

dossier

XIX Legislatura

11 dicembre 2023

Consiglio europeo

Bruxelles, 14 e 15 dicembre 2023



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

DOCUMENTAZIONE PER L'ASSEMBLEA

Consiglio europeo

Bruxelles, 14 e 15 dicembre 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 62

N. 6



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - studii@senato.it - ✉@SR_Studi

Dossier n. 62

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - affeuropei@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 6

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

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
I. UCRAINA	3
Sostegno militare all'Ucraina	5
Quadro sugli impegni dell'UE in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina	8
Le sanzioni nei confronti della Russia.....	9
Sostegno economico e alla ricostruzione dell'Ucraina.....	12
Ricorso alla giustizia penale internazionale	17
Sospensione dell'accordo sull'esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina	18
Memorandum di intesa tra il Parlamento europeo e il Parlamento ucraino	19
II. MEDIO ORIENTE	21
Attività del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE.....	21
Posizione del Parlamento europeo.....	25
Iniziative della Commissione europea.....	27
III. L'ALLARGAMENTO.....	31
Quadro sinottico del processo di adesione.....	32
Ultimi sviluppi del processo di allargamento dell'UE	33
La posizione dell'Ungheria sull'adesione dell'Ucraina	35

Il dibattito sulle riforme istituzionali dell'UE in vista dell'allargamento	36
Le raccomandazioni del pacchetto allargamento 2023.....	39
Il nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali.....	51
Il piano economico di investimenti globale, l'agenda verde per i Balcani occidentali e il sostegno per la crisi energetica	53
IV. LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (QFP) DELL'UE 2021-2027	55
Un quadro di sintesi della revisione proposta dalla Commissione.....	56
Lo stato dei negoziati.....	59
Il documento approvato dalla Commissioni riunite V Bilancio e XIV Politiche dell'UE della Camera dei deputati	62
V. SICUREZZA E DIFESA	65
La Bussola Strategica.....	66
Lo Strumento europeo per la pace	68
La cooperazione strutturata permanente (PESCO).....	69
Le iniziative a sostegno dell'industria europea della difesa	71
VI. MIGRAZIONE E ALTRI PUNTI	81
Migrazione	81
Attacchi ibridi	86
Lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia	88
La Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), COP 28.....	90
VII. L'AGENDA STRATEGICA	93

Il processo di definizione dell'Agenda strategica 2024-2029	93
La dichiarazione di Granada	94

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere di:

I. UCRAINA, facendo il punto sugli ultimi sviluppi della guerra di aggressione della Russia ed esaminando tutti gli aspetti della risposta dell'Unione nonché il mantenimento del suo sostegno fermo e multiforme all'Ucraina e alla sua popolazione;

II. MEDIO ORIENTE, sulla base degli ultimi sviluppi;

III. ALLARGAMENTO, con riferimento alla possibilità dell'avvio dei negoziati di adesione con Ucraina e Moldova, alla concessione dello status di paese candidato alla Georgia ed all'accelerazione del processo di adesione per i Paesi dei Balcani occidentali;

IV. QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027, procedendo a uno scambio di opinioni sulla revisione proposta del Quadro vigente in vista della sua adozione;

V. SICUREZZA E DIFESA, in particolare discutendo sulle iniziative per rafforzare la base industriale della politica di sicurezza e difesa comune, anche nell'ambito del programma previsto in attuazione della Bussola strategica;

VI. MIGRAZIONE E ALTRI PUNTI, svolgendo una discussione strategica sulla migrazione, sugli attacchi ibridi, sul seguito della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2023 (COP 28) e sulla lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia;

VII. AGENDA STRATEGICA, proseguendo la discussione sulla nuova agenda strategica dell'UE in vista della sua adozione entro l'estate 2024.

Il 7 dicembre 2023 è stato pubblicato un progetto di conclusioni che è all'esame del Consiglio dell'UE affari generali del 12 dicembre 2023.

I. UCRAINA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *ribadire la **condanna** della guerra di aggressione della Russia, che costituisce una palese violazione della Carta delle Nazioni Unite, e riaffermare il **sostegno** dell'UE ad **indipendenza, sovranità ed integrità territoriale dell'Ucraina** entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale nonché al suo **diritto naturale di autotutela** contro l'aggressione russa;*
- *confermare l'impegno dell'UE a **continuare** a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione un forte **sostegno finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico** per tutto il tempo necessario;*
- *affermare che l'UE e i suoi Stati membri continueranno a **rispondere alle esigenze militari e di difesa dell'Ucraina**: a) insistendo sull'importanza di un **sostegno militare prevedibile e sostenibile** per l'Ucraina, segnatamente attraverso l'assistenza bilaterale degli Stati membri nonché attraverso lo strumento europeo per la pace e la missione di assistenza militare dell'UE; b) sottolineando l'urgente necessità di **accelerare la fornitura di missili e munizioni**, in particolare nell'ambito dell'iniziativa volta a fornire un milione di munizioni di artiglieria, e di dotare l'Ucraina di un maggior numero di sistemi di difesa aerea; c) invitando il Consiglio a intensificare i lavori sul **"fondo di assistenza per l'Ucraina"** nell'ambito dello strumento europeo per la pace, anche per quanto riguarda un **ulteriore aumento del massimale di finanziamento complessivo di 5 miliardi di euro**, allo scopo di raggiungere un **accordo entro marzo 2024**;*
- *indicare che l'UE e gli Stati membri restano determinati a contribuire, a **lungo termine e insieme ai partner**, agli impegni in materia di **sicurezza a favore dell'Ucraina** al fine di resistere agli sforzi di destabilizzazione e scoraggiare atti di aggressione nel futuro. A seguito della relazione dell'Alto rappresentante, il Consiglio europeo dovrebbe discutere dei futuri impegni dell'UE in materia;*
- *ribadire la volontà di proseguire le attività di **assistenza umanitaria e di protezione civile**, indicando che l'UE resta determinata a sostenere, in coordinamento con i partner internazionali, la*

riparazione, la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina, compresi il processo di sminamento e la riabilitazione psicosociale;

- *riaffermare che l'UE e i suoi Stati membri proseguiranno gli sforzi intensificati di azione diplomatica e la cooperazione con l'Ucraina e altri paesi per garantire il **sostegno internazionale** più ampio possibile a una **pace globale, giusta e duratura** nonché ai principi e obiettivi chiave della **formula di pace dell'Ucraina**, in vista dello svolgimento di un **vertice di pace globale**;*
- *ribadire che la Russia deve portare la responsabilità degli ingenti danni causati dalla guerra di aggressione, invitando a **compiere progressi**, in coordinamento con i partner, sulle modalità con cui le **entrate straordinarie** detenute da **entità private**, derivanti **direttamente dai beni bloccati della Russia**, potrebbero essere destinate al **sostegno dell'Ucraina** e della sua **ripresa e ricostruzione**, coerentemente con gli obblighi contrattuali applicabili e in conformità al diritto dell'UE e internazionale (il Consiglio europeo dovrebbe anche esprimersi sulle proposte in tal senso che la Commissione europea presenterà il 13 dicembre);*
- *compiere ulteriori sforzi volti a istituire un **tribunale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina** che goda del più ampio sostegno a livello interregionale e della più ampia legittimità, nonché un **futuro meccanismo di risarcimento**; invitando inoltre tutti i firmatari a ratificare in tempi rapidi la convenzione di Lubiana-L'Aia sulla cooperazione internazionale in materia di accertamento e perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra e di altri crimini internazionali e ribadendo altresì il sostegno ai lavori della Corte penale internazionale;*
- *ribadire l'urgente appello a Russia e Bielorussia affinché garantiscano immediatamente il **rimpatrio** in condizioni di sicurezza in Ucraina di tutti i **bambini** e degli altri **civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente**;*
- *affermare che l'UE è determinata a indebolire ulteriormente la capacità della Russia di condurre la sua guerra di aggressione, anche mediante l'ulteriore **rafforzamento delle sanzioni** nonché attraverso la loro attuazione piena ed effettiva e la prevenzione della loro elusione;*
- *condannare il **sostegno militare** che **Iran, Bielorussia e RPDC** continuano a fornire alla guerra di aggressione della Russia,*

esortando tutti i paesi a non fornire sostegno materiale o di altro tipo a tale guerra di aggressione;

- *sottolineare l'importanza della **sicurezza e della stabilità nel Mar Nero**, che sono essenziali per la sostenibilità delle esportazioni di cereali dell'Ucraina e per la loro capacità di raggiungere i mercati mondiali, esprimendo sostegno per tutti gli sforzi volti ad **agevolare tali esportazioni** (e quelle di altri prodotti agricoli) verso i **paesi più bisognosi**, in particolare in **Africa e Medio Oriente**. Al riguardo il Consiglio europeo inviterà la Commissione ad accelerare i lavori con gli Stati membri nell'ottica di sviluppare ulteriormente la capacità dei **corridoi di solidarietà** su tutte le rotte;*
- *affermare l'impegno a **sostenere la Moldova** nel rispondere alle sfide che si trova ad affrontare per effetto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.*

L'UE, a partire dal Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022, data di inizio dell'invasione russa, ha adottato un complesso di dichiarazioni politiche nonché di misure di carattere normativo e finanziario volte a ribadire il proprio sostegno all'**indipendenza, sovranità ed integrità territoriale** dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, a fornire supporto militare ed economico all'Ucraina, a mettere in atto un quadro di **sanzioni** nei confronti della Russia.

In particolare il **Consiglio europeo** nelle sue successive riunioni - da ultimo, nelle [conclusioni](#) del **26 e 27 ottobre** scorso – ha reiterato in larga misura principi, obiettivi ed impegni che sono contenuti anche nel progetto di conclusioni del vertice del 15-16 dicembre sopra richiamato.

Nella del **23 e 24 giugno 2022** ha inoltre concesso all'**Ucraina** lo **status di Paese candidato** all'adesione dell'UE, impegnandosi a contribuire, una volta cessato il conflitto, alla **ricostruzione** del Paese (*v. il capitolo sull'allargamento del presente dossier*).

Sostegno militare all'Ucraina

Le misure sinora adottate

Il Consiglio ha finora stanziato, attraverso pacchetti successivi di decisioni, **5,6 miliardi di euro** per la fornitura all'Ucraina di attrezzatura

militare nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace (EPF)**, fondo fuori dal bilancio **dell'UE alimentato da contributi degli Stati membri** (determinati secondo il criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo; l'**Italia** contribuisce per circa il **12,8%**). La dotazione complessiva del fondo, a fronte delle crescenti esigenze di sostegno all'Ucraina, è salita da ultimo a **12,04 miliardi**.

Per rispondere alla richiesta urgente di munizioni e missili da parte dell'Ucraina sono state adottate ulteriori misure sulla base di **tre linee di intervento**:

- rifornire l'Esercito ucraino per circa **1 milione di proiettili di artiglieria** e, se richiesti dall'Ucraina, anche di **missili** attingendo alle scorte nazionali esistenti o sulla base di ordini già effettuati da singoli Stati membri all'industria, prevedendo un rimborso di **1 miliardo di euro a titolo dello EPF** (*decisione [adottata](#) dal Consiglio il 13 aprile*);
- mobilitare un altro **miliardo di euro dell'EPF** per **effettuare in modo collettivo** - attraverso l'Agenzia Europea per la Difesa o progetti congiunti - **ordini di acquisti** dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia) **di munizioni da 155 mm e di missili**, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina nel modo più rapido possibile, prima del 30 settembre 2023 (*decisione [adottata](#) dal Consiglio il 5 maggio*);
- sostenere l'incremento delle **capacità di produzione** dell'industria europea della difesa nel settore delle **munizioni e dei missili**. A tal fine il 20 luglio 2023 è stato **adottato** il [regolamento](#) sul **sostegno alla produzione di munizioni** (denominato ASAP). La nuova normativa prevede allo scopo, tra le altre cose, un finanziamento da parte dell'UE di **500 milioni di euro** e la possibilità per gli Stati di usare, a sostegno della propria industria della difesa, i **fondi del PNRR**.

Il **Consiglio affari esteri del 28 novembre 2023** ha deciso di fornire **finanziamenti aggiuntivi**, attraverso l'EPF, per **194 milioni di euro** per la **formazione delle forze armate ucraine** nell'ambito della missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), portando gli stanziamenti totali in tale ambito a 255 milioni di euro. Tale sostegno sarà concesso e assumerà la forma di attrezzature e forniture letali e non letali necessarie, nonché di servizi a sostegno delle attività di formazione. Dall'avvio della missione, **più di 34.000 soldati** sono stati addestrati dall'EUMAM Ucraina.

Proposte in discussione

In occasione del **Consiglio informale esteri di Toledo** del **31 agosto 2023** l'Alto rappresentante Borrell ha presentato una **proposta per l'assistenza militare all'Ucraina** nel periodo **2024-2027** sulla base di un finanziamento (massimo) di **20 miliardi di euro (5 miliardi l'anno)**, auspicando che un accordo possa essere raggiunto entro la fine del 2023.

Secondo quanto riportato da fonti informali, la proposta non avrebbe incontrato **un consenso all'interno del Consiglio**, a motivo della preferenza espressa da molti Stati per mantenere il sostegno militare all'Ucraina su base bilaterale e della contrarietà ad impegnarsi a livello europeo per un orizzonte temporale lungo.

È ancora bloccato l'iter anche di approvazione della decisione sull'**ottava tranche degli aiuti militari all'Ucraina**, a causa dal **veto dell'Ungheria** che ha chiesto garanzie affinché l'EPF mantenga un orizzonte globale e non sia unicamente utilizzato per armare **l'Ucraina**.

Come [riportato](#) dall'agenzia di informazioni Politico, il **Primo Ministro ungherese, Orbán**, avrebbe inviato a fine novembre una **lettera al Presidente del Consiglio europeo, Michel**, nella quale avrebbe **minacciato di bloccare tutti gli aiuti dell'UE all'Ucraina**, così come la sua **futura adesione all'UE**, a meno che i leader dell'UE non accettino di intraprendere una **discussione strategica** volta a **rivedere il sostegno all'Ucraina**, in occasione del prossimo Consiglio europeo.

Con un'ulteriore [lettera](#) inviata al Presidente Michel, il **4 dicembre** scorso, Orbán ha chiesto di **togliere dall'ordine del giorno del prossimo Consiglio europeo le decisioni relative all'avvio dei negoziati di adesione dell'Ucraina e all'approvazione della revisione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027** (nell'ambito della quale si prevede un nuovo *Strumento per l'Ucraina con una capacità complessiva di 50 miliardi di euro, v. infra*), indicando che su tali questioni sarà **impossibile raggiungere un consenso** (per maggiori informazioni v. scheda allargamento).

Si ricorda che il nuovo **Primo Ministro slovacco, Robert Fico**, ha avvertito che il suo governo non **accetterà aiuti militari all'Ucraina** e, allo stesso tempo, richiederà un'analisi molto rigorosa di eventuali sanzioni dell'UE rivolte alla Russia che potrebbero danneggiare la Repubblica slovacca.

Al termine del **Consiglio affari esteri (formato difesa)** del **13 novembre 2023**, l'Alto Rappresentante Borrell ha fatto il punto sulla discussione in seno al Consiglio, evidenziando l'urgenza di **aumentare il sostegno militare dell'UE e dei suoi Stati membri all'Ucraina**. Per quanto riguarda la fornitura all'Ucraina di munizioni, Borrell ha indicato che **rispetto all'obiettivo concordato dall'UE di fornire 1 milione di munizioni** (*v. supra*) **al momento ne sono state fornite all'Ucraina dagli Stati membri circa 300.000**, ed ha invitato a **riorientare gli ordini dando priorità agli ordini di munizioni destinati all'Ucraina**, evidenziando come molta dell'esportazione dell'industria della difesa continui ad esser destinata a paesi terzi, ma esprimendo fiducia nella capacità dell'industria europea della difesa di **raggiungere l'obiettivo prefissato per marzo 2024**.

Quadro sugli impegni dell'UE in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina

Il Consiglio europeo del **26 e 27 ottobre 2023** ha dato **mandato** all'Alto rappresentante a procedere a consultazioni con l'Ucraina sul Quadro dei futuri impegni dell'UE in materia di sicurezza e a riferire in merito nella riunione del Consiglio europeo di dicembre.

Nella riunione del 23 novembre il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha raggiunto un accordo sul testo del Quadro e ha convenuto di sottoporlo al Consiglio per approvazione.

Il Quadro conferma un **sostegno prevedibile, a lungo termine e sostenibile alla sicurezza e alla difesa dell'Ucraina**, il processo di adesione all'UE, il supporto alle **riforme, alla ripresa e alla ricostruzione**, come pure il **sostegno diplomatico** e le attività di **sensibilizzazione** a livello mondiale, il sostegno finanziario, commerciale e umanitario, nonché le sanzioni nei confronti della Russia, l'accertamento delle responsabilità e la cooperazione regionale. Da parte sua, **l'Ucraina** dovrebbe continuare ad intraprendere **riforme** in linea con il suo percorso di adesione all'UE, anche nel **settore della sicurezza e della difesa**.

Il quadro indica, in particolare, che l'UE:

- garantirà un **meccanismo prevedibile, efficiente, sostenibile e a lungo termine per la fornitura di materiale militare all'Ucraina**, che dovrebbe basarsi sull'assistenza attualmente fornita dagli Stati membri e nell'ambito dell'EPF. Il meccanismo dovrebbe essere sufficientemente flessibile da rispondere alle esigenze ucraine in evoluzione (per quanto concerne il

materiale sia letale che non letale, la formazione nonché la manutenzione e la riparazione), offrendo nel contempo sostegno a una **pianificazione delle forze a più lungo termine** per il comparto militare ucraino, il passaggio dal destoccaggio agli appalti e la mobilitazione della base industriale di difesa europea;

- continuerà a offrire **formazione alle forze armate ucraine**, in particolare attraverso l'EUMAM Ucraina. I futuri obiettivi di formazione dovrebbero essere costantemente adeguati in termini di numeri e competenze, in funzione delle esigenze di combattimento espresse dalle forze armate ucraine e di concerto con i partner. Le iniziative dell'UE in materia di formazione dovrebbero altresì contribuire alla **riforma a lungo termine delle forze armate ucraine**;
- promuoverà una **maggiore cooperazione con l'industria della difesa ucraina** per rafforzare la capacità di rispondere alle esigenze immediate e adoperarsi per l'allineamento delle norme e una migliore interoperabilità, anche attraverso incentivi specifici o altre forme di sostegno;
- continuerà a fornire sostegno per rafforzare la **cooperazione con l'Ucraina in materia di resilienza**, concentrandosi sulla lotta alle **minacce informatiche, ibride e alla disinformazione**;
- continuerà a fornire **sostegno all'azione antimine militare e civile**, sulla scorta degli interventi dell'UE in corso;
- continuerà a sostenere la **riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina**, in linea con il programma di adesione all'UE, e ad affrontare le sfide connesse alla guerra, quali il sostegno agli sforzi volti ad accertare le responsabilità e alle attività di contrasto nei territori liberati e adiacenti, in particolare attraverso la missione consultiva dell'UE in Ucraina (EUAM);
- intensificherà la collaborazione con l'Ucraina per **prevenire e contrastare lo sviamento di armi da fuoco, armi leggere e di piccolo calibro**;
- continuerà a sostenere la **sicurezza e la transizione energetiche e la sicurezza e protezione nucleare** in Ucraina;
- continuerà a **condividere intelligence e immagini satellitari**, nel quadro dei parametri concordati.

Le sanzioni nei confronti della Russia

A partire dall'**aggressione russa**, il Consiglio ha adottato **11 pacchetti** di sanzioni, l'ultimo nello scorso giugno.

Il 15 novembre 2023 l'Alto Rappresentante Borrell, in collaborazione con la Commissione europea, ha **presentato** al Consiglio il **12° pacchetto di sanzioni contro la Russia**, che prevede **nuovi divieti di importazione ed**

esportazione, nonché azioni per **inasprire il prezzo massimo del petrolio e contrastare l'elusione delle sanzioni UE**. Si propone, altresì, di sanzionare più di **120 ulteriori individui ed entità** per il ruolo nell'indebolire la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

Le misure prendono di mira anche i **responsabili** delle cosiddette **“elezioni” illegali** nei territori ucraini temporaneamente occupati dalla Russia e della **“rieducazione” forzata dei bambini ucraini**, nonché coloro che diffondono **disinformazione e propaganda** a sostegno della guerra di aggressione.

Sono attualmente in vigore:

- **misure restrittive** (congelamento di beni e divieto di viaggio) nei **confronti di circa 1800 tra entità giuridiche e persone** (tra cui il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov, esponenti di governo, parlamentari, militari, oligarchi, esponenti dell'informazione);
- **sanzioni finanziarie**, tra cui il divieto di finanziamento della Federazione russa, del suo governo e della sua Banca centrale nonché la sospensione dal sistema di messaggistica finanziaria per scambiare dati finanziari (SWIFT) per le principali banche russe;
- **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, nonché di importare **petrolio dalla Russia via mare**; il divieto di **acquistare, importare o trasferire** dalla Russia **nell'UE petrolio greggio** (*a partire dal 5 dicembre 2022*) e **prodotti petroliferi raffinati** (*a partire dal 5 febbraio 2023*); la possibilità di introdurre un **tetto al prezzo** per il **petrolio greggio e altri prodotti petroliferi russi**, al di sotto dei quali le società UE hanno il divieto di fornire servizi (trasporto, assicurazione ecc.) legati alla vendita per **via marittima verso Paesi terzi**. Il Consiglio ha poi fissato i seguenti tetti di prezzo: 60 dollari al barile per il petrolio grezzo, 100 dollari a barile per i prodotti petroliferi raffinati di alta qualità, come diesel e benzina, 45 dollari per i prodotti di bassa qualità, come gli oli combustibili;
- il **divieto** di tutte le **operazioni con determinate imprese statali russe**, di **partecipazione di società russe negli appalti pubblici nell'UE** e il divieto di esportazione dall'UE in Russia di prodotti siderurgici, beni di lusso, computer quantistici e semiconduttori avanzati, elettronica di alta gamma, software, macchinari sensibili;

- **sanzioni** nei confronti di **società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari** nonché **divieti all'esportazione per prodotti a duplice uso di tecnologia critica e beni industriali**;
- 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;
- divieto di **transito nel territorio russo** di beni e tecnologie che possono contribuire al **rafforzamento militare e tecnologico della Russia**;
- il divieto di **esportazione di motori per droni in Russia** e verso Paesi terzi, come l'Iran, che potrebbero fornire droni alla Russia;
- il **divieto per i cittadini dell'UE** di far parte dei **consigli di amministrazione di società russe** sottoposte a restrizioni o controllate direttamente o indirettamente dalla Russia;
- **restrizioni ai media**, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di una serie di **emittenti e media russi**;
- **contrasto all'elusione**, attraverso la **cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi**. Nei casi in cui la cooperazione non produca i risultati auspicati, l'UE adotterà **un'azione rapida, proporzionata e mirata**, volta unicamente a privare la Russia delle risorse che le consentono di proseguire la guerra di aggressione, sotto forma di **misure individuali appropriate** per contrastare il coinvolgimento di operatori di Paesi terzi nell'agevolazione dell'elusione.

Secondo quanto indicato dalla Commissione europea a fine maggio 2023, l'UE avrebbe sanzionato in totale **quasi la metà (49%) delle sue esportazioni** verso la Russia nel 2021, per un valore di circa 44 miliardi di euro, e circa il **58% delle sue importazioni** dalla Russia nel 2021, per un valore complessivo di circa **90 miliardi** di euro.

Il 2 dicembre 2022, la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) relativa alla definizione dei **reati** e delle **sanzioni** per la violazione delle **misure restrittive** dell'Unione, in corso di esame presso le Istituzioni dell'UE, che è ancora all'esame delle istituzioni dell'UE.

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**, gran parte dei quali sotto forma di assistenza macrofinanziaria (AMF). Sono stati inoltre erogati **620 milioni** in sovvenzioni a titolo di sostegno al bilancio per aiutare l'Ucraina a far fronte a bisogni urgenti sul campo. Complessivamente **l'UE e gli Stati membri**, in via bilaterale, avrebbero fino ad ora fornito **assistenza all'Ucraina per circa 70 miliardi di euro**.

In particolare, l'UE ha varato a fine dicembre 2022 un **piano di sostegno macroeconomico finanziario straordinario** per una cifra **massima di 18 miliardi di euro per tutto il 2023**, volto a fornire una assistenza finanziaria stabile, regolare e prevedibile all'Ucraina con una **media di 1,5 miliardi di euro al mese**. Tali risorse sono destinate a coprire una parte significativa del **fabbisogno di finanziamento a breve termine** dell'Ucraina per il 2023, che le autorità del Paese e il Fondo monetario internazionale stimano **da 3 a 4 miliardi** di euro per mese.

Il piano prevede alcune **forme di condizionalità** volte a impegnare le autorità ucraine a realizzare **riforme** per rafforzare ulteriormente lo stato di diritto, il buon governo, la modernizzazione delle istituzioni nazionali e locali e le misure antifrode e anticorruzione.

Sostegno alla ricostruzione

La proposta di istituzione di uno strumento per l'Ucraina

Nell'ambito della più ampia revisione del quadro finanziario 2021-2027, la Commissione europea ha presentato, il **20 giugno 2023**, una **proposta di regolamento** che istituisce un nuovo **Strumento per l'Ucraina**, fondato su sovvenzioni, prestiti e garanzie, con una capacità complessiva di **50 miliardi di euro** (indicativamente 33 miliardi in prestiti e 17 miliardi in sovvenzioni e garanzie) **per il periodo 2024-2027**. Il nuovo strumento finanzierebbe le necessità immediate dell'Ucraina, nonché la ripresa e l'ammodernamento del paese nel suo percorso verso l'UE.

Lo Strumento previsto non coprirà gli aiuti umanitari, la difesa o il sostegno alle persone in fuga dalla guerra, che continueranno ad essere finanziati attraverso gli strumenti esistenti; sostituirà, invece, l'attuale sostegno bilaterale fornito all'Ucraina (AMF +, dotazione bilaterale NDICI) ed il sostegno che l'Ucraina avrebbe ricevuto nell'ambito dello Strumento di assistenza di preadesione.

Secondo un [rapporto di valutazione](#) pubblicato dalla **Banca mondiale** in collaborazione con il Governo ucraino, la Commissione europea e le Nazioni Unite il **23 marzo 2023**, i **danni diretti subiti da Kyiv dopo un anno di guerra hanno**

superato i 135 miliardi di dollari e il fabbisogno di ricostruzione e riabilitazione del Paese è stimato in circa 411 miliardi di dollari al 24 febbraio 2023, pari a 2,6 volte il PIL attuale dell'Ucraina. I settori più colpiti sono l'edilizia abitativa (38%), i trasporti (26%), l'energia (8%), il commercio e l'industria (8%) e l'agricoltura (6%). Il PIL dell'Ucraina è diminuito del 29,2% nel 2022.

A margine della conferenza per la ricostruzione dell'Ucraina che si è svolta a **Londra il 21 e 22 giugno scorsi** (v. *infra*), il Vicepresidente esecutivo della Commissione europea Dombrovskis, insieme al Presidente della Banca europea per gli investimenti, Hoyer, al Presidente della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Renaud-Basso, e all'amministratore delegato della International Finance Corporation, Diop, hanno firmato **accordi** (*al di fuori delle iniziative previste dal nuovo strumento finanziario per l'Ucraina*) per **mobilitare investimenti privati** per la ripresa e la **ricostruzione dell'economia ucraina** nei settori dell'economia, dell'energia e delle infrastrutture municipali per oltre **800 milioni di euro**.

La posizione del Parlamento e del Governo italiano sullo Strumento per l'Ucraina

La Camera si è pronunciata a sostegno della rapida istituzione dello strumento nell'ambito del documento finale sulla revisione del QFP 2021-2027 (cfr. l'apposito capitolo del presente dossier).

Il Governo ha trasmesso alle Camere, il 3 agosto, la **relazione tecnica**, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012, sulla proposta di regolamento volta ad istituire lo Strumento per l'Ucraina. La relazione riporta una **valutazione complessiva dell'intervento normativo e delle sue prospettive negoziali** e ne **sottolinea l'urgenza**, in quanto lo strumento è finalizzato a fornire assistenza immediata, fin dall'inizio del 2024, a un paese in guerra. Ritiene il nuovo strumento **conforme all'interesse nazionale**, tenuto anche conto che lo Strumento potrebbe portare ad una **liberazione di risorse** del bilancio UE - soprattutto dei fondi per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale – da **destinare al rafforzamento di iniziative nell'ambito del vicinato meridionale**.

In merito alle prospettive negoziali ed alle eventuali modifiche, il Governo ritiene vadano in particolare **approfonditi** alcuni punti, tra cui:

- la necessità di mitigare la flessibilità dello strumento, al fine di garantire **maggiore prevedibilità** circa l'utilizzo dei prestiti garantiti e del contributo a valere sul bilancio;
- l'istituzione di un **level playing field per le aziende, soprattutto PMI, nell'ambito del Pilastro II**, precisando che va assicurata la partecipazione

del settore privato e delle imprese europee su una base di pari opportunità, indipendentemente dalle dimensioni delle aziende coinvolte.

L'uso dei beni russi congelati per la ricostruzione dell'Ucraina

La Commissione sta valutando la proposta di utilizzare profitti di circa **211 miliardi di euro** della **banca centrale russa congelati nell'UE** per pagare la ricostruzione dell'Ucraina, sulla base di due opzioni alternative: a) **investire** i fondi russi congelati e raccogliere i **profitti** a favore dell'Ucraina; b) **tassare i profitti realizzati dagli attuali detentori** di queste attività, in gran parte depositari centrali di titoli come Euroclear e Clearstream.

La **Commissione europea** dovrebbe presentare **proposte** in tal senso in vista del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023. La **Presidenza spagnola** del Consiglio avrebbe stimato che i **profitti derivanti dalle riserve congelate** della banca centrale russa nei paesi dell'UE potrebbero generare **15-17 miliardi di euro** da investire nella ricostruzione dell'Ucraina.

La Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina organizzata dal Governo italiano il 26 aprile 2023

Il **Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**, in collaborazione con l'Agenzia ICE, ha organizzato il **26 aprile 2023 a Roma una conferenza bilaterale di alto profilo istituzionale e imprenditoriale**, dedicata alla discussione di interventi e progetti attraverso i quali l'Italia può offrire contributi concreti alla resilienza e alla **ricostruzione dell'Ucraina**.

In occasione dei **lavori** della Conferenza, aperti dai Ministri degli esteri dell'Italia e dell'Ucraina e **conclusi dal Presidente del Consiglio italiano e dal Primo Ministro ucraino**, sono stati finalizzati i seguenti **Memorandum d'intesa e accordi**:

- Memorandum d'intesa tra **Agenzia ICE e Ministero degli affari esteri ucraino**;
- Memorandum d'intesa tra il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica italiano e il Ministero della protezione ambientale e delle risorse naturali ucraino per la **cooperazione in materia di sviluppo sostenibile e protezione ambientale**;
- Memorandum d'intesa tra il **Ministero delle imprese e del Made in Italy** ed il Ministero dell'economia ucraino per la **cooperazione tecnica in campo industriale**;

- Memorandum d'intesa e cooperazione sul **modello agro-alimentare italiano** per la **ricostruzione e la sicurezza alimentare dell'Ucraina** tra il Consiglio agrario ucraino e la Filiera agricola italiana di Coldiretti.

Sotto la supervisione dei due Governi, diverse **aziende italiane e ucraine hanno firmato due altri memorandum d'intesa**: tra Mer Mec S.p.A. e JSC Ukrainian Railways, per **tecnologie e servizi diagnostici ferroviari** e tra WeBuild e Ukrhydroenergo Energy Company, per una collaborazione finalizzata alla **costruzione di centrali idroelettriche in Ucraina**.

Il Governo italiano sta, inoltre, valutando **ulteriori fondi e prestiti agevolati** da parte della **Cooperazione Italiana per un ammontare di 160 milioni di euro per il 2023**, per bisogni umanitari e progetti di resilienza e rapida ripresa, parallelamente all'istituzione di un ufficio dell'Agenzia della Cooperazione italiana a Kiev. Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze intende contribuire al Fondo BEI "UE per l'Ucraina"** con una **garanzia di 100 milioni di euro**.

La Cooperazione italiana ha per parte sua concluso un **accordo di contributo con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)**, per lo stanziamento straordinario di **10 milioni di euro a favore dell'azienda ucraina Ukrenergo** a sostegno della rapida ripresa e della **sicurezza energetica in Ucraina**.

Ulteriori iniziative sono previste dal **Ministero della Cultura**, dal **Ministero della Salute**, dalla **SIMEST**, **SACE** e **CASSA depositi e prestiti** (per maggiori dettagli si rinvia al [comunicato congiunto finale](#) della Conferenza).

Infine, Italia e Ucraina hanno convenuto di **organizzare la Conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina del 2025 in Italia** (*v.infra*).

La Piattaforma di coordinamento dei donatori e le organizzazioni finanziarie internazionali per sostenere il processo di ricostruzione dell'Ucraina

Il **26 gennaio 2023** si è svolta la [prima riunione](#) della **Piattaforma di coordinamento** per sostenere il processo di ricostruzione dell'Ucraina e garantire il coordinamento tra gli attori che forniscono sostegno finanziario a breve termine ma anche assistenza a lungo termine per la fase di ricostruzione. La piattaforma riunisce funzionari di alto livello di Ucraina, UE, Paesi del G7 ed istituzioni finanziarie come la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Il **Comitato direttivo della Piattaforma è co-presieduto da UE, Stati Uniti ed Ucraina**, Il Segretariato della Piattaforma si trova in un ufficio di Bruxelles ospitato dalla Commissione e in un ufficio di Kiev ospitato dal Governo ucraino.

Il **5 aprile 2023** nel corso della [seconda riunione](#) della **Piattaforma di coordinamento dei donatori multi-agenzia per l'Ucraina**, il **Governo ucraino**

ha presentato le sue esigenze prioritarie per la ricostruzione nel 2023 per le infrastrutture energetiche, lo sminamento, le infrastrutture critiche e sociali, gli alloggi e il sostegno al settore privato che richiederanno un **sostegno stimato di 14,1 miliardi di dollari**, e quindi un finanziamento di 10,8 miliardi di dollari, oltre ai 3,3 miliardi di dollari già messi a disposizione dal governo ucraino per la ricostruzione.

La conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina del 21 e 22 giugno 2023

Si è svolta a Londra, il **21 e 22 giugno 2023** una **conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina**, nel corso della quale gli Stati partecipanti hanno promesso complessivamente un **nuovo stanziamento di 60 miliardi di euro**. In particolare, oltre all'impegno di **50 miliardi di euro** annunciato dall'UE sulla base del nuovo strumento per l'Ucraina (v. *supra*), gli Stati Uniti hanno annunciato 1,3 miliardi di dollari per ulteriori aiuti all'Ucraina, il Regno Unito ha annunciato ulteriori garanzie da 3 miliardi di dollari per sostenere ulteriori investimenti e prestiti della Banca mondiale fino al 2027 e 240 milioni di sterline di sostegno per bisogni immediati. La Svizzera ha annunciato un ulteriore sostegno di 1,5 miliardi di franchi fino al 2027.

La Conferenza un **ciclo di riunioni annuali che è stato avviato a Londra nel 2017**, inizialmente come Conferenza sulla riforma dell'Ucraina. La prossima Conferenza dovrebbe svolgersi nel **2024 a Berlino**, mentre quella del **2025 dovrebbe svolgersi in Italia**.

Si ricorda che in occasione della precedente **conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina, che si è svolta a Lugano il 4 e 5 luglio 2022** era stata approvata la [Dichiarazione di Lugano](#) che prevede i seguenti **7 principi** per il **processo di ricostruzione dell'Ucraina**:

- 1) sia **guidato dall'Ucraina**, in collaborazione con i suoi partner internazionali;
- 2) contribuisca a **realizzare gli sforzi di riforma dell'Ucraina** in linea con il percorso europeo dell'Ucraina;
- 3) sia **trasparente e responsabile** nei confronti del popolo ucraino, prevedendo il rafforzamento dello stato di diritto, lo sradicamento della corruzione;
- 4) preveda forme di partecipazione democratica;
- 5) **faciliti la collaborazione tra attori nazionali e internazionali**, inclusi il settore privato, la società civile, il mondo accademico e il governo locale;
- 6) sia **inclusivo e garantisca l'uguaglianza di genere e il rispetto dei diritti umani**, compresi i diritti economici, sociali e culturali;
- 7) ricostruisca l'Ucraina in **modo sostenibile** in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'accordo di Parigi.

Ricorso alla giustizia penale internazionale

In questo ambito l'UE ha posto in essere una pluralità di iniziative di varia natura ed oggetto.

Il 25 maggio 2022, sono state adottate modifiche al regolamento (UE) 2018/1727 volte a consentire a **Eurojust** di preservare, analizzare e conservare le **prove relative ai principali crimini internazionali**. Eurojust ha annunciato nello scorso febbraio la predisposizione di una **banca dati giudiziaria** per l'archiviazione delle prove relative ai crimini di guerra e per supportare le indagini nazionali e internazionali, denominata *International Crimes Evidence Database* (Ciced). Le autorità giudiziarie di Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Ucraina hanno inoltre istituito a partire dall'aprile 2022 una **squadra investigativa comune**, con il **sostegno di Eurojust e la partecipazione dell'Ufficio del procuratore della Corte penale internazionale**.

Il **3 marzo 2023** a Leopoli, in occasione della Conferenza "Uniti per la Giustizia", organizzata su iniziativa dell'Ucraina, è stata decisa la creazione, a l'Aja (Paesi Bassi) di un **Centro Internazionale per il Perseguimento del Crimine di Aggressione contro l'Ucraina**, operativo a partire dal luglio 2023 e con il compito di collezionare, analizzare e conservare le prove per i futuri processi per i crimini d'aggressione della Russia.

La Commissione europea ha previsto, l'8 giugno 2022, un finanziamento di **7,25 milioni di euro per sostenere le capacità investigative della Corte penale internazionale**, in relazione ai **crimini di guerra in Ucraina**.

Il **30 novembre 2022** la Commissione ha presentato [proposte ed opzioni](#) per garantire che la Russia sia ritenuta responsabile delle atrocità e dei crimini commessi durante la guerra in Ucraina, e in particolare a) la proposta di **creare una struttura per gestire i beni pubblici russi congelati e immobilizzati, investirli e utilizzare i proventi per l'Ucraina**; b) la disponibilità a promuovere con la comunità internazionale l'istituzione di un **tribunale internazionale ad hoc o un tribunale "ibrido" specializzato** per indagare e perseguire il crimine di aggressione della Russia.

Il **19 gennaio 2023** il **Parlamento europeo** ha approvato una [risoluzione](#) sull'istituzione di un **tribunale speciale che si occupi del crimine di aggressione contro l'Ucraina**, che dovrebbe integrare gli sforzi investigativi della Corte penale internazionale e del suo procuratore, concentrandosi sui presunti genocidi, crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in Ucraina.

L'UE ha aderito all'iniziativa assunta dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, organizzato a Reykjavik il 16 e il 17 maggio, di istituire un [registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina](#) attraverso un Accordo parziale allargato. Il

registro - con sede all'Aja (Paesi Bassi) e con un ufficio satellite in Ucraina - è istituito per un **periodo iniziale di tre anni**, e sarà utilizzato per **registrare le prove e le informazioni relative alle richieste di risarcimento per danni**, perdite o lesioni causate **dall'aggressione da parte della Russia** contro l'Ucraina. Il Registro apre la strada a un futuro meccanismo di risarcimento internazionale completo per le vittime dell'aggressione russa.

Si ricorda che, nell'ambito delle indagini sulla situazione in Ucraina, il **17 marzo 2023 la Corte penale internazionale** ha emesso **due mandati di arresto** nei confronti del **Presidente della Federazione russa Vladimir Putin e di Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Commissaria presidenziale per i Diritti dei Bambini in Russia**. Gli illeciti contestati sono il crimine di guerra di deportazione illegale di popolazione (bambini) e di trasferimento illegale di popolazione (bambini) dalle aree occupate dell'Ucraina alla Federazione Russa.

Sospensione dell'accordo sull'esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina

Il **18 luglio 2023** è **scaduto** l'accordo volto a consentire **l'esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina** ("*Black Sea Grain Initiative*"), a causa della **decisione del Governo russo di ritirarsi unilateralmente dall'accordo**.

L'accordo, siglato il **22 luglio 2022**, a Istanbul, **con Ucraina e Russia**, con la mediazione dell'ONU e della Turchia (*non si tratta di un accordo diretto fra i due Paesi ma di entrambi con Turchia e Onu*), prevede l'impegno da parte di Russia e Ucraina a rispettare un **corridoio di navigazione sicuro** attraverso il Mar Nero, libero da ogni attività militare, volto a consentire le esportazioni commerciali di cereali da **tre porti ucraini**: Odessa, Chernomorsk e Yuzhny; un **comando congiunto** di controllo del traffico marittimo a Istanbul e ispezioni in Turchia delle navi dedicate al trasporto dei cereali, volte a controllare che non trasportino armi in Ucraina.

La Commissione europea ha presentato il 12 maggio 2022 un [piano d'azione per la realizzazione di "corridoi di solidarietà"](#) che consentano all'Ucraina di esportare i propri cereali ed anche di importare ciò di cui necessita, dagli aiuti umanitari ai mangimi per animali fino ai fertilizzanti. Secondo dati forniti dalla Commissione stessa, prima della guerra, il **75% della produzione di cereali dell'Ucraina veniva esportato dai porti ucraini sul Mar Nero**, dai quali transitavano il 90 % delle esportazioni di cereali e semi oleosi, destinate all'incirca per un terzo all'Europa, un terzo alla Cina e un altro terzo all'Africa.

Mosca ha motivato la decisione di ritirarsi dall'accordo per il **non rispetto** di alcune disposizioni relative all'**accesso ai mercati per le esportazioni**

russe di cereali e fertilizzanti non coinvolte direttamente nel quadro delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia, ma **ostacolate indirettamente dalle sanzioni europee verso banche, compagnie di assicurazione e spedizioni russe.**

In particolare la Russia aveva chiesto che la **Rosserlchozbank**, banca legata al settore agricolo, fosse **ricollegata al circuito internazionale SWIFT** che rende possibili i pagamenti bancari.

L'UE ha continuato a sostenere con efficacia le esportazioni ucraine di cereali e altre derrate alimentari, in particolare attraverso i corridoi di solidarietà. Ciò ha comportato però **distorsioni temporanee nei mercati dei cinque Stati membri confinanti con l'Ucraina** (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Romania, la Slovacchia), richiedendo l'introduzione — il 2 maggio 2023 — di misure restrittive temporanee alle esportazioni di una serie di derrate alimentari ucraine, che - **scadute il 15 settembre 2023 - non sono state rinnovate.**

Polonia, Ungheria e Slovacchia hanno però introdotto **misure restrittive** delle importazioni di cereali dall'Ucraina in **via bilaterale**. L'Ucraina ha annunciato che presenterà **ricorso all'Organizzazione mondiale del commercio** per chiedere un risarcimento per i danni subiti da queste restrizioni.

Memorandum di intesa tra il Parlamento europeo e il Parlamento ucraino

Il 28 novembre 2023, i **Presidenti del Parlamento europeo e del Parlamento ucraino** (Verkhovna Rada), Metsola e Stefanchuk, hanno firmato a Bruxelles un **memorandum d'intesa** che prevede il rafforzamento della **cooperazione tra i rispettivi parlamenti** nei settori degli standard parlamentari, del processo legislativo, del controllo e della trasparenza, promuovendo l'interazione tra i membri del Parlamento ucraino e quello europeo, anche attraverso riunioni tra le omologhe commissioni parlamentari, visite conoscitive e l'istituzione di una **presenza permanente del Parlamento europeo a Kiev.**

II. MEDIO ORIENTE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe svolgere una discussione sugli ultimi sviluppi della situazione in Medio Oriente.

Attività del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE

Dichiarazione del Consiglio europeo del 15 ottobre 2023

Il **15 ottobre 2023** si è svolta in videoconferenza una **riunione straordinaria** del **Consiglio europeo** sulla situazione in Medio Oriente al termine del quale è stata approvata una **dichiarazione** che:

- **condanna** con la massima fermezza **Hamas e i suoi attacchi terroristici** brutali e indiscriminati in tutta Israele e deplora profondamente la perdita di vite umane. Affermando che non esiste alcuna giustificazione per il terrorismo, sottolinea il **diritto di Israele di difendersi, in linea con il diritto umanitario e internazionale**, di fronte a tali attacchi violenti e indiscriminati. Si ribadisce l'importanza di garantire, in ogni momento, la **protezione di tutti i civili** in linea con il **diritto internazionale umanitario**;
- esorta **Hamas a liberare immediatamente tutti gli ostaggi** senza alcuna precondizione, ribadendo l'importanza di fornire aiuti umanitari urgenti e il **sostegno dell'UE per i civili più bisognosi a Gaza** in coordinamento con i partner. Tale assistenza non dovrà essere oggetto di abusi da parte delle organizzazioni terroristiche;
- afferma che è fondamentale prevenire un'escalation regionale, ribadendo **l'impegno** a favore di una **pace duratura e sostenibile** sulla base della soluzione fondata sulla **coesistenza di due Stati**. Sottolinea la necessità di un ampio **dialogo con le legittime autorità palestinesi nonché con i partner regionali e internazionali** che potrebbero svolgere un ruolo positivo nella prevenzione di un'ulteriore escalation.

Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 ottobre 2023

Nelle **conclusioni** adottate al termine della **riunione del 26 e 27 ottobre 2023**, il **Consiglio europeo** ha:

- ribadito la **condanna con la massima fermezza di Hamas** per i suoi attacchi terroristici brutali e indiscriminati in tutta Israele e il **diritto di Israele di difendersi** in linea con il **diritto internazionale** e il **diritto internazionale umanitario**. Ha reiterato l'invito ad **Hamas a liberare immediatamente tutti gli ostaggi senza alcuna precondizione**. Ha ribadito l'importanza di **garantire**, in ogni momento, la **protezione di tutti i civili** in linea con il diritto internazionale umanitario;
- espresso la più profonda **preoccupazione per il deterioramento della situazione umanitaria a Gaza**, chiedendo di assicurare un **accesso umanitario continuo, rapido, sicuro e senza restrizioni** nonché l'arrivo degli aiuti ai bisognosi attraverso tutte le misure necessarie, compresi **pause e corridoi umanitari**. L'UE lavorerà a stretto contatto con i partner della regione per **proteggere i civili, fornire assistenza** e agevolare l'accesso a cibo, acqua, cure mediche, combustibili e rifugi, facendo in modo che tale assistenza non sia oggetto di **abusi** da parte delle organizzazioni terroristiche;
- ricorda la necessità di **evitare un'escalation regionale** e di dialogare a tale riguardo con i partner, compresa l'Autorità palestinese;
- affermato che l'UE è pronta a contribuire al rilancio di un **processo politico sulla base della soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati**, anche mediante il "*Peace Day Effort*", accoglie con favore le iniziative diplomatiche per la pace e la sicurezza e sostiene lo svolgimento, a breve, di una **conferenza di pace internazionale**;
- sottolineato la necessità di **contrastare la diffusione della disinformazione** e di contenuti illegali, evidenziando la responsabilità giuridica delle piattaforme in tale contesto.

Dichiarazione dell'Alto Rappresentante, a nome dell'UE, sulle pause umanitarie a Gaza

L'Alto Rappresentante Borrell ha diffuso il 12 novembre 2023 una [dichiarazione](#) dell'UE sulle pause umanitarie a Gaza nella quale in particolare:

- si afferma che l'UE è seriamente preoccupata per l'aggravarsi della **crisi umanitaria a Gaza**, unendosi alle richieste di **pause immediate**

nelle ostilità e creazione di **corridoi umanitari**, anche attraverso maggiori capacità ai **valichi di frontiera**, nonché di una **rotta marittima dedicata**, per permettere agli aiuti umanitari di raggiungere in sicurezza la popolazione di Gaza;

- si ribadisce con forza il **diritto di Israele di difendersi** in linea con il **diritto internazionale e il diritto internazionale umanitario**, chiedendo di **assicurare un accesso umanitario continuo, rapido, sicuro e senza restrizioni**, nonché **l'arrivo degli aiuti** a coloro che ne hanno bisogno attraverso tutte le misure necessarie, compresi pause e corridoi umanitari per rispondere alle esigenze umanitarie;
- si ribadisce l'invito rivolto ad Hamas a **liberare immediatamente tutti gli ostaggi senza alcuna condizione, condanna l'uso di ospedali e civili come scudi umani**, sottolineando che il **diritto internazionale umanitario** stabilisce che **ospedali, forniture mediche e civili all'interno degli ospedali** devono essere **protetti** e devono inoltre **ricevere le forniture mediche più urgenti** e che i pazienti che necessitano di cure mediche urgenti devono essere evacuati in condizioni di sicurezza. In tale contesto, si **esorta Israele** a dar prova della **massima moderazione** per garantire la **protezione dei civili**;
- si indica che **l'UE e i suoi Stati membri** continueranno a **collaborare strettamente con i partner internazionali**, le Nazioni Unite e altre organizzazioni nonché con i paesi della regione per **assicurare un flusso costante di assistenza e agevolare l'accesso a cibo, acqua, cure mediche, carburante e alloggi**.

Il 7 dicembre l'Alto Rappresentante Borrell ha espresso **sostegno alla proposta del Segretario generale delle Nazioni Unite**, Guterres, che ha invocato l'articolo 99 della Carta delle Nazioni Unite per **chiedere un "cessate il fuoco umanitario" a Gaza**.

Il Consiglio affari esteri del 13 novembre 2023

Il Consiglio "Affari esteri" del 13 novembre 2023, basandosi sulla dichiarazione concordata all'unanimità dal Consiglio il 12 novembre (*v.supra*), si è concentrato sulla **situazione umanitaria a Gaza**, sottolineando che **l'apertura del valico di Rafah** rappresenta uno sviluppo positivo ma **insufficiente**.

Ha sottolineato la necessità di **aumentare la capacità di transito sia attraverso l'apertura di più valichi terrestri, sia attraverso la creazione di una rotta marittima dedicata**, e hanno chiesto ancora una volta il **rilascio immediato e incondizionato di tutti gli ostaggi** e l'accesso ad essi per la Croce Rossa.

Ha poi discusso della necessità di **evitare un'escalation** che si ripercuota sulla regione. A tal fine, **l'UE si rivolge a tutti i pertinenti attori regionali**, prestando **particolare attenzione alla situazione con Hezbollah** al confine settentrionale israeliano con il Libano.

Infine, il Consiglio si è concentrato sulla necessità di **lavorare su una soluzione a lungo termine**, uno **scenario post-conflitto** che possa garantire stabilità e pace sostenibile per la Palestina, Israele e l'intera regione.

Borrell ha proposto una serie di condizioni per lavorare verso a soluzione, in stretta collaborazione con gli Stati Uniti e i Paesi arabi, sottolineando che la **situazione a Gaza non può essere dissociata dalla questione palestinese complessiva**, ma deve essere parte di un quadro globale e globale soluzione sostenibile. I diversi attori devono impegnarsi a trovare **soluzioni attorno ad un'Autorità Palestinese a Gaza**, i cui termini di riferimento e legittimità devono essere tali attentamente progettato e deciso dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

L'Alto Rappresentante ha inoltre sottolineato l'importanza di un **maggiore coinvolgimento nella regione dei paesi arabi nonché dell'UE**.

Il Consiglio affari esteri dell'11 dicembre 2023

Il **Consiglio affari esteri dell'11 dicembre 2023** ha discusso sulla possibilità di **rafforzare le sanzioni dell'UE contro Hamas** (organizzazione che è già soggetta a sanzioni, ma solo in quanto compresa nella lista dell'UE delle organizzazioni terroristiche) e le sue finanze, predisponendo un **regime di sanzioni specifico dedicato ad Hamas**, e al contempo sull'eventuale l'imposizione di **sanzioni ai coloni israeliani** (divieto di viaggio nell'UE) responsabili di atti di violenza in **Cisgiordania**. L'**Alto rappresentante Borrell**, al termine della riunione del Consiglio, ha annunciato che **presenterà al Consiglio delle proposte in tal senso**.

Si ricorda che, come indicato dal **Ministro Tajani**, in occasione dell'audizione presso le commissioni affari esteri di Camera e Senato del 14 novembre 2023, **Germania, Francia e Italia** hanno presentato il **9**

novembre 2023 un *non paper* nel quale hanno proposto **nuove sanzioni contro Hamas** e i suoi **sostenitori internazionali**. Il non paper avanzerebbe, quindi, la proposta di **espandere l'attuale regime di sanzioni dell'UE** - adottate sulla base del fatto che Hamas è riconosciuta dall'UE come organizzazione terroristica dal 2003 - per includere più individui dell'organizzazione.

Posizione del Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo**, con una [risoluzione](#) del **19 ottobre 2023**, ha:

- **condannato gli attacchi terroristici di Hamas**, esprimendo sostegno allo Stato di Israele e al suo popolo e ribadendo che **l'organizzazione terroristica Hamas deve essere eliminata**;
- chiesto il **rilascio immediato e incondizionato di tutti gli ostaggi** sequestrati da Hamas;
- riconosciuto il **diritto di Israele all'autodifesa**, quale sancito e limitato dal **diritto internazionale**, evidenziando che le azioni di Israele devono rispettare rigorosamente il diritto internazionale umanitario;
- sottolineato l'importanza di fare una **distinzione tra il popolo palestinese e le sue aspirazioni legittime**, da un lato, e l'organizzazione terroristica **Hamas** e i suoi atti terroristici, dall'altro;
- espresso preoccupazione per il deterioramento della **situazione umanitaria nella Striscia di Gaza**. Ha chiesto l'apertura di canali, da mantenere costantemente aperti, per la fornitura di aiuti umanitari ai civili, esortando la comunità internazionale a proseguire e ad incrementare l'assistenza umanitaria alla popolazione civile dell'area, ribadendo che **l'UE deve continuare a fornirle aiuti umanitari** e sollecitando l'Egitto e Israele a cooperare con la comunità internazionale per istituire corridoi umanitari verso la Striscia di Gaza;
- invitato tutte le parti a compiere i passi necessari in vista di un cambiamento radicale della **situazione politica, economica e di sicurezza nella Striscia di Gaza**, che preveda tra l'altro la completa **riapertura dei valichi di frontiera**, affrontando nel contempo le legittime preoccupazioni di Israele in materia di sicurezza;

- chiesto una **tregua umanitaria**, un allentamento delle tensioni e il pieno rispetto del diritto internazionale umanitario, ricordando la necessità di trovare una soluzione pacifica al conflitto;
- invitato la Commissione e il Consiglio ad avviare tempestivamente **misure di de-escalation** volte a scongiurare che le attuali tensioni lungo il confine israelo-libanese possano innescare un conflitto su vasta scala;
- **condannato** con la massima fermezza il **sostegno dell'Iran** ad Hamas e ad altri gruppi terroristici nella Striscia di Gaza, e il suo **ruolo destabilizzante nella regione**. Ribadito l'invito a includere l'intero Corpo delle **guardie rivoluzionarie** islamiche e **Hezbollah** nell'elenco delle **organizzazioni terroristiche** stabilito dall'UE, ha chiesto **un'indagine approfondita** sul ruolo **di Iran e di altri Paesi** come il **Qatar e la Russia nel finanziamento** e nel sostegno del **terrorismo nella regione**;
- ribadito fermo appoggio a una **soluzione negoziata, fondata sulla coesistenza di due Stati sulla base dei confini del 1967**, con Gerusalemme come capitale di entrambi gli Stati, e nel pieno rispetto del diritto internazionale, ribadendo l'assoluta necessità di **rilanciare immediatamente il processo di pace**;
- sottolineato che **dichiarazioni e azioni non coordinate da parte di vari rappresentanti dell'UE** hanno portato a un approccio **incoerente nei confronti del conflitto**. Insiste sul fatto che Commissione e Consiglio devono affrontare la situazione in modo **coordinato e parlare con una sola voce**;
- esortato la **Commissione** ad avviare una **revisione approfondita di tutta l'assistenza finanziaria dell'UE alla Palestina e alla regione**, al fine di garantire che nessun fondo dell'UE finanzia direttamente o indirettamente **organizzazioni terroristiche**, nonché a riesaminare il fabbisogno di aiuti umanitari di quest'ultima, al fine di garantire che i finanziamenti dell'UE continuino a raggiungere coloro che necessitano di assistenza;
- espresso **preoccupazione per l'aumento di discorsi, raduni e attacchi antisemiti** dall'inizio degli attacchi terroristici perpetrati da Hamas e invitato pertanto la Commissione e gli Stati membri ad adottare tutte le misure appropriate per garantire la **sicurezza dei**

cittadini ebrei dell'UE, disponendo la protezione immediata delle scuole e dei luoghi di culto.

Iniziative della Commissione europea

Il **9 ottobre 2023**, a seguito degli attacchi di Hamas in Israele, la Commissione europea ha avviato di una **revisione urgente dell'assistenza dell'UE alla Palestina**, i cui **risultati** sono stato presentati in una [comunicazione](#) presentata il **21 novembre 2023**, che ha evidenziato che i controlli e le garanzie esistenti in vigore funzionano correttamente e che **non sono emerse prove di un impiego dei fondi per fini diversi da quelli previsti**.

Il riesame ha seguito un approccio in due fasi. In primo luogo è stato effettuato un esame operativo per valutare la fattibilità dei progetti alla luce della nuova situazione in loco. In questa fase, il riesame ha permesso di **individuare un elenco di progetti non realizzabili per un importo di 75,6 milioni di euro, che saranno riprogrammati** per sostenere i palestinesi alla luce delle nuove priorità da determinare sul campo. Si tratta principalmente di grandi progetti infrastrutturali, tra cui il progetto "Gas for Gaza", il dissalatore di Gaza e l'accesso ai servizi idrici, la cui attuazione non è fattibile nel contesto attuale. In secondo luogo, la Commissione ha effettuato una **valutazione del rischio**, invitando tutti i partner esecutivi a fornire informazioni sui propri meccanismi di controllo. La Commissione ha, inoltre, individuato alcune **misure supplementari**, come l'inserimento di **clausole contrattuali contro l'incitamento all'odio e alla violenza in tutti i nuovi contratti e il controllo della loro rigorosa applicazione**.

Si ricorda che l'UE è il **principale fornitore di assistenza esterna alla popolazione palestinese**, attraverso la [strategia comune europea 2021-2024](#) a sostegno della Palestina, dotata di circa **1,2 miliardi di euro a titolo indicativo, di cui 691 milioni sono già stati adottati** e comprendono contributi diretti all'Autorità palestinese attraverso il meccanismo PEGASE, il sostegno alle organizzazioni della società civile (OSC), progetti realizzati tramite le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e contributi all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei palestinesi (UNRWA). Il **6 novembre 2023** la Commissione europea ha [annunciato](#) che fornirà altri **25 milioni di euro in aiuti umanitari** alla popolazione di Gaza, portando l'**assistenza umanitaria dell'UE per Gaza nel 2023 a oltre 100 milioni di euro**.

Il **17 ottobre**, [intervenendo](#) nel corso della **seduta plenaria del Parlamento europeo**, la Presidente von der Leyen ha:

- ribadito la condanna per gli atroci attacchi terroristici di Hamas, precisando che solo riconoscendo “**il dolore di Israele e il suo diritto a difendersi**”, l’UE avrà “la credibilità per affermare che Israele dovrebbe reagire come una democrazia, in linea con il **diritto umanitario internazionale**”;
- affermato che anche il popolo palestinese soffre del terrore di Hamas e va sostenuto, rilevando che **non c’è alcuna contraddizione** nell’essere solidali con Israele e rispondere ai bisogni umanitari del popolo palestinese;
- ricordato che l’Unione è sempre stata e resterà il **maggiore donatore internazionale alla Palestina** e ha deciso di triplicare immediatamente gli aiuti umanitari ai civili di Gaza. Al tempo stesso, ha annunciato che è “essenziale **rivedere con urgenza e attenzione**” l’assistenza finanziaria alla Palestina: i finanziamenti dell’UE non sono mai andati a Hamas o ad altre entità terroristiche ed occorre evitare che ciò accada in futuro;
- ribadito che il **dialogo tra Israele e i suoi vicini** può e deve continuare;
- stigmatizzato l’**aumento degli episodi di antisemitismo**, anche in Europa, come pure la diffusione dell’incitamento all’odio e delle false notizie, ribadendo il dovere di “**proteggere la vita ebraica in Europa**”.

Il **6 novembre 2023**, in occasione del [discorso](#) pronunciato alla **Conferenza degli ambasciatori dell’UE**, la **Presidente** von der Leyen ha ribadito il **sostegno a una soluzione a due Stati**, la necessità di evitare una **escalation regionale del conflitto** auspicando che dopo la fine del conflitto:

- Gaza non rimanga un “*porto sicuro per i terroristi*”, cosa che potrebbe essere raggiunta attraverso “*una forza di pace internazionale sotto mandato delle Nazioni Unite*”;
- “*Hamas non può controllare o governare Gaza*” e “*dovrebbe esserci solo una Autorità Palestinese e un solo Stato palestinese*”;
- **non sia prevista alcuna presenza di sicurezza israeliana a lungo termine a Gaza**, né un blocco prolungato o spostamento forzato dei palestinesi da Gaza.

L'8 dicembre 2023 la Commissione europea ha [annunciato](#) un nuovo stanziamento di **125 milioni di euro** in **aiuti umanitari** al **popolo palestinese nel 2024**, volto a sostenere le organizzazioni umanitarie che lavorano sia a Gaza che in Cisgiordania.

III. L'ALLARGAMENTO

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *affermare, richiamando la dichiarazione di Granada, che l'allargamento rappresenta un **investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità** ed è un **elemento trainante** per il miglioramento delle **condizioni economiche e sociali dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra paesi** e per promuovere i **valori su cui si fonda l'Unione** e che è un **processo meritocratico**;*
- *affermare che nella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, **sia i futuri Stati membri che l'UE devono essere pronti** e che i lavori su entrambi i **piani dovrebbero avanzare in parallelo e coordinato**, invitando gli aspiranti membri ad **intensificare i loro sforzi di riforma**, in particolare nel settore dello **Stato di diritto**;*
- *esaminare la proposta di **avviare negoziati di adesione con l'Ucraina e la Moldova** e decidere di **concedere lo status di paese candidato alla Georgia**, a condizione che siano adottate le misure indicate nelle conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2023;*
- *chiedere l'**accelerazione** del processo di **adesione all'UE dei Balcani occidentali**, indicando di essere pronto ad **avviare negoziati di adesione all'UE con la Bosnia-Erzegovina**, una volta raggiunto il necessario livello di conformità con i criteri di adesione;*
- *prendere atto della comunicazione della Commissione su un nuovo **piano di crescita per i Balcani occidentali**, che mira ad accelerare la convergenza socioeconomica tra i Balcani occidentali e l'Unione europea e incoraggia la regione a intensificare il ritmo delle riforme connesse all'UE e a far progredire l'integrazione economica regionale tramite il mercato comune regionale, sulla base delle norme e degli standard dell'UE ed affermare la **volontà di portare avanti la graduale integrazione tra l'Unione europea e la regione già durante il processo di allargamento**, in modo reversibile e meritocratico;*

- *ribadire che l'allargamento deve tenere conto della capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, sottolineando che devono essere svolti i necessari lavori preparatori interni e intraprese le riforme del caso. Il successo dell'integrazione europea richiede che le istituzioni dell'UE funzionino efficacemente e che le politiche comuni siano modernizzate e finanziate in modo sostenibile;*
- *indicare che il Consiglio europeo si occuperà delle riforme interne nelle prossime riunioni, con l'obiettivo di adottare entro l'estate del 2024, conclusioni su un quadro strategico che definisca la linea d'azione per l'Unione.*

Quadro sinottico del processo di adesione

Quadro sinottico dei Paesi che hanno presentato, in base all'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea, domanda di adesione all'Unione e dello stato di avanzamento dei negoziati eventualmente avviati.

Paese	Domanda di adesione	Status di paese candidato	Avvio dei negoziati	Avanzamento dei negoziati
Albania	24 aprile 2009	26 e 27 giugno 2014	19 luglio 2022	
Bosnia Erzegovina	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022		
Georgia	3 marzo 2022			
Kosovo	15 dicembre 2022			
Macedonia del Nord	22 marzo 2004	15 e 16 dicembre 2005	19 luglio 2022	
Moldova	3 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022		
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	Aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi 3 capitoli: (Scienza e ricerca; Educazione e cultura; Relazioni esterne)
Serbia	19 dicembre 2009	1° marzo 2012	21 gennaio 2014	Aperti 22 capitoli negoziali su 35 e chiusi i negoziati su

				2 capitoli (Scienza e ricerca; Educazione e cultura)
Turchia	14 aprile 1987	11 dicembre 1999	3 ottobre 2005 , sospesi nel giugno 2018	Aperti 16 capitoli negoziali su 33 e chiuso i negoziati per 1 capitolo (Scienza e ricerca)
Ucraina	1 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022		

Ultimi sviluppi del processo di allargamento dell'UE

Nella riunione del **23 e 24 giugno 2022** il Consiglio europeo ha **riconosciuto la prospettiva europea di Ucraina, Moldova e Georgia**, concedendo ai primi due paesi lo **status di candidato** ed affermando di essere pronto a concederlo anche alla Georgia una volta che saranno state affrontate le priorità specificate nel parere della Commissione sulla relativa domanda di adesione.

Il **15 dicembre 2022** il Consiglio europeo ha concesso lo **status di candidato** anche alla **Bosnia-Erzegovina**.

Nella riunione del **29 e 30 giugno 2023** il **Consiglio europeo** ha ribadito l'**impegno pieno e inequivocabile** a favore della **prospettiva di adesione dei Balcani occidentali** all'UE e il sostegno **all'accelerazione** del relativo processo basato sul **merito e sulle riforme correlate**. Inoltre, nell'ambito di una discussione sulla situazione nel **Mediterraneo orientale**, ha chiesto la rapida ripresa dei **negoziati per una soluzione globale del problema di Cipro**, invitando l'**Alto rappresentante e la Commissione** a presentare al Consiglio europeo una **relazione sullo stato delle relazioni UE-Turchia**, al fine di procedere in modo **strategico e lungimirante** (v. infra).

Il **6 ottobre 2023**, al termine del **Consiglio europeo informale** che è **svolto a Granada** (Spagna) è stata approvata una [dichiarazione](#) i cui contenuti sono in larga misura ripresi nei progetti di conclusioni del Consiglio europeo del 14-15 dicembre.

L'8 novembre 2023, la Commissione europea ha presentato il [pacchetto allargamento](#) contenente valutazioni e raccomandazioni per tutti i paesi coinvolti nel processo di allargamento (cfr. v infra).

Il tema dell'allargamento è all'esame del **Consiglio affari generali del 12 dicembre 2023** che dovrebbe:

- ribadire l'impegno a favore dell'allargamento, sulla base di **principi di equa e rigorosa condizionalità, del merito e della reversibilità del processo** e confermare il pieno e inequivocabile impegno a **favore della prospettiva di adesione all'UE dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldova** (*per le quali il Consiglio dovrebbe raccomandare al Consiglio europeo di decidere di avviare i negoziati di adesione*) e della **Georgia** (*per la quale il Consiglio dovrebbe raccomandare al Consiglio europeo di decidere di garantirle lo status di paese candidato sulla base del rispetto delle 9 condizioni fissate dalla Commissione europea – v. infra*). La Turchia rimane un paese candidato e un partner chiave in molti settori di interesse comune.;
- sottolineare l'importanza di garantire che **l'UE possa mantenere e approfondire il proprio sviluppo, compresa la capacità di integrare nuovi membri** e che i partner si assumano la responsabilità e dimostrino la credibilità dei loro impegni e della volontà politica attraverso l'attuazione delle riforme necessarie e progressi tangibili;
- ribadire che lo **Stato di diritto è un valore fondamentale** dell'UE e un **requisito indispensabile per progredire verso l'adesione all'UE**. I risultati ottenuti in termini di riforme durature e irreversibili in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali, funzionamento delle istituzioni democratiche, compresa la depolarizzazione, pubblica amministrazione e criteri economici rimangono i parametri di riferimento principali rispetto ai quali valutare i progressi verso l'adesione all'UE. Ugualmente il Consiglio presta particolare attenzione ai progressi dei partner nell'ambito della **tutela dei diritti fondamentali**, ricordando che misure credibili per affrontare le carenze segnalate costituiscono una **priorità generale**.
- sottolineare la necessità che i partner progrediscono sulla **riforma globale della giustizia**, sulla **lotta alla corruzione**, compresa la deoligarchizzazione, e sulla lotta contro la **criminalità organizzata**;
- affermare che nei **Balcani occidentali** continuano a essere necessari sforzi decisivi per promuovere la **riconciliazione e la stabilità regionale**, anche **risolvendo le controversie bilaterali** e le questioni radicate nell'eredità del passato;
- sottolineare l'importanza cruciale di approfondire ulteriormente la **cooperazione sulle questioni di politica estera** e le aspettative dell'Unione nei confronti dei partner affinché si **allineino pienamente alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE, comprese misure restrittive;

- ribadire le ulteriori priorità in tema di **contrasto alla disinformazione, cooperazione nel settore della migrazione** (in particolare armonizzando le rispettive politiche sui visti a quella dell'UE);
- affermare l'impegno del Consiglio ad avvicinare i partner all'UE, apportando **benefici concreti ai loro cittadini già durante il processo di allargamento** ed incoraggiare l'esplorazione di **misure aggiuntive** volte a **promuovere l'integrazione graduale** in modo **reversibile e basato sul merito**, sfruttando il potenziale degli strumenti giuridici esistenti e anche sulla base del un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali.

La posizione dell'Ungheria sull'adesione dell'Ucraina

Come già ricordato, il **Primo Ministro dell'Ungheria**, Orban, in una [lettera](#) inviata al **Presidente del Consiglio europeo**, Michel, il **4 dicembre 2023**, ha chiesto di **togliere** dall'ordine del giorno del prossimo **Consiglio europeo** le **decisioni** relative **all'avvio dei negoziati di adesione dell'Ucraina** e alla **revisione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, indicando che su tali questioni sarà **impossibile raggiungere un consenso** (*e quindi implicitamente annunciando un veto dell'Ungheria a tali decisioni che richiedono l'unanimità*).

Per quanto riguarda la decisione relativa all'avvio dei negoziati con l'Ucraina, Orban afferma che la **proposta della Commissione europea** dell'8 novembre 2023, è **contraria** alle [conclusioni](#) del **Consiglio europeo del 23 e 24 Giugno 2022** e che **occorre valutare nuove opzioni**.

In particolare Orban, richiamando una sua precedente lettera inviata a Michel a fine novembre 2023 (*nella quale, oltre che sull'avvio dei negoziati, aveva anche prospettato un veto sugli aiuti dell'Unione europea all'Ucraina, non più richiamato nella lettera del 4 dicembre*), fa riferimento alla necessità di svolgere una **discussione strategica**, sull'approccio generale e sulle politiche dell'UE nei confronti dell'Ucraina e che **senza un consenso sulla futura strategia dell'UE** nei confronti dell'Ucraina il **Consiglio europeo non è nella posizione di assumere decisioni fondamentali**.

In una [intervista](#) concessa al quotidiano francese *Le Point* l'8 dicembre, Orban ha affermato che la valutazione della Commissione europea, per la quale l'Ucraina avrebbe adempiuto a **4 delle 7 condizioni previste per l'avvio dei negoziati non corrisponde al vero** e che quest'ultimo è un **paese con un alto tasso di corruzione**. A suo avviso, un ingresso dell'Ucraina nell'UE, senza una riforma dei sussidi dell'UE all'agricoltura rischierebbe di provocare una **distruzione della politica agricola comune**. Orban propone

“un trattato di partenariato strategico” per aumentare il livello di cooperazione UE-Ucraina senza offrire l’adesione all’UE.

Il dibattito sulle riforme istituzionali dell’UE in vista dell’allargamento

A partire dall’estate del 2023 è stato riavviato un dibattito sulle riforme istituzionali necessarie per **adeguare il funzionamento dell’UE in previsione di futuri allargamenti**. Al riavvio della riflessione ha contribuito, per un verso, la constatazione che, una volta completato, l’allargamento condurrebbe l’Unione dagli attuali 27 a **36-37 Stati membri**. Per altro verso, un impulso decisivo è disceso dal **maggior abbrivio impresso al processo di adesione** in seguito all’aggressione militare della Russia all’Ucraina e alle domande di adesione presentate da Georgia, Moldova e dalla stessa Ucraina nel febbraio-marzo 2022.

Si ricorda che tra i **cosiddetti criteri di Copenaghen** per l’adesione di nuovi Stati membri ricade quello della capacità dell’UE di **assorbire nuovi membri, mantenendo lo slancio dell’integrazione europea**.

Proposte per la riforma del funzionamento dell’UE sono state avanzate dalla **Conferenza sul futuro dell’Europa**, che ha presentato una relazione il **9 maggio 2022**, e dal **Parlamento europeo** in recenti risoluzioni. La Presidente von der Leyen ha annunciato che la **Commissione** presenterà proposte in merito alla riforma dei Trattati nel corso della **Presidenza belga del Consiglio** (I semestre del 2024), al termine dell’attuale legislatura europea.

Il **Parlamento europeo** ha approvato, da ultimo il 22 novembre 2023 una [risoluzione](#) sui “**Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati**”, nella quale ha rinnovato la sua **richiesta di modificare il trattato sull’Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), invitando il Consiglio a presentare al Consiglio europeo le proposte contenute nella risoluzione e il Consiglio europeo a convocare quanto prima una Convenzione** secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all’articolo 48, paragrafi da 2 a 5, TUE.

Opzioni in discussione

Sulla base dei contributi sinora avanzati la discussione sulla riforma dell’Unione sembra vertere sulle seguenti ipotesi:

- utilizzare i margini di **flessibilità già offerti dai Trattati** per operare alcuni aggiustamenti al processo decisionale dell'UE, in particolare per estendere, tramite le **clausole passarella**, il ricorso alla **votazione a maggioranza qualificata** in seno al **Consiglio** a casi in cui è attualmente prevista l'unanimità nonché per generalizzare il ricorso alla **procedura legislativa ordinaria**, laddove i trattati prevedono procedure legislative speciali;
- consentire forme di **integrazione a più velocità tra i membri dell'UE** (sull'esempio di quelle già esistenti, quali l'area **Schengen**, la zona **euro**, la **PESCO**, cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa), di modo che gli Stati che lo volessero possano procedere verso una **maggior integrazione in alcune politiche**, senza essere bloccati dagli altri, che possono sempre aderire in una fase successiva;
- adeguare il **Quadro finanziario pluriennale** (*e il sistema del suo finanziamento attraverso le cosiddette risorse proprie dell'UE*) alle ambizioni dell'UE, tenendo conto dell'allargamento, delle crescenti esigenze di una azione a livello europeo in alcune politiche (tra cui la difesa), e anche in relazione alle sfide globali;
- prevedere forme di **associazione dei paesi candidati ad alcune politiche e programmi dell'UE**, anche prima della loro formale adesione all'UE, sulla base di un processo "premiante" basato sul merito nell'ambito dei rispettivi negoziati di adesione;
- rafforzare, anche in relazione ad un eventuale allargamento, la **protezione dei valori fondamentali dell'UE** e il **rispetto dello Stato di diritto**, con ulteriori forme di condizionalità, prevedendo di **includere anche i paesi candidati nel meccanismo dello Stato di diritto dell'UE** e nel suo esercizio di rendicontazione annuale.

I lavori del Consiglio

Il **6 ottobre 2023**, in esito al **Consiglio europeo informale** che è svolto a **Granada** (Spagna) è stata approvata una [dichiarazione](#) nella quale, con particolare riferimento all'**allargamento**, si indica che:

- l'allargamento rappresenta un **investimento geostrategico** nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità ed è un elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali

dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra paesi e per promuovere i valori dell'Unione;

- **sia l'UE che i futuri Stati membri** devono essere pronti agli ulteriori allargamenti. In particolare, l'UE deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, fissando le proprie **ambizioni a lungo termine** e stabilendo le **modalità per conseguirle**.

La **Presidenza spagnola del Consiglio** ha trasmesso il 10 novembre 2023 una nota di discussione sul futuro dell'Europa, nella quale, per dare seguito alle indicazioni della Dichiarazione di Granada, si invitano le altre delegazioni a valutare un progetto di **Roadmap per un processo di riforma e riflessione dell'UE sul futuro dell'UE**, articolato in tre fasi:

1. una **prima fase, nella prima metà del 2024** per una discussione per la definizione delle **ambizioni a lungo termine e obiettivi dell'UE**, anche sulla base dei contributi della Commissioni e/o altri organi;
2. una **seconda fase, dalla seconda metà del 2024 alla prima metà del 2025**, dedicata alla riflessione sulle **priorità e politiche dell'UE** e parallelamente sulle **procedure decisionali e composizione delle Istituzioni dell'UE**;
3. una **terza fase, a partire dalla seconda metà del 2025** o più tardi, dedicata ad **approfondire** le eventuali proposte della Commissione europea per **adattamenti alle politiche e bilancio dell'UE** ed alle **procedure decisionali e alle Istituzioni** e nella quale potrebbe essere valutata la **possibilità di una riforma dei Trattati**.

La **Presidenza Spagnola** del Consiglio europeo ha annunciato che metterà la **richiesta del Parlamento europeo di convocare una Convenzione** per la riforma dei Trattati, formulata nella risoluzione approvata il 22 novembre 2023 (v. supra) **all'ordine del giorno del Consiglio del 18 dicembre 2023** (nella formazione ambiente).

La proposta del PE non potrà dunque essere discussa dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023, ma eventualmente da un **successivo Consiglio europeo**, nell'ambito del semestre della Presidenza belga del Consiglio.

Le raccomandazioni del pacchetto allargamento 2023

La Commissione europea ha presentato l'8 novembre 2023 la [comunicazione](#) relativa al **pacchetto allargamento per il 2023** che contiene per la prima volta **valutazioni e raccomandazioni per Georgia, Moldova ed Ucraina**, oltre che per i 6 paesi dei Balcani occidentali e la Turchia. In particolare, la Commissione ha **raccomandato al Consiglio di:**

- avviare **negoziati di adesione con Moldova ed Ucraina** e di adottare i quadri negoziali una volta che i due paesi avranno adottato una serie di **misure chiave**;
- concedere lo **status di paese candidato alla Georgia** alla luce dei risultati conseguiti dal paese, **purché esso intraprenda un certo numero di riforme e misure**;
- avviare **negoziati di adesione con la Bosnia-Erzegovina**, a condizione che il paese **“raggiunga il necessario livello di conformità ai criteri di adesione”** sulla base delle priorità fondamentali indicate nel parere della Commissione sulla sua domanda di adesione.

La **Commissione** monitorerà costantemente i progressi e il livello di conformità in tutti i settori connessi all'avvio dei negoziati e riferirà al Consiglio al più tardi **nel marzo 2024**.

Di seguito si illustrano valutazioni e raccomandazioni relative ai singoli Paesi candidati.

Montenegro

La Commissione europea riconosce che l'adesione all'UE costituisce la **priorità fondamentale per il paese** e si riflette generalmente nelle sue decisioni politiche.

Tuttavia negli ultimi **due anni** l'instabilità politica, le tensioni, il **debole funzionamento delle istituzioni** democratiche e giudiziarie e l'**assenza di un governo** a pieno titolo hanno **bloccato** i processi decisionali e l'**attuazione delle riforme**, portando a un **netto rallentamento dei negoziati**.

La Commissione ritiene fondamentale che il **nuovo Governo**, insediatosi alla fine di ottobre 2023, si concentri sulla realizzazione delle **principali riforme in sospenso** e che il **Parlamento** funzioni correttamente. Rilevato che i negoziati fanno registrare un **equilibrio complessivo** tra i **progressi** nell'ambito dei **capitoli sullo Stato di diritto**, da un lato, e quelli negli **altri capitoli**, dall'altro, formula i seguenti rilievi e raccomandazioni:

- la **priorità** per ulteriori progressi generali nei negoziati di adesione - prima di procedere verso la chiusura provvisoria di altri capitoli o cluster - rimane il rispetto dei **parametri di riferimento provvisori per lo Stato di diritto** stabiliti nei capitoli 23 e 24. Allo scopo il Paese deve intensificare gli sforzi nei settori critici della **libertà di espressione** e della **libertà dei media**, la **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata**, e accelerare e approfondire le **riforme sull'indipendenza, la professionalità e la responsabilità della magistratura**, comprese le nomine giudiziarie;
- il Montenegro ha fatto registrare un **tasso di allineamento del 100%** alla **politica estera e di sicurezza** comune dell'UE, comprese le sanzioni;
- il Paese ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori** misti verso l'UE cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali.

In occasione della visita in Montenegro del 31 ottobre scorso, la Presidente della Commissione, von der Leyen, ha indicato che il **Montenegro**, tra i paesi candidati, è quello **più avanti nel processo di adesione**. Il Rappresentante permanente del Montenegro presso l'UE, ambasciatore Markovic, ha dichiarato il 6 novembre scorso che il Paese ha **l'ambizione di diventare il 28 Stato membro nel 2028**.

Serbia

La Commissione europea, pur rilevando che il **ritmo delle riforme ha accelerato** dopo la formazione del nuovo governo alla fine di ottobre 2022, afferma che la Serbia avrebbe potuto realizzare **maggiori progressi** nei negoziati di adesione. Il Paese deve migliorare, in via prioritaria, il suo **allineamento con la politica estera e di sicurezza comune dell'UE, comprese le misure restrittive** e le dichiarazioni sulla **Russia**.

Ha invece tecnicamente **soddisfatto** i parametri di riferimento per avviare i **negoziati sul gruppo 3** (capitoli relativi a competitività e crescita inclusiva).

Ribadito che la **normalizzazione** delle relazioni della **Serbia** con il **Kosovo** è **condizione essenziale** nel cammino europeo di entrambi i Paesi, la Commissione formula i seguenti rilievi e raccomandazioni:

- i progressi su **Stato di diritto e normalizzazione delle relazioni con il Kosovo** continueranno a determinare il **ritmo complessivo** dei negoziati di adesione;
- relativamente allo **Stato di diritto**, il Paese dovrebbe in particolare colmare le carenze nei settori chiave del **sistema giudiziario**, della **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata**, della **libertà dei media** e della gestione interna dei **crimini di guerra**. La Commissione riconosce che la

Serbia ha adottato misure volte a rafforzare **l'indipendenza e la responsabilità della magistratura** e una **nuova legislazione sui media**;

- la Serbia ha migliorato il suo **allineamento** con la politica dei **visti dell'UE** e ha **abrogato la legge sulle procedure speciali di appalto pubblico** per progetti di infrastrutture;
- il Paese deve compiere sforzi per porre fine a **disinformazione, interferenze straniere e manipolazione delle informazioni, ridurre la dipendenza del settore energetico dalla Russia** e assumersi la responsabilità di una **comunicazione proattiva e obiettiva sull'UE**;
- si esprime preoccupazione per l'**accordo di libero scambio** che la Serbia ha concluso con la **Cina**;
- pur **contribuendo alla gestione dei flussi migratori misti** verso l'UE nell'ambito del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali, la Serbia deve rafforzare la cooperazione con l'UE nel **settore della migrazione**;
- il Paese deve dimostrare un **impegno più serio nel dialogo facilitato dall'UE sulla normalizzazione delle relazioni con il Kosovo**. In particolare la Commissione si aspetta che la **Serbia** rispetti gli impegni per la piena attuazione di **tutti gli accordi precedenti** con il Kosovo e dell'accordo sul **percorso verso la normalizzazione** e del relativo allegato e **collabori** pienamente alle **indagini sul violento attacco contro la polizia del Kosovo del 24 settembre 2023** e sugli **attacchi alla KFOR del 29 maggio 2023**.

Macedonia del Nord

La Commissione europea conta di **aprire entro la fine del 2023 i negoziati** con il Paese sul gruppo di capitoli negoziali 1, relativo alle **riforme fondamentali ed allo Stato di diritto** (*che secondo la nuova metodologia dei negoziati è aperto per primo e chiuso per ultimo, v. infra*). Ha, inoltre, espresso i seguenti rilievi:

- le autorità della Macedonia del Nord hanno costantemente affermato che **l'adesione all'UE rimane il loro obiettivo strategico**;
- il Paese deve conseguire dei risultati nell'attuazione delle **riforme fondamentali e dello Stato di diritto**, in particolare relativamente alla riforma del sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, alla riforma della pubblica amministrazione, compresa la gestione delle finanze pubbliche e gli appalti pubblici;
- rilevando che alcune **modifiche al codice penale**, che riguardano casi di corruzione ad alto livello, hanno sollevato **serie preoccupazioni**, la Commissione ribadisce che è importante **rafforzare la fiducia nel sistema**

giudiziario e affrontare senza indugio la lotta alla corruzione, anche attraverso una solida casistica nelle indagini, nei procedimenti penali e nella condanna definitiva, di **casi di corruzione ad alto livello**;

- la Macedonia del Nord si è **allineata pienamente** a tutte le **decisioni di politica estera e di sicurezza comune dell'UE**;
- il Paese ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti verso l'UE** cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- rilevando che il Paese offre un **buon esempio di società multietnica**, la Commissione constata che esso si è impegnato a realizzare in via prioritaria **modifiche costituzionali** con l'obiettivo di **includere nella Costituzione i cittadini** di altre nazionalità che vivono all'interno dei confini dello Stato.

Albania

La Commissione, a seguito della prima conferenza intergovernativa sui negoziati di adesione dell'Albania nel luglio 2022, ha proseguito l'attività di **screening** del rispetto dell'acquis dell'UE nel quale le autorità nazionali si sono impegnate attivamente. Conta di **aprire i negoziati sul gruppo di capitoli negoziali 1**, relativo alle riforme fondamentali ed allo Stato di diritto (*che secondo la nuova metodologia dei negoziati è aperto per primo e chiuso per ultimo, v. infra*) **entro la fine del 2023**. La Commissione formula, inoltre, i seguenti rilievi:

- le autorità albanesi hanno costantemente affermato che **l'adesione è la priorità fondamentale del paese**;
- l'Albania ha continuato a compiere **progressi nell'ambito delle riforme fondamentali** e dello **Stato di diritto**, anche attraverso l'attuazione della **riforma della giustizia**. Ulteriori risultati sono stati raggiunti dalla Struttura Specializzata contro la Corruzione e la Criminalità Organizzata (SPAK). È proseguita la buona cooperazione con gli Stati membri e le agenzie dell'UE nella lotta alla **criminalità organizzata**;
- l'Albania ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti** verso l'UE cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- in qualità di membro non permanente, l'Albania è stata attivamente impegnata nel **Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**, anche come promotore (*co-penholder*) delle risoluzioni che condannano la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina;

- l'Albania ha fatto registrare il **pieno allineamento con la politica di sicurezza estera e comune dell'UE**, che costituisce segnale della sua scelta strategica di adesione all'UE e del suo ruolo di partner affidabile.

Bosnia-Erzegovina

La Commissione ha **raccomandato l'avvio di negoziati di adesione** quando il Paese avrà raggiunto il necessario livello di **conformità ai criteri di adesione**, sottolineando la necessità di **ulteriori sforzi nel realizzare le 14 priorità fondamentali** indicate nel **parere della Commissione** del 2019 sulla sua domanda di adesione all'UE. La Commissione ha espresso, inoltre, le seguenti **valutazioni e raccomandazioni**:

- lo **status di paese candidato** conferito nel dicembre 2022 ha **innescato una dinamica positiva** nel paese;
- sono stati compiuti **progressi** verso il **raggiungimento delle priorità** indicate nel **parere della Commissione**: il Governo ha adottato strategie per **contrastare la criminalità organizzata**, predisposto un piano d'azione in materia di **lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo**, adottato strategie e **piani d'azione sulla migrazione e sul terrorismo**, nominato un organismo di vigilanza per l'attuazione della strategia nazionale sul **trattamento dei crimini di guerra**, approvato **leggi sull'integrità del sistema giudiziario**, sulla **prevenzione della tortura**, in materia di libertà di **accesso alle informazioni** e adottato il **piano d'azione sulla parità di genere**;
- numerose decisioni della **Corte costituzionale** devono ancora essere **pienamente applicate**, in particolare sulle proprietà statali, e deve ancora essere garantita la **piena composizione della Corte costituzionale**.
- il Paese deve completare urgentemente le **riforme costituzionali ed elettorali pendenti**, in particolare per allineare la **Costituzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, rispettando la giurisprudenza Sejdić-Finci;
- si evidenziano gli **sviluppi negativi nella Repubblica Srpska**, con **azioni secessioniste** che minano l'unità, la sovranità, l'integrità territoriale, l'ordine costituzionale e **compromettono il progresso verso l'adesione all'UE**;
- il paese ha contribuito alla gestione dei **flussi migratori misti** verso l'UE cooperando all'attuazione del piano d'azione sui Balcani occidentali. Il punto di contatto con Europol ha iniziato ad operare nel giugno 2023;

- è migliorato l'**allineamento con la politica estera e di sicurezza comune** dell'UE, ma occorrono molti **progressi** per quanto riguarda l'attuazione delle **misure restrittive dell'UE**.

Kosovo

In seguito alla richiesta di adesione all'UE del nel dicembre 2022, il **Governo del Kosovo** ha continuato a portare avanti il suo **programma di riforma**, compiendo, in particolare, **progressi sulla riforma elettorale**.

La Commissione si sofferma in particolare sulla **situazione di crisi** che si è prodotta nelle **comunità serbe dei quattro comuni del nord del Kosovo**, ove i serbi si sono dimessi collettivamente dalle istituzioni nel novembre 2022. Dopo il loro ritiro, nell'aprile 2023 sono state organizzate elezioni locali suppletive. L'affluenza molto bassa, in particolare tra la comunità serba del Kosovo, ha dimostrato che queste elezioni non offrono una soluzione politica a lungo termine. Resta dunque **imperativo** ripristinare una situazione in cui i **serbi partecipino attivamente alla governance locale, alla polizia e al sistema giudiziario nel nord del Kosovo**. In questa prospettiva, è necessario che si tengano quanto prima **elezioni locali anticipate in tutti e quattro i comuni**, organizzate in modo pienamente inclusivo e con la **partecipazione incondizionata dei serbi del Kosovo**. Il Kosovo deve impegnarsi in un **allentamento della tensione**, diminuendo la presenza permanente delle **forze speciali di polizia**, facilitando **l'esproprio delle terre e gli ordini di sfratto nel nord**.

Più in generale, la Commissione rileva che il **Kosovo**, nell'ambito del dialogo facilitato dall'UE, deve dimostrare un **impegno più serio e scendere a compromessi per portare avanti il processo di normalizzazione delle relazioni con la Serbia**, attuando gli accordi precedenti.

La Commissione formula, inoltre i seguenti ulteriori rilievi:

- il Kosovo deve intensificare gli sforzi per **rafforzare lo Stato di diritto e la pubblica amministrazione** e per sviluppare la **resilienza energetica**;
- il Kosovo ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti verso l'UE** cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- la **liberalizzazione dei visti** per i cittadini del Kosovo dovrebbe **entrare in vigore il 1° gennaio 2024**.

Turchia

La Commissione ricorda che, nonostante la Turchia sia un paese candidato e un partner chiave per l'UE, i **negoziati di adesione sono sospesi dal giugno 2018** in

linea con le decisioni del Consiglio europeo a causa di **gravi carenze in materia di Stato di diritto e di diritti fondamentali**.

La Commissione inoltre evidenzia come la Turchia sia un **attore regionale significativo nel settore della politica estera**, ma che persistono **opinioni divergenti con l'UE** su alcune questioni importanti, avendo il Paese mantenuto un **tasso di allineamento** alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE **molto basso, pari al 10%**.

In particolare, la Turchia, pur avendo **condannato la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina** ed essendosi **impegnata politicamente e diplomaticamente**, ha continuato ad **astenersi dall'allinearsi alle misure restrittive dell'UE contro la Russia**.

La Commissione evidenzia, inoltre, come la **retorica della Turchia a sostegno del gruppo terroristico Hamas**, in seguito agli attacchi contro Israele del 7 ottobre 2023, è in completo **disaccordo con l'approccio dell'UE**.

Ribadisce che è importante che la Turchia riaffermi il suo **impegno nei confronti dei colloqui per una soluzione su Cipro** guidati dalle Nazioni Unite, in linea con le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e garantisca **l'attuazione piena e non discriminatoria** del protocollo aggiuntivo **all'accordo di associazione UE-Turchia**.

La Commissione rileva come sia **proseguita la cooperazione con il Paese in settori di interesse comune** quali la lotta al terrorismo, l'economia, l'energia, la sicurezza alimentare, la migrazione e i trasporti, ribadendo che **l'UE ha un interesse strategico** per un **ambiente stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** e quindi nello sviluppo di una **relazione cooperativa e reciprocamente vantaggiosa** con la **Turchia**.

Al riguardo, la Commissione annuncia che, come previsto dal Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, la **Commissione e l'Alto Rappresentante** presenteranno nel corso del mese di novembre 2023 una **relazione** al Consiglio europeo sulle **opzioni per sviluppare le relazioni UE - Turchia**.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante, dando seguito al mandato del Consiglio europeo il 29 e il 30 giugno 2023, hanno presentato il **29 novembre 2023** una [comunicazione congiunta sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia](#). La comunicazione indica l'obiettivo di **rafforzare un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** sviluppando **relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose** con la **Turchia** che continua a rivestire un interesse strategico per l'UE ed a tal fine raccomanda di compiere ulteriori passi verso un **dialogo in settori di cooperazione fondamentali, in modo graduale, proporzionato e reversibile** e sulla base della **condizionalità** stabilita dal Consiglio europeo, rimanendo **nel contempo determinati a utilizzare**

gli strumenti e le opzioni a disposizione dell'UE per difendere gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri. In particolare, la comunicazione propone di: a) **riavviare i dialoghi ad alto livello su economia, energia e trasporti**, a condizione che la Turchia cessi le attività di trivellazione illegali nel Mediterraneo orientale e rispetti la sovranità degli Stati membri dell'UE; b) **riavviare i lavori del Consiglio di associazione e dei dialoghi politici ad alto livello** a tutti i livelli ministeriali e di istituire un **nuovo dialogo ad alto livello sul commercio**; c) **riavviare le discussioni** sul progetto di quadro negoziale per la **modernizzazione dell'unione doganale UE-Turchia**, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni economiche e commerciali; d) valutare forme di **agevolazione per le domande di visto e facilitare i contatti interpersonali**, in particolare per gli uomini d'affari e gli studenti, prevedendo il rilascio di visti per ingressi multipli con validità a lungo termine; e) promuovere **investimenti** in aree chiave di reciproco interesse come **connettività, digitale, energia verde, transizione e collegamenti di trasporto**, invitando anche la **Banca Europea per gli Investimenti a riprendere le sue operazioni** in tutti i settori in Turchia; f) rafforzare la **cooperazione in tema di migrazione** intensificando gli sforzi per arginare la migrazione irregolare, prevenire le partenze, rafforzare il controllo delle frontiere e reprimere il traffico criminale e i gruppi della criminalità organizzata; riavviare le riammissioni dalle isole greche; affrontare la situazione migratoria a Cipro e prevenire le partenze irregolari sulle rotte verso l'UE; promuovere un incremento del reinsediamento dalla Turchia all'UE; sostenere il ritorno sicuro, dignitoso e volontario nei paesi di origine, in stretta collaborazione con l'OIM e l'UNHCR.

Ucraina

La Commissione ritiene che l'Ucraina abbia compiuto **importanti progressi** rispetto alle **sette condizioni** indicate nel suo parere del giugno 2022 e **soddisfi sufficientemente i criteri politici per l'adesione** (stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993), relativi alla **stabilità delle istituzioni** e alla garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani** e del **rispetto e tutela delle minoranze**, a condizione che continui il suo impegno di riforma e affronti i rimanenti requisiti previsti dalle sette condizioni. Su tali basi, **raccomanda al Consiglio:**

a) di **avviare i negoziati di adesione** con l'Ucraina (*senza condizioni*);

b) di **adottare il quadro negoziale a condizione che l'Ucraina adotti le rimanenti misure** per adempiere alle 7 condizioni indicate dal parere della Commissione del giugno 2022. Le misure in questione sono:

1) una legge che **aumenti il limite massimo del personale dell'Ufficio nazionale anticorruzione** dell'Ucraina;

2) l'eliminazione delle **disposizioni che limitano i poteri dell'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione**;

3) una **legge che regola il lobbismo** in linea con gli standard europei, come parte del piano d'azione anti-oligarchi;

4) una legge che **affronti le rimanenti raccomandazioni della Commissione di Venezia** del Consiglio d'Europa legate alla Legge sulle **minoranze nazionali**, affrontando anche le raccomandazioni della Commissione di Venezia legate alle leggi sulla lingua nazionale, sui media e sull'istruzione.

Inoltre, l'Ucraina deve **continuare a lottare contro la corruzione** accumulando ulteriori indagini e condanne per corruzione.

La Commissione è **pronta ad avviare i lavori preparatori**, in particolare l'esame analitico dell'acquis (*screening*) e la **predisposizione del quadro negoziale**; monitorerà costantemente i progressi e il rispetto in tutti i settori legati all'apertura dei negoziati e **referirà al Consiglio entro marzo 2024**.

Per quanto riguarda le **riforme già realizzate**, la Commissione ricorda che l'Ucraina:

- ha istituito un sistema di **preselezione trasparente e basato sul merito** per i **giudici della Corte costituzionale** e ha completato una **riforma incentrata sull'integrità degli organi di governo giudiziario**. In tale ambito l'Ucraina dovrebbe continuare ad attuare le leggi adottate per selezionare e nominare i giudici nei tribunali ordinari e presso la Corte costituzionale;
- ha **rafforzato la lotta contro la corruzione** costruendo una casistica credibile di indagini e condanne per corruzione e garantendo nomine trasparenti dei capi delle principali agenzie anticorruzione. Ha, inoltre, adottato **misure** per garantire la **sostenibilità dei suoi sforzi anticorruzione**, ripristinando il **sistema elettronico per la dichiarazione patrimoniale**, sebbene con alcune carenze, e attuando il **programma statale anticorruzione**;
- ha **rafforzato il proprio quadro antiriciclaggio**, anche attraverso l'allineamento della propria legislazione agli standard del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI);
- ha adottato un **piano strategico globale e un piano d'azione per la riforma del settore delle forze dell'ordine**;
- ha **intensificato le misure sistemiche contro gli oligarchi** in settori quali la **concorrenza e il finanziamento dei partiti politici**;

- ha allineato la propria **legge sui media al diritto dell'UE** ed ha continuato a **rafforzare la tutela delle minoranze nazionali**, in particolare modificando le leggi sulle minoranze e sull'istruzione, anche se **devono ancora essere attuate ulteriori riforme**, come indicato dalla Commissione di Venezia.

Infine, la Commissione rileva che sebbene l'introduzione della **legge marziale** abbia portato alla deroga di alcuni diritti fondamentali, le **misure adottate sono temporanee e proporzionate** alla situazione del Paese.

Moldova

La Commissione accoglie con favore i significativi sforzi di **riforma intrapresi dalla Moldova**, nonostante l'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina; ritiene che il Paese abbia compiuto importanti **progressi rispetto alle 9 condizioni** indicate nel suo parere del giugno 2022 e **soddisfi sufficientemente i criteri politici per l'adesione** relativi alla **stabilità delle istituzioni** e alla garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani** e del rispetto e **tutela delle minoranze**. Su tali basi la Commissione **raccomanda al Consiglio:**

- a) di **avviare i negoziati di adesione** con la Moldova (*senza condizioni*);
- b) di **adottare il quadro negoziale a condizione** che la Moldova ponga in essere le rimanenti misure per adempiere alle 9 condizioni indicate dal parere della Commissione del giugno 2022. Si tratta in particolare delle seguenti misure:

- 1) continuare a compiere progressi significativi nella **nomina di giudici della Corte Suprema, dei membri degli organi di autogoverno giudiziari** e di un **nuovo procuratore generale**, sulla base di un **processo trasparente e basato sul merito**;

- 2) assegnare **risorse e strutture adeguate alla Procura Anticorruzione**;

- 3) compiere ulteriori **progressi nel processo di deoligarchizzazione**, anche attraverso normative sui pagamenti in contanti e sui flussi finanziari.

La Moldova deve, inoltre, **continuare a lottare contro la corruzione** procedendo ad ulteriori indagini e condanne.

La Commissione indica è **pronta ad avviare i lavori preparatori**, in particolare l'esame analitico dell'acquis (*screening*) e la **preparazione del quadro negoziale** e che monitorerà costantemente i progressi e il rispetto in tutti i settori legati all'apertura dei negoziati; riferirà al riguardo al Consiglio **entro marzo 2024**.

Per quanto riguarda le **riforme già realizzate**, la Moldova:

- ha messo in atto un ambizioso processo di controllo degli **organi giudiziari e delle procure** che costituisce il fondamento per una riforma globale della giustizia. Ha riformato la Corte Suprema di Giustizia e assicurato il funzionamento del Consiglio Supremo dei Magistrati, con membri sottoposti ad un processo di verifica;
- ha **riformato il quadro istituzionale e legislativo anticorruzione**. Ha adottato una nuova legislazione sul **recupero dei beni, sulla lotta alla criminalità finanziaria e al riciclaggio di denaro**. Sono state avviate **indagini contro oligarchi** coinvolti nel caso di frode alle risorse pubbliche, con condanne in contumacia che hanno consentito ingenti sequestri di beni. È aumentato il numero di casi di indagati legati alla corruzione e alla criminalità organizzata e di sequestri di beni di personalità politiche;
- ha messo in atto un **approccio sistemico alla de-oligarchizzazione** con un **piano d'azione** ambizioso;
- ha adottato una **nuova legislazione in ambito elettorale, penale, sui media e sulla concorrenza**;
- ha intensificato la **cooperazione internazionale con gli Stati membri e le agenzie dell'UE** attraverso l'[Hub di sostegno dell'UE](#) per la sicurezza interna e la **gestione delle frontiere della Moldova**;
- ha adottato strategie per la **riforma della pubblica amministrazione**, ha rafforzato la **gestione delle finanze pubbliche** e ha avviato processi interistituzionali per gestire le riforme;
- ha **aumentato i salari per trattenere e attrarre i lavoratori del servizio pubblico**, regolamentato il proprio **quadro di investimenti pubblici**, ulteriormente **digitalizzato i propri servizi pubblici** e ha compiuto progressi nella **fusione volontaria dei governi locali**;
- ha recepito le raccomandazioni dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e della Commissione di Venezia, coinvolgendo la **società civile nei processi decisionali**, anche attraverso una **piattaforma per il dialogo e la partecipazione civica in Parlamento**;
- ha rafforzato la **tutela dei diritti umani**, anche attraverso il **recepimento della Convenzione di Istanbul** nella legislazione nazionale.

Georgia

La Commissione, accogliendo con favore gli sforzi di riforma intrapresi dalla Georgia e rilevando che la stragrande maggioranza dei cittadini georgiani sostiene il processo di adesione all'UE, **raccomanda al Consiglio di concedere alla**

Georgia lo status di paese candidato, a condizione che il paese si impegni per l'adozione di un articolato complesso di **misure**:

1) combattere la **disinformazione, la manipolazione delle informazioni straniere** e le interferenze contro l'UE e i suoi valori;

2) migliorare l'**allineamento** con la **politica estera e di sicurezza dell'UE**;

3) affrontare la **questione della polarizzazione** politica, anche attraverso un **lavoro legislativo più inclusivo con i partiti di opposizione in Parlamento**;

4) garantire un **processo elettorale libero, giusto e competitivo** e dare **seguito pienamente alle raccomandazioni** dell'OSCE/ODIHR, completando le riforme elettorali, compresa la garanzia di un'adeguata rappresentanza dell'elettorato, con largo anticipo rispetto al giorno delle elezioni;

5) migliorare l'**attuazione del controllo parlamentare**, in particolare dei **servizi di sicurezza** e garantire l'**indipendenza istituzionale e l'imparzialità delle istituzioni chiave**, in particolare l'amministrazione elettorale, la Banca nazionale e la Commissione per le comunicazioni;

6) **completare e attuare una riforma giudiziaria**, compresa una riforma globale del Consiglio superiore di giustizia e della Procura, attuando le raccomandazioni della Commissione di Venezia e seguendo un processo trasparente e inclusivo;

7) garantire l'**efficacia, l'indipendenza istituzionale e l'imparzialità dell'Ufficio anticorruzione, del Servizio investigativo speciale e del Servizio per la protezione dei dati personali** e consolidare una casistica nelle indagini su corruzione e criminalità organizzata;

8) **migliorare l'attuale piano d'azione per la de-oligarchizzazione**, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia e seguendo un processo trasparente e inclusivo che coinvolga i partiti di opposizione e la società civile;

9) migliorare la **tutela dei diritti umani**, garantendo **libertà di riunione e di espressione**, avviando **indagini** imparziali, efficaci e tempestive nei casi di **minacce alla sicurezza di gruppi vulnerabili, professionisti dei media e attivisti della società civile, coinvolgendo la società civile** nei processi legislativi e politici.

Per quanto riguarda le **riforme già realizzate**, la Commissione rileva che la Georgia:

- ha adottato **atti legislativi e azioni politiche sull'uguaglianza di genere e sulla lotta alla violenza contro le donne**, sulla presa in considerazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, sul crimine organizzato ed ha **nominato un nuovo difensore pubblico**;

- ha adottato **misure in Parlamento per aumentare il controllo da parte dell'opposizione** e modifiche alla **legislazione e al regolamento parlamentare** in relazione al **funzionamento e alla responsabilità delle istituzioni statali e al quadro elettorale** ;
- ha adottato alcune **misure nell'ambito della riforma giudiziaria** , in particolare sull'accessibilità alle decisioni dei tribunali, sulla motivazione delle nomine giudiziarie, sulle misure disciplinari per i giudici e sulla selezione dei candidati alla Corte Suprema. La Commissione rileva che però è ancora necessaria una **riforma complessiva del Consiglio superiore della giustizia** ;
- ha adottato un **piano d'azione per la de-oligarchizzazione** , ha istituito un **ufficio anticorruzione** ed ha rafforzato la **cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata** ;
- ha **trasmesso per il parere alla Commissione di Venezia** le norme sul codice elettorale, sull'Ufficio anticorruzione, sui servizi investigativi speciali, sulla protezione dei dati personali, nonché il piano d'azione per la de-oligarchizzazione;
- ha adottato **emendamenti alla legge sulla radiodiffusione** per allinearsi alla legislazione dell'UE;
- ha adottato un piano d'azione **per la tutela dei diritti umani** ;
- ha concluso un **memorandum di cooperazione** tra il Parlamento e alcuni rappresentanti della società civile per il **coinvolgimento delle organizzazioni della società civile** nei processi di elaborazione delle politiche.

Il nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali

Contestualmente alla presentazione del pacchetto allargamento, la Commissione europea ha adottato l'8 novembre 2023 una [comunicazione](#) relativa ad un **nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali** , volto ad offrire a tali **paesi alcuni dei vantaggi derivanti dall'adesione prima che questa sia finalizzata** a incentivare la **crescita economica** e accelerare la **convergenza socioeconomica** .

Il nuovo piano - complementare alle azioni già avviate dalla Commissione nell'ambito del **piano economico di investimenti globale per i Balcani occidentali** del 2020 (v. infra) - si articola in **quattro pilastri** :

1. rafforzare **l'integrazione economica con il mercato unico dell'UE**, a condizione che i Balcani occidentali si allineino alle norme del mercato unico e aprano i settori e le aree pertinenti contemporaneamente a tutti i paesi vicini, in linea con il mercato comune regionale. In tale ambito si propongono sette azioni prioritarie relativamente a:
 - libera circolazione delle merci;
 - libera circolazione dei servizi e dei lavoratori;
 - accesso all'area unica dei pagamenti in euro (SEPA);
 - agevolazione del trasporto su strada;
 - integrazione e decarbonizzazione dei mercati dell'energia;
 - mercato unico digitale;
 - integrazione nelle catene di approvvigionamento industriali;
2. promuovere **l'integrazione economica nei Balcani occidentali tramite il mercato comune regionale**, basato sulle norme e sugli standard dell'UE, che potrebbe permettere un'espansione del 10 % delle economie della regione;
3. accelerare le **riforme fondamentali**, sostenendo il percorso dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE e migliorando la crescita economica sostenibile, anche attirando investimenti esteri e rafforzando la stabilità regionale;
4. incrementare **l'assistenza finanziaria** per sostenere le riforme mediante una [proposta di regolamento](#) relativa ad un **nuovo strumento per la riforma e la crescita per i Balcani occidentali per il periodo 2024-2027**, con una dotazione finanziaria di **6 miliardi di euro** (di cui 2 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 4 miliardi sotto forma di prestiti), con la previsioni di **forme di condizionalità *ex ante***, per le quali i pagamenti saranno subordinati alla realizzazione di specifiche riforme socioeconomiche e fondamentali.

Spetta ora al Parlamento europeo e al Consiglio esaminare la proposta di regolamento relativa allo strumento, nel **quadro del pacchetto di revisione intermedia del QFP 2021-27 in corso di esame**. Una volta adottata la proposta, i **sei partner dei Balcani occidentali saranno invitati a presentare i rispettivi programmi di riforma** in cui definiranno le riforme socioeconomiche e fondamentali che intendono intraprendere per stimolare la crescita e la convergenza nell'ambito del piano di crescita **durante il periodo 2024-2027**.

Quale condizione preliminare necessaria, la **Serbia e il Kosovo** dovranno impegnarsi in modo costruttivo nel **dialogo sulla normalizzazione delle loro relazioni**, facilitato dall'UE e condotto dall'Alto rappresentante.

Il piano economico di investimenti globale, l'agenda verde per i Balcani occidentali e il sostegno per la crisi energetica

Il [piano economico e di investimenti globale per i Balcani occidentali](#), presentato il 6 ottobre 2020, che prevede un pacchetto di investimenti di circa **30 miliardi di euro** per la regione nell'arco di **sette anni**, sulla base del nuovo **strumento di garanzia per i Balcani occidentali** ¹.

Il piano individua **iniziative faro** in materia di investimenti per:

- sostenere i principali **collegamenti stradali e ferroviari** nella regione sull'asse **est-ovest** e sull'asse **nord-sud** e per il collegamento delle **regioni costiere**;
- promuovere il ricorso all'**energia rinnovabile e l'abbandono del carbone**;
- incentivare la **ristrutturazione degli edifici pubblici e privati** per aumentare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra;
- migliorare le **infrastrutture** per la gestione dei **rifiuti e il trattamento delle acque reflue**;
- promuovere lo sviluppo delle **infrastrutture digitali e per la banda larga**;
- incentivare lo sviluppo del **settore privato** per promuovere la competitività e l'innovazione, in particolare a livello di piccole e medie imprese;
- promuovere nei paesi dei Balcani occidentali una **garanzia per i giovani** che, in analogia con quanto già previsto nell'UE, preveda che i giovani ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dalla fine degli studi.

Nell'ambito del **piano** sono stati fino ad ora **approvati finanziamenti per 54 progetti** nei settori dei trasporti, della connettività, della transizione energetica, dell'agenda verde, della transizione digitale e dello sviluppo del capitale umano, con un sostegno dell'UE di **4,9 miliardi di euro** in **sovvenzioni dell'UE** volti a mobilitare per **valore di investimento complessivo pari a 10,7 miliardi di euro**.

Per **maggiori dettagli** sulle singole **iniziative faro** si rinvia all'[allegato](#) del Piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali.

¹ Lo strumento di garanzia per i Balcani occidentali prevede la fornitura di garanzie di bilancio dell'UE alla Banca europea per gli investimenti e ad altri partner esecutivi per consentire operazioni di finanziamento e programmi di investimento che attuano le politiche stabilite nell'ambito dell'IPAIH e il piano economico e di investimenti.

Sempre nell'ambito del piano economico di investimenti globale per i Balcani occidentali, la Commissione europea ha presentato nell'ottobre del 2020 delle [linee guida per l'attuazione dell'agenda verde per i Balcani occidentali](#).

Per l'attuazione dell'agenda verde l'UE ha impegnato dal 2021 circa 730 milioni di euro per assistenza tecnica e investimenti in efficienza energetica, rinnovabili energia, transizione dal carbone e investimenti nella gestione ambientale.

IV. LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (QFP) DELL'UE 2021-2027

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere della revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027.

Il **20 giugno 2023** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte per la **revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027**. Si tratta delle seguenti:

- 1) una [comunicazione](#), che delinea le caratteristiche principali della revisione proposta;
- 2) la [proposta di regolamento](#), con [allegato](#), che modifica il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) che stabilisce il QFP 2021-2027;
- 3) la [proposta di regolamento](#) relativo all'istituzione dello strumento per l'Ucraina;
- 4) la [proposta di regolamento](#) che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP).

Ai sensi dell'articolo 312 del TFUE, il QFP è adottato sotto forma di regolamento secondo una **procedura legislativa speciale**, con il Consiglio dell'UE che delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, espressa a maggioranza assoluta. La stessa disposizione si applica a qualsiasi revisione del QFP. Pertanto, dopo l'approvazione del Parlamento europeo, il **Consiglio dell'UE deve adottare la revisione del regolamento QFP all'unanimità**. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE devono, invece, approvare le proposte relative allo strumento per l'Ucraina e alla piattaforma STEP secondo la procedura legislativa ordinaria.

Si ricorda che, contestualmente, la Commissione europea ha anche presentato un pacchetto di misure per l'introduzione di **nuove risorse proprie** dell'UE che propone di **adeguare** le proposte del dicembre 2021 per l'istituzione di **due nuove risorse proprie** basate sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni (ETS) e sulle risorse generate dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE (CBAM), nonché di introdurre una **nuova risorsa propria** (temporanea) basata su **dati statistici relativi agli utili delle imprese**.

Conformemente alla **procedura legislativa speciale** di cui all'articolo 311, terzo comma, TFUE, la decisione riveduta sulle risorse proprie deve essere adottata dal **Consiglio dell'UE all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo** ed **entra in vigore** una volta che è stata **approvata** dagli **Stati membri** conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Sebbene le proposte per la revisione intermedia del QFP e quelle per l'istituzione di nuove risorse proprie siano tra loro strettamente collegate sul piano politico e negoziale, l'iter legislativo di esame dei due pacchetti sta seguendo tempistiche differenti a livello negoziale, tenuto conto anche delle procedure e maggioranze diverse necessarie per la loro approvazione.

Per **approfondimenti**, sul contenuto delle proposte per la revisione intermedia del QFP, ma anche per l'istituzione di nuove risorse proprie, si veda il [dossier](#) predisposto dagli uffici di Camera e Senato.

Un quadro di sintesi della revisione proposta dalla Commissione

La Commissione pone tre **ragioni** alla base della revisione intermedia.

In primo luogo, da quando, nel 2020, è stato adottato il QFP 2021-2027, l'UE ha dovuto confrontarsi con una **serie senza precedenti di sfide impreviste**: gli **ulteriori sviluppi della crisi pandemica**, la **crisi economica**, la **migrazione**, che si è intensificata dopo la pandemia, mettendo a dura prova le capacità di accoglienza e integrazione degli Stati membri, la **guerra russa in Ucraina** e la conseguente **crisi umanitaria ed energetica**, la rapida accelerazione dell'**inflazione** e dei tassi di interesse, che ha inciso sul bilancio dell'Unione, tra l'altro attraverso il marcato rialzo dei costi di finanziamento di *NextGenerationEU*, le ripetute perturbazioni delle catene di approvvigionamento globale.

In secondo luogo, dinanzi alle suddette sfide ed entro i vincoli attuali, il bilancio dell'UE ha alimentato una forte risposta europea attingendo ai **ristretti margini di flessibilità** già previsti e ricorrendo ampiamente alla **riprogrammazione** delle risorse. Ciò ha tuttavia **esaurito gli stanziamenti disponibili** del bilancio dell'UE, ostacolando la sua capacità di far fronte alle emergenze più pressanti, di sostenere la competitività a lungo termine dell'Europa nei settori critici, di mantenere e consolidare il peculiare **modello sociale** europeo e soprattutto di reagire alle nuove sfide attese nei prossimi anni, data la volatilità del contesto **geopolitico ed economico**.

Alla luce di queste premesse, la Commissione propone un **rafforzamento mirato** del bilancio dell'UE in un **numero limitato di settori ritenuti prioritari**: 1) Ucraina; 2) migrazione e sfide esterne; 3) competitività tecnologica europea. Ad esse si aggiungono **due adeguamenti tecnici**, finalizzati a fronteggiare i costi aggiuntivi per il finanziamento di *NextGenerationEU* (dovuti all'aumento dei tassi di interesse) e l'aumento delle spese amministrative (a causa principalmente dell'impennata dell'inflazione, rispetto al deflatore annuale del 2% su cui si basa il QFP). Vi è infine l'**incremento della dotazione dello Strumento di flessibilità**.

Di seguito un grafico della Commissione europea che riassume gli obiettivi principali della revisione (traduzione a cura degli uffici di Camera e Senato).



In sintesi, la Commissione propone di **incrementare il QFP UE 2021-2027** con le dotazioni seguenti (a prezzi correnti):

- 1) **50 miliardi** di euro (33 miliardi in prestiti e 17 miliardi in sovvenzioni e garanzie) per il nuovo **Strumento per l'Ucraina**, al fine di provvedere alle necessità immediate dell'Ucraina e alla ripresa e all'ammodernamento del Paese nel suo percorso verso l'UE;
- 2) **15 miliardi** di euro per affrontare il **fenomeno migratorio** nella sua duplice dimensione interna ed esterna, nonché rispondere al fabbisogno derivante dalle conseguenze globali della guerra di aggressione della Russia in Ucraina, e potenziare i partenariati con Paesi terzi chiave;
- 3) **10 miliardi** di euro per la nuova **piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa** (STEP), volta a promuovere la competitività a lungo termine dell'UE in materia di tecnologie critiche;
- 4) **18,9 miliardi** di euro per istituire il **nuovo strumento "EURI"** (*European Union Recovery Instrument*), al di sopra dei massimali del QFP, volto a

coprire i **costi aggiuntivi** legati ai **prestiti di Next Generation EU** determinati dal rialzo senza precedenti dei tassi di interesse;

5) **1,9 miliardi** di euro per coprire i **maggiori costi amministrativi europei** determinati dall'impatto dell'inflazione e dalle nuove responsabilità;

6) **3 miliardi** di euro per lo **Strumento di flessibilità**, al fine di consentire all'UE di rispondere a esigenze impreviste durante il restante periodo del QFP.

Gli **Stati membri** sarebbero chiamati a stanziare **risorse aggiuntive** pari a **65,8 miliardi di euro** (il totale sarebbe 98,8 miliardi di euro ma 33 miliardi dello strumento per l'Ucraina sono prestiti).

*Al riguardo, si segnala l'esigenza di avere informazioni più precise dal Governo circa l'effettivo **ammontare del contributo italiano**.*

La tabella e il grafico seguenti, pubblicati dalla Commissione europea offrono una **panoramica complessiva** della revisione intermedia proposta.

Allegato 1 — Tabella riassuntiva

<i>Priorità politiche</i>	
Strumento per l'Ucraina (prestiti e sovvenzioni)	50,0
Prestiti	33,0
Sovvenzioni	17,0
Migrazione e sfide esterne	15,0
Migrazione	2,0
Rifugiati siriani (Siria, Giordania, Libano)	1,7
Rotta migratoria meridionale (linea del vicinato meridionale)	0,3
Riserva NDICI	3,0
Rifugiati siriani (Turchia)	3,5
Balceni occidentali	2,0
Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza	2,5
Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa	10,0
Fondo per l'innovazione	5,0
InvestEU	3,0
Consiglio europeo per l'innovazione nell'ambito di Orizzonte Europa (**)	0,5
Fondo europeo per la difesa (FED)	1,5
<i>Adeguamenti tecnici</i>	
Totale amministrazione	1,9
Strumento EURI	18,9 (***)
Strumento di flessibilità	3,0

(*) Inoltre 0,6 miliardi di EUR di riassegnazioni nell'ambito dell'NDICI per i paesi del vicinato orientale contribuiranno ad aumentare il sostegno alla Moldova e le dotazioni di AMF.

(**) Inoltre 2,1 miliardi di EUR di riassegnazioni aumenteranno il contributo nel quadro del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI): 0,8 miliardi di EUR dal trasferimento dal pilastro 2 al pilastro 3 del CEL, 1,2 miliardi di EUR dal riciclaggio e 0,1 miliardi di EUR dall'uso dei rientri.

(***) Importo indicativo basato sulle previsioni di mercato del 16 giugno 2023. Sulla base delle diverse ipotesi sull'evoluzione dei tassi di interesse utilizzate dai maggiori uffici europei di gestione del debito, tale importo potrebbe variare da 17 a 27 miliardi di EUR.

Lo stato dei negoziati

La Commissione europea sostiene l'**esigenza di raggiungere un accordo entro la fine dell'anno** per assicurare il finanziamento dell'assistenza all'Ucraina e altre priorità a partire dall'anno prossimo.

Il negoziato in corso si presenta tuttavia **particolarmente complesso**, tenuto conto della citata necessità dell'approvazione all'unanimità in seno al Consiglio. Ciò tanto più alla luce delle **divergenze** che si registrano su **alcuni elementi qualificanti** tra le **posizioni degli Stati membri** e delle **richieste di modifica** da parte del **Parlamento europeo**.

C'è una generale concordia sull'esigenza di **tenere separati i negoziati** sulla revisione intermedia del **QFP** da quelli sulle **nuove risorse proprie**, sia per avere un tempo adeguato da dedicare alle discussioni tecniche, sia per non mettere a repentaglio una rapida approvazione del QFP riveduto.

Nella sostanza, tuttavia, per le ragioni richiamate in premessa, la connessione tra i due pacchetti, anche in termini di impatto sul saldo netto dei vari Stati membri, è evidente.

Secondo gli ultimi [dati](#) della Commissione europea, nell'esercizio **2022** il **saldo netto** tra versamenti ed accrediti **dell'Italia**, senza gli importi di *Next Generation EU*, è stato **negativo per circa 2,4 miliardi di euro**. Comprensivo degli importi di *Next Generation EU*, è stato invece positivo per circa **20 miliardi di euro**.

In linea generale, il **Governo italiano** ritiene che le proposte di revisione del QFP costituiscano una buona base negoziale, andando per certi versi nella direzione di alcune esigenze che erano state evidenziate nel "non paper" trasmesso dal Ministro Fitto al Commissario Hahn prima della loro presentazione.

La discussione in Consiglio

In sede di Consiglio, in linea generale alcuni Paesi cd. "**frugali**" (tra cui Paesi Bassi Austria, Danimarca, Finlandia, Svezia) e la **Germania** sarebbero dell'avviso che **l'Ucraina** rappresenta **l'unica priorità**, mentre **tutto il resto** andrebbe in caso finanziato tramite **redistribuzioni** di fondi già stanziati nel QFP, anche alla luce degli sforzi di consolidamento dei bilanci nazionali richiesti dagli Stati membri dalla stessa Unione europea.

Un ulteriore **elemento di rigidità** è rappresentato dalla **posizione ungherese** che sembrerebbe subordinare l'approvazione della revisione intermedia alla condizione che tutti gli Stati membri possano accedere alle risorse del PNRR, in considerazione del fatto che queste ultime sono sospese nei confronti dell'Ungheria per ragioni di Stato di diritto.

Il **Governo italiano** ritiene necessario mantenere una “**logica di pacchetto**” nel senso che tutte le priorità hanno la propria rilevanza e si debba pertanto deve procedere in parallelo su tutti gli elementi. Ritiene cruciale, cioè, continuare a **sostenere finanziariamente l'Ucraina**, ma nel contempo anche, al fine di raggiungere un accordo entro l'anno, **incrementare i finanziamenti** del bilancio europeo per fare fronte alle **sfide migratorie** e per rafforzare la **competitività dell'UE nei settori strategici**.

In particolare, il Governo italiano considera **STEP un banco di prova per l'istituzione di un vero e proprio "nuovo" Fondo di Sovranità europeo** in materia, con risorse adeguate e capace di colmare il deficit di finanziamento degli investimenti strategici, anche infrastrutturali, mentre in tema di **migrazioni** chiede risorse adeguate per il finanziamento di partenariati strategici globali con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori nel Vicinato Sud e Africa.

Il Governo italiano ha inoltre espresso **preoccupazioni sui riferimenti generici a redistribuzioni** senza avere esatta contezza della loro provenienza e delle **conseguenze che avrebbero su altre politiche**, in particolare sui fondi della coesione e della politica agricola comune.

La **Presidenza spagnola** sta cercando di favorire un'intesa attraverso la presentazione di **proposte di compromesso** che prevedono, tra l'altro, una **riduzione dei rifinanziamenti** rispetto a quanto originariamente proposto dalla Commissione europea e un **mix tra risorse cd. “fresche” e redistribuzioni di fondi già in bilancio**.

In sintesi, rispetto alla proposta della Commissione, le ultime bozze di compromesso avanzate dalla Presidenza spagnola sembrerebbero prospettare in particolare di:

- mantenere **invariato l'importo del finanziamento dello Strumento per l'Ucraina** e la sua ripartizione tra prestiti e sovvenzioni e garanzie;

- ridurre i **finanziamenti** per le altre priorità e quindi per la **migrazione** e le sfide esterne (mantenendo tuttavia invariati i circa 0,3 miliardi per la rotta migratoria del Vicinato Sud proposti dalla Commissione), la **piattaforma STEP**, il **nuovo strumento “EURI”** e lo Strumento di flessibilità;

- non concedere risorse aggiuntive per l'amministrazione europea.

Inoltre, al fine di ridurre ulteriormente l'impatto sui bilanci nazionali, la revisione intermedia sarebbe **finanziata in parte attraverso nuove risorse e in parte attraverso redistribuzioni** da fondi già in bilancio; tuttavia, come avrebbe specificato la Presidenza spagnola, non sarebbe compromessa alcuna priorità politica all'interno dell'attuale QFP.

In tal modo, **agli Stati membri sarebbero richiesti stanziamenti aggiuntivi inferiori** rispetto ai 65,8 miliardi proposti dalla Commissione. Si ragionerebbe anche su una cifra intorno ai 34 miliardi di euro.

La posizione del Parlamento europeo

Il 3 ottobre 2023 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) recante la relazione interlocutoria contenente **raccomandazioni e modifiche** alla proposta di regolamento che modifica il QFP 2021- 2027.

La risoluzione accoglie anzitutto con favore le conclusioni della Commissione europea secondo le quali, da quando è stato approvato, il QFP è stato superato dagli eventi, la flessibilità di bilancio è stata esaurita da molteplici crisi e occorre prevederne un aumento per rispondere a circostanze impreviste, il QFP è viziato da problemi strutturali messi a nudo dagli sviluppi economici e sociali e che, di conseguenza, è essenziale una sua revisione urgente. Tuttavia, la risoluzione ritiene **necessario un livello di ambizione più elevato ma realistico** per garantire che il QFP possa affrontare meglio le sfide strutturali insite nel bilancio e adeguarsi maggiormente alle esigenze future. In particolare, la risoluzione è dell'opinione che **l'inflazione potrebbe ridurre il valore reale del QFP di 74 miliardi di euro** nel corso del periodo di programmazione e che, pertanto, la proposta della Commissione europea non è destinata a coprire interamente l'impatto dell'inflazione. Per quanto riguarda i pagamenti del rimborso del debito derivante dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Parlamento europeo chiede che questi siano previsti al di sopra dei massimali di bilancio dell'UE per garantire che i programmi UE a diretto beneficio dei cittadini non vengano compromessi, soprattutto in considerazione della potenziale volatilità di questi costi a seguito dell'aumento dei tassi di interesse. Chiede anche di sopprimere il massimale annuale degli stanziamenti di pagamento per il ricorso allo strumento unico di margine.

In sintesi, il Parlamento europeo propone un QFP riveduto con **10 miliardi di euro in più rispetto alla proposta della Commissione**, che sarebbero così ripartiti:

- **2 miliardi di euro in più per la migrazione e le sfide esterne;**
- **3 miliardi di euro in più per la piattaforma STEP;**
- **3 miliardi di euro in più per lo Strumento di flessibilità;**
- **2 miliardi di euro in più per la Riserva di solidarietà per gli aiuti di emergenza (SEAR).**

Il documento approvato dalla Commissioni riunite V Bilancio e XIV Politiche dell'UE della Camera dei deputati

Il **6 dicembre 2023** le **Commissioni riunite V** (Bilancio, tesoro e programmazione) e **XIV** (Politiche dell'Unione europea) della **Camera dei deputati** hanno approvato un **documento finale**, che verrà trasmesso alle Istituzioni europee nel contesto del dialogo politico, che impegna il Governo a perseguire, nel corso dei negoziati sulla revisione del QFP dell'UE 2021-2027, determinati obiettivi. In particolare il documento:

- ribadisce la necessità di seguire una **logica di pacchetto** che garantisca il raggiungimento di un'intesa parallela e complessiva sulle proposte presentate;
- chiede una **revisione sufficientemente ambiziosa**, in termini di **nuove risorse** da assegnare al bilancio europeo, e che sia **raggiunta entro la fine dell'anno corrente**, anche allo scopo di garantire la continuità dell'assistenza finanziaria all'Ucraina. Le **nuove risorse** da assegnare al bilancio dell'Unione europea devono essere tali - sostiene il documento - da consentire all'Unione di **perseguire effettivamente le priorità individuate, senza compromettere l'efficacia delle politiche tradizionali**. In questo senso, non ritiene in alcun modo accettabili eventuali proposte di redistribuzione finanziate in tutto o in parte mediante tagli ai fondi destinati alla politica di coesione e alla politica agricola comune;
- ritiene necessario **garantire appropriati margini di flessibilità** nel bilancio per utilizzare le risorse esistenti, assicurando in particolare la possibilità di adeguare l'allocazione dei finanziamenti in caso di *shock*

economici inaspettati o per reagire adeguatamente e tempestivamente a eventuali emergenze naturali e climatiche;

- chiede di assicurare in ogni caso che la revisione **non determini un peggioramento del saldo netto dell'Italia**;
- promuove l'individuazione di una **soluzione appropriata al problema dell'aumento dei tassi di interesse**, che rende più oneroso il rimborso del debito; in questo contesto ritiene si debba considerare che il costo degli interessi non costituisce una spesa discrezionale e non può, pertanto, essere soggetto a un tetto di spesa nell'ambito di un massimale del QFP senza determinare un rischio diretto per i programmi di investimento e i loro beneficiari e per la capacità del bilancio di rispondere alle esigenze emergenti;
- con riferimento specificamente all'**Ucraina**, ritiene necessario adoperarsi per l'istituzione - **in tempo utile** affinché sia operativo fin dall'inizio del 2024 - del nuovo strumento per il sostegno finanziario a un Paese in guerra, capace di adattarsi all'evolversi della situazione, e chiede di assicurare che la **BEI svolga un ruolo centrale nella ricostruzione** con risorse adeguate. Richiede in ogni caso di **garantire un *level playing field* per le aziende**, soprattutto le piccole e medie imprese, nell'ambito delle misure secondo Pilastro del nuovo strumento per l'Ucraina, volte ad attrarre e mobilitare investimenti pubblici e privati per la ripresa e la ricostruzione del Paese;
- con riguardo alle politiche in materia di **immigrazione**, ritiene necessario assicurare **risorse adeguate** per finanziare le politiche di contrasto ai flussi irregolari e i **partenariati strategici con i Paesi del Vicinato Sud e dell'Africa**, in particolare con quelli di origine e transito, nonché per sostenere l'attuazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo;
- sostiene sia necessario **mantenere alta l'ambizione**, anche in termini di **risorse**, della nuova **piattaforma STEP**, che permetterà di investire sulle tecnologie più avanzate; a questo scopo, chiede di garantire stanziamenti aggiuntivi per specifici programmi dell'Unione europea, anche in combinazione con una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi europei, con particolare riguardo a quelli relativi ai Piani nazionali di ripresa e resilienza e alle politiche di coesione; anche grazie a tali misure, chiede di garantire un **maggiore parità di condizioni nel mercato unico** tra Paesi che hanno diversi spazi di bilancio, tenuto

conto che la decisione di allentare le norme sugli aiuti di Stato ha avvantaggiato gli Stati membri che dispongono di maggiori capacità fiscali per sostenere i propri settori produttivi;

- allo stesso tempo, nell'ottica di promuovere l'autonomia strategica aperta e la competitività a lungo termine dell'Unione europea, assicurando nel contempo parità di condizioni, ribadisce la richiesta di **creare rapidamente un vero e proprio Fondo di sovranità europeo**, con risorse comuni adeguate, di cui la piattaforma "STEP" costituirebbe un primo sviluppo, che possa colmare il *deficit* di finanziamento degli investimenti strategici, anche infrastrutturali, ed evitare nel contempo la frammentazione del mercato unico;
- nella prospettiva della richiamata autonomia strategica aperta, sottolinea la necessità che l'Unione europea abbia a disposizione **nuovi finanziamenti per sostenere gli investimenti strategici**, come quelli per le transizioni verde e digitale, per sostenere la filiera dei semiconduttori e delle materie prime critiche e l'aumento delle capacità di difesa dell'Unione, nonché per diminuire la dipendenza dai Paesi terzi, in particolar modo dalla Cina e dai Paesi asiatici.

V. SICUREZZA E DIFESA

In materia di sicurezza e difesa, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *sottolineare l'importanza di rafforzare la sicurezza e la difesa europee per **realizzare un'Unione geopolitica ambiziosa**, assumere maggiori responsabilità per la propria sicurezza e rafforzare la propria capacità di **agire in modo autonomo**;*
- *sottolineare che occorre fare di più per conseguire gli obiettivi di **aumentare la prontezza alla difesa**, rafforzare gli investimenti nel settore della difesa e lo sviluppo di capacità, nonché **realizzare un mercato unico efficace per la difesa**;*
- *sollecitare norme per facilitare e coordinare le **acquisizioni congiunte** e **aumentare la capacità produttiva dell'industria europea al fine di ricostituire le scorte degli Stati membri**, segnatamente alla luce del sostegno da fornire all'Ucraina;*
- *invitare l'alto rappresentante e la Commissione, in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa, a presentare rapidamente una **strategia industriale europea della difesa (EDIS)**, compresa una proposta di **programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP)**, per rafforzare la base industriale e tecnologica, comprese le PMI;*
- *sottolineare l'importanza di **rafforzare le catene di approvvigionamento**, garantire le **tecnologie critiche** e migliorare la competitività dell'industria europea della difesa (anche armonizzando le certificazioni dei prodotti e snellendo le procedure sugli appalti pubblici);*
- *in attuazione della **Bussola strategica** e in linea con gli impegni assunti dagli Stati nel quadro della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)**, chiedere di intensificare la resilienza e la sicurezza dell'Unione, anche attraverso **investimenti nel settore della difesa**, sviluppo della **mobilità militare**, esercitazioni reali periodiche, potenziamento della sicurezza spaziale, lotta contro le **minacce informatiche e ibride**, contrasto alla **manipolazione delle informazioni e alle ingerenze straniere**, nonché l'attuazione della **capacità di dispiegamento rapido dell'UE**;*
- *chiedere un ruolo rafforzato della **Banca europea per gli investimenti (BEI)** a sostegno dell'industria della difesa europea.*

La Bussola Strategica

La [Bussola Strategica](#) (adottata nel marzo 2022), ha lo scopo di promuovere una “**cultura strategica condivisa**”, definendo **obiettivi** in grado di **rafforzare la politica di sicurezza e difesa dell’Ue per i prossimi 5-10 anni**. Si articola in una **parte introduttiva** (che delinea il quadro geopolitico attuale) e **in quattro capitoli**.

Azione

Tra gli obiettivi principali di questo capitolo c’è quello di disporre, entro il 2025, di una **Capacità di intervento rapido, fino a 5000 unità**, da utilizzare per la gestione delle crisi esterne. La base di partenza saranno gli esistenti (ma inutilizzati) *Battle Groups*, cui si aggiungeranno anche capacità nazionali predefinite. La forza di intervento sarà articolata in **moduli flessibili e interoperabili**, per adattare il suo impiego alle diverse esigenze operative. Il comando sarà in una prima fase esercitato attraverso un quartier generale nazionale ma, in prospettiva, potrà passare a Bruxelles. Il comando dovrebbe essere esercitato dalla Capacità militare di pianificazione e condotta (**MPCC**, cioè l’embrione del “quartier generale” dell’Ue, che però ha capacità ancora ridotte sia in termini di staff che di logistica che di sistemi informativi e di comunicazione), con la possibilità di utilizzare i comandi operativi nazionali già disponibili. Il focus, almeno all’inizio, sarebbe **l’avvio delle missioni di *peace keeping***, oltre che le operazioni di salvataggio e evacuazione. Le truppe potrebbero utilizzare alcuni progetti di cooperazione militare già attivi o già finanziati con fondi europei.

Tra le altre azioni indicate nel capitolo:

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC**, prevedendo mandati più solidi e promuovendo un processo decisionale più rapido e flessibile (ad esempio con l’astensione costruttiva o con “coalizioni di volenterosi”);
- **irrobustire le strutture di comando e controllo comuni**, in particolare la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta, affidandole il compito di condurre anche operazioni esecutive entro il 2025;
- aumentare le **esercitazioni comuni**, comprese quelle in mare e nel dominio cyber, anche per dare corpo alla **clausola di assistenza reciproca** tra gli Stati membri, prevista nei Trattati in caso di aggressione armata;
- accelerare il progetto della **mobilità militare**, condiviso in sede Nato, attraverso risorse aggiuntive, nuove infrastrutture *dual-use* e l’armonizzazione delle procedure transfrontaliere.

Sicurezza

Il capitolo riguarda sia la sicurezza "interna", che la difesa vera e propria. Un'attenzione particolare è rivolta ai **domini cibernetico e dello spazio** (quest'ultimo finora trattato solo per gli aspetti civili e commerciali).

Tra gli obiettivi della Bussola:

- rafforzare le **capacità comuni di intelligence** (anche attraverso il Centro satellitare UE);
- rafforzare le politiche UE in materia di **ciberdifesa**, rendendo pienamente operativa l'Unità congiunta per il cyberspazio;
- una **Strategia spaziale** Ue per sicurezza e difesa, a partire dal meccanismo di risposta alle minacce previsto nel quadro di Galileo;
- migliorare le capacità delle forze armate di supporto alle autorità civili nelle **emergenze e nelle calamità**, anche con esercitazioni congiunte;
- rafforzare (entro il 2025), i meccanismi della **sicurezza marittima**, anche in regioni lontane come l'Indo-pacifico;
- implementare le strategie per contrastare le minacce alla sicurezza dovute ai **cambiamenti climatici**.

Investimenti

Il documento contiene in primo luogo l'impegno degli Stati a **incrementare in modo sostanziale le spese per la difesa**, per **colmare le lacune strategiche** degli strumenti nazionali e ridurre le **dipendenze tecnologiche e industriali** dall'esterno.

Per raggiungere gli obiettivi previsti, sono proposte una serie di azioni, tra cui:

- rivedere i processi di **sviluppo e pianificazione delle capacità**, intensificando la collaborazione tra le difese nazionali e tenendo conto delle esigenze operative delle missioni PSDC;
- colmare (entro il 2025), le **carenze critiche della capacità Ue di dispiegamento rapido** (in particolare trasporto aereo, comunicazione satellitare, mezzi anfibi, materiale medico, ciberdifesa e capacità di intelligence e sorveglianza);
- sviluppare strumenti aggiuntivi di **incentivo per gli investimenti collaborativi tra Paesi**, segnalando i possibili ostacoli nel Rapporto annuale sul mercato unico;
- rafforzare la cooperazione **nei settori già concordati come prioritari** (tra cui il "sistema soldato", i carri da battaglia, le piattaforme navali non presidiate, gli aerei da combattimento di prossima generazione, le corvette da pattugliamento e i sensori per l'osservazione spaziale della Terra);

- sfruttare appieno la **cooperazione strutturata permanente** e il **Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia, creando anche un nuovo Polo dell'innovazione in seno all'**Agenzia europea per la difesa**.

Partner

Nel capitolo finale, la Bussola sottolinea l'impegno ad approfondire il dialogo politico su sicurezza e difesa, a livello sia multilaterale, che regionale che bilaterale. La guerra in Ucraina ha accentuato i riferimenti alla **Nato**, al **rapporto con gli Stati Uniti** e anche al rafforzamento della **cooperazione nel settore difesa e sicurezza con i partner del vicinato orientale**. Viene anche rimarcata l'importanza dello **Strumento europeo per la Pace** e l'attenzione alla regione indo-pacifica.

Le azioni proposte sono, tra l'altro:

- a livello multilaterale, approfondire il dialogo politico e la cooperazione con la **Nato** (in particolare per tecnologie emergenti, clima, minacce ibride, spazio e sicurezza marittima), approfondire le relazioni con **Unione africana, Osce e Asean**;

- a livello bilaterale, rafforzare il dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa con gli **Stati Uniti**; approfondire la cooperazione con **Canada e Norvegia** e associare maggiormente i partner africani;

- rafforzare la cooperazione su sicurezza e difesa con i **partner del vicinato orientale**, per rafforzare la loro resilienza anche contro gli attacchi cyber e ibridi.

Lo Strumento europeo per la pace

Il più volte richiamato Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility, EPF*), è un fondo fuori bilancio (finanziato dagli Stati membri in relazione al rispettivo PIL) **istituito nel marzo del 2021** con un **duplice scopo**: rafforzare le missioni PSDC e sostenere una serie di misure di assistenza nel settore della difesa (in particolare le missioni di pace dell'Unione africana e i programmi bilaterali con i Paesi partner).

È stato finora lo **strumento principale per il sostegno militare dell'Unione a Kyiv** (cfr. il capitolo apposito del presente dossier).

Anche se le necessità del sostegno all'Ucraina hanno drenato la maggior parte dei fondi EPF, il Consiglio ha cercato di mantenere l'attenzione anche alle **altre priorità dell'azione esterna dell'Unione**. Ad aprile 2022 il Consiglio ha approvato il piano di **sostegno alle operazioni di mantenimento della pace condotte**

dall'Unione africana, che prevede complessivi 600 milioni, nel triennio fino al 2024. Altre risorse sono state stanziare a favore di Paesi dove operano missioni UE di partenariato militare o di addestramento, talvolta in aggiunta al sostegno di iniziative di altre organizzazioni, in particolare **Somalia, Mozambico** e Niger (programma attualmente sospeso dopo il recente colpo di Stato militare). Nei Paesi del Partenariato orientale, il Consiglio ha utilizzato fondi EPF a favore della **Georgia**, per la sanità militare, logistica, genio militare e ciberdifesa e della **Moldova**, per logistica, comando e controllo, ciberdifesa, ricognizione aerea e unità di comunicazione tattica.

Altre misure di assistenza militare sono state deliberate, in virtù di accordi bilaterali, a favore, tra gli altri, di **Macedonia del Nord; Giordania; Bosnia-Erzegovina; Libano; Mauritania, Repubblica democratica del Congo, Benin** e, da ultimo a **Ghana e Camerun**.

La cooperazione strutturata permanente (PESCO)

La PESCO è stata istituita dal Consiglio UE nel dicembre del 2017 (ai sensi dell'art. 42.6 del Trattato sull'Unione e dell'apposito Protocollo), con una decisione che ha fissato i **venti "impegni più vincolanti"** che gli Stati intenzionati a parteciparvi sono tenuti a sottoscrivere, in materia di: spesa per la difesa; avvicinamento degli strumenti nazionali; rafforzamento della disponibilità; interoperabilità e schierabilità delle forze; cooperazione per colmare le lacune nello sviluppo delle capacità; programmi comuni di equipaggiamento.

Per quanto riguarda la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa, gli sviluppi più significativi (maggio 2023) riguardano da un lato l'ingresso della **Danimarca** e dall'altro l'**approvazione di 11 nuovi progetti**.

Con la partecipazione alla PESCO, si conclude il processo della piena integrazione della Danimarca nella Politica di sicurezza e difesa comune, decisa - dopo 30 anni di auto-esclusione - in seguito al referendum tenutosi il 1° giugno del 2022. Con l'ingresso della Danimarca, alla PESCO partecipano ora tutti gli Stati membri, con la sola eccezione di Malta. La Danimarca ha iniziato a contribuire alle missioni e operazioni militari PSDC già dal 1° luglio 2022 e nel marzo del 2023 ha aderito all'Agenzia europea per la difesa (EDA).

Dei nuovi 11 progetti, due sono coordinati dall'Italia:

- **protezione delle infrastrutture critiche sui fondali marini;**
- **sistema di difesa aerea e missilistica multistrato integrata.**

Il numero dei progetti complessivi approvati dall'avvio della PESCO sale dunque complessivamente a **sessantotto, in sette diversi settori:**

- formazione e logistica;
- settore terrestre;
- settore marittimo;
- sistemi aerei;
- ciberdifesa, comando controllo e comunicazione;
- sistemi abilitanti e interforze;
- spazio.

L'Italia coordina complessivamente 13 progetti e partecipa ad altri 22 (complessivamente, dunque, è presente in trentacinque progetti, oltre il 50% del totale).

Il carattere strategico di questi progetti e il loro stato di avanzamento sono **molto diversificati**. Alcuni, tra quelli di maggior rilievo, procedono secondo i programmi, e aspirano o hanno già ottenuto finanziamenti supplementari rispetto alle risorse nazionali (grazie ai bandi EDIDP o EDF). Quelli finalizzati a rafforzare le **capacità di gestione delle emergenze sanitarie** hanno acquisito una nuova urgenza a causa dell'emergenza Covid-19. Altri progetti, invece, secondo molti osservatori, non sembrano ancora in grado di fornire un contributo significativo a colmare le lacune capacitive UE, sono rimasti ancora poco più che sulla carta o hanno già accumulato **pesanti ritardi** rispetto ai programmi iniziali. Lo scorso anno il Consiglio ha definito, tra quelli approvati fino ad allora, **una lista di 26 progetti che sono considerati suscettibili di produrre risultati concreti entro il 2025** (tra cui anche uno a guida italiana sulla **Sorveglianza e protezione marittima dei porti**).

Lo scorso **14 novembre** il Consiglio ha adottato una **[raccomandazione](#)** che valuta i **progressi compiuti dai 26 Stati membri** nella cooperazione strutturata. Il documento rileva che la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina ha modificato le politiche di difesa degli Stati membri, come si evince dalle modifiche dei piani nazionali al fine di assicurare le capacità necessarie per una guerra ad alta intensità, compresi gli abilitanti strategici. Gli Stati partecipanti hanno continuato a compiere progressi nell'**aumento delle loro spese** per la difesa, con una crescita del 12 % nel 2023 e ulteriori aumenti previsti per gli anni 2024-2025. Ridotta invece, in percentuale, la spesa per **ricerca e tecnologia** (passata dall'1.7% all'1.1). Il Consiglio chiede di invertire questa tendenza, e un approccio più collaborativo nel colmare le carenze capacitive e nella fase del *procurement*. Il 25 % della spesa totale per investimenti è stato utilizzato per accelerare l'acquisizione delle capacità necessarie e la ricostituzione delle scorte, per lo più mediante l'approvvigionamento di materiale disponibile sul mercato per disporre di soluzioni immediate. Per quanto riguarda i 68 progetti in corso, il Consiglio si compiace del fatto che **alcuni progetti PESCO stiano già producendo risultati concreti** in settori quali, tra gli altri, i

sistemi informatici, i sistemi senza equipaggio, la mobilità militare, la sorveglianza chimica, biologica, radiologica e nucleare e i servizi medici. In vari progetti PESCO sono state prese misure per aumentare rapidamente la disponibilità e l'efficacia delle loro capacità di fronte alle sfide poste dalla guerra di aggressione russa, come nei settori del contrasto ai droni, del supporto medico e della protezione delle infrastrutture marittime critiche. Il Consiglio ha deciso di avviare la **revisione strategica della PESCO**, che si concluderà al più tardi entro la fine del 2025, per adattare la cooperazione al contesto geopolitico.

L'iniziativa più significativa resta il progetto sulla **mobilità militare**, coordinato dai Paesi Bassi, cui partecipano tutti gli Stati membri (ad eccezione dell'Irlanda) e che vanta una linea di finanziamento autonoma (per 1.5 miliardi) nel bilancio UE 2021-2027. Il progetto intende agire su due ambiti principali: il **rafforzamento della rete infrastrutturale** e l'accelerazione delle procedure per l'**attraversamento delle frontiere** nazionali. A sostegno del progetto ci sono anche due programmi dell'Agenzia europea della difesa (su dogane e digitalizzazione delle autorizzazioni ai movimenti transfrontalieri). Si tratta anche di un progetto che si muove in stretta sintonia con la **Nato** e che, anche per questo, è il primo (ma non più unico) progetto PESCO che vede la **partecipazione di Paesi terzi** (Stati Uniti, Canada e Norvegia). L'ingresso del Regno Unito è dato per imminente, mentre la richiesta di partecipazione della Turchia appare difficile sarà accolta, almeno nel futuro immediato. Lo scorso **13 novembre** Commissione e Alto Rappresentante hanno adottato la **prima relazione annuale sull'attuazione del Piano d'azione sulla mobilità militare 2.0**. Il rapporto sottolinea l'avvio di diverse azioni nelle quattro principali aree prioritarie: corridoi multimodali e piattaforme logistiche, misure di sostegno normativo, resilienza e preparazione e partenariati, in particolare con la NATO. Il documento relaziona anche del finanziamento delle infrastrutture di trasporto a duplice uso, della revisione delle reti transeuropee dei trasporti, della pianificazione infrastrutturale a lungo termine per i movimenti a breve e su larga scala delle forze militari, dell'accesso allo spazio aereo e ai servizi di navigazione aerea, autorizzazioni per movimenti e dogane transfrontaliere.

Le iniziative a sostegno dell'industria europea della difesa

L'Iniziativa più recente, avviata dalla Commissione lo scorso **27 ottobre**, in stretta cooperazione con l'Alto rappresentante, riguarda al definizione di una nuova **[Strategia industriale per la difesa europea \(EDIS\)](#)**, che ha l'ambizione di segnare il passaggio da una risposta di carattere emergenziale (derivante dalla crisi ucraina) allo sviluppo di una capacità a lungo termine di migliorare le proprie capacità di difesa. Stando alla bozza di conclusioni –

riportate prima - l'iniziativa riceverà un forte sostegno da parte del Consiglio europeo.

La strategia si baserà sull'analisi delle **carenze di investimenti** nel settore della difesa, sull'esperienza del **Fondo europeo per la difesa** e di altri strumenti di difesa dell'UE, nonché sulle recenti iniziative volte a rafforzare gli **appalti congiunti** tra gli Stati membri e ad aumentare la capacità industriale per sostenere l'Ucraina (*su cui vedi più avanti*). L'EDIS darà ulteriore impulso allo sviluppo delle capacità di difesa degli Stati membri, sostenute da una base industriale e tecnologica di difesa europea moderna e resiliente, istituendo un **quadro strategico per i prossimi anni**. Questo consentirà agli Stati membri di rifornirsi e di acquistare nuovi materiali di difesa, rafforzando nel contempo l'Unione europea quale attore nel settore della sicurezza e della difesa a lungo termine, in linea con gli ambiziosi obiettivi stabiliti nella bussola strategica.

Durante i prossimi tre mesi Commissione e Alto Rappresentante (con la collaborazione dell'Agenzia europea della difesa) intendono svolgere un **processo di consultazione** con gli Stati membri, il Parlamento europeo, l'industria della difesa, gli attori finanziari e tutti gli altri portatori di interessi pertinenti. Tra le questioni da affrontare ci sono le modalità di con cui coordinare la domanda, rafforzare le catene di approvvigionamento, stimolare l'innovazione, sostenere la competitività del settore e tenere maggiormente conto degli obiettivi di difesa nelle politiche dell'UE.

Al termine di questa ampia consultazione, si prevede la presentazione di EDIS all'inizio del 2024. Questo momento fornirà anche l'opportunità di **fare il punto** sui primi risultati conseguiti attraverso la legge a sostegno della produzione di munizioni (ASAP) e la legge sullo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), che si applicano fino alla metà del 2025, e valutare come proseguire nella strada, ormai segnata, del **rafforzamento della base industriale di difesa europea**.

Nel frattempo lo scorso 14 novembre, durante una riunione del comitato direttivo dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), a margine del Consiglio UE, i ministri della difesa dell'UE hanno approvato il **Piano di sviluppo delle capacità** (CDP) dell'UE per il 2023. Il piano, che riflette gli insegnamenti tratti dalla crisi ucraine e sostiene gli obiettivi di difesa dell'UE, comprende **22 priorità**, di cui 14 relative ai cinque domini (terra, aria, mare, spazio e cyber) e 8 legate a "facilitatori strategici e moltiplicatori

di forza”. Tra le priorità individuata ci sono la difesa aerea e missilistica integrata, la formazione militare professionale, l’addestramento e la capacità di adattarsi a un ambiente in continua evoluzione, le operazioni di difesa informatica a spettro completo, la guerra sottomarina e la protezione delle infrastrutture critiche.

Nella stessa occasione, i ministri della Difesa europei hanno sottoscritto una dichiarazione per invocare un **maggiore e più agevole accesso ai finanziamenti** da parte delle industrie della difesa. L’industria europea – si legge nel documento - “ha bisogno di un accesso affidabile e prevedibile ai finanziamenti sia pubblici che privati, per garantire le sue operazioni industriali, promuovere l’innovazione nel settore della difesa (facendo pieno uso delle tecnologie verdi), mantenere la sua competitività a lungo termine, migliorare la sicurezza dell’approvvigionamento e la resilienza, e garantire la sua capacità di fornire alle forze armate degli Stati membri tecnologie e sistemi all'avanguardia”. Ricordando che la **Banca europea per gli investimenti** esclude dalle sue attività gli investimenti legati al settore militare che vanno oltre i beni a duplice uso, i ministri le chiedono di rafforzare il suo sostegno agli obiettivi generali di difesa e sicurezza dell’UE. La stessa sollecitazione – come visto – è presente nella bozza di conclusioni del Consiglio europeo.

Lo scorso **30 novembre** l’Agenzia europea per la difesa (EDA) ha pubblicato il suo rapporto annuale sui dati sulla difesa (riferiti all’anno 2022), che per la prima volta dettaglia la spesa per la difesa di tutti gli Stati membri dell’UE.

La spesa europea complessiva nel 2022 ha raggiunto la cifra di **240 miliardi di euro**, con un **aumento del 6%** rispetto all’anno precedente, segnando **l’ottavo anno di crescita consecutiva**. 20 dei 27 Stati membri dell'UE hanno aumentato la spesa per la difesa, sei dei quali di oltre il 10%: Svezia (+30,1%), Lussemburgo (+27,9%), Lituania (27,6%), Spagna (19,3%), Belgio (14,8%) e Grecia (13,3%). **L’Italia** ha aumentato la sua spesa del 2%. La media del rapporto tra spesa per la difesa e Pil è all’1.5%

La **spesa per investimenti** ha raggiunto la cifra di 58 miliardi nella (5.9 % in più dell’anno precedente, in gran parte per l’acquisto di materiali), anche se in termini percentuali la quota è in lieve calo (-0.2%). Il parametro concordato del 20% rispetto alla spesa totale è comunque superato, con un totale del 24,2% in tutta l’UE. La più alta allocazione della spesa complessiva per investimenti è di Lussemburgo (53,5%), Ungheria (48,1%), Grecia (42,6%), Finlandia (37,4%) e Lituania (34,8%). **L’Italia** è al 20.8%

Nonostante l'aumento della spesa complessiva, la quota dedicata alla ricerca e tecnologia è in calo, di 200 milioni di euro rispetto all'anno precedente. Anche includendo i finanziamenti del Fondo europeo per la difesa (*su cui si veda più avanti il paragrafo dedicato*), la **quota di spesa complessiva per ricerca e tecnologia** (che è di 3.5 miliardi) raggiunge appena l'1.6 % del totale, lontano dal parametro concordato del 2%. Solo due Stati membri (che nel rapporto non vengono indicati) soddisfano il parametro concordato, rappresentando insieme oltre l'80% di tutta la spesa del settore. Non vi sono dati sui singoli Paesi. Anche le spese di collaborazioni tra Stati nella ricerca e tecnologia (che pure sono incompleti) segnano un calo in termini assoluti rispetto al 2021 (237 milioni contro 261).

Il rapporto segnala un incremento del valore dei **progetti gestiti dall'EDA**: nel 2022 sono stati avviati 18 nuovi progetti (per un valore di oltre 76 milioni di euro), facendo crescere il numero complessivo a 46 (per un valore complessivo di 250 milioni).

In occasione della presentazione del rapporto, la Presidente Von der Leyen ha affermato che la **Commissione sta lavorando a una proposta per l'esenzione dell'IVA** per sostenere gli appalti congiunti, nonché la proprietà congiunta delle capacità di difesa. von der Leyen ha anche mostrato ampia disponibilità sulla **possibilità che gli investimenti nella difesa possano essere presi in considerazione nell'ambito delle norme della governance fiscale UE**, affermando che “potrebbe essere un fattore rilevante quando valutiamo se gli Stati membri hanno un deficit eccessivo”. L'ipotesi di scomputare le spese per la difesa dal calcolo del deficit è – come noto – una proposta fortemente sostenuta, tra gli altri, anche dal governo italiano.

Il regolamento a sostegno della produzione di munizioni (ASAP)

Accanto a misure per favorire il trasferimento a Kyiv di munizioni già nella disponibilità dei Paesi UE o comunque reperibili sul mercato, attraverso lo Strumento europeo per la pace (*vedi sopra*), lo scorso marzo il Consiglio UE aveva stabilito di agire anche su fronte dell'offerta, aumentando la capacità europea di produzione in questo specifico settore.

Il [regolamento](#) ASAP approvato lo scorso 20 luglio, dopo un iter molto rapido, ha un orizzonte temporale di circa due anni (fino il 30 giugno 2025) e un budget di **500 milioni di euro**. Lo scopo è finanziare progetti per:

- a) **incrementare le capacità di produzione** (per i prodotti finali, le materie prime o le loro componenti), attraverso l'ottimizzazione delle

catene produttive esistenti, la messa in attività di nuove, l'acquisto di macchinari ecc.;

b) istituire **partenariati industriali transfrontalieri** per mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento di materie prime e componenti;

c) **ricondizionare prodotti obsoleti** per adattarli alle esigenze attuali;

d) **formare e riqualificare il personale.**

La **quota di finanziamento UE** è fissata al 35% per i prodotti finali (missili e munizioni) e al 40% per le componenti e le materie prime. La quota può aumentare di un altro 10% (arrivando quindi al 50%), se il progetto soddisfa una di queste condizioni: a) avvia una nuova cooperazione transfrontaliera; b) i partecipanti si impegnano a dare priorità agli ordini derivanti da appalti comuni o destinati all'**Ucraina**; c) i partecipanti sono in maggioranza **piccole e medie imprese**.

Il provvedimento consente una **deroga alle norme vigenti sugli appalti**, consentendo a uno Stato di partecipare a contratti quadro già avviati da almeno altri due Stati, senza dover bandire una nuova gara d'appalto.

Il regolamento prevede la possibilità di istituire un apposito **fondo di potenziamento**, per superare le difficoltà di finanziamento dell'industria della difesa e "auspica" un ruolo più attivo nel settore della difesa della Banca europea per gli investimenti (che ora può finanziare solo produzioni "dual-use").

Anche se ovviamente ricolta in via prioritaria alle aziende di proprietà UE, ai bandi possono partecipare anche realtà industriali con sede in uno Stato membro ma controllate da entità extra-UE, se lo Stato di stabilimento forniscono adeguate "**garanzie**" che la proprietà non contrasti con gli interessi di difesa e sicurezza dell'UE e con gli obiettivi del regolamento.

Lo scorso **18 ottobre** la Commissione ha pubblicato il **bando** (con scadenza 13 dicembre) per i progetti da finanziare con il budget del regolamento. Secondo quanto dichiarato dal commissario Breton in un *question time* al Parlamento europeo, dei 70 progetti già individuati nella fase preliminare, la Commissione conta di sceglierne "tra i 20 e i 25". Saranno favorite le aziende che ridefiniranno le priorità della loro produzione, compresa la produzione attuale, a favore dell'Ucraina. Il **programma di lavoro** è strutturato attorno a cinque inviti a presentare proposte con bilanci indicativi di 190 milioni di euro per gli esplosivi, 144 milioni di euro per la polvere da sparo, 90 milioni di euro per i proiettili, 40 milioni di euro per i missili e 4,35 milioni di euro per la certificazione di test e ricondizionamento.

Il commissario europeo si è detto fiducioso che l'UE sarà in grado di produrre "da 1,3 a 1,4 milioni" di munizioni all'anno a partire dalla fine del 2024.

Lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)

Un ulteriore strumento di sostegno all'industria della difesa, riferito alla sola fase del *procurement*, ma utilizzabile per **qualsiasi materiale d'armamento**, è il regolamento EDIRPA, approvato in via definitiva lo scorso 9 ottobre. Il punto di partenza è che la scarsità di prodotti per la difesa, rispetto a una domanda sempre crescente, provoca inevitabilmente un aumento dei costi, innescando una competizione tra i Paesi UE, destinata a sfavorire quelli dotati di minori risorse. EDIRPA intende quindi rispondere ad una situazione di emergenza, incoraggiando meccanismi di collaborazione tra gli Stati che si auspica rimangano attivi e siano incrementati in futuro. Acquistare in comune ha ovviamente l'effetto di favorire la **standardizzazione dei prodotti** (con conseguente riduzione dei costi) e quindi la **maggiore interoperabilità degli strumenti militari nazionali**. Come evidenziato dall'ultimo rapporto CARD (Revisione annuale coordinata della difesa), pubblicato nel novembre del 2022, i programmi di acquisti in comune tra diversi partner UE rappresentavano (nel 2021) **solo il 18% degli acquisti totali**, in lieve risalita rispetto ai tre anni precedenti, ma lontani dai risultati raggiunti in passato e, soprattutto, poco più della metà della soglia del 35% concordato tra gli Stati in sede PESCO. Alla povertà di questi risultati contribuiscono ovviamente fattori di diversa natura, che vanno dalle differenze delle legislazioni nazionali (che in questo settore possono derogare, in base a una specifica previsione dei Trattati, alle regole del mercato unico), agli interessi delle aziende del settore alle scelte dei governi di acquistare da Paesi terzi (ad esempio dagli Usa) per ragioni di politica estera. C'è da dire che il nuovo contesto provocato dall'aggressione russa all'Ucraina presenta, da questo punto di vista, **sia opportunità che rischi**. Da un lato, infatti, le crescenti tensioni geopolitiche hanno provocato in tutti i Paesi, seppure in maniera diseguale, un generale **incremento dei fondi destinati alla difesa** (e un'accresciuta sensibilità da parte delle opinioni pubbliche). Dall'altro, però, l'urgenza di colmare le lacune più critiche (sia nei propri arsenali che nei materiali da trasferire a Kyiv) rischia di spingere gli Stati membri (soprattutto quelli più vicini al fronte di guerra) a preferire **l'acquisto di prodotti già disponibili da parte dei Paesi terzi** (Stati Uniti in testa), rispetto allo sviluppo di collaborazioni industriali infra-UE, che necessariamente richiedono tempi più lunghi.

Il regolamento EDIRPA, che ha un budget di **300 milioni di euro**, da impiegare **entro il 31 dicembre 2025**, intende sostenere consorzi composti

da almeno tre Stati membri (o associati, cioè Norvegia, Islanda e Liechtenstein) che presentino nuovi progetti di appalti comuni o l'ampliamento di progetti già avviati. Il fondamento giuridico è l'**art. 173** del Trattato sul funzionamento dell'UE, che regola gli interventi per sostenere la competitività dell'industria europea. Si tratta della prima norma che prevede l'utilizzo di fondi del bilancio UE per sostenere iniziative di questo genere.

La questione se ammettere o meno ai finanziamenti le **aziende situate nel territorio UE (o dei Paesi associati) ma controllate da società extra-UE o da Stati terzi** è stata decisa in maniera analoga a quanto già visto per il regolamento ASAP. Queste realtà industriali possono partecipare agli appalti sostenuti da EDIRPA, se forniscono **“garanzie”, “verificate” dallo Stato di stabilimento** (anche con strumenti come il **“golden power”**) che la loro presenza non contrasti con gli interessi di difesa e sicurezza dell'UE e con gli obiettivi di EDIRPA. Il controllo extra-UE, tra l'altro, non deve comportare ostacoli al raggiungimento dei risultati previsti e deve escludere l'accesso alle informazioni sensibili relative all'appalto comune. Nell'appalto possono essere coinvolte anche infrastrutture e risorse situate al di fuori del territorio UE (o dei Paesi associati), ma solo se i partecipanti non hanno **“alternative disponibili”** (e sempre con la garanzia dello Stato di stabilimento).

I contratti di appalto devono anche garantire che i prodotti coinvolti non sono soggetti a nessuna restrizione, diretta o indiretta, per l'uso da parte dei Paesi UE cui sono destinati. A questa previsione si può derogare, **nei casi in cui l'industria europea non sia in grado, “in tempi adeguati”, di colmare “carenze urgenti e critiche”** nelle riserve nazionali. La deroga si applica però solo ai prodotti che erano già in uso, prima dello scoppio della guerra, nella maggioranza degli Stati partecipanti all'appalto comune. Gli Stati devono comunque impegnarsi a svolgere uno studio di fattibilità per la sostituzione di tali prodotti con prodotti **“made in EU”**. Il costo delle componenti **“originate”** nell'UE (o nei Paesi associati) non può comunque essere inferiore al 65% del valore stimato del prodotto finale.

Il finanziamento UE non può eccedere il **15% del valore complessivo** dell'appalto e ogni singolo appalto non può ricevere più del **15% del budget complessivo** di EDIRPA. Questo secondo tetto serve ad evitare che i fondi si concentrino troppo negli appalti più corposi, anche se, secondo i critici, rischia di disperdere le risorse e mettere a rischio gli obiettivi dello strumento. Entrambe le soglie salgono al 20% in presenza di una di queste condizioni:
a) gli appalti servono ad acquisire materiali destinati anche solo in parte a

Ucraina o Moldova, b) almeno il 15% del valore stimato dell'appalto è destinato a piccole e medie imprese, anche come sub-fornitori.

Il Fondo europeo per la difesa

L'obiettivo generale del fondo, che rientra nel bilancio pluriennale UE 2021-2027, è promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea, contribuendo - si legge nel regolamento istitutivo - "all'autonomia strategica dell'Unione e alla sua libertà di azione". Il budget complessivo del fondo, per il periodo fino al 2027 è **7.9 miliardi** di euro. Per rendere più efficiente la spesa, il fondo intende **sostenere prodotti e tecnologie europei**, favorendo le economie di scala e la standardizzazione dei sistemi di difesa. I progetti devono coinvolgere **almeno tre soggetti giuridici diversi (non controllati tra loro) di tre diversi Stati membri**.

Il Fondo copre potenzialmente tutto il ciclo industriale: dagli studi di fattibilità alla progettazione e sviluppo; dai collaudi alle certificazioni, fino alle tecnologie per rendere più efficiente il ciclo di vita dei prodotti. Il fondo è funzionale alla realizzazione delle priorità della politica estera e di difesa comune, anche se possono essere prese in considerazione priorità definite in altri contesti, a cominciare dalla Nato, anche per "evitare inutili duplicazioni", a condizione che non sia esclusa a priori la possibile partecipazione di tutti i Paesi UE (anche quelli non Nato). Il fondo è **in linea di principio riservato alle imprese che sono stabilite in un Paese dell'Unione o in un Paese associato** (cioè per ora Norvegia e Islanda, in attesa della definizione dei futuri rapporti col Regno Unito) e non sono controllate da un Paese terzo o da soggetti di Paesi terzi. Il principio incontra però un'**eccezione** (peraltro molto sostenuta dall'Italia) che consente, a certe condizioni, la partecipazione di aziende stabilite nell'UE ma controllate da Paesi o entità terze. Queste industrie possono infatti essere ammesse ai finanziamenti, se la loro partecipazione sia "necessaria per raggiungere gli obiettivi dell'azione" e se questa partecipazione "non metta a rischio gli interessi di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri". Per assicurare la tutela di tali interessi, la partecipazione al progetto deve essere per così dire "garantita" dal Paese dove l'azienda è stabilita (anche attraverso strumenti come il *golden power*).

Le autorità statali dovranno assicurare, in particolare: a) che il controllo sull'azienda non sarà esercitato in maniera tale da limitare la sua capacità di eseguire e completare l'azione; b) che i Paesi e i soggetti terzi non potranno accedere a informazioni classificate o sensibili; c) che la proprietà dei risultati del progetto rimarrà nella disponibilità dei beneficiari, non sarà esportata senza autorizzazione e non sarà soggetta a restrizioni da parte dei Paesi o soggetti terzi, anche per un certo periodo dopo la conclusione del progetto. Regole simili valgono

anche per le infrastrutture, le attrezzature, i beni e le risorse da impiegare nello svolgimento del progetto (sempre che non vi siano alternative competitive intra-UE).

Per le attività di ricerca il progetto può essere finanziato anche al 100%; per test, certificazioni e collaudi, la quota massima di finanziamento è **l'80%**, mentre per lo sviluppo di prototipi non si va oltre il **20%** dei costi.

La quota di finanziamento UE aumenta se il progetto rientra nella cooperazione strutturata permanente (PESCO) o se coinvolga PMI o imprese a media capitalizzazione. Per essere selezionati i progetti devono essere fortemente sostenuti anche a livello nazionale, non solo dal punto di vista finanziario. Considerando che i programmi devono essere "sostenibili sul piano commerciale nel medio e lungo termine", il processo di selezione tiene conto della disponibilità degli Stati membri ad acquistare il prodotto finale. Tale disponibilità diventa elemento essenziale per lo sviluppo di prototipi, per i test e le attività di qualificazione e certificazione dei prodotti. Una parte di fondi, tra il 4 e l'8 % è destinato a sostenere le cosiddette "**tecnologie di rottura**", attività a forte contenuto innovativo fornite anche al di fuori del sistema industriale, ad esempio da università e centri di ricerca. Sono escluse in via generale dai finanziamenti le armi letali autonome (quelle cioè che "non permettono un adeguato controllo umano sulle decisioni in materia di scelta e intervento nell'esecuzione di attacchi contro l'uomo"), con possibili eccezioni solo per i sistemi di allarme rapido e di contromisure a fini difensivi.

Il Fondo europeo per la difesa: i progetti selezionati e i bandi 2023

Per quanto riguarda il Fondo europeo per la difesa, lo scorso 26 giugno la Commissione europea ha annunciato i **progetti selezionati a seguito del bando 2022**. Si tratta di 41 progetti, per un valore complessivo di 832 milioni di euro di finanziamenti UE (rispetto agli 1,2 miliardi disponibili). Dei progetti vincitori, 25 riguardano il settore della (317 milioni) e 14 lo sviluppo delle capacità militari (514 milioni). Alle proposte selezionate partecipano complessivamente 550 soggetti giuridici provenienti dagli Stati membri e dalla Norvegia. Le PMI rappresentano poco meno del 40% dei partecipanti, e riceveranno il 20% del finanziamento totale UE. **L'Italia partecipa, con imprese, università e istituti di ricerca, a un gran numero di progetti (31 su 41)**, ma solo in due di essi (entrambi progetti di ricerca) un'entità italiana ha il **ruolo di coordinatore**: **TICHE**, per l'individuazione automatizzata di esplosivi, coordinato da RINA Consulting Spa (con la partecipazione di altre realtà italiane, tra cui il CNR), per un finanziamento previsto di 5 milioni; **TIRESYAS**, per tecnologie innovative per radar, coordinato da Leonardo (con altre imprese italiane e il Consorzio interuniversitario per le telecomunicazioni), per circa 15 milioni.

Lo scorso 22 novembre è scaduto il termine per presentare domani per i 7 bandi dei **programmi per il 2023** (pubblicati a giugno).

Nel **settore della ricerca** i bandi riguardano:

- progetti di ricerca su vari temi, dalla protezione delle infrastrutture spaziali ai trasporti cargo eccezionali all'intelligenza artificiale;
- progetti che coinvolgono *start-up* (con il meccanismo del cosiddetto “spin-in”) sui temi dei sistemi innovativi di propulsione, dei materiali innovativi per la difesa e dell'automazione dei test di penetrazione dei sistemi informatici;
- progetti per le tecnologie cosiddette “di rottura” (*disruptive technologies*);
- progetti delle piccole e medie imprese.

Nel **settore dello sviluppo**, il bando generale comprende 17 settori: dai droni alle comunicazioni laser, dai caccia di nuova generazione allo sminamento sottomarino. Anche per lo sviluppo è previsto un bando dedicato alle piccole e medie imprese.

Un bando specifico, del valore complessivo di 25 milioni di euro, riguarda lo studio delle **tecnologie del linguaggio umano** per applicazioni nel settore della difesa.

All'esito del primo bando EDF, nel luglio del 2022 la Commissione aveva selezionato 61 progetti, divisi tra ricerca (31 progetti, per 322 milioni) e sviluppo (30 progetti, per 845 milioni), per un valore complessivo di 1,2 miliardi. Il settore che ha ricevuto maggiori contributi è quello aeronautico (con quasi 190 milioni), seguito dai mezzi di combattimento terrestre (154,7 milioni) e dal settore marittimo (103,5 milioni). L'Italia è presente, con imprese, università e istituti di ricerca, in 33 progetti su 61. Quattro progetti vedono aziende italiane nel ruolo di coordinamento: EPC, collegato al programma Pesco della corvette europea di pattugliamento, coordinato da Naviris Italia, con la presenza anche di Fincantieri (contributo massimo previsto di 60 milioni di euro); NEUMANN, per nuovi sistemi di propulsione e tecnologie energetiche per aerei da combattimento, coordinato da Avio Aero, con la presenza di altre imprese italiane e delle università di Bari, Milano e Torino (contributo massimo di circa 49 milioni); ARTURO, tecnologie emergenti per i radar, coordinato da Leonardo, con la partecipazione, tra gli altri, dell'università di Pavia (circa 20 milioni) e NAUCRATES, che prevede microsatelliti per la sorveglianza spaziale (collegato al progetto Pesco sulla sorveglianza militare dello spazio), coordinato da On-air Consulting & Solutions, con altre imprese italiane (4 milioni).

VI. MIGRAZIONE E ALTRI PUNTI

Migrazione

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe tenere una discussione strategica sulla migrazione.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

A seguito del parziale stallo del negoziato concernente le proposte legislative di **riforma del sistema comune europeo di asilo** presentate nel 2016, la Commissione europea ha presentato nel settembre del 2020 un pacchetto di proposte normative e di altre iniziative per un nuovo corso in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale, denominato [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#). Il pacchetto in discussione include:

- una [proposta di regolamento](#) **sulla gestione dell'asilo e della migrazione**, volto a sostituire il cosiddetto **regolamento di Dublino** attraverso correttivi al meccanismo attuale di ripartizione delle domande di asilo fra gli Stati membri. Il nuovo regime prevede uno strumento di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attiverrebbero anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. Il contributo di solidarietà potrà assumere varie forme: ricollocamenti; misure di sostegno ai sistemi nazionali di asilo; strumenti di cooperazione con Stati terzi; impegni a effettuare rimpatri dal territorio dello Stato membro beneficiario;

Il Consiglio ha raggiunto un [orientamento generale](#) sulla proposta in occasione della riunione della formazione Giustizia e affari interni (GAI) dell'8 e 9 giugno 2023.

- una [proposta di regolamento](#) **concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**. La proposta include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché disposizioni sulla concessione dello *status* di protezione immediata per le persone che fuggono da determinate situazioni di crisi;

Il 4 ottobre 2023 il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha definito un [mandato negoziabile](#), anche con riferimento alle norme relative alla strumentalizzazione dei migranti che erano state, fra l'altro, oggetto di dibattito.

- una [proposta di regolamento](#) che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali. La proposta intende migliorare il sistema prevedendo la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto, e ampliandone l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione dei dati relativi ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE che non hanno chiesto asilo;

Il [mandato](#) del Consiglio per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) nella riunione del 22 giugno 2022.

- una [proposta di regolamento](#) che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne. La proposta prevede attività preliminari per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro (cosiddetto *screening*). Tali procedure dovrebbero essere applicabili nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi che non abbiano i requisiti previsti dal [codice frontiere Schengen](#) per l'ingresso nel territorio, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un'operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna. Gli accertamenti dovrebbero essere svolti, di norma, in prossimità delle frontiere esterne o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri, per un periodo massimo di cinque giorni durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali;

Il [mandato](#) del Consiglio per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Coreper il 22 giugno 2022.

- [una proposta di regolamento](#) che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. La Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati

membri con un'unica procedura semplificata; il nuovo regime prevede inoltre un esame più rapido delle domande in presenza di determinati presupposti e una procedura di frontiera volta a rendere i rimpatri più efficaci.

Nella sessione dell'8 e 9 giugno 2023 il Consiglio GAI ha definito un [orientamento generale](#) sulla proposta.

Per quanto concerne le altre proposte normative contenute nel patto, si segnala che:

- è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**, il quale ha abrogato il regolamento (UE) n. 439/2010 e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office - EASO*) nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#);
- nel dicembre 2022 il Consiglio ha concordato il **mandato per i negoziati** con il Parlamento europeo sulla proposta relativa alle [condizioni di accoglienza](#) dei richiedenti protezione internazionale, sulla proposta relativa all'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della [qualifica di beneficiario di protezione internazionale](#) e sulla proposta di un quadro dell'Unione per il [reinsediamento](#). Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

Recenti iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare

Fra le misure adottate al fine di **ridurre gli arrivi irregolari**, si segnalano il [Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale](#), presentato dalla Commissione europea il 21 novembre 2022, il [Piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), presentato il 5 dicembre 2022, il [Piano d'azione dell'UE per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), presentato il 6 giugno 2023, e il [Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo orientale](#), presentato il 18 ottobre 2023.

Inoltre, l'11 giugno 2023, il Presidente del Consiglio **Meloni** ha visitato Tunisi insieme alla Presidente della Commissione europea **von der Leyen** e al Primo ministro dei Paesi Bassi **Rutte**. In tale occasione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), in cui l'UE e la Tunisia si sono impegnate a lavorare nel quadro di un partenariato globale, che comprende fra l'altro la questione migratoria. All'iniziativa hanno fatto seguito il [memorandum d'intesa](#) su un **partenariato strategico e globale fra l'Unione europea e la Tunisia**, firmato il 16 luglio 2023, e un [Piano d'azione in 10 punti](#), presentato dalla

Presidente Von der Leyen il 17 settembre 2023 in occasione della sua **visita all'isola di Lampedusa**.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha riconosciuto la **migrazione legale** come parte essenziale dell'approccio globale dell'UE alla migrazione. In tale contesto, il **15 novembre 2023** la Commissione ha proposto nuove misure per contribuire a colmare gravi carenze di forza lavoro, comprese in un pacchetto di iniziative sulla [mobilità delle competenze e dei talenti](#), con l'obiettivo di rendere l'UE più attraente per i talenti provenienti da Paesi terzi e facilitare la mobilità al suo interno.

Il pacchetto è composto da una [comunicazione](#) che presenta una serie di misure per promuovere il **riconoscimento delle qualifiche e la mobilità dei talenti**, fra cui la [proposta di regolamento](#) sull'istituzione di un **bacino di talenti dell'UE**, la [proposta di raccomandazione](#) della Commissione sul **riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di Paesi terzi** e la [proposta di raccomandazione](#) del Consiglio "Europa in movimento", relativa a un **quadro della mobilità ai fini dell'apprendimento**.

Il **28 novembre 2023** la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, la Commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, il Commissario per la Giustizia, Didier Reynders, il Commissario per il Vicinato e l'allargamento, Olivier Várhelyi, e la Commissaria per i Partenariati internazionali, Jutta Urpilainen, hanno partecipato a Bruxelles alla [Conferenza internazionale su un'alleanza mondiale per contrastare il traffico di migranti](#). La conferenza ha riunito rappresentanti degli Stati membri, dei principali Paesi partner e delle organizzazioni internazionali. Le discussioni si sono concentrate sulla prevenzione e sulla risposta al traffico di migranti, nonché sulle alternative alla migrazione irregolare come deterrente fondamentale al traffico.

Nella stessa data, la Commissione ha presentato una nuova legislazione in materia:

- una [proposta di direttiva](#) che stabilisce **norme minime in materia di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'UE**;
- una [proposta di regolamento](#) volto a **rafforzare il ruolo di Europol e la cooperazione interagenzie nella lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani**.

Le questioni migratorie sono state oggetto di discussione in occasione dei vari Consigli europei e del Consiglio Giustizia e affari interni. Per approfondimenti si

rimanda, da ultimo, ai dossier europei [n. 56/DE](#) *LXX Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) - Madrid, 26-28 novembre 2023* e [n. 52/DE](#) *Consiglio europeo Bruxelles, 26 e 27 ottobre 2023*. Vd. anche il documento dell'Unione europea [n. 5/DOCUE](#) *Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 ottobre 2023*.

L'accordo tra Italia e Albania

Si segnala inoltre che il **6 novembre 2023** è stato siglato dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Primo ministro albanese Edi Rama un [protocollo](#) **Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria**.

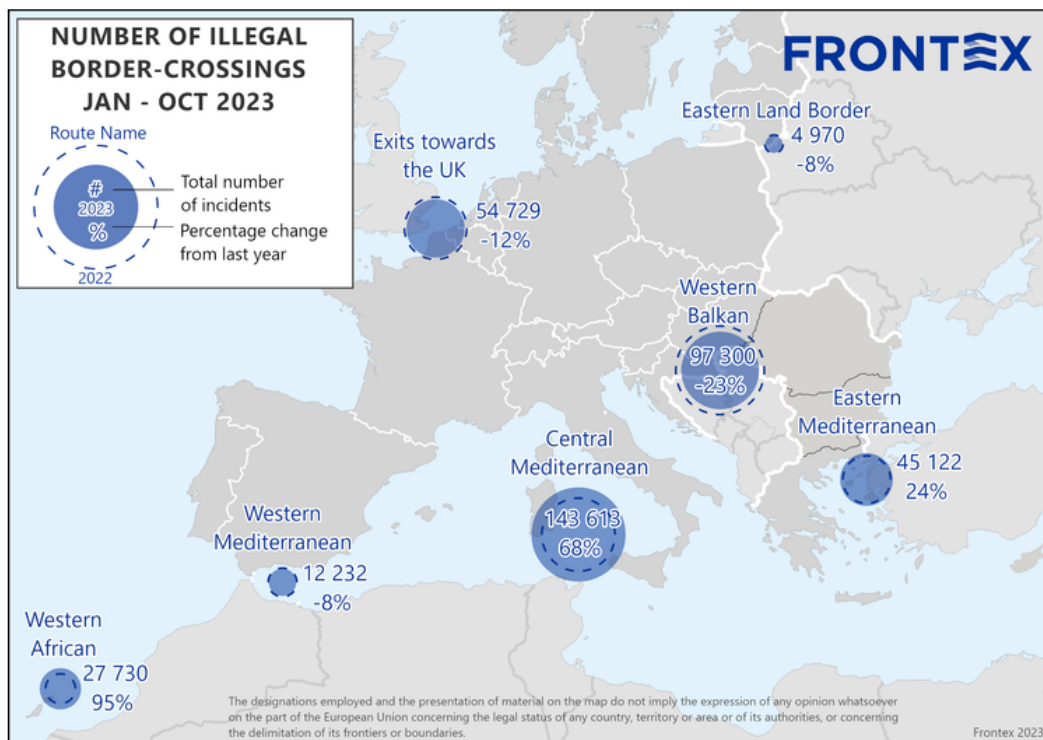
Nel corso di una conferenza stampa la Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva **Johansson**, ha riferito che secondo la valutazione preliminare dei servizi legali della Commissione europea, l'accordo fra Italia e Albania per la gestione dei flussi migratori non violerebbe il diritto dell'UE, anche perché non rientra nell'ambito del diritto europeo. Ha tuttavia sottolineato che la situazione dei migranti dovrà essere esaminata in conformità con le leggi italiane e dalle autorità italiane (fonte: *Agence Europe* del 15 novembre 2023).

Il 5 dicembre 2023 il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, del Ministro dell'interno e del Ministro della Giustizia Carlo Nordio, ha approvato un disegno di legge di ratifica del Protocollo (vd. il [comunicato stampa](#)).

Dati sugli arrivi irregolari

Secondo i dati forniti dall'Agenzia [Frontex](#), il numero di rilevamenti di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE è aumentato del 18 per cento nei **primi dieci mesi del 2023**, arrivando a circa **331.600** unità, il totale più alto per lo stesso periodo dal 2015.

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 7 dicembre 2023 sono stati **153.071**; nello stesso periodo, nel 2022, si erano registrati 96.878 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).



Attacchi ibridi

Il Consiglio europeo dovrebbe condannare fermamente tutti gli attacchi ibridi, compresa la strumentalizzazione dei migranti da parte di Paesi terzi per fini politici, ed esprimere la propria determinazione a garantire un controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE. Dovrebbe in particolare fare riferimento alla necessità di contrastare l'attacco ibrido in corso alle frontiere esterne dell'Unione ad opera della Federazione russa.

A partire dal dicembre 2021 l'UE ha adottato una serie di misure per contrastare il fenomeno della **strumentalizzazione dei migranti**, con particolare riguardo all'emergenza che si è registrata al confine fra alcuni Stati membri (in particolare **Lettonia, Lituania e Polonia** con la **Bielorussia**).

Il 14 dicembre 2021 è stata presentata una [proposta di regolamento](#) volto ad **affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo** (tuttora al vaglio delle istituzioni europee).

La proposta è stata presentata contestualmente alla [proposta di regolamento di modifica del codice frontiere Schengen](#). Quest'ultima definisce la strumentalizzazione dei migranti come una situazione in cui un Paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo

spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del Paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Nella proposta di modifica al codice frontiere Schengen viene evidenziato che, come indicato nella comunicazione della Commissione "[Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE](#)", nel [Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti \(2021-2025\)](#), adottato dalla Commissione il 29 settembre 2021, e nella [proposta di regolamento](#) della Commissione relativo a misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di persone o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea (tuttora al vaglio delle istituzioni europee), si osserva “un fenomeno molto preoccupante, ossia il **crescente ruolo degli attori statali nel creare artificialmente e favorire la migrazione irregolare**, utilizzando i flussi migratori come strumento a fini politici per destabilizzare l'Unione europea o i suoi Stati membri”.

Accompagnando la proposta di modifica del codice frontiere Schengen, la proposta di regolamento di cui sopra affronta la situazione della **strumentalizzazione dal punto di vista della migrazione, dell'asilo e del rimpatrio**. Viene specificato che l'obiettivo è venire in aiuto degli Stati membri che si trovano ad affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti, disponendo una **specifica procedura di emergenza** per la gestione della migrazione e dell'asilo e, se necessario, prevedendo misure di sostegno e di solidarietà per gestire “in modo ordinato, umano e dignitoso l'arrivo di persone strumentalizzate da un Paese terzo, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali”.

Si segnala in proposito che attualmente sono dispiegati circa 50 agenti di [Frontex](#) (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera) sul confine che separa la Finlandia dalla Russia. Secondo le autorità finlandesi, dall'inizio di agosto si sono presentati al confine fra i due Paesi quasi mille richiedenti asilo, provenienti soprattutto da Somalia, Iraq e Yemen. La [Commissione europea](#), da parte sua, ha condannato lo “sfruttamento delle persone vulnerabili”, nella pressione migratoria dalla Russia alla Finlandia.

Il [29 novembre 2023](#) il ministro degli Affari esteri finlandese, Elina Valtonen, e il vicepresidente del Consiglio dei ministri e ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Antonio Tajani, hanno avuto un incontro a margine della riunione dei ministri degli Affari esteri della NATO. In tale occasione hanno annunciato che Finlandia e Italia “metteranno in campo iniziative congiunte volte a

promuovere un approccio coerente alla dimensione esterna delle politiche migratorie e a contrastare ogni tipo di pratica illecita legata al fenomeno migratorio, compresi il traffico di esseri umani e la strumentalizzazione dei migranti”.

Lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe esprimere seria preoccupazione per i recenti incidenti e ribadire la sua condanna di tutte le forme di odio, intolleranza, antisemitismo, razzismo e xenofobia, compreso l'odio anti-islamico. Dovrebbe ricordare in tale contesto il piano d'azione dell'Unione europea contro il razzismo e la strategia europea sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica.

Piano d'azione contro il razzismo

Nell'UE la discriminazione fondata sull'origine razziale o etnica è vietata a norma dei trattati e della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#). Esistono inoltre norme europee contro il razzismo, la discriminazione razziale e l'incitamento all'odio, come la direttiva sull'uguaglianza razziale e la decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia.

Il quadro normativo europeo che dà forma alla protezione giuridica contro il razzismo e la discriminazione comprende:

- la [direttiva sull'uguaglianza razziale \(2000/43/CE\)](#), che ha introdotto il principio di parità di trattamento fra persone indipendentemente dalla razza o l'origine etnica non solo nell'ambito del lavoro e della formazione professionale, ma anche nell'accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura (compreso l'alloggio), nell'accesso alle prestazioni sociali, alla protezione sociale (comprese sicurezza sociale e assistenza sanitaria) e all'istruzione;
- la [direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione \(2000/78/CE\)](#), che ha incluso il divieto alla discriminazione sulla base della religione, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale in ambito lavorativo;
- la [direttiva sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di accesso ai beni e servizi \(2004/113/CE\)](#), che ha esteso la protezione contro la discriminazione fondata sul sesso a tale settore;
- la [decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale](#), che ha obbligato tutti gli Stati membri UE a prevedere sanzioni penali nel caso

dell'incitamento alla violenza o all'odio sulla base di razza, colore, origine, religione o credo, etnia e nazionalità oltre alla diffusione di materiale razzista o xenofobico e al condono, negazione, o trivializzazione del genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità su questi gruppi. Gli Stati membri sono stati inoltre obbligati a considerare aggravante l'intento razzista o xenofobo.

Il [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), adottato dalla Commissione europea il 18 settembre 2020, definisce una serie di misure volte a intensificare gli interventi e a riunire i soggetti interessati a tutti i livelli per contrastare in modo più efficace il razzismo nell'UE. Vengono quindi previste azioni in campo legislativo, concentrate soprattutto sull'attuazione e sulla verifica dell'efficacia della normativa esistente, ma anche azioni dirette a intervenire nei settori nei quali maggiormente ha effetto il razzismo (occupazione, istruzione, sanità e alloggio), nonché azioni positive di monitoraggio, di formazione e di sensibilizzazione culturale volte a invertire comportamenti e stereotipi, che spesso hanno radici strutturali e ambiti di condivisione diffusi.

L'attuazione del Piano richiede la nomina di un coordinatore della Commissione per l'antirazzismo. Il coordinatore dovrebbe essere in stretto contatto con le persone con un *background* razziale o etnico minoritario e trasmettere le risultanze della propria attività alla Commissione. Il coordinatore dovrebbe inoltre interagire con gli Stati membri, il Parlamento europeo, la società civile e il mondo accademico per rafforzare le risposte politiche nel campo dell'antirazzismo, nonché collaborare con i servizi della Commissione per attuare la politica dell'Unione in materia di prevenzione e lotta al razzismo. Michaela Moua è la prima coordinatrice nominata (2021).

Strategia europea sulla lotta contro l'antisemitismo

Il 5 ottobre 2021 la Commissione europea ha presentato la [Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica \(2021-2030\)](#). Di fronte all'inquietante aumento dell'antisemitismo, in Europa e altrove, la strategia definisce una serie di azioni incentrate su tre pilastri: 1) **prevenire ogni forma di antisemitismo**; 2) **preservare e sostenere la vita ebraica**; 3) **promuovere attività di ricerca, istruzione e commemorazione dell'Olocausto**.

La strategia propone misure volte a rafforzare la cooperazione con le imprese *online* per contrastare l'antisemitismo *online*, proteggere più adeguatamente gli spazi pubblici e i luoghi di culto, istituire un polo europeo di ricerca sull'antisemitismo oggi e creare una rete di siti in cui si è consumato l'Olocausto. L'UE si è inoltre impegnata a utilizzare tutti gli strumenti disponibili per invitare i Paesi partner a contrastare l'antisemitismo nel vicinato dell'UE e oltre, anche

attraverso la **cooperazione con le organizzazioni internazionali**, assicurando che i fondi esterni dell'UE non possano essere indebitamente assegnati ad attività che incitano all'odio e alla violenza, anche nei confronti degli ebrei. L'UE ha infine dichiarato che rafforzerà la cooperazione con Israele nella lotta contro l'antisemitismo e promuoverà il rilancio del patrimonio ebraico in tutto il mondo.

La Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), COP 28

Il **30 novembre** scorso ha avuto inizio a Dubai la 28a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), **COP28**, sotto la presidenza degli Emirati Arabi. I principali temi oggetto della Conferenza, ancora in corso al momento del presente Dossier, sono i seguenti:

- la prima sessione del meccanismo di revisione degli impegni dei Paesi sulla base dell'analisi della situazione attuale rispetto agli impegni sottoscritti con l'Accordo di Parigi (c.d. Global Stocktake);
- un accordo quadro generale di attuazione sull'obiettivo globale sull'adattamento (Global Goal on Adaptation, GGA);
- la creazione di un fondo per le perdite e i danni (loss and damage) per i Paesi in via di sviluppo colpiti dai cambiamenti climatici.

Il **Consiglio** ha approvato il 16 ottobre 2023 le [conclusioni](#) che fungono da **posizione negoziale** generale dell'UE. In tali conclusioni si chiede con urgenza un'azione più determinata e maggiore ambizione a livello mondiale in questo decennio critico, in linea con le relazioni del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), sottolineando che per limitare il riscaldamento a circa 1,5°C, come auspicato dall'Accordo di Parigi, è necessario raggiungere il picco globale delle emissioni di gas a effetto serra al più tardi entro il 2025 e ridurle **del 43% entro il 2030** e del **60% entro il 2035** rispetto ai livelli del 2019.

Il 16 ottobre 2023 il Consiglio ha [approvato](#) la presentazione alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di un **nuovo contributo determinato a livello nazionale (NDC)** aggiornato dell'UE e dei suoi Stati membri. Tale documento sostituisce il precedente, del 17 dicembre 2020. La presentazione dell'NDC aggiornato dell'UE è stata preparata alla luce dell'adozione di tutti gli elementi essenziali del pacchetto legislativo "**Pronti per il 55%**", che consentirà all'UE di ridurre le emissioni

nette di gas a effetto serra di almeno **il 55% entro il 2030** (rispetto ai livelli del 1990). Con l'aggiornamento dell'NDC l'Unione europea e i suoi Stati membri ribadiscono il loro impegno a favore di questo obiettivo giuridicamente vincolante, sancito anche dal regolamento europeo sul clima del 30 giugno 2021.

L'Accordo di Parigi, adottato con la [decisione 1/CP21](#), definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura **ben al di sotto dei 2°C** e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento **a 1.5°C** rispetto ai livelli pre-industriali. L'accordo di Parigi prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (NDC - Nationally Determined Contribution) con l'obbligo di perseguire conseguenti misure per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo.

I lavori della COP28 si concluderanno il 12 dicembre.

Per maggiori dettagli si veda il seguente [Dossier](#) a cura della Camera dei deputati.

VII. L'AGENDA STRATEGICA

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe indicare l'impegno a proseguire i lavori sulla **nuova agenda strategica dell'UE** in vista della sua **adozione entro l'estate 2024** tenendo conto degli obiettivi a lungo termine volti a rendere l'Unione più forte e pronta ad accogliere nuovi membri, definendo le priorità e le modalità dell'Unione per raggiungerli nei prossimi anni e fornire orientamenti all'Unione nel corso del prossimo ciclo istituzionale.*

Il processo di definizione dell'Agenda strategica 2024-2029

Ogni cinque anni, nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo e prima della nomina di ciascuna Commissione europea, i leader dell'UE concordano **le priorità politiche dell'UE per la legislatura europea**.

L'Agenda strategica è quindi utilizzata per pianificare il lavoro del Consiglio europeo e come base dei programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

La nuova Agenda 2024-2029 dovrebbe dunque essere approvata dal **Consiglio europeo del giugno 2024** successivamente allo svolgimento delle elezioni per il Parlamento europeo (previste dal 6 al 9 giugno 2024).

Si ricorda che l'[Agenda strategica dell'UE 2019-2024](#), approvata dal **Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019** si è articolava in priorità declinate sotto **quattro tematiche principali: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vivace; costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero; promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale.**

Il presidente del Consiglio europeo, Michel, guida il processo di definizione della prossima Agenda lavorando a stretto contatto con i leader dei paesi dell'UE in modo collettivo e inclusivo. Nel novembre 2023 Michel ha avviato un ciclo di consultazioni per approfondire le discussioni su questioni chiave relative alle politiche, al finanziamento e al processo decisionale.

Nella [lettera](#) sulla prossima agenda strategica del 24 giugno 2023, Michel ha indicato la necessità che nella definizione delle priorità della prossima

agenda strategica si tenga conto di **due questioni** in particolare: 1) l'UE si fonda su **valori fondamentali**, che sono sotto attacco, con modalità spesso innovative. In un mondo che attraversa profondi cambiamenti tecnologici, in cui l'intelligenza artificiale svolgerà un ruolo di primo piano, con conseguenze ancora non del tutto immaginabili, occorre assicurare che l'UE sia in grado di continuare a proteggere e promuovere questi valori, sia all'interno che all'esterno della nostra Unione; 2) il nuovo contesto geopolitico ha riportato al centro il **tema dell'allargamento**. Occorre esaminare il processo di allargamento e valutare la capacità di assorbimento dell'UE, riflettendo sulle implicazioni dell'allargamento per le varie politiche dell'UE e il loro finanziamento, nonché sui metodi decisionali dell'UE.

La dichiarazione di Granada

La **riunione informale del Consiglio europeo del 6 ottobre 2023 a Granada** (Spagna) è stata la prima occasione in cui i leader dell'UE hanno discusso delle future priorità dell'agenda strategica, tra cui: sicurezza e difesa; resilienza e competitività; energia; migrazione; dialogo a livello globale; allargamento.

Al termine della riunione è stata approvata la [dichiarazione di Granada](#) che

- ribadisce la promessa originaria del **progetto europeo di garantire la pace, la stabilità e la prosperità** per i suoi cittadini sul **fondamento dei valori e principi, dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto**;
- evidenzia che la **pandemia e la guerra di aggressione della Russia** nei confronti dell'Ucraina hanno messo **alla prova la resilienza dell'UE**, evidenziando la necessità di rafforzare la propria sovranità e portando ad adottare decisioni importanti per proteggere le nostre popolazioni e le nostre economie. Sotto la minaccia del ricatto energetico, l'UE ha ridotto le nostre dipendenze e diversificato le fonti. Di fronte alle tensioni nelle catene di approvvigionamento e all'inasprimento della concorrenza internazionale, ha rafforzato la sua base economica. Determinata ad assumere maggiori responsabilità per la sicurezza e difesa e per prestare assistenza all'Ucraina, l'UE ha potenziato le sue capacità e continuerà a sostenere l'Ucraina e il suo popolo per tutto il tempo necessario, anche confermando che il futuro degli aspiranti membri e dei loro cittadini è nell'Unione europea;
- afferma che, sulla scorta della bussola strategica per la sicurezza e la difesa, l'UE intende **rafforzare la prontezza alla difesa e gli investimenti nelle capacità sviluppando la base tecnologica e industriale**. L'UE si concentrerà sulla mobilità militare, sulla resilienza nello spazio e sulla lotta

contro le minacce informatiche e ibride e la manipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri in tutta l'Unione. La guerra di aggressione russa ha inoltre evidenziato ulteriormente la forza delle relazioni transatlantiche;

- indica la volontà di **rafforzare la resilienza e la competitività mondiale a lungo termine dell'UE**, affrontando le vulnerabilità e rafforzando la preparazione alle crisi, tanto più nel contesto dell'aggravarsi dei rischi climatici e ambientali e delle tensioni geopolitiche, anticipando le possibili sfide e cogliendo le opportunità offerte dalle transizioni verde e digitale. L'UE si dovrà concentrare sull'efficienza energetica e delle risorse, sulla circolarità, sulla decarbonizzazione, sulla resilienza alle catastrofi naturali e sull'adattamento ai cambiamenti climatici;
- ribadisce la volontà di proseguire gli sforzi per un **mercato unico più coeso, orientato all'innovazione e interconnesso**, preservando l'integrità, le quattro libertà, la **dimensione sociale e l'apertura**, garantendo condizioni di parità e **riducendo gli oneri amministrativi** segnatamente per le PMI. In particolare dovrà essere assicurato l'accesso all'**energia a prezzi abbordabili**, rafforzata la **sovranità energetica** e ridotte le **dipendenze esterne** in settori chiave nei quali l'UE deve sviluppare un livello sufficiente di capacità per garantire il suo benessere economico e sociale, quali le tecnologie digitali e a zero emissioni nette, i medicinali e le materie prime critici, nonché l'agricoltura sostenibile. Occorrerà, inoltre, investire nella **ricerca e nell'istruzione** così come nelle competenze del futuro, affrontando le sfide demografiche. Dovrà inoltre essere rafforzata la posizione di **potenza industriale, tecnologica e commerciale dell'UE**, prestando particolare attenzione ai settori ad elevato valore aggiunto nei quali l'UE dispone già di un vantaggio competitivo o può porsi all'avanguardia;
- indica che saranno **intensificati il dialogo con i partner di tutte le regioni del mondo** per proteggere e **potenziare l'ordine internazionale basato su regole** imperniato sulle Nazioni Unite, rendere il **sistema multilaterale più equo** evitandone l'ulteriore frammentazione, rafforzare e diversificare le **catene di approvvigionamento**, per favorire gli accordi di partenariato, commerciali e di investimento, promuovendo lo **sviluppo sostenibile** al fine di conseguire gli obiettivi dell'azzeramento delle emissioni nette e per rafforzare la preparazione alle emergenze sanitarie. Questa azione richiede anche un **rilancio del commercio globale**, nell'ambito del quale l'OMC svolge un ruolo fondamentale;
- afferma che **l'allargamento** è un investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità ed elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra paesi e per promuovere i valori su cui si fonda l'Unione. Nella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia

l'UE che i futuri Stati membri devono essere pronti. Da un lato, gli aspiranti membri devono intensificare i loro sforzi di riforma, in particolare nel settore dello Stato di diritto, in linea con la natura meritocratica del processo di adesione. Dall'altro, l'Unione deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, fissando le sue ambizioni a lungo termine e le modalità per conseguirle.