



# L'azione esterna e la Politica estera e di sicurezza comune dell'UE

Dossier n° 7 -  
9 novembre 2022

## Basi giuridiche, organi e procedure

### Basi giuridiche

Il Trattato di Lisbona, pur abolendo la struttura "a tre pilastri" dei precedenti trattati, ha mantenuto la politica estera separata dalle altre politiche dell'UE. L'azione esterna dell'Unione e la **Politica estera e di sicurezza comune (PESC)** sono disciplinate dal Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Recita l'articolo 21, paragrafo 1, del TUE che: "**L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i suoi principi. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.**"

Lo stesso articolo 21 dettaglia quindi gli **obiettivi** dell'azione esterna:

- salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione europea;
- consolidamento e sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto, ai diritti umani e ai principi del diritto internazionale;
- preservazione della pace, prevenzione dei conflitti e rafforzamento della sicurezza internazionale;
- sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- incoraggiamento dell'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale;
- contributo all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- aiuti alle popolazioni, ai Paesi e alle regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- promozione di un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e del buon governo mondiale.

È il **Consiglio europeo** ad individuare di volta in volta gli interessi e gli obiettivi strategici dell'UE in materia di azione esterna e di PESC (art. 22 del TUE), su ciò deliberando all'unanimità, a suggello del carattere squisitamente intergovernativo di questa politica.

Corrisponde a questa impostazione la esplicita previsione del ruolo che spetta agli Stati membri, i quali devono "sostenere attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in

questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali."

In generale, le **decisioni del Consiglio vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione** e gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano **conformi alle posizioni dell'Unione** (art. 29 TUE). Inoltre, gli Stati membri coordinano le rispettive azioni in sede internazionale e difendono le posizioni dell'UE (art. 34, par. 1, TUE).

Anche nel contesto del dibattito su un possibile **seggio europeo al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite**, è di particolare interesse la previsione del UE sul ruolo degli Stati membri che siano membri, permanenti e non, del Consiglio di Sicurezza (art. 34, par. 2, TUE), i quali debbono concertarsi e tenere pienamente informati gli altri Stati membri e l'Alto Rappresentante. Inoltre, "gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite". Infine, "allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'alto Rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione".

Nel quadro unitario dell'azione esterna dell'Unione europea, il perimetro di competenza della PESC è assai genericamente identificato dal dettato dell'articolo 24, par. 1, TUE come riguardante **"tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione**, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune".

### **Istituzioni ed organi della PESC**

In tale ambito spetta:

- al **Consiglio europeo individuare obiettivi ed interessi strategici** dell'Unione;
- al **Consiglio affari esteri dell'UE elaborare tale politica** nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo;
- all'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** e agli **Stati membri attuare** la politica estera e di sicurezza comune, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione. L'Alto Rappresentante, carica attualmente ricoperta da Josep Borrell (Spagna), **presiede il Consiglio dell'UE affari esteri** ed è uno dei vicepresidenti della Commissione europea, conduce a nome dell'UE il dialogo politico con gli Stati terzi ed esprime la posizione dell'UE in tutte le sedi internazionali e

Gli ulteriori **organi** che supportano le decisioni del Consiglio e dell'Alto Rappresentante in **ambito di PESC** sono:

- il **Servizio per l'azione esterna (SEAE)**, un vero e proprio **servizio diplomatico dell'UE** istituito nel 2011 e di cui si avvale l'Alto Rappresentante, composto da personale esperto trasferito dal Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea e dai servizi diplomatici dei paesi dell'UE e che si articola nella sede centrale a Bruxelles e nelle **140 delegazioni dell'UE** nel mondo;
- i **rappresentanti speciali dell'UE**, nominati dal Consiglio su proposta dell'Alto Rappresentante, per specifiche regioni, aree o temi. Attualmente vi sono **9 rappresentanti speciali** competenti per: Corno d'Africa (Annette Weber); Kosovo (Tomáš Szuyog), diritti umani (Eamon Gilmore); Bosnia Erzegovina (Johann Sattler); Caucaso del Sud - crisi in Georgia (Toivo Klaur); Sahel (Emanuela Claudia Del Re); processo di pace in Medio Oriente (Sven Koopmans); Asia Centale (Terhi Hakala); dialogo Belgrado Pristina e questioni regionali nei Balcani occidentali (Miroslav Lajčák);
- il **Comitato Politico di sicurezza (COPS)**, composto dagli ambasciatori degli Stati membri con base a Bruxelles, controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella PESC, contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì

l'attuazione delle politiche concordate. Sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto Rappresentante esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

Il **Parlamento europeo** è **consultato** regolarmente dall'Alto Rappresentante sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione. L'Alto Rappresentante provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione.

La **Corte di giustizia dell'Unione europea non è di norma competente** riguardo alle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune.

### **Procedure**

Come recita l'articolo 24 del TUE, in ambito PESC è **esclusa l'adozione di atti legislativi**. L'UE può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali. La disciplina è affidata a **decisioni** adottate dal **Consiglio europeo e dal Consiglio all'unanimità** (*salvo limitati casi in cui è prevista la maggioranza qualificata- v. infra*), su **iniziativa** di uno Stato membro, **su proposta** dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o **su proposta** di quest'ultimo congiuntamente alla Commissione.

In deroga alla **regola generale dell'unanimità**, il **Consiglio** delibera a **maggioranza qualificata** nel settore della PESC quando adotta una decisione europea – che non abbia implicazioni militari o rientri nel settore della difesa – relativa a:

- un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto Rappresentante;
- l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o posizione dell'Unione; la nomina di un rappresentante speciale.

Se un membro del Consiglio dichiara che, per **vitali ed espliciti motivi di politica nazionale**, intende **opporvi all'adozione di una decisione europea che richiede la maggioranza qualificata**, non si procede alla votazione. L'Alto Rappresentante cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia **investito il Consiglio europeo**, in vista di una decisione europea all'unanimità. Europeo.

L'articolo 31, comma 1, del TUE prevede la cosiddetta "**astensione costruttiva**", in base alla quale uno Stato membro può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale. In tal caso lo Stato membro in questione non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione e si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata (art. 31, par. 1, TUE).

Quanto al finanziamento della PESC, le sue spese amministrative sono a carico del bilancio dell'Unione, come pure quelle relative ad operazioni eccetto quelle che abbiano implicazioni nel settore militare o della difesa, a meno che il Consiglio non deliberi diversamente. Quando non sono a carico del bilancio dell'UE le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul Prodotto nazionale lordo.

Il **Parlamento europeo** è consultato regolarmente dall'Alto Rappresentante sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune. (art. 36 TUE).

Il Parlamento europeo, in quanto codecisore insieme al Consiglio sul bilancio dell'UE, esercita inoltre un **controllo sul bilancio della PESC**.

Un esercizio di **controllo parlamentare** da parte dei Stati membri ha luogo nella **Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC)** che si riunisce **due volte l'anno**, sotto la presidenza del Parlamento dello Stato che esercita la Presidenza del Consiglio dell'UE, in cooperazione con il Parlamento europeo.

La Conferenza, che dispone di un proprio regolamento, è composta da delegazioni dei **Parlamenti nazionali** degli Stati membri dell'Unione europea (6 rappresentanti per ogni Parlamento, 3 per ogni Camera nei Parlamenti bicamerali) e del **Parlamento europeo** (16 rappresentanti). La Conferenza può **adottare per consenso conclusioni non vincolanti**.

Il regolamento della Conferenza prevede, inoltre, che l'Alto Rappresentante sia invitato a presentare le priorità e le strategie dell'UE in materia di PESC e PSDC alle riunioni della Conferenza. Nella ormai consolidata prassi di questa Conferenza l'Alto Rappresentante viene sottoposto ad una sorta di question time da parte delle delegazioni nazionali.

*L'ultima riunione della Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC) si è svolta a Praga, dal 4 al 6 settembre 2022, nell'ambito della Presidenza ceca del Consiglio dell'UE; la prossima Conferenza si svolgerà a Stoccolma, dal 2 al 4 marzo 2023, nell'ambito della Presidenza svedese del Consiglio dell'UE.*

## **La riforma del voto a maggioranza e le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa sul ruolo dell'UE nel mondo**

La pandemia e, da ultimo, la guerra russo-ucraina hanno ridato visibilità al ruolo dell'Unione europea come attore internazionale, ruolo ritenuto ad oggi inadeguato rispetto al livello delle sfide e delle minacce e, soprattutto, dell'aspettativa che la Comunità internazionale nutre nei confronti dell'UE come soggetto promotore di pace e di sicurezza.

Al centro della riflessione si pone la tensione tra **voto all'unanimità e a maggioranza qualificata**, che segna tutto il processo di integrazione dell'Unione europea. L'introduzione del voto a maggioranza qualificata in ambito PESC necessariamente imporrebbe un ripensamento del ruolo del Parlamento europeo, istituzione ad oggi marginale nel processo decisionale europeo in tale ambito.

Questa tematica, più volte sollevata dalla stessa Commissione europea, è stata posta all'ordine del giorno della Conferenza sul futuro dell'Europa, i cui lavori si sono conclusi il 9 maggio 2022, e che ha discusso sul **ruolo dell'UE nel mondo**.

Sul tema della **capacità decisionale** dell'UE la Conferenza ha proposto di generalizzare il voto a maggioranza, dunque anche nel campo della PESC, ad eccezione delle decisioni sull'adesione di nuovi Stati membri e di modifiche sui principi fondamentali di cui all'articolo 2 del TUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La Conferenza ha proposto, inoltre, di rafforzare il ruolo dell'Alto Rappresentante per assicurare l'UE parli con una voce sola. In ambito PESC, la Conferenza ha previsto la necessità di lavorare ad una visione forte e ad una strategia comune per preparare l'UE a futuri allargamenti, nonché a **ratificare più rapidamente gli accordi commerciali**, senza tuttavia precludere un adeguato esame e dibattito.

La Conferenza ha adottato ulteriori rilevanti proposte in ambito PESC riportate di seguito.

### ***Ridurre la dipendenza dell'UE dagli attori stranieri nei settori economicamente strategici***

- adottare misure per rafforzare l'autonomia dell'UE in settori strategici chiave, come i prodotti agricoli, i beni economici strategici, i semiconduttori, i medicinali, le tecnologie digitali e ambientali innovative e l'energia.

### ***Ridurre la dipendenza dell'UE dagli attori stranieri nel settore dell'energia***

- integrare gli istituti europei dell'energia in un organo europeo che coordini lo sviluppo delle energie rinnovabili;
- fornire il sostegno a progetti in materia di trasporti pubblici ed efficienza energetica; promuovere una transizione giusta ed equa, sostenendo in particolare i cittadini

vulnerabili, che si trovano ad affrontare le maggiori sfide nella transizione verso la neutralità climatica;

- avviare una maggiore collaborazione nella valutazione del ricorso all'energia nucleare;
- promuovere il dialogo con i partner internazionali, per obiettivi per affrontare i cambiamenti climatici;
- perseguire acquisti comuni di energia importata, in particolare nel settore del gas e del petrolio;

#### ***Rafforzare la dimensione etica delle relazioni commerciali e di investimento dell'UE***

- prevedere una legislazione dell'UE volta a garantire che le norme sul lavoro dignitoso siano pienamente applicate lungo le catene globali del valore, con una certificazione per i prodotti conformi a tale legislazione dell'UE;
- introdurre restrizioni all'importazione e alla vendita di prodotti provenienti da Paesi che autorizzano il lavoro forzato e minorile;
- garantire negli accordi di libero scambio dell'UE con Paesi terzi il seguito e l'applicazione delle disposizioni sul commercio e lo sviluppo sostenibile;
- riformare il sistema di preferenze generalizzate dell'UE per includere disposizioni rigorose in materia di condizionalità e processi efficaci e adeguati di monitoraggio;

#### ***Rafforzare la dimensione ambientale nelle relazioni commerciali dell'UE con Paesi terzi***

- rafforzare l'etichettatura ecologica e introdurre un punteggio ambientale obbligatorio su tutti i prodotti acquistati dai consumatori;
- adottare norme ambientali rafforzate per l'esportazione di rifiuti;
- incentivare gli Stati membri a riciclare i propri rifiuti per produrre energia;
- favorire i paesi terzi che applicano elevati standard di sostenibilità, offrendo loro un accesso più ampio al mercato dell'UE per i loro beni;

#### ***Trasparenza dell'UE e relazioni con i cittadini***

- rafforzare la partecipazione dei cittadini alla politica internazionale dell'UE;

#### ***L'UE come un attore forte sulla scena mondiale nel garantire pace e sicurezza***

- istituire forze armate congiunte a fini di autodifesa e per assistenza in caso di catastrofi naturali, precludendo azioni militari aggressive di qualsiasi tipo; al di fuori dei confini europei, il loro spiegamento potrebbe avvenire in circostanze eccezionali, preferibilmente nel quadro di un mandato giuridico del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, senza entrare in concorrenza con la NATO;
- rafforzare il ruolo guida dell'UE nella costruzione dell'ordine di sicurezza mondiale in seguito alla guerra in Ucraina, basandosi sulla Bussola Strategica dell'UE (v. *infra*);
- promuovere la ricerca e la capacità in settori prioritari come lo spazio, la cibersecurity, l'ambito medico e l'ambiente;
- rafforzare le capacità operative necessarie per garantire l'efficacia della clausola di assistenza reciproca prevista dall'articolo 42, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea, a favore a di uno Stato membro che si trovi sotto attacco da parte di un Paese terzo;
- avviare una riflessione sulle modalità per contrastare la disinformazione e la propaganda.

#### ***L'UE come attore forte sulla scena mondiale nell'instaurare relazioni con Paesi terzi***

- sfruttare maggiormente il **peso politico ed economico collettivo dell'UE**;
- **rafforzare la capacità dell'UE di comminare sanzioni** per la violazione dei principi fondamentali, gli accordi e le norme dell'UE;
- **promuovere un commercio sostenibile**, creando al tempo stesso nuove opportunità commerciali e di investimento per le società europee;
- **riformare la politica dell'UE in materia di scambi e investimenti al fine di rilanciare il multilateralismo globale**, ponendo come obiettivi la creazione di posti di lavoro dignitosi e la protezione dei diritti umani fondamentali, la tutela dell'ambiente e l'adempimento

- dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, la salvaguardia di servizi pubblici di elevata qualità e il rafforzamento della base industriale dell'Europa;
- includere negli **accordi di cooperazione e investimento con i Paesi terzi** disposizioni in materia di **lotta contro la tratta di esseri umani e l'immigrazione illegale e cooperazione** nelle operazioni di **rimpatrio**;
  - istituire **partenariati con i Paesi in via di sviluppo** per la transizione verso **fonti di energia verdi**;
  - sviluppare una **politica più efficace nei confronti dei regimi autocratici**.

## **Lo scenario geopolitico della Bussola strategica dell'UE**

Il rinvio operato dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla **Bussola Strategica (Strategic Compass)** quale orizzonte concettuale per la PESC-PSDC, rende opportuno un approfondimento su questa importante strategia elaborata dall'Alto Rappresentante Borrell e approvata dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022.

Partendo da premesse concettuali incentrate sul salto di qualità derivante dall'invasione russa dell'Ucraina, la Bussola mira a rendere **l'UE garante della sua stessa sicurezza**, in grado di proteggere i cittadini europei e di contribuire alla pace e alla sicurezza internazionali, in modo complementare alla NATO. Essa copre tutti gli aspetti della politica di sicurezza e di difesa ed è strutturata attorno a **quattro pilastri: azione, investimenti, partner e sicurezza**.

Sul terreno dell'impostazione geopolitica, la Bussola inquadra l'iniziativa russa come espressione di una volontà di potenza militare, finalizzata a ristabilire una propria sfera d'influenza e senza considerazione del diritto internazionale umanitario. Anche al di là della guerra in Ucraina, il quadro geopolitico complessivo è tratteggiato in termini molto problematici: il mondo è sempre meno libero e il quadro delle minacce è in continua crescita; i diritti umani e i valori democratici sono minacciati; il multilateralismo è messo in discussione dai Paesi che promuovono il ritorno della "politica della forza"; i focolai di instabilità regionale sono sempre più intrecciati a minacce non convenzionali e rivalità tra potenze sul piano geopolitico; il cyber e lo spazio sono sempre più campi di concorrenza strategica, con importanti ricadute su difesa e sicurezza; mentre i cambiamenti climatici e le crisi sanitarie mettono a dura prova società e Stati. Oltre ai tradizionali punti di crisi nel vicinato più immediato (dai Balcani occidentali al Nord Africa, dal Mediterraneo orientale al Medio Oriente al confine orientale) e alla minaccia terroristica, nuovi scenari di tensione si aprono anche in regioni più lontane dall'Europa, come **l'Indo-pacifico**. Le **minacce ibride**, come la disinformazione, l'interferenza nei processi elettorali e la strumentalizzazione dei flussi migratori, sono ampiamente utilizzate anche da attori statali.

Un paragrafo è poi dedicato ai **rapporti con la Cina**, considerata un partner per la cooperazione, ma anche un concorrente economico e un rivale sistemico. La Cina è sempre più attiva e coinvolta nelle tensioni regionali, e ha una presenza sempre maggiore nel mare e nello spazio, oltre che nel dominio cyber e nelle minacce ibride. L'asimmetria nell'apertura dei mercati e delle società genera molte preoccupazioni, in termini di competizione economica, ma anche di resilienza e di sicurezza. Lo sviluppo della Cina e la sua integrazione nel panorama globale saranno un tema dominante dei prossimi decenni, ma ciò non deve avvenire a scapito della sicurezza collettiva, dell'ordine internazionale basato sulle regole e degli interessi e dei valori europei.

In un contesto internazionale così complesso, **l'UE** deve consolidare la propria **capacità di agire e allo stesso tempo rafforzare la propria rete di alleanze, attorno al ruolo centrale della NATO e al rapporto privilegiato con gli Stati Uniti**.

## Posizione dell'UE in relazione alla crisi ucraina

L'UE ha più volte adottato, a livello di **Consiglio europeo**, dichiarazioni di **condanna dell'aggressione militare** della Russia, ribadendo il **fermo sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina** entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Inoltre, ha adottato un quadro di **sanzioni** nei confronti della Russia e approvato il **sostegno militare all'Ucraina**.

Il **Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022** ha **riconosciuto le aspirazioni europee dell'Ucraina**, concedendole lo **status di paese candidato** all'adesione dell'UE e impegnandosi a contribuire, una volta cessato il conflitto, alla **ricostruzione** dell'Ucraina.

Da ultimo, il **Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022** ha ribadito la condanna e il rifiuto **dell'annessione illegale** da parte della Russia delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhya e Kherson, dichiarando che, come nel caso della Crimea e di Sebastopoli, l'UE non riconoscerà mai tale annessione illegale, adottata in deliberata violazione della Carta dell'ONU. Il Consiglio europeo ha, inoltre, ricordato che l'UE è pronta a proseguire nel rafforzamento delle misure restrittive nei confronti della Russia, ribadendo che rimarrà al fianco dell'Ucraina per tutto il tempo necessario, fornendole un sostegno politico, militare e finanziario, anche per il suo fabbisogno di liquidità, e intensificando la propria risposta umanitaria, in particolare in preparazione all'inverno.

In coerenza con questi indirizzi, il Consiglio dell'UE e la Commissione hanno adottato o proposto misure specifiche che si richiamano in estrema sintesi di seguito.

### Il quadro delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia

A partire dal 24 febbraio 2022, il Consiglio dell'UE ha adottato nei confronti della Russia:

- **misure restrittive** (congelamento di beni e divieto di viaggio) nei **confronti di 1239 individui** (tra cui il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov, i membri della Duma di Stato russa) e **119 entità giuridiche**;
- **sanzioni finanziarie**, tra le quali il divieto di finanziamento della Federazione russa, del suo Governo e della sua Banca centrale, la sospensione dal sistema di messaggistica finanziaria per scambiare dati finanziari (SWIFT) per le principali banche russe;
- **sanzioni economiche e commerciali**, quali: il divieto di tutte le operazioni con determinate imprese statali; il divieto alla partecipazione di società russe negli appalti pubblici nell'UE; il divieto di esportazione di prodotti siderurgici e beni di lusso; sanzioni nei confronti di società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari; divieti di esportazione dall'UE in Russia di computer quantistici e semiconduttori avanzati, elettronica di alta gamma, software, macchinari sensibili e attrezzature per il trasporto, legno, cemento, fertilizzanti, prodotti ittici e liquori, divieto di importazione di oro e gioielli;
- **sanzioni nel settore energetico**, quali in particolare il divieto di acquistare, importare o trasferire nell'UE **carbone e altri combustibili fossili solidi**, se originari della Russia o esportati dalla Russia, **divieto di importazione di petrolio dalla Russia, con limitate eccezioni**, la possibilità di introdurre un tetto al prezzo (*price cap*) per il **petrolio greggio e altri prodotti petroliferi russi trasportati per la via marittima verso Paesi terzi** (*già concordato a inizio settembre nell'ambito del G7*). Tali sanzioni prevedono il **divieto di acquisto, importazione o trasferimento dalla Russia nell'UE** di petrolio greggio (a partire dal 5 dicembre 2022) e di determinati prodotti petroliferi (a partire dal 5 febbraio 2023). È prevista un'**eccezione temporanea** per le importazioni di petrolio greggio mediante oleodotto negli Stati membri dell'UE che, data la loro situazione geografica, soffrono di una dipendenza specifica dagli approvvigionamenti russi e non dispongono di opzioni alternative praticabili. Tali Paesi non potranno però rivendere il petrolio greggio importato via oleodotto

dalla Russia. Inoltre, Bulgaria e Croazia beneficeranno anche di deroghe temporanee. Germania e Polonia (che importano petrolio russo via oleodotto) si sono impegnate a porre fine alle importazioni di petrolio dalla Russia entro la fine del 2022.

- il divieto di **sorvolo, atterraggio e decollo** nello spazio aereo dell'UE di aeromobili e vettori russi; il divieto alle navi registrate sotto la bandiera della Russia di accedere ai porti dell'UE; il divieto alle imprese di trasporto su strada russe e bielorusse di trasportare merci su strada nell'Unione;
- il divieto per i cittadini dell'UE di far parte dei consigli di amministrazione di società russe sottoposte a restrizioni;
- la sospensione totale dell'accordo sulla facilitazione dei visti per l'ingresso nell'area Schengen, a partire dal 12 settembre 2022;
- restrizioni ai media, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di cinque emittenti statali russe: Sputnik; Russia Today; Rossiya RTR / RTR Planeta; Rossiya 24 / Russia 24; TV Centre International.

### **Sostegno militare dell'UE all'Ucraina**

Il Consiglio dell'UE, con successive decisioni (di cui l'ultima il 19 luglio 2022), ha stanziato complessivamente **3 miliardi di euro** per la fornitura all'Ucraina di attrezzatura militare, a titolo dello **Strumento europeo per la Pace (European Peace Facility – EPF)**, di cui **2,82 miliardi di euro** destinati a finanziare la fornitura, alle forze armate ucraine, di materiale e piattaforme militari concepiti **per l'uso letale della forza** e **180 milioni di euro** per il finanziamento per attrezzature e forniture **non concepite per l'uso letale** della forza.

L'EPF è un fondo fuori bilancio dell'UE del valore di 5,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (di cui 3 miliardi di euro, pari a circa più del 50% delle risorse totali, già mobilitati a favore dell'Ucraina), finanziato mediante **contributi degli Stati membri dell'UE** determinati secondo il criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo e conformemente alla decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (**l'Italia contribuisce per circa il 12,8%**).

**Il Consiglio affari esteri del 17 ottobre 2022 ha approvato** (con la astensione dell'Ungheria) la **decisione** che istituisce una **missione dell'UE di addestramento per l'esercito ucraino (EUMAM Ucraina)**, con l'obiettivo di contribuire a rafforzarne la capacità di condurre efficacemente operazioni militari per difendere la propria integrità territoriale entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti, esercitare efficacemente la propria sovranità e proteggere i civili.

La missione, che dovrebbe diventare operativa a metà novembre 2022, ha l'obiettivo iniziale di formare **15.000 uomini**, integrando le attività di formazione già svolte da parte di alcuni Stati membri. Il mandato della missione durerà inizialmente due anni e l'importo di riferimento finanziario per i costi comuni per questo periodo sarà di 106,7 milioni di euro. La missione – che opererà nel territorio degli Stati membri dell'UE e avrà la sua sede operativa all'interno del SEAE a Bruxelles - sarà comandata dal vice ammiraglio Bléjean, direttore della capacità di pianificazione e condotta militare (MPCC) all'interno del medesimo SEAE.

### **Assistenza umanitaria**

Il Consiglio dell'UE ha adottato, il 4 marzo 2022, la [decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#) con la quale ha **attivato per la prima volta** il meccanismo della **protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati previsto** dalla direttiva 2001/55/CE. La decisione prevede la possibilità per i cittadini dell'Ucraina e loro familiari in fuga dal Paese di **risiedere e muoversi nel territorio dell'UE per un periodo fino a un anno**, estendibile dal Consiglio di un anno ulteriore (*e, su proposta della Commissione europea, di un ulteriore anno ancora, fino quindi ad un massimo di 3 anni, ai sensi della direttiva 2001/55/CE*) con possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria.

La Commissione ha istituito inoltre una **piattaforma di solidarietà** per **coordinare il sostegno agli Stati membri bisognosi** e ha presentato il 28 marzo 2022 un **piano** per l'**accoglienza delle persone** in fuga dalla guerra contro l'Ucraina.

Il **4 aprile 2022** il Consiglio dell'UE ha adottato il regolamento riguardante l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), con l'obiettivo di **stanziare quasi 17 miliardi di euro da destinare agli aiuti ai rifugiati ucraini**.

Il **4 ottobre 2022** è stato approvato un **regolamento** volta ad **adeguare ulteriormente la politica di coesione dell'UE** per affrontare le conseguenze dell'aggressione russa. In particolare, il regolamento modifica le norme della politica di coesione 2014-2020 e 2021-2027 al fine di **velocizzare e agevolare l'aiuto degli Stati membri all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi**.

Il **19 ottobre 2022**, la Commissione europea ha annunciato un **nuovo programma per assistenza con rifugi di emergenza e strutture per l'inverno per l'Ucraina**, dotato di uno stanziamento di **62,3 milioni di euro**, che dovrebbe consentire di offrire protezione ad un massimo di **46.000 persone**, e lo stanziamento di **ulteriori 175 milioni di euro in assistenza umanitaria** per sostenere i più bisognosi in Ucraina (150 milioni di euro) e Moldova (25 milioni di euro). Questo nuovo finanziamento porterà il totale degli aiuti umanitari dell'UE alla guerra della Russia in Ucraina a oltre 500 milioni di euro.

Dal 2014 è operativa **EUAM Ukraine, missione europea civile** istituita per assistere le autorità ucraine verso riforme nel settore della sicurezza civile, basate sugli standard dell'UE e sui principi internazionali di buon governo e diritti umani. Dal marzo 2022 EUAM ha un mandato più ampio in quanto fornisce anche sostegno alle istituzioni ucraine per facilitare il flusso di rifugiati verso gli Stati membri limitrofi, l'ingresso di aiuti umanitari in Ucraina nonché le indagini e il perseguimento dei crimini internazionali.

### **Sostegno economico e alla ricostruzione dell'Ucraina**

Dall'inizio dell'aggressione russa, l'UE ha intensificato il proprio sostegno all'Ucraina, **mobilitando circa 19,7 miliardi di euro** per sostenere l'Ucraina, gran parte dei quali sotto forma di assistenza macrofinanziaria (AMF). Sono stati inoltre erogati altri **620 milioni di euro in sovvenzioni a titolo di sostegno al bilancio** per aiutare l'Ucraina a far fronte a bisogni urgenti sul campo.

Inoltre, i paesi dell'UE hanno fornito **3 miliardi di euro in assistenza militare nell'ambito del Fondo europeo per la pace**.

Si ricorda che il **2014 e il 2021** l'UE aveva già fornito all'Ucraina un'assistenza finanziaria pari a **1,7 miliardi di euro** in sovvenzioni a titolo dello strumento europeo di vicinato, **5,4 miliardi di euro** nell'ambito di cinque programmi di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti, **194 milioni di euro** in aiuti umanitari e **355 milioni di euro** a titolo di strumenti di politica estera; la BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno mobilitato a loro **10 miliardi di euro in prestiti**.

Il **18 maggio 2022** la **Commissione europea** ha presentato un **piano di sostegno all'Ucraina** articolato in: un **sostegno finanziario a breve termine**, sotto forma di prestiti, con rate a lunga scadenza e interessi agevolati **fino a 9 miliardi di euro (di cui 6 già erogati)**; un **quadro di riferimento per la ricostruzione a lungo termine** attraverso la creazione di una **Piattaforma per la ricostruzione dell'Ucraina**, guidata congiuntamente dall'Ucraina e dalla Commissione europea che fungerebbe da organismo di *governance* generale per un **piano di ricostruzione** denominato **"RebuildUkraine"**.

La **Commissione europea** ha recentemente **stimato che l'Ucraina avrà bisogno di 3,5 miliardi di euro al mese nel 2023** per evitare il collasso della propria economia mentre le **esigenze finanziarie per il piano di ricostruzione del Paese**, difficilmente quantificabili, secondo i costi attuali ammonterebbero ad almeno **349 miliardi di dollari**.

Il **9 novembre 2022**, la **Commissione europea**, a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022, ha presentato un **pacchetto (tre proposte legislative**, che essere approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio prima di entrare in vigore) relativo al **sostegno finanziario per l'Ucraina per una cifra la fino a 18 miliardi di euro per tutto il 2023**.

Il pacchetto è volto a configurare una assistenza finanziaria stabile, regolare e prevedibile all'Ucraina da parte dell'UE – con una media di 1,5 miliardi di euro al mese – destinate a coprire una parte significativa del fabbisogno di finanziamento a breve termine dell'Ucraina per il 2023, che le autorità ucraine e il Fondo monetario internazionale stimano da 3 a 4 miliardi di euro per mese. Il sostegno proposto dall'UE dovrebbe essere accompagnato da sforzi simili da parte di altri importanti donatori al fine di coprire tutte le esigenze di finanziamento dell'Ucraina per il 2023.

### **Attività parlamentare nella XVIII legislatura**

A seguito delle **comunicazioni del Presidente del Consiglio *pro tempore***, Mario Draghi, sugli **sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina**, la **Camera dei deputati** ha approvato il **1° marzo 2022** la risoluzione n. 6-00207 che impegna il Governo a:

- **esigere** dalle autorità russe **l'immediata cessazione delle operazioni belliche** e il ritiro di tutte le forze militari russe, ripristinando il rispetto della sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina;
- **sostenere ogni iniziativa multilaterale e bilaterale utile ad una *de-escalation* militare** e alla ripresa di un percorso negoziale tra Kiev e Mosca, anche raccogliendo la disponibilità della Santa Sede a svolgere un'opera di mediazione;
- attivare **strategie di diversificazione degli approvvigionamenti energetici**, di investimento sulle energie rinnovabili e di utilizzo delle sorgenti di energia del Paese e concorrendo alle decisioni dell'UE nella direzione dell'Unione dell'energia;
- sostenere l'urgenza di un **netto rafforzamento della Politica estera e di sicurezza comune europea**, anche attivando le riforme procedurali necessarie;
- mantenere uno stretto e permanente coordinamento con i Paesi del G7, dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione europea.

A seguito delle **comunicazioni del Presidente del Consiglio *pro tempore***, Mario Draghi, in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, la **Camera dei deputati** e il **Senato della Repubblica** hanno approvato il **23 marzo 2022**, rispettivamente, le risoluzioni n. 6-00212, e **n. 6-00214, n. 2**, che impegnano il Governo a:

- rafforzare il **ruolo dell'Europa** nel quadro multilaterale, proseguendo l'impegno a porsi **come attore-chiave per una mediazione tra le Parti**, in sinergia con altri Paesi già attivi su questo fronte e sostenendo ogni iniziativa internazionale e bilaterale utile al raggiungimento di un cessate il fuoco e alla conclusione positiva di un percorso negoziale tra Kiev e Mosca;
- continuare ad **assicurare sostegno e solidarietà al popolo ucraino** e alle sue istituzioni attraverso la partecipazione alle iniziative assistenziali e di accoglienza a tal fine stabilite a livello europeo, con particolare riguardo alla costituzione di corridoi umanitari per il trasferimento, l'evacuazione e l'accoglienza di donne, minori, anziani, persone fragili e con disabilità;
- raccogliere e **sostenere l'aspirazione europea dell'Ucraina** e, in vista della proposta della Commissione europea sullo status di candidato all'adesione all'Unione europea, a rafforzare la cooperazione UE-Ucraina.

A seguito delle **comunicazioni del Presidente del Consiglio *pro tempore***, Mario Draghi, in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2022, il **Senato della Repubblica** e la **Camera dei deputati** hanno approvato, rispettivamente il 21 e **22 giugno 2022** le risoluzioni **6-00226** e n. **6-00224**, che impegnano il Governo a:

- esigere, insieme ai partner europei, dalle autorità russe l'immediata cessazione delle operazioni belliche e il ritiro di tutte le forze militari che illegittimamente occupano il suolo ucraino, con iniziative multilaterali o bilaterali utili a una *de-escalation* militare che realizzi un cambio di fase nel conflitto, aumentando in parallelo gli sforzi diplomatici intesi a trovare una soluzione pacifica basata sul rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina e dei principi del diritto internazionale;

- rafforzare il ruolo dell'Europa nel quadro multilaterale, proseguendo l'impegno a porsi come attore-chiave per una mediazione tra le Parti, in sinergia con altri Paesi già attivi su questo fronte e attraverso ogni azione diplomatica internazionale e bilaterale utile al raggiungimento di un cessate il fuoco e alla conclusione positiva di un percorso negoziale;
- garantire **sostegno e solidarietà al popolo e alle Istituzioni ucraine**, legittimati dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite – che sancisce il diritto all'autodifesa individuale e collettiva – confermando il ruolo dell'Italia nel quadro dell'azione multilaterale, a partire dall'Unione europea e dall'Alleanza atlantica, finalizzata al raggiungimento del primario obiettivo del cessate il fuoco e della pace;
- continuare a garantire, secondo quanto precisato dal decreto-legge n. 14 del 2022, il **necessario e ampio coinvolgimento delle Camere** con le modalità ivi previste, in occasione dei più rilevanti **summit internazionali riguardanti la guerra in Ucraina, e le misure di sostegno alle Istituzioni ucraine, ivi comprese le cessioni di forniture militari**;
- definire ogni soluzione necessaria a livello bilaterale e multilaterale, a partire dall'ONU, dall'Unione europea e dal G7, per assicurare **la sicurezza alimentare** a livello globale, attraverso corridoi sicuri e lo sminamento dei porti;
- **supportare le domande di adesione all'Unione europea di Ucraina, Repubblica Moldova e Georgia**, in un quadro di rispetto dei criteri di Copenaghen, e accelerare il percorso di adesione all'Unione europea dei Paesi dei Balcani Occidentali.

Si ricorda che il **22 marzo 2022** si è svolto un **incontro in video collegamento del Presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelensky con i Presidenti di Camera e Senato e con la partecipazione del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, oltre che alla presenza di deputati e senatori**. In tale occasione il Presidente Draghi ha affermato la volontà di **disegnare un percorso di maggiore vicinanza dell'Ucraina all'Europa**, che sarà lungo e richiederà le riforme necessarie, affermando che **l'Italia vuole l'Ucraina nell'Unione europea**.

## L'allargamento dell'UE

### La riforma della procedura dei negoziati di adesione

Il **Consiglio affari generali del 25 marzo 2020** ha approvato una **riforma della procedura dei negoziati di adesione** che prevede in particolare:

- impegni chiari da parte dell'Unione europea e dei sei Paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia) e un maggiore *focus* dei negoziati sulle **riforme fondamentali** e lo **Stato di diritto**. **Inoltre si prevede** che i negoziati per capitoli relativi al gruppo sulle **questioni fondamentali** siano **avviati per primi e chiusi per ultimi** e che i progressi in tale ambito **condizionino il ritmo complessivo dei negoziati**;
- una **maggiore frequenza dei vertici UE-Balcani occidentali** e un più forte **coinvolgimento degli Stati membri** nel monitoraggio del processo;

un sistema di **incentivi** per i **Paesi più meritevoli**, quali l'integrazione graduale nelle politiche e nel mercato dell'UE e la partecipazione ai programmi dell'UE, e analogamente, **misure correttive** per l'eventuale stallo o regresso grave o prolungato nell'attuazione delle riforme, con la possibilità di sospendere i negoziati.

### Ultimi sviluppi del processo di allargamento dell'UE

Il **Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022** ha riconosciuto la **prospettiva europea dell'Ucraina**, della Repubblica di Moldova e della Georgia, **decidendo di concedere lo status di Paese candidato all'Ucraina** e alla Moldova e affermando di essere pronto a concedere alla

Georgia lo *status* di Paese candidato una volta che saranno state affrontate le priorità specificate nel parere della Commissione sulla domanda di adesione della Georgia.

Il Consiglio europeo ha, altresì, affermato che i **progressi di ciascun Paese** verso l'Unione europea dipenderanno dai **rispettivi meriti** nel soddisfare i criteri di Copenaghen, **tenendo conto della capacità dell'UE di assorbire nuovi membri**.

Per quanto riguarda i **Balcani occidentali**, il Consiglio europeo del **23 e 24 giugno 2022** ha:

- espresso il suo **impegno pieno e inequivocabile a favore della prospettiva di adesione all'UE dei Balcani occidentali** e chiesto **l'accelerazione del processo di adesione**;
- invitato la Commissione, l'Alto Rappresentante e il Consiglio a portare avanti, basandosi sulla metodologia riveduta, la graduale **integrazione tra l'Unione europea e la regione già durante il processo di allargamento** stesso, in modo reversibile e basato sul merito;
- **ricordato l'importanza delle riforme, segnatamente in materia di Stato di diritto**, e in particolare di quelle riguardanti l'indipendenza e il funzionamento del sistema giudiziario e la lotta contro la corruzione; invitato, inoltre, i partner a garantire i diritti e la parità di trattamento delle persone appartenenti a minoranze;
- chiesto la **rapida risoluzione** delle questioni in sospeso **fra la Bulgaria e la Macedonia del Nord** affinché si possano avviare senza indugio i negoziati di adesione;

Al riguardo si segnala che il **19 luglio 2022** sono stati **avviati i negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord**. In tale data il Consiglio dell'UE, infatti, ha adottato delle **conclusioni con le quali ha approvato i mandati** per l'avvio dei negoziati di adesione con **Albania e Macedonia del Nord**.

- ribadito l'urgenza di **compiere progressi tangibili nella risoluzione delle controversie bilaterali e regionali** in sospeso, in particolare nell'ambito del dialogo Belgrado-Pristina per la **normalizzazione delle relazioni tra la Serbia e il Kosovo**;

Il Ministro degli esteri del Kosovo (*l'unico paese dei Balcani che non ha ancora presentato la domanda di adesione all'UE*), Donika Gërvalla, il **26 luglio 2022** ha dichiarato che il **Kosovo intende presentare domanda di adesione all'UE entro la fine del 2022**.

- indicato, altresì, che è **pronto a concedere alla Bosnia-Erzegovina lo status di Paese candidato** e a tale scopo ha invitato la Commissione a riferire prossimamente al Consiglio in merito **all'attuazione delle 14 priorità** chiave indicate nel suo parere affinché il Consiglio europeo torni a decidere sulla questione.

La Commissione europea, il 12 ottobre 2022, ha raccomandato al Consiglio dell'UE di concedere alla Bosnia ed Erzegovina lo *status* di Paese candidato all'adesione.

**Il prossimo vertice UE-Balcani occidentali** si svolgerà a Tirana (Albania) il **6 dicembre 2022**.

Tabella riepilogativa dello stato del processo di adesione all'UE

Paese	Domanda di adesione	Status di paese candidato	Avvio dei negoziati
<b>Albania</b>	24 aprile <b>2009</b>	26 e 27 giugno <b>2014</b>	19 luglio <b>2022</b>
<b>Bosnia Erzegovina</b>	15 febbraio <b>2016</b>		
<b>Georgia</b>	3 marzo <b>2022</b>		
<b>Kosovo</b>	Non ancora presentata		
<b>Macedonia del Nord</b>	22 marzo <b>2004</b>	15 e 16 dicembre <b>2005</b>	19 luglio <b>2022</b>
<b>Moldova</b>	3 marzo <b>2022</b>	23 e 24 giugno <b>2022</b>	
<b>Montenegro</b>	15 dicembre <b>2008</b>	16 e 17 dicembre <b>2010</b>	29 giugno <b>2012</b>
<b>Serbia</b>	19 dicembre <b>2009</b>	1° marzo <b>2012</b>	21 gennaio <b>2014</b>
<b>Turchia</b>	14 aprile <b>1987</b>	11 dicembre <b>1999</b>	3 ottobre <b>2005</b> , <b>sospesi</b> nel giugno <b>2018</b>
<b>Ucraina</b>	1 marzo <b>2022</b>	23 e 24 giugno <b>2022</b>	

### Attività parlamentare nella XVIII legislatura

Al tema dell'integrazione europea dei Paesi dei Balcani occidentali ha dedicato particolare attenzione la **III Commissione (Affari esteri e comunitari)** della Camera dei deputati a partire dall'approvazione il 5 maggio 2021, all'unanimità, della **risoluzione 8-00114 Fassino** sull'integrazione dei Paesi dei Balcani Occidentali nelle istituzioni euroatlantiche.

Successivamente, la stessa Commissione ha approvato il 22 settembre 2021 all'unanimità la **risoluzione n. 8-00136 Fassino** sulla strategia di integrazione europea dei Balcani occidentali., Il 5 aprile del 2022 è stata approvata, infine la **risoluzione n. 7-008215 Fassino** sull'integrazione europea di Ucraina, Georgia, Moldova e dei Paesi dei Balcani Occidentali.

Nel corso della XVIII legislatura numerosi sono stati gli incontri della Commissione con personalità internazionali dedicate al tema (in primis Rappresentante Speciale UE per il dialogo Belgrado-Pristina e altre questioni regionali riferite ai Balcani Occidentali, Miroslav Lajcak, e Inviato Speciale degli Stati Uniti d'America per i Balcani occidentali, Gabriel Escobar).

La III Commissione ha anche svolto il **seminario istituzionale** "Balcani Occidentali: tra multipolarismo e processo di integrazione europea", tenutosi in videoconferenza 26 aprile 2021, e la **riunione interparlamentare** con i Presidenti delle Commissioni esteri dei Parlamenti dei Balcani Occidentali "Sul futuro dell'integrazione europea dei Balcani Occidentali alla luce della Dichiarazione di Brdo del 6 ottobre 2021".

La **Camera dei deputati**, nella **risoluzione n.6-00612** (Serracchiani e altri) - adottata il **23 marzo 2022** a seguito delle comunicazioni del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022 - ha impegnato il Governo, in particolare, a "*sostenere il processo di adesione dei Balcani Occidentali all'Unione europea e, in questo contesto, contribuire alla stabilità sociale e politica in Bosnia-Erzegovina attraverso tutti gli strumenti politici, economici e diplomatici dell'Unione europea*".

Da ultimo, al termine del dibattito sulle comunicazioni del Presidente Draghi in vista del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022, il **Senato e la Camera** hanno approvato, rispettivamente il **21 e 22 giugno**, la risoluzione n. **6-00226** e la risoluzione n. **6-00224**, che - con identico testo – hanno impegnato il Governo " *a supportare le domande di adesione all'Unione europea di Ucraina, Repubblica Moldova e Georgia, in un quadro di rispetto dei criteri di Copenaghen, e accelerare il percorso di adesione all'Unione europea dei Paesi dei Balcani Occidentali*.

## La Comunità politica europea

Il 6 ottobre 2022 si è svolta a Praga la **prima riunione** della **Comunità politica europea** con la partecipazione di **44 Stati europei**, di cui **27 Stati membri dell'UE**, **7 Paesi candidati all'adesione** (*Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Moldova, Turchia, Ucraina*), 2 Paesi che hanno presentato domanda di adesione, ma non hanno ancora lo *status* di paese candidato (*Bosnia Erzegovina, Georgia*), 1 Paese che non ha ancora presentato domanda di adesione (*Kosovo*) e 7 Stati europei non facenti parte dell'UE e non coinvolti nel processo di adesione all'UE (*Armenia, Azerbaigian, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Regno Unito, Svizzera*).

La riunione, che si è aperta con un discorso in videoconferenza del Presidente ucraino Volodymyr Zelensky, è stata dedicata a due temi:

- **pace e sicurezza**, in particolare la guerra della Russia in Ucraina;
- **la crisi energetica**.

Si ricorda che il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022, nell'ambito di una discussione strategica sulle relazioni dell'Unione europea con i suoi partner in Europa, ha adottato delle **conclusioni** nelle quali indica che **l'obiettivo della Comunità politica europea è quello di promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune in modo da rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del continente europeo**. Tale quadro non sostituirà le politiche e gli strumenti esistenti dell'UE, in particolare l'allargamento, e rispetterà pienamente l'autonomia decisionale dell'Unione europea.

La **proposta** di istituire una Comunità politica europea è stata inizialmente **formulata dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron**, il 9 maggio 2022, nel suo discorso pronunciato al Parlamento europeo, a Strasburgo, per l'evento finale della Conferenza sul futuro dell'Europa. In tale occasione, il Presidente della Repubblica francese ha richiamato la necessità di ripensare la geografia e l'architettura del continente europeo, rilevando che l'UE non può rappresentare l'unico modo di strutturarlo, anche in considerazione del fatto che il processo di adesione all'UE può durare decenni, ed ha avanzato la **proposta** di una **Confederazione europea**, che dovrebbe costituire una **comunità politica europea più ampia rispetto all'UE**. La proposta è stata poi **ripresa dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel**, in un discorso pronunciato il **18 maggio 2022** al Comitato economico e sociale dell'UE, aveva prospettato la **creazione di una Comunità geopolitica europea**, con l'obiettivo di approfondire le convergenze e la cooperazione per affrontare le sfide comuni della pace, della stabilità e della sicurezza europea. A tale comunità dovrebbero essere **associati i paesi dei Balcani occidentali** e i **paesi del partenariato orientale** e tutti gli altri paesi del continente europeo.

La **Presidenza francese** del Consiglio dell'UE ha **presentato** il 15 giugno 2022 un **non paper** in cui si indica che la creazione di una **Comunità politica europea** dovrebbe costituire un **forum di coordinamento**, per rispondere alle sfide che tutti i paesi del continente europeo si trovano ad affrontare, quali: politica estera e di sicurezza; cambiamento climatico e fornitura di energia e altre materie prime; sicurezza alimentare; sviluppo delle infrastrutture e interconnessione; mobilità; migrazione; lotta alla criminalità organizzata; rapporti con gli altri attori geopolitici.

Le riunioni della Comunità politica europea si svolgeranno **ogni sei mesi**. È previsto che la **prossima** si svolga nella **primavera del 2023 a Chishinau, in Moldova**. Le **successive** riunioni della Comunità politica europea si svolgeranno, sulla base di un **principio di alternanza tra Stati membri dell'UE e Stati non membri** - in **Spagna** (autunno 2023) e nel **Regno Unito** (primavera 2024).

## Il partenariato con il Mediterraneo

I Paesi coinvolti nella **politica dell'UE per il vicinato meridionale** sono: **Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia**.

La politica dell'UE si è finora articolata nell'insieme delle **politiche bilaterali tra l'Unione europea** e ciascuno dei dieci Paesi partner, nonché di un quadro di cooperazione regionale, che avviato **nel 1995 come Partenariato euromediterraneo** (c.d. *Processo di Barcellona*) è poi evoluto **nel 2008 nell'Unione per il Mediterraneo**.

Si ricorda, infatti, che la **politica europea di vicinato meridionale** dell'UE si inquadra **nell'ambito della più ampia politica di vicinato** (PEV) articolata in una politica per il **partenariato orientale** rivolto ai Paesi dell'Europa orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova, Ucraina) e nella politica per i Paesi del **vicinato meridionale** (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia). Mentre la politica per il partenariato orientale è stata condotta, pur con differenziazioni tra i singoli Paesi, sulla base di una cornice comune, la **politica per il vicinato meridionale nell'ultimo decennio si è sviluppata** - anche a causa di una maggiore eterogeneità delle situazioni e delle aspirazioni dei Paesi del vicinato meridionale - sulla base di una **impostazione bilaterale con ciascun Paese, senza la definizione di un vero e proprio quadro comune europeo**. In tale contesto, la **Commissione europea** presieduta dalla Presidente Ursula von der Leyen ha indicato la necessità di dare **nuovo impulso alla sua politica nei confronti dei Paesi del vicinato meridionale** attraverso l'avvio di un processo volto a definire le priorità strategiche dell'UE.

Gli **accordi di associazione** costituiscono la base giuridica delle relazioni bilaterali dell'Unione europea con **Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Autorità nazionale palestinese e Tunisia**. L'accordo di associazione siglato con la **Siria** prima della violenta repressione delle proteste cittadine da parte del Governo siriano nel 2011, **non è mai stato firmato**. I negoziati per un **accordo quadro UE-Libia sono stati sospesi nel febbraio 2011** e non sono ancora ripresi.

Nel quadro della politica di vicinato, l'Unione europea e i suoi partner meridionali (ad eccezione della Libia e della Siria) hanno adottato **piani d'azione bilaterali** che riflettono le esigenze, gli interessi e le capacità dell'Unione europea e di ciascun partner e mirano in particolare allo sviluppo di società democratiche, eque e inclusive dal punto di vista sociale, alla promozione dell'integrazione economica e dell'istruzione, allo sviluppo delle piccole e medie imprese e dell'agricoltura e all'agevolazione della circolazione transfrontaliera delle persone.

L'Unione europea, inoltre, sta cercando di far **progredire l'accesso al mercato** dei suoi partner meridionali. Sono **in corso negoziati in vista di accordi di libero scambio globali e approfonditi con il Marocco e con la Tunisia**.

Al fine di migliorare la cooperazione con i suoi partner meridionali in materia di migrazione e mobilità, l'UE ha concluso **partenariati per la mobilità con il Marocco, la Tunisia e la Giordania** e sono in corso **negoziati con il Libano**.

Inoltre, una serie di iniziative regionali e bilaterali in materia di migrazione e mobilità è finanziata nell'ambito del **Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa**, sezione Africa settentrionale a favore di **Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia**.

Il **Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana**, il «Fondo Madad», fornisce **sostegno ai rifugiati siriani, agli sfollati interni e alle comunità locali in Libano, Giordania ed Egitto**.

### **La nuova Agenda per il Mediterraneo dell'UE**

Il **Consiglio europeo del 16 dicembre 2021** ha adottato delle **conclusioni** nelle quali ha ribadito la sua determinazione a rinnovare e rafforzare il partenariato dell'UE con il vicinato meridionale invitando il Consiglio e la Commissione ad **accelerare i lavori** relativi alla **Agenda per il Mediterraneo**.

L'**Agenda per il Mediterraneo** è stata presentata dalla **Commissione europea e dall'Alto Rappresentante il 9 febbraio 2021**, insieme con un **piano di investimenti economici** per stimolare la ripresa socioeconomica a lungo termine nel **vicinato meridionale**.

Per l'attuazione dell'Agenda si prevede uno **stanziamento** fino a **7 miliardi di euro** per il periodo 2021-2027, nell'ambito del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'UE (NDICI). 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.

La nuova **Agenda** 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 sia 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.

### **Attività parlamentare nella XVIII legislatura**

La III Commissione Affari esteri ha approvato, il **3 agosto 2021**, un **documento finale** sulla **comunicazione** congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante "**Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale Una nuova agenda per il Mediterraneo (JOIN (2021) 2)**".

La **stessa Commissione affari esteri** ha, altresì svolto un'**indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Italia per la pace e la stabilità nel Mediterraneo**, nell'ambito della quale ha audito, tra gli altri, con particolare riferimento al ruolo dell'UE nella regione, il Commissario europeo per la Politica di Vicinato e per la Politica di Allargamento, Olivér Várhelyi ([10 settembre 2020](#)) e il Vice Direttore Esecutivo Medio Oriente e Nord Africa del Servizio europeo per l'azione esterna dell'UE (SEAE) Carl Hallergard, con riferimento al Vicinato meridionale ([17 marzo 2021](#)).

### **Le relazioni tra l'UE e la Libia**

**L'UE è uno dei maggiori fornitori di assistenza in Libia**, allo scopo di aiutare il popolo libico a **tornare alla pace** e a riprendere la **transizione verso la democrazia**. I progetti dell'UE mirano a rafforzare la società civile, i diritti umani e la libertà dei media, la governance democratica, i servizi sanitari e la risposta alla COVID-19, l'imprenditorialità, l'emancipazione dei giovani e la

parità di genere. Una parte importante del sostegno dell'UE alla Libia è destinata alla **protezione e all'assistenza di migranti**, rifugiati e gruppi vulnerabili, al sostegno delle comunità libiche che ospitano un numero particolarmente elevato di migranti e alle **azioni per la gestione delle frontiere**.

L'UE ha anche azioni e missioni **PSDC** dedicate per aiutare la Libia a tornare alla pace e alla stabilità:

- l'operazione **EUNAVFOR MED IRINI** dell'UE, istituita nel marzo 2020 per contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi delle Nazioni Unite (*vedi infra*);
- la **Missione integrata di assistenza alle frontiere dell'Unione europea in Libia** (EUBAM Libia), la quale sostiene le autorità libiche nei loro sforzi per smantellare le reti criminali organizzate coinvolte nel traffico di migranti, nella tratta di esseri umani e nel terrorismo;
- la **Cellula di collegamento e pianificazione dell'UE** (EULPC), la quale fornisce competenze chiave in materia di sicurezza, intelligence e pianificazione all'UE e alla Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL).

### **Sostegno politico**

L'UE collabora strettamente con le Nazioni Unite ed è attivamente impegnata nel **Processo di Berlino per la Libia**, guidato dall'ONU e volto a ripristinare la pace e la stabilità nel Paese. A seguito delle Conferenze di Berlino sulla Libia del gennaio 2020 e del giugno 2021 e della Conferenza di Parigi del novembre 2021, **l'UE ha adottato sanzioni** contro i **guastatori del processo politico, i violatori dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale e i trafficanti di esseri umani**.

### **Assistenza dell'UE**

Nel complesso, **l'assistenza dell'UE alla Libia** ha raggiunto circa **700 milioni** di euro nel periodo **2014-2020**. Tali risorse provengono da diversi strumenti di finanziamento esterno e principalmente dall'assistenza bilaterale nell'ambito dello **Strumento europeo di vicinato**, dai fondi del **Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa**, dallo **Strumento che contribuisce alla stabilità e alla pace** (IcSP) e dall'assistenza umanitaria.

Nello specifico, tra il **2014 e il 2020**, l'UE ha stanziato circa **98 milioni di euro** di assistenza bilaterale alla Libia **nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato** e **82 milioni di euro nell'ambito dello Strumento che contribuisce alla stabilità e alla pace** (IcSP). I progetti in corso nell'ambito dello stesso strumento ammontano a **46,75 milioni di euro a sostegno della risposta alle crisi** in Libia. L'assistenza bilaterale dell'UE si concentra sui settori riguardanti la governance, lo sviluppo economico, il processo elettorale, la salute, la società civile e i giovani, la mediazione e la stabilità, lo sminamento e la lotta alla disinformazione.

L'UE ha stanziato circa **455 milioni di euro nell'ambito della finestra Nord Africa del Fondo fiduciario d'emergenza dell'UE per l'Africa** (EUTF), facendo della Libia il suo **principale beneficiario**. Oltre la metà dei finanziamenti è destinata alla protezione di migranti, rifugiati e persone vulnerabili, un terzo alla stabilizzazione delle comunità nei comuni libici e il resto ad azioni per la gestione delle frontiere, che hanno l'obiettivo di salvare le vite di coloro che intraprendono viaggi pericolosi via mare o via terra.

L'UE ha stanziato circa **59 milioni** di euro nell'ambito dell'EUTF per sostenere **le autorità libiche preposte alla gestione delle frontiere, le attività di ricerca e soccorso (SAR) in mare e a terra e le attività di contrasto**. L'importo copre la ristrutturazione di strutture quali il centro di coordinamento del soccorso marittimo, il centro di coordinamento nazionale, le navi SAR, le attività di manutenzione, i veicoli, le attrezzature di comunicazione e i kit igienici, nonché il rafforzamento delle capacità, con un approccio basato sui diritti umani.

## L'operazione militare dell'UE nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED IRINI)

L'UE ha avviato dal 31 marzo 2020 l'**operazione militare nel Mediterraneo IRINI** ("pace" in greco) con il compito principale di contribuire **all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia**.

Per svolgere tale attività, l'operazione impiega mezzi aerei, satellitari e marittimi e può svolgere ispezioni sulle imbarcazioni sospettate di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia.

Alla missione partecipano, con contributi di diversa natura, **24 Stati Membri (tutti, tranne Danimarca, Spagna e Malta)**. Il comando dell'operazione è a **Roma**, presso l'aeroporto militare di Centocelle.

L'operazione non ha un raggio di azione predeterminato, anche se le sue attività sono tendenzialmente concentrate sulla **parte orientale della costa libica, in particolare nella zona di alto mare antistante la Cirenaica**, nella quale maggiormente si concentrano i traffici di armi. La missione non può operare all'interno delle acque territoriali libiche.

Oltre al compito di attuare l'embargo sulle armi, IRINI ha anche alcuni **compiti secondari**, che sono (in quest'ordine di priorità):

- il contrasto al **contrabbando di petrolio**;
- la **formazione della guardia costiera e della marina libiche**;
- la lotta ai **trafficienti di esseri umani** (ma solo con la sorveglianza aerea).

L'operazione è posta **sotto il controllo e la direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza** (PSC), sotto la responsabilità del Consiglio dell'Unione europea e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vice presidente della Commissione europea. Il Comitato politico e di sicurezza dell'UE (composto dai rappresentanti degli Stati) **riconferma ogni 4 mesi l'operazione**, a meno che, sulla base di prove fondate, non valuti che lo schieramento navale stia producendo un **effetto di attrazione dei flussi migratori** (cosiddetto "**pull factor**"). In questo caso gli Stati possono decidere di interrompere le attività. Ovviamente gli assetti navali di IRINI, in virtù delle norme internazionali del mare, hanno comunque l'obbligo di condurre le **operazioni di salvataggio** che si rendessero necessarie nelle zone in cui operano.

L'operazione IRINI ha la disponibilità di una serie di assetti operativi, forniti dagli Stati partecipanti, che variano nel corso dei mesi, in base a criteri di rotazione e alle effettive disponibilità. Attualmente l'operazione dispone di: a) **3 navi**: la fregata ITC Grecale (**Italia**), e la fregata **FS Commandant Bouan** (**Francia**); b) **6 velivoli** per il pattugliamento aereo, forniti da **Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Polonia**, oltre ad un **velivolo senza pilota** messo a disposizione dall'**Italia**.

## La posizione dell'UE sul processo di pace in Medio Oriente

Nell'ambito del **processo di pace in Medio Oriente**, l'Unione Europea ha costantemente espresso le sue preoccupazioni per gli sviluppi sul campo, che minacciano di rendere impossibile **una soluzione a due Stati, l'unica soluzione possibile al conflitto**.

Più specificamente, **l'UE ha più volte ribadito** che:

- i **confini** dovrebbero essere basati sul **ritiro dal territorio occupato da Israele nel 1967** con eventuali piccoli modifiche concordate tra le parti;
- gli **insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati**, compresa Gerusalemme Est, sono illegali secondo il diritto internazionale, e costituiscono un ostacolo alla pace, minacciando di rendere impossibile una soluzione a due Stati.;
- i negoziati di pace devono includere la risoluzione di tutte le questioni relative allo **status di Gerusalemme come futura capitale di due Stati**;
- sui **rifugiati palestinesi**, occorre una soluzione giusta, praticabile e concordata, con il sostegno delle Agenzie che forniscono servizi vitali ai rifugiati palestinesi (UNRWA) sin dal

1971;

- sulla **sicurezza**, dovrebbero concludersi **accordi che pongano fine all'occupazione e tutelino la sovranità dei palestinesi**, da una parte, e che **garantiscono sicurezza e tutelino dalla minaccia del terrorismo gli israeliani dall'altra**.

Si ricorda che l'UE ha definito la sua politica sul Medio Oriente in una serie di dichiarazioni pubbliche di alto livello, sin dalla Dichiarazione di Venezia del 1980 con la quale ha riconosciuto il diritto alla sicurezza e all'esistenza di tutti gli Stati della regione, compreso Israele, e la necessità di soddisfare i diritti legittimi del popolo palestinese. In ultimo, si ricorda che l'UE, insieme alle Nazioni Unite, agli Stati Uniti e alla Federazione Russa, è membro del "**Quartetto**" che nel 2002 ha lanciato una "**road map per la pace**" volta a risolvere il conflitto. La Roadmap sottolinea la necessità di costruire le istituzioni palestinesi e la ripresa economica, al fine di rafforzare la forza e la vitalità del futuro Stato palestinese. L'UE ha accolto l'**Iniziativa di pace araba – inizialmente proposta nel 2002 al vertice di Beirut dalla Lega Araba e poi ribadita al vertice di Riyad nel 2007** - come un contributo significativo da parte dei Paesi arabi.

## **Recenti sviluppi delle relazioni UE - Africa**

A conclusione del **6° vertice Unione europea – Unione africana**, che si è svolto a Bruxelles il **17 e 18 febbraio 2022** è stata approvata una **dichiarazione congiunta** relativa alla **nuova strategia comune UE-Africa** nella quale l'UE e l'Unione africana si impegnano alle seguenti iniziative:

- le parti riconoscono che la **sfida immediata è garantire un accesso equo ai vaccini**. L'UE ribadisce il suo impegno a fornire almeno **450 milioni di dosi di vaccino all'Africa entro la metà del 2022**, impegnandosi a mobilitare complessivamente **425 milioni di euro** per accelerare il **ritmo della vaccinazione**;
- promuovere una intesa su una **risposta globale dell'OMC alla pandemia, che includa il commercio**, nonché gli aspetti relativi alla **proprietà intellettuale**;
- sostegno all'approccio del G20 relativo al trattamento del **debito pubblico** a beneficio dell'Africa;
- promuovere un **pacchetto di investimenti** su larga scala in Africa. In particolare l'UE si è impegnata a predisporre un **piano di investimenti Africa-Europa da almeno 150 miliardi di euro** volto a promuovere investimenti pubblici e privati relativi a: 1) **energia, trasporti e infrastrutture digitali**; 2) **transizione energetica**, tenendo conto dei diversi orientamenti dei Paesi africani relativi all'accesso all'elettricità; 3) **transizione verde**; 4) **trasformazione digitale**, che rafforzi la connettività, facilitandone l'accesso e promuovendo le capacità di impresa; 5) **crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro**, promuovendo in particolare l'imprenditorialità giovanile in Africa; 6) una rete efficiente e interconnessa di **trasporti**; 7) sviluppo umano, rafforzando la **mobilità e l'occupazione** di studenti, giovani laureati e lavoratori specializzati. Si prevedono, inoltre, iniziative specifiche a **sostegno dei sistemi sanitari e dell'istruzione**;
- promuovere l'**integrazione economica regionale e continentale africana** e lavorare gradualmente per una progressiva integrazione dei rispettivi mercati continentali.
- promuovere la cooperazione per **rafforzare le operazioni di pace autonome delle forze di difesa e di sicurezza africane**, attraverso il sostegno a una formazione adeguata, al rafforzamento delle capacità e alle attrezzature, anche attraverso le missioni e le misure di assistenza dell'UE;
- intensificare la **cooperazione in materia di sicurezza**, compresa la sicurezza informatica, promuovere ulteriormente lo **Stato di diritto** e l'attuazione delle agende "**Donne, pace e sicurezza**", "**Bambini e conflitti armati**" e "**Gioventù, pace e sicurezza**", nonché il rispetto dei **diritti umani** e del diritto umanitario internazionale;
- **prevenire la migrazione irregolare**, rafforzare la **cooperazione contro la tratta di esseri umani**, sostenere una **gestione rafforzata delle frontiere** e ottenere **miglioramenti** efficaci

- in materia di **rimpatrio, riammissione e reinserimento**, compresa la promozione del **rimpatrio volontario** e l'agevolazione del reinserimento delle persone rimpatriate;
- **rafforzare i sistemi di asilo** al fine di fornire un'adeguata accoglienza e protezione agli aventi diritto;
  - **affrontare le cause profonde della migrazione irregolare** e degli sfollamenti forzati. Nel rispetto delle esigenze nazionali, delle competenze e dei quadri giuridici, i **percorsi per le opportunità di migrazione legale saranno ulteriormente sviluppati** tra i due continenti e all'interno dell'Africa.
  - rafforzare il multilateralismo all'interno dell'ordine internazionale basato su regole, con l'ONU al centro, **lavorando per posizioni più convergenti nei forum multilaterali**;
  - fornire sostegno politico per realizzare la **riforma dell'OMC** e per migliorarne il funzionamento e a **contribuire alla riforma del sistema delle Nazioni Unite**, compreso il Consiglio di sicurezza;
  - garantire la **piena attuazione dell'accordo di Parigi e dei risultati delle COP**, riconoscendo che la **transizione energetica dell'Africa è vitale per la sua industrializzazione** e per colmare il divario energetico.

### **Recenti sviluppi delle relazioni UE - Stati Uniti**

Il **15 giugno 2021** si è svolto un **vertice UE- Stati Uniti**, al termine del quale i leader hanno adottato una **dichiarazione congiunta** con la quale è stata concordata **un'agenda per la cooperazione UE-Stati Uniti**.

La dichiarazione riprende, sostanzialmente le proposte nella comunicazione "**Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale**" che era stata presentata il 2 dicembre 2020 dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Josep Borrell, a seguito delle elezioni presidenziali americane del 3 novembre 2020.

La dichiarazione indica **l'impegno di UE e Stati Uniti** a intraprendere **iniziative comuni** per:

- porre **fine alla pandemia di COVID-19**, prepararsi per le **future sfide sanitarie globali** e portare avanti una **ripresa globale sostenibile**;
- **proteggere il pianeta** e favorire la **crescita verde**. In tale ambito l'UE e gli Stati Uniti sono determinati a rispettare l'**accordo di Parigi**, e si sono impegnati a potenziare le tecnologie e le politiche che contribuiscono ad accelerare la transizione a un sistema energetico senza emissioni di CO2 e al rispetto degli impegni in materia di zero emissioni nette entro il 2050 da parte dell'UE e degli Stati Uniti.
- rafforzare il **commercio, gli investimenti e la cooperazione tecnologica**. In tale ambito, è stata concordata l'istituzione di un **Consiglio UE-USA ad alto livello per il commercio e la tecnologia** – TTC, con il compito di rafforzare il coordinamento UE-USA in materia di: **monitoraggio degli investimenti** al fine di affrontare i rischi per la sicurezza nazionale; **controlli sul commercio di prodotti a duplice uso**; **sistemi di intelligenza artificiale innovativi**; **riequilibrio delle catene di approvvigionamento globali dei semiconduttori**; **contrasto alle politiche e alle pratiche commerciali sleali**; promozione di un **sistema fiscale internazionale equo, sostenibile e moderno**; **riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**, in particolare sotto il profilo del corretto funzionamento della funzione negoziale e del sistema di risoluzione delle controversie. Il TTC, dopo la riunione inaugurale del 29 settembre 2021, ha tenuto la seconda riunione a Parigi il 15 e 16 maggio 2022 (v. *infra*). La prossima riunione del TTC è prevista entro la fine del 2022 negli Stati Uniti.
- costruire un **mondo più democratico, pacifico e sicuro**, con l'impegno a **sostenere l'ordine internazionale** basato su regole con al centro le Nazioni Unite, nonché a **rinvigorire e riformare le istituzioni multilaterali**.

- **procedere a strette consultazioni e cooperare** su tutte le questioni relative alla **Cina**, che includono elementi di **cooperazione, concorrenza e rivalità sistemica**.
- **avviare un dialogo UE-USA ad alto livello sulla Russia** al fine di coordinare le rispettive politiche.

Nel corso della **riunione ministeriale del Consiglio UE-USA ad alto livello per il commercio e la tecnologia (TTC)**, tenutasi a Parigi il **15 e 16 maggio 2022**, l'**UE e gli Stati Uniti** hanno adottato una **dichiarazione** comune nella quale hanno, in particolare **concordato** di:

- ribadire l'impegno condiviso a **sostenere l'Ucraina** contro l'aggressione militare russa, impegnandosi a collaborare con l'Ucraina per ricostruire la sua economia e agevolare gli scambi e gli investimenti;
- rafforzare la **cooperazione** per individuare la **manipolazione delle informazioni e l'interferenza da parte della Russia**;
- potenziare la collaborazione per un'applicazione rapida e armonizzata dei **controlli sulle esportazioni di tecnologie avanzate**, al fine di **compromettere la capacità della Russia** di sviluppare ulteriormente le sue capacità industriali e militari;
- promuovere una stretta collaborazione per promuovere la **resilienza delle catene di approvvigionamento**, convenendo di sviluppare un meccanismo comune di allarme rapido e monitoraggio sulle catene del valore dei semiconduttori;
- istituire una **task force** per promuovere il **finanziamento pubblico per la sicurezza e la resilienza dell'infrastruttura digitale nei Paesi terzi**;
- istituire un **meccanismo di informazione sulla normazione strategica** per promuovere e difendere gli interessi comuni nelle attività internazionali di normazione;
- collaborare a soluzioni per **incrementare il commercio e gli investimenti transatlantici**, anche attraverso una maggiore **collaborazione in materia di appalti pubblici**;
- istituire un **dialogo sul commercio e sul lavoro** al fine di promuovere i diritti dei lavoratori riconosciuti a livello internazionale, tra cui l'eliminazione del lavoro forzato e del lavoro minorile.

Si segnala che il **27 ottobre 2022** è stata decisa l'**istituzione di una task force USA-UE** sull'*Inflation Reduction Act* (IRA), una nuova normativa americana che include crediti d'imposta, incentivi e altre disposizioni intese ad aiutare le aziende ad affrontare il cambiamento climatico, aumentare gli investimenti nelle energie rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica; ad avviso dell'Unione europea, essa discriminerebbe i produttori europei, che sarebbero esclusi dalla concessione di **crediti d'imposta sui veicoli elettrici**: la *task force* è dunque finalizzata ad approfondire tali profili e risolvere la controversia.

### **Attività parlamentare nella XVIII legislatura**

La **III Commissione affari esteri** ha adottato l'11 gennaio 2022 un **documento finale** sulla comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante "**Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale –JOIN (2020) 22**",

La **stessa Commissione** ha svolto, inoltre, con riferimento alle relazioni tra l'UE e gli Stati Uniti, le audizioni informali dei seguenti soggetti:

- l'Inviato Speciale degli Stati Uniti d'America per i Balcani occidentali, Gabriel Escobar (**14 marzo 2022**);
- la *Deputy Assistant Secretary in the Bureau of European and Eurasian Affairs* del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, Molly Montgomery, sulla relazione tra Unione europea e Stati Uniti con particolare riferimento al conflitto in corso tra Federazione Russa e Ucraina (**19 maggio 2022**).

### **Relazioni dell'UE con la regione dell'Indopacifico e con la Cina**

#### **Relazioni con la regione dell'Indopacifico**

La **Commissione europea e l'Alto Rappresentante** - sulla base degli indicazioni formulate dal Consiglio dell'UE nelle **conclusioni** adottate il 16 aprile 2021 - hanno presentato il **16**

settembre 2021 una comunicazione congiunta intitolata "**La strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica JOIN(2021)24**" nella quale si indicano una serie di azioni in **7 aree prioritarie** nelle quali sviluppare la cooperazione con la regione dell'indopacifico:

- **prosperità sostenibile e inclusiva**, in particolare: 1) avviando un dialogo per creare **catene del valore** più resilienti e sostenibili, **diversificando le relazioni commerciali** ed economiche, anche per **ovviare a dipendenze strategiche**, in particolare nel settore dei **semiconduttori**; 2) rafforzando le norme a **tutela del commercio internazionale a fronte di pratiche sleali**; 3) concludendo i **negoziati commerciali** dell'UE con Australia, Indonesia e Nuova Zelanda e avviandone di nuovi con gli altri Paesi della regione;
- **transizione verde**, concludendo **alleanze e partenariati verdi**, per **contrastare e mitigare i cambiamenti climatici e combattere la perdita di biodiversità e l'inquinamento**;
- **governance degli oceani**, garantendo la gestione sostenibile delle risorse oceaniche e la salvaguardia della biodiversità;
- **governance e partenariati digitali**, estendendo **partenariati digitali** con la regione indo-pacifica e **rafforzando la cooperazione in materia di ricerca e innovazione**;
- **connettività**, intensificando partenariati per la connettività con Giappone e India, e promuovendo un contesto normativo volto a facilitare la mobilitazione dei finanziamenti per la connettività fra l'Europa e la regione indo-pacifica;
- **sicurezza e difesa**, promuovendo un **maggiore dispiegamento delle forze navali** da parte degli Stati membri dell'UE per proteggere le rotte marittime di comunicazione e la libertà di navigazione nella regione indo-pacifica;
- **sicurezza umana**, rafforzando in particolare **il sostegno ai sistemi sanitari e alla preparazione alle pandemie per i Paesi meno sviluppati** della regione indo-pacifica.

*Attività parlamentare nella XVIII legislatura*

La III Commissione Affari esteri ha approvato il 14 febbraio 2022 un **documento finale** sulla comunicazione "La strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indopacifica (JOIN(2021)24".

### **Relazioni con la Cina**

Il Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022 ha svolto una **discussione di natura strategica sulle relazioni dell'UE con la Cina, senza adottare conclusioni** in merito.

Al termine della riunione, il **Presidente del Consiglio europeo**, Charles Michel, partendo dalla constatazione della diversità del funzionamento del sistema politico istituzionale cinese, che pone l'autorità dello Stato al centro, rispetto a quello europeo, sistema democratico fondato sui diritti fondamentali e le libertà della persona, ha dichiarato che **l'UE deve**:

- **essere sempre ferma nel difendere i propri principi di democrazia e tutela delle libertà fondamentali**;
- impegnarsi a realizzare una maggiore reciprocità, un **maggiore riequilibrio, in particolare nelle relazioni economiche tra la Cina e l'Unione europea**;
- **impegnare la Cina su questioni globali** quali i **cambiamenti climatici e la salute**.

Michel, infine, ha indicato che all'interno del Consiglio europeo vi è una convinzione consensuale e convergente, espressa da tutti i 27 leader europei, sull'importanza di **sviluppare l'autonomia strategica dell'UE** e al tempo stesso di **rafforzare e diversificare le partnership con il resto del mondo**.

Per parte sua, la **Presidente** von der Leyen, al termine della riunione del Consiglio europeo, ha evidenziato che si sta assistendo a una **accelerazione di alcune tendenze e tensioni**. Il

Presidente cinese Xi sta rafforzando il **percorso della Cina verso una maggiore assertività e autosufficienza**, volto a stabilire un dominio nell'Asia orientale e la sua influenza a livello globale. Allo stesso tempo, proprio prima dell'invasione russa in Ucraina, la **Cina ha avviato una partnership con la Russia**. Tali sviluppi influenzeranno le relazioni UE-Cina e la discussione in seno al Consiglio europeo si è incentrata sulla **necessità per l'UE di essere vigile sulle sue dipendenze dalla Cina**, in particolare nell'ambito delle **tecnologie e delle materie prime e quindi sulla priorità di rafforzare le capacità dell'UE e di diversificare l'approvvigionamento di materie prime** verso fornitori affidabili.

Nel corso della riunione del **17 ottobre 2022** il **Consiglio affari esteri** ha svolto una discussione sulle relazioni dell'UE con la Cina, riconfermando la **validità dell'approccio multiforme dell'UE** nei confronti di un Paese che costituisce un **partner economico**, un forte **concorrente** e un **rivale sistemico**. La discussione in seno al Consiglio si è svolta sulla base di un **documento** presentato dal **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE) che individua le seguenti **aree prioritarie** per le relazioni dell'UE con la Cina:

- proseguire l'impegno con la Cina su alcune **sfide globali** quali: **cambiamento climatico, ambiente** (anche nel contesto della Presidenza della COP15 sulla biodiversità) **salute e sicurezza alimentare, assistenza umanitaria** e riduzione del **rischio di catastrofi, finanza sostenibile e ristrutturazione del debito**, nonché questioni sanitarie e fitosanitarie;
- riduzione della **vulnerabilità strategica dell'UE**, dovuta alla **dipendenza da determinati input e prodotti cinesi**. Allo scopo è prioritaria una **maggiore diversificazione delle catene di approvvigionamento** per le tecnologie critiche (semiconduttori) e delle materie prime critiche. L'aumento della resilienza e la riduzione delle vulnerabilità dell'UE richiederà anche di **affrontare alcune sfide economiche fondamentali all'interno dell'UE** per una un'economia europea più forte. Nel documento si ricorda che negli ultimi anni l'UE ha lavorato incessantemente allo sviluppo di **strumenti** non direttamente rivolti alla Cina, ma che comunque consentono di **difendere i valori dell'UE** (direttiva sulla due *diligence*, regolamentazione del lavoro forzato), affrontare questioni di **sicurezza dell'UE** (la toolbox per il 5G, un meccanismo per il controllo degli investimenti diretti esteri), per **contrastare le distorsioni economiche** (regolamento sulle sovvenzioni estere) e la coercizione economica (strumento anti-coercizione);
- intensificare gli sforzi dell'UE per **ridurre le vulnerabilità connesse allo spazio cyber e marittimo, allo spazio ed al digitale, all'innovazione e la ricerca, e la disinformazione**, con l'obiettivo di raggiungere un **livello uniforme di consapevolezza** e comprensione dei rischi per la sicurezza per gli Stati membri e l'UE nel suo insieme e **migliorare la capacità di reagire e coordinarsi** rapidamente quando sorgono tali rischi;
- intensificare **l'impegno dell'UE con i Paesi partner**, in particolare ampliando la sua azione di sensibilizzazione e impegno multilaterali nel sistema delle Nazioni Unite, rafforzando l'impegno dell'UE nell'Indo-Pacifico attraverso lo sviluppo partenariati economici e politici (ad es. Giappone, Repubblica di Corea, Australia, Nuova Zelanda, India, Paesi dell'ASEAN, e Paesi del Pacifico), cooperando con i partner *"like-minded"* per la difesa della democrazia e di un sistema multilaterale basato su regole. Si rileva che le sfide legate alla "gestione della competizione" con la Cina sono diventate un elemento chiave della cooperazione tra UE e USA, che potrebbe essere rafforzato collaborando per promuovere un'agenda proattiva con una "offerta migliore" ai partner e ampliando il legame tra la dimensione transatlantica e quella transpacifico;
- tenuto conto che l'evoluzione della **questione di Taiwan** potrebbe avere un effetto dirompente nelle relazioni con la Cina, l'UE dovrebbe assumere una posizione basata sull'obiettivo di una riduzione dell'escalation e sulla dissuasione, per prevenire modifiche allo *status quo* imposte unilateralmente;
- **l'unità dell'UE – rafforzata dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e dalla crescente convergenza tra Cina e Russia** - **resta l'ingrediente chiave** per perseguire la politica cinese dell'Unione e va consolidata attraverso un'azione concertata, coordinata e collettiva, prevenendo e isolando i tentativi della Cina di applicare le sue tattiche volte alla divisione tra gli Stati membri dell'UE e astenersi da iniziative isolate o non coordinate.

Si ricorda che è **ancora sospesa** la **firma dell'Accordo globale sugli investimenti (CAI)**, sul quale era stata raggiunta una intesa in linea di principio tra UE e Cina 30 dicembre 2020. Il **Parlamento europeo** ha, in particolare, espresso l'intenzione di **non procedere alla ratifica dell'accordo fintanto che la Cina non ritirerà le contro sanzioni adottate dalla Cina** in seguito alle sanzioni dell'UE per le violazioni dei diritti umani nella regione autonoma uigura dello Xinjiang.

Il **22 marzo 2021** l'UE ha adottato **misure restrittive nei confronti di quattro persone fisiche e un'entità cinesi** direttamente responsabili di gravi **violazioni dei diritti umani nella regione autonoma uigura dello Xinjiang**. In risposta a queste misure, la **Cina ha imposto contro sanzioni** a dieci persone e

a quattro entità europee, tra cui **cinque membri del Parlamento europeo e due organi istituzionali dell'UE**, la **Sottocommissione per i diritti umani del Parlamento europeo** e il **Comitato politico e di sicurezza del Consiglio**, oltre a due studiosi europei, due gruppi di riflessione in Germania e l'*Alliance of Democracies Foundation* in Danimarca.

L'**accordo globale sugli investimenti**, promosso su forte **impulso della Presidenza tedesca** del Consiglio (II semestre 2020), prevede l'impegno da parte della **Cina a garantire**: un livello più elevato di **accesso al mercato per gli investitori dell'UE**; un **trattamento equo alle aziende dell'UE** in modo che possano competere in **condizioni di parità in Cina**, anche in termini di disciplina per le imprese di proprietà statale, trasparenza dei sussidi e regole contro il trasferimento forzato di tecnologie; il **rispetto di disposizioni sullo sviluppo sostenibile**, compresi gli **impegni sul lavoro forzato** e la **ratifica** delle pertinenti **convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL)**.

## **Il contributo dell'UE per il multilateralismo basato su regole**

La Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato il 17 febbraio 2021 una **comunicazione congiunta** sul rafforzamento del contributo dell'UE per il multilateralismo basato su regole. La comunicazione propone **una sorta di "multilateralismo modulare"**, basato su una **cooperazione più stretta con partner che condividono lo stesso orientamento dell'UE** - in particolare cogliendo le opportunità offerte dalla nuova Amministrazione americana - nella difesa dei principi e delle norme universali e integrato da partenariati settoriali con altri attori su questioni di interesse comune come il cambiamento climatico, l'istruzione e la tecnologia. Al fine di rafforzare il sistema multilaterale l'UE intende, in particolare:

- sfruttare al meglio la propria influenza politica, diplomatica ed economica per difendere i propri interessi e **promuovere i propri valori e priorità strategiche**, in particolare per quanto riguarda i diritti umani, i valori democratici e lo Stato di diritto, lo sviluppo sostenibile e la sicurezza umana, la protezione del clima e dell'ambiente e le tecnologie digitali;
- rafforzare ulteriormente la propria coerenza, unità e solidarietà nei consessi multilaterali, facendo in modo che **l'UE e i suoi Stati membri coordinino posizioni, azioni e capacità di comunicazione e agiscano in modo unitario**, con particolare riferimento **al coordinamento all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite**, con un eventuale **seggio permanente unico dell'UE**. A seguito dell'uscita del Regno Unito dall'UE, la presenza degli Stati membri dell'UE è destinata, infatti, a ridursi a soli due nel 2022 (fino almeno al 2025). Occorrerebbe, inoltre, **migliorare il coordinamento tra Stati membri** per quanto riguarda **le candidature a posizioni di alto livello e le elezioni importanti delle organizzazioni multilaterali**;
- sostenere le iniziative di **riforma** per un migliore funzionamento dell'**Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU**;
- promuovere l'**ammodernamento dell'Organizzazione mondiale della sanità, dell'Organizzazione mondiale del commercio**, e delle istituzioni finanziarie internazionali quali il **Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale**;
- rafforzare la **collaborazione con le istituzioni multilaterali**, in particolare istituendo un **vertice periodico UE-ONU**;
- **estendere il multilateralismo a nuove questioni globali**, attraverso la promozione di nuove norme internazionali e piattaforme di cooperazione in settori in cui la *governance* globale è limitata quali: fiscalità; sfera digitale e intelligenza artificiale; cooperazione e tutela dei consumatori; ambiente, oceani, risorse naturali; sicurezza delle materie prime; tecnologie verdi e energia rinnovabile.
- invitare il **Consiglio dell'UE** ad utilizzare le disposizioni dell'articolo 31 del Trattato sull'UE che consentono **l'astensione costruttiva** e l'adozione di decisioni **a maggioranza qualificata** nella politica estera e di sicurezza comune.

## L'attività dell'UE nella cooperazione allo sviluppo

L'UE rappresenta, con i suoi Stati membri, il principale donatore di aiuti del mondo, con un contributo pari a **70,2 miliardi di euro** a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2021, pari a **circa il 43% dell'aiuto pubblico allo sviluppo globale** ed a circa il **0,5% del prodotto interno lordo dell'UE** (*l'obiettivo stabilito in ambito ONU è del 0,7% del prodotto interno lordo*).

La cooperazione allo sviluppo è una **competenza concorrente dell'UE**: l'Unione può condurre una politica comune di sviluppo, purché non impedisca agli Stati membri di esercitare le loro competenze in materia.

L'articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) indica come obiettivo principale della politica di sviluppo dell'Unione **la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà** e stabilisce inoltre che l'Unione e gli Stati membri rispettino gli impegni assunti, in tale ambito, nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti.

La politica di sviluppo dell'UE persegue inoltre gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, in particolare quelli stabiliti dall'articolo 21, paragrafo 2, lettera d) del Trattato sull'Unione europea (TUE) di **favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà**.

L'UE nel suo nuovo **consenso europeo in materia di sviluppo** adottato nel 2017 stabilisce i principi per le Istituzioni dell'UE e per gli Stati membri nella loro cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) per il 2030 e del piano d'azione di Addis Abeba, concordato dall'ONU nel 2015, e dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Per contribuire al raggiungimento degli OSS e sfruttare gli investimenti pubblici e privati, l'UE ha istituito il **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)** e il **fondo di garanzia EFSD** nel 2017. Essi fanno parte del piano per gli investimenti esterni che affronta le sfide poste dallo sviluppo sostenibile nell'Africa subsahariana che riguardano anche le riforme nella regione di vicinato dell'UE.

## Tutela dei diritti umani nei Paesi terzi

### Il nuovo regime dell'UE per le sanzioni in materia di diritti umani

Il Consiglio dell'UE ha adottato il **7 dicembre 2020** una **decisione** e un **regolamento** che istituiscono un **nuovo regime globale di sanzioni in materia di diritti umani** (*in analogia con il cosiddetto "Magnitsky Act" del 2016, che autorizza il Governo degli Stati Uniti a sanzionare i funzionari di Governi stranieri in tutto il mondo ritenuti trasgressori dei diritti umani, congelare i loro beni e vietare loro di entrare negli Stati Uniti*) che prevede disposizioni che consentono all'UE di prendere misure mirate nei confronti di persone, entità e organismi – compresi soggetti statali e non statali – responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani in tutto il mondo, indipendentemente dal luogo in cui avvengono (*e quindi a prescindere dai regimi di sanzioni e misure restrittive che l'UE può già adottare nei confronti di un paese terzo, ma che hanno sempre un contesto di applicazione "geografica"*).

Il quadro per le misure restrittive mirate si applica ad atti quali **il genocidio, i crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni o gravi abusi dei diritti umani** (ad esempio tortura, schiavitù, uccisioni extragiudiziali, arresti o detenzioni arbitrari).

Anche altre violazioni o altri abusi dei diritti umani possono rientrare nell'ambito di applicazione del regime di sanzioni nella misura in cui tali violazioni o abusi sono diffusi, sistematici o comunque motivo di seria preoccupazione per quanto concerne gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti nel Trattato. Spetterà al Consiglio dell'UE, all'unanimità (come già per le sanzioni di natura "geografica"), redigere, riesaminare e modificare l'elenco delle sanzioni su proposta di uno Stato membro o dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

## **Gli altri strumenti dell'UE per la tutela dei diritti umani nelle relazioni esterne**

L'Unione europea ha a disposizione **diversi strumenti** per promuovere i diritti umani nei Paesi terzi, in primo luogo gli strumenti tipici della politica estera e di sicurezza comune (PESC), vale a dire le **decisioni del Consiglio**, attraverso le quali vengono imposte misure restrittive – dal divieto di visto per l'ingresso nell'UE al congelamento dei beni eventualmente posseduti in Stati membri - nei confronti dei responsabili di violazioni gravi dei diritti umani.

Altri **strumenti** sono quelli tipici **della politica estera** e diplomazia tradizionale, vale a dire rimostranze diplomatiche e dichiarazioni. Anche le **conclusioni del Consiglio** possono ugualmente affrontare la questioni dei diritti umani. Tali strumenti sono largamente utilizzati per **richiamare** i Governi o altre parti **al rispetto dei diritti umani** e **per manifestare preoccupazioni** su diverse questioni, tra le quali la protezione dei difensori dei diritti umani, detenzioni illegali e sparizioni forzate, condanne alla pena capitale, casi di torture, protezione dei bambini e dei rifugiati, diritto a libere elezioni. Tra gli strumenti adottati dall'UE in materia di tutela e promozione dei diritti umani si segnalano anche le iniziative e gli **interventi nei consessi internazionali**, a cominciare dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE.

### *Linee guida*

In aggiunta a quelli sopraindicati, nel corso del tempo l'UE ha disegnato nuovi strumenti nell'ambito della PESC, a cominciare da **linee guida specifiche** adottate **per costituire il quadro generale della protezione e della promozione dei diritti umani nei Paesi terzi** e per consentire, se necessario, di assumere azioni comuni e di condurre interventi rapidi e coerenti in caso di violazioni.

### *Dialoghi sui diritti umani*

Nell'ambito delle sopraindicate linee guida, assumono particolare rilevanza quelle relative ai dialoghi in materia di diritti umani con i Paesi terzi, sulla cui base l'UE si è impegnata in **dialoghi specifici sui diritti umani** con diversi Paesi (*attualmente circa 60*).

I dialoghi hanno lo scopo di: raccogliere informazioni sulla situazione dei diritti umani nel paese interessato; esprimere le preoccupazioni dell'UE sulle diverse questioni e ad identificare iniziative concrete per risolverle, in particolare attraverso progetti di cooperazione; discutere questioni di reciproco interesse; rafforzare la cooperazione in materia di diritti umani nei *forum* internazionali.

### *Clausole relative ai diritti umani*

Dal 1995 l'UE inserisce una **clausola sui diritti umani negli accordi con i Paesi terzi**. La clausola, attualmente **contenuta in accordi con più di 120 Stati** e in altri in fase di negoziazione, che può **prevedere la sospensione di parti o dell'intero accordo**, costituisce la base della cooperazione sui diritti umani e della loro promozione in tutti i settori interessati da questi accordi.

La clausola forma anche la base giuridica delle misure prese in seguito a violazioni dei diritti dell'uomo: queste possono comprendere la sospensione delle riunioni e dei programmi di cooperazione tecnica con il paese interessato.

La presenza di clausole sul rispetto dei diritti umani è **utilizzata** dalla Commissione europea già nella **fase di negoziazione di un accordo con un Paese terzo**, per **promuovere il dialogo e il rispetto dei diritti umani** da parte del paese terzo contraente.

**Al momento, l'UE** – preferendo quindi un approccio cooperativo rispetto ad uno sanzionatorio - **non ha mai fatto ricorso alla clausola sul rispetto dei diritti umani per sospendere un accordo con un paese terzo.**



