



Consiglio europeo - Bruxelles, 16 dicembre 2021

Il Consiglio europeo del 16 dicembre 2021, in base al progetto di conclusioni del 13 dicembre 2021, dovrebbe discutere di:

- I. **COVID-19**, con riferimento all'attuale situazione epidemiologica e alle raccomandazioni riviste del Consiglio sui viaggi all'interno e verso l'UE e sulla validità dei certificati Covid digitali UE;*
- II. **gestione delle crisi e resilienza**, facendo il punto sui lavori per rafforzare la preparazione, la capacità di risposta e la resilienza dell'UE alle crisi future;*
- III. **prezzi dell'energia**, proseguendo il confronto già iniziato a ottobre sulle possibili azioni a tutela di cittadini e imprese;*
- IV. **sicurezza e difesa**, con riferimento ai lavori per la definizione della bussola strategica dell'UE e ai preparativi per una nuova dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO;*
- V. **aspetti esterni della migrazione**, con particolare riferimento all'attuazione delle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021;*
- VI. **relazioni esterne**, con riferimento alla Bielorussia, all'Ucraina, al vicinato meridionale, al vertice UE-Unione Africana del 17 e 18 febbraio 2022 e alla situazione in Etiopia.*

*A margine del Consiglio europeo dovrebbe inoltre riunirsi il **Vertice euro**, in formato inclusivo (anche con gli Stati membri che non fanno parte dell'euro), che dovrebbe discutere della situazione economica ed esaminare i progressi in materia di Unione bancaria e Unione dei mercati dei capitali.*

I. COVID-19

Il Consiglio europeo dovrebbe affrontare il peggioramento della situazione epidemiologica nell'Ue e l'impatto della comparsa di una nuova variante che suscita preoccupazione. Dovrebbe quindi ribadire l'importanza cruciale della vaccinazione nella lotta contro la pandemia, sottolineando che la vaccinazione a tutti e la somministrazione di dosi di richiamo sono fondamentali, così come il superamento dell'esitazione vaccinale, anche contrastando la disinformazione. Dovrebbe inoltre affermare l'opportunità di proseguire l'attuazione della strategia dell'Ue sugli strumenti terapeutici contro il Covid-19.

Per monitorare l'andamento della pandemia il **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie** (Ecdc) pubblica periodicamente [mappe](#) (l'ultimo aggiornamento è del **9 dicembre 2021**) basate sui dati comunicati dagli Stati membri in ottemperanza alla [raccomandazione](#) (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020, come modificata dalla [raccomandazione](#) del Consiglio del 28 gennaio 2021 e dalla [raccomandazione \(UE\) 2021/961](#) del Consiglio del 14 giugno 2021. La raccomandazione prevede una **mappatura delle zone di rischio**: rosso scuro (rischio molto elevato), rosso (rischio elevato), arancione (rischio medio), verde (rischio basso). Come sottolineato da ultimo dalla Commissione europea nella sua comunicazione del **1° dicembre 2021**, "[Affrontare insieme le sfide attuali e future poste dal Covid-19](#)" ([COM\(2021\)764](#)), in autunno si è assistito a una recrudescenza del Covid-19 in molti Stati membri, con un numero di casi in rapido aumento e ospedali e operatori sanitari nuovamente sotto pressione.

La strategia dell'UE per i vaccini

La [Strategia dell'Ue per i vaccini contro la Covid-19](#) è stata presentata dalla Commissione europea il 17 giugno 2020 al fine di accelerare lo sviluppo, la produzione e la diffusione di vaccini efficaci e sicuri. La [vaccinazione contro il Covid-19](#) ha avuto inizio il 27 dicembre 2020 in tutta l'Unione europea. Finora sono stati autorizzati dall'Agenzia europea per i medicinali ([Ema](#)) i vaccini prodotti da [BioNTech/Pfizer](#) il 21 dicembre 2020, [Moderna](#) il 6 gennaio 2021, [AstraZeneca](#) il 29 gennaio 2021 e [Janssen Pharmaceutica NV](#) l'11 marzo 2021. In base a quanto reso noto dalla [Commissione europea](#), alla data del **9 dicembre 2021**, nell'Ue sono state **consegnate 1,003 miliardi di dosi** di vaccino e il **77,4% della popolazione** adulta ha completato il ciclo vaccinale (vd. anche il [Covid-19 Vaccine Tracker](#), a cura dell'Ecdc). Per rispondere alla crescente minaccia delle varianti, nel febbraio 2021 è stato inoltre lanciato il nuovo **Piano europeo di preparazione alla difesa biologica contro le varianti del Covid-19**, denominato "[incubatore Hera](#)" (**Hera Incubator**), che riunisce scienziati, settore industriale e autorità pubbliche al fine di mobilitare tutte le risorse disponibili per individuare le nuove varianti, incentivare lo sviluppo di vaccini adattati e nuovi, accelerarne il processo di approvazione e aumentare la capacità produttiva. Per approfondimenti sulla strategia vaccinale dell'Ue si rimanda al dossier europeo del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati [n. 118](#), "[Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 25 e 26 Marzo 2021](#)".

Per quanto concerne la **disinformazione** sul Covid-19, la Commissione raccomanda di far riferimento alle autorità sanitarie e ai siti *web* dell'Ecdc e dell'Organizzazione mondiale della sanità ([Oms](#)). Il 10 giugno 2020 è stata pubblicata una [comunicazione congiunta](#) della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (comunicazione dal titolo "[Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti](#)"). L'Ue sta inoltre collaborando con le [piattaforme online](#) per incoraggiarle a promuovere le fonti autorevoli, a declassare i contenuti che risultino falsi o fuorvianti e a rimuovere quelli illegali o che potrebbero provocare danni alla salute.

Approccio coordinato alla restrizione dei viaggi

Il Consiglio europeo dovrebbe riaffermare la necessità di proseguire gli sforzi coordinati per far fronte all'evoluzione della situazione sulla base delle migliori evidenze scientifiche disponibili, garantendo nel contempo che qualsiasi restrizione sia basata su criteri oggettivi e non comprometta il funzionamento del mercato unico né ostacoli in modo sproporzionato la libera circolazione fra gli Stati membri e i viaggi verso l'Ue. Dovrebbe quindi chiedere la rapida attuazione delle raccomandazioni rivedute del Consiglio sui viaggi all'interno e verso l'Ue.

Riguardo ai viaggi all'interno dell'Ue, si ricorda che, come già accennato, la [raccomandazione](#) del Consiglio dell'Ue del 13 ottobre 2020 è stata modificata dalla [raccomandazione](#) del Consiglio del 28 gennaio 2021 e, da ultimo, dalla [raccomandazione \(UE\) 2021/961](#) del Consiglio del 14 giugno 2021 (le modifiche tengono conto dell'evoluzione della situazione epidemiologica, delle campagne di vaccinazione in corso e dell'adozione del "**certificato Covid digitale Ue**", in merito al quale si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea [n. 85](#), a cura del Servizio Studi del Senato e il [dossier](#) a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati).

Il **25 novembre 2021** la Commissione ha presentato una [proposta](#) di raccomandazione del Consiglio che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475, per **aggiornare le norme sul coordinamento della libera circolazione** in sicurezza nell'Ue. La Commissione propone di **privilegiare un approccio alle misure sui viaggi "basato sulla persona"** (il titolare di un

certificato Covid-19 digitale dell'Ue valido non dovrebbe, in linea di principio, essere soggetto a ulteriori restrizioni, quali test o quarantena, indipendentemente dal luogo di partenza nell'Ue); indicare un **periodo standard di 9 mesi di validità dei certificati di vaccinazione** relativi al compimento del ciclo di vaccinazione primaria (il periodo di 9 mesi tiene conto degli [orientamenti dell'Ecdc](#) sulla somministrazione di dosi di richiamo dopo 6 mesi e prevede un periodo aggiuntivo di 3 mesi per consentire un adeguamento delle campagne di vaccinazione nazionali e l'accesso dei cittadini alle dosi di richiamo); **aggiornare la mappa con codice cromatico "a semaforo" dell'Ue** (la mappa avrebbe principalmente una funzione informativa, ma servirebbe anche a coordinare le misure relative alle zone con un livello particolarmente basso - "verde" - o particolarmente elevato - "rosso scuro" - di circolazione del virus, rispetto alle quali si applicherebbero norme specifiche, in deroga all'"approccio basato sulla persona"); **semplificare la procedura per il "freno di emergenza"** (la procedura comprenderebbe una notifica degli Stati membri alla Commissione e al Consiglio e una tavola rotonda nell'ambito dei dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi del Consiglio). Al fine di consentire un periodo di tempo sufficiente all'attuazione dell'approccio coordinato, la Commissione propone che questi aggiornamenti si applichino a partire dal 10 gennaio 2022.

Riguardo ai viaggi da Paesi extra Ue, si ricorda che la [raccomandazione \(UE\) 2020/912](#) stabilisce che gli Stati membri revochino gradualmente e in modo coordinato la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'Ue per quanto riguarda le persone residenti nei Paesi terzi elencati nell'allegato I (il 20 maggio 2021 il Consiglio [ha aggiornato](#) l'approccio in materia). Nella [raccomandazione \(UE\) 2021/2150](#), del 2 dicembre 2021, il Consiglio ha aggiornato l'elenco dei Paesi terzi per i quali si dovrebbero revocare le restrizioni dei viaggi dovute al Covid-19. L'elenco comprende: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bahrein, Canada, Cile, Cina (fatta salva la conferma della reciprocità), Colombia, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Kuwait, Nuova Zelanda, Perù, Qatar, Ruanda, Uruguay. Le restrizioni di viaggio dovrebbero essere revocate anche per le due regioni amministrative speciali cinesi di Hong Kong e Macao, e nei confronti di Taiwan. Per approfondimenti sulle raccomandazioni del Consiglio si rimanda da ultimo al dossier europeo [n. 135](#), a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio Ue della Camera dei deputati.

Il 25 novembre 2021 la Commissione ha [proposto](#) di aggiornare la raccomandazione del Consiglio sui viaggi non essenziali verso l'Ue per semplificare il quadro e tenere conto degli ultimi sviluppi. In base alla proposta, a partire **dal 10 gennaio 2022**, gli Stati membri dovrebbero **riaprire sistematicamente le frontiere ai viaggiatori cui sono stati somministrati vaccini i quali abbiano completato l'iter previsto per l'inserimento nell'elenco per l'uso di emergenza dell'Oms** (oltre a mantenere l'apertura per i viaggiatori che hanno ricevuto vaccini approvati a livello dell'Ue). Dovrebbero poter entrare nell'Ue, sempre dal 10 gennaio 2022, anche coloro che sono **guariti dal Covid-19** nei 180 giorni precedenti il viaggio e che sono in possesso di un certificato Covid-19 digitale dell'Ue o di un certificato considerato equivalente a quest'ultimo (l'Ue può decidere di riconoscere automaticamente i certificati rilasciati da altri Paesi, adottando **decisioni di equivalenza**; attualmente vi sono 18 Paesi, e territori, per i quali l'Ue ha adottato una decisione di equivalenza e i cui certificati Covid-19 sono riconosciuti alle stesse condizioni del certificato Covid-19 digitale dell'Ue: Albania, Andorra, Armenia, Città del Vaticano, Isole Fær Øer, Islanda, Israele, Liechtenstein, Macedonia del Nord, Marocco, Monaco, Norvegia, Panama, Regno Unito, San Marino, Svizzera, Turchia, Ucraina).

La proposta prevede: come misura di salvaguardia, che tutti i viaggiatori cui sia stato somministrato un vaccino approvato dall'Oms, ma non dall'Ema, e i viaggiatori guariti dovranno sempre presentare la **prova di un test Pcr con risultato negativo**; un **termine di 9 mesi** per l'accettazione dei certificati di vaccinazione relativi al compimento del ciclo di vaccinazione primaria (termine che tiene conto dei sopra citati orientamenti dell'Ecdc); l'accettazione dei certificati di vaccinazione rilasciati dopo una **dose di richiamo**; che i **minori di età compresa fra 6 e 17 anni** dovrebbero poter entrare nell'Ue con un test Pcr negativo eseguito prima della partenza, anche se non sono vaccinati. Anche in relazione all'aumento della copertura vaccinale in tutto il mondo, la Commissione propone inoltre di **sopprimere**, a partire **dal 1° marzo del 2022**, l'**elenco dei**

Paesi di provenienza dai quali i viaggiatori dovrebbero essere autorizzati a entrare nell'Ue indipendentemente dalla loro situazione vaccinale: gli Stati membri dovrebbero autorizzare **soltanto** l'ingresso dei **viaggiatori vaccinati o guariti e dei viaggiatori essenziali**. **L'elenco di Paesi che si trovano in una situazione epidemiologica sufficientemente buona**, dai quali chiunque può recarsi nell'Ue, dovrebbe quindi essere **soppresso**. In attesa dell'applicazione del nuovo quadro, la Commissione propone di modificare, a partire dal 10 gennaio 2022, alcune delle soglie attuali, relative all'inclusione di nuovi Paesi nel suddetto elenco. In particolare, le modifiche consisterebbero: nell'elevamento della **soglia del tasso cumulativo dei casi di Covid-19 registrati negli ultimi 14 giorni** - ossia il numero totale di nuovi casi di Covid-19 registrati ogni 100.000 abitanti - **da 75 a 100** (la soglia adeguata rimarrebbe notevolmente al di sotto dell'attuale media Ue, che supera i 470 casi); nell'elevamento del **tasso settimanale di test effettuati** - ossia il numero di test per l'infezione da Covid-19 ogni 100.000 abitanti - **da 300 a 600** (la soglia modificata rimarrebbe anch'essa al di sotto dell'attuale media dell'Ue, che si attesta sopra i 5.000 test).

Cooperazione internazionale

Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare che la pandemia sarà superata solo con una cooperazione globale basata sulla fiducia e l'assistenza reciproca e, in tale contesto, elogiare il Botswana e il Sud Africa per la vigilanza e la trasparenza nell'individuare, sequenziare e segnalare così rapidamente Omicron, la variante più recente che desta preoccupazione. Dovrebbe inoltre affermare che l'Ue è determinata a svolgere il suo ruolo per conseguire una copertura vaccinale globale. Pertanto continuerà a esportare e condividere le dosi di vaccino e intensificherà il sostegno ai Paesi che ne hanno più bisogno, in particolare in Africa, sia fornendo sostegno a Covax sia su base bilaterale, in cooperazione con i partner.

Al fine di affrontare le strozzature nella condivisione e nella somministrazione dei vaccini, nonché di rimuovere rapidamente gli ostacoli che impediscono la diffusione globale dei vaccini, il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Commissione a rafforzare ulteriormente il sostegno agli Stati membri e ai Paesi terzi, a dialogare maggiormente con i fabbricanti e a rafforzare il coordinamento con l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), con Covax e con altri partner. Il Consiglio europeo dovrebbe quindi invitare il Consiglio a monitorare attentamente, e in piena trasparenza, il rispetto degli impegni assunti in materia di vaccini, sostenendo che ritornerà eventualmente sulla questione.

Il Consiglio europeo dovrebbe infine accogliere con favore l'accordo raggiunto dall'Assemblea mondiale della sanità il 1° dicembre 2021 volto ad avviare un processo globale per elaborare e negoziare una convenzione, un accordo o un altro strumento internazionale sulla prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie, in vista della sua adozione a norma dell'articolo 19 o di altre disposizioni della Costituzione dell'Oms che l'organismo intergovernativo ritenga opportune.

L'identificazione della **variante Omicron** (B.1.1.529) da parte del Sud Africa - rileva la Commissione nella comunicazione sopra citata - dimostra l'importanza di agire rapidamente e in modo risoluto per ridurre e rallentare la trasmissione del virus e gestire il rischio di ulteriori mutazioni; *"il lavoro del Sud Africa nello svolgimento delle analisi e la condivisione trasparente dei risultati sono stati elementi indispensabili che hanno consentito una risposta rapida a livello mondiale e rappresentano un modello di come dovrebbe funzionare la cooperazione internazionale"*. In una pubblicazione del 26 novembre 2021 ("[Classification of Omicron \(B.1.1.529\): SARS-CoV-2 Variant of Concern](#)"), l'Oms conclude che, per garantire che le varianti del Covid-19 siano identificate e monitorate, è necessario uno sforzo globale. Questo dovrà implicare: una sorveglianza rafforzata e un rapido incremento del lavoro di sequenziamento genomico a livello mondiale; la trasmissione delle sequenze complete del genoma a una banca dati accessibile al pubblico; la comunicazione all'Oms e all'Ecdc di casi iniziali e cluster associati a infezioni da varianti preoccupanti; lo svolgimento di indagini sul

campo e valutazioni di laboratorio per comprendere meglio l'impatto potenziale delle varianti che destano preoccupazione.

Il **programma Covax** è uno dei tre pilastri del progetto concernente la collaborazione **ACT (Access to Covid-19 Tools) - Accelerator**, avviata nell'aprile 2020 dall'Oms assieme ad altri partner, fra cui la Commissione europea, per fronteggiare la pandemia. Nell'ambito di tale collaborazione, il programma Covax è dedicato all'**accesso ai vaccini in tutti i Paesi del mondo**, indipendentemente dal livello di reddito; esso è guidato, oltre che dall'Oms, da Gavi (Alleanza per i vaccini) e dalla Coalizione per l'innovazione in materia di preparazione alle epidemie (Cepi). La Commissione europea ha aderito al programma Covax il 31 agosto 2020 e attraverso **Team Europa** l'ha inizialmente sostenuto con un contributo di 853 milioni di euro, divenendone il soggetto donatore principale. L'ultima previsione di distribuzione, dell'8 settembre 2021, è **disponibile** sul sito dell'Alleanza per i vaccini Gavi. Alla data della stesura del presente dossier europeo, la Commissione rende noto che Team Europa (Commissione, Stati membri e istituzioni finanziarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) sta investendo oltre **3 miliardi** in Covax per contribuire a garantire **1,8 miliardi di dosi di vaccini per 92 Paesi a basso e medio reddito**. La Presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, ha di recente ribadito che l'Unione europea e i suoi Stati membri continueranno ad adoperarsi per raggiungere l'obiettivo di vaccinare il **70% della popolazione mondiale nel 2022** e sosterranno lo sviluppo di capacità destinate a sequenziamento, test, trattamenti e vaccinazioni.

Nel corso della **74^a Assemblea mondiale della sanità** (Ams), svoltasi in modalità virtuale dal 24 al 31 maggio 2021, è stata adottata la risoluzione "**Rafforzare la preparazione e la risposta dell'Organizzazione mondiale della sanità alle emergenze sanitarie**", proposta dagli Stati membri dell'Ue e sostenuta da altri 29 Paesi. L'Ams si è riunita per la sua seconda sessione speciale fra il 29 novembre e il 1° dicembre 2021. In questa occasione i 194 membri dell'Oms hanno raggiunto un consenso per **avviare** il processo di **elaborazione e negoziazione di una convenzione, di un accordo o di un altro strumento internazionale** al fine di rafforzare la prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie, ai sensi della **Costituzione** dell'Oms (in particolare, l'articolo 19 stabilisce che l'Ams ha l'autorità di adottare convenzioni o accordi in relazione a qualsiasi materia di competenza dell'Organizzazione; per l'adozione di tali convenzioni o accordi è richiesto il voto dei due terzi dell'Assemblea). Sarà ora costituito un "**organo negoziale intergovernativo**" che dovrebbe tenere la sua prima riunione entro il **1° marzo 2022** (per concordare le modalità di lavoro e le tempistiche) e la sua seconda riunione entro il **1° agosto 2022** (per discutere i progressi su una bozza di lavoro). Tale organo presenterà una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori alla **76a Assemblea mondiale della sanità** che si terrà nel 2023, con l'obiettivo di adottare lo strumento **entro il 2024**. La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha accolto con favore la decisione dell'Assemblea.

II. Gestione delle crisi e resilienza

Il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto dei lavori per migliorare la preparazione, la capacità di risposta e la resilienza collettive dell'Ue alle crisi future.

Dovrebbe accogliere con favore le conclusioni del Consiglio del 23 novembre 2021 e chiedere di: rafforzare la risposta e la preparazione dell'Ue alle crisi nell'ambito di un approccio multirischio; costruire e monitorare la resilienza e affrontare i settori in cui siamo esposti.

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare il Consiglio a portare avanti i lavori e a esaminare periodicamente i progressi compiuti.

Fin dall'inizio della pandemia, le istituzioni dell'Unione europea hanno predisposto vari meccanismi per coordinare la **risposta dell'Ue** e sostenere gli Stati membri.

Il Consiglio ha attivato i **dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (Ipcr)**, organizzando tavole rotonde settimanali che riuniscono le istituzioni dell'Ue, gli esperti delle agenzie dell'Ue e i rappresentanti degli Stati membri colpiti. I dispositivi Ipcr sono stati codificati in un atto giuridico con la [decisione di esecuzione \(UE\) 2018/1993](#) del Consiglio. Il 28 gennaio 2020 la Presidenza croata ha deciso di attivare tali dispositivi in modalità "condivisione delle informazioni". In una seconda fase, la Presidenza ha fatto progredire il meccanismo Ipcr fino alla sua piena attivazione il 2 marzo 2020. La modalità "piena attivazione" consente l'elaborazione di misure di risposta dell'Ue concrete e coordinate in occasione di riunioni di crisi, guidate dalla presidenza, cui partecipano la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Ufficio del presidente del Consiglio europeo, gli Stati membri interessati, le agenzie dell'Ue competenti e altri esperti. Le successive presidenze del Consiglio hanno mantenuto il meccanismo nella modalità "piena attivazione".

Nel contempo, la Commissione europea e il Consiglio hanno avviato un contatto e un **coordinamento permanenti fra i ministeri nazionali competenti**; e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha istituito un **team a livello politico**, di cui fanno parte il commissario Janez Lenarčič (gestione delle crisi), la commissaria Stella Kyriakides (aspetti sanitari), la commissaria Ylva Johansson (questioni relative alle frontiere), la commissaria Adina Vălean (mobilità), il commissario Paolo Gentiloni (aspetti macroeconomici).

Il **23 novembre 2021** il Consiglio "Affari generali" ha adottato [conclusioni](#) sul **rafforzamento della preparazione, della capacità di risposta e della resilienza alle crisi future**. Le conclusioni, predisposte dalla presidenza slovena, illustrano una serie di misure volte a migliorare la resilienza, la preparazione e la risposta collettive alle crisi future e a tutelare il funzionamento del mercato interno. Vi si sottolinea in particolare che la creazione dei dispositivi Ipcr, avvenuta nel 2013 sotto la supervisione del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), ha già rappresentato un passo importante per favorire una conoscenza situazionale globale e il processo decisionale a livello dell'Ue; si pone tuttavia in evidenza la necessità che la risposta alle crisi evolva, e che si traggano insegnamenti dalle crisi in corso nel settore della migrazione e della pandemia di Covid-19.

Il ricorso al coordinamento e alla **cooperazione consolare** dell'Ue per la buona riuscita del rimpatrio da parte degli Stati membri, con il sostegno del Servizio europeo per l'azione esterna ([Seae](#)) e del meccanismo unionale di protezione civile ([Ucpm](#)), dei cittadini dell'Ue bloccati all'estero a causa di restrizioni di viaggio di emergenza, come pure l'adozione e l'introduzione del **certificato Covid digitale dell'Ue** e i risultati in termini di produzione, approvvigionamento e condivisione dei **vaccini**, sono citati quali esempi particolarmente visibili del valore della cooperazione dell'Ue. L'adozione inoltre di misure temporanee nei settori della **governance economica** nonché della gestione e dell'uso flessibile dei **finanziamenti europei** si ritiene sia stata decisiva per preservare la resilienza e agevolare la ripresa delle economie degli Stati membri.

In futuro, l'Ue dovrà essere pronta a far fronte a crisi acute di natura diversa, che potrebbero avere molteplici sfaccettature, essere di natura ibrida, avere effetti a cascata o verificarsi simultaneamente. A tal fine sarà necessario migliorare la gestione intersettoriale e transfrontaliera delle crisi - compresa l'analisi dei rischi e la previsione strategica - nell'ambito di un **approccio multirischio**, al fine di orientare le azioni a più lungo termine destinate a sviluppare la resilienza alle sfide. È anche in questa prospettiva che il Consiglio accoglie con favore la **rete dei direttori generali dei centri di crisi** degli Stati membri, di recente istituzione, che fornisce uno strumento per la condivisione reciproca di informazioni e competenze. Una migliore **comunicazione strategica** e in merito alle crisi, come pure la lotta alla disinformazione, alla manipolazione dell'informazione e alle ingerenze saranno fondamentali per sostenere le azioni e le risposte alle crisi e per garantire la fiducia del pubblico. La risposta

dell'Ue alle crisi future dovrebbe inoltre prendere le mosse dai meccanismi di **cooperazione transfrontaliera** esistenti a tutti i livelli e, se del caso, rafforzarli, rispettando pienamente i principi dello **Stato di diritto**, della democrazia e dei diritti fondamentali.

Le conclusioni sottolineano che la pandemia di Covid-19 ha evidenziato la necessità di collaborare per rafforzare la resilienza del mercato unico alle perturbazioni, anche per quanto riguarda le principali **catene di approvvigionamento** e i principali settori economici dell'Ue, quali i **prodotti farmaceutici**, i **dispositivi medici** e i **semiconduttori**. Al fine di garantire un mercato unico forte, resiliente e pienamente funzionante, il Consiglio ritiene necessario adottare misure adeguate per rafforzare la competitività e la resilienza dell'industria dell'Unione europea e per affrontare le dipendenze strategiche. Costituiscono un contributo al riguardo l'aggiornamento della [strategia industriale per l'Europa](#) e la [relazione di previsione strategica 2021](#) della Commissione, che tengono conto degli insegnamenti tratti finora dalla crisi Covid-19. Il Consiglio "Affari generali" si è impegnato a tornare periodicamente sulla questione.

III. Prezzi dell'energia

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere dei recenti sviluppi in materia di prezzi dell'energia.

La discussione dovrebbe affrontare il livello elevato e la volatilità dei prezzi dell'energia e l'impatto sui cittadini vulnerabili e sulle imprese, in relazione al quale il 13 ottobre 2021 la Commissione europea ha pubblicato una **Comunicazione**, dal titolo "Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno" ([COM\(2021\) 660](#), cd. *Toolbox*). Nell'affermare che la **transizione verso l'energia pulita** è la migliore assicurazione contro gli aumenti dei prezzi, il documento analizza i motivi del fenomeno e delinea una duplice **risposta**:

1. nell'**immediato**, misure *ad hoc* a protezione dei consumatori e delle imprese che non interferiscano con le dinamiche di mercato. Queste ricadrebbero prevalentemente sotto la **responsabilità nazionale** e comprenderebbero misure di: sostegno al reddito; agevolazioni fiscali; aiuti di portata generale, così da essere compatibili con l'ordinamento dell'UE; sorveglianza del mercato; coinvolgimento di *partner* internazionali;
2. nel **medio termine**, azioni in grado di rendere l'UE più efficiente nell'uso dell'energia, meno dipendente dai combustibili fossili e più resiliente ai picchi dei prezzi tramite un **approccio coordinato** a livello dell'Unione. Tra le misure ipotizzate si citano un approccio integrato al livello europeo dello **stoccaggio del gas e dell'energia in generale**, esplorando la possibilità di acquisti congiunti e riserve comuni; strumenti e iniziative a **supporto di una equa transizione** e della **protezione dei consumatori finali**; investimenti a larga scala sulle **energie rinnovabili**.

Il confronto sui prezzi dell'energia ha già avuto inizio nel Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021. In quella sede, nel dare atto che il *toolbox* contiene misure utili sia nel breve che nel più lungo periodo, sono state adottate [conclusioni](#) in cui si invitano: la Commissione europea a analizzare il funzionamento dei mercati di gas e energia elettrica, valutando ulteriori misure di regolamentazione; gli Stati membri e la Commissione a utilizzare al meglio il pacchetto di misure di aiuto a breve termine; la Commissione e il Consiglio a prendere in considerazione misure a medio e lungo termine volte a contribuire a un'energia a prezzi abbordabili per le famiglie e le imprese, aumentare la resilienza del sistema UE, provvedere alla sicurezza dell'approvvigionamento e sostenere la transizione verso la neutralità climatica; la Banca europea degli investimenti a esaminare come accelerare gli investimenti nella transizione energetica.

In sede di **Consiglio "Energia"**, dopo un primo confronto in occasione della riunione straordinaria del [26 ottobre](#), il [2 dicembre 2021](#) risulta si sia discussa l'opportunità di adottare

specifiche iniziative a livello europeo, sull'adozione delle quali però non sembra esservi consenso generalizzato. Sembra infatti emergere una **fondamentale differenza di impostazione**:

1. **Italia, Francia, Spagna, Romania e Grecia** (con il supporto di **Repubblica ceca** e, per certi aspetti, del **Belgio**) solleciterebbero **interventi** - con varie sfumature e intensità - **nel settore del gas, nel mercato elettrico e nel mercato dei diritti di emissione**. Chiederebbero in particolare: che agli Stati membri sia consentito regolare i prezzi dell'energia elettrica; la revisione dei mercati energetici tramite una proposta legislativa UE; il rafforzamento della protezione dei consumatori finali, anche tramite la possibilità di stipulare contratti di fornitura a prezzi fissi fino a due anni; la promozione di contratti di lungo periodo (5-10 anni); nel settore del gas, l'introduzione - tra l'altro - di acquisti comuni di natura volontaria per la costituzione di stoccaggi congiunti europei, opzioni di forniture aggiuntive da acquistare in anticipo e l'eventuale introduzione di una riserva strategica.

Del resto, in occasione delle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, al [Senato](#) della Repubblica e alla [Camera dei deputati](#) alla vigilia della riunione del Consiglio europeo di ottobre, sono state approvate risoluzioni ([6-00198](#) in Senato e [6-00197](#) alla Camera) che impegnano il Governo a perseguire ogni sforzo a favore di una risposta condivisa e, in particolare, a valutare misure finalizzate a migliorare la capacità di stoccaggio dell'energia, anche con la creazione di una centrale di stoccaggio comune;

2. un altro gruppo di Stati membri (**Germania, Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo e Lettonia**) concordano invece sulla **natura temporanea della crisi**. Per questo rifiuterebbero ogni intervento di natura strutturale sul mercato, preferendo che sia mantenuto il quadro normativo esistente. Esprimono infatti il timore che eventuali alternative all'attuale struttura alterino la concorrenza, aumentino i costi di generazione delle energie rinnovabili e frenino l'integrazione del mercato elettrico. Tali timori sono stati espressi in due successive dichiarazioni congiunte, divulgate a [ottobre](#) e a [dicembre](#).

Il *Think Tank* Bruegel ha riassunto nella tabella che segue la posizione assunta da alcuni Stati membri e dal Regno Unito sui principali elementi in cui si articola il dibattito in corso.

Country / Policy	Focus on short-term measures	Complementary Taxonomy Adoption act	Joint gas procurement	Relax the ETS	Regulate gas storage	Relaxation of state-aid rules	Automatic stabilizer
Austria	✓						
Belgium	✓						
Bulgaria		✓		✓	✓	✓	
Czech Republic	✓	✓		✓			
Croatia		✓			✓		
Cyprus		✓				✓	
Denmark	✓						
Estonia	✓			✓			
Finland	✓	✓			✓		
France		✓	✓		✓		✓
Germany	✓						
Greece			✓		✓		✓
Hungary		✓	✓	✓		✓	
Ireland	✓						
Italy			✓		✓		
Latvia	✓		✓	✓			
Lithuania							
Luxemburg	✓				✓		
Malta		✓					
Poland		✓		✓	✓		
Portugal			✓		✓		
Romania		✓			✓		
Slovakia		✓		✓		✓	
Spain			✓	✓			✓
Sweden	✓						
The Netherlands	✓	✓					

Posizione degli Stati membri (e del Regno Unito) in relazione a possibili misure di medio termine. Fonte: [Bruegel.org](https://www.bruegel.org)

Il Consiglio europeo dovrebbe prendere atto della pubblicazione, da un lato, della valutazione preliminare dell'ACER sugli elevati prezzi dell'energia in Europa e sull'attuale assetto del mercato all'ingrosso di energia elettrica e, dall'altro, della relazione preliminare dell'ESMA sulle quote di emissione e sui relativi strumenti derivati. Alla luce di tali documenti, dovrebbe invitare la Commissione ad approfondire il funzionamento dei mercati dell'energia elettrica, nonché la supervisione degli scambi dell'EU-ETS, dando un seguito adeguato.

Nel citato [toolbox](#) della Commissione europea è stato conferito all'ACER (Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia) l'incarico di studiare vantaggi e svantaggi dell'attuale assetto del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica e di proporre raccomandazioni, che la Commissione valuterà entro aprile 2022. In ottemperanza a tale mandato, l'[ACER](#) ha presentato a novembre la propria [valutazione preliminare](#) dell'aumento dei prezzi dell'energia nell'Unione europea. In estrema sintesi, il documento:

1. fornisce alcuni elementi sull'**impatto relativamente disomogeneo dei prezzi dell'elettricità negli Stati membri** e dimostra come i paesi con un'elevata dipendenza dal gas e una bassa interconnessione siano stati più esposti a prezzi elevati;
2. esamina come nell'ultimo decennio il passaggio da contratti a lungo termine a **prezzi spot del gas** abbia prodotto in Europa vantaggi significativi e in che modo ciò si ricollega ai problemi di volatilità dei prezzi in futuro;

3. descrive le caratteristiche principali dell'attuale **struttura del mercato dell'elettricità**, aggiungendo un'indicazione iniziale su alcune questioni di volatilità dei prezzi e, alla luce del dibattito politico in corso, su approcci alternativi alla progettazione del mercato;
4. riporta dati e analisi recenti del **monitoraggio del mercato energetico** dell'ACER sulle dinamiche correlate nel mercato elettrico europeo;
5. fornisce una **bozza iniziale della prossima valutazione di aprile 2022**, in cui si effettuerà un'analisi di vantaggi e svantaggi dell'attuale struttura del mercato elettrico all'ingrosso, della questione di una sufficiente certezza del reddito in considerazione delle prossime, massicce esigenze di investimento e delle opzioni per tutelare i consumatori finali da livelli eccessivi percepiti di volatilità dei prezzi.

La relazione è stata accolta con favore in occasione del citato Consiglio energia del [2 dicembre](#). A sua volta l'**Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)** ha presentato, il 18 novembre, un [rapporto preliminare](#) sul **mercato del carbonio nell'UE**. Anche in questo caso l'incarico ad ESMA di elaborare una prima valutazione preliminare - per successivamente analizzare, entro i primi mesi del 2022, gli scambi di quote di emissioni - si rinviene nel [Toolbox](#). L'analisi dell'ESMA è finalizzata a esaminare più da vicino i modelli di condotta di negoziazione e l'eventuale necessità di azioni mirate.

Il [sistema di scambio di quote di emissione dell'UE \(ETS\)](#), creato nel 2005, si basa sul principio di "limitazione e scambio" (*cap and trade*): viene fissato un tetto massimo alla quantità totale di emissioni di gas a effetto serra che possono essere prodotte da circa 11.000 impianti ad alto contenuto energetico (fabbriche, centrali elettriche, ecc.). Ogni impianto acquista o riceve "quote di emissione" messe all'asta dagli Stati membri. Se inutilizzati, tali crediti – che corrispondono a una tonnellata di CO₂ ciascuno – possono essere scambiati con altri impianti. Col tempo la quantità totale di quote viene progressivamente ridotta. Dopo ogni anno, l'impianto deve restituire quote sufficienti per coprire completamente le sue emissioni, pena pesanti sanzioni. Se un impianto riduce le proprie emissioni, può conservare le quote di riserva per coprire le proprie esigenze future oppure venderle a un altro impianto che ne ha bisogno.

La valutazione preliminare illustra gli strumenti a disposizione delle autorità di vigilanza sui valori mobiliari per adempiere alle proprie responsabilità e fornisce un'analisi dell'evoluzione e della volatilità dei prezzi dei diritti di emissione europei (EUA) e dei relativi derivati. È emerso quanto segue:

1. il **numero di controparti** che detengono una posizione su *future* relativi a EUA è aumentato dal 2018 in tutte le categorie di controparti, in proporzioni relativamente omogenee, in linea con l'espansione osservata del mercato delle quote di emissione dell'UE;
2. le **posizioni aperte** sono detenute in larga misura da un lato da imprese di investimento e istituti di credito e dall'altro da controparti non finanziarie. Relativamente bassa rimane la percentuale di posizioni detenuta da fondi di investimento e altre controparti finanziarie;
3. la **ripartizione delle posizioni aperte** tra le diverse categorie di controparti non sembra essere cambiata in modo significativo dal 2018 ed è sostanzialmente in linea con il previsto funzionamento del mercato.

Il Consiglio europeo dovrebbe altresì sollecitare il rapido esame della proposta di revisione del terzo pacchetto sul gas.

Il [Toolbox](#) preannunciava, per metà dicembre, la presentazione di un **quadro normativo per il mercato del gas e dell'idrogeno**, che prenda in considerazione la revisione del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento per garantire un funzionamento più efficace dello stoccaggio del gas in tutto il mercato unico e concludere i necessari accordi di solidarietà. Sarebbe anche previsto un regolamento che istituisce nuovi **gruppi di rischio regionali transfrontalieri nel settore del gas**, con il compito di analizzare i rischi e fornire consulenza agli Stati membri sull'elaborazione dei loro piani d'azione preventivi e di emergenza. Più in dettaglio, il pacchetto dovrebbe comprendere:

1. la modifica della [direttiva 2009/73/CE](#) relativa a norme comuni per il mercato interno del gas

- naturale;
2. la modifica del [regolamento \(CE\) n. 715/2009](#) relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale;
 3. la modifica del [regolamento \(UE\) 2017/1938](#) concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas;
 4. una nuova proposta di regolamento per la riduzione delle emissioni di metano incombusto nel settore energetico.

Le proposte mirerebbero a creare un quadro giuridico per lo **sviluppo del settore idrogeno**, ponendo le basi normative per la **decarbonizzazione del settore gas** e assicurando **regole non discriminatorie** nelle condizioni di accesso a gas naturale e idrogeno. Verrebbero inoltre stabilite regole comuni per il trasporto, l'offerta e l'imballaggio dei gas, sia naturali sia rinnovabili, e dell'idrogeno. Potrebbe essere introdotta una definizione di gas e idrogeno "a basse emissioni di carbonio", con un sistema di certificazione che potrebbe permettere l'applicazione ai gas certificati di tariffe ridotte di trasporto. Si proporrebbe inoltre un **teito nella miscelazione** di idrogeno e gas naturale nei punti di interconnessione transfrontalieri, in modo da limitare il rischio di frammentazione del mercato.

[Fonti di stampa](#) hanno inoltre anticipato la presentazione di una specifica proposta per la creazione di un **sistema volontario di acquisto congiunto di gas** per la formazione di **riserve strategiche** da usare in situazioni di emergenza. Lo stoccaggio diventerebbe parte delle valutazioni sui rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas degli Stati membri assieme ai rischi connessi alla proprietà straniera delle infrastrutture. Si evidenzia che, negli intenti della Commissione europea, il sistema si configura come una **misura di breve-medio termine** di risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: la soluzione di lungo periodo sarebbe infatti costituita dal passaggio all'energia rinnovabile prodotta localmente.

Il Consiglio europeo dovrebbe, infine, invitare il Consiglio dell'Unione a seguire l'evoluzione della situazione, riservandosi di intervenire nuovamente ove opportuno.

IV. Sicurezza e difesa

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire la volontà dell'Ue di assumere maggiori responsabilità per la propria sicurezza e difesa, rafforzando la propria capacità di agire in modo autonomo. Il Consiglio europeo dovrebbe, in particolare, fornire orientamenti per i lavori per la definizione della bussola strategica dell'UE, sulla base della proposta presentata dall'Alto Rappresentante il 9 novembre 2021. Il Consiglio europeo tornerà sulle questioni di sicurezza e difesa nella riunione del marzo 2022, in occasione della quale sarà invitato ad approvare la bussola strategica.

La Bussola strategica dell'UE

Nell'ambito delle iniziative in materia di politica di sicurezza e difesa comune dell'UE (PSDC), il **Consiglio dell'UE** nelle sue [conclusioni](#) del 17 giugno 2020 ha **invitato l'Alto Rappresentante**, Josep Borrell, ad **avviare i lavori** per la definizione - in stretta cooperazione con gli Stati membri e basandosi sui contributi di questi ultimi - di una **Bussola strategica dell'UE (Strategic Compass)**.

La **Bussola strategica** dovrebbe promuovere una "**cultura strategica condivisa**", definendo **obiettivi per i prossimi 5-10 anni** in settori quali la **gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati**.

Il **9 novembre 2021** l'Alto Rappresentante, Josep Borrell, ha presentato un [progetto](#) di

Bussola strategica, che è stato esaminato in occasione della riunione del Consiglio dell'UE del 15 novembre 2021.

Il **30 novembre 2021** il **Segretario generale aggiunto del Servizio per l'azione esterna** (SEAE), Charles Fries, ha **annunciato** che, sulla base degli orientamenti politici espressi dal Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2021 e delle osservazioni da parte delle delegazioni nazionali, **a metà gennaio ed inizio febbraio 2022** verranno presentati **progetti rivisti** di Bussola strategica, con **l'obiettivo** di presentare un testo consolidato ai ministri della Difesa per l'adozione il 21 marzo 2022 e per **l'approvazione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022**.

Il progetto di Bussola strategica indica le seguenti azioni prioritarie nell'ambito di **4 filoni di lavoro**:

1. **Azione**

L'UE deve essere **capace di rispondere** a qualsiasi situazione, agendo in modo rapido ed energico quando scoppia una crisi, **con i partner se possibile e da soli se necessario**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare** conferendo loro mandati più solidi e flessibili, promuovendo un **processo decisionale rapido** e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria, favorendo nel contempo una stretta cooperazione con le **coalizioni ad hoc a guida europea**. La dimensione civile della PSDC verrà rafforzata attraverso un nuovo patto;
- sviluppare una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE**, costituita da moduli flessibili e interoperabili, volta a dispiegare rapidamente fino a **5.000 truppe** per diversi tipi di crisi;
- **rafforzare le strutture di comando e controllo**, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta e aumentare la prontezza e cooperazione attraverso esercitazioni periodiche;

2. **Sicurezza**

Occorre **potenziare la capacità di prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i cittadini**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le capacità di intelligence**, come la capacità unica di analisi dell'intelligence (SIAC) dell'UE, per migliorare la conoscenza situazionale e la previsione strategica;
- creare un **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**, che preveda strumenti per individuare e rispondere a tali minacce, tra le quali la manipolazione delle informazioni e l'ingerenza straniera;
- sviluppare la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa**, rafforzando le azioni nei **settori marittimo e spaziale**, in particolare estendendo le presenze marittime coordinate ad altre zone, a cominciare dalla regione indo-pacifica, e sviluppando una **strategia spaziale dell'UE** per la sicurezza e la difesa.

3. **Investimenti**

È necessario **investire di più e meglio** nelle capacità e nelle **tecnologie innovative**, colmare le lacune strategiche e **ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali**. A tal fine, si prevede di:

- **rivedere i processi di sviluppo e pianificazione delle capacità** allo scopo di sviluppare capacità che consentano di far fronte a realtà operative e a nuove minacce e sfide;
- cercare **soluzioni comuni per sviluppare capacità di prossima generazione**, tra cui piattaforme navali non presidiate, futuri sistemi aerei di combattimento, capacità di osservazione spaziale della Terra e carri armati da battaglia, nonché i facilitatori strategici per le missioni e operazioni;
- **sfruttare la cooperazione strutturata permanente** e il **Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia e investire nell'innovazione tecnologica nonché **creare un nuovo polo di innovazione** in seno all'**Agenzia europea per la difesa**.

4. **Partner**

Occorre **rafforzare la cooperazione con i partner** per affrontare minacce e sfide comuni. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare i partenariati multilaterali** con la NATO e le Nazioni Unite e la cooperazione con i **partner regionali**, tra cui l'UA, l'OSCE e l'ASEAN;
- rafforzare la **cooperazione con i partner bilaterali** che condividono gli stessi valori e interessi, ad esempio gli Stati Uniti, la Norvegia e il Canada. Sviluppare **partenariati su misura nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e meridionale, in Africa, in Asia e in America latina**;
- creare un **forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza e difesa** per collaborare più strettamente ed efficacemente con i partner allo scopo di fronteggiare sfide comuni.

Cooperazione UE - NATO

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire che una difesa europea più forte e capace contribuisce alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che, per gli Stati che ne sono membri, resta il fondamento della loro difesa collettiva. Il Consiglio europeo dovrebbe poi discutere i preparativi per una nuova dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO che affronti le nuove minacce e sfide e includa, come settori di cooperazione rafforzata, la resilienza, le minacce informatiche e ibride, i cambiamenti climatici e la sicurezza, lo spazio nonché le tecnologie emergenti e di rottura.

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

Fanno parte della NATO 21 Stati membri dell'UE, tutti tranne Austria, Cipro, Irlanda, Finlandia, Malta e Svezia.

Si ricorda che, a margine del **Vertice NATO dell'8 e 9 luglio 2016** in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto la **prima dichiarazione congiunta** sull'intensificazione della cooperazione pratica attraverso iniziative di cooperazione nei seguenti settori: contrasto alle minacce ibride, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate; cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione; coordinamento nella cibersicurezza e difesa; sviluppo di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili; agevolazione di un'industria della difesa più forte e di una maggiore ricerca nel campo della difesa; potenziamento del coordinamento relativo alle esercitazioni; supporto alle capacità di difesa e sicurezza dei partner a est e a sud.

Il **10 luglio 2018**, l'UE e la NATO hanno firmato una **seconda dichiarazione congiunta**, che integra quella del 2016 (portando a **74 il totale delle iniziative di cooperazione** in corso), e nella quale si indica che l'UE e la NATO concentreranno la propria cooperazione in settori quali: mobilità militare; cibersicurezza; minacce ibride; lotta al terrorismo; donne e sicurezza.

In occasione del Consiglio dell'UE affari esteri in formato difesa del 16 novembre 2021, l'Alto Rappresentante, Josep Borrell ha sottolineato che la **terza Dichiarazione Congiunta UE-NATO** dovrebbe evidenziare una visione comune e inviare un forte messaggio sulla **cooperazione tra le due organizzazioni**, sia in **specifiche aree geografiche** (Iraq, Balcani Occidentali) sia in **ambiti tematici nuovi** come la **resilienza, le tecnologie emergenti e di rottura, i cambiamenti climatici**.

Il **3 giugno 2021** è stato pubblicato il **6° Rapporto sui progressi nell'implementazione delle iniziative comuni**, che sottolinea come il partenariato tra l'UE e la NATO abbia compiuto **progressi senza precedenti negli ultimi cinque anni**. Il rapporto, in particolare, evidenzia che:

- in un contesto strategico in rapida evoluzione, il **dialogo politico** è proseguito a tutti i livelli e rimane uno **strumento indispensabile** per rafforzare la comprensione reciproca;

- un dialogo politico rafforzato dovrebbe rivolgersi prioritariamente alle seguenti questioni: la **resilienza, le tecnologie emergenti e dirompenti, la gestione delle crisi, le implicazioni per la sicurezza e la difesa dei cambiamenti climatici e la crescente concorrenza strategica**.
- nell'ambito dei dialoghi e i contatti regolari, tra le due organizzazioni, particolare attenzione è stata posta sull'affrontare le **sfide legate alla pandemia**, anche nel contrastare le **attività di disinformazione**, nell'affrontare le **minacce informatiche** e nel rispondere alle **richieste di assistenza** da parte degli alleati della NATO, degli Stati membri dell'UE e dei partner.

Il **Parlamento europeo** ha adottato il 7 luglio 2021 una **risoluzione** sul rafforzamento della cooperazione UE-NATO nel contesto delle relazioni transatlantiche nella quale in particolare evidenzia che:

- un rinnovato **partenariato strategico tra l'Unione e la NATO è fondamentale** per far fronte alle sfide in materia di sicurezza affrontate dall'Europa e dai paesi del vicinato;
- i **processi strategici in corso all'interno della NATO e dell'UE**, relativi alla Bussola strategica dell'UE e al prossimo concetto strategico della NATO offrono un'**opportunità unica per intensificare la cooperazione**, definire priorità chiare e individuare sinergie volte a rafforzare il legame transatlantico e approfondire la cooperazione UE-NATO;
- la necessità sia per la NATO che per l'UE di disporre di una **strategia coerente e proattiva** e di **rispondere** in modo lecito, tempestivo e unito agli atti di aggressione e provocazione tradizionale e ibrida della **Russia**;
- l'UE e la NATO devono avviare un dialogo strategico per sviluppare un **approccio comune e coordinato nei confronti della Cina**, sulla base di obiettivi strategici concordati congiuntamente;
- sottolinea che la NATO rimane una sede speciale per la **cooperazione in materia di difesa tra l'UE e il Regno Unito** e chiede un partenariato globale, inclusivo e strategico per la sicurezza e la difesa tra l'UE e il Regno Unito;
- gli **Stati membri devono incrementare** i propri sforzi per migliorare la **capacità dell'UE di agire** con capacità e forze militari e civili più sostenibili, interoperabili, impiegabili, consentendole di avanzare verso un'**autonomia strategica** che rafforzi la sicurezza transatlantica in modo **complementare** con gli sforzi e le capacità della **NATO**.

Il segretario di Stato americano, Antony J. Blinken, e l'Alto rappresentante, Josep Borrell, in una **dichiarazione congiunta del 3 dicembre 2021** hanno annunciato l'avvio di un **dialogo USA-UE** per una più stretta **cooperazione nei settori della sicurezza e della difesa**, la cui prima riunione si svolgerà all'inizio del 2022. Nella dichiarazione congiunta si riconosce l'importanza di una **difesa europea più forte** e più capace che contribuisca alla sicurezza globale e transatlantica, si ricorda la necessità di sviluppare capacità coerenti, complementari e interoperabili e si esprime sostegno al **coinvolgimento degli Stati Uniti nelle iniziative di difesa dell'UE**.

V. Aspetti esterni della migrazione

Il Consiglio europeo dovrebbe procedere a una valutazione dell'attuazione delle sue conclusioni del 24 e 25 giugno 2021 e del 21 e 22 ottobre 2021. Dovrebbe quindi ricordare l'importanza di considerare tutte le rotte migratorie nel quadro di un approccio che sia globale e prenda in considerazione l'intero tragitto.

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, insieme agli Stati membri, ad assicurare che i recenti piani d'azione per i Paesi di origine e di transito siano resi operativi e attuati senza ulteriori indugi, in cooperazione con i Paesi partner. A tale riguardo, dovrebbe esortare la Commissione a fare in modo che siano mobilitati senza indugio finanziamenti adeguati a

favore di azioni in materia di migrazione riguardanti tutte le rotte, in linea con il maggiore livello di ambizione dell'Ue. Dovrebbe invitare inoltre la Commissione e l'Alto rappresentante a riferire al Consiglio in merito alle misure volte a garantire rimpatri efficaci e la piena attuazione degli accordi e delle intese in materia di riammissione, nonché a concluderne di nuovi, utilizzando le leve necessarie.

Per contrastare i tentativi di Paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici, il Consiglio europeo dovrebbe chiedere che si lavori rapidamente alla proposta relativa a misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di persone o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea. Dovrebbe inoltre invitare il Consiglio e la Commissione a esaminare le modalità con cui rafforzare gli accordi di cooperazione fra gli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide specifiche alle frontiere esterne dell'Ue.

Il Consiglio europeo dovrebbe infine invitare il Consiglio, sotto la direzione della presidenza, a seguire da vicino l'attuazione della politica migratoria esterna dell'Ue e a darvi ulteriore impulso, se necessario.

Il **Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021** nelle sue [conclusioni](#) ha fatto riferimento allo sviluppo di alcune **rotte migratorie** che destano grave preoccupazione e ha stabilito, al fine di scongiurare la perdita di vite umane e ridurre la pressione alle frontiere europee, di intensificare i partenariati e la cooperazione reciprocamente vantaggiosi con i Paesi di origine e di transito, quale parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea. Ha quindi indicato che tale approccio dovrà essere pragmatico, flessibile e su misura, e attuato in stretta cooperazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ([Unhcr](#)) e con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ([Oim](#)); dovranno essere a tal fine utilizzati in modo coordinato, come [Team Europa](#), tutti gli strumenti e gli incentivi disponibili dell'Ue e degli Stati membri. Il Consiglio europeo di giugno ha inoltre invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in stretta cooperazione con gli Stati membri, a rafforzare le azioni concrete condotte con i Paesi di origine e di transito prioritari e a presentare **piani d'azione** nell'autunno 2021, indicando obiettivi chiari, ulteriori misure di sostegno e tempistiche concrete. Uno specifico invito è stato infine rivolto alla Commissione perché almeno il **10%** della dotazione finanziaria dello **strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici)**, nonché i finanziamenti a titolo di altri strumenti pertinenti, siano utilizzati nel miglior modo possibile per azioni connesse alla migrazione.

Secondo l'Unhcr, dall'inizio del 2021 (dati aggiornati al 28 novembre 2021) i rifugiati e migranti giunti **via mare** in **Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta** ammontano a **104.400** di cui circa **62.500** in **Italia**; circa 37.300 in Spagna; oltre 8 mila in Grecia (cui devono aggiungersi circa 3.500 arrivi via terra). Sono circa 1.500 gli sbarchi a Cipro e circa 600 a Malta. L'Unhcr stima circa **1600 persone** tra morti e dispersi in mare. Il **Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021** (cfr. documenti dell'Unione europea [n. 26/DOCUE](#)) ha dichiarato che, a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021, e al fine di scongiurare la perdita di vite umane e ridurre la pressione alle frontiere europee in conformità del diritto dell'Ue e del diritto internazionale, sono stati presentati **otto piani d'azione** per i Paesi di origine e di transito (riguardanti **Afghanistan, Bosnia-Erzegovina, Tunisia, Niger, Nigeria, Iraq, Libia e Marocco**), nei confronti dei quali gli Stati membri hanno espresso un ampio sostegno e hanno evidenziato l'importanza di essere concreti e operativi. Ha quindi invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante ad attuare i piani d'azione, sottolineando la necessità di un adeguato sostegno finanziario. Il Consiglio ha fatto poi riferimento ai finanziamenti a favore dei **rifugiati siriani** e delle **comunità di accoglienza in Turchia, Giordania, Libano** e altre parti della regione, incluso l'**Egitto**; e ha invitato la Turchia a garantire la piena attuazione della [dichiarazione Ue-Turchia del 2016](#). Il Consiglio europeo ha infine ricordato la necessità di **garantire rimpatri** efficaci e la piena attuazione degli accordi e

delle **intese in materia di riammissione**, utilizzando le leve necessarie.

Il [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020 e le cui proposte legislative sono tuttora all'esame dei legislatori europei, prevede fra l'altro un cambiamento di paradigma nella cooperazione con i Paesi terzi. Nella comunicazione di inquadramento generale la Commissione sottolinea che la politica migratoria dell'Unione europea deve tenere conto delle relazioni dell'Ue con i Paesi terzi, dal momento che le **dimensioni interna ed esterna** della migrazione sono legate inestricabilmente e che la stretta collaborazione con i partner incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'Ue. Attraverso **partenariati** "di vasta portata, equilibrati e mirati", l'Ue dovrà quindi perseguire i seguenti obiettivi: affrontare le **cause profonde** della migrazione irregolare; combattere il **traffico di migranti**; aiutare i **rifugiati residenti in Paesi terzi**; sostenere una **migrazione legale** ben gestita.

Per approfondimenti, si rimanda da ultimo al dossier europeo [149/DE](#) "*Conferenza interparlamentare di alto livello su migrazione e asilo in Europa - - Videoconferenza, 10 dicembre 2021*", a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

Per quanto concerne in particolare i **rimpatri**, nel 2018 la Commissione europea ha presentato una proposta per la modifica della direttiva rimpatri ([COM\(2018\)634](#)). La politica di rimpatri è attualmente disciplinata dalla [direttiva 2008/115/CE](#) recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("direttiva rimpatri"), nel rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*). Nel presentare la proposta di modifica, la Commissione sottolineava che, dall'entrata in vigore della direttiva rimpatri, nel 2010, la pressione migratoria complessiva sugli Stati membri e sull'Unione era aumentata, ritenendo di conseguenza "più che mai necessario" affrontare le sfide relative al rimpatrio dei migranti irregolari. Nella proposta viene fra l'altro evidenziato che l'efficacia della politica di rimpatrio dell'Ue dipende dalla cooperazione dei Paesi di origine.

Ai fini di una politica dei rimpatri efficace, nel nuovo patto la Commissione sottolinea inoltre l'importanza di: assicurare la piena attuazione degli accordi e delle intese esistenti in materia di **riammissione** con i Paesi terzi ed esaminarne eventualmente di nuove; incentivare e migliorare la cooperazione con i Paesi terzi avvalendosi del **codice dei visti**, istituito con il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) che è stato poi modificato per includervi un **collegamento fra la cooperazione in materia di riammissione e il rilascio dei visti** (vedi la [versione codificata](#)); assegnare all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**) un **ruolo guida** nel sistema comune dell'Ue per i rimpatri. La Commissione europea ha in seguito affrontato il tema della politica di rimpatrio dell'Ue con le comunicazioni: "Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'Ue equa, efficace e globale" ([COM\(2021\)56](#)), del 10 febbraio 2021; "La strategia dell'Ue sui rimpatri volontari e la reintegrazione" ([COM\(2021\)120](#)), del 27 aprile 2021. L'Ue ha finora concluso **18 accordi** (con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia) e **sei intese** (con Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio) in materia di **riammissione**. Sono in corso negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con Nigeria, Tunisia, Marocco e Cina. Anche gli accordi di più vasta portata che l'Ue ha concluso con taluni regioni o Paesi terzi, quale l'accordo che succederà all'[accordo di Cotonou](#) fra l'Ue e **79 Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Acp)**, i cui negoziati si sono conclusi di recente, contengono disposizioni in materia di riammissione. Gli Stati membri dispongono inoltre di **strumenti di riammissione bilaterali** con i Paesi terzi.

Nella [Relazione sulla migrazione e l'asilo](#), pubblicata il 29 settembre 2021, la Commissione fa il punto sui progressi compiuti e sui principali sviluppi della politica in materia di migrazione e asilo nell'ultimo anno e mezzo. La relazione evidenzia fra l'altro che la creazione di **partenariati globali, su misura e reciprocamente vantaggiosi** con i Paesi di origine e di transito è

fondamentale per garantire una gestione sicura e ordinata della migrazione. Si tratta di una componente essenziale del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e di un obiettivo chiave per la Commissione che, insieme all'Alto rappresentante, ha pertanto intensificato il dialogo politico per partenariati su misura incentrati sulle priorità individuate. Secondo la relazione il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione con molti partner chiave sono già ben consolidati. Una sintesi della collaborazione in corso con i **principali partner** figura nell'[allegato II](#).

La cooperazione avviene attraverso **dialoghi bilaterali** e in **consessi regionali** quali i **processi di Budapest, Rabat e Khartoum** e con **partner regionali** quali **l'Unione africana**. L'Ue opera attraverso il dialogo politico e la collaborazione, associati ad azioni da essa finanziate nei diversi settori evidenziati nel patto: protezione dei migranti e degli sfollati, lotta contro le cause della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, *governance* della migrazione e gestione delle frontiere, rimpatrio e reintegrazione dei migranti irregolari e percorsi legali. Questo lavoro è connesso alle iniziative dell'Ue volte a stimolare gli investimenti e la cooperazione con i partner più in generale, come i **Balcani occidentali** e il **vicinato meridionale** (il 9 febbraio 2021 la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno adottato una comunicazione congiunta che propone [una nuova agenda per il Mediterraneo](#) ambiziosa e innovativa per rilanciare e rafforzare il partenariato strategico fra l'Unione europea e i suoi partner del vicinato meridionale).

Per quanto riguarda i principali strumenti di finanziamento si ricordano:

- il [pacchetto "Team Europa"](#), lanciato l'8 aprile 2020 per sostenere i Paesi partner dell'Ue nella lotta contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze. Il sostegno finanziario inizialmente promesso era pari a circa 20 miliardi di euro e comprendeva risorse provenienti dall'Ue, dai suoi Stati membri e dalle istituzioni finanziarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Alla data della stesura del presente dossier, la Commissione europea riferisce che Team Europe [sta mobilitando](#), a sostegno dei Paesi partner, circa **46 miliardi di euro**;
- lo **strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale** (Ndici-Europa globale), principale strumento finanziario per l'azione esterna dell'Ue. Istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/947](#), con una dotazione complessiva di **79,5 miliardi di euro** a prezzi correnti per il **periodo 2021-2027**, rappresenta un incremento di oltre il 10% rispetto al precedente ciclo di bilancio. L'Ndici-Europa globale si articola intorno a tre pilastri fondamentali: la **componente geografica** (promuoverà partenariati, con una dotazione finanziaria di **60.388 milioni di euro**, attraverso la cooperazione con i Paesi partner nelle seguenti regioni: vicinato europeo, Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi); la **componente tematica** (i programmi tematici, cui sono destinati **6.358 milioni di euro**, finanzieranno azioni connesse agli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale, compreso il sostegno alle organizzazioni della società civile); la **risposta rapida** (pari a **3.182 milioni di euro**, sarà dedicata al finanziamento della capacità di reagire tempestivamente nella gestione delle crisi, nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace). Allo stesso tempo, poiché l'Ndici-Europa globale è stato concepito per essere uno strumento più flessibile, in grado di affrontare nuove priorità e sfide emergenti in un mondo in rapida evoluzione, **9.534 milioni di euro** saranno destinati a eventi imprevisti, quali le **situazioni di crisi e post-crisi** o la **pressione migratoria**.

Nell'ambito della risposta dell'Unione europea alla "**strumentalizzazione delle persone avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'Ue**", attuata dalla **Bielorussia**, il 23 novembre 2021 la Commissione e l'Alto rappresentante hanno [proposto](#) misure volte a prevenire e a limitare le attività degli **operatori di trasporto che praticano o facilitano il traffico o la tratta di esseri umani** verso l'Ue. La proposta di regolamento dovrebbe fornire un quadro giuridico che consenta all'Unione di agire nei confronti degli operatori di qualsiasi modo di trasporto (via aerea, via mare, per vie navigabili interne, per ferrovia e su strada) che praticano tali attività. Le misure da imporre dovrebbero in particolare comprendere il divieto di un'ulteriore espansione o

la limitazione delle attuali operazioni di trasporto, la sospensione delle licenze e delle autorizzazioni concesse a norma del diritto dell'Unione, la sospensione del diritto di sorvolare l'Unione, di transitare nel territorio dell'Unione o di fare scalo nei porti dell'Unione, la sospensione del diritto di fare rifornimento o di effettuare la manutenzione all'interno dell'Unione o la sospensione del diritto di operare da e verso l'Unione nonché al suo interno.

Si segnala infine che il **14 dicembre 2021** la Commissione ha proposto norme aggiornate volte a rafforzare la **governance dello spazio Schengen**. Il regolamento proposto intende: migliorare la messa in opera di meccanismi di coordinamento; dotare gli Stati membri di strumenti per affrontare le sfide emergenti nella gestione sia della **frontiera esterna comune** dell'Ue che delle **frontiere interne** nello spazio Schengen; garantire che la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne resti una misura di ultima istanza. Vengono inoltre introdotti strumenti comuni per gestire in modo più efficiente le frontiere esterne in caso di crisi sanitaria pubblica, sulla base di quanto appreso dalla pandemia di Covid-19. La **strumentalizzazione dei migranti** è anch'essa affrontata con l'aggiornamento delle norme Schengen nonché attraverso una proposta parallela relativa alle misure che gli Stati membri possono adottare nei **settori dell'asilo e del rimpatrio** in tale situazione, inclusa la possibilità di prorogare il termine di registrazione per le domande di asilo fino a 4 settimane e di esaminare tutte le domande di asilo alla frontiera, fatta eccezione per i casi medici.

VI. Relazioni esterne

Bielorussia

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe condannare la strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati da parte del regime bielorusso ed indicare che l'UE continuerà a contrastare con fermezza l'attacco ibrido lanciato dalla Bielorussia, affrontando tutte le dimensioni della crisi in linea con il diritto dell'UE e gli obblighi internazionali, compresi i diritti fondamentali. Il Consiglio europeo dovrebbe, in particolare, sottolineare l'importanza di: a) proteggere efficacemente le frontiere esterne dell'Unione, anche rafforzando il quadro giuridico dell'UE, invitando il Consiglio dell'UE a esaminare la proposta di misure di emergenza provvisorie presentata dalla Commissione; b) lottare contro il traffico a la tratta di esseri umani; c) attuare prontamente le misure restrittive nei confronti della Bielorussia ed essere pronti ad adottarne ulteriori ove necessario; d) assicurare alle organizzazioni internazionali l'accesso alla Bielorussia e intensificare il sostegno umanitario; e) sostenere il rimpatrio volontario dei migranti dalla Bielorussia; f) ribadire l'invito a rilasciare immediatamente tutti i prigionieri politici e a porre fine alla repressione della società civile e dei media indipendenti. Il Consiglio europeo dovrebbe, altresì, ribadire il diritto del popolo bielorusso di eleggere il proprio presidente attraverso nuove elezioni libere e regolari.

Situazione di emergenza alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia

La Commissione europea ha presentato il 1° dicembre 2021 una **proposta di decisione** del Consiglio dell'UE relativa a **misure temporanee** (per un periodo di 6 mesi) in materia di asilo e rimpatrio per **aiutare la Lettonia, la Lituania e la Polonia ad affrontare la situazione di emergenza alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia**.

Si ricorda che sin **dall'estate del 2021** il **Governo della Bielorussia ha avviato un attacco ibrido contro l'UE**, in particolare contro la **Lituania, la Polonia e la Lettonia**, sotto forma di **strumentalizzazione di persone di migranti in provenienza** dai paesi del Medio Oriente. Secondo i dati della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante in una comunicazione congiunta **JOIN (2021) 32** del 23 novembre, il **numero totale di arrivi dalla Bielorussia nell'UE nel 2021** è stato di **7.698**, di cui 4.222 in Lituania, 3.062

in Polonia e 414 in Lettonia. Nel corso del 2021 sarebbero stati bloccati più di 40 mila tentativi ripetuti di attraversamento di tali frontiere. I cittadini di Paesi terzi coinvolti risulterebbero principalmente iracheni e afgani.

In particolare, la proposta prevede: **una procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo alle frontiere esterne**, in base alla quale la Lituania, la Polonia e la Lettonia avranno la possibilità di estendere il periodo di registrazione per le domande di asilo a 4 settimane, invece degli attuali 3-10 giorni; disposizioni in materia di **condizioni materiali di accoglienza; procedura di rimpatrio semplificate; il sostegno dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) Frontex ed Europol.**

Si ricorda che il **10 novembre 2021** l'Alto rappresentante ha formulato una **dichiarazione** a nome dell'UE in cui **condanna fermamente il regime di Lukashenko** per aver deliberatamente messo in pericolo la vita e il benessere delle persone e per fomentare la crisi alle frontiere esterne dell'UE nel tentativo di distogliere l'attenzione dalla situazione in Bielorussia, dove la repressione brutale e le violazioni dei diritti umani continuano e addirittura si aggravano.

Il **14 dicembre 2021**, la Commissione europea ha poi presentato una **proposta volta a modificare il codice delle frontiere Schengen** (v. *paragrafo aspetti esterni della migrazione*) che tra gli altri obiettivi ha anche quello di **contrastare le minaccia ibrida alle frontiere esterne dell'UE** e che è accompagnata da un'altra **proposta** relativa alla **procedure eccezionali di asilo e di rimpatrio**, per gestire l'arrivo di **persone strumentalizzate da un Paese terzo** nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Nel **novembre 2021** l'UE ha stanziato **700.000 euro in assistenza umanitaria a sostegno delle persone vulnerabili bloccate alla frontiera bielorussa**. Tale importo comprende 200.000 euro a favore della Federazione internazionale delle società nazionali di Croce rossa e di Mezzaluna rossa (IFRC) e altri 500.000 euro in finanziamenti umanitari.

Il **Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021** ha adottato delle **conclusioni** nelle quali afferma che "*non accetterà alcun tentativo da parte di paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici. Condanna tutti gli attacchi ibridi alle frontiere dell'UE e risponderà di conseguenza*".

Si ricorda che l'UE, sulla base delle **conclusioni del Consiglio europeo del 19 agosto 2020**, **non riconosce** i risultati delle **elezioni presidenziali** nella Repubblica di Bielorussia del 9 agosto 2020.

Le misure restrittive dell'UE nei confronti della Bielorussia

Il Consiglio dell'UE, **sin dall'ottobre 2020**, ha progressivamente **introdotto misure restrittive** (divieto di viaggio e il congelamento dei beni nell'UE) quali responsabili di repressione e intimidazioni contro manifestanti pacifici, membri dell'opposizione e giornalisti all'indomani delle elezioni presidenziali 2020 in Bielorussia.

Il **4 giugno 2021**, il **Consiglio dell'UE** ha deciso di rafforzare le misure restrittive vigenti in considerazione della situazione in Bielorussia introducendo un **divieto di sorvolo** dello spazio aereo dell'UE e di **accesso agli aeroporti dell'UE** da parte di vettori bielorussi di ogni tipo.

Il **21 giugno 2021**, il Consiglio dell'UE - in relazione alla vicenda dell'atterraggio forzato del volo Ryanair e all'*escalation* delle violazioni dei diritti umani e della repressione della società civile in Bielorussia - **ha aggiunto 8 entità giuridiche e 78 nuove persone** all'elenco dei destinatari delle **sanzioni dell'UE** che ora **ammontano complessivamente a 26 entità giuridiche e 183 persone**, tra le quali il Presidente bielorosso Alexandr Lukashenko, suo figlio nonché consigliere per la sicurezza nazionale Viktor Lukashenko -.

Il **24 giugno 2021** il **Consiglio dell'UE** ha approvato delle **sanzioni economiche alla Bielorussia** che prevedono il divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, apparecchiature, tecnologie o software per il controllo o l'intercettazione di internet e delle comunicazioni telefoniche e beni e tecnologie a duplice uso per uso militare. Sono, inoltre, introdotte restrizioni agli scambi di prodotti petroliferi, cloruro di potassio (elemento utilizzato nei fertilizzanti che è la principale esportazione del paese) e beni utilizzati per la produzione o la fabbricazione di prodotti del tabacco. È limitato l'accesso ai mercati dei capitali dell'UE e vietata la fornitura di servizi di assicurazione e riassicurazione al governo bielorosso e agli enti e agenzie pubblici della Bielorussia.

Il **9 novembre 2021** il Consiglio ha adottato una **sospensione parziale dell'accordo UE-Bielorussia**

relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per i funzionari collegati al regime bielorusso, che era entrato in vigore il 1° luglio 2020, parallelamente all'accordo di riammissione UE-Bielorussia (accordo che, il 28 giugno 2021, la Bielorussia ha annunciato di voler sospendere).

Il **2 dicembre 2021** il Consiglio ha adottato un ulteriore **pacchetto di sanzioni** in risposta alle continue **violazioni dei diritti umani** e alla **strumentalizzazione dei migranti**. In considerazione di tale situazione, il Consiglio ha imposto misure restrittive nei confronti di membri del ramo giudiziario, società (in particolare compagnie aeree) nonché alti funzionari politici che hanno contribuito a incoraggiare e organizzare attraversamenti illegali delle frontiere a fini politici.

Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021

Il **Parlamento europeo** ha adottato il **7 ottobre 2021** una **risoluzione** sulla situazione in Bielorussia nella quale in particolare:

- invita il Consiglio dell'UE a **rafforzare ulteriormente le sanzioni economiche** mirate dell'UE, focalizzandosi sui settori economici bieloruschi chiave nonché sulle imprese pubbliche e private che sostengono e finanziano il regime di Lukašenko;
- **deplora i continui contatti tra Lukašenko e Vladimir Putin** per preparare delle tabelle di marcia per una maggiore integrazione tra Bielorussia e Russia, inclusa la progressiva militarizzazione della Bielorussia;
- ribadisce il suo invito affinché i **rappresentanti della Bielorussia democratica** siano **inclusi nelle riunioni bilaterali e preparatorie ad alto livello a livello dell'UE** e nazionale, nonché nelle sessioni parlamentari e nelle **riunioni con i parlamenti europei e nazionali** e l'importanza di istituire **gruppi ufficiali dedicati alla Bielorussia in tutti i parlamenti nazionali dell'UE**.

Ucraina

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'urgente necessità per la Russia di allentare le tensioni dovute all'aumento delle forze militari lungo il confine con l'Ucraina, ribadire il suo pieno sostegno alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina e ribadire che qualsiasi ulteriore aggressione militare contro l'Ucraina genererà una risposta dalle gravissime conseguenze e dal costo molto elevato.

Secondo **rapporti d'intelligence americana**, recentemente condivisi con i paesi della NATO, **la Russia avrebbe in corso preparativi volti a mobilitare** ingenti contingenti militari, pari a 100 gruppi tattici di battaglione per un totale di circa 175.000 militari sostenuti da 100.000 riservisti, in posizioni strategiche **lungo il confine ucraino**, in vista di una **possibile azione militare ai primi del 2022**. La Russia da parte sua ha negato che siano in corso preparativi per un'azione militare in Ucraina.

Il **Segretario generale della NATO**, Jens Stoltenberg, a margine della riunione dei Ministri degli esteri dei paesi della NATO svoltasi a Riga (Lettonia) il **30 novembre 2021**, ha dichiarato che *"qualsiasi futura aggressione russa contro l'Ucraina avrebbe un prezzo elevato e avrebbe gravi conseguenze politiche ed economiche per la Russia"*.

Il **6 dicembre 2021**, il Presidente degli Stati Uniti, **Joe Biden**, ha avuto una **conversazione telefonica** con il Presidente del Consiglio italiano, **Mario Draghi**, il Primo Ministro del Regno Unito, **Boris Johnson**, il Presidente della Repubblica francese, **Emmanuel Macron**, e la cancelliera tedesca, **Angela Merkel**. Secondo una **nota** diffusa dal Governo italiano, i leader hanno **condiviso la preoccupazione per l'incremento del dispositivo militare russo ai confini con l'Ucraina**, concordando sull'esigenza che quest'ultima si adoperi per una distensione e ribadendo che la **diplomazia resta l'unica via** per risolvere il conflitto nel Donbass dando **attuazione agli Accordi di Minsk**. E' stato reiterato il **sostegno alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina**.

Il **12 dicembre 2021**, i **Ministri degli esteri dei paesi del G7** e **l'Alto rappresentante dell'UE** hanno diffuso una **dichiarazione** nella quale si condannano i preparativi militari e la retorica aggressiva della Russia nei confronti dell'Ucraina, si invita la Russia a ridurre l'escalation, perseguire canali diplomatici e rispettare gli impegni internazionali e si afferma che **un'ulteriore aggressione militare contro l'Ucraina avrebbe enormi conseguenze e gravi costi in risposta**.

Si ricorda che la Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE hanno presentato, il **16 giugno 2021**, una comunicazione congiunta intitolata "**Le Relazioni UE- Russia – respingere, contenere e impegnare**" (**JOIN (2021) 20**) nella quale si indica che le scelte politiche e le azioni aggressive della Russia degli ultimi anni hanno creato una **spirale negativa** e che l'UE deve **prepararsi ad uno scenario di un ulteriore peggioramento delle sue relazioni con la Russia**, esplorando percorsi che possano contribuire a orientare gradualmente le attuali dinamiche verso una relazione più stabile e prevedibile, sulla base della dimostrazione da parte del Governo russo di un impegno politico più costruttivo.

La comunicazione articola le possibili iniziative dell'UE nei confronti della Russia in **tre pilastri**: **contrasto** alle violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani; **contenimento** delle attività russe di minaccia ibrida e di disinformazione; **dialogo selettivo** su possibili ambiti di interesse comune. Con particolare riferimento alla situazione in Ucraina, si propone di: **denunciare le continue violazioni del diritto internazionale da parte della Russia; riaffermare il sostegno dell'UE all'Ucraina** e alla sua integrità territoriale, sovranità e indipendenza, invitando la Russia ad assumersi le proprie responsabilità come parte in conflitto e ad **attuare pienamente gli accordi di Minsk**.

L'approccio proposto dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante è stato poi avallato dal **Consiglio europeo**, che nella riunione del **24 e 25 giugno 2021** ha adottato delle **conclusioni** nelle quali in particolare:

- invita ad **attuare i cinque principi guida dell'UE nei confronti della Russia** e si aspetta che la leadership russa si mostri più costruttiva nel dialogo e ponga fine alle azioni contro l'UE, i suoi Stati membri e paesi terzi;
I cinque principi guida dell'UE sono: 1) piena attuazione degli accordi di Minsk; 2) rafforzare le relazioni con i partner orientali dell'UE e i paesi dell'Asia centrale; 3) rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce russe, incluse le minacce ibride; 4) impegnarsi in modo selettivo con la Russia su questioni di politica estera; sostenere la società civile russa.
- invita la Russia a garantire **l'attuazione integrale degli accordi di Minsk**;
- sottolinea la necessità di una **risposta dell'UE** a qualsiasi attività illegale e destabilizzante della Russia, avvalendosi di tutti gli strumenti a disposizione dell'UE, comprese **ulteriori misure restrittive**;
- rimarca la necessità di **approfondire la cooperazione con i partner orientali** al fine di aumentarne la resilienza;
- ribadisce l'apertura a un **dialogo selettivo dell'UE con la Russia** su temi quali il clima, l'ambiente e la salute, e su questioni specifiche di politica estera quali l'accordo sul nucleare iraniano, la Siria e la Libia;
- **condanna le limitazioni alle libertà fondamentali in Russia** e sottolinea la necessità di un costante sostegno dell'UE alla società civile russa, alle organizzazioni per i diritti umani e ai media indipendenti.

Misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia

L'UE ha deciso, a partire dal marzo 2014, l'introduzione di misure restrittive per la violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Le sanzioni e misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia vengono di norma prorogate ogni 6 o 12 mesi dal Consiglio dell'UE che delibera

all'unanimità.

Le misure restrittive in vigore riguardano:

- **blocco dei beni e divieto di viaggio** nei confronti di 185 persone e 48 entità giuridiche, per azioni volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (*scadenza 15 marzo 2022*);
- **congelamento di beni** per persone responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini (*scadenza 6 marzo 2022*);
- **sanzioni economiche** riguardanti gli **scambi con la Russia in settori economici specifici**. Tali misure restrittive: limitano l'accesso ai mercati dei capitali primari e secondari dell'UE da parte di talune banche e società russe; impongono il divieto di esportazione e di importazione per quanto riguarda il commercio di armi; stabiliscono il divieto di esportazione dei beni a duplice uso per scopi militari in Russia; limitano l'accesso russo a determinati servizi e tecnologie sensibili che possono essere utilizzati per la produzione e la prospezione del petrolio (*scadenza 31 gennaio 2022*);
- **misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli**. Tali misure comprendono: il divieto di importazione di beni provenienti dalla Crimea e da Sebastopoli; restrizioni sugli scambi e gli investimenti relativi a taluni settori economici e progetti infrastrutturali; il divieto di prestazione di servizi turistici in Crimea o a Sebastopoli; il divieto di esportazione di taluni beni e tecnologie (*scadenza 23 giugno 2022*).

Il **13 dicembre 2021**, il **Consiglio dell'UE** ha adottato delle **misure restrittive** (Congelamento dei beni e divieto di viaggio nell'UE) nei confronti del **gruppo Wagner**, un'entità militare privata priva di personalità giuridica con sede in Russia. Le misure restrittive riguardano il gruppo Wagner, e otto individui e tre entità ad esso collegate coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani, comprese torture ed esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, o in attività destabilizzanti in alcuni dei paesi in cui operano, tra cui Libia, Siria, Ucraina (Donbas) e Repubblica Centrafricana.

Vicinato meridionale

Il Consiglio europeo dovrebbe riaffermare la determinazione a rinnovare e rafforzare il partenariato dell'UE con il vicinato meridionale al fine di affrontare le sfide comuni e sfruttare le opportunità condivise attraverso una cooperazione rafforzata, invitando il Consiglio e la Commissione ad accelerare i lavori sulla nuova Agenda per il Mediterraneo.

La **Commissione europea e l'Alto rappresentante** hanno **presentato il 9 febbraio 2021** una **comunicazione congiunta** nella quale si propone di avviare una **nuova Agenda per il Mediterraneo**, accompagnata da un **piano di investimenti economici** per stimolare la ripresa socioeconomica a lungo termine nel **vicinato meridionale**.

Si ricorda che sono coinvolti nella politica dell'UE per il **vicinato meridionale i seguenti paesi del nord Africa: Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia**.

La nuova **Agenda per il Mediterraneo** si incentra su **5 settori d'intervento**:

- **Stato di diritto e sviluppo umano**, in particolare al fine di: sostenere un rinnovato impegno a favore dei diritti umani, dello Stato di diritto, della democrazia e del buon governo; rafforzare le capacità di preparazione e di risposta dei sistemi sanitari; promuovere l'emancipazione dei giovani, della società civile e la parità di genere; incoraggiare la ricerca, l'innovazione, la cultura e l'istruzione mediante una più stretta partecipazione ai programmi dell'UE;
- **resilienza, prosperità e transizione digitale**, allo scopo di ristabilire la fiducia nel contesto imprenditoriale, incoraggiando la diversificazione economica, sostenendo la transizione digitale sia per il settore pubblico che per il settore privato, migliorando l'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese e promuovendo l'emancipazione economica delle donne;
- **pace e sicurezza**, al fine di: fornire sostegno ai paesi per affrontare le sfide in materia di sicurezza e trovare soluzioni ai conflitti in corso; riaffermare il ruolo dell'UE quale operatore di pace e di prevenzione e risoluzione dei conflitti; intensificare la cooperazione in materia di sicurezza per contrastare il terrorismo, le minacce cibernetiche e ibride e la criminalità

organizzata;

- **migrazione e mobilità**, al fine di: intensificare la cooperazione sulla migrazione tramite partenariati globali, equilibrati, ritagliati sulle esigenze di ciascun paese; affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato mediante la risoluzione dei conflitti, nonché il superamento delle sfide socioeconomiche acute dalla pandemia attraverso una risposta mirata che offra opportunità, specie ai giovani; sostenere la migrazione legale e la mobilità con i partner, nel rispetto delle competenze proprie e degli Stati membri;
- **transizione verde, resilienza climatica, energia e ambiente**, con l'obiettivo di proteggere le risorse naturali della regione e generare crescita verde sfruttando le potenzialità di un futuro a basse emissioni di carbonio e delle iniziative dell'UE, in linea con l'obiettivo della neutralità climatica nel 2050 fissato dal *Green deal* e della *strategia europea per l'idrogeno*, volta a favorire la decarbonizzazione dei consumi energetici e a favorire la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili. In particolare, la nuova agenda prevede di offrire sostegno ai paesi nell'assolvimento degli impegni climatici assunti, promuovendo l'integrazione regionale dei mercati e delle reti dell'elettricità, garantendo la sicurezza energetica, incoraggiando l'uso efficiente delle risorse, la tutela della biodiversità e la transizione verso sistemi alimentari sostenibili.

Per l'attuazione dell'Agenda per il Mediterraneo si prevede uno **stanziamento** fino a **7 miliardi di euro**, nell'ambito del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'UE (NDICI), per il periodo 2021-2027 (v. *infra*). A giudizio della Commissione tale importo **potrebbe mobilitare fino a 30 miliardi di euro di investimenti privati e pubblici** nella regione nei prossimi dieci anni.

Vertice UE - Unione africana

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe, altresì valutare lo stato dei preparativi del vertice UE- Unione africana del 17 e 18 febbraio 2022 e discutere dei possibili temi e risultati, con l'obiettivo di istituire con l'Africa una alleanza ambiziosa e orientata al futuro, volta a costruire uno spazio di prosperità e stabilità sulla base di un pacchetto di investimenti trasformativi.

In occasione del **prossimo vertice Unione europea – Unione africana** che si sarebbe dovuto svolgere ad ottobre 2020 e che si svolgerà a Bruxelles il **17 e 18 febbraio 2022**, a causa della pandemia di covid 19 dovrebbe essere approvata una **nuova strategia comune UE-Africa**, volta a **sostituire quella del 2007**.

I vertici UE- Africa si svolgono, di norma, ogni 3 anni; l'ultimo si è svolto a Abidjan (Costa d'Avorio) nel novembre 2017.

La comunicazione congiunta sulla nuova strategia con l'Africa

La Commissione europea e l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato il **9 marzo 2020** una [comunicazione congiunta sulla nuova strategia con l'Africa](#), nella quale si propone di sviluppare il **partenariato** dell'UE con l'Africa in cinque **settori chiave**:

- **transizione verde ed accesso all'energia;**
- **trasformazione digitale;**
- **crescita e occupazione sostenibili;**
- **migrazione e mobilità.**
- **pace e governance.**

Sulla base di tali priorità la Commissione propone che il partenariato con l'Africa si strutturi in azioni volte a: massimizzare i vantaggi della **transizione verde** e ridurre al minimo le minacce per l'ambiente nel pieno rispetto dell'accordo di Parigi; promuovere la **trasformazione digitale** del continente africano; **aumentare gli investimenti** sostenibili sotto il profilo ambientale, sociale e finanziario; promuovere il **ricorso a meccanismi di finanziamento innovativi** e stimolare **l'integrazione economica regionale e continentale**; aiutare gli Stati africani a **migliorare il contesto imprenditoriale** e il clima degli investimenti; migliorare **l'apprendimento, le conoscenze e le competenze, le capacità di ricerca e innovazione**, in particolare per le donne e i giovani; adeguare e approfondire il **sostegno dell'UE alle iniziative di pace** attuate dall'Africa, con particolare attenzione alle regioni più vulnerabili; integrare la **buona governance, la democrazia, i diritti umani**, la parità di genere nelle azioni per la cooperazione allo sviluppo; garantire **partenariati equilibrati, coerenti e globali in materia di migrazione e mobilità**.

Riunione ministeriale Unione Europea-Unione Africana, 26 ottobre 2021

Il **26 ottobre 2021** si è svolta la **riunione dei ministri degli Esteri dell'Unione europea e dell'Unione africana (UA)** in occasione della quale i ministri hanno scambiato opinioni sul partenariato UE-UA e su come rafforzare la cooperazione.

Al termine della riunione è stato diffuso un **comunicato congiunto** nel quale in particolare si indicano le seguenti **priorità per la cooperazione UE-UA**:

- **risposta comune alla pandemia di Covid 19**: i Ministri hanno concordato di migliorare la cooperazione nella risposta alla pandemia, sottolineando l'importanza di investire ulteriormente nella salute e nella protezione sociale in Africa, aumentando la produzione e l'accesso equo a vaccini, medicinali e tecnologie per la salute. L'UA e l'UE hanno anche annunciato una cooperazione rafforzata in materia di diagnostica, cura e rafforzamento della produzione locale di vaccini e medicinali in Africa, anche attraverso investimenti nello sviluppo di poli produttivi locali ed hanno incoraggiato il reciproco riconoscimento dei certificati di vaccinazione COVID-19. I ministri hanno anche discusso dell'impatto economico della pandemia, incoraggiando programmi di stimolo economico e la mobilitazione di investimenti privati e pubblici in settori ad alto effetto moltiplicatore per la ripresa economica e l'occupazione ed auspicando la rapida attuazione del quadro del G20 sul trattamento del debito come mezzo per affrontare problemi di liquidità e crescita a lungo termine in Africa;
- **investimenti per la trasformazione verde e digitale**: i Ministri hanno sottolineato il potenziale offerto dalla transizione verso un'economia verde, circolare e climaticamente neutra. Hanno anche sottolineato la necessità di rafforzare la cooperazione sulla *governance* degli oceani, compreso lo sviluppo sostenibile dei settori dell'economia "blu" e lo sviluppo di un approccio strategico e coordinato al partenariato energetico. I ministri hanno deciso di cooperare per risultati ambiziosi alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP26) e alla Conferenza delle Nazioni Unite sulla biodiversità (CBD COP15). Hanno anche riaffermato la continua necessità di aumentare il sostegno alle azioni di adattamento e miglioramento della resilienza climatica, in particolare nei paesi più vulnerabili. Inoltre, i ministri hanno riconosciuto il ruolo chiave dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze per garantire la creazione di posti di lavoro dignitosi, nonché la ricerca, la tecnologia e l'innovazione per promuovere la ripresa economica, evidenziando il ruolo dei giovani come fattori chiave per il cambiamento;
- **cooperazione per la pace, la sicurezza e la governance**: i Ministri si sono impegnati a sostenere i diritti umani, migliorando la democrazia e il rafforzamento dello Stato di diritto e del buon governo. L'EU e l'Unione africana si sono impegnate ad agire congiuntamente per rispondere insieme alle minacce comuni quali: il terrorismo e l'estremismo violento; il traffico

di esseri umani, fauna selvatica e droga; la pirateria e tutte le forme di criminalità organizzata transnazionale e cibercriminalità. L'UA e l'UE allineeranno ulteriormente gli approcci strategici nel Sahel, nel Corno d'Africa, nel bacino del lago Ciad e nel Golfo di Guinea. Entrambe le parti hanno ribadito la necessità di rispettare il diritto internazionale umanitario, la protezione dei bambini e la promozione delle donne;

- **migrazione e mobilità**: i Ministri hanno convenuto di approfondire la cooperazione in materia di migrazione e mobilità attraverso le piattaforme di dialogo e i quadri migratori esistenti, ribadendo l'impegno per un approccio equilibrato, coerente e globale, guidato dai principi di solidarietà, partenariato e corresponsabilità, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani.

La risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021

Il **Parlamento europeo** ha approvato, il **25 marzo 2021**, una **risoluzione** su una **nuova strategia UE- Africa – un partenariato** per lo sviluppo sostenibile e inclusivo nella quale ha formulato i seguenti rilievi e proprie proposte.

In particolare per quanto riguarda la struttura e le priorità del partenariato UE- Africa:

- il **prossimo vertice UE-UA** dovrebbe gettare le basi per un **partenariato tra pari tra l'Unione europea e l'Unione africana**, reciprocamente vantaggioso;
- diverse zone dell'**Africa sono diventate un terreno di competizione per le grandi potenze**, in particolare Cina e Russia, a scapito della sovranità dei paesi africani e della sicurezza europea;
- occorre **rafforzare il ruolo dei paesi nordafricani** nel partenariato al fine di dare **nuovo slancio alla cooperazione nord-sud e sud-sud** e di rafforzare la coerenza dell'approccio continentale;
- l'UE deve promuovere una **maggiore equità e uguaglianza di rappresentanza dell'Africa negli organi di governance mondiali**, sostenendo la richiesta dell'Africa di includere una rappresentanza permanente per il continente africano nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;
- invita **l'UE a sostenere gli sforzi di integrazione a livello regionale e continentale**;
- richiama l'attenzione **sull'importanza della diplomazia parlamentare** e reputa che le assemblee parlamentari, quali l'assemblea parlamentare paritetica ACP-UE e il parlamento panafricano, rivestano un ruolo fondamentale nel **rafforzamento del dialogo politico tra l'UE e l'Africa**;
- chiede che la **cooperazione allo sviluppo disponga di maggiori risorse** nel bilancio dell'UE, finanziato da nuove risorse proprie, compresa un'imposta sulle transazioni finanziarie.

Etiopia

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sostenere gli sforzi di mediazione dell'alto rappresentante dell'Unione africana OBansnjo, chiedere un cessate il fuoco incondizionato, esortare tutte le parti ad avviare un dialogo nazionale inclusivo e trasparente ed affermare la priorità fondamentale di garantire la protezione dei civili e assicurare un accesso umanitario senza restrizioni.

L'Alto rappresentante, Josep Borrell, ha diffuso il **4 novembre 2021** una **dichiarazione** a nome dell'UE sulla situazione in Etiopia nella quale si indica, in particolare, che:

- dopo un anno di scontri, il conflitto nell'Etiopia settentrionale si è ulteriormente aggravato e ampliato, creando una **crisi umanitaria** devastante e compromettendo l'integrità territoriale

- e la stabilità del paese, con **ripercussioni sull'intera regione**;
- l'UE ribadisce che non esiste una soluzione militare e invita tutte le parti coinvolte nel conflitto ad attuare un **cessate il fuoco significativo** con effetto immediato e ad avviare negoziati politici senza condizioni preliminari. L'UE ribadisce il suo appello per il **ritiro immediato delle truppe eritree** dal territorio dell'Etiopia;
- è necessaria un'azione immediata per **garantire l'accesso degli aiuti umanitari** a tutti i territori. Tutte le parti coinvolte nel conflitto devono rispettare pienamente il diritto internazionale umanitario, compresa la protezione dei civili e degli operatori umanitari;
- occorre **interrompere la violenza etnica, le torture e i maltrattamenti inflitti ai civili e ai combattenti catturati, le violenze sessuali e di genere**, compreso lo stupro, il saccheggio di proprietà, la distruzione di infrastrutture e siti religiosi, le violazioni del diritto internazionale umanitario nonché altre violazioni e abusi dei diritti umani;
- **L'UE sostiene gli sforzi di mediazione a livello regionale e da parte dell'Unione africana**, su iniziativa del rappresentante speciale Obasanjo, fiduciosa che essi garantiranno la pace. Sottolinea inoltre l'importanza di avviare un **dialogo nazionale inclusivo** guidato dall'Etiopia nel quadro della Costituzione etiopica al fine di promuovere la riconciliazione;
- l'UE sostiene la **stabilità, l'unità e l'integrità territoriale dell'Etiopia** e rimane **pronta a utilizzare tutti i suoi strumenti di politica estera, comprese misure restrittive**, per promuovere la pace, l'adesione al diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani e contribuire a porre fine al conflitto.

Il **Consiglio affari esteri dell'UE del 15 novembre 2021** ha discusso sulla **situazione in Etiopia** indicando che, a un anno dall'inizio del conflitto, la **situazione si è ulteriormente aggravata creando una devastante crisi umanitaria**. L'**Alto Rappresentante** al termine della riunione ha ribadito che non esiste una soluzione militare al conflitto, che occorre fare di tutto per salvare i cittadini etiopi dal caos di una guerra civile e che l'UE sostiene pienamente gli sforzi della regione e dell'Unione africana nell'offrire un tavolo per i colloqui.

Secondo i dati forniti dalla Commissione europea sono circa 5 milioni le persone bisognose di aiuti umanitari nel Tigray, di cui 3,5 milioni non hanno accesso sufficiente all'acqua.

Si ricorda che in relazione alla situazione di crisi in Etiopia, il **Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021** ha adottato delle **conclusioni** nelle quali, in particolare:

- **condanna le atrocità, le violenze sessuali ed etniche e le altre violazioni dei diritti umani** attualmente perpetrate nella regione etiopica del Tigray e accoglie con favore le indagini in corso per garantire accertamento delle responsabilità e giustizia;
- chiede **l'immediata cessazione delle ostilità, un accesso umanitario senza ostacoli a tutte le zone e il ritiro immediato delle forze eritree**;
- ribadisce impegno dell'Ue e degli Stati membri a sostegno dell'Etiopia nella messa in atto di **riforme democratiche e sforzi di riconciliazione**.

Il **Parlamento europeo** ha approvato, il 7 ottobre 2021, una **risoluzione** sulla situazione umanitaria nel Tigray nella quale in particolare:

- chiede la **cessazione immediata delle ostilità** a opera di tutte le parti e un immediato **ritorno all'ordine costituzionale** e l'istituzione di un **meccanismo di monitoraggio** del cessate il fuoco;
- invita tutti gli attori nazionali, regionali e locali interessati a **consentire l'accesso umanitario immediato** per il soccorso alle popolazioni nel Tigray e l'assistenza alle popolazioni nell'Amhara e nell'Afar;
- **esorta il Fronte di liberazione del popolo del Tigray** a fermare la sua offensiva e a ritirare immediatamente le sue forze dalle regioni dell'Amhara e dell'Afar; invita il **governo regionale dell'Amhara** a ritirare le sue forze dal Tigray occidentale e il **governo eritreo** a ritirare immediatamente e permanentemente le sue forze dall'Etiopia;
- chiede l'istituzione di una **commissione d'inchiesta** indipendente e imparziale che indaghi

- sugli attacchi rivolti a specifici gruppi etnici e religiosi;
- chiede un **dialogo politico nazionale inclusivo a guida etiope** per trovare una soluzione alla crisi, con l'inclusione di rappresentanti di tutte le aree interessate;
 - esorta l'UE a dare **priorità alla situazione umanitaria e dei diritti umani** nel Tigray e nell'Etiopia settentrionale durante il prossimo vertice dell'Unione africana e dell'Unione europea.

Sul piano degli aiuti dell'Unione Europea all'Etiopia sono stati destinati fondi per **815 milioni di euro** nell'ambito del **FES** (Fondo europeo di sviluppo) per periodo **2014-2020**, nonché oltre **400 milioni di euro dell'Emergency Trust Fund for Africa**. Nello stesso periodo la Commissione europea ha veicolato **542 milioni** tramite la modalità di sostegno al bilancio del Governo. **Tuttavia, lo scorso dicembre 2020**, a causa della mancanza di accesso alla regione del Tigray per fornire aiuti umanitari, **l'UE ha sospeso la consegna di 88,5 milioni di sostegno al bilancio** e a febbraio 2021 è stata sospesa l'ulteriore tranche di 100 milioni per il 2021.

Per quanto riguarda gli **aiuti umanitari**, l'UE ha allocato risorse nel 2021 per progetti umanitari in Etiopia pari a **53,7 milioni di euro** di cui 11 milioni per il Tigray. Inoltre, almeno **14 milioni saranno destinati alla campagna di vaccinazione per i più vulnerabili in Africa Orientale** su un totale di 100 milioni per l'Africa.

Si ricorda che l'Etiopia (insieme a Eritrea, Gibuti e Somalia) è uno dei paesi coinvolti nella **strategia regionale dell'UE per il Corno d'Africa del 2011** che ha tre obiettivi principali: tutelare la pace, la stabilità e la sicurezza; promuovere la prosperità e lo sviluppo economico; creare condizioni adeguate e stabili per una buona governance. In vista di una **revisione della strategia regionale del 2011**, il Consiglio dell'UE ha adottato il 10 maggio 2021 delle **conclusioni** intitolate "*Il corno d'afrika: una priorità strategica dell'UE*" nelle quali in particolare si afferma l'impegno dell'UE a **definire una nuova strategia per la regione**, volta a **rafforzare e approfondire il partenariato strategici con il Corno d'Africa** per ridurre l'instabilità e promuovere la democrazia e la crescita sostenibile. La nuova strategia dovrebbe mirare a rafforzare un approccio comune alla democrazia, pace e sicurezza regionali, rilanciando il **multilateralismo**, rafforzando l'impegno a favore dello **sviluppo sociale e umano**, promuovendo la **ripresa socioeconomica post-COVID**, gli **scambi e l'integrazione regionale**.

Nella regione del Corno d'Africa l'UE ha, inoltre, promosso **missioni nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune** (come quelle contro la pirateria nell'Oceano Indiano occidentale ricadenti nel cappello EU Navfor Atalanta), contribuendo alla stabilità dell'area (come quelle di *capacity building*, EUTM e EUCAP Somalia) oppure finanziando le attività dell'AMISOM in Somalia (l'UE ha fornito più di 1,3 miliardi di euro al dispositivo militare dell'Unione Africana sin dal suo primo dispiegamento nel 2007). Si ricorda che l'UE ha nominato Annette Weber **Rappresentante speciale dell'UE per il Corno d'Africa** dal 1° luglio 2021 al 30 agosto 2022.

Vertice euro

A margine del Consiglio europeo dovrebbe inoltre riunirsi il Vertice euro in formato inclusivo che dovrebbe discutere della situazione economica dell'UE ed esaminare i progressi in materia di Unione bancaria e Unione dei mercati dei capitali.

Si segnala che, proprio in vista del Vertice euro, il Presidente dell'Eurogruppo, Paschal Donohoe, ha inviato al Presidente del Vertice euro, Charles Michel, una **lettera** che fa il punto sui progressi compiuti in seno all'Eurogruppo su questioni politiche chiave per la ripresa economica.

Situazione economica

La situazione economica dell'Unione e dei suoi Stati membri e le prospettive per il futuro sono state recentemente delineate dalla Commissione europea con la presentazione, lo scorso 11 novembre, delle **previsioni economiche di autunno 2021**.

La Commissione rileva che, dopo il calo senza precedenti registrato nel 2020, **l'economia dell'UE è su una traiettoria espansiva**, trainata dalla domanda interna, in particolare grazie all'avanzare delle campagne di vaccinazione e alla progressiva revoca delle restrizioni. Anche i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza stanno iniziando a svolgere un ruolo importante - secondo l'analisi - nel promuovere gli investimenti pubblici e privati.

La Commissione avverte, tuttavia, che le prospettive di crescita sono minacciate da **crescenti turbolenze**, quali le strozzature e le interruzioni nell'offerta a livello mondiale, che pesano in

particolare sul settore manifatturiero, e il marcato incremento dei prezzi dell'energia, specie del gas naturale.

Secondo le previsioni, nell'UE dovrebbe registrarsi un'inflazione al 2,6% nel 2021, al 2,5% nel 2022 e all'1,6 % nel 2023, poiché i prezzi dell'energia dovrebbero gradualmente stabilizzarsi. In **Italia**, i prezzi al consumo dovrebbero aumentare dell'1,8% nel 2021, del 2,1% nel 2022 e dell'1,4% nel 2023.

Ma soprattutto, a giudizio della Commissione, **la ripresa è ancora fortemente dipendente dall'evoluzione della pandemia**, sia all'interno che all'esterno dell'UE. La recente impennata dei casi in molti Paesi non può escludere la reintroduzione di restrizioni che incidono sull'attività economica e nell'Unione questo rischio - sostiene la Commissione - è particolarmente importante negli Stati membri con tassi di vaccinazione relativamente bassi.

La citata lettera del Presidente dell'Eurogruppo concorda con le previsioni della Commissione europea: sostiene che l'economia dell'Eurozona si è ripresa dalla pandemia più velocemente del previsto e molto più rapidamente di quanto avvenne in seguito alla crisi finanziaria scoppiata nel 2007, ma, allo stesso tempo, segnala che il contesto economico rimane complesso e soggetto a varie incertezze.

Crescita del PIL

Per **l'Unione** la Commissione prevede un **tasso di crescita del PIL** del **5%**, del **4,3%** e del **2,5%** rispettivamente nel 2021, 2022 e 2023. Per quanto riguarda **l'Italia**, dopo il drastico calo dell'8,9% registrato nel 2020, il PIL dovrebbe crescere del **6,2%** nel **2021**, del **4,3%** nel **2022** e del **2,3%** nel **2023** e l'economia italiana dovrebbe tornare ai livelli di produzione pre-crisi entro la metà del 2022.

Di seguito, una **tabella riassuntiva** sulle stime della Commissione sulla **crescita del PIL** dell'Unione e dei suoi Stati membri (nonché del Regno Unito, del Giappone e degli Stati Uniti):

	5-year averages			Autumn 2021 forecast					
	2003 - 07	2008 - 12	2013 - 17	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Belgium	2.6	0.7	1.4	1.8	2.1	-5.7	6.0	2.6	1.9
Germany	1.6	0.7	1.8	1.1	1.1	-4.6	2.7	4.6	1.7
Estonia	8.2	-1.7	3.0	4.1	4.1	-3.0	9.0	3.7	3.5
Ireland	5.2	-1.4	8.9	9.0	4.9	5.9	14.6	5.1	4.1
Greece	4.1	-5.5	-0.3	1.7	1.8	-9.0	7.1	5.2	3.6
Spain	3.5	-1.3	1.9	2.3	2.1	-10.8	4.6	5.5	4.4
France	2.0	0.4	1.2	1.9	1.8	-7.9	6.5	3.8	2.3
Italy	1.1	-1.4	0.4	0.9	0.4	-8.9	6.2	4.3	2.3
Cyprus	4.5	0.1	1.3	5.7	5.3	-5.2	5.4	4.2	3.5
Latvia	9.9	-2.7	2.7	4.0	2.5	-3.6	4.7	5.0	4.0
Lithuania	8.7	-0.4	3.2	4.0	4.6	-0.1	5.0	3.6	3.4
Luxembourg	4.7	0.6	2.9	2.0	3.3	-1.8	5.8	3.7	2.7
Malta	3.0	2.5	7.5	6.1	5.7	-8.3	5.0	6.2	4.8
Netherlands	2.3	0.0	1.7	2.4	2.0	-3.8	4.0	3.3	1.6
Austria	2.6	0.6	1.2	2.5	1.5	-6.7	4.4	4.9	1.9
Portugal	1.1	-1.4	1.4	2.8	2.7	-8.4	4.5	5.3	2.4
Slovenia	4.8	-1.0	2.4	4.4	3.3	-4.2	6.4	4.2	3.5
Slovakia	7.3	2.0	2.7	3.8	2.6	-4.4	3.8	5.3	4.3
Finland	3.6	-0.7	1.0	1.1	1.3	-2.9	3.4	2.8	2.0
Euro area	2.2	-0.3	1.5	1.8	1.6	-6.4	5.0	4.3	2.4
Bulgaria	6.4	1.4	1.9	2.7	4.0	-4.4	3.8	4.1	3.5
Czechia	5.5	0.2	3.0	3.2	3.0	-5.8	3.0	4.4	3.2
Denmark	2.0	-0.4	2.2	2.0	2.1	-2.1	4.3	2.7	2.4
Croatia	4.8	-1.8	1.7	2.9	3.5	-8.1	8.1	5.6	3.4
Hungary	3.5	-0.8	3.2	5.4	4.6	-4.7	7.4	5.4	3.2
Poland	5.0	3.4	3.3	5.4	4.7	-2.5	4.9	5.2	4.4
Romania	6.5	0.6	4.5	4.5	4.2	-3.9	7.0	5.1	5.2
Sweden	3.5	0.7	2.6	2.0	2.0	-2.8	3.9	3.5	1.7
EU	2.4	-0.1	1.7	2.1	1.8	-5.9	5.0	4.3	2.5
United Kingdom	2.6	0.1	2.4	1.7	1.7	-9.7	6.9	4.8	1.7
Japan	1.7	-0.3	1.3	0.6	0.3	-4.8	2.4	2.3	1.1
United States	3.0	0.8	2.2	2.9	2.3	-3.4	5.8	4.5	2.4

Tasso di disoccupazione

La Commissione rileva, altresì, che i **mercati del lavoro dell'UE sono notevolmente migliorati** grazie all'allentamento delle restrizioni sulle attività destinate ai consumatori: sono stati creati nuovi posti di lavoro, molti lavoratori sono usciti dai regimi di mantenimento dell'occupazione e il tasso di disoccupazione è diminuito. Tuttavia, **il numero totale di occupati nell'UE è ancora inferiore rispetto al livello precedente la pandemia**. Si prevede che

l'occupazione supererà il livello pre-crisi nel prossimo anno e passerà alla fase di espansione nel 2023.

Le proiezioni della Commissione indicano che la **disoccupazione nell'UE** scenderà dal 7,1% del 2021 al 6,7% nel 2022 (tornando al dato del 2019) e al 6,5% nel 2023. Per **l'Italia**, la Commissione europea prevede un tasso di disoccupazione al 9,8% nel 2021, per poi scendere al 9,3% nel 2022 e al 9,2% nel 2023.

I livelli del deficit e del debito

La Commissione rileva inoltre che nel **2020** la grave recessione economica e la conseguente forte risposta della politica fiscale degli Stati membri, resa possibile anche grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (che dovrebbe disattivarsi all'inizio del 2023), hanno comportato un **aumento senza precedenti del deficit e del debito** nell'Unione europea.

Ciò assume particolare rilevanza in considerazione del dibattito in corso sul riesame del Patto di stabilità e crescita - il principale insieme di regole della governance economica europea - che ha l'obiettivo di far rispettare i limiti concernenti il deficit pubblico (3% del PIL) e il debito pubblico (60% del PIL) fissati dal Trattato di Maastricht.

Il **deficit pubblico aggregato dell'UE** è aumentato **dallo 0,5% del PIL nel 2019 al 6,9% nel 2020**. Poiché l'economia dell'Unione sta recuperando più velocemente del previsto, secondo le stime della Commissione, il deficit aggregato dell'UE **dovrebbe ridursi**, anche se solo marginalmente, nel 2021, al 6,6% del PIL, per poi decrescere più intensamente nel 2022 (al 3,6% del PIL) e nel 2023 (al 2,3% del PIL).

La Commissione prevede che il deficit superi ancora il 3% del PIL nel 2021 nella maggior parte degli Stati membri (ad eccezione di Danimarca, Lussemburgo e Svezia) e che, **entro la fine del 2023** (ipotizzando uno scenario a politiche invariate), **dieci Paesi** avranno ancora un **deficit superiore al 3%** del PIL (Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Francia, **Italia**, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia e Slovacchia).

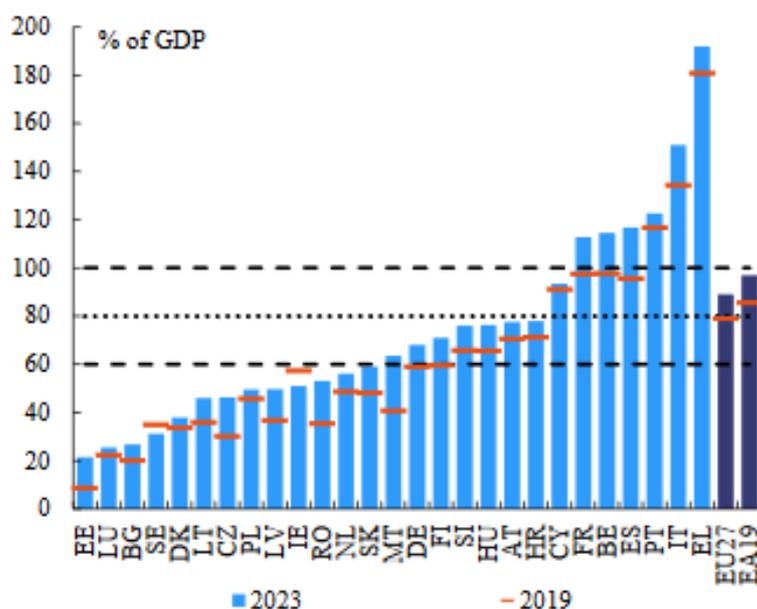
Il rapporto debito/PIL aggregato dell'UE è aumentato nel 2020 di oltre 13 punti percentuali, raggiungendo il **91,8%** (il 99,3% nell'Eurozona).

Più della metà degli Stati membri ha registrato un debito superiore al 60% del PIL (tra gli altri, Grecia 206,3%, **Italia 155,6%**, Portogallo 135,2%, Spagna 120% e Francia 115%).

La Commissione europea prevede che nel 2021 il rapporto debito/PIL diminuisca in circa la metà degli Stati membri e successivamente continui a diminuire in quasi tutti i Paesi dell'UE. **Entro la fine del 2023**, il rapporto debito/PIL aggregato dell'UE dovrebbe attestarsi all'89,1% del PIL (97% nell'Eurozona), ma rimanere **al di sopra del 100% del PIL in sei Stati membri**: Belgio, Grecia, Spagna, Francia, Italia e Portogallo (erano tre alla fine del 2019).

Il grafico seguente mostra i livelli stimati del debito pubblico nell'UE e negli Stati membri nel 2019 e nel 2023 rispetto al limite del 60% del PIL (ma anche dell'80% e del 100% del PIL).

Graph I.2.35: General Government debt developments



Unione bancaria e Unione dei mercati dei capitali

Sulla base dell'impegno che era stato assunto in occasione del Vertice euro del 25 giugno 2021, i leader dovrebbero **esaminare i progressi compiuti in materia di Unione bancaria e Unione dei mercati dei capitali**.

Il Vertice euro in formato inclusivo del 25 giugno 2021 aveva adottato una **dichiarazione** mediante la quale aveva ribadito pieno impegno a favore del completamento dell'Unione bancaria e **invitato l'Eurogruppo** in formato inclusivo a **concordare**, senza indugio e su base consensuale, un **piano di lavoro** graduale e con scadenze definite su tutti gli **elementi in sospeso** necessari per completare l'**Unione bancaria**. Aveva altresì sottolineato il **sostegno politico** all'**Unione dei mercati dei capitali** e chiesto una **rapida attuazione** del relativo **piano d'azione**. In merito, il Vertice aveva sottolineato che occorre individuare e affrontare le sfide strutturali all'integrazione e allo sviluppo dei mercati dei capitali, in particolare in settori mirati delle normative in materia di insolvenza delle imprese. La finanza verde, compresa una norma per le obbligazioni verdi, può fungere, a giudizio della dichiarazione, da catalizzatore per una vera e propria Unione dei mercati dei capitali.

In merito al piano di lavoro da concordare in sede di Eurogruppo per completare l'Unione bancaria, la citata lettera del Presidente dell'Eurogruppo afferma che vi è l'obiettivo di raggiungere un accordo nella **prima metà del 2022**.

Unione bancaria

Dal Vertice euro di giugno, come segnalato dall'ultima "**Relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori**" sull'Unione bancaria, pubblicata il 25 novembre scorso, le discussioni in seno al Gruppo di lavoro *ad hoc* del Consiglio si sono incentrate sul **riesame del quadro di gestione delle crisi bancarie e dell'assicurazione dei depositi (CMDI)**, che definisce le regole per la gestione dei fallimenti bancari, garantendo nel contempo la protezione dei depositanti (**direttiva 2014/59/UE** sul risanamento e la risoluzione delle banche - BRRD; **regolamento (UE) 806/2014** sul meccanismo di risoluzione unico - SRMR; **direttiva 2014/49/UE** sui sistemi di garanzia dei depositi - DGSD), in attesa che la Commissione, come preannunciato, presenti a breve un'iniziativa (ha recentemente **pubblicato** due consultazioni pubbliche e richiesto una consulenza all'Autorità bancaria europea).

In tale contesto, rientra anche la possibile definizione di un **sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)**, che andrebbe a costituire il cosiddetto terzo pilastro dell'Unione bancaria (i

primi due pilastri sono il Meccanismo di vigilanza unico e il Meccanismo di risoluzione unico), ma sul quale i **negoziati sono particolarmente complessi** (la proposta della Commissione risale al novembre 2015).

Recentemente, in sede di Consiglio, nel tentativo di superare le difficoltà negoziali, si è proposto di ragionare su **un modello ibrido di EDIS** che si basa sull'idea della coesistenza di un **fondo centrale** e di una **capacità di prestito obbligatoria** tra gli schemi di garanzia nazionali. Il fondo centrale fornirebbe un sostegno di liquidità a uno schema nazionale beneficiario una volta che quest'ultimo abbia esaurito i propri fondi ("regime di sostegno alla liquidità"). Qualora il fondo centrale fosse esaurito nel momento in cui si rivelasse necessario un intervento, il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board* - SRB), per conto del fondo centrale, avrebbe la facoltà di acquisire fondi presso gli schemi nazionali "capianti" attraverso un meccanismo di concessione obbligatoria di prestiti. Il modello ibrido potrebbe essere impostato in modi differenti a seconda delle decisioni politiche in merito alla calibrazione dei vari parametri, quali la ripartizione dei fondi tra il fondo centrale e gli schemi nazionali o l'entità dei massimali per il sostegno alla liquidità. **Posizioni divergenti** tuttavia sono emerse su alcuni aspetti. In particolare, alcune delegazioni hanno sottolineato che il modello ibrido non potrebbe essere che una fase intermedia di un percorso che porti alla creazione di un EDIS a pieno titolo (con una copertura delle perdite del 100%); altre hanno sostenuto invece che il modello ibrido non dovrebbe comportare alcuna messa in comune e che la condivisione delle perdite dovrebbe essere soggetta a condizioni chiare o a decisioni politiche.

L'Italia ha sempre sostenuto la proposta di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, poiché permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati. Ha inoltre sempre sostenuto la necessità di pervenire, come obiettivo finale, a un **EDIS completo** ossia che preveda, con tempi certi, la piena assicurazione, in cui è lo schema accentrato che sopporta integralmente il rimborso dei depositanti. Significativa attenzione è stata dedicata anche al tema della **riduzione dei rischi nel settore bancario**, in particolare quelli relativi ai crediti deteriorati. L'ultima **relazione** di monitoraggio semestrale sugli indicatori di riduzione dei rischi del novembre 2021, elaborata dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Comitato di risoluzione unico, ha evidenziato progressi negli indicatori di riduzione dei rischi delle banche dell'Unione, specificando, tuttavia, che il pieno impatto della pandemia di COVID-19 sui bilanci delle banche potrebbe non essere ancora essere visibile.

Si ricorda, a tal proposito, che secondo l'**accordo** (firmato il 27 gennaio e l'8 febbraio 2021) che modifica il Trattato del MES, che deve essere ratificato da tutti gli Stati dell'eurozona, quest'ultimo potrà fornire la garanzia comune (*common backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche dall'inizio del 2022 (anziché dal 2024), in considerazione di una valutazione complessivamente positiva del rispetto di alcuni obiettivi di riduzione del rischio bancario, quali la riduzione dei crediti deteriorati e la capacità di assorbimento delle perdite - requisito MREL.

Unione dei mercati dei capitali

Alla luce della **crisi economica** conseguente alla pandemia Covid-19, il **completamento del progetto dell'Unione dei mercati dei capitali** (**piano d'azione** del 2015 e **revisione intermedia** del 2017) si è fatto **più urgente**. Dopo aver presentato, nel luglio 2020, un pacchetto di misure per la ripresa dei mercati dei capitali, che è stato definitivamente approvato e che ha apportato alcune modifiche mirate alle norme sulla cartolarizzazione, alla direttiva MiFID II e al regolamento sul prospetto, il **24 settembre 2020** la Commissione europea ha **rilanciato il progetto** dell'Unione dei mercati dei capitali presentando un **nuovo piano d'azione** che contiene 16 azioni articolate intorno a tre obiettivi fondamentali:

1. stimolare una ripresa economica sostenibile da un punto di vista ambientale e digitale, nonché inclusiva e robusta, attraverso misure di accrescimento delle opportunità di finanziamento per le imprese europee;
2. rendere il territorio dell'Unione un ambiente ancora più sicuro per gli investimenti di lungo termine e per il risparmio delle persone fisiche;
3. dare luogo a un'autentica integrazione dei mercati dei capitali nazionali in un mercato unico

europeo.

A poco più di un anno dall'adozione del piano, la Commissione europea ha **già avanzato diverse iniziative** (e ne ha preannunciate altre per il 2022).

Per una panoramica di tali iniziative, si veda la [comunicazione](#) (COM(2021)720) "Unione dei mercati dei capitali - Risultati conseguiti un anno dopo il piano d'azione" e il relativo [allegato](#).

Si segnalano in particolare le seguenti:

- **revisione delle regole di assicurazione:** il 22 settembre 2021 è stato adottato il [pacchetto di revisione della legislazione dell'UE in materia di assicurazioni](#) (nota come "Solvibilità II") che si pone l'obiettivo di aumentare gli investimenti a lungo termine nella ripresa da parte delle imprese di assicurazione. Mira, inoltre, a rendere il settore assicurativo e riassicurativo (ossia l'assicurazione per le imprese di assicurazione) più resiliente, migliorandone così la capacità di far fronte a crisi future e proteggere i contraenti. Introduce altresì norme semplificate e più proporzionate per alcune imprese di assicurazione più piccole;
- **revisione delle norme bancarie:** il 27 ottobre 2021 è stato adottato il [pacchetto di revisione del regolamento sui requisiti patrimoniali \(CRR\) della direttiva sui requisiti patrimoniali \(CRD\)](#), che conclude l'attuazione dell'accordo di [Basilea III](#) nell'UE, raggiunto dall'UE e dai suoi partner del G20 nel Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria al fine di rendere le banche più resilienti a possibili shock economici. Le nuove norme intendono al contempo contribuire alla ripresa dell'Europa dalla pandemia di COVID-19 e alla transizione verso la neutralità climatica;
- **rafforzamento dei mercati europei dei capitali:** il 25 novembre 2021 è stato adottato un [pacchetto di misure](#) che mira a mettere in relazione gli investitori e le imprese europee, migliorare l'accesso di queste ultime ai finanziamenti, ampliare le opportunità di investimento per gli investitori al dettaglio e integrare ulteriormente i mercati dei capitali dell'UE.

Si propone, tra l'altro, di istituire un **punto di accesso unico europeo** (ESAP) che fungerà da fonte comune di informazioni pubbliche e gratuite sulle imprese e sui prodotti di investimento dell'UE, indipendentemente dalla loro ubicazione o origine nell'UE. Si propone, altresì, la revisione del regolamento relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine (ELTIF), al fine di incoraggiare gli investimenti a lungo termine, anche da parte degli investitori al dettaglio, della direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi (direttiva sui GEFIA), per facilitare l'accesso ai finanziamenti per le imprese dell'UE armonizzando il quadro normativo per i fondi che concedono prestiti alle imprese e del regolamento sui mercati degli strumenti finanziari (MiFIR), al fine di migliorare la trasparenza introducendo un "sistema consolidato di pubblicazione europeo" per facilitare l'accesso ai dati sulle negoziazioni da parte di tutti gli investitori.

La Commissione ha preannunciato altresì la presentazione di **ulteriori misure nel 2022**, tra cui una proposta sulle quotazioni, un quadro nell'ambito della "finanza aperta", un'iniziativa sull'insolvenza delle imprese e un quadro per l'alfabetizzazione finanziaria.

Senato: n. 150
Camera: n. 27
14 dicembre 2021

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Ufficio Rapporti con l'Unione europea	cdrue@camera.it - 066760-2145	 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 essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AS027