorare la cibersicurezza dei loro impianti; Azione 14 Promuovere piattaforme e reti di scambio di informazioni sulle minacce; Azione 15 Promuovere la lotta alle minacce ibride relative agli attacchi informatici nel settore dei trasporti; Azione 16 La Commissione sfrutterà l'attuazione del piano d'azione contro il finanziamento del terrorismo anche per contribuire alla lotta contro le minacce ibride; Azione 17 Rafforzare le procedure di eliminazione dei contenuti illegali da Internet; Azione 18 Avviare uno studio sui rischi ibridi nelle regioni del vicinato. L'Alta Rappresentante, la Commissione e gli Stati membri si avvarranno degli strumenti a loro disposizione per rafforzare le capacità dei partner e aumentare la loro resilienza alle minacce ibride. Potrebbero essere realizzate missioni PSDC, autonome o come complemento agli strumenti dell'UE, per aiutare i partner a consolidare le loro capacità; Azione 19 Definizione di un protocollo operativo comune e esercizi regolari per migliorare la capacità decisionale strategica in risposta alle minacce ibride; Azione 20 Esame dell'applicabilità dell'articolo 222 del TFUE (clausola di solidarietà) e dell'articolo 42, paragrafo 7 del TUE (obbligo di prestare aiuto assistenza in caso di aggressione armata ad altro Stato membro

- migliorare la **consapevolezza situazionale**;
- rafforzare la **resilienza** (in particolare per quanto riguarda i trasporti, le comunicazioni, l'energia, i sistemi finanziari, e le infrastrutture di sicurezza regionali);
- rafforzare le **capacità** degli Stati membri e dell'Unione di **prevenire le crisi e reagirvi** in modo coordinato;
- rafforzare la **cooperazione con la NATO** per garantire la complementarietà delle misure.

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

EU Playbook

Il contrasto alle **attività di disinformazione** è considerato dall'Unione europea uno degli aspetti dell'**azione contro le minacce ibride**.

Nella comunicazione relativa al Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride si indica, in particolare, che la **comunicazione strategica dell'UE** dovrebbe:

- **sfruttare appieno gli strumenti dei media sociali** così come i **tradizionali mezzi audiovisivi e online**;
- gli Stati membri dovrebbero inoltre elaborare **meccanismi coordinati di comunicazione strategica per sostenere l'indicazione delle fonti e contrastare la disinformazione** e le minacce ibride.

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

dell'UE), in caso di attacchi ibridi gravi e di vasta portata; [Azione 21](#) L'Alta Rappresentante, coordinerà le capacità di azione militare nella lotta contro le minacce ibride nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune; [Azione 22](#) Rafforzare la cooperazione e il coordinamento con la NATO.

Cellula UE per
l'analisi delle
minacce ibride

Centro europeo
per la lotta
contro le
minacce ibride

La relazione indica, in particolare, la **necessità di non perdere lo slancio** a fronte delle minacce ibride attuali, in costante evoluzione, e che la **responsabilità principale della lotta contro le minacce ibride** attinenti alla sicurezza nazionale e al mantenimento dell'ordine pubblico **spetta agli Stati membri**, che sono invitati a realizzare al più presto studi sui rischi ibridi per individuare le principali vulnerabilità. L'UE continuerà la sua azione volta a rafforzare la resilienza, in particolare sviluppando **indicatori** per migliorare la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche a fronte delle minacce ibride. La relazione ricorda, inoltre, che il **nuovo Fondo europeo per la difesa** potrà **cofinanziare priorità in termini di capacità per rafforzare la resilienza alle minacce ibride**. La relazione ricorda infine che, in attuazione del quadro congiunto, alla fine del 2016 è stata costituita presso il Servizio per l'azione esterna dell'UE la **Cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride** e, nell'aprile 2017, è stato istituito ad **Helsinki il Centro europeo per la lotta contro le minacce ibride**, sulla base di una iniziativa congiunta di **10 stati membri dell'UE** (Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno unito, Estonia e Spagna), al quale partecipano anche **Norvegia e Stati Uniti**. Tale Centro di eccellenza ha come obiettivi principali quelli di incoraggiare il dialogo a livello strategico in tale ambito e di condurre ricerca e analisi e svolgere attività di formazione ed esercitazioni per migliorare le capacità di contrasto alle minacce ibride.

Il piano d'azione sulla comunicazione strategica e la East StratCom Task Force

Il **Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015**, sottolineando l'esigenza di contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia, ha **incaricato l'Alta Rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza di presentare, in collaborazione con le Istituzioni europee e gli Stati membri, un **piano d'azione sulla comunicazione strategica** e di prevedere l'istituzione di una **Task force sulla comunicazione strategica**.

Il **[Piano d'azione sulla comunicazione strategica](#)** è stato presentato nel giugno 2015 e indica **tre principali obiettivi**:

- efficace comunicazione e **promozione delle politiche** dell'UE nei confronti del vicinato orientale;
- **rafforzamento dell'ambiente dei media** nel vicinato orientale e negli Stati membri dell'UE, incluso il supporto alla **libertà dei media** e il rafforzamento dei **media indipendenti**;
- miglioramento delle **capacità dell'UE di prevedere**, affrontare e rispondere alle attività di disinformazione da parte di attori esterni.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, il piano d'azione identifica le seguenti **aree di azione**:

Piano d'azione
sulla
comunicazione
strategica

- incrementare la **capacità di comunicazione strategica dell'UE**;
- promuovere la cooperazione con i partner per lo **sviluppo di reti per la strategia di comunicazione dell'UE**;
- promuovere **attività di comunicazione su programmi, progetti e attività finanziati** dall'UE nei paesi del vicinato orientale;
- promuovere e sostenere la **libertà dei media e la libertà di espressione**;
- promuovere **iniziative di diplomazia pubblica nel vicinato**;
- sostenere **attività di formazione** per giornalisti e operatori dei media;
- promuovere il **pluralismo nello spazio dei media di lingua russa**;
- sostenere il **ruolo della società civile** nel controllo dei media;
- promuovere la **consapevolezza delle attività di disinformazione** nella sfera pubblica;
- rafforzare la **cooperazione tra regolatori ed autorità di controllo nazionali**.

La *Task Force*, operativa dal settembre 2015, ha il compito di sviluppare **prodotti e campagne di comunicazione** incentrate sulla spiegazione delle politiche dell'UE nella regione del **partenariato orientale**. Si tratta in particolare di: **campagne di comunicazione strategica; comunicazione *ad hoc*** su questioni attuali di politica UE.

Task force sulla comunicazione strategica

La *Task Force* è composta da undici esperti di comunicazione e si basa su **risorse esistenti** messe a disposizione dall'UE e dagli Stati membri. È, inoltre, coadiuvata da un *network* di **400 tra giornalisti, esperti di Russia, docenti ed esponenti di diverse ONG** in 30 Paesi.

Nel 2016 la *Task Force* ha identificato **circa 2.500 notizie totalmente inventate**.

La *Task Force* pubblica settimanalmente la ***Disinformation Review*** e il ***Disinformation Digest***, che offrono una **panoramica sistematica dei casi di disinformazione ed evidenziano le tendenze dei media**.

Task Force for Outreach and Communication in the Arab world (Arab Stratcom Task force)

Arab Stratcom
Task force

Si tratta di un organismo istituito a seguito delle conclusioni del Consiglio dell'UE affari esteri del febbraio 2015 e ha iniziato le sue attività nel successivo mese di aprile.

La *Task Force* è impegnata, tra l'altro, nel sostegno alle iniziative internazionali in materia di **lotta alla radicalizzazione e al terrorismo**, nella costruzione di partenariati regionali con l'UE; nello **sviluppo di contro-narrazioni rispetto alla propaganda terroristica**; nella promozione dei diritti fondamentali coinvolgendo i *social media* e nella facilitazione del dialogo interreligioso e con la società civile. A differenza della *Task Force* per il vicinato orientale (*vedi supra*), questo organismo non ha un *team* dedicato di esperti, ma si basa sulla cooperazione interistituzionale tra Parlamento europeo, il Servizio per l'azione esterna europea - SEAE, il personale della Commissione e l'ufficio del Coordinatore antiterrorismo dell'UE.

La cooperazione UE-NATO

Cooperazione con
la NATO

La cooperazione UE-NATO in materia di cibersicurezza e lotta alle minacce ibride rientra tra le azioni previste dalla [dichiarazione congiunta sull'intensificazione della cooperazione pratica](#), sottoscritta a margine del Vertice NATO che si è svolto l'8 e 9 luglio 2016 in Polonia.

In particolare, la dichiarazione, come primo punto, impegna le due parti a **potenziare le capacità di contrastare le minacce ibride**, anche attraverso la **resilienza, collaborando all'analisi, alla prevenzione e all'individuazione precoce**, attraverso una tempestiva **condivisione delle informazioni**, la **collaborazione nella comunicazione strategica** e nella **risposta alle minacce ibride ed un maggior coordinamento nei rispettivi protocolli operativi e decisionali**.

Sulla base della dichiarazione sono poi state identificate **42 iniziative di cooperazione**, tra le quali, in particolare, le seguenti **iniziative** per rafforzare il coordinamento UE- NATO in materia di contrasto alle **minacce ibride** e alla comunicazione strategica:

- incoraggiare la **partecipazione dell'UE e della NATO**, nonché degli Stati membri dell'UE e degli alleati NATO, ai lavori del **centro europeo di contrasto delle minacce ibride che è stato istituito nel 2017 ad Helsinki** (*v. supra*);

- definire misure concrete per rafforzare la **condivisione di informazioni** di urgenza critica tra la **cellula dell'UE per l'analisi delle minacce** ibride e la pertinente controparte della NATO;
- intensificare **cooperazione in materia di comunicazione strategica tra le strutture dell'UE e quelle della NATO**, svolgendo un'analisi condivisa delle tendenze di disinformazione, anche attraverso i media sociali, nei riguardi dell'UE e della NATO;
- rafforzare gli sforzi sinergici per quanto riguarda il **sostegno alle capacità di comunicazione strategica dei paesi partner**, anche attraverso formazioni coordinate o congiunte e la condivisione di piattaforme;
- incoraggiare la **cooperazione tra il Centro di eccellenza delle comunicazioni strategiche della NATO e la divisione StratCom del SEAE** (in particolar modo le task force Est e Sud), inclusi ulteriori corsi di formazione/seminari congiunti.

Una [prima relazione](#) sullo **stato di attuazione** delle 42 iniziative previste dalla Dichiarazione congiunta è stata **presentata il 14 giugno 2017**. Nella relazione si sottolinea l'importanza strategica della cooperazione UE- NATO in materia di contrasto alle minacce ibride. Si ricorda, inoltre, che in ambito NATO sono già presenti due centri di ricerca di contrasto alla minacce ibride, il [NATO Strategic Communications Centre of Excellence](#) in Lettonia e il [NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence](#) in Estonia.

Per maggiori informazioni sulla cooperazione tra UE e NATO in materia di contrasto alle minacce ibride si rinvia allo studio del Parlamento europeo “[Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation](#)” del marzo 2017.

Documenti

Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 7–9 September 2017, Tallinn

Background information

Invigorating the unity of the west and transatlantic relations

The Western world is united by the values of democracy, human rights, and economic and political freedom. However, this unity has been put to test by violations of international law and changes in the international security environment. The rise of populism and its inability to solve problems was emphasized by the President of the Commission, Jean-Claude Juncker in his annual "[State of the Union](#)" speech in September 2016.

Developments within the EU

The result of the United Kingdom European Union membership referendum of 23 June 2016 to leave the European Union shook the European unity. On 29 March 2017 the UK formally triggered Article 50 to begin the process of leaving the EU. [On 22 June 2017, the European Council](#) reviewed the latest developments in negotiations with the United Kingdom and endorsed the procedure for the relocation of EU agencies currently located in the UK. Thereafter, political events in the UK and elections in other EU countries were closely observed. The outcome of the elections in the Netherlands and the election of Emmanuel Macron as the President of France has been perceived as a positive development for European unity and the results of the German federal election in September 2017 will also have an impact on future developments in the EU.

Transatlantic relations: NATO

The relationship between the European Union, US and Canada is based on shared values and common interests in the area of foreign and security policy. Strengthening transatlantic relations is important across all policy areas, including in trade, security and the fight against terrorism. Moreover, Europe has a close transatlantic partnership in the form of NATO. [The Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy](#) states that "The EU will deepen its partnership with NATO through coordinated defence capability development, parallel and synchronised exercises, and mutually reinforcing actions to build the capacities of our partners, counter hybrid and cyber threats, and promote maritime security." Cooperation between NATO and the EU is based on a [joint declaration](#) by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg of July 2016. [42 measures to advance NATO-EU cooperation](#) were approved by both [Council of the European Union](#) and NATO foreign ministers in December 2016. The first [progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016](#) was published in June 2017. The EU is committed to strengthening itself as a security community and working towards setting levels of defence spending and investments at the level of member states. The US encourages its European allies to deliver on their commitment to spend at least two per cent of their GDP on national defence.

Transatlantic relations: beyond NATO

EU and US cooperate closely in the field of energy security. US liquefied natural gas (LNG) has entered the European energy market and provides competition to Russian natural gas that has dominated the European market. The EU and US have also worked together to close a nuclear deal with Iran and lift the sanctions. Topics of discussion in transatlantic relations further include the Paris Agreement to combat climate change and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). The European Parliament voted in favour of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) with Canada on 15 February 2017 but it still needs to be ratified by national parliaments.

Relations with Russia

The EU sanctions against Russia were also imposed in coordination with the United States. Russian aggression against Ukraine and annexation of Crimea are a clear violation of the principles of international law and constitute a threat to the world security order. The European Council adopted a nonrecognition policy on the illegal annexation of Crimea and Sevastopol already in [March 2014](#) and it has been implemented since then. New legislation, signed by the US president Donald Trump 2 August 2017, imposes new sanctions against Russia and gives the Congress new powers regarding US sanctions against Russia. Possible sanctions concerning penalising companies that invest in new pipelines are required to be coordinated with US allies. A provision allowing for new sanctions on energy sector has raised concerns within the EU due to the possible impact on EU energy independence.

Points for discussion

1. What are the values that Western unity is based on?
2. How does the changing security situation change European values?
3. What are the factors that affect transatlantic relations the most?

Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 7–9 September 2017, Tallinn

Background information

State of play beyond the EU borders

Europe faces multiple challenges and common threats both from inside and outside of the European Union. Solidarity and cooperation have been instrumental tools in responding to the threats demonstrated through the united actions taken in dealing with current crises that range from migration flows to relations with Russia. The EU employs a variety of policies to extend the sphere of European values of democracy, the rule of law and respect for human rights, and to increase stability in Europe and beyond. European Neighbourhood Policy and EU enlargement policy, also outlined in the [Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy](#) under the priorities of external action, are two such policies.

Enlargement policy

The Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy states that "Within the scope of the current enlargement policy, the challenges of migration, energy security, terrorism and organised crime are shared between the EU, the Western Balkans and Turkey. They can only be addressed together." EU enlargement policy is guided by the renewed consensus agreed on at the [European Council meeting in December 2006](#). Most recently, the General Affairs Council discussed the enlargement process on 13 December 2016, but no consensus was reached for adopting conclusions. The latest [Council conclusions](#) on enlargement policy were adopted in December 2015. The [Rome Declaration](#) in March 2017 stated that the EU doors remain open for those who respect the values of EU. The conclusions reaffirmed the commitment to the enlargement process and emphasised its importance in guaranteeing peace, democracy, prosperity, security and stability in Europe. Currently, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania are candidate countries and membership negotiations have started with Montenegro, Serbia and Turkey. Bosnia and Herzegovina and Kosovo are potential candidate countries.

European Neighbourhood Policy

The European Neighbourhood Policy aims to strengthen stability and state and societal resilience of the EU's 16 Eastern and Southern Neighbours. It was revised in November 2015 with a focus on: good governance, democracy, the rule of law and human rights; economic development for stabilisation; and security, migration and mobility. Following the revision, the EU has set partnership priorities with Jordan and Lebanon and launched negotiations for a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) between the EU, Morocco and Tunisia. [A Joint Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review](#) was published in May 2017. The latest [Eastern Partnership Summit](#), held in Riga in May 2015, confirmed the high importance of the Eastern Partnership with Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine as a dimension of the European Neighbourhood Policy. The next Eastern Partnership Summit will take place on 24 November 2017 in Brussels. In June 2017, the visa liberalisation agreement between the EU and Ukraine entered into force and the latest EU-Ukraine Summit took place on 12-13 July 2017 in Kyiv. In March 2017, visa liberalisation for Georgia entered into force.

Relations with Russia

The European Union also demonstrated its unity by imposing several sanctions regimes in 2014 as a response to the illegal annexation of Crimea, to the undermining Ukraine's sovereignty, territorial integrity and independence and to the deliberate destabilisation of Ukraine by Russia. The duration of sanctions is subject to Russia's actions. The sanctions targeting specific sectors of the Russian economy are directly linked to the complete implementation of the Minsk agreements; hence, since the imposition of all these sanctions and most recently on 28 June 2017, [the Council](#) unanimously prolonged economic sanctions until 31 January 2018. The stability of Europe is also affected by the frozen conflicts in Georgia, Transnistria and Nagorno-Karabakh.

Migration and terrorism

As the largest donor, the EU works towards bringing an end to the conflict in Syria. The presence of terrorist groups in Syria is a threat to the whole region and the international community. In view of the recent terrorist attack in the EU and beyond, counter-terrorism is one of the highest security priorities for the EU. [The latest Council conclusions](#) on EU external action on counter-terrorism were adopted on 19 June 2017. The crisis in Syria has increased the migration pressure on Europe, clearly demonstrating that events outside the borders of the European Union affect the stability of the EU. Migration is also a key element of the EU's Global Strategy. The European Union introduced the Migration Partnership Framework in June 2016 which includes both short and long-term actions for managing external migration. The EU also provides targeted assistance to Libya in the field of migration, as well as support through its Common Security and Defence Policy (CSDP) missions and operations.

Points for discussion

1. How to achieve balance between internal and external security?
2. What is next for Eastern Partnership?
3. Will EU borders remain unchanged for the next generation?

Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 7–9 September 2017, Tallinn

Background information

Ways to strengthen European defence

Only jointly may EU become an efficient and strong partner to ensure security and stability in the region. While NATO has been presented as the bedrock of collective defence, the EU could add value if it leads to a militarily more robust and credible Europe. The EU Security and Defence package comprises three pillars: 1) the Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy; 2) the European Defence Action Plan; and 3) the Joint Declaration signed by EU leaders and the Secretary General of NATO and common set of 42 proposals for strengthening cooperation between the EU and NATO.

Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy

In recent years, there have been several new initiatives which are aimed at strengthening European defence capabilities. The [Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy](#) (EUGS) was adopted in June 2016 and has been followed by new initiatives since. The Global Strategy outlines a strategic vision and sets principles for EU foreign and security policy with a focus on protecting the Union and its citizens, responding to external conflicts and crises, and capacity building of partners. The Strategy identifies five priority areas: the security of the Union; state and societal resilience to the East and South of the EU; the development of an integrated approach to conflicts; cooperative regional orders; and global governance for the 21st century. It was followed by the [Implementation Plan on Security and Defence](#) which was welcomed by the Council in November 2016. The implementation plan proposed 13 actions in five fields: setting capability development priorities; deepening cooperation; adjusting structures, tools and (financial) instruments; permanent structured cooperation; and taking forward CSDP Partnerships.

European Defence Fund

In November 2016, the European Commission proposed creating a European Defence Fund under the [European Defence Action Plan](#). The action plan includes the proposal for the European Defence Fund and other actions "to support Member States' more efficient spending in joint defence capabilities, strengthen European citizens' security and foster a competitive and innovative industrial base". The communication calling for the European Defence Fund was welcomed by the recent [22-23 June 2017 European Council](#) and called on Member States to identify suitable capability projects for the European Defence Fund and for the European Defence Industrial Development Programme.

Military cooperation

At the [22-23 June 2017 European Council](#), the Heads of Member States agreed on the "need to launch an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation (PESCO)". Member States were given three months to draw up a common list of criteria and binding commitments. The issue will be discussed in the upcoming meetings of the European Council.

Defence spending

The target of two per cent of GDP to be spent on defence has been a matter of discussion and agreed on by NATO allies in 2014. Allies are expected to move towards the two per cent guideline by 2024. Given that the security environment in the EU and in the world has changed, every country must take more responsibility to protect Europe's security as [concluded by European Council in December 2016](#). The need to commit sufficient additional resources was also stressed.

NATO-EU cooperation

EU leaders and the Secretary General of NATO signed the [Joint Declaration](#) in July 2016. In December 2016, the declaration was followed by [42 concrete proposals](#) to deepen EU-NATO cooperation in seven areas: countering hybrid threats; operational cooperation including maritime issues; cyber security and defence; defence capabilities; defence industry and research; exercises; and defence and security capacity building. The first [Progress Report](#) was published in June 2017 and the next report will be submitted in December 2017.

Points for discussion

1. What would it take for Europe to guarantee its own security?
2. What percentage does security cost?
3. How long will Europe withstand economic sanctions imposed on the basis of common values and for greater security?

Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 7–9 September 2017, Tallinn

Background information

Practical aspects of the hybrid world including the cyber sphere and strategic communication

The modern world is increasingly dependent on digital technologies which make it vulnerable to cyber threats. At the same time, hybrid means are being used to put pressure on sovereign countries. Hybrid threats have been described as *the mixture of coercive and subversive activity, conventional and unconventional methods (i.e. diplomatic, military, economic, technological), which can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific objectives while remaining below the threshold of formally declared warfare.*¹

EU has taken several steps to target hybrid and cyber threats.

EU actions to tackle cyber and hybrid threats

[EU Cybersecurity Strategy](#), published in 2013, sets five priorities for a secure EU cyberspace, one of which is developing cyber defence policy and capabilities related to the CSDP. The EU is working towards a new cyber security strategy.

On 6 April 2016, the Commission published a Joint Communication to the European Parliament and the Council ([Joint Framework on Countering Hybrid Threats](#)). 22 actions were proposed to counter hybrid threats, enhance resilience and improve cooperation between different actors, adding to other existing policies and documents: [European Agenda on Security](#), the then-upcoming [European Union Global Strategy for foreign and security policy](#) and [European Defence Action Plan](#), the EU Cybersecurity Strategy, [the Energy Security Strategy](#), [the European Union Maritime Security Strategy](#). On 19 July 2017, the Commission published a [report on the implementation of the Joint Framework](#) on countering hybrid threats, presenting a substantial progress on the 22 actions proposed. In July 2016, the EU Playbook was adopted outlining practical arrangements for coordination, intelligence collation, analysis, and cooperation with NATO. In 2016, the EU Hybrid Fusion Cell was established within the European External Action Service to provide all-source analysis on hybrid threats.

StratCom Task Forces

In the age of post-truth, alternative facts and a surplus of information, it is of utmost importance to distinguish between accurate information and facts from those made to distract decision makers and the public. This has led to the creation of task forces against disinformation. While East StratCom Task Force is dedicated to Russia's disinformation campaigns, the Arab StratCom Task Force tackles the radicalisation of the Arab world.

¹ JOIN (2016) 18 final

NATO-EU cooperation on cyber and hybrid threats

The [Joint Declaration](#) on NATO-EU cooperation was signed by EU leaders and the Secretary General of NATO in July 2016. It was followed by [42 concrete proposals](#) in December 2016. Both cyber security and countering hybrid threats are among the priorities of the proposals. The first [Progress Report](#) was published in June 2017 with considerable efforts reported (including in the cyber sphere), and further expansion of cooperation will possibly be considered in the next report to be submitted in December.

Other initiatives

Additionally, other initiatives have been taken by Member States and NATO:

Several research centres have been established to counter hybrid and cyber threats. For one, the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats was established in April 2017. It is aimed at raising awareness of hybrid threats and the vulnerabilities of societies which can be exploited in hybrid operations, and at fostering the resilience of societies. Two other research centres, namely the [NATO Strategic Communications Centre of Excellence](#) in Latvia and the [NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence](#) in Estonia, target similar threats regarding cyber-sphere, hybrid treats and strategic communication.

NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence led the process of drafting and publishing [Tallinn Manual 2.0](#) (an updated version of Tallinn Manual published in 2013) in 2017 that analyses the applicability of international law to cyber operations.

Points for discussion

1. How to build resilience against cyber attacks in a world of fast changing technology?
2. Are hybrid threats anything new?
3. How to develop citizens' sense of responsibility and critical thinking regarding media consumption?