



## Esiti del Consiglio affari esteri del 27 gennaio 2025

Il Consiglio affari esteri, presieduto dall'Alta rappresentante Kaja Kallas, ha discusso i seguenti temi:

- **Aggressione russa all'Ucraina;**
- **Relazioni UE-USA;**
- **Situazione in Medio Oriente;**
- **Sviluppi della situazione in Moldova, Georgia e Repubblica democratica del Congo.**

A margine della seduta del Consiglio, si sono tenute discussioni informali sulle recenti elezioni in **Bielorussia** e sulle **minacce ibride**.

### Aggressione russa all'Ucraina

*Il Consiglio Affari esteri ha proceduto a uno **scambio di opinioni** sull'aggressione russa contro l'Ucraina, concentrandosi sui vari filoni di lavoro in corso, in particolare il proseguimento **dell'assistenza militare all'Ucraina** e le **misure per isolare la Russia**. Con un intervento in videoconferenza, il Ministro degli esteri dell'Ucraina, Andrii Sybiha, ha aggiornato i suoi omologhi sugli ultimi sviluppi sul terreno e sulle necessità più urgenti dell'Ucraina. Del tema, nell'ambito di una più ampia riflessione **sulla difesa comune europea** si è parlato anche nel **vertice informale convocato** dal Presidente del Consiglio europeo, Costa, per il **3 febbraio**.*

### Sostegno finanziario e umanitario all'Ucraina

Il sostegno finanziario complessivo erogato all'Ucraina dall'UE e dagli Stati membri dall'inizio della guerra ammonta oggi a circa **134 miliardi di euro**, di cui circa 67.3 miliardi di euro per sostenere la resilienza economica, sociale e finanziaria complessiva dell'Ucraina, 45,5 miliardi per assistenza militare e circa 17 miliardi per sostenere i profughi ucraini e le comunità ospitanti nei Paesi UE.

Nel mese di **ottobre 2024 l'UE ha adottato un nuovo pacchetto di assistenza finanziaria**, comprendente un prestito da circa 18 miliardi di euro e un meccanismo di cooperazione che aiuterà l'Ucraina a rimborsare i prestiti erogati dall'UE e dai partner del G7 (**fino a 45 miliardi di euro**). Il meccanismo di cooperazione è finanziato dalle entrate straordinarie derivanti dal **congelamento degli assetti pubblici russi** (*su cui si veda infra*). La prima rata dell'assistenza macrofinanziaria, pari a **3 miliardi di euro**, è stata erogata all'Ucraina nel gennaio 2025.

Lo scorso 13 gennaio la Commissione ha approvato un **nuovo pacchetto di aiuti umanitari per 148 milioni di euro**, di cui **140 milioni per progetti in Ucraina**, legati all'assistenza di emergenza, compresi cibo, alloggio, acqua pulita, assistenza sanitaria e protezione invernale. La priorità è il sostegno alle popolazioni vulnerabili nelle regioni orientale e meridionale. **8 milioni di euro sono invece destinati a progetti umanitari in Moldova**, per il sostegno dei rifugiati ucraini e delle comunità ospitanti, con priorità all'assistenza in denaro, all'accesso a servizi

essenziali come sanità e istruzione e al sostegno psicosociale. Il totale degli aiuti umanitari stanziati dalla Commissione è così arrivato a **oltre 1,1 miliardi di euro**.

### **Sostegno militare**

Il Consiglio ha finora stanziato, attraverso pacchetti successivi di decisioni, **5,6 miliardi di euro** per la fornitura all'Ucraina di attrezzatura militare, nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace**. **Se ad esso si sommano i 39,4 miliardi in contributi bilaterali dagli Stati membri, la Commissione ritiene che il contributo complessivo ammonti a un totale di 45,5 miliardi** (da cui dovrebbero però essere scomputati i rimborsi agli Stati membri). Le esigenze prioritarie ucraine restano il **munizionamento di grosso calibro e le capacità di difesa aerea**.

Lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility – EPF*) è un **fondo fuori dal bilancio UE** (*perché ai sensi dei Trattati le spese nel settore militare non possono essere finanziate dal bilancio dell'UE*), istituito nel marzo del 2021, con lo scopo di sostenere una serie di azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore della difesa. **L'EPF è alimentato mediante contributi degli Stati membri** determinati secondo il criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo (**l'Italia contribuisce per circa il 12,8%**). La dotazione complessiva dell'EPF (inizialmente di 5,7 miliardi di euro, è stata man mano aumentata fino alla somma di **circa 17 miliardi di euro** (fino al 2027). Il Consiglio affari esteri del 18 marzo 2024 ha deciso di istituire, all'interno di EPF, un fondo di assistenza riservato all'Ucraina (*Ukraine Assistance Fund*), con una dotazione di 5 miliardi. Nonostante questa disponibilità di fondi, **nuovi pacchetti di aiuti a favore dell'Ucraina sono da diversi mesi bloccati dal veto dell'Ungheria**.

L'UE ha inoltre avviato una **missione di assistenza militare** a sostegno delle forze armate ucraine (**EUMAM Ucraina**), che ad oggi **ha formato oltre 70.000 soldati**. La missione, inizialmente della durata di due anni, è stata prorogata fino al 15 novembre 2026, con una dotazione di bilancio di circa 409 milioni di euro. Sono in corso negoziati per la modifica del suo mandato, per venire incontro a specifiche esigenze ucraine in termini di addestramento (su cui si manifesta l'abituale contrarietà ungherese).

### **Le sanzioni nei confronti della Russia**

***Dopo aver tenuto in sospeso l'Unione europea per oltre un mese, a quattro giorni dalla loro scadenza, il premier ungherese Orban ha acconsentito al rinnovo delle sanzioni contro la Russia, che sono state così confermato per altri sei mesi (fino al 31 luglio). Se l'Ungheria avesse mantenuto il veto, le sanzioni sarebbero scadute il 1° febbraio. La Russia, tra l'altro, avrebbe potuto rimpatriare gli oltre 200 miliardi di euro della Banca centrale russa, congelati dall'UE e posti a garanzie del nuovo pacchetto di assistenza macrofinanziaria per 50 miliardi all'Ucraina (cui partecipano anche altri Paesi G7, tra cui gli USA). La contropartita è stata una dichiarazione con cui la Commissione si impegna a proseguire le discussioni con l'Ucraina sulle forniture energetiche all'Europa (senza però mettere in discussione la decisione di Kyiv, operativa dallo scorso 31 dicembre, di interrompere il transito attraverso il suo territorio del gas russo, decisione contro cui lo stesso Orban si era più volte pubblicamente scagliato). Secondo alcuni osservatori, sulla decisione di Orban avrebbe pesato la posizione del nuovo Presidente Trump, favorevole a un rafforzamento delle sanzioni contro Mosca. Il Consiglio ha anche avviato la discussione nel merito del nuovo pacchetto di sanzioni (il XVI°), che il Consiglio ha in progetto di adottare in coincidenza del terzo anniversario dell'avvio dell'aggressione russa (il prossimo 24 febbraio), e su cui pende, come sempre, la minaccia del veto ungherese.***

Si ricorda che, lo **scorso 16 dicembre**, il Consiglio UE ha approvato il **15° pacchetto di sanzioni**, mirato in particolare **ad affrontare l'elusione delle sanzioni dell'UE** e a **indebolire la c.d. "flotta fantasma" russa**. Le nuove misure restrittive individuali riguardano **54 persone fisiche**, tra cui alti dirigenti di aziende leader nel settore energetico, persone responsabili di

deportazione di bambini, di propaganda, nonché due alti funzionari della **Corea del Nord**. Tra le **30 entità oggetto delle nuove sanzioni** ci sono compagnie di difesa russe, le **compagnie di navigazione** responsabili del trasporto di petrolio greggio e prodotti petroliferi via mare, un impianto chimico, una compagnia aerea civile russa e un fornitore di supporto logistico all'esercito russo. **Arrivano a 79 le imbarcazioni della "flotta fantasma"** russa, coinvolte nel trasporto di petrolio (aggirando le sanzioni), nella consegna di armi e nel furto di grano, che non potranno più attraccare nei porti europei e saranno sottoposte a un divieto di fornitura di servizi. Sono state inoltre aggiunte 32 nuove entità all'elenco di coloro che sostengono il complesso militare e industriale della Russia e che vengono assoggettati a restrizioni più severe all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso (in primo luogo i droni) alcune delle quali in **Paesi terzi (Cina, India, Iran, Serbia ed Emirati Arabi Uniti)**. Per tutelare le imprese europee dalle controversie con controparti russe, il Consiglio ha inoltre deciso di **vietare il riconoscimento o l'esecuzione nell'UE delle sentenze emesse dai tribunali russi** che hanno finora impedito di avviare o proseguire un procedimento in una giurisdizione diversa dalla Russia, e hanno spesso comportato sanzioni finanziarie sproporzionate per le aziende europee. Il Consiglio ha introdotto anche una deroga per lo **svincolo dei saldi di cassa** detenuti dai depositari centrali di titoli dell'UE e ha **prorogato i termini applicabili ad alcune deroghe necessarie per i disinvestimenti dalla Russia**.

### **Il processo di adesione dell'Ucraina all'UE**

Si ricorda che il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 ha deciso di avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina, alla quale era stato concesso lo **status di Paese candidato nel giugno 2022**. Il 25 giugno 2024 - a seguito del parere favorevole della Commissione europea e dell'approvazione del mandato negoziale da parte del Consiglio dell'UE - si è svolta la **prima conferenza intergovernativa** sui negoziati tra l'UE e l'Ucraina in vista dell'adesione. La Commissione europea ha avviato un processo di screening per valutare fino a che punto la legislazione ucraina sia già conforme agli standard dell'UE. Una volta completato tale processo, che normalmente richiede uno o due anni ma che potrebbe in questo caso concludersi molto più velocemente, l'UE dovrà quindi iniziare a stabilire le condizioni per i negoziati su **35 capitoli negoziali**, che coprono l'intera legislazione dell'UE.

### **Relazioni UE-USA**

L'avvio della Presidenza Trump, lo scorso 20 gennaio, solleva molte incognite sulle prospettive delle relazioni transatlantiche, dal punto di vista sia economico-commerciale, che politico che militare. L'Unione europea e gli Stati Uniti hanno **la più significativa relazione economica**, commerciale e di investimenti al mondo. Insieme, rappresentano quasi il 30% del commercio globale di beni e servizi e il 43% del PIL globale. Dal palcoscenico del *World Economic Forum di Davos*, lo scorso 23 gennaio, il Presidente USA ha espresso una forte insoddisfazione per lo stato di questa relazione, considerata troppo sbilanciata a favore del **blocco europeo, accusato di trattare gli USA "in maniera scorretta"**. Anche l'UE potrebbe dunque essere colpita dalla sterzata protezionistica annunciata da Trump. Ad aumentare le tensioni anche le **dichiarazioni del Presidente americano sulla Groenlandia**, di cui pure si è parlato durante il Consiglio.

Usa e UE hanno finora mantenuto una certa **convergenza** nell'ambito della **competizione tecnologica e commerciale con la Cina**, accusata da entrambi di **pratiche scorrette** come i sussidi a settori produttivi emergenti. Il controllo della Cina su materie prime fondamentali per alcuni settori tecnologici, come le **terre rare**, è un ulteriore fattore di rischio per la competitività strategica dei Paesi occidentali. La reazione di Washington e Bruxelles si è svolta su due binari: le tariffe e i controlli sulle esportazioni di beni ad alta tecnologia. **L'UE ha aumentato le tariffe sui veicoli elettrici cinesi dal 10 al 45%**. Le tariffe sono entrate in vigore lo scorso 30 ottobre

dopo un percorso decisionale accidentato, che ha visto **l'opposizione anche della Germania**, che ha solidi e profondi rapporti economici con la Cina. **In risposta, il governo cinese ha aumentato i dazi su alcuni prodotti agroalimentari europei.** Dal canto suo, l'Amministrazione Biden ha colpito le importazioni di beni fondamentali per la transizione ecologica, aumentando significativamente le tariffe su alcuni componenti per la produzione di **pannelli solari**, in modo da proteggere l'industria domestica. Nel giugno del 2021 l'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno lanciato il **Consiglio per il commercio e la tecnologia (TTC)**, come **forum per approfondire il commercio transatlantico e superare i contrasti**, coordinando i rispettivi approcci alle principali questioni commerciali, economiche e tecnologiche globali. Il Consiglio ha dato vita a **10 gruppi di lavoro**, sui temi che vanno dallo sviluppo di standard tecnologici al miglioramento della sicurezza della *supply chain*, dai controlli delle esportazioni allo **screening degli investimenti**. Nel nuovo scenario dei rapporti transatlantici, però, le prospettive di questo organismo appaiono quanto meno incerte.

Una questione di grande tensione tra le due sponde dell'Atlantico – come era stata anche durante la I Presidenza Trump – è quella delle **spese militari**. Trump è notoriamente scettico delle alleanze di lungo periodo e ha più volte ribadito di ritenere che i Paesi europei siano dei "free riders", battitori liberi che si avvantaggiano dello scudo americano per evitare maggiori spese militari. Già prima dell'insediamento della nuova amministrazione, dall'entourage di Trump è emersa la richiesta che gli alleati europei della NATO aumentino notevolmente le proprie spese militari, arrivando addirittura al 5% del PIL (livello che però non è raggiunto neanche dagli USA), che sarebbe ben tre punti sopra l'attuale soglia del 2% – peraltro centrata solo da 23 Paesi alleati su 32 a fine 2024. È possibile che l'Amministrazione Trump si accontenti di meno, soprattutto se gli europei dovessero garantire un **incremento progressivo** nei prossimi anni e un incremento degli **acquisti di armi americane**, che però d'altro lato rappresenterebbe un indebolimento delle prospettive della difesa comune.

## Medioriente

### Siria

*Il Consiglio Affari esteri ha tenuto uno scambio di opinioni sul sostegno alla **Siria** e raggiunto un **primo accordo politico** sulla possibilità di un **graduale allentamento del quadro sanzionatorio dell'UE**, accompagnato dall'incremento di aiuti umanitari, con la finalità di sostenere la ripresa economica del Paese.*

Il Consiglio ha raggiunto un "accordo politico" su una possibile tabella di marcia per una **sospensione temporanea e graduale di alcune sanzioni**, in alcuni **settori strategici** per accelerare la ripresa e la ricostruzione del Paese, quali quello **bancario, dell'energia e dei trasporti**. Secondo le dichiarazioni dell'Alta rappresentante, Kaja Kallas, la revoca dovrebbe essere ancora perfezionata nei suoi aspetti tecnici ed è comunque condizionata all'avvio, da parte siriana, di una **transizione politica** che coinvolga l'intero popolo siriano, al **contrasto del radicalismo islamico** e al **controllo e alla distruzione delle armi chimiche** ereditate da Assad. Verrebbero invece **mantenute le sanzioni** nei confronti di personalità ed entità legate al **regime di Assad** e nei confronti del nuovo *leader de facto* del Paese, **Ahmed al-Sharaa**, e del suo gruppo, **HTS (Hayat Tahrir al-Sham)**, ancora definita "**organizzazione terroristica**" dall'UE e dalle Nazioni Unite. Kallas ha dichiarato l'intenzione dell'UE di mettere in discussione questi segnali di apertura, se la situazione interna del Paese dovesse deteriorarsi.

Si ricorda che nelle **conclusioni** del 19 dicembre 2024, il Consiglio europeo aveva sottolineato, a seguito della caduta del regime criminale di Assad, **l'importanza di un processo politico**

**inclusivo guidato dalla Siria**, in grado di soddisfare le legittime aspirazioni del popolo siriano, in linea con i principi fondamentali della risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'**indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Siria** dovrebbero essere pienamente **rispettate**, in conformità con il diritto internazionale. Il Consiglio europeo aveva altresì sottolineato la necessità di **garantire una governance non settaria e la protezione dei membri delle minoranze religiose ed etniche** e invitato tutte le parti a garantire la **protezione dei civili** e a creare le **condizioni** per una **transizione politica inclusiva e pacifica**.

### **Israele e Gaza**

*Il Consiglio ha **accolto favorevolmente** il recente **cessate il fuoco nella Striscia di Gaza**. Anche l'Alta rappresentante si era **espressa** in tal senso valorizzando gli sforzi negoziali di Stati Uniti, Egitto e Qatar, e chiedendo un **"accesso pieno e senza ostacoli degli aiuti umanitari alla Striscia di Gaza"**, assieme alla fornitura efficace degli aiuti a coloro che ne hanno bisogno, anche "da parte delle **agenzie delle Nazioni Unite** e, in particolare, dell'**UNRWA**" e alla possibilità di un ritorno in sicurezza per gli abitanti di Gaza sfollati. Il Consiglio ha anche deciso di riattivare la **missione EUBAM-RAFAH** (European Union Border Assistance Mission) presso il valico di Rafah, tra Egitto e Palestina, con l'obiettivo di collaborare al cessate il fuoco nella striscia di Gaza, coordinare e facilitare il transito giornaliero di feriti e malati e offrire assistenza e protezione a persone vulnerabili in un contesto di **emergenza umanitaria**.*

Si ricorda che la missione civile **EUBAM RAFAH**, istituita nel **2005** per il **controllo di merci e persone** al valico di **frontiera di Rafah fra la striscia di Gaza e l'Egitto**, era stata **sospesa nel 2007**, in seguito alla presa il controllo da parte di Hamas della città di Rafah e della Striscia di Gaza.

Nella riunione del 19 e 20 dicembre 2024 (si vedano le [conclusioni](#)) il Consiglio europeo ha, tra l'altro:

- accolto con favore il cessate il fuoco del 27 novembre 2024 tra Israele e Libano, esortando le parti ad **attuarlo**;
- espresso profonda **preoccupazione per le possibili conseguenze** della **legislazione adottata da Israele** che impediscono a **UNRWA** di **svolgere il proprio mandato**, ribadendo che tale agenzia fornisce un sostegno fondamentale alla popolazione civile a Gaza e nella regione;
- ribadito il suo appello a un nuovo **cessate il fuoco a Gaza**, alla **liberazione senza condizioni di tutti gli ostaggi**;
- ribadito l'impegno dell'UE a favore del diritto internazionale e di una **pace globale, giusta e duratura basata sulla soluzione dei due Stati**, che vivano fianco a fianco in pace, entro confini sicuri e riconosciuti.

### **Libano e Iran**

*Con riferimento al **Libano**, è stata annunciata la prospettiva di riattivare il **partenariato** con tale Paese con un **Consiglio di associazione UE-Libano** nel 2025. Infine, il Consiglio ha discusso dell'**Iran**, ribadendo che la pratica di detenere cittadini stranieri come arma politica deve cessare.*



## Georgia

*Il Consiglio ha deciso di **sospendere l'accordo con la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti per le delegazioni ufficiali e per i diplomatici georgiani**. La misura non riguarda i cittadini georgiani titolari di passaporti ordinari. La decisione rientra nelle iniziative dell'Unione in reazione ai recenti sviluppi interni a cominciare dall'adozione da parte della Georgia, lo scorso anno, di atti normativi "sulla trasparenza dell'influenza straniera" e sui "valori della famiglia e la protezione dei minori", ritenuti **non coerenti con la tutela dei diritti fondamentali** alla base delle politiche dell'UE e del percorso di adesione all'Unione.*

Si ricorda che l'adozione di tale legislazione e il regresso democratico in corso in Georgia hanno portato **già dal luglio** dello scorso anno **all'arresto di fatto del processo di adesione all'UE** e che **l'assistenza finanziaria dell'UE** è da allora sospesa. Successivamente, il 28 novembre 2024 il **governo georgiano** ha annunciato di **non voler più perseguire l'apertura dei negoziati di adesione all'UE** fino al 2028. Ne sono seguite **manifestazioni pacifiche violentemente represses** dalle autorità georgiane.

Si ricorda che la Georgia aveva ottenuto nel dicembre **2023** lo status di **Paese candidato** all'adesione all'UE.

## Moldova

*Il Consiglio ha tenuto uno scambio di opinioni sulla situazione in **Moldova**, e sull'esigenza di offrire al Paese un costante e concreto sostegno per affrontare le conseguenze del mancato rinnovo dell'accordo energetico tra Russia e Ucraina.*

Nella stessa giornata del 27 gennaio, la Commissione europea ha **proposto** un pacchetto di assistenza di emergenza da **30 milioni di euro** per sostenere la Moldova nell'affrontare la grave crisi energetica in atto, **finanziando l'acquisto e il trasporto di gas naturale** nella regione contesa della **Transnistria**, e aiutare a ripristinare elettricità e riscaldamento per gli oltre 350.000 abitanti della regione fino al 10 febbraio 2025. La crisi deriva dal rifiuto del 1° gennaio 2025 della società russa Gazprom di fornire gas alla Transnistria, che ora deve fare affidamento sulle **riserve, insufficienti, di carbone e gas**.

Si ricorda altresì che la Moldova ha ottenuto lo status di **Paese candidato** all'adesione all'UE nel **giugno 2022**. I **negoziati di adesione** sono stati formalmente avviati nel **giugno 2024**.

Il 10 ottobre 2024 la Commissione europea ha presentato una **proposta** di regolamento per un **Piano di crescita per la Moldova** di **1,8 miliardi di euro**, per **l'assistenza macrofinanziaria al Paese**, per migliorare l'**accesso al mercato unico dell'Unione europea** e per **accelerare le riforme** socio-economiche e fondamentali.

## Repubblica democratica del Congo

*Il Consiglio ha tenuto uno scambio di vedute sugli sviluppi interni alla Repubblica Democratica del Congo.*

Nei giorni scorsi l'Alta rappresentante ha reso una **dichiarazione** in cui ha espresso preoccupazione per l'inasprirsi del **conflitto** nella **regione orientale della Repubblica democratica del Congo**, condannando la nuova offensiva dei ribelli del **Movimento 23 marzo**,

sostenuti dalle forze armate del **Ruanda** e chiedendo la **ripresa dei negoziati** per giungere a una soluzione pacifica e politica esortando tutte le parti a rispettare gli impegni assunti.

Il 28 gennaio, il giorno successivo al Consiglio Affari esteri, la Commissione europea ha annunciato la presentazione di una misura di **sostegno umanitario** per la **Repubblica Democratica del Congo**, con un importo iniziale di **60 milioni di euro** per il 2025. Ha inoltre dichiarato di essere pronta, alla luce degli ultimi sviluppi nell'est del Paese, a potenziare l'assistenza di emergenza, in particolare per le popolazioni sfollate a Goma e dintorni. Con questo nuovo finanziamento l'assistenza umanitaria totale dell'UE alla Repubblica democratica del Congo supera la cifra di **272 milioni di euro dall'inizio del 2023**.

## **Bielorussia**

*A margine del Consiglio, si è svolto un incontro informale sugli sviluppi interni e sulle recenti elezioni in Bielorussia.*

Si ricorda che l'UE non ha riconosciuto come regolari le **elezioni presidenziali in Bielorussia**. Un **comunicato** congiunto dell'**Alta rappresentante Kaja Kallas** e della **Commissaria per l'allargamento Marta Kos**, già il 26 gennaio, giorno del voto, alla vigilia della riunione del Consiglio, ha definito **privo di legittimità democratica** il procedimento elettorale che ha confermato Aleksandr Lukashenko Presidente con l'86,8% dei voti.

Tra il 2020 e il 2024 l'UE ha ribadito in varie occasioni la sua profonda preoccupazione per le violazioni dei diritti umani in Bielorussia ed espresso sostegno al diritto democratico del popolo bielorusso di eleggere il proprio Presidente attraverso elezioni libere e regolari, senza interferenze esterne. Tale orientamento è stato ribadito nelle **conclusioni** del Consiglio del 19 febbraio 2024, nelle quali l'UE ha confermato il suo sostegno a favore di una **Bielorussia libera, democratica, sovrana e indipendente** e ha ribadito la condanna del regime bielorusso per il sostegno costantemente offerto alla Russia nell'**aggressione dell'Ucraina**.

## **Minacce ibride**

*A margine del Consiglio è stato svolto un confronto sulla possibile elaborazione di una **strategia europea per il contrasto delle minacce ibride**, alla luce del salto di qualità negli incidenti che di recente hanno colpito l'UE e gli Stati membri, tra cui **sabotaggi, attacchi informatici, interferenze elettorali e danni a infrastrutture critiche come i cavi sottomarini nel Mar Baltico**.*

Nelle **minacce ibride** rientrano tutte le situazioni in cui attori, statali o non statali, utilizzano in modo coordinato una combinazione di **misure** (diplomatiche, militari, economiche, tecnologiche) che, pur rimanendo al di sotto della soglia della guerra formale, cercano di **sfruttare a proprio vantaggio le vulnerabilità dell'avversario**. Ne sono un esempio l'ostacolo dei processi decisionali democratici mediante massicce **campagne di disinformazione**, i **sabotaggi delle infrastrutture** critiche, gli **attacchi cyber**, la **strumentalizzazione dei migranti** e così via.

Il Consiglio ha discusso il **piano, preparato dal ministero degli esteri tedesco Baerbock**, per rafforzare la risposta dell'Unione europea alle **minacce ibride provenienti dalla Russia**, con l'obiettivo di adottare misure più incisive e coordinate. Il documento evidenzia l'**escalation** delle minacce ibride russe e propone di ampliare il regime di sanzioni contro la "flotta ombra" di Mosca, coinvolta nel commercio illecito di combustibili fossili, e di limitare l'accesso in Europa per i diplomatici della Federazione russa. Per prevenire futuri attacchi, la Germania suggerisce di

**intensificare la collaborazione con aziende private**, condurre **stress test sulle infrastrutture critiche** e adottare una **strategia di comunicazione più trasparente** per attribuire pubblicamente le responsabilità alla Russia, anche attraverso la declassificazione di informazioni di *intelligence*.

*Il Consiglio Affari esteri ha inoltre approvato **misure restrittive nei confronti di tre ufficiali della direzione generale dell'intelligence dello Stato maggiore russo (GRU)**, responsabili di attacchi informatici **contro l'Estonia**. Questo particolare regime orizzontale di sanzioni informatiche si applica ora a 17 individui e 4 entità. Comprende il congelamento dei beni, il divieto di viaggio e il divieto di mettere fondi a disposizione delle persone elencate.*

Lo scorso 6 dicembre, come noto, la **Corte Costituzionale della Romania** ha **annullato il processo per elezione del Presidente**, per "garantire la validità e la legalità" del voto. La decisione è avvenuta **tra il primo e secondo turno delle elezioni**, mentre il voto per il ballottaggio (tra il sovranista Călin Georgescu e la liberale Elena Lasconi) era già iniziato tra i romeni della diaspora. Le motivazioni della decisione si sono basate sull'articolo 246 della Costituzione, che attribuisce alla Corte il diritto di "garantire il rispetto delle procedure per l'elezione del Presidente della Romania". La decisione è arrivata dopo che il Consiglio Supremo di Difesa ha de-secretato i dossier dei servizi segreti relativi al candidato filo russo Georgescu, arrivato in testa al primo turno col 23% dei voti, secondo cui il processo elettorale in Romania era stato invece penetrato da un "attore statale" (cioè la Russia). **Le elezioni presidenziali sono state fissate per il 4 e 18 maggio**.

Posta la **natura transnazionale del fenomeno**, l'UE ha da anni fornito il proprio contributo per favorire le risposte coordinate, nei casi in cui gli Stati si sono trovati ad affrontare minacce comuni, che possono colpire anche reti o infrastrutture transfrontaliere. In particolare, i **principali pilastri della risposta dell'UE** consistono nel:

1. migliorare la **consapevolezza** situazionale, aumentare la **resilienza** in tutti i settori critici;
2. fornire una **risposta e un recupero adeguati** in caso di crisi;
3. **cooperare con Paesi e organizzazioni "like minded"**, a cominciare dalla **NATO**.

La **Bussola strategica**, approvata nel marzo 2022, ha sollecitato lo sviluppo di un **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride (EU hybrid toolbox)**, che riunirà gli strumenti esistenti ed altri innovativi per individuare e rispondere a un'ampia gamma di minacce di questo tipo. Tale pacchetto dovrebbe concentrarsi su: l'identificazione di campagne ibride complesse e sfaccettate e il coordinamento di risposte su misura e intersettoriali ad esse.

Il Consiglio europeo del giugno 2022 ha sottolineato l'importanza di una risposta forte e coordinata in caso di attacchi ibridi a uno Stato membro, richiamando anche il **dovere di assistenza reciproca (art. 42.7 del Trattato sull'Unione europea)** e di **solidarietà (art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)**, che si applicano anche a queste minacce. A tal fine, si invoca la necessità di esercitazioni frequenti, per prevenire, prepararsi e contrastare tali azioni.

In quest'ottica, lo scorso 21 maggio, nell'imminenza delle elezioni europee, il Consiglio ha approvato il **quadro di riferimento per l'istituzione pratica dei gruppi di risposta rapida dell'UE alle minacce ibride**. Tali gruppi dovrebbero fornire **assistenza su misura e mirata a breve termine** agli Stati membri, alle missioni e operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune e ai Paesi *partner* nella lotta alle minacce e alle campagne ibride. Nella stessa occasione, il Consiglio ha anche approvato **Conclusioni sulla resilienza democratica**:



proteggere i processi elettorali dalle ingerenze straniere che espongono una **panoramica dei vari meccanismi a disposizione dell'UE** per contrastare le minacce ibride e le ingerenze. Tra queste, oltre ai gruppi di risposta rapida alle minacce ibride, il pacchetto di strumenti contro le minacce ibride, il pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri (*Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox - FIMI Toolbox*), il regolamento sui servizi digitali, il codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione, il regolamento europeo sulla libertà dei media e varie reti di coordinamento. La Commissione ha anche recentemente pubblicato sul tema il breve manuale Riconoscere e combattere la disinformazione, destinato agli insegnanti.

**Senato: n. 105**  
**Camera: n. 38**  
**4 febbraio 2025**

Senato Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Ufficio ricerche nel settore politica estera e difesa		
Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea del Senato	affeuropei@senato.it - 066706.5785	
Camera Ufficio Rapporti con l'Unione europea	cdrue@camera.it - 066760-2145	europa.camera.it ✕ CD_europa

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 non essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
AT038