

dossier

XIX Legislatura

16 dicembre 2024

Consiglio europeo

Bruxelles, 19 e 20 dicembre 2024



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'Assemblea

Consiglio europeo

Bruxelles, 19 e 20 dicembre 2024

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

DELL'UNIONE EUROPEA

N. 101

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

EUROPEA

N. 10



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 101

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdreue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://www.instagram.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 10

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
SESSIONE I - UCRAINA	3
Il sostegno finanziario	5
Il sostegno militare	7
La dichiarazione dei ministri degli Esteri di Berlino	8
Impegni dell'UE in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina.....	11
Le sanzioni nei confronti della Russia	12
Adesione all'UE	14
SESSIONE II - MEDIO ORIENTE	17
Precedenti posizioni del Consiglio europeo sul Medio Oriente.....	18
I lavori del Consiglio e le iniziative dell'Alto Rappresentante	20
Le misure restrittive nei confronti di Hamas, della Jihad islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania	21
Iniziative della Commissione europea	22
Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COOPS nei territori palestinesi	24
L'operazione militare dell'UE nel Mar Rosso EUNAVFOR Aspides	24
Situazione in Siria	27
SESSIONE III –L'UE NEL MONDO.....	31
La politica commerciale e il processo di integrazione	31
EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA COMPETIZIONE COMMERCIALE GLOBALE TRA CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA (TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, APPROFONDIMENTI N. 222, DICEMBRE 2024)	37
Evoluzione e scenari della nuova guerra commerciale: i dazi	38

I sussidi come arma nella competizione economica tra potenze	43
Mantenere il controllo frenando il progresso dell'avversario: lo strumento delle limitazioni alle esportazioni	46
SESSIONE IV - RESILIENZA, PREPARAZIONE, PREVENZIONE E RISPOSTA ALLE CRISI	51
Il rapporto sulla preparazione e la prontezza nel settore civile e militare	52
La capacità di preparazione e risposta alle crisi nel nuovo ciclo istituzionale dell'UE.....	55
La creazione di una Unione della Difesa	56
La spesa dell'UE per la difesa.....	58
SESSIONE V - MIGRAZIONE	61
Accordi con i paesi terzi.....	63
Le ipotesi di 'esternalizzazione' delle procedure migratorie	64
Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo	67
Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo	69
Iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare	69
Politiche dell'UE sui rimpatri	71
SESSIONE VI – ALTRI TEMI	75
Allargamento	75
Moldova.....	82
Georgia	86
Attività ibride	90
Libertà, sicurezza e giustizia	91

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2024, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere di:

I. UCRAINA, facendo il punto, anche sulla base di uno scambio di vedute con il Presidente dell'Ucraina Zelensky, sugli ultimi sviluppi della guerra ed esaminando tutti gli aspetti della risposta dell'UE nonché il mantenimento del suo sostegno all'Ucraina e alla sua popolazione;

II. MEDIO ORIENTE, alla luce della situazione e degli ultimi sviluppi, anche con riferimento alla situazione in Siria;

III. L'UE NEL MONDO, svolgendo una discussione strategica (senza adozione di conclusioni scritte) sull'impegno e le priorità dell'UE nell'attuale contesto geopolitico globale;

IV. RESILIENZA, PREPARAZIONE PREVENZIONE DELLE CRISI E RISPOSTA, sulla base delle raccomandazioni del rapporto "Più sicuri insieme: rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa", presentato da Sauli Niinistö, ex Presidente della Repubblica finlandese;

V. MIGRAZIONE, svolgendo una discussione volta a valutare i progressi nell'applicazione delle sue precedenti conclusioni in materia;

VI. ALTRI PUNTI, quali: a) Allargamento; b) Moldova; c) Georgia; d) Attività ibride; e) Liberta, sicurezza e giustizia.

SESSIONE I - UCRAINA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *ribadire, a oltre mille giorni dall'inizio dell'invasione, la **ferma condanna della guerra** di aggressione della Russia, che costituisce una palese violazione della Carta delle Nazioni Unite, riaffermando il sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Dovrebbe riconfermare inoltre il **risoluto impegno dell'UE** a continuare a fornire **all'Ucraina** e alla sua popolazione un **sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico** per tutto il tempo necessario e con l'intensità necessaria, affinché la Russia non prevalga;*
- *ribadire il sostegno ai principi e agli obiettivi chiave della formula di pace dell'Ucraina, sottolineando il principio secondo cui **nessuna iniziativa al riguardo può essere intrapresa senza l'Ucraina stessa**. Dovrebbe riaffermare l'intenzione dell'UE e dei suoi Stati membri di proseguire gli sforzi di sensibilizzazione a livello mondiale a favore di una pace globale, giusta e duratura, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale, e di continuare a essere strettamente coinvolti in tutte le discussioni che interessano la sicurezza dell'Europa;*
- *invitare a **intensificare urgentemente gli sforzi** per consentirle di difendersi efficacemente dall'aggressione della Russia. Ciò in particolare per la fornitura di sistemi di difesa aerea, munizioni e missili, di **attrezzature** necessarie e di formazione ai soldati ucraini. Dovrebbe inoltre sottolineare l'importanza di intensificare i lavori per sostenere e **sviluppare ulteriormente l'industria della difesa dell'Ucraina** nonché per approfondire la sua cooperazione con quella dell'UE. Dovrebbe chiedere che le decisioni prese nell'ambito dello Strumento europeo per la pace siano rese operative nonché invitare il Consiglio a portare avanti i lavori volti a **rafforzare la missione di assistenza militare dell'UE** a sostegno dell'Ucraina;*
- *accogliere con favore la **risoluta attuazione dello Strumento per l'Ucraina** e dichiarare di attendere con interesse la rapida attuazione dell'iniziativa del **G7 sui prestiti per l'accelerazione delle entrate straordinarie a favore dell'Ucraina**, il cui importo ammonta a 45 miliardi di euro. Nell'ambito di questa iniziativa,*

*l'Unione europea prevede di iniziare l'erogazione delle risorse a partire dal prossimo gennaio, per un totale di **18,1 miliardi di euro nel 2025** continuando ad affrontare tutti i pertinenti aspetti giuridici e finanziari;*

- *ribadire che il **sostegno militare** sarà offerto **nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri** e tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa;*
- ***condannare fermamente l'intensificarsi della campagna** deliberata condotta dalla Russia **contro le infrastrutture energetiche** e altre infrastrutture civili dell'Ucraina con l'obiettivo di usare l'inizio dell'inverno come arma. Dovrebbe chiedere di aumentare il sostegno materiale e di accelerarne la fornitura al fine di aiutare l'Ucraina a mantenere in funzione le sue infrastrutture elettriche. In tale contesto, dovrebbe esprimere plauso agli Stati membri, in particolare quelli vicini dell'Ucraina, per le loro esportazioni di energia elettrica verso questo paese e sottolinea la necessità di continuare a incrementarle. Dovrebbe inoltre chiedere l'ulteriore integrazione dei sistemi energetici dell'Ucraina e della Repubblica di Moldova con la rete energetica dell'Unione;*
- *affermare la necessità di proseguire gli sforzi volti a **limitare ulteriormente la capacità della Russia di fare la guerra**. In tale contesto, dovrebbe accogliere con favore l'adozione del **15° pacchetto di sanzioni** nei confronti della Russia, comprese le misure contro la "**flotta ombra**". Dovrebbe altresì sollecitare nuovamente la piena ed effettiva attuazione delle sanzioni nonché ulteriori misure per contrastarne l'**elusione**, anche attraverso paesi terzi e ricordare che l'UE rimane pronta ad aumentare la pressione sulla Russia, anche adottando ulteriori sanzioni. Infine, dovrebbe ribadire che secondo il diritto dell'UE, i beni della Russia dovrebbero rimanere immobilizzati finché la essa non cesserà la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non la risarcirà per i danni causati;*
- ***condannare fermamente il sostegno** da parte di **paesi terzi**, ed attori e entità di paesi terzi, che consente alla Russia di sostenere la sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. L'approfondimento della cooperazione militare e i trasferimenti di armi tra Russia, **Repubblica Popolare Democratica di Corea** e Iran, nonché lo spiegamento di forze militari della medesima*

Repubblica di Corea in Russia e il loro impiego sul campo di battaglia contro l'Ucraina rappresentano un'escalation internazionale della guerra, con gravi conseguenze per la pace e la sicurezza internazionali. Dovrebbe quindi esortare tutti i paesi a porre fine immediatamente a qualsiasi assistenza diretta o indiretta alla Russia nella sua guerra di aggressione;

- *ribadire la determinazione dell'UE a **sostenere**, in coordinamento con i partner internazionali, la **riparazione, la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina** e a continuare a lavorare a stretto contatto con il Paese e a sostenerla negli sforzi di riforma lungo il suo percorso europeo.*

Il sostegno all'**indipendenza, sovranità ed integrità territoriale** dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, e **l'impegno a fornirle supporto militare ed economico** nonché a mettere in atto **sanzioni** nei confronti della Russia sono stati **costantemente espressi dall'UE**, sin dal **Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022**, data di inizio dell'invasione russa, sia con dichiarazioni politiche che con misure di carattere normativo e finanziario.

Il 19 novembre scorso, a **mille giorni** dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia le istituzioni UE hanno confermato la solidarietà nei confronti dell'Ucraina ed il Parlamento europeo ha tenuto una [sessione plenaria straordinaria](#) con l'intervento da remoto del Presidente Zelensky.

Il sostegno finanziario

Il **sostegno finanziario complessivo** erogato all'Ucraina dall'UE e dagli Stati membri dall'inizio della guerra ammonta oggi a circa **124 miliardi di euro**, di cui circa **60 miliardi di euro** per sostenere la **resilienza economica, sociale e finanziaria** complessiva dell'Ucraina, **45,5 miliardi** per assistenza militare e circa **17 miliardi** per **aiutare gli Stati membri** a soddisfare le esigenze degli ucraini in fuga dalla guerra verso l'UE (*Per maggiori dettagli si rinvia alla [pagina](#) della Commissione europea*).

A questi si aggiunge un'ulteriore forma di **assistenza macrofinanziaria** fino a **35 miliardi di euro**, approvata con apposito [regolamento](#) lo scorso 28 ottobre 2024.

L'iniziativa dà seguito agli impegni assunti dall'UE e dai paesi partner del **G7** corso del **vertice** tenutosi in Puglia nel **giugno 2024** - ribaditi nelle [conclusioni](#) del

Consiglio europeo del 27 giugno - di offrire prestiti all'Ucraina per 45 miliardi di euro (o 50 miliardi di dollari) per le urgenti esigenze di bilancio, militari e di ricostruzione (*Extraordinary revenue acceleration*, ERA).

Il regolamento istituisce il **meccanismo di cooperazione** per i prestiti all'Ucraina mettendole a disposizione un'assistenza macrofinanziaria eccezionale sotto forma di prestito per aiutare il paese a coprire il fabbisogno di finanziamenti. Il meccanismo è finanziato dalle **entrate straordinarie** derivanti dall'**immobilizzazione dei beni sovrani russi** - per effetto delle sanzioni - e da **contributi degli Stati membri e di paesi terzi**. La disponibilità fino a 35 miliardi di euro di risorse dell'UE dipende dal contributo dei paesi partner del G7, [confermato](#) successivamente all'approvazione del regolamento, nel vertice di Washington del 25 ottobre. Alla luce del contributo dei paesi terzi, l'UE ha [stimato](#) il proprio impegno in **18 miliardi di euro**.

Il 29 febbraio 2024 è stato approvato il [regolamento](#) che istituisce un nuovo **Strumento per l'Ucraina**, per il periodo 2024-2027, fondato su sovvenzioni, prestiti e garanzie, con una capacità complessiva di **50 miliardi di euro** (indicativamente in prestiti e 17 in sovvenzioni e garanzie).

Il Consiglio europeo ha precisato (si vedano le [conclusioni](#) del 1° febbraio 2024) che l'erogazione di tali risorse è subordinata al **prerequisito** che il Paese continui a rispettare **meccanismi democratici**, compreso un **sistema parlamentare multipartitico**, e lo **Stato di diritto**, nonché a garantire il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Il **6 agosto 2024** il Consiglio ha [adottato](#) una decisione con la quale ha concluso che **l'Ucraina ha soddisfatto le condizioni necessarie e le riforme previste ed ha autorizzato il pagamento della prima rata** di circa **4,2 miliardi di euro** a nell'ambito dello **Strumento per l'Ucraina**. Il 14 novembre scorso la Commissione europea ha reso **parere favorevole** all'erogazione di un'ulteriore **tranche di 4,1 miliardi di euro**.

Il pagamento di una seconda rata di quasi **4,1 miliardi di euro** è stato [approvato](#) con un'ulteriore decisione del Consiglio del 9 dicembre scorso.

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

Il Consiglio ha [approvato](#) il 21 maggio 2024 **due decisioni e un regolamento**, volti a mobilitare i **profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa congelati nell'UE** dall'inizio della guerra.

In base a tali atti gli Stati membri che detengono più di 1 milione di euro di attivi della Banca di Russia dovranno destinare i profitti (stimati in **circa 3 miliardi di euro l'anno**), per il **90% allo Strumento europeo per la Pace** ai fini dell'acquisto di armi per l'Ucraina, e per il **restante 10% al bilancio dell'UE**, al fine di

finanziare la capacità industriale in materia di difesa e le necessità di ricostruzione del paese mediante il ricorso a programmi dell'UE. Tale ripartizione sarà riesaminata ogni anno, a partire dal 1° gennaio 2025.

Il primo pagamento di 1,5 miliardi di euro generati da attività russe bloccate è stato erogato il 26 luglio 2024.

Il sostegno militare

Il supporto alle forze armate ucraine è stato finanziato con **6,1 miliardi di euro** nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace** (*European Peace Facility, EPF*) per la fornitura di attrezzature militari e **39,4 miliardi in contributi bilaterali dagli Stati membri** per un totale di **45,5 miliardi**.

Lo **Strumento** è un 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 dell'EPF è stata portata a poco più di **17 miliardi di euro fino al 2027** in seguito alla decisione del **Consiglio affari esteri del 18 marzo 2024** di aumentarla di **5 miliardi di euro**, creando al suo interno un **fondo di assistenza riservato all'Ucraina** (*Ukraine Assistance Fund - UAF*). Una **nuova tranche di aiuti a favore dell'Ucraina** è da diversi mesi **bloccata dal veto dell'Ungheria**.

In risposta alla richiesta di munizioni e missili da parte dell'Ucraina, sono state adottate misure secondo **tre linee di intervento**:

- rifornire le Forze armate ucraine con **1 milione di proiettili di artiglieria** (e, se richiesti, anche **missili**). A margine del Consiglio Affari esteri del 18 novembre scorso, l'Alto Rappresentante *pro tempore* Borrell ha annunciato che l'UE ha **quasi raggiunto tale obiettivo**;
- **effettuare** anche attraverso l'Agenzia Europea per la Difesa **acquisti** congiunti 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;
- sostenere l'incremento delle **capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili**.

L'UE ha inoltre avviato una **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine (**[EUMAM Ucraina](#)**), che ad oggi ha formato **circa 65.000 soldati**. La missione, inizialmente della durata di due anni, è stata **[prorogata](#) fino al 15 novembre 2026**, con una dotazione di bilancio di circa

409 milioni di euro. La missione coopererà con la **NATO**, in particolare con il **comando Assistenza e formazione in materia di sicurezza per l'Ucraina (NSATU)**, compreso lo scambio reciproco di informazioni.

La fornitura di formazione militare all'Ucraina è una delle attività previste dagli impegni congiunti in materia di sicurezza tra l'UE e l'Ucraina, firmati nel giugno 2024 (si veda *infra*).

È stata discussa **senza esiti positivi** l'ipotesi, da ultimo proposta dall'Alto Rappresentante pro tempore Borrell nel Consiglio Affari Esteri del 18 novembre, di costituire in **territorio ucraino** una **unità di coordinamento della missione** o condurvi parte dell'addestramento.

Più recenti notizie di stampa riferiscono di colloqui anche bilaterali tra **Stati Ue ed extra Ue** (Regno Unito) in vista del possibile dispiegamento di un **contingente europeo** – se si dovessero realizzare le condizioni per una **tregua** - con funzioni di mantenimento della pace lungo il confine russo-ucraino.

Il Consiglio europeo dovrebbe essere preceduto nella serata di mercoledì 18 – secondo [anticipazioni di stampa](#) – da un **incontro ristretto** richiesto da **Zelensky** con il Segretario generale della Nato, **Mark Rutte**, i Presidenti di Francia e Stati Uniti, **Emmanuel Macron**, **Donald Tusk**, il Presidente **Giorgia Meloni**, il cancelliere tedesco **Olaf Scholz**, il neo Presidente del Consiglio europeo **Antonio Costa**, la Presidente **von der Leyen** e un esponente del **governo britannico**. Oggetto dell'incontro dovrebbe essere la valutazione della disponibilità e possibilità di alcuni Stati UE (ed extra UE come il Regno Unito) di creare le condizioni più favorevoli all'Ucraina in vista di **eventuali prossimi negoziati di pace** e di fornire garanzie di sicurezza per l'Ucraina nel caso di raggiungimento di un accordo. L'urgenza dell'incontro sarebbe dettata, dal punto di vista di Zelensky dalle **pressioni statunitensi (e dell'Ungheria) per avviare negoziati di pace** e dalla preannunciata decisione statunitense di **sospendere assistenza militare** e fornitura di armi dopo l'insediamento del neo **Presidente Trump**.

La dichiarazione dei ministri degli Esteri di Berlino

Il 12 dicembre 2024 si è tenuta a Berlino **una riunione tra i ministri degli Esteri di Francia, Italia, Polonia, Spagna, Regno Unito e Ucraina con l'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune**. Al termine è stata resa una dichiarazione congiunta in cui è stato

ribadito il sostegno all'Ucraina, unitamente alla condanna della escalation russa contro città e infrastrutture civili, anche attraverso il dispiegamento di truppe provenienti dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea e l'utilizzo di missili balistici a media gittata.

Si ribadiscono tra l'altro:

- l'intenzione di continuare a **sostenere l'Ucraina nel percorso irreversibile di adesione verso una piena integrazione euro-atlantica**, fino all'ingresso nella NATO;
- il sostegno ad una **pace giusta e duratura**, conforme al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite, che rispetti la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina;
- l'intenzione di **incrementare l'assistenza militare, economica e finanziaria all'Ucraina**, anche con risorse aggiuntive dell'UE e tramite la rapida e collettiva **implementazione del prestito da 45 miliardi di euro** promesso dai paesi del G7;
- l'impegno a sostenere la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina, in coordinamento con i paesi partner. La Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina si terrà a Roma il 10 e 11 luglio 2025. Si tratterà della seconda conferenza, dopo la prima, svoltasi a Berlino l'11 e 12 giugno 2024;
- l'impegno a continuare a limitare lo sviluppo delle capacità militari della Russia tramite le sanzioni;
- l'impegno a **sostenere la formula per la pace del Presidente Zelensky**.

Nel corso della [riunione](#) del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre, i leader dell'UE hanno tenuto uno scambio di opinioni con il presidente dell'Ucraina, **Volodymyr Zelensky** che ha illustrato il proprio **piano di pace o "piano per la vittoria"**, consistente in cinque punti chiave:

- che la Nato inviti **l'Ucraina ad unirsi all'alleanza atlantica**;
- **rafforzare la difesa ucraina contro le forze russe**, incluso ottenere il permesso dagli alleati di **usare le loro armi a lungo raggio sul territorio russo** e continuare le operazioni militari dell'Ucraina sul

territorio russo (ad es. nella regione di Kursk) per **evitare la creazione di "zone cuscinetto" in Ucraina;**

- contenimento della Russia tramite un **pacchetto di deterrenza strategica non nucleare dispiegato sul suolo ucraino;**
- **protezione congiunta da parte di USA e UE delle risorse naturali critiche dell'Ucraina** e uso congiunto del loro potenziale economico;
- solo per il **periodo postbellico:** sostituire alcune **truppe statunitensi di stanza in Europa con soldati ucraini.**

Tre "addendum" sono rimasti segreti e condivisi solo con i partner dell'Ucraina, ha affermato Zelensky.

La posizione del PE sulla fornitura e l'utilizzo delle armi occidentali

Il Parlamento europeo ha approvato lo scorso **28 novembre** una [risoluzione](#) in cui invita l'UE e i suoi Stati membri a **rafforzare il sostegno militare** all'Ucraina anche attraverso la **fornitura** di aerei e **missili a lungo raggio**, compresi i missili Taurus, moderni sistemi di difesa aerea (anche Patriot e SAMP/T), munizioni, sistemi di difesa antiaerea portatile, artiglieri a programmi di addestramento.

La risoluzione accoglie con favore la decisione del Presidente degli **Stati Uniti** Biden di consentire all'Ucraina **l'utilizzo di sistemi missilistici** avanzati su **obiettivi militari situati in territorio russo**, ritenendo che tale autorizzazione rispetti il **legittimo diritto dell'Ucraina all'autodifesa** ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite ed invita l'UE e i suoi Stati membri ad adottare misure analoghe, eliminando le restrizioni all'uso di sistemi militari per operazioni di difesa legittime al di là dei confini dell'Ucraina. Inoltre **denuncia l'Iran, la Bielorussia e la Corea del Nord** per il **sostegno militare offerto alla Russia**, che inasprisce ulteriormente il conflitto; condanna la **fornitura** di beni a duplice uso e di **prodotti militari alla Russia da parte della Cina**; chiede ulteriori sanzioni rivolte ai settori di particolare importanza economica per la Russia.

La risoluzione è stata approvata con **390 voti favorevoli, 135 voti contrari e 52 astenuti**. Hanno votato a favore i gruppi PPE, Socialisti e democratici, Renew Europe, Conservatori e Riformisti nonché la maggioranza del gruppo dei Verdi, alcuni deputati di altri gruppi.

Hanno **votato contro** il gruppo Europa delle Nazioni Sovrane, la maggioranza del gruppo dei Patrioti per l'Europa e della Sinistra nonché alcuni deputati dei gruppi dei gruppi dei Verdi e dei Socialisti e democratici.

Si sono **astenuti** una parte del gruppo dei Patrioti e alcuni deputati di altri gruppi (tra cui gli italiani Strada e Tarquinio del Partito democratico, Orlando e Scuderi del gruppo dei Verdi e Berlato dei Conservatori e Riformisti).

Il **19 settembre 2024** il **Parlamento europeo** aveva approvato una [risoluzione](#) sul proseguimento del sostegno finanziario e militare all'Ucraina da parte degli Stati membri dell'UE con cui chiede di **eliminare le restrizioni** che **impediscono all'Ucraina** di utilizzare le armi occidentali contro **obiettivi militari legittimi in Russia**. Nell'atto si afferma tra l'altro che per effetto di tali **restrizioni**, **l'Ucraina non può esercitare pienamente** il suo **diritto all'autodifesa** e rimane esposta ad attacchi contro la popolazione e le infrastrutture.

La risoluzione è stata approvata con **425 voti a favore, 131 contrari e 63 astensioni**. Gli eurodeputati italiani di Fratelli d'Italia e Partito Democratico hanno votato a favore del testo nel suo complesso, mentre hanno votato contro M5S, Verdi, Sinistra italiana e la Lega. Il **punto 8** sulla **rimozione delle restrizioni all'utilizzo delle armi**, oggetto di acceso dibattito, è stato approvato con 377 voti a favore, 191 contrari e 51 astenuti. Hanno votato contro Lega, Fratelli d'Italia, M5S e Verdi. Nel Partito Democratico, tra i deputati che hanno partecipato al voto, 9 hanno votato contro, 2 a favore (Gualmini e Picierno) e 1 si è astenuto (Annunziata che ha successivamente dichiarato di aver voluto votare contro). Tra gli eurodeputati di Forza Italia hanno votato contro De Meo, Tosi e Chinnici, a favore Salini e Falcone (ha successivamente dichiarato di aver voluto votare contro), Dorfmann si è astenuto. Gli eurodeputati di Fratelli d'Italia hanno votato contro (Magoni e Razza figurano tra i voti a favore ma hanno successivamente dichiarato di aver voluto votare contro).

Impegni dell'UE in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina

Il 27 giugno 2024, a margine del Consiglio europeo, UE e Ucraina hanno firmato [impegni di sicurezza congiunti](#): un accordo di natura “**non vincolante**” che prevede il **sostegno prevedibile, a lungo termine e sostenibile alla sicurezza e alla difesa dell'Ucraina** da parte dell'UE. 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**.

L'accordo prevede tra l'altro una **cooperazione** più intensa nel **settore industriale della difesa**, contro le **minacce informatiche, ibride** e contro la **disinformazione**, sostegno all'azione **antimine** militare e civile, **condivisione di intelligence** e sostegno alla **transizione energetica** e alla **sicurezza nucleare**. L'intesa si ispira ad analoghi accordi bilaterali sottoscritti da 13 Stati membri (Germania, Francia, Danimarca, **Italia**, Paesi Bassi, Finlandia, Lettonia, Lituania,

Estonia, Spagna, Belgio, Portogallo e Svezia). Per l'intesa stipulata dall'Italia con l'Ucraina si veda [qui](#)).

Si ricorda inoltre che lo scorso **11 luglio 2024**, in occasione del **33° vertice Nato** svoltosi a Washington, UE, Stati Uniti d'America, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Giappone, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito e Ucraina hanno firmato l'**Ukraine Compact** con cui si sono impegnati a **sostenere le immediate esigenze di difesa e sicurezza dell'Ucraina**, anche attraverso la **continua fornitura di assistenza e formazione** in materia di sicurezza, di moderne **attrezzature militari** e del necessario **sostegno economico e industriale alla difesa**.

Le sanzioni nei confronti della Russia

L'UE ha adottato il 16 dicembre il **15° pacchetto di sanzioni** volto a limitare ulteriormente la capacità della Russia di condurre la sua guerra di aggressione illegale, contro l'Ucraina, ad affrontare l'elusione delle sanzioni dell'UE, ad indebolire la c.d. "**flotta ombra**" russa e il complesso militare e industriale della Russia stessa.

In particolare, le nuove misure restrittive sono rivolte a **54 persone fisiche e 30 entità responsabili di azioni** che compromettono o minacciano l'**integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza** dell'Ucraina

Tra le **persone fisiche** sanzionate figurano: l'unità militare responsabile dello sciopero dell'ospedale pediatrico Okhmadyt di Kiev, alti dirigenti di aziende leader nel settore energetico, persone responsabili di deportazione di bambini, di propaganda, nonché due **alti funzionari della Repubblica Popolare Democratica di Corea**.

Tra le **entità** oggetto delle nuove sanzioni figurano le compagnie di difesa russe e le **compagnie di navigazione responsabili del trasporto di petrolio greggio e prodotti petroliferi via mare**, che forniscono importanti entrate al governo russo, un impianto chimico, una compagnia aerea civile russa, importante fornitore di supporto logistico all'esercito russo. Alcune sanzioni (divieto di viaggio, congelamento dei beni, divieto di mettere a disposizione risorse economiche) sono indirizzate ad **attori cinesi che forniscono componenti di droni e componenti microelettronici a sostegno della guerra** di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Con le nuove sanzioni, arrivano a 79 le imbarcazioni della "flotta fantasma" russa, navi di paesi terzi che risultano "coinvolte nel **trasporto di petrolio, prodotti petroliferi russi, nella consegna di armi, nel furto di grano** o nel sostegno al settore energetico russo. Tali navi non potranno più attraccare nei porti europei e saranno sottoposte a un divieto di fornitura di servizi.

Sono state inoltre aggiunte **32 nuove entità** all'elenco di coloro che **sostengono il complesso militare e industriale della Russia** e che vengono assoggettati a **restrizioni più severe all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso**, nonché di beni e tecnologie che potrebbero contribuire al miglioramento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza russo. Alcune di queste entità si trovano in **paesi terzi (Cina, India, Iran, Serbia ed Emirati Arabi Uniti)** e sono state coinvolte nell'approvvigionamento di beni sensibili utilizzati per operazioni militari russe, come gli UAV e missili.

Per tutelare le imprese europee dalle controversie con controparti russe, il Consiglio ha inoltre deciso di **vietare il riconoscimento o l'esecuzione nell'UE delle sentenze emesse dai tribunali russi** sulla base dell'articolo 248 del Codice di procedura arbitrale della Federazione Russa. Queste sentenze hanno finora impedito alla parte avversaria di avviare o proseguire un procedimento in una giurisdizione diversa dalla Russia, in violazione dei principi e delle pratiche internazionali consolidati, e hanno spesso comportato sanzioni finanziarie sproporzionatamente elevate per le aziende europee. La nuova misura impedisce che tali sanzioni vengano eseguite contro gli operatori dell'UE in Europa.

Inoltre, il Consiglio ha introdotto - alla luce dell'aumento dei contenziosi e delle misure di ritorsione in Russia che comportano il sequestro dei beni nell'UE - una **deroga** che consente lo **svincolo dei saldi di cassa detenuti dai depositari centrali di titoli** dell'UE.

Infine, l'UE ha prorogato i termini applicabili ad alcune deroghe necessarie per i disinvestimenti dalla Russia. A causa dei rischi legati al mantenimento delle attività commerciali in Russia, gli operatori dell'UE dovrebbero considerare di chiudere le attività in Russia e/o di non avviare nuove attività lì. La proroga eccezionale delle deroghe alle dismissioni è necessaria per consentire agli operatori dell'UE di uscire il più rapidamente possibile dal mercato russo. Le deroghe estese sono concesse caso per caso dagli Stati membri e mirano a consentire un processo di disinvestimento ordinato, che sarebbe altrimenti impossibile.

L'[ultimo](#) pacchetto di sanzioni era stato adottato il **24 giugno 2024**.

Le sanzioni attualmente in vigore comprendono:

- **misure restrittive** (congelamento di beni e divieto di viaggio) nei **confronti di circa 2200 tra persone e entità** (*compresi i nuovi inserimenti previsti dal 14° pacchetto*), tra i quali il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov;
- **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);
- **sanzioni nel settore energetico**: 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 e prodotti petroliferi raffinati**; 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 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 e divieti all'esportazione per prodotti a duplice uso di tecnologia critica**;
- **restrizioni alle importazioni di alcuni beni** dalla Russia;
- **divieto di transito nel territorio russo di beni e tecnologie** che possono contribuire al **rafforzamento militare e tecnologico** della Russia e divieto di importazione dalla Russia di **diamanti**;
- l'obbligo per gli esportatori dell'UE di **vietare per contratto la riesportazione** per un uso in Russia di **beni e tecnologie particolarmente sensibili** all'atto della vendita, fornitura, trasferimento o esportazione in un paese terzo;
- il divieto di **sorvolo, atterraggio e decollo** nello spazio aereo dell'UE di aeromobili e vettori russi; il **divieto** di accesso ai porti UE per le navi russe; il **divieto di trasporto merci su strada** per imprese russe e bielorusse;
- il divieto di **esportazione di motori per droni verso la Russia** e paesi terzi, come l'Iran, che potrebbero fornirli alla Russia;
- il **divieto per i cittadini dell'UE** di far parte dei **consigli di amministrazione di società russe o controllate**;
- **restrizioni ai media**, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di una serie di **emittenti e media russi**;
- **contrasto all'elusione**, attraverso la **cooperazione con paesi terzi**.

L'8 ottobre 2024 il Consiglio ha [istituito](#) un nuovo quadro di misure restrittive in risposta alle **azioni destabilizzanti della Russia all'estero**.

Adesione all'UE

Il Consiglio europeo del **14 e 15 dicembre 2023** ha deciso di **avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina**, alla quale era stato concesso lo status

di paese candidato nel giugno 2022. Il **25 giugno 2024** - a seguito del parere favorevole della Commissione europea e dell'approvazione del mandato negoziale da parte del Consiglio dell'UE - si è **svolta la prima conferenza intergovernativa sui negoziati tra l'UE e l'Ucraina** in vista dell'adesione.

La Commissione europea ha avviato un **processo di screening** per valutare fino a che punto la **legislazione ucraina** sia già conforme agli standard dell'UE. Una volta completato tale processo, che normalmente richiede uno o due anni ma che potrebbe in questo caso concludersi molto più velocemente, l'UE dovrà quindi **iniziare a stabilire le condizioni per i negoziati su 35 capitoli negoziali** relativi ad una serie di politiche che **coprono l'intera legislazione dell'UE**.

SESSIONE II - MEDIO ORIENTE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *accogliere con favore l'accordo di cessate il fuoco del 27 novembre 2024 tra Israele e Libano, esortando le parti ad **attuarlo** e chiedendo **l'applicazione piena e simmetrica della risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**; ribadire il fondamentale ruolo di stabilizzazione svolta dalla missione UNIFIL nel Libano meridionale; continuare a **sostenere la sovranità dello Stato libanese** e i suoi sforzi di consolidamento dello Stato, anche assistendo le forze armate libanesi. Inoltre, dovrebbe invitare i leader politici libanesi a trovare una **via d'uscita dallo stallo politico ed economico**, anche mediante **l'elezione di un presidente**;*
- *esprimere profonda **preoccupazione per le possibili conseguenze della legislazione israeliana** adottata il 28 ottobre 2024 sulla **capacità dell'UNRWA di svolgere il proprio mandato**, ribadendo che tale agenzia fornisce un sostegno fondamentale alla popolazione civile a Gaza e nella regione;*
- *ribadire il suo appello a un **cessate il fuoco immediato a Gaza**, alla **liberazione senza condizioni di tutti gli ostaggi**, all'**urgente miglioramento dell'accesso umanitario** e alla distribuzione continua dell'assistenza umanitaria su vasta scala in tutta Gaza nonché alla cessazione duratura delle ostilità, in linea con la risoluzione 2735 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;*
- *ribadire l'impegno dell'UE a favore del diritto internazionale e di una **pace globale, giusta e duratura basata sulla soluzione dei due Stati**, in cui due Stati democratici, Israele e Palestina, vivano fianco a fianco in pace entro confini sicuri e riconosciuti, per la quale è **pronta a contribuire** a tutti gli sforzi verso questa soluzione. L'UE **continuerà a sostenere l'Autorità palestinese** per aiutarla a rispondere alle sue esigenze più pressanti e ad attuare il suo programma di riforme;*
- *sottolineare, a seguito della caduta del regime criminale di Assad, **l'importanza di un processo politico inclusivo e guidato dalla Siria** che soddisfi le legittime aspirazioni del popolo siriano, in linea con i principi fondamentali della risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. **L'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Siria** entro confini sicuri dovrebbero*

*essere pienamente rispettate, in conformità con il diritto internazionale. Il Consiglio europeo dovrebbe altresì sottolineare la necessità di **garantire una governance non settaria e la protezione dei membri delle minoranze religiose ed etniche** e invitare tutte le parti a garantire la **protezione dei civili, la fornitura di servizi pubblici nonché la creazione di condizioni per una transizione politica inclusiva e pacifica**, invitando la **Commissione e l'Alta rappresentante a preparare opzioni per misure volte a sostenere la Siria in tutti questi sforzi.***

Precedenti posizioni del Consiglio europeo sul Medio Oriente

Il **Consiglio europeo** ha discusso sulla situazione in Medio Oriente nelle sue ultime riunioni, da ultimo il **17 e 18 ottobre 2024**; nelle sue [conclusioni](#) ha:

- espresso **allarme per l'escalation militare in Medio Oriente** e per il **rischio per l'intera regione**, invitando le parti alla massima moderazione, a porre fine immediatamente a tutte le ostilità e a rispettare il diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario;
- **condannato con la massima fermezza gli attacchi iraniani contro Israele** del 1° ottobre 2024 e le azioni gravemente destabilizzanti compiute dall'Iran in tutto il Medio Oriente tramite gruppi terroristici e armati — tra cui gli Houthi, Hezbollah e Hamas - ribadendo il **diritto di Israele di difendersi** e l'impegno dell'Unione europea a favore della sicurezza di Israele e della stabilità regionale, affermando la **necessità che il diritto internazionale umanitario sia rispettato e termini il ciclo di attacchi e ritorsioni**;
- espresso **preoccupazione per l'escalation militare in Libano** e deplora il numero inaccettabile di vittime civili, lo sfollamento forzato causato dall'intensificarsi delle violenze, invitando a **far cessare gli attacchi con razzi da parte di Hezbollah**, richiamando la necessità di **rispettare la sovranità e l'integrità territoriale del Libano** e chiedendo un **cessate il fuoco immediato lungo la linea blu** e l'attuazione piena e simmetrica della risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;
- ribadito la necessità di **creare le condizioni per il rimpatrio sicuro, volontario e dignitoso dei rifugiati siriani** e il forte sostegno

dell'Unione alle istituzioni statali del Libano, comprese le forze armate libanesi;

- **condannato gli attacchi contro la forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL)**, ricordando l'obbligo di garantire la sicurezza e l'incolumità del personale e dei beni delle Nazioni Unite e di rispettare l'inviolabilità delle sedi ONU. Il Consiglio europeo sostiene il ruolo di stabilizzazione svolto dall'UNIFIL nel Libano meridionale e invita tutte le parti a proteggere e sostenere l'importante missione dell'UNIFIL e di consentirle di continuare ad attuare il suo mandato;
- a seguito del tragico anniversario dei **brutali attacchi terroristici di Hamas** contro Israele del 7 ottobre 2023, condannato ancora una volta tali atti ingiustificati di violenza deliberata ed è dalla parte delle famiglie delle vittime e degli ostaggi presi da Hamas;
- ribadito il suo appello a un **cessate il fuoco immediato a Gaza**, alla **liberazione senza condizioni di tutti gli ostaggi**, all'urgente miglioramento dell'**accesso umanitario** e alla distribuzione continua dell'assistenza umanitaria a Gaza nonché alla **cessazione duratura delle ostilità**. A tal fine, sostiene gli sforzi di mediazione compiuti da Egitto, Qatar e Stati Uniti e il ruolo centrale della Giordania;
- deplorato il **numero inaccettabile di vittime civili, in particolare donne e bambini, a Gaza e in Cisgiordania**, nonché il rischio imminente di carestia causati dall'ingresso insufficiente di aiuti a Gaza. Ricorda inoltre la necessità di dare piena **attuazione alle ordinanze della Corte internazionale di giustizia e condanna l'ulteriore escalation in Cisgiordania**, compresa Gerusalemme Est, **invitando il Consiglio a portare avanti i lavori su ulteriori misure restrittive nei confronti dei coloni estremisti** nonché delle entità e delle organizzazioni che li sostengono;
- ribadito il fermo impegno dell'Unione europea **a favore di una pace giusta, globale e duratura basata sulla soluzione dei due Stati** e il **sostegno dell'Unione all'Autorità palestinese** e al suo programma di riforme, rilanciando un processo politico a tal fine, anche attraverso lo svolgimento, prima possibile, di una **conferenza di pace internazionale** ed evidenziando che un **percorso credibile verso una statualità palestinese** è una componente fondamentale di tale processo;
- espresso il **pieno e fermo sostegno al segretario generale delle Nazioni Unite**. In nessun luogo il segretario generale delle Nazioni

Unite dovrebbe essere dichiarato "persona non grata". Il Consiglio europeo sottolinea il ruolo essenziale delle Nazioni Unite e delle loro agenzie, in particolare dell'UNRWA, che fornisce un sostegno fondamentale alla popolazione civile sia a Gaza che nel resto della regione;

- **condannato qualsiasi tentativo di abrogare l'accordo del 1967 tra Israele e l'UNRWA** o di cercare di ostacolare in altro modo la capacità di quest'ultima di svolgere il proprio mandato;
- in relazione alla **situazione nel Mar Rosso** chiesto agli Houthi di porre fine a tutti gli attacchi e di consentire il **ripristino della sicurezza marittima**, sottolineando il contributo fondamentale di EUNAVFOR ASPIDES e EUNAVFOR ATALANTA.

I lavori del Consiglio e le iniziative dell'Alto Rappresentante

Il **12 ottobre** l'Alto Rappresentante pro tempore, Borrell, ha rilasciato una [dichiarazione](#) nella quale esprime la profonda **preoccupazione** dell'UE **per il progetto di legge sull'UNRWA attualmente in discussione nel parlamento israeliano**. L'UE sostiene fermamente l'appello del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla questione e condivide la preoccupazione che il progetto di legge, se adottato, avrebbe conseguenze disastrose, impedendo all'Agenzia di continuare a fornire i suoi servizi e la sua protezione ai rifugiati palestinesi nella Cisgiordania occupata, tra cui Gerusalemme Est, e Gaza; pertanto esorta le autorità israeliane a garantire che all'UNRWA **sia consentito di continuare a svolgere il suo lavoro cruciale** in linea con il suo mandato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il **13 ottobre** Borrell ha rilasciato una [dichiarazione](#) a nome dell'UE sui **recenti attacchi contro l'UNIFIL** nella quale l'UE:

- esprime la sua profonda preoccupazione per la recente escalation lungo la Blue Line. L'UE condanna tutti gli attacchi contro le missioni ONU. Esprime una **preoccupazione particolarmente profonda per gli attacchi delle Forze di difesa israeliane (IDF) contro la Forza di interposizione delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL)**. Tali attacchi contro i peacekeeper ONU costituiscono una **grave violazione del diritto internazionale sono totalmente inaccettabili** e devono cessare immediatamente;

- afferma che **tutti gli attori** hanno l'**obbligo** di adottare le misure necessarie per garantire la **sicurezza e la protezione del personale e delle proprietà ONU** e di rispettare l'**inviolabilità dei locali ONU** in ogni momento. L'UE attende con urgenza **spiegazioni e un'indagine approfondita da parte delle autorità israeliane** sugli attacchi contro l'UNIFIL, che svolge un ruolo fondamentale nella stabilità del Libano meridionale;
- si esprime **preoccupazione per il continuo lancio di razzi da parte di Hezbollah verso Israele**, che deve cessare, e per gli attacchi dell'IDF in aree densamente popolate del Libano, esortando tutte le parti a rispettare il diritto internazionale umanitario, in ogni circostanza;
- ribadisce il suo **appello per un cessate il fuoco immediato in Libano** e affinché tutte le parti si impegnino e lavorino per la piena attuazione della risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza.

A partire dal 1° dicembre scorso la carica di **Alto Rappresentante** è ricoperta da **Kaja Kallas** (Estonia), che, secondo la lettera di missione indirizzata dalla Presidente von der Leyen, ha l'obiettivo di sviluppare una **Strategia per il Medio Oriente completa**, che guardi alla **fase successiva al conflitto a Gaza** e promuova tutti i passi necessari per una soluzione a due Stati e rafforzi i partenariati con i portatori di interessi chiave della regione.

Il Medio Oriente rientra anche tra le competenze della **nuova Commissaria per il Mediterraneo, Dubravka Šuica** (Croazia), la cui lettera di missione indica tra le sue responsabilità anche il **vicinato meridionale**, con particolare riferimento al **Medio Oriente** per il quale lavorerà **sotto la direzione dell'Alta rappresentante**, sostenendola nella definizione di una strategia UE per il Medio Oriente, proseguendo il programma di **sostegno pluriennale per l'Autorità palestinese** e contribuendo, con partner internazionali, a un **piano di ricostruzione per Gaza**.

Le misure restrittive nei confronti di Hamas, della Jihad islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania

Il **19 gennaio 2024**, il **Consiglio dell'UE** ha istituito un **quadro specifico di misure restrittive** (congelamento dei beni, divieto di finanziamenti e fondi e divieto di viaggio verso l'UE) nei confronti di qualsiasi persona o entità che sostenga, faciliti o permetta la commissione di atti **di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese (PIJ)**.

Il nuovo regime integra inoltre le misure restrittive precedentemente adottate nei confronti di Hamas e della PIJ a norma della posizione comune 2001/931/PESC ("elenco dei soggetti terroristici stabilito dall'UE"). Sulla base di tale quadro, il Consiglio può decidere misure restrittive (congelamento di beni e divieto di viaggio nell'UE) per attività come: fornire, vendere o trasferire armi e materiale connesso alle due organizzazioni terroristiche; sostenere atti che compromettono o minacciano la stabilità o la sicurezza di Israele in collegamento con Hamas e la PIJ; prendere parte a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o del diritto dei diritti umani; istigare o aizzare pubblicamente alla commissione di atti di violenza da parte delle due organizzazioni. Le sanzioni consistono in congelamento dei beni, divieto di finanziamenti e fondi e divieto di viaggio verso l'UE.

Iniziative della Commissione europea

Il **9 ottobre 2023**, a seguito degli attacchi di Hamas in Israele, la Commissione 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 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**.

Il **22 dicembre 2023** La Commissione europea ha adottato un **pacchetto di assistenza da 118,4 milioni di euro a sostegno dell'Autorità palestinese** nell'ambito dello stanziamento annuale per la Palestina del 2023.

Attraverso il [meccanismo PEGASE](#) dell'UE, l'assistenza finanziaria adottata contribuirà al pagamento degli stipendi e delle pensioni dei funzionari pubblici in Cisgiordania, alle prestazioni sociali per le famiglie vulnerabili mediante il programma di trasferimento monetario in Cisgiordania e a Gaza, al pagamento dei

trasferimenti ad ospedali di Gerusalemme Est e al sostegno della capacità amministrativa e tecnica delle istituzioni dell'Autorità palestinese.

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 890 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).

La lettera di intenti congiunta della Commissione e l'ANP

Il 19 luglio 2024 la **Commissione europea e l'Autorità nazionale palestinese (ANP)** hanno firmato una [lettera di intenti](#) che definisce una **strategia per affrontare la situazione critica di bilancio e fiscale dell'Autorità palestinese e dell'economia palestinese**.

Come **primo passo**, l'UE fornirà un **sostegno finanziario di emergenza a breve termine all'ANP** per far fronte alle sue esigenze finanziarie più urgenti e sostenere il suo programma di riforme, del valore di **400 milioni di euro in sovvenzioni e prestiti**, che sarà erogato in tre pagamenti tra luglio e settembre 2024, subordinatamente ai progressi nell'attuazione del programma di riforme dell'Autorità. Il sostegno a breve termine aprirà la strada a un **programma globale per la ripresa e la resilienza palestinese**, per il quale saranno necessari anche finanziamenti da altri donatori. A tal fine, la Commissione europea propone di **istituire una piattaforma di coordinamento dei donatori palestinesi a partire dall'autunno 2024, fino alla fine del 2026**.

Il programma di sostegno pluriennale, che dovrebbe iniziare nell'autunno del 2024 e durare fino alla fine del 2026, intende consentire all'ANP di raggiungere **l'equilibrio di bilancio entro il 2026** e di garantire la sua **sostenibilità finanziaria a lungo termine** in seguito; sarà **subordinato all'attuazione di un programma di riforme** in linea con la **strategia dell'Autorità**.

La strategia di riforma mira a garantire la sostenibilità di bilancio, **modernizzando al contempo l'amministrazione palestinese e la sua governance, combattendo la corruzione, promuovendo lo stato di diritto e la trasparenza, riformando i sistemi di previdenza sociale e istruzione**, migliorando l'ambiente imprenditoriale e rafforzando le fondamenta di **un'economia di mercato**. Entro fine agosto, l'ANP **dovrà razionalizzare la spesa pubblica**, riducendo le spese ricorrenti di almeno il 5 per cento rispetto all'anno precedente, **istituire l'età pensionabile per tutti i lavoratori della**

Cisgiordania, pubblicare una nuova **legge sulla protezione sociale** e preparare un **piano di riforma dell'istruzione**. Tra le azioni preliminari concordate, figura anche l'approvazione di una legge sui pagamenti elettronici e il miglioramento dell'accesso alla giustizia e ai meccanismi di reclamo per i cittadini nei confronti degli enti governativi.

Tutti gli esborsi saranno basati sui **progressi dell'ANP verso le tappe di riforma concordate**. Le **risorse necessarie per la ricostruzione di Gaza non sono coperte** come tali da questo programma e **dovranno essere identificate separatamente** come parte di uno sforzo collettivo più ampio da parte della comunità internazionale.

Infine, il programma mira a contribuire al miglioramento delle **relazioni economiche e finanziarie tra Israele e l'ANP**, compresi i pagamenti regolari delle entrate fiscali dovute a quest'ultima e la rimozione delle restrizioni di accesso per i lavoratori palestinesi.

Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COOPS nei territori palestinesi

L'UE ha avviato due missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e difesa nei territori palestinesi:

- la missione **EUBAM RAFAH**, istituita nel 2005 per il controllo di merci e persone al valico di frontiera di Rafah fra la striscia di Gaza e l'Egitto, che è stata **sospesa nel 2007**, in seguito alla presa il controllo da parte di Hamas della città di Rafah e della Striscia di Gaza;
- la missione **EUPOL COOPS**, istituita nel 2006 e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei territori palestinesi, presta consulenza alle autorità palestinesi in materia di giustizia penale e aspetti dello Stato di diritto.

Il Consiglio affari esteri del 27 maggio 2024 ha **avviato una discussione** sull'ipotesi di un possibile **ridispiegamento della missione EUBAM RAFAH**. Il 25 giugno 2024, il Consiglio affari generali ha deciso di **prorogare fino al 30 giugno 2025 i mandati** delle missioni EU BAM Rafah e EUPOL COPPS.

L'operazione militare dell'UE nel Mar Rosso EUNAVFOR Aspides

Il **6 febbraio 2024** il Consiglio ha adottato la **decisione** relativa all'istituzione, per la durata di **un anno**, di una nuova operazione militare di

sicurezza marittima dell'UE nel Mar Rosso, denominata **EUNAVFOR Aspides** ("Scudo" in lingua greca). L'operazione – promossa in particolare da **Francia, Italia, Germania e Grecia** – ha l'obiettivo di **proteggere le navi civili** in transito davanti alle coste dello **Yemen** dagli attacchi dei ribelli **Houthi**.

L'area delle operazioni

L'area di operazioni comprende lo stretto di **Baab al-Mandab** e lo stretto di **Hormuz**, nonché le **acque internazionali del Mar Rosso, del Mar Arabico, del Golfo di Oman e del Golfo Persico**.

Mandato e regole d'ingaggio

L'operazione – a differenza della missione **Prosperity Guardian** a guida americana e britannica – ha **natura difensiva**.

L'obiettivo strategico è quello di garantire una presenza navale dell'Unione nell'area di operazioni al fine di **garantire la libertà di navigazione per le navi**, in stretta cooperazione con i garanti della sicurezza marittima che condividono gli stessi principi. A tal fine, l'operazione, nell'ambito dei propri mezzi e delle proprie capacità ha i seguenti **compiti**:

- a. **accompagnare le navi nell'Area di Operazione;**
- b. **garantire la conoscenza della situazione marittima** nell'area di operazione;
- c. **proteggere le navi da attacchi multi-dominio in mare**, nel pieno rispetto del diritto internazionale, compresi i **principi di necessità e proporzionalità**.

Composizione, guida e assetti dell'operazione

Il **Comando operativo** dell'operazione ha sede a **Larissa in Grecia**, sotto il comando del contrammiraglio greco Vasilios Gryparis. **Il comandante della forza dell'UE** (che guida le operazioni nel teatro operativo, a bordo della nave ammiraglia) è - a partire dall'8 agosto 2024 - il **contrammiraglio italiano Massimo Bonu**.

Come per tutte le missioni e operazioni militari PSDC, il **controllo politico e la direzione strategica** spetterà al Comitato politico e di sicurezza (PSC), composto di rappresentanti degli Stati. Il **Comitato militare UE**, composto dai Capi di Stato maggiore, e il suo Presidente, dovranno svolgere un ruolo di interfaccia tra il comandante dell'operazione e il vertice politico. Le "spese comuni" dell'operazione, il cui importo di riferimento è fissato a **8 milioni di euro**, saranno a carico dello **Strumento europeo per la pace (EPF)**, fondo fuori bilancio dell'UE,

lo stesso fondo che rimborsa gli aiuti militari all'Ucraina. Il resto lo metteranno gli Stati nazionali, finanziando la propria partecipazione nazionale.

All'operazione **partecipano con assetti navali 6 Stati membri** (Italia, Francia, Germania, Grecia Belgio e Paesi Bassi) e con **personale operativo** presso il quartier generale **complessivamente 15 Stati membri**.

Coordinamento con altre missioni esistenti nell'area

L'operazione si **coordina** con la missione **Atalanta**, anche perché le rispettive aree di azione sono in parte sovrapposte e **coopera** con la coalizione *Combined Maritime Forces*, e, più in generale, con tutti i paesi "like-minded" che operano nell'area.

Così come per Atalanta, anche per Aspides è essenziale il **coordinamento con le compagnie di navigazione**, per assicurare una protezione tempestiva. È possibile prevedere una replica o un ampliamento del **meccanismo di registrazione MSCHOA** (*Maritime Security Centre-Horn of Africa*), impiegato, con affidabilità ormai consolidata, per Atalanta.

EUNAVFOR Aspides **coopera con le autorità competenti degli Stati membri**, con gli **organi e gli organismi competenti dell'Unione**, in particolare il **Centro satellitare dell'Unione europea** (Satcen), nonché con la missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale (**EUTM Somalia**) e con la missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità in Somalia (**EUCAP Somalia**). Inoltre, EUNAVFOR Aspides gode del **sostegno del Centro dell'UE di situazione e di intelligence** per la raccolta delle informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti.

La revisione strategica 2025 della missione EUNAVFOR Aspides

Sulla base di un documento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) il Consiglio dell'Ue ha avviato una discussione in vista della **revisione strategica della missione Aspides per il 2025**, sulla base delle seguenti raccomandazioni del SEAE:

- **prolungare il mandato della missione fino al 28 febbraio 2026**, mantenendo il suo focus della sua attività nel Mar rosso, ma cercando allo stesso tempo di **estendere le attività a nord e ad est** del suo campo di operazioni;
- **rinforzare le sinergie a livello di UE**, in particolare con la missione EUNAVFOR ATALANTA, con altre missioni dell'UE nella regione e con alti servizi della Commissione coinvolti nella sicurezza marittima e con il SATCEN;
- **espandere la rete di cooperazione** della Missione *EUNAVFOR Aspides*, intensificando la cooperazione con **l'industria di trasposto marittimo** e con **partner locali**; promuovendo lo **scambio di informazioni con NATO**,

Interpol e l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, con particolare riferimento a monitoraggio di attività sospette o illegali di competitori strategici quali le **flotte fantasma o ombra di Russia, Cina, e Iran** e le attività scientifiche connesse ad **infrastrutture sottomarine**;

- condurre nell'ambito del compito non esecutivo *Maritime Situational Awareness*, un **compito subordinato "raccolgere e condividere informazioni sul traffico di armi"**;
- valutare un possibile **contributo dell'UE allo sminamento marittimo** delle acque territoriali dello Yemen;
- sviluppare **scenari di degrado della situazione di sicurezza e relativi piani di evacuazione di emergenza**;
- rafforzare le **capacità di sicurezza informatica dell'Operazione**, in particolare proteggendo i suoi database e migliorando la resilienza dei suoi sistemi IT.

Situazione in Siria

L'**Alta Rappresentante Kallas** ha rilasciato il **9 dicembre** scorso una [dichiarazione](#) a nome dell'UE **sulla situazione in Siria** nella quale:

- si afferma che la **caduta del regime criminale di Assad segna un momento storico per il popolo siriano**, che ha sopportato immense sofferenze e dimostrato una straordinaria resilienza nella ricerca di dignità, libertà e giustizia;
- si esprime il **sostegno dell'UE a tutti i cittadini siriani, sia nel paese che nella diaspora**, affermando che tutti devono avere l'opportunità di riunificare, stabilizzare e ricostruire il loro paese, ripristinare la giustizia e garantire la responsabilità.
- si ribadisce che è **fondamentale preservare l'integrità territoriale della Siria** e rispettare la sua indipendenza, la sua sovranità, così come le istituzioni statali, e respingere ogni forma di estremismo;
- si esortano **tutti gli attori a evitare ulteriori violenze, a garantire la protezione dei civili e a rispettare il diritto internazionale**, incluso il diritto internazionale umanitario. In particolare, l'UE sollecita la **protezione dei membri di tutte le minoranze**, comprese quelle **cristiane** e di **altre confessioni non maggioritarie**, nonché la sicurezza dei **cittadini stranieri** e il rispetto delle **rappresentanze diplomatiche a Damasco** e si esortano inoltre tutte le parti a

proteggere il patrimonio culturale e i monumenti religiosi della Siria;

- si invitano **tutte le parti interessate ad un dialogo inclusivo, guidato dalla Siria** su tutte le questioni chiave per **garantire una transizione ordinata, pacifica e inclusiva**, nello spirito della risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e in conformità con la volontà del popolo siriano. In questo contesto, si esprime sostegno al lavoro in corso dell'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria Geir Pedersen, attraverso tutti gli strumenti UE pertinenti;
- si indica che in questo momento critico, l'Unione europea è al fianco del popolo siriano e rimane in **stretto contatto con i partner nella regione e i principali partner internazionali**.

Il **13 dicembre** la **Presidente** von der Leyen ha **annunciato** l'intenzione della Commissione di:

- **avviare una operazione di ponte aereo umanitario in Siria**, per fornire assistenza sanitaria di emergenza e altre forniture essenziali;

I voli di aiuti finanziati dall'UE porteranno un totale di 50 tonnellate di forniture sanitarie dalle scorte dell'UE a Dubai, che saranno trasportate ad Adana, in Turchia, per la distribuzione attraverso il confine nei prossimi giorni. Ulteriori 46 tonnellate di articoli sanitari, educativi e di ricovero provenienti da un'altra scorta UE in Danimarca saranno trasportate su camion ad Adana e fornite all'Unicef e all'Organizzazione mondiale della sanità per la distribuzione in Siria.

- mobilitare **altri 4 milioni di euro** per rispondere alle esigenze umanitarie più urgenti delle persone, **portando il sostegno umanitario totale della UE alla Siria a 163 milioni di euro nel 2024**.

Negli ultimi 13 anni, l'UE e i suoi Stati membri hanno mobilitato oltre **33,3 miliardi di euro** in assistenza umanitaria, allo sviluppo, economica e di stabilizzazione, sostenendo i siriani sia all'interno del paese che in tutta la regione.

SESSIONE III –L’UE NEL MONDO

La politica commerciale e il processo di integrazione

La politica commerciale comune rappresenta **uno degli strumenti principali dell’azione esterna dell’UE**, di cui ha anzi costituito il nucleo iniziale, nelle forme di accordi commerciali e doganali, fin dai tempi della Comunità Economica Europea. Essa è del resto connaturata e **strettamente collegata all’esistenza di un mercato interno e di un’unione doganale** tra gli Stati membri, di cui rappresenta la conseguenza naturale.

In materia l’Unione ha **competenza esclusiva** (art.3, Trattato sul funzionamento dell’Unione europea). Ne consegue che **solo le istituzioni UE possono legiferare in materia e possono stipulare accordi** con Paesi terzi o con organizzazioni internazionali.

La tipologia di accordi commerciali e la procedura di approvazione

Gli accordi commerciali stipulati dall’UE variano a seconda del loro contenuto:

- *Accordi di partenariato economico (APE)* - sostengono lo sviluppo dei partner commerciali dei paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico
- *Accordi di libero scambio (ALS)* - consentono l’apertura reciproca dei mercati tra i paesi sviluppati e le economie emergenti, mediante la concessione di un accesso preferenziale ai mercati
- *Accordi di associazione (AA)* - rafforzano accordi politici più ampi

L’UE conclude anche accordi commerciali non preferenziali, nell’ambito di intese più ampie come gli accordi di partenariato e di cooperazione (APC).

Per avviare la procedura, il Consiglio autorizza la Commissione europea a negoziare un nuovo accordo commerciale a nome dell’UE. Con il **mandato negoziale**, il Consiglio impartisce le direttive per le trattative, che includono gli obiettivi e l’ambito dei negoziati, nonché eventuali limiti di tempo.

La Commissione negozia quindi con l’altra Parte (che può essere un singolo Paese o un’organizzazione regionale) a nome dell’UE, in stretta cooperazione con il Consiglio e il Parlamento europeo.

Dopo che il testo dell'accordo è concordato con i partner, la Commissione trasmette la proposta formale di adozione al Consiglio. Questo, a maggioranza qualificata, adotta la decisione relativa alla firma dell'accordo e lo trasmette al Parlamento europeo. Dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo, il Consiglio adotta la decisione relativa alla conclusione dell'accordo.

L'accordo UE-Mercosur

Lo scorso **6 dicembre** a Montevideo (Uruguay), la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, insieme ai presidenti di Uruguay, Argentina, Brasile e Paraguay, ha annunciato la **conclusione dell'[Accordo di Partenariato](#)**.

La firma giunge dopo oltre cinque anni dall'**accordo provvisorio raggiunto nel 2019**, e con alcuni significativi cambiamenti del testo.

Per concludere l'accordo è stato essenziale l'accettazione, da parte del Brasile, della norma secondo cui il mancato rispetto dell'**Accordo di Parigi** sul clima può portare alla sospensione parziale o totale delle regole di libero scambio. L'UE ha infatti sempre sostenuto che questa clausola fosse cruciale, tanto da impegnarsi ad inserirla in tutti i suoi futuri accordi commerciali.

In cambio, il Brasile ha convinto l'UE a rivedere le condizioni per l'esportazione delle sue automobili. L'UE ha dovuto anche accettare l'inclusione nell'accordo di un "meccanismo di equilibrio" in caso di future nuove regolamentazioni europee sul settore. Se uno dei partner adotta nuove misure che alterano i benefici dell'accordo, l'altra parte potrebbe deferire la questione a un tribunale arbitrale (all'interno dell'accordo) e, se il tribunale dà parere favorevole, imporre misure di riequilibrio.

Oltre che per l'inclusione delle previsioni di Parigi sui cambiamenti climatici, la Commissione sostiene che l'accordo concluso il 6 dicembre rappresenti un miglioramento rispetto a quello del 2019, anche su altri punti:

- **rafforzamento del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile**, in particolare per quanto riguarda i **nuovi impegni (per la prima volta giuridicamente vincolanti) sulla deforestazione**; sono previsti impegni aggiuntivi su: commercio ed emancipazione femminile; catene produttive sostenibili; commercio di prodotti sostenibili e che aiutino le popolazioni indigene; tutela del lavoro, specie minorile;
- inclusione del capitolo sulle **indicazioni geografiche** (per circa 350 prodotti UE; *di questi 57 sono italiani*);
- **rimodulazione dei dazi sull'esportazione**;

- introduzione di un **capitolo sugli appalti pubblici**, sulla base dei principi di non discriminazione, trasparenza ed equità (con alcune flessibilità e l'esclusione del settore sanitario per il Brasile).

Tra le altre novità rispetto all'accordo del 2029 si segnala che le **esportazioni di veicoli elettrici e ibridi europei** vedranno abolite le tariffe nell'arco di 18 anni anziché 15. L'UE ha anche accettato di rafforzare la clausola di salvaguardia in caso di **afflusso troppo massiccio di veicoli europei** di qualsiasi tipo: i Paesi del Mercosur potranno sospendere il calendario della graduale liberalizzazione in caso di "danno" (e non più di "grave danno") al mercato locale.

Sono state fatte concessioni anche sull'accesso dell'UE alle **materie prime provenienti dal Brasile** che non saranno tutte soggette a totale liberalizzazione (che è invece assicurata invece per nichel, rame, alluminio, materie prime siderurgiche, acciaio e titanio). In caso di dazi in uscita, la Commissione ha però negoziato preferenze di almeno il 50% su qualsiasi tassa sull'esportazione che il Brasile introduce su questi prodotti, nonché un tetto del 25% sulle tariffe che potrebbero essere potenzialmente introdotte.

Le **tariffe e le quote sui prodotti agricoli** prodotti nei Paesi del Mercosur non sono state modificate rispetto all'accordo raggiunto nel 2019, nonostante siano state criticate dai rappresentanti del settore in diversi Paesi UE.

Il testo dell'accordo dovrà ora essere presentato **al Consiglio, che deve approvarlo a maggioranza qualificata**, e al Parlamento europeo, per la ratifica. Il processo richiederà presumibilmente diversi mesi.

L'accordo è stato già oggetto di una **discussione preliminare nel Consiglio UE Agricoltura dello scorso 9 dicembre**. Molti Paesi (tra cui Germania, Spagna e la maggioranza dei nordici) hanno già espresso una posizione sostanzialmente favorevole all'accordo. Il fronte dell'opposizione è guidato invece da Francia e Austria. Altri Paesi hanno espresso posizioni più sfumate. A margine della riunione del Consiglio UE, i ministri di Italia e Polonia, hanno sottolineato l'esigenza di introdurre maggiori garanzie di reciprocità e meccanismi di compensazione.

Si ricorda che la **componente principale dell'accordo riguarda le relazioni commerciali tra le due organizzazioni**, materia che, dal lato europeo, rientra nella competenza esclusiva dell'UE. Il partenariato include però anche diversi capitoli di altra natura, dal dialogo politico alla cooperazione, che sono di **competenza concorrente** tra Ue e Stati membri.

Nel momento in cui, dopo la revisione giuridica e linguistica, la Commissione presenterà il provvedimento al Consiglio UE e al Parlamento europeo, dovrà anche indicare la sua base giuridica. Si prefigurano quindi due possibilità:

- la presentazione di un unico accordo, che tratterebbe di materie sia di competenza esclusiva Ue che di competenza concorrente (c.d. “**accordo misto**”), e dovrebbe quindi essere approvato sia dall’UE che da tutti i suoi Stati membri;
- la presentazione di **due accordi giuridicamente separati**, sebbene in un unico “pacchetto politico”; in questo modo l’accordo contenente le norme di politica commerciale, che è competenza esclusiva dell’UE, sarebbe ratificato solo da parte di Consiglio e Parlamento europeo.

Lo stato della politica commerciale UE

Lo scorso 3 ottobre la Commissione europea ha pubblicato il [Rapporto sull’attuazione e sull’applicazione della politica commerciale dell’UE](#). Secondo il documento, al 31 dicembre del 2023 erano in vigore 42 accordi commerciali preferenziali con 74 Paesi complessivi, per un valore di 2.300 miliardi di euro, che corrisponde al 45.8 del commercio estero totale dell’UE.

Il documento sottolinea l’importanza dei sei accordi di libero scambio entrati in vigore tra 2023 e 2024, con la Corea del Sud, il Canada, il Giappone, il Vietnam, la Nuova Zelanda e il Kenya, oltre che di quello con il Regno Unito.

Altri accordi commerciali, di carattere generale o settoriali, con in fase di ratifica, tra cui quelli con *Cile* (aggiornamento dell'accordo di associazione, stipulato nel dicembre 2023); *Giappone* (sui flussi transfrontalieri di dati, stipulato nel gennaio 2024); *Singapore* (sulla protezione degli investimenti, novembre 2019, e sul settore digitale, luglio 2024); *Vietnam* (sulla protezione degli investimenti, marzo 2020) e

L’Unione sta inoltre **svolgendo negoziati** con una serie di altri Paesi o organizzazioni regionali, tra cui: *Australia, Indonesia; Filippine; Thailandia, Tagikistan*; Paesi ESA (*Comore, Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe*) e *Messico*.

Altri negoziati, avviati spesso da molti anni, sembrano invece in una situazione di stallo (come quelli con *India e Malesia*).

Sono in corso fasi di dialogo per **valutare l'apertura formale di negoziati** con gli *Emirati Arabi Uniti* e con il *Ruanda*.

L'Unione sta anche proseguendo con nuove forme di partenariato commerciale, come gli **accordi sugli investimenti sostenibili**, dei quali è stato già concluso quello con l'*Angola*, mentre le trattative sono in fase avanzata con *Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Camerun*.

Le relazioni commerciali UE-Marocco dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024

Con due sentenze pubblicate lo scorso 4 ottobre ([C-779/21 e 799/21 P](#); [C-778/21 P](#) e [C-798/21 P](#)), la Corte di Giustizia è tornata sull'annosa questione degli accordi commerciali tra UE e Marocco, stabilendo che essi **non possono riguardare il territorio del Sahara occidentale**.

Con la fine della presenza spagnola e il ritiro della Mauritania, il Sahara occidentale - come noto - è stato in gran parte occupato dal Marocco. L'occupazione, che dura tuttora, e il conflitto armato con il **Fronte Polisario** hanno causato l'esodo di gran parte della popolazione civile. All'inizio degli anni '90 le due Parti hanno concordato un cessate il fuoco, in previsione dello svolgimento di un **referendum sull'autodeterminazione**, che però non si è mai tenuto, anche per la mancanza di accordo su chi avesse diritto al voto. Le ostilità tra Fronte Polisario e forze armate marocchine sono riprese, seppure a bassa intensità, nel 2020. Assemblea generale e Consiglio di sicurezza Onu hanno più volte riaffermato il **"diritto inalienabile" all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale**, così come ha fatto la Corte internazionale di Giustizia.

Nell'ambito del loro Accordo di associazione Euro-Mediterraneo, (2000) UE e Marocco hanno concluso una serie di accordi settoriali, tra cui sulla pesca sostenibile (nel 2006) e sulla liberalizzazione dei prodotti agricoli e della pesca (nel 2012). Pur riguardando formalmente il "territorio del Regno del Marocco", entrambi gli accordi sono stati **applicati anche al territorio del Sahara occidentale**. Tale estensione è stata ritenuta illegittima dalla Corte di Giustizia nel 2016 e nel 2018.

A seguito dell'intervento della Corte di Giustizia, UE e Marocco hanno stipulato nuovi accordi, sia in tema di liberalizzazione commerciale (approvato dal Consiglio con decisione del 28 gennaio 2019), sia in materia di pesca (decisione del 4 marzo 2019). Entrambi gli accordi, stavolta, si applicano espressamente al territorio del Sahara occidentale e alle acque adiacenti le sue coste. Nelle premesse delle decisioni, il Consiglio ribadisce

il proprio impegno a favore di una soluzione concordata della controversia sul Sahara occidentale e sottolinea che **gli accordi non implicano il riconoscimento della sovranità del Marocco**. Nelle premesse di dà anche conto che la Commissione ha adottato “tutte le misure ragionevoli e possibili nel contesto attuale per garantire un adeguato coinvolgimento del popolo interessato **al fine di accertarne il consenso**”, conducendo “ampie consultazioni” nel Sahara occidentale e in Marocco.

L’illegittimità dei due accordi, già sancita in primo grado nel 2021, è stata confermata con le sentenze del 4 ottobre La Corte ribadisce che, ai sensi del diritto internazionale “**il popolo del Sahara occidentale**” **deve essere considerato come “terzo” rispetto ad un accordo tra Bruxelles e Rabat**, che potrebbe dunque applicarsi ad esso solo in caso di suo consenso. Tale consenso, peraltro - aggiunge la Corte - non può essere espresso dalla “popolazione attuale” del Sahara occidentale, perché questa, in maggioranza, non fa parte “**del popolo titolare del diritto all’autodeterminazione, cioè il popolo del Sahara occidentale**”, in gran parte rifugiato altrove. Per estendere un accordo commerciale col Marocco al Sahara occidentale, dunque, occorre il consenso del **Fonte Polisario**, che è considerato dalla Corte **un legittimo rappresentante del popolo saharawi**.

Nella sentenza del 4 ottobre la Corte ha deciso di **mantenere in vigore provvisoriamente l’accordo di liberalizzazione (comunque annullato) per 12 mesi**, per evitare conseguenze negative per l’azione esterna dell’Unione e assicurare la certezza degli impegni internazionali da essa assunti. Entro questa finestra temporale, dunque, le due Parti sono chiamate a disciplinare le proprie relazioni - che hanno ovviamente un forte impatto politico, dato il ruolo del Marocco nel Nord Africa – in maniera conforme alle prescrizioni dei giudici di Lussemburgo.

**EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA COMPETIZIONE
COMMERCIALE GLOBALE TRA CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA**
(TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE,
[APPROFONDIMENTI N. 222](#), DICEMBRE 2024)

Nel contesto delle relazioni internazionali attuali, caratterizzate dal ritorno alla politica di potenza e dalla crescita dell'iper-competizione globale, anche il commercio internazionale rappresenta ormai un'arena conflittuale in cui le principali potenze, su tutte Cina e Stati Uniti, utilizzano una vasta gamma di strumenti nel tentativo di affermare, in maniera più assertiva che in passato, la propria influenza e ridefinire gli equilibri di potere. Questo fenomeno si lega anche alla crisi della globalizzazione e del liberismo e al ritorno in auge di strategie protezionistiche volte a regionalizzare i processi e le filiere produttive.

La fase in corso, in particolare, è caratterizzata dalla volontà statunitense di evitare il rischio di de-industrializzazione, mantenere la propria posizione di forza nei settori fondamentali per la crescita economica e l'egemonia tecnologica, come quelli delle rinnovabili, dell'high-tech (microchip, semiconduttori e intelligenza artificiale) e dell'approvvigionamento di materie prime critiche, *in primis* terre rare, limitando al contempo la presenza cinese nell'indotto delle stesse. Questa necessità strategica si scontra con la volontà cinese di sfidare il primato statunitense, ridisegnando così gli equilibri politico-economici internazionali. Tale rivalità ha dato il via a un processo di competizione economica multilivello, in cui le tariffe doganali, le sanzioni economiche, gli accordi commerciali preferenziali e le politiche di investimento diretto all'estero sono diventati strumenti fondamentali per la promozione degli interessi nazionali in un'ottica di limitazione alla libera iniziativa aziendale. In sintesi, si potrebbe essere entrati in una fase in cui gli interessi securitari prevalgono su quelli puramente mirati al profitto. In questo quadro, sono soprattutto tre gli strumenti e i processi adottati dai diversi Paesi per gestire la competizione: l'introduzione di un nuovo sistema tariffario per le merci importate, la limitazione dell'export di determinati beni e l'implementazione di normative dirette a stimolare gli investimenti interni delle aziende reputate strategiche.

Evoluzione e scenari della nuova guerra commerciale: i dazi

I primi segnali di quello che si sarebbe presto tramutato in un vero e proprio scontro commerciale su ampia scala possono essere rinvenuti già al tempo della prima amministrazione Trump. Tra le primemisure adottate al momento del suo primo insediamento alla Casa Bianca, nel gennaio 2017, compare un ordine esecutivo che formalizzava il ritiro del Paese dall'accordo commerciale Trans-Pacifico (TPP), bloccandone così l'iter di approvazione da parte del Senato. Anche per quanto concerne l'introduzione dei dazi, la prima presidenza Trump ha rappresentato un momento di svolta importante. In particolare, nell'aprile del 2017, l'allora Presidente repubblicano annunciò di aver accordato un elevato grado di priorità all'indagine condotta dal Dipartimento del Commercio, volta a valutare l'impatto dell'import di acciaio e alluminio sulla sicurezza nazionale e sulla base industriale della difesa.¹ Questo passaggio certificava, concretamente, un cambio di paradigma fondamentale nelle relazioni economiche e commerciali globali, a lungo ispirate da principi di cooperazione anche tra attori non necessariamente allineati dal punto di vista degli obiettivi strategici, come Cina e Paesi del blocco Euro-Atlantico. Le considerazioni relative alla sicurezza nazionale hanno quindi cominciato a pervadere il discorso economico, mutandone la natura stessa e ridefinendo le politiche commerciali in chiave protezionistica. Diretta conseguenza di ciò è stata l'espansione del numero di settori o beni considerati come "strategici", i quali necessitano ora di un controllo politico straordinario mirato a bloccare, tra l'altro, l'afflusso di capitali esteri. Sempre nel corso della prima presidenza Trump, più precisamente nel gennaio del 2018, gli Stati Uniti approvarono le raccomandazioni per imporre tariffe di salvaguardia sulle grandi lavatrici domestiche e su moduli e celle solari importati.² Nei mesi successivi, seguirono ulteriori misure, tra cui l'introduzione di tariffe più elevate proprio su acciaio e alluminio,

¹ Trump White House Archives, Remarks by President Trump at signing of the Memorandum regarding the investigation pursuant to section 232 (B) of the Trade Expansion Act, 20 aprile 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-memorandum-regarding-investigation-pursuant-section-232b-trade-expansion-act/>.

² Office of the United States Trade Representative, President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers, 22 gennaio 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us>.

oggetto dell'investigazione lanciata l'anno prima.³ Dal punto di vista strettamente economico, uno degli obiettivi dichiarati dall'amministrazione statunitense riguardava il risanamento della bilancia commerciale, il cui deficit nel 2018 ammontava a circa 621 miliardi di dollari.

Tuttavia, le numerose misure di carattere protezionistico adottate in questi anni non hanno avuto l'impatto atteso sulla bilancia commerciale americana, il cui deficit si è al contrario ampliato fino a 951,2 miliardi di dollari nel 2022 e 773,4 miliardi di dollari nel 2023.⁴ Sebbene le tariffe fossero state applicate dall'amministrazione Trump a quasi tutti i Paesi, con l'eccezione dell'immediato vicinato rappresentato da Messico e Canada, la Cina risultò l'attore più colpito. La Repubblica Popolare Cinese, infatti, deteneva e detiene ancora oggi un ampio controllo della produzione di componenti per l'energia solare e dei processi di estrazione, raffinazione e distribuzione di metalli strategici come acciaio e alluminio. Dal canto suo, Pechino rispose colpendo beni per un valore complessivo di circa 50 miliardi di dollari legati alla produzione di soia, automobili, prodotti chimici e non solo.⁵ Lo scontro commerciale, tuttora in atto, si stima abbia coinvolto al termine del primo mandato di Trump merci cinesi per un totale di 550 miliardi di dollari e merci statunitensi per quasi 200.⁶

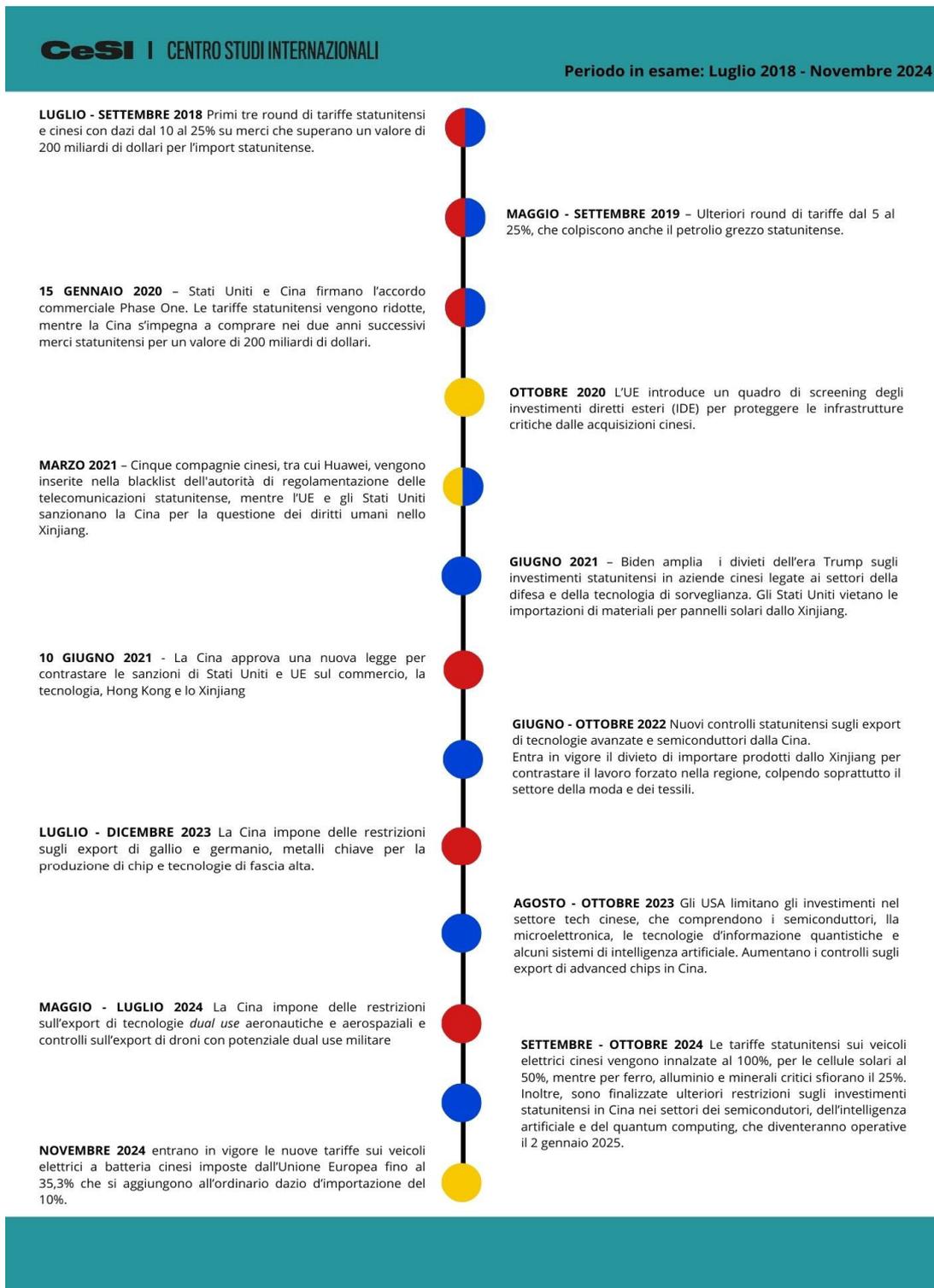
³ Horsley S., Trump Formally Orders Tariffs On Steel, Aluminium Imports, NPR, 8 marzo 2018, <https://www.npr.org/2018/03/08/591744195/trump-expected-to-formally-order-tariffs-on-steel-aluminum-imports>.

⁴ Bureau of Economic Analysis – U.S. Department of Commerce, 2018 Trade Gap is \$621.0 Billion, 6 marzo 2019, <https://www.bea.gov/news/blog/2019-03-06/2018-trade-gap-621-billion#:~:text=The%20U.S.%20international%20trade%20deficit,imports%20increased%20more%20than%20exports>.

⁵ Bradsher K. & Myers S. L., China Strikes Back at the U.S. With Plans for Its Own Tariffs, The New York Times, 4 aprile 2018 <https://www.nytimes.com/2018/04/04/business/china-us-tariffs.html>

⁶ Wong D. & Chipman Koty A., The US-China Trade War: A Timeline, China Briefing, 25 agosto 2020, <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

Figura 1: Timeline della guerra commerciale in corso



Elaborazione CeSI su dati forniti da China Briefing⁷

⁷ Ibid.

Tale dinamica conflittuale tra Washington e Pechino è proseguita anche dopo l'insediamento dell'amministrazione democratica guidata da Joe Biden, a riprova dell'esistenza di una comune visione sul tema da parte delle diverse anime politiche statunitensi. In particolare, l'attenzione bipartisan degli Stati Uniti è rivolta alle pratiche commerciali considerate come scorrette e adottate dalla Cina negli anni seguenti all'ingresso nella World Trade Organization, che ne avrebbero in qualche modo accelerato la crescita a scapito dei suoi partner internazionali. Malgrado l'apparente condivisione degli obiettivi strategici fondamentali con i predecessori, durante l'amministrazione Biden sono emersi importanti elementi di novità in tema di competizione commerciale, soprattutto per quanto concerne la narrativa e l'approccio. Mentre con Trump, infatti, i temi del riequilibrio dell'bilancia commerciale, dei trattati di libero scambio percepiti come svantaggiosi e del *reshoring* avevano assunto un ruolo determinante, le crisi causate dall'ostruzione del Canale di Suez del 2021 e, soprattutto, dalla pandemia da COVID-19 hanno rilanciato con forza la questione della vulnerabilità delle *supply chains*. Allo stesso tempo, l'amministrazione Biden ha cercato maggiormente il coinvolgimento dei partner di Washington nella strategia di contenimento dello sviluppo economico cinese. A differenza di Trump, il quale aveva optato per un approccio maggiormente individuale, Biden ha scelto di inserire nella partita attori fino a quel momento piuttosto freddi sulla questione, come il Giappone o l'Unione Europea (UE). Emblematico, in tal senso, quanto avvenuto nel 2024 con l'introduzione da parte statunitense di dazi e misure di contenimento dell'export cinese che hanno colpito gran parte dei settori chiave della competizione economica, alle quali ha fatto seguito l'imposizione di tariffe simili da parte dei Paesi del blocco Euro-Atlantico. Nello specifico, i dazi USA hanno quadruplicato quelli già applicati alle auto con motore elettrico, facendoli passare dal preesistente 25 al 100%, mentre quelli sulle batterie agli ioni di litio sono arrivati al 25%. Inoltre, per limitare l'influenza di Pechino nelle catene di approvvigionamento, sono stati almeno triplicati i dazi sull'acciaio, sull'alluminio, sulla grafite e sui magneti, arrivando fino al 25%. Discorso non dissimile per quanto riguarda le importazioni di beni collegati alla produzione di semiconduttori, ai microchip e alla transizione *green*, le cui aliquote hanno raggiunto il 50%.⁸ A seguito di ciò, anche Canada ed UE hanno adottato

⁸ The White House, *FACT SHEET: President Biden Takes Action to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practices*, 14 maggio 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing->

nuovi regimi tariffari, mostrando la volontà di allineare le rispettive politiche alla strategia americana. Concretamente, Ottawa, il primo ottobre 2024, ha introdotto un nuovo regime tariffario che ha colpito i veicoli elettricinesi, i quali saranno soggetti a un dazio pari al 100% del prezzo originale. Sempre in linea con gli Stati Uniti, le autorità canadesi hanno preso di mira l'import di acciaio e alluminio, beni ai quali è stato applicato un sovrapprezzo del 25%.⁹ La stessa UE è entrata con forza sulla questione della competizione nel settore delle auto elettriche e, dopo lunghi negoziati infruttuosi e un voto che ha mostrato importanti divergenze tra gli Stati membri, ha scelto di introdurre dazi compensativi sull'import di batterie per veicoli elettrici dalla Cina. Tra i produttori più colpiti si segnalano BYD, con tariffe del 17%, Geely con il 18,8% e SAIC con il 35,3%.¹⁰ In aggiunta, è stato posto anche un dazio medio del 20,7%, applicato ai produttori che non rientrano nella lista ma che hanno collaborato all'indagine, mentre per i produttori reticenti il dazio ha raggiunto il massimale del 35,3%.¹¹ La decisione dell'UE, presa nonostante l'esistenza di un'ampia opposizione da parte per esempio della Germania, rilancia il tema del sorpasso degli obiettivi politico-strategici di lungo periodo rispetto alle valutazioni di carattere economico. In questo nuovo contesto, anche realtà influenti come quella rappresentata dal settore automobilistico tedesco, che ha effettuato negli anni ingenti investimenti nel mercato cinese,¹² si sono dovute piegare di fronte alle nuove priorità e ora sono obbligate a modificare i loro piani di business.

[room/statements-releases/2024/05/14/fact-sheet-president-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/](https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/08/surtax-on-chinese-made-electric-vehicles.html) [biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/](https://www.biden.gov/newsroom/statements/2024/08/26-biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/)

⁹ Government of Canada, *Surtax on Chinese-made Electric Vehicles*, 26 agosto 2024, <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/08/surtax-on-chinese-made-electric-vehicles.html>.

¹⁰ European Union, *EU imposes duties on unfairly subsidised electric vehicles from China while discussions on price undertakings continue*, 29 ottobre 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5589.

¹¹ European Commission, *Commission proposal to impose tariffs on imports of battery electric vehicles from China obtains necessary support from EU Member States*, 4 ottobre 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5041.

¹² Barkin N., Goh D., Kratz A. & Sebastian G., *Don't Stop Believin': The Inexorable Rise of German FDI in China*, Rhodium Group, 31 ottobre 2024, <https://rhg.com/research/dont-stop-believin-the-inexorable-rise-of-german-fdi-in-china/>.

I sussidi come arma nella competizione economica tra potenze

Con l'aggravarsi della competizione economica e commerciale tra potenze, i sussidi statali hanno cominciato a giocare un ruolo fondamentale nella corsa per attrarre, lanciare o rafforzare aziende private strategiche, nel tentativo di mantenere o costruire un vantaggio tecnologico e conoscitivo. In questo quadro, l'Inflation Reduction Act (IRA) approvato dagli Stati Uniti, oltre all'obiettivo dichiarato di ridurre il tasso di inflazione dopo i picchi raggiunti tra il 2021 e il 2022, includeva anche pacchetti di aiuti che hanno favorito oltre un miliardo di dollari di investimenti, tenendo solamente conto di quelli diretti alla produzione di energia pulita nel settore agricolo o delle piccole imprese rurali americane.¹³¹³ Nel dettaglio, la concessione di sussidi ha registrato una crescita esponenziale nel corso degli ultimi anni, imponendosi come misura necessaria in contesti nei quali la manodopera ha perso competitività. In settori come quello relativo alle materie prime critiche o ai semiconduttori/microchip, quindi, è diventato sempre più importante per lo Stato supportare le imprese affinché queste possano operare localmente. Questo è ciò che hanno provato a fare gli Stati Uniti con il Chips Act, misura attraverso la quale è stato introdotto un regime fiscale favorevole e sono stati stimolati investimenti in ricerca, sviluppo e formazione nell'industria dei semiconduttori, grazie a uno stanziamento di 52,7 miliardi di dollari. L'obiettivo, in questo caso, era quello di incentivare colossi del settore americani ed esteri, come Intel e Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), a puntare sul mercato americano.¹⁴¹⁴ Dalla sua approvazione, nell'agosto del 2022, il Chips Act ha favorito lo sviluppo di circa 90 progetti utili a rafforzare la capacità produttiva nazionale. Tra gli interventi previsti si segnalano: la costruzione di nuovi stabilimenti, l'espansione di impianti già esistenti e la creazione di strutture dedicate alla fornitura di materiali e attrezzature essenziali per la produzione. Si stima, inoltre, che tali iniziative abbiano

¹³ U.S. Department of Agriculture, Biden-Harris Administration's Inflation Reduction Act Tops \$1 Billion in Clean Energy Investments to Nearly 7,000 American Farms and Rural Small Businesses, 14 novembre 2024, <https://www.usda.gov/media/press-releases/2024/11/14/biden-harris-administrations-inflation-reduction-act-tops-1-billion>.

¹⁴ The White House, FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, 9 agosto 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

stimolato investimenti privati per 450 miliardi di dollari,¹⁵ gettando solide basi per raggiungere l'obiettivo di controllare il 20% della filiera produttiva dei microchip di alta fascia entro la fine del decennio.¹⁶ Contestualmente, miliardi di dollari sono stati investiti nei Paesi asiatici nel tentativo di incrementare la loro capacità produttiva, esplorare tecnologie all'avanguardia, competere sulla scena mondiale e rafforzare le catene di approvvigionamento di fronte alle turbolenze geopolitiche. Quasi ogni Paese, infatti, ha presentato il proprio piano di aiuti con l'obiettivo di accaparrarsi fette crescenti di mercato. La Cina, in particolare, ha continuato a fare affidamento sul China Integrated Circuit Industry Investment Fund, noto anche come Big Fund, pensato nel 2014 per costruire una solida industria nazionale dei semiconduttori. Attraverso il Big Fund, le autorità di Pechino hanno favorito due diverse ondate di investimenti nel settore, alimentando la crescita di realtà oggi altamente strategiche come la Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC). Nel corso del 2024, le autorità cinesi hanno nuovamente fatto ricorso al fondo, controllato ampiamente dal Ministero delle Finanze da istituzioni bancarie nazionali come China Development Bank, al fine di raccogliere finanziamenti (attorno ai 50 miliardi di dollari) per il rafforzamento del Paese nel settore e mitigare le vulnerabilità sorte a seguito delle politiche commerciali adottate da Stati Uniti e UE. Temendo di perdere posizioni, anche la Corea del Sud ha recentemente annunciato importanti piani di investimento da parte di Samsung Electronics e SK Hynix nel settore dei semiconduttori, con un piano ventennale estremamente ambizioso dalla portata di oltre 400 miliardi di dollari.¹⁷ Al contempo, anche l'India e alcuni attori dell'Asia sud-orientale, così come la Malesia, hanno approvato numerosi programmi per attrarre aziende internazionali e rafforzare la loro posizione nella filiera. Le autorità di Kuala Lumpur, nel dettaglio, hanno annunciato un piano volto ad attrarre

¹⁵ SIA – Semiconductor Industry Association, The CHIPS Act Has Already Sparked \$450 Billion in Private Investments for U.S. Semiconductor Production, 28 agosto 2024, <https://www.semiconductors.org/the-chips-act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/>.

¹⁶ U.S. Department of Commerce, *Biden-Harris Administration Announces CHIPS Incentives Award with GlobalFoundries to Strengthen Essential Chip Supply for Key U.S. Industries Including Auto and Defense*, 20 novembre 2024, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/11/biden-harris-administration-announces-chips-incentives-award#:~:text=About%20CHIPS%20for%20America&text=These%20announcements%20across%20%20states,large%20part%20by%20public%20investment.>

¹⁷ <https://www.kocis.go.kr/koreanet/view.do?seq=1047335>. (Creazione del mega cluster di semiconduttori più grande del mondo... Investiti 622 trilioni di won).

oltre 100 miliardi di dollari in investimenti, capitali che consentirebbero di ampliare la presenza del Paese nelle diverse fasi di produzione, al di là dell'attività già sviluppata di *packaging*.¹⁸

In questo contesto, anche l'UE si è mossa con l'approvazione nel 2023 dello European Chips Act, mirato a rafforzare la competitività nel settore con particolare attenzione anche ai temi della digitalizzazione e della transizione verde.¹⁹ La mossa di Bruxelles mira ad affrontare alcune delle vulnerabilità fondamentali derivanti dal fatto che l'Unione detiene una quota di mercato globale per la produzione di semiconduttori inferiore al 9% e, perciò, resta fortemente dipendente dall'estero, in particolare da Cina, Taiwan e resto dell'Estremo Oriente. Tuttavia, i volumi dei finanziamenti previsti finora sono piuttosto contenuti, con solo 43 miliardi di euro tra investimenti pubblici e privati, ma soprattutto la prospettiva appare quella di mobilitare cifre sensibilmente inferiori rispetto all'omologopiano degli Stati Uniti. Oltre alla limitatezza degli investimenti, l'UE soffre anche un ritardo strutturale legato alla necessità di omologare le varie politiche nazionali e, non ultimo, paga il prezzo di un tessuto industriale con caratteristiche diverse da quelle dei suoi competitor internazionali. Nella consapevolezza di ciò, l'European Semiconductor Industry Association ha chiesto, a inizio settembre del 2024, di sviluppare un "Chips Act 2.0", aumentando il sostegno finanziario e accelerando i tempi di finanziamento, al fine di raggiungere gli obiettivi di crescita del settore come prefissato. La proposta sembra essere stata accolta dalla Vicepresidente della Commissione europea con delega per le questioni relative a sovranità tecnologica, sicurezza e democrazia, Henna Virkkunen, ed è dunque lecito ritenere che nei prossimi mesi l'UE possa nuovamente intervenire sul tema. Diverse criticità hanno caratterizzato anche il Critical Raw Material Act (CRM Act), che identifica le vulnerabilità delle catene di approvvigionamento delle materie prime per l'UE, ma che difetta in termini di budget e meccanismi di cofinanziamento con le aziende private. Inoltre, mentre gran parte dell'attenzione è rivolta al rispetto dei parametri di riferimento legislativi in merito di estrazione, lavorazione e riciclaggio, non è ancora chiaro come il CRM Act inciderà sul tema decisivo dello

¹⁸ Prime Minister's Office of Malaysia Official Website, *Miti to draw up comprehensive semiconductor strategic plan – PM Anwar*, 16 aprile 2024, <https://www.pmo.gov.my/2024/04/miti-to-draw-up-comprehensive-semiconductor-strategic-plan-pm-anwar/>.

¹⁹ European Commission, *European Chips Act*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en.

stoccaggio e se riuscirà a stimolare le sinergie necessarie per coordinare tra loro le scorte nazionali, attraendo allo stesso tempo investimenti. In questo quadro, nonostante gli sforzi economici di UE e USA, i dati sulla costruzione di impianti per la produzione di semiconduttori indicano che, entro la fine del 2024, oltre l'80% della capacità produttiva mondiale sarà ancora concentrata in Asia, in particolare tra Cina, Taiwan, Corea del Sud e Giappone. Per il 2024, si prevede che la quota della Cina aumenterà dal 26% al 27%, mentre quella degli Stati Uniti resterà poco sotto il 10% e quella dell'Europa non supererà il 10%.²⁰ D'altro canto, è lecito attendersi una possibile inversione di tendenza a favore degli Stati Uniti nel medio-lungo termine, legata all'ampliamento e all'ammodernamento della loro filiera, mentre le prospettive per l'UE non appaiono particolarmente rosee.

Mantenere il controllo frenando il progresso dell'avversario: lo strumento delle limitazioni alle esportazioni

Di fronte al rischio concreto di rimanere indietro nella competizione globale, a causa delle difficoltà nel creare un'offerta competitiva capace di confrontarsi con i vantaggi dei mercati asiatici, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno adottato, negli ultimi anni, misure strategiche volte a rallentare direttamente lo sviluppo tecnologico della Cina nel settore dei semiconduttori. A tal proposito, il 7 ottobre 2022, il Bureau of Industry and Security (BIS) del Dipartimento del Commercio ha annunciato drastiche revisioni ai controlli sulle esportazioni di tecnologia dei semiconduttori, volte a precludere la capacità di Pechino di ottenere chip di fascia alta, attrezzature di produzione e *know-how*.²¹ Tali restrizioni sono state notevolmente inasprite il 17 ottobre 2023, quando lo stesso Dipartimento ha finalizzato le sue proposte di regole di controllo delle esportazioni degli USA.²² Simili iniziative sono proseguite sulla scia del divieto imposto nel 2019 dall'amministrazione Trump sulla fornitura di beni e servizi, in mancanza di licenze di esportazione, da parte di società statunitensi all'azienda cinese Huawei, negandole di fatto l'accesso ai principali

²⁰ Foster S., *Balance of chip power still tilts toward Asia*, Asia Times, 5 gennaio 2024, <https://asiatimes.com/2024/01/balance-of-chip-power-still-tilts-toward-asia/>.

²¹ Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., *Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China*, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>.

²² Ibid.

semiconduttori americani.²³ Restrizioni ulteriormente rafforzate dal Presidente Biden, il quale ha anche firmato, il 9 agosto 2023, un ordine esecutivo per creare un meccanismo che limiti gli investimenti in uscita nei settori dei semiconduttori, delle informazioni quantistiche e dell'intelligenza artificiale verso determinati "Paesidi interesse", Cina inclusa²⁴. La politica di Biden è stata concepita per un arco di tempo superiore ai cinque anni e si è scontrata spesso con i timori e le resistenze poste dalle aziende private e dagli alleatistatunitensi. Quest'ultimi hanno comunque deciso di imporre restrizioni parallele, tra cui i limiti di Giappone e soprattutto Olanda, che ospita la società ASML, all'esportazione di apparecchiature litografiche avanzate verso la Repubblica Popolare. Tuttavia, tali limitazioni imposte dai partner occidentali sono risultate frammentarie e scarsamente coordinate, a riprova dell'assenza di un piano strategico di fondo ampiamente condiviso tra tutti gli attori coinvolti. Ad esempio, mentre il Bureau of Industry and Security (BIS) ha stilato una lista di entità straniere a cui è vietato vendere tecnologie designate, il Giappone non ha un simile elenco e si è limitato a indicare 23 tipi di tecnologie per i quali è richiesta una specifica licenza di esportazione. Analogamente, i controlli sull'export olandese includono solo un ristretto numero di prodotti e non identificano la Cina come una minaccia. La motivazione principale risiede nel fatto che le aziende di semiconduttori in Giappone, Corea del Sud ed Europa hanno interessi commerciali propri e non condividono necessariamente le opinioni di Washington sulla concorrenza strategica. La Cina, infatti, per molte realtà aziendali e soprattutto per i Paesi asiatici, resta il principale mercato di riferimento e un fondamentale partner economico, ragione per cui è complesso per molti attori spezzare il legame creato negli anni. Allo stesso tempo, non tutti gli attori coinvolti condividono la scelta di adottare strategie ampie di *decoupling* economico e commerciale in quanto percepite come preludio ad un inasprimento dei rapporti politici e a possibili escalation di tensione.

Nonostante queste divergenze interne al blocco Euro-Atlantico, le attuali restrizioni sembrano aver avuto un impatto significativo sull'ecosistema

²³ Ibid.

²⁴ The White House, Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, 9 agosto 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

cinese dei semiconduttori. Al momento, infatti, Pechino non appare in grado di replicare la tecnologia litografica di ASML necessaria per produrre chip avanzati a due e tre nanometri. A ciò si aggiunge il divieto all'esportazione verso la Cina di chip all'avanguardia A100 e H100 di Nvidia, che compromette gli sforzi della Repubblica Popolare verso lo sviluppo di tecnologie avanzate. Si prevede, inoltre, che le restrizioni del Giappone sull'export di utensili per la produzione di chip ostacoleranno la produzione interna cinese non solo nei nodi avanzati, ma anche nei nodi a 14 nanometri e quelli tradizionali a 28 nanometri.²⁵ Sebbene gli effetti di simili iniziative sul lungo termine siano difficili da ponderare, al momento l'impatto su alcune aziende cinesi appare come non trascurabile. Nel febbraio 2023, infatti, la più grande fonderia di semiconduttori del Paese, la SMIC, ha affermato come vi siano state gravi difficoltà nell'assicurarsi attrezzature chiave a seguito delle limitazioni occidentali. Anche Yangtze Memory Technologies Co(YMTC) è stata duramente colpita dalle restrizioni, tanto da dover licenziare il 10% della propria forza lavoro.²⁶ In un simile contesto, è comunque opportuno evidenziare come alcune aziende cinesi siano dimostrate abili nell'aggirare le sanzioni sulle esportazioni occidentali, mettendo in luce le numerose lacune del sistema di controllo degli Stati Uniti e dei Paesi partner. La società Huawei, ad esempio, ha sorpreso gli osservatori del settore con la presentazione degli smartphones Mate 60 Pro e Mate 70, contenenti chip compresi tra sette e sei nanometri prodotti da SMIC. La capacità di quest'ultima di produrre chip tanto avanzati solleva, quindi, dubbi sulla capacità di implementazione delle restrizioni e sulle strategie di aggiramento delle stesse, tema centrale per la definizione di politiche commerciali nel breve-medio periodo. A tal proposito, preme sottolineare come lo sforzo nel contenimento della crescita cinese nei settori ad alta tecnologia potrebbe coinvolgere nel breve termine, in maniera diretta o indiretta, anche attori ad essa vicini dal punto di vista economico e commerciale. Come insegna il caso delle sanzioni imposte alla Federazione Russa e alla Repubblica Islamica dell'Iran, infatti, per rivelarsi efficace, qualsivoglia strategia di contrasto economico e commerciale non

²⁵ Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., *Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China*, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>.

²⁶ Cao A. & Pan C., *Top Chinese memory chip maker YMTC said to be laying off 10 per cent of workforce after US sanctions*, South China Morning Post, 30 gennaio 2023, <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3208490/top-chinese-memory-chip-maker-ymtc-said-be-laying-10-cent-workforce-after-us-sanctions>.

può limitarsi a colpire solo il Paese target, ma deve tenere conto del ruolo giocato da attori apparentemente periferici che favoriscono triangolazioni e aggiramento delle restrizioni. In tal senso, appare lecito ritenere che la prossima amministrazione statunitense concentri parte dei propri sforzi nel colpire coloro che favoriscono la strategia cinese di evasione di dazi e limitazioni all'export.

La strategia cinese di risposta alle limitazioni imposte dal blocco Euro-Atlantico nel settore dei semiconduttori non si è limitata all'introduzione di sussidi, ma ha compreso anche un rilevante aumento dei fondi destinati alla ricerca. Nel solo 2022, in particolare, il Governo cinese avrebbe indirizzato circa 1,8 miliardi di dollari ad aziende che operano nel settore, sotto forma di sussidi diretti e prestiti aggiuntivi. Nel 2023, Pechino ha lanciato un fondo da 300 miliardi di yuan (circa 41 miliardi di dollari) per investimenti nel settore dei semiconduttori, sulla scia dei 200 miliardi di yuan (circa 27 miliardi di dollari) del 2019. Va sottolineato che simili investimenti sono incrementati da ulteriori sussidi offerti dai Governi provinciali e locali: la città di Guangzhou, ad esempio, ha impegnato oltre 21 miliardi di dollari nel 2023 per consentire ai consumatori di chip cinesi di eliminare i dispositivi esteri dai loro sistemi.²⁷ La Repubblica Popolare ha, inoltre, rilanciato il Thousand Talents Plan (TTP), un programma progettato per attrarre esperti scientifici e tecnologici stranieri che era stato interrotto nel 2018 in seguito alle indagini statunitensi. Tenendo conto di tutte queste misure, la Cina ha di fatto mobilitato somme che hanno superato ampiamente quelle dei Chips Act proposti da Stati Uniti ed UE.²⁸ Contestualmente, data la propria posizione di forza nel settore dell'estrazione e della raffinazione delle materie critiche e delle terre rare, la Cina ha adottato contromisure in forma di limitazione alle esportazioni dell'antimonio, del gallio e del germanio, metalli fondamentali per le filiere produttive civili e militari. Grazie alla posizione dominante nel mercato di questi elementi, la Repubblica Popolare ne ha fatto quasi raddoppiare i prezzi, ponendo quesiti concreti sulle capacità di approvvigionamento da parte di Stati Uniti e UE. Le alternative a Pechino,

²⁷ Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>

²⁸ Ibid.

infatti, scarseggiano, dal momento che i cinesi controllano il 98% della produzione mondiale di gallio e l'80% di quella di germanio.²⁹

Infine, si segnala che a livello globale si registra anche un'intensificazione delle attività di spionaggio industriale portate avanti dagli attori che temono di restare tagliati fuori dalla corsa all'innovazione.³⁰ Tale minaccia ha imposto e continua ad imporre la necessità di revisionare definizioni e normative connesse al fenomeno, al fine di contrastarne la portata soprattutto in tempi di forte competizione commerciale.

²⁹ Uhlendorff, A., *Controlli sulle esportazioni di gallio e germanio: "La Cina vuole negoziare"*, ISE – Institut für seltene erden un metalle AG, settembre 2023, <https://it.institut-seltene-erden.de/ausfuhrkontrollen-auf-gallium-und-germanium-china-will-verhandeln/>.

³⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Sistemi di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, p. 86, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/data/cms/posts/933/attachments/711cf87b-1a38-4864-975a-e253a67cbdba/download?view=true>.

**SESSIONE IV - RESILIENZA, PREPARAZIONE, PREVENZIONE E
RISPOSTA ALLE CRISI**

Secondo la bozza di conclusioni il Consiglio europeo dovrebbe:

- *ribadire, a seguito della relazione "Safer together: strengthening Europe's civil and military preparedness and readiness" presentata dall'ex premier finlandese Sauli Niinistö, **l'importanza e l'urgenza di rafforzare la resilienza, la preparazione e le capacità di prevenzione delle crisi e risposta alle stesse dell'UE** nel contesto dell'evoluzione del panorama delle minacce e del crescente numero di catastrofi naturali dovute ai cambiamenti climatici. Dovrebbe inoltre affermare che, sulla base dell'agenda strategica e delle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2023 e del marzo 2024, sono necessarie una **preparazione militare e civile rafforzata e coordinata nonché una gestione strategica delle crisi** nel quadro di un approccio multirischio ed esteso a tutta la società, nel rispetto delle responsabilità e delle competenze degli Stati membri e in **sinergia con la NATO**, fatto salvo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa. Questa nuova mentalità in materia di preparazione è necessaria per **rafforzare la resilienza dell'UE, proteggerne i valori, salvaguardarne il successo economico e la competitività, nonché favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici;***
- *incoraggiare a **proseguire i lavori per rafforzare la capacità dell'UE di anticipare le grandi minacce, di prevenirle e di rispondervi in modo globale e coerente. A tal fine, il Consiglio europeo invita la Commissione, l'alta rappresentante e il Consiglio a portare avanti i diversi filoni di lavoro, anche in vista di una futura strategia di preparazione.***

Il rapporto sulla preparazione e la prontezza nel settore civile e militare

Il 30 ottobre 2024 l'ex presidente finlandese **Sauli Niinistö** ha presentato il [rapporto sulla preparazione nel settore civile e della difesa europea](#), richiestogli la scorsa primavera dalla Presidente von der Leyen.

Il rapporto muove dall'analisi dell'incertezza crescente che dagli ultimi anni ad oggi sta affrontando l'UE, in ragione della **pandemia**, della **guerra** in corso sul territorio europeo, degli **effetti del riscaldamento globale**, delle nuove vulnerabilità derivanti dalla **digitalizzazione** delle infrastrutture e della vita economica e sociale.

Sottolinea pertanto l'**urgenza** di rafforzare la capacità di **prevenzione, preparazione e risposta** europea alle crisi scatenate dalle **tensioni geopolitiche**, dagli **attacchi ibridi** e dall'aggravarsi degli **effetti del cambiamento climatico**, permettendo all'Ue di passare “**dalla reazione alla preparazione attiva**” mettendo **in comune risorse e conoscenze**.

La relazione reca **80 raccomandazioni** che vanno al di là delle politiche di sicurezza e difesa per ricomprendere il rischio derivante ad esempio dagli eventi meteorologici estremi o dalle crisi sanitarie. Si ritiene in particolare necessario:

- sviluppare a livello dell'UE una **valutazione di rischio globale**;
- elaborare una **strategia dell'Unione per la preparazione** (preannunciata dalla Presidente von der Leyen nei propri orientamenti politici, si veda infra) che individui gli strumenti e i meccanismi per una preparazione globale;
- valutare la **possibilità di adottare un atto normativo dell'UE sulla preparazione** per stabilire **standard comuni e obiettivi a lungo termine**, allineando ove possibile gli sforzi dell'UE e nazionali;
- rafforzare il ruolo dell'UE nella preparazione e nella risposta all'**aggressione armata esterna** e garantire che l'UE sia **pronta ad agire a sostegno di uno Stato membro in caso di attacco**, valutando le possibili implicazioni sociali, economiche e di sicurezza e di altra natura e identificando la necessità di misure aggiuntive;
- rafforzare la **cooperazione con la NATO** nella prospettiva del verificarsi di gravi situazioni di crisi, anche attraverso un un

protocollo di emergenza per semplificare lo scambio di informazioni;

- sviluppare un **centro di crisi operativo a livello dell'UE** - eventualmente rafforzando l'esistente **Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC)**, il centro operativo del Meccanismo di protezione civile dell'UE - per favorire il coordinamento inter-settoriale;
- ottimizzare il ricorso al **meccanismo integrato europeo di risposta alle crisi (Integrated political crisis response, IPCR)**;
- rafforzare il **coordinamento militare e civile** per assicurare una risposta effettiva a minacce intenzionali, dentro e fuori l'UE, anche eventualmente creando un **meccanismo di Difesa civile europeo**;
- rafforzare la **mutua assistenza e solidarietà** tra gli Stati membri rendendo ulteriormente operativi i trattati e attivando le **clausole di difesa reciproca e di solidarietà** che vi sono previste (si vedano l'articolo 42, paragrafo 7 del [Trattato sull'Unione europea](#) e l'articolo 222 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, infra](#));
- rafforzare la **condivisione di informazioni** e la comunicazione tra gli Stati membri, anche creando un'**intelligence europea**;
- rafforzare la **capacità di risposta** ad ogni livello **della società** migliorando la **capacità di preparazione individuale e domestica**, migliorando la **comunicazione con i cittadini** in situazioni di crisi e di emergenza, colmando le **carenze di competenze e di forza lavoro nei settori della difesa, sicurezza, e risposta alle emergenze**.

Il richiamato articolo 42, paragrafo 7 del [Trattato sull'Unione europea](#) prevede una **clausola di difesa reciproca** in virtù della quale se uno Stato membro subisce **un'aggressione armata** nel suo territorio, gli altri **Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso**, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e nel rispetto degli impegni assunti nell'ambito [dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico](#).

L'articolo 222 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) prevede una **clausola di solidarietà** tra gli Stati membri dell'UE nel caso in cui uno Stato membro sia oggetto di un **attacco terroristico**, vittima di una **calamità naturale o provocata dall'uomo**. La clausola prevede che l'UE intervenga con tutti i mezzi a sua disposizione, e che gli altri Stati membri prestino assistenza.

Come accennato, il rapporto pone particolare enfasi lato sull'opportunità di una **maggiore condivisione delle informazioni** e propone la realizzazione di **un servizio dell'UE per la cooperazione nel campo dell'intelligence**.

A tal fine e sulla scorta della Bussola strategica, il rapporto definisce **prioritario il rafforzamento** della esistente *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC), struttura costituita dal *Centro di intelligence e situazione dell'UE* (INTCEN) e dall'intelligence militare dell'UE presso l'EU Military Staff (EUMS), entrambe costituite nell'ambito del SEAE. Il SIAC fornisce già analisi strategiche basate su intelligence condivisa dagli Stati membri. In particolare, il rapporto definisce opportuno:

- **rafforzare e strutturare la condivisione dell'intelligence da parte degli Stati membri**, su cui si basa la SIAC con la finalità di rispondere a livello dell'UE a esigenze operative concrete, come all'adozione di strategie, o di iniziative urgenti in una situazione di crisi;
- favorire la **condivisione di informazioni tra istituzioni e servizi dell'UE**, strutturando e rafforzando l'attuale **cooperazione tra SIAC, servizi della Commissione e agenzie** (come Europol, Frontex ed ENISA);
- **superare l'attuale natura informale della cooperazione** tra le organizzazioni di intelligence **degli Stati membri**, attualmente **priva di base giuridica**;
- implementare la Bussola strategica **rafforzando e migliorando** – anche **incrementandone la dotazione di personale e le competenze** - la SIAC, inclusa la **cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride** (*Hybrid Fusion Cell*) operativa presso il SEAE dal 2016;
- **strutturare e coordinare il processo di produzione di informazioni** da parte della SIAC;
- **formalizzare gli accordi di condivisione delle informazioni e dei dati** tra la SIAC e **altri attori rilevanti** a livello dell'UE, come il **Centro satellitare dell'UE** (SATCEN), **Europol**, **CERT-EU** (il Servizio di cibersecurity delle istituzioni UE) e la rete di delegazioni dell'UE all'estero con l'obiettivo di aggregare meglio le informazioni;
- **rafforzare la cooperazione** tra la SIAC e i **dipartimenti o le unità della Commissione** con competenze in materia di sicurezza, con le istituzioni dell'UE e degli Stati membri con compiti specifici di controspionaggio. Rafforzare la cultura della sicurezza e del controspionaggio nelle istituzioni dell'UE e sviluppare ulteriormente la capacità di contrastare le minacce poste da servizi segreti stranieri ostili;

- **elaborare** insieme agli Stati membri **una proposta per l'istituzione di un servizio di cooperazione in materia di intelligence** a livello dell'UE.

Nel rapporto si sottolinea infine che i costi della prevenzione e preparazione sono solitamente inferiori agli effetti di una crisi grave, pertanto propone di **incrementare le risorse per la sicurezza e la preparazione introducendo un nuovo strumento di spesa comune**, per dedicarvi **almeno il 20 per cento del bilancio complessivo dell'UE**.

La capacità di preparazione e risposta alle crisi nel nuovo ciclo istituzionale dell'UE

La necessità di rafforzare le **capacità dell'Europa in materia di preparazione alle crisi** e alla sicurezza in ogni suo aspetto era ampiamente sottolineata dalla Presidente **von der Leyen negli orientamenti politici** illustrati al Parlamento europeo prima della sua rielezione.

In tale occasione è stata annunciata l'elaborazione della **strategia dell'UE per la preparazione**, richiamata dal rapporto dell'ex presidente finlandese Sauli Niinistö. È stata inoltre sottolineata la necessità di:

- a. rafforzare ulteriormente le **capacità di ciberdifesa**, coordinando gli sforzi informatici nazionali, **proteggendo le infrastrutture critiche** e sviluppando un'**industria europea di difesa informatica** affidabile;
- b. promuovere un **approccio comune** per prevenire e preparare la risposta ad **altre nuove minacce**, in particolare quelle legate alla **sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN)**;
- c. presentare, sulla base dei lavori dell'[Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie](#) (HERA), una nuova **strategia a sostegno delle contromisure mediche** contro le minacce per la salute pubblica, anche tramite appalti congiunti e costituzione di scorte;
- d. lavorare alla **deterrenza integrata**, rafforzando il quadro di **sanzioni contro gli attacchi informatici** e valutando un **nuovo regime di sanzioni contro gli attacchi ibridi** che colpiscono l'UE e i suoi Stati membri.

In precedenza, l'[Agenda Strategica 2024 - 2029](#), adottata dal Consiglio europeo del 27 giugno 2024 ha sottolineato la necessità per l'Unione di rafforzare la propria **resilienza, capacità di preparazione e prevenzione**

delle crisi – comprese le catastrofi naturali e le emergenze sanitarie - nonché di **risposta** alle stesse.

Tra le **priorità nell’ambito della politica estera e di difesa** l’Agenda include:

- l’esigenza di intensificare la “**risposta collettiva alla guerra informatica e ibrida**, alla manipolazione e alle ingerenze straniere e alle minacce alle nostre infrastrutture critiche” e prestare particolare attenzione “al rafforzamento della resilienza delle società”;
- al proseguimento del **sostegno all’Ucraina**, compresi la sua ricostruzione e il perseguimento di una pace giusta;
- al rafforzamento della **prontezza** e della capacità **dell’UE in materia di difesa** e nell’**aumento della spesa e degli investimenti** in tale settore;
- alla cooperazione con i **partner transatlantici** e la **NATO**;
- alla lotta contro la **criminalità organizzata**, la **radicalizzazione**, il **terrorismo** e l’**estremismo violento**;
- al rafforzamento della **resilienza**, della **preparazione** e delle **capacità di prevenzione delle crisi e risposta alle stesse** per proteggere i cittadini e le società da diverse crisi, ad esempio le **catastrofi naturali** e le **emergenze sanitarie**;
- alla prosecuzione del **processo di allargamento dell’UE** meritocratico, con incentivi, che si svolga parallelamente alle riforme interne necessarie;
- ad un approccio globale alla **migrazione** e alla **gestione delle frontiere**.

La creazione di una Unione della Difesa

Gli orientamenti politici della Presidente von der Leyen hanno indicato anche l’obiettivo di creare una vera **Unione europea della difesa** nei prossimi 5 anni. **Ferme restando la competenza e la responsabilità degli Stati membri** sulle proprie truppe, dalla dottrina allo spiegamento, l’Unione dovrebbe sostenere e coordinare gli sforzi per **rafforzare la base industriale della difesa**, l’innovazione e il mercato unico in tale ambito.

Nella nuova Commissione figura per la prima volta un **Commissario per la Difesa e lo spazio**, incarico affidato al lituano **Andrius Kubilius** (già Primo ministro dal 1999 al 2000 e dal 2008 al 2012), che dovrà lavorare sotto la supervisione del **Vicepresidente esecutivo** per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia e in collaborazione con l’Alto rappresentante.

Gli obiettivi individuati nella [lettera di incarico](#), sviluppano quanto preannunciato negli orientamenti politici:

- presentare entro i primi 100 giorni del mandato, con l'Alto rappresentante, un **Libro Bianco sul futuro della difesa europea** che definisca un nuovo approccio alla difesa e individui le esigenze di investimento per fornire capacità di difesa europee basate su investimenti congiunti, e preparare l'UE e gli Stati membri alle contingenze militari più estreme, basandosi anche sulla relazione dell'ex premier finlandese Saul Niinistö;
- lavorare con gli Stati membri per **rafforzare la mobilità militare** e per **rafforzare**, in collaborazione con il Commissario per i trasporti e il turismo sostenibili, **i corridoi delle infrastrutture di trasporto a duplice uso** attraverso la rete transeuropea;
- sfruttare il potenziale a **duplice uso e civile-militare** dell'UE in tutti i settori e sviluppare un **mercato unico per i prodotti e i servizi della difesa aumentando la capacità produttiva** e promuovendo **l'approvvigionamento congiunto**;
- promuovere, come proposto nel rapporto Draghi, una **maggiore aggregazione della domanda di mezzi di difesa** tra gruppi di Stati membri e lavorare con gli Stati membri e la NATO alla **standardizzazione** delle attrezzature di difesa;
- avanzare, in collaborazione con l'Alta rappresentante, con gli Stati membri e con la NATO, proposte di **progetti di difesa di comune interesse europeo** a cominciare da un Progetto comune di **scudo aereo europeo e difesa cibernetica**;
- dare attuazione alla **strategia europea per il settore industriale della difesa**;
- incrementare il [Fondo europeo per la difesa](#) per investire in **settori critici** quali il **combattimento aereo, navale e terrestre**, il **preallarme spaziale e la cibernetica**;
- attuare i regolamenti in materia di **rafforzamento dell'industria europea della difesa** attraverso gli appalti comuni ([EDIRPA](#)) e di sostegno alla produzione di munizioni ([ASAP](#));
- incentivare gli **investimenti pubblici e privati nella difesa**, collaborando con la **Banca europea per gli investimenti**;

- affrontare le **vulnerabilità dell'UE agli attacchi informatici e ibridi** rafforzando la capacità di contrasto;
- **rafforzare il partenariato UE-NATO** per affrontare tutte le minacce, anche cibernetiche, ibride o spaziali;
- attuare, con l'Alta Rappresentante, alla [Strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa](#);
- promuovere lo **sviluppo di un'industria spaziale forte e innovativa**, mantenendo l'accesso autonomo dell'UE allo spazio e lo sviluppo, e l'uso delle risorse spaziali dell'UE (compresi il [programma Copernicus](#), i sistemi di navigazione satellitare [Galileo](#) ed [EGNOS](#) e i satelliti di comunicazione [GOVSATCOM](#) e [IRIS2](#));
- promuovere, cooperando con l'Agenzia spaziale europea, un **mercato interno per i prodotti e i servizi spaziali**;
- elaborare una **proposta di legge europea sullo spazio** volta a introdurre, come proposto nel rapporto Draghi, standard e regole comuni dell'UE per le attività spaziali e i requisiti di licenza;
- proporre una **strategia economica dei dati spaziali**.

La spesa dell'UE per la difesa

Secondo le [proiezioni](#) pubblicate lo scorso 19 novembre [dall'Agenzia europea per la difesa](#), la **spesa per la difesa degli Stati membri** è destinata a **raggiungere nel 2024 la cifra di 326 miliardi di euro**, che rappresenta l'**1,9% del PIL dell'UE**, registrando un **incremento complessivo di oltre il 30% rispetto al 2021**, prima della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Nel **2022** erano stati spesi **240 miliardi di euro**, pari **all'1,5% del PIL dell'UE**.

Nonostante tale incremento, grazie al prolungato periodo di pace in Europa e all'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti, solo 10 Stati membri spendono oggi una cifra equivalente o superiore al 2% del PIL in linea con gli impegni assunti con la NATO. Secondo i dati pubblicati dalla NATO ([Defence Expenditure of Nato Countries 2014-2024](#), al 12 giugno 2024) la **spesa per la difesa dell'Italia per il 2024 si colloca all'1,49% del PIL**, a fronte del **3,38% degli Stati Uniti e 23 Paesi su 31 membri della NATO** (di cui solo **16 Stati membri dell'UE**) **superano la soglia del 2%** stabilita in ambito NATO.

I 16 Stati membri dell'UE che superano la soglia concordata in ambito NATO del 2% sono: Polonia (4,12%), Estonia (3,43%), Lettonia (3,15%), Grecia (3,08%), Lituania (2,75%), Finlandia (2,41%), Danimarca (2,37%), Romania (2,25%), Bulgaria (2,18%), Svezia (2,14%), Germania (2,12%), Ungheria (2,11%), Repubblica Ceca (2,10%), Francia (2,06%), Paesi Bassi (2,05%); Slovacchia (2 %).

Di recente il **segretario generale della Nato, Mark Rutte**, ha informalmente avanzato l'ipotesi di dover raddoppiare la spesa per la difesa per gli Stati membri portandola **al 4% del PIL**. In alternativa, un incremento di risorse più limitato dovrebbe essere accompagnato da forti investimenti sull'**innovazione** e dal ricorso ad **acquisti congiunti**.

SESSIONE V - MIGRAZIONE

*Il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle sue **conclusioni** sulla migrazione. In tale contesto, dovrebbe prendere atto della lettera della Presidente della Commissione europea relativa ai lavori in corso sulla **dimensione esterna**, all'**attuazione della legislazione** adottata dall'UE e all'applicazione della **normativa vigente**, alla prevenzione e al contrasto della **migrazione irregolare**, agli sforzi per aumentare e accelerare i **rimpatri**, alla lotta contro la **strumentalizzazione**, il **traffico** e la **tratta di esseri umani** nonché a percorsi sicuri e legali in linea con le competenze nazionali. Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre accogliere con favore l'intenzione della Commissione di presentare una proposta di regolamento sui rimpatri all'inizio del 2025, invitare i colegislatori ad avanzare in via prioritaria sui dossier che hanno una dimensione migratoria e prendere atto della comunicazione della Commissione sulla strumentalizzazione della migrazione e sul rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE.*

Il **17 ottobre 2024** il Consiglio europeo ha tenuto una discussione strategica approfondita sulla migrazione e nelle sue [conclusioni](#) ha invitato il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione a intensificare i lavori nell'ambito dell'**approccio globale alla migrazione**, concordato in occasione del [Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023](#). Ha quindi chiesto:

- una maggiore cooperazione con i **paesi di origine e di transito** attraverso partenariati globali reciprocamente vantaggiosi, per affrontare le cause profonde e combattere il traffico e la tratta di esseri umani al fine di prevenire la perdita di vite umane e le partenze irregolari;
- l'allineamento della **politica in materia di visti** da parte dei paesi vicini;
- **percorsi sicuri e legali**, in quanto fondamentali per una migrazione regolare e ordinata;
- un'azione risoluta a tutti i livelli per facilitare, aumentare e accelerare i **rimpatri** dall'Unione europea, invitando la Commissione a presentare con urgenza una nuova proposta legislativa.

Il Consiglio europeo ha inoltre ricordato la sua determinazione ad assicurare il **controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione**, attraverso tutti i mezzi disponibili, e ha ribadito il suo impegno a contrastare la **strumentalizzazione** dei migranti a fini politici. Ha dichiarato che dovrebbero altresì essere presi in considerazione **‘nuovi modi’** per prevenire e contrastare la migrazione irregolare in linea con il diritto dell'UE e internazionale. Il Consiglio europeo ha infine sottolineato l'importanza del corretto funzionamento dello **spazio Schengen**.

In vista del Consiglio europeo di ottobre, la Presidente **von der Leyen**, ha inviato una [lettera](#) (datata 14 ottobre 2024). La Presidente osserva innanzitutto come il lavoro sulla dimensione esterna abbia dimostrato che è possibile ridurre la migrazione clandestina e che una forte attenzione a questo aspetto è fondamentale per garantire una gestione equa ed efficace della migrazione in Europa, a vantaggio di tutti gli Stati membri. Indica dunque le seguenti priorità:

- accelerare l'attuazione del **patto sulla migrazione e l'asilo**;
- concludere ulteriori **partenariati con i principali paesi terzi**, come è già avvenuto con la **Tunisia** e l'**Egitto**;
- progredire verso un approccio comune in materia di **rimpatri**, visto che solo il 20% circa dei cittadini di paesi terzi vengono effettivamente rimpatriati (“la politica migratoria dell'UE può essere sostenibile solo se coloro che non hanno il diritto di rimanere nell'UE **vengono effettivamente rimpatriati**”). La Commissione intende presentare una nuova proposta legislativa che definisca chiari obblighi di cooperazione per coloro che vengono rimpatriati e snellisca efficacemente il processo di rimpatrio, con particolare attenzione alla **digitalizzazione** e al **riconoscimento reciproco delle decisioni** emesse dagli Stati membri;
- utilizzare le **politiche sui visti**, come leva per le riammissioni nei paesi terzi;
- combattere il **traffico di persone** e la **tratta di esseri umani**. Viene al riguardo sottolineato che sarà fondamentale approvare rapidamente le proposte legislative attualmente all'esame dei co-legislatori e garantire che Europol sia ben equipaggiata per sostenere gli Stati membri nell'identificare, indagare e smantellare la criminalità organizzata e far fronte al riciclaggio dei proventi illeciti, anche attraverso una maggiore cooperazione sulla confisca dei beni;
- contrastare le **minacce ibride** e rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE;
- lavorare su **‘modalità innovative’** per contrastare la migrazione illegale. La Presidente dichiara di aver incaricato il Commissario per gli affari interni e la migrazione di guidare le riflessioni su soluzioni operative che, pur contribuendo a contrastare la migrazione illegale, rispettino “i principi e i valori dell'UE, gli obblighi del diritto internazionale e la tutela dei diritti fondamentali” e garantiscano nello stesso tempo “soluzioni sostenibili ed eque per i migranti stessi”. La Presidente sottolinea di essersi già impegnata per una revisione del concetto di **‘paesi terzi sicuri’**. Afferma inoltre che si dovrebbe continuare a esplorare la possibilità di sviluppare *hub*

per il rimpatrio al di fuori dell'UE, soprattutto in vista di una nuova proposta legislativa sui rimpatri, e cita al riguardo l'avvio delle operazioni previste dal protocollo Italia-Albania, da cui 'trarre lezioni pratiche';

- affrontare le sfide derivanti dal **conflitto in Medio Oriente**, anche fornendo ulteriore aiuto umanitario;
- definire un percorso per gli **ucraini** in Europa;
- preservare e rafforzare **Schengen**.

Accordi con i paesi terzi

Ai fini di una migliore gestione dei fenomeni migratori, l'UE ha siglato **accordi e dichiarazioni** con alcuni **paesi terzi**:

1. l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**³¹, cui hanno fatto seguito un [memorandum d'intesa](#) (su un partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un [piano d'azione in 10 punti](#);
2. il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;
3. il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una [dichiarazione congiunta](#) su un partenariato strategico e globale fra l'**Egitto** e l'UE. Le **priorità per il periodo 2021-2027** sono definite nel [programma indicativo pluriennale \(MIP\) UE-Egitto](#) che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente).

Il 18 marzo 2016 era stata firmata una [dichiarazione UE-Turchia](#) e riconfermato il [piano d'azione comune](#), attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla situazione in **Siria**. L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a rafforzare la cooperazione con la Turchia e a intensificare il loro **impegno politico e finanziario** (a favore dello

³¹ La dichiarazione è stata siglata in occasione della visita a Tunisi del Presidente del Consiglio Meloni insieme alla Presidente della Commissione europea e al Primo ministro *pro tempore* dei Paesi Bassi Mark Rutte.

[strumento per i rifugiati in Turchia](#), l'UE ha finora mobilitato finanziamenti per **6 miliardi di euro**)³².

Le ipotesi di 'esternalizzazione' delle procedure migratorie

In occasione del **Consiglio europeo** del 27 e 28 giugno 2024 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno tenuto una discussione strategica sulla migrazione e hanno preso atto della [lettera](#) inviata alla vigilia della riunione dalla presidente della Commissione europea, Ursula **von der Leyen**³³. In questa, si sottolinea fra l'altro che *“molti paesi membri stanno esaminando strategie innovative per prevenire la migrazione irregolare, trattando le domande di asilo lontano dalle frontiere esterne dell'UE”* e che *“sono in corso riflessioni su idee che sicuramente meriteranno la nostra attenzione quando sarà avviato il prossimo ciclo istituzionale”*³⁴.

Viene citato in proposito l'approccio *'route based'* sviluppato dall'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR) e dall'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** (OIM), attraverso il quale l'UE potrà cercare di supportare la creazione di efficienti **sistemi nazionali di asilo in paesi partner**, rafforzando al tempo stesso la **cooperazione sui rimpatri nei paesi di origine**. Von der Leyen ha quindi affermato che la Commissione valuterà come lavorare in sinergia con quelli che saranno designati **'paesi terzi sicuri'**.

Nell'ottica di una **'esternalizzazione'** delle procedure migratorie, il 15 maggio 2024 **15 Stati membri dell'UE** (Austria, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca,

³² Nella [“Relazione speciale 06/2024 - Lo strumento per i rifugiati in Turchia”](#) della Corte dei conti europea, la Corte ha esaminato il seguito dato alle raccomandazioni da essa formulate nel 2018 e ha verificato se lo Strumento abbia consentito un sostegno efficace ed efficiente. Ha in particolare constatato che, seppure in circostanze difficili, lo Strumento ha fornito un importante sostegno e che la Commissione ne aveva migliorato la gestione attuando le raccomandazioni formulate in precedenza. Secondo la Corte, tutti i progetti esaminati hanno risposto ai bisogni dei beneficiari, ma per vari motivi la loro attuazione ha subito notevoli ritardi, non vi è stata una sistematica valutazione dei costi dei progetti e la misurazione dell'impatto è stata insufficiente. Inoltre, la sostenibilità è stata assicurata solo per i progetti infrastrutturali. La Corte conclude che lo Strumento avrebbe potuto conseguire un migliore rapporto costi-benefici e formula raccomandazioni per futuri interventi.

³³ Cfr. il Documento dell'Unione europea [n. 10/DOCUE](#), *Conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024*.

³⁴ Nel corso della sessione plenaria del Parlamento europeo che si è svolta il 27 novembre a Strasburgo si è proceduto al voto di approvazione sull'intero collegio della Commissione von der Leyen II. La nuova Commissione europea è entrata in carica il 1° dicembre 2024. Per approfondimenti si rimanda al dossier europeo [n. 92/DE](#) “Il processo di formazione della Commissione europea 2024-2029”.

Romania e **Italia**) hanno inviato ai servizi della Commissione europea e alla Commissaria pro tempore per gli affari interni, **Johansson**, una '[lettera congiunta sulle nuove soluzioni per affrontare la migrazione irregolare in Europa](#)'. I firmatari sono concordi nell'affermare che l'UE dovrà continuare a lavorare per creare un sistema di asilo più equo, umano, sostenibile ed efficiente a livello mondiale, volto a prevenire e ad **affrontare la migrazione irregolare alla radice e lungo le rotte migratorie**, fornendo al contempo un'adeguata protezione e accoglienza a coloro che ne hanno bisogno. Invitano dunque la Commissione a identificare, elaborare e proporre - in uno sforzo congiunto con gli Stati membri - **nuovi modi e soluzioni per prevenire l'immigrazione irregolare in Europa**.

Nella lettera si evidenzia inoltre la necessità di **partenariati globali**, reciprocamente vantaggiosi e duraturi, con i principali paesi *partner*, in particolare lungo le rotte migratorie, sul modello della dichiarazione UE-Turchia del 2016 e del *memorandum* d'intesa UE-Tunisia del luglio 2023, sopra citati. Viene anche proposto di esplorare "*possibili accordi su luoghi sicuri e meccanismi di transito ispirati all'esistente **Emergency Transit Mechanism**³⁵*", con lo scopo di individuare, intercettare o, in caso di pericolo, salvare i migranti in alto mare e portarli in "*un predeterminato luogo sicuro in un paese partner al di fuori dell'UE*". In questo caso, viene indicato che le "*soluzioni durature*" da ricercare si potrebbero basare anche su modelli come il **protocollo Italia-Albania** (vd. *infra*). Infine, viene sottolineato che il **rimpatrio** di coloro che non necessitano di protezione internazionale è una parte altrettanto importante della risposta dell'UE alla gestione della migrazione irregolare. Si incoraggia, pertanto, un rafforzamento degli aspetti interni ed esterni dei rimpatri, per giungere a una politica di rimpatrio dell'UE efficace, anche esaminando la cooperazione con i paesi terzi su "*meccanismi di hub per il rimpatrio*", **luoghi di trasferimento temporaneo** in attesa di un allontanamento definitivo.

Iniziative del Governo italiano

Il **6 novembre 2023** è stato siglato dal Presidente **Meloni** e dal Primo ministro albanese Edi **Rama** un **protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria**, poi ratificato con la [legge n. 14 del 21 febbraio 2024](#). Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il diritto all'utilizzo – secondo i criteri stabiliti dal protocollo – di determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del protocollo stesso, destinate alla realizzazione di **strutture**

³⁵ L'[Emergency Transit Mechanism](#) (ETM) è un meccanismo creato nel novembre 2017 dall'[UNHCR](#) per l'evacuazione di rifugiati e richiedenti asilo, in condizione di vulnerabilità, dai centri di detenzione in Libia al Niger. Il programma è stato istituito per garantire l'accesso alla protezione e a soluzioni durature, come il reinsediamento e altri percorsi legali complementari.

per effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (per approfondimenti vd. il [dossier](#) dei Servizi Studi di Camera e Senato). In occasione della sua visita in Albania del 5 giugno 2024 il Presidente del Consiglio Meloni ha dichiarato che *“Italia e Albania hanno lavorato insieme a questo accordo”,* il quale *“si pone sostanzialmente tre obiettivi: contrastare il traffico di esseri umani; prevenire i flussi migratori irregolari; accogliere in Europa solamente chi ne ha davvero diritto, chi ha davvero diritto alla protezione internazionale”*.

Il 7 maggio 2024 il Presidente Meloni ha incontrato a Tripoli il Presidente del Consiglio presidenziale, Mohamed Younis Ahmed Al-Menfi, e il Primo ministro del Governo di Unità nazionale libico, Abdul Hamid Mohammed Dabaiba. Al termine dell'incontro sono state firmate dichiarazioni di intenti in materia di cooperazione universitaria e ricerca, salute, sport e giovani nella cornice del Piano Mattei. Il Presidente Meloni ha ribadito l'impegno a lavorare con la Libia in tutti gli ambiti di interesse comune attraverso un partenariato su base paritaria fondato su progetti concreti, in particolare nel settore energetico e infrastrutturale; al fine di approfondire ulteriormente le opportunità di investimenti, il Presidente Meloni e il Primo ministro Dabaiba hanno deciso di organizzare un *business forum* italo-libico entro la fine dell'anno. Il Presidente Meloni ha inoltre espresso apprezzamento per i risultati raggiunti dalla cooperazione in ambito migratorio. In tale prospettiva, ha quindi [dichiarato](#) che permane fondamentale intensificare gli sforzi in materia di contrasto al traffico di esseri umani, anche in un'ottica regionale, in linea con l'attenzione specifica che l'Italia sta dedicando a questa sfida globale nell'ambito della sua Presidenza G7.

Si segnala inoltre la legge n. [2/24](#) del 1° gennaio 2024 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il ‘Piano Mattei’ per lo sviluppo in Stati del Continente africano”, il cui obiettivo – come sottolineato dal Governo nella relazione illustrativa – è la costruzione di un partenariato fra Italia e Stati del Continente africano, *“nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza”*. Fra i settori di collaborazione, nella cornice del Piano Mattei, è la prevenzione e il contrasto dell'**immigrazione irregolare** e la **gestione dei flussi migratori legali** (per approfondimenti, vd. il [dossier](#) a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato).

Il 17 luglio 2024 il Governo ha inoltre trasmesso la richiesta di parere parlamentare sullo **schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di adozione del ‘Piano Mattei’** per lo sviluppo in Stati del Continente africano ([A. G. 179](#)). Nella medesima giornata del 17 luglio la richiesta è stata assegnata alla III Commissione (Affari esteri) della Camera e alla 3^a Commissione (Affari esteri e difesa) del Senato per l'espressione del parere entro il 16 agosto 2024. Dopo alcune audizioni congiunte, che hanno coinvolto i due rami del Parlamento, la 3^a Commissione permanente del Senato ha reso il [5 agosto 2024](#) un **parere**

favorevole. Lo stesso giorno analogo parere favorevole è stato approvato dalla III Commissione permanente della [Camera dei deputati](#). Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) di documentazione a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato, nonché il dossier [n. 400](#) “Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei - aggiornata al 10 ottobre 2024 - Doc. CCXXXIII, n. 1”.

Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati nella [Gazzetta ufficiale dell’UE](#) i testi legislativi relativi al ‘nuovo patto sulla migrazione e l’asilo’:

1. un [regolamento](#) sulla **gestione dell’asilo e della migrazione**, che sostituisce il cosiddetto **regolamento di Dublino**. Il nuovo regime prevede uno strumento di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attiverebbero anche in caso di sbarchi a seguito di **operazioni di ricerca e soccorso in mare**. Il contributo di solidarietà potrà assumere varie forme (ricollocamenti, contributi finanziari o sostegno tecnico-operativo). Sono inoltre aggiornati i criteri che attribuiscono a uno Stato la responsabilità di esaminare le domande di protezione internazionale;
2. un [regolamento](#) concernente le **situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo**. Il testo 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 temporanea per le persone che fuggono da situazioni di crisi;
3. il [regolamento](#) che istituisce l’**“Eurodac” per il confronto dei dati biometrici**. Le nuove norme intendono 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 e apolidi in condizione di soggiorno irregolare**;
4. il [regolamento](#) che introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne**. Il testo 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 saranno 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 dell’Unione, 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, rispettivamente, di sette e di tre giorni, durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali);

5. il [regolamento](#) che stabilisce una **unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell'Unione**, sostituendo le varie procedure applicate negli Stati membri. Si introduce, fra l'altro, una **procedura di frontiera** obbligatoria tesa a **valutare rapidamente alle frontiere esterne dell'UE l'eventuale infondatezza o inammissibilità** delle domande di asilo. Qualora la procedura sfoci nel rigetto della domanda, si dovrà emanare immediatamente nei confronti del richiedente, del cittadino di paese terzo o dell'apolide, una **decisione di rimpatrio** ovvero disporre il **respingimento** in presenza delle pertinenti condizioni stabilite dal codice frontiere Schengen. La durata massima della procedura di frontiera è di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda.

L'**applicazione dei regolamenti** è prevista nel **2026**, dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell'UE* (ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa). Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, gli Stati membri avranno **due anni di tempo** per introdurre le modifiche previste nelle loro leggi nazionali.

Sono stati inoltre approvati altri atti legislativi inclusi nel patto sulla migrazione e l'asilo e che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento nel 2022³⁶:

1. la revisione della [direttiva](#) recante norme relative all'**accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**;
2. il [regolamento](#) recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta;
3. il [regolamento](#) che istituisce un **quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria**;
4. il [regolamento](#) che stabilisce una **procedura di rimpatrio alla frontiera**. Tale procedura dovrà applicarsi ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della "procedura di asilo alla frontiera";

³⁶ Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

5. 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](#) (*European Union Agency for Asylum – EUAA*).

Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo

Il 12 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato il [piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo](#), sulla cui base gli Stati membri dovranno elaborare i rispettivi **piani di attuazione nazionali**. Il piano di attuazione comune si compone di dieci elementi costitutivi: 1) un sistema comune d'informazione sulla migrazione e l'asilo (**Eurodac**); 2) un nuovo sistema di **gestione della migrazione alle frontiere esterne dell'UE**; 3) condizioni di accoglienza adeguate; 4) procedure di asilo eque, efficienti e convergenti; 5) **procedure di rimpatrio efficienti ed eque**; 6) una ripartizione efficace e stabile delle competenze; 7) una solidarietà effettiva; 8) preparazione, pianificazione di emergenza e **risposta alle crisi** per rafforzare la resilienza all'evoluzione delle situazioni migratorie e ridurre i rischi di situazioni di crisi; 9) nuove garanzie per i richiedenti asilo e le persone vulnerabili; 10) reinsediamento, inclusione e integrazione.

Iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare

A partire dal 2010, il Ciclo politico dell'UE per la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats - EMPACT*)³⁷ ha individuato fra i settori criminali prioritari il reato di **facilitazione dell'immigrazione clandestina** (FII). In tale contesto la Commissione europea ha affrontato il fenomeno mettendo in campo un ampio spettro di misure che vanno dal **rafforzamento del mandato di Frontex** per aumentarne l'efficacia alle frontiere esterne anche tramite un **corpo permanente** di guardie di frontiera e costiera, all'istituzione di un meccanismo di valutazione per verificare **la correttezza**

³⁷ Il ciclo programmatico è una metodologia adottata nel 2010 dall'UE per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. Ogni ciclo ha una durata di quattro anni ed è volto a ottimizzare il coordinamento e la cooperazione su una selezione di priorità in materia di criminalità.

applicazione delle norme di Schengen, oltre a una serie strumenti nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Facendo seguito al [piano d'azione](#) rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti 2021-2025, il 28 novembre 2023 la Commissione ha presentato due proposte legislative in materia (tuttora all'esame dei co-legislatori europei):

1. una [proposta di direttiva](#) che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del **favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione**³⁸;
2. una [proposta di regolamento](#) sul **rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini**, e sul **potenziamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati**. In particolare, la proposta prevede l'istituzione formale e il rafforzamento del già operante [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività nonché il potenziamento della cooperazione e del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i paesi terzi³⁹.

Entrambe le proposte sono state oggetto di esame da parte della 4a Commissione permanente del Senato della Repubblica, la quale si è espressa in senso favorevole nel contesto della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si vedano le sedute [n. 141](#) del 6 marzo 2024 e [n. 159](#) dell'8 maggio 2024. Presso la Camera dei Deputati, la proposta di direttiva è stata esaminata dalla Commissione Politiche dell'Unione europea che l'ha ritenuta conforme al principio di sussidiarietà. Si veda la seduta [n. 273](#) del 20 marzo 2024. La proposta di regolamento è all'[esame](#) della Commissione Affari costituzionali.

Si ricorda che al fine di ridurre gli arrivi irregolari, la Commissione europea ha presentato anche appositi piani di azione:

1. il [piano d'azione per il Mediterraneo centrale](#), del 21 novembre 2022;
2. il [piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), del 5 dicembre 2022;

³⁸ Il 13 dicembre 2024 il Consiglio ha concordato la sua [posizione](#), che fungerà da base per i negoziati con il Parlamento europeo.

³⁹ Il 19 giugno 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE (Coreper) hanno concordato il [mandato negoziale](#) del Consiglio sulla proposta di regolamento.

3. il [piano d'azione per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), del 6 giugno 2023;
4. il [piano d'azione per il Mediterraneo orientale](#), del 18 ottobre 2023.

Politiche dell'UE sui rimpatri

Le **norme e le procedure comuni** dell'UE applicabili negli Stati membri al **rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare** sono stabilite dalla [direttiva 2008/115/CE](#). Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto una [rifusione della direttiva rimpatri](#) con l'obiettivo di accelerare le procedure, prevenire gli abusi nonché prevedere programmi di rimpatrio volontario efficienti da istituire negli Stati membri e norme più chiare in materia di trattenimento. La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni dell'UE⁴⁰.

Nel settembre 2015 la Commissione ha pubblicato un [piano d'azione dell'UE sul rimpatrio](#), cui ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio. Nel marzo 2017 la Commissione ha integrato il piano d'azione con una [comunicazione](#) dal titolo "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'UE – un piano d'azione rinnovato" e una [raccomandazione](#) intesa a rendere i rimpatri più efficaci. A settembre 2017 ha pubblicato una versione aggiornata del suo "[manuale sul rimpatrio](#)", che fornisce orientamenti relativi all'esercizio delle funzioni da parte delle autorità nazionali incaricate di espletare i compiti connessi al rimpatrio. Nel 2016, inoltre, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Fra le altre iniziative della Commissione europea si segnalano:

- la nomina nel marzo 2022 della prima coordinatrice dell'UE per i rimpatri, Mari Juritsch;
- la pubblicazione di una [strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione](#) (aprile 2021);
- il documento strategico "[Verso una strategia operativa per rimpatri più efficaci](#)" (gennaio 2023);
- una [raccomandazione](#) sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e sull'accelerazione dei rimpatri (marzo 2023).

⁴⁰ Una [valutazione d'impatto del Parlamento](#) europeo ha rilevato che la proposta comporterebbe costi notevoli per gli Stati membri attraverso un maggiore ricorso al trattenimento.

Nel corso della [riunione](#) del **Consiglio Affari interni dell'UE** tenutasi il 10 ottobre 2024 è stata affrontata, fra gli altri temi, la questione dei rimpatri per i migranti irregolari e i richiedenti asilo la cui domanda viene respinta, con particolare riguardo a come aumentare l'efficienza del sistema di rimpatrio dell'UE e al ruolo di supporto che potrebbe essere svolto da Frontex. È stato dato quindi incarico agli esperti in materia di iniziare a esplorare **'idee innovative'** relative ai rimpatri. I ministri hanno inoltre concordato sulla necessità di iniziare a lavorare per trovare potenziali soluzioni a livello UE per l'effettivo rimpatrio di criminali e persone che rappresentino una minaccia per la sicurezza provenienti da paesi terzi a rischio.

La strumentalizzazione dei migranti

A partire dal dicembre 2021 l'UE ha adottato una serie di misure per contrastare il fenomeno della **strumentalizzazione dei migranti**, con riguardo all'emergenza che si è registrata al confine fra alcuni Stati membri (**Lettonia, Lituania e Polonia** con la **Bielorussia**). In particolare, 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, contestualmente alla [proposta di regolamento](#) di modifica del **codice frontiere Schengen**, adottato il 13 giugno 2024 come [regolamento \(UE\) 2024/1717](#).

Il codice riveduto specifica che la strumentalizzazione si dovrebbe intendere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera *b*), prima frase, del sopra citato [regolamento \(UE\) 2024/1359](#) **concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**, vale a dire *“una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di **destabilizzare l'Unione o uno Stato membro**, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale”*. Prevede quindi che, in una tale situazione, gli Stati membri possono chiudere temporaneamente specifici valichi di frontiera o limitarne gli orari di apertura. A sua volta, il regolamento (UE) 2024/1359 include la strumentalizzazione di migranti fra le **situazioni di crisi o di forza maggiore**, dovute a circostanze al di fuori del controllo dell'UE e dei suoi Stati membri, per far fronte alle quali dunque le misure e la flessibilità previste dal [regolamento \(UE\) 2024/1351](#) e [dal regolamento \(UE\) 2024/1348](#) non sono sufficienti.

Da ultimo, l'**11 dicembre 2024** la Commissione ha adottato una [comunicazione](#) sulla **lotta alle minacce ibride** e sul **rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE**, con l'intento di aiutare gli Stati membri – in particolare Polonia, Finlandia e paesi baltici – a contrastare le minacce ibride derivanti dalla strumentalizzazione della migrazione da parte di **Russia e Bielorussia**. La comunicazione è stata presentata dalla vicepresidente **Henna Virkkunen**, responsabile per la Sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia.

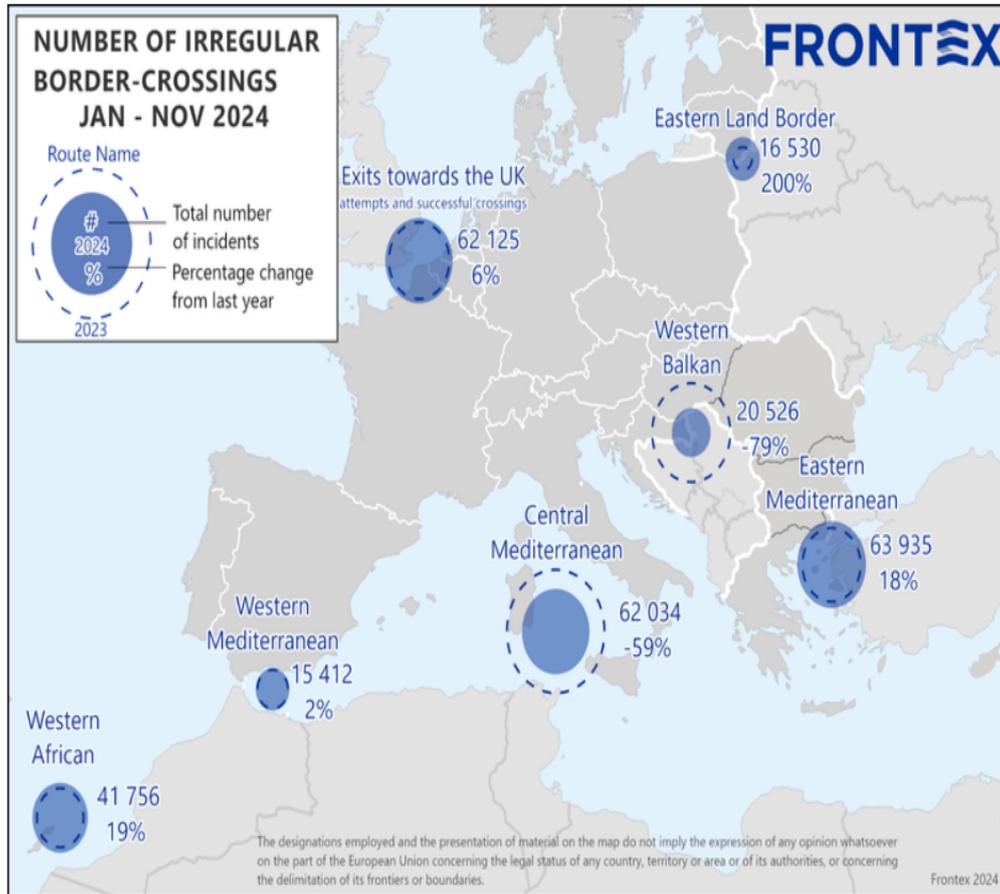
Nella comunicazione viene evidenziato che, per migliorare ulteriormente la sorveglianza delle frontiere con la Russia e la Bielorussia, la Commissione mette a disposizione ulteriori finanziamenti per un totale di **170 milioni di euro**: 150 milioni attraverso lo strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (*Border Management and Visa Instrument* - BMVI) e altri 20 milioni dallo “strumento tematico” del BMVI. I fondi sono destinati a sostenere l'Estonia con 19,4 milioni di euro, la Finlandia con 50 milioni di euro, la Lettonia con 17 milioni di euro, la Lituania con 15,4 milioni di euro, la Polonia con 52 milioni di euro e la Norvegia con 16,4 milioni di euro e serviranno ad aggiornare le apparecchiature di sorveglianza elettronica, migliorare le reti di telecomunicazione, distribuire apparecchiature mobili di rilevamento e contrastare le intrusioni dei droni.

*Come richiesto in particolare dalla Polonia, che sta prendendo in considerazione una legge specifica e ha già costruito una barriera lungo il confine, gli Stati membri interessati saranno autorizzati ad adottare una **legislazione eccezionale** che consenta loro di **derogare al diritto d'asilo** e alla **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. La base giuridica è ricondotta all'articolo 72 del [Trattato sul funzionamento dell'UE](#), il quale – viene sottolineato nella comunicazione - riconosce che, in circostanze eccezionali, gli Stati membri possono essere obbligati ad adottare misure per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, in deroga al diritto derivato dell'UE, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali deroghe dovrebbero essere eccezionali e applicate solo in casi chiaramente definiti.*

Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da [Frontex](#) (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dell'Unione europea nei **primi dodici mesi del 2024** è diminuito del 40% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi a 220.700⁴¹.

⁴¹ Il 17 settembre 2024, Frontex e l'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) hanno [firmato un accordo](#) per rafforzare la collaborazione nella gestione delle frontiere e nella protezione



Delle principali rotte migratorie, i **Balcani occidentali** e il **Mediterraneo centrale** hanno registrato le maggiori diminuzioni nei rilevamenti di attraversamenti irregolari delle frontiere (rispettivamente -80% e -60%), mentre la **frontiera terrestre orientale** ha registrato i maggiori aumenti (+200%). La rotta dell'**Africa occidentale** ha registrato un aumento del 19%. Su tutte le rotte, le nazionalità più presenti sono quelle relative a **Siria, Afghanistan e Mali**.

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 12 dicembre 2024 sono stati **64.234**; nello stesso periodo del 2023 si erano registrati 153.211 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).

umanitaria in Europa. Le due organizzazioni hanno deciso di scambiarsi informazioni e competenze per promuovere e sostenere una gestione efficace delle frontiere. La lettera d'intenti è stata firmata presso la sede di Frontex a Varsavia dal direttore esecutivo di Frontex, Hans Leijtens, e dal direttore regionale dell'UNHCR per l'Europa. Philippe Leclerc.

SESSIONE VI – ALTRI TEMI

Allargamento

- *Sulla base del progetto di conclusioni, il Consiglio europeo, richiamando le sue precedenti posizioni, dovrebbe sottolineare, in linea con la sua Agenda strategica, l'importanza che l'allargamento continua a rivestire quale investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità. Dovrebbe altresì ribadire che sulla scorta del nuovo dinamismo del processo di allargamento e in linea con l'approccio meritocratico, sia l'UE che gli aspiranti membri hanno la responsabilità di sfruttare al meglio questa opportunità.*
- *Dovrebbe infine approvare le conclusioni sull'allargamento (eventualmente) adottate dal Consiglio il 16 dicembre 2024.*

Il nuovo processo di **allargamento** è stato definito una **priorità strategica** dell'UE nel contesto della guerra di aggressione russa in Ucraina (si vedano le [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 12 dicembre 2023).

Anche nella lettera di convocazione del Consiglio europeo, il Presidente Costa fa esplicito riferimento al fatto che la riunione sarà preceduta dal **vertice UE-Balcani occidentali**, nella prospettiva di dare nuovo impulso al lavoro dell'UE con i paesi della regione nell'attuale contesto geopolitico.

Il vertice dovrebbe essere dedicato all'attuazione del [Piano di crescita per i Balcani occidentali](#), agli sforzi a favore dell'integrazione regionale, alla possibilità di far progredire ulteriormente la **graduale integrazione tra l'Unione europea e la regione** e alle **sfide geopolitiche condivise**.

Nella [dichiarazione](#) di Granada, in esito al Consiglio europeo informale del 6 ottobre 2023, l'ampliamento dell'UE viene ritenuto un **investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità** nel nuovo contesto geopolitico, nonché 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. Vi si ricorda che tale processo richiede un'adeguata **preparazione** sia **all'UE**, che deve intraprendere un percorso di riforme interne, sia ai **futuri Stati membri**.

Il 16 dicembre il Consiglio Affari esteri ha discusso conclusioni sull'allargamento che ribadiscono tale impostazione, confermano le valutazioni e raccomandazioni formulate dalla Commissione europea nel pacchetto allargamento del 30 ottobre 2024 (si veda *infra*) e riaffermano l'impegno degli **Stati membri in favore dell'adesione dei paesi dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldova**.

Due passaggi specifici sono dedicati rispettivamente alla Turchia e alla Georgia. Con riguardo alla **Turchia**, conferma che il paese resta candidato all'adesione ed un partner chiave in numerosi ambiti di interesse comune.

In relazione alla **Georgia** il Consiglio prende atto che il recente corso d'azione intrapreso dal governo georgiano compromette il percorso di adesione all'UE del paese, comportandone una sospensione di fatto, ribadisce la ferma solidarietà nei confronti del popolo georgiano e la disponibilità a continuare a sostenerlo nel percorso verso un futuro europeo e si rammarica della recente decisione del governo georgiano di sospendere i negoziati di adesione all'UE fino al 2028.

Nell'[agenda strategica per il periodo 2024-2029](#), adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo del 27 giugno 2024, si ribadisce che il processo di adesione dovrà essere basato su un **principio meritocratico** e sostenuto dall'UE con **incentivi concreti**. Parallelamente, si sottolinea l'importanza per la stessa Unione Europea di intraprendere le necessarie riforme interne per adattare politiche e istituzioni ad un'Unione più ampia.

Il pacchetto allargamento 2024

Il 30 ottobre scorso la Commissione europea ha adottato il pacchetto annuale sull'allargamento, sul processo di allargamento e sui progressi compiuti da **Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Georgia, Repubblica di Moldova, Ucraina e Turchia** nel cammino verso l'adesione all'UE.

Il pacchetto è costituito da una [comunicazione](#) e da relazioni specifiche per paese e le valutazioni sono accompagnate da **raccomandazioni e orientamenti** per paese sulle riforme ritenute prioritarie.

Nel presentare tale pacchetto la Commissione ha sottolineato che l'allargamento si conferma tra le **priorità del nuovo ciclo istituzionale** e rappresenta un'**opportunità storica** per i paesi in via di adesione oltre che

per gli attuali Stati membri e per la stessa Unione che potrebbe trarne vantaggi socioeconomici, politici e di sicurezza.

La Presidente **von der Leyen** ha definito “*urgente completare la riunificazione del continente, all'insegna degli stessi valori basati sulla democrazia e sullo Stato di diritto*” proprio per le crescenti tensioni dell’attuale contesto geopolitico”.

Nella comunicazione si ribadisce il **principio meritocratico** alla base del processo di allargamento che dipende dai **progressi oggettivi** compiuti da ciascuno dei **partner** e richiede **riforme irreversibili** in tutti i settori del diritto dell'UE, e si sottolinea la centralità della democrazia, dello Stato di diritto e dei valori fondamentali nella politica di allargamento dell'UE.

Sono inoltre richiamati gli **sviluppi più recenti** del processo di allargamento che nel corso del 2023 e del 2024, anche a seguito della guerra di aggressione russa in Ucraina ha registrato diversi passi in avanti:

- il 15 ottobre 2024 è stato aperto con l'**Albania** il gruppo di capitoli sulle questioni fondamentali;
- i negoziati di adesione con l'**Ucraina** e la **Moldova** sono stati avviati in occasione delle **prime conferenze intergovernative del giugno 2024**;
- il **Montenegro** potrebbe chiudere a breve provvisoriamente ulteriori capitoli di negoziato, avendo soddisfatto i parametri provvisori per i capitoli sullo Stato di diritto;
- a **marzo 2024** il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione con la **Bosnia-Erzegovina**;
- alla fine del 2023 è stato completato il **processo di screening** sia con l'**Albania** che con la **Macedonia del Nord**.

Si ricorda che il 25 settembre scorso, gli ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione europea, in sede di Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), hanno deliberato all’unanimità la **dissociazione del processo di adesione dell'Albania all'UE** e quello **della Macedonia del Nord**, che era stato abbinato sin dall’apertura dei negoziati, nell’estate del 2022. Tuttavia, a **causa delle controversie tra la Macedonia del Nord e la Bulgaria**, l’effettiva **apertura dei capitoli è stata ritardata**, interferendo direttamente con i **progressi compiuti dall’Albania**, per la quale i **primi capitoli negoziali sono stati effettivamente aperti** nel mese di **ottobre 2024**.

Quadro sinottico dei Paesi coinvolti nel processo di allargamento

La tabella seguente reca un quadro sinottico dei paesi che hanno presentato, in base all'articolo 49 del Trattato sull'UE, domanda di adesione all'Unione e dello stato di avanzamento dei relativi negoziati.

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	Il 15 ottobre 2024 sono stati aperti i capitoli negoziali del cosiddetto "Cluster 1", relativi allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali
Bosnia-Erzegovina	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022	21 marzo 2024	
Georgia	3 marzo 2022	14 dicembre 2023		
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	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	Aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi i negoziati per 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	Aperti 16 capitoli negoziali su 33 e chiuso i negoziati per 1 capitolo (Scienza e ricerca)

			giugno 2018	
Ucraina	1 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa

* Per maggiori approfondimenti sulle tappe del processo negoziale per l'adesione all'UE si rinvia alla [pubblicazione](#) della Commissione.

Raccomandazioni rivolte ai singoli paesi coinvolti nel percorso di adesione

Montenegro

La Commissione europea ritiene che il paese attribuisca carattere prioritario al processo di adesione all'UE, dimostrato da un chiaro impegno politico delle autorità che trova riscontro nelle decisioni politiche, nel costante **tasso di allineamento del 100 % alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE, comprese le sanzioni. I preparativi dell'adesione all'UE hanno subito una positiva accelerazione e a giugno 2024 la conferenza intergovernativa sui negoziati di adesione con il Montenegro ha confermato che, nel complesso, il paese soddisfaceva i parametri provvisori per i capitoli 23 e 24 sullo Stato di diritto e che era possibile procedere alla chiusura provvisoria di altri capitoli fermo restando il soddisfacimento delle necessarie condizioni.

La Commissione ritiene **prioritari: ulteriori progressi** in ambiti fondamentali quali la **libertà di espressione, la libertà dei media e la lotta contro la corruzione** e la **criminalità organizzata**; un approfondimento delle riforme in materia di indipendenza, professionalità e rendicontabilità della magistratura; proseguire nella realizzazione delle riforme fondamentali ancora in sospeso. Sottolinea che il governo montenegrino ha indicato l'obiettivo di voler concludere i negoziati di adesione entro fine 2026 e si dichiara pronta a sostenere tale obiettivo se saranno soddisfatte le necessarie condizioni.

Serbia

La Commissione continua a ritenere che la **Serbia** abbia rispettato i parametri per aprire il gruppo di capitoli 3 (Competitività e crescita inclusiva). Il prossimo anno la Serbia dovrebbe accelerare i lavori sull'attuazione in tutti i settori delle riforme connesse all'adesione all'UE, con particolare attenzione ai parametri intermedi relativi **allo Stato di diritto** e alla garanzia di un **contesto favorevole per la società civile e i media**, compiendo sforzi credibili per **contrastare la disinformazione** e la **manipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri**.

Albania

La Commissione accoglie con favore l'avvio di negoziati sul gruppo di capitoli sulle questioni fondamentali in occasione della seconda conferenza intergovernativa tenutasi il 15 ottobre 2024. Ritiene fondamentale che l'Albania **intensifichi ulteriormente il ritmo delle riforme** orientate all'UE, in particolare per quanto riguarda lo **Stato di diritto**, il consolidamento dei risultati in materia di **applicazione della legge**, l'efficacia della **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata** e la promozione dei **diritti fondamentali**, tra cui la **libertà dei media**, i **diritti di proprietà** e delle **minoranze**.

Macedonia del Nord

Il paese deve continuare ad attuare le riforme connesse all'UE, in particolare del **sistema giudiziario**, per la **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata**. Occorre rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario. Le sessioni di screening per tutti e sei i gruppi di capitoli dell'*acquis* dell'UE sono state completate nel dicembre 2023.

Bosnia-Erzegovina

Secondo la Commissione europea la **Bosnia-Erzegovina** ha dimostrato concretamente, anche nella gestione della migrazione, il **pieno allineamento alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE**, nonché l'adozione di una **legislazione sull'integrità del sistema giudiziario**, sulla **lotta al riciclaggio di denaro** e sul **conflitto di interessi**. A marzo 2024 il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione. La Commissione sta preparando il quadro negoziale in vista della sua adozione da parte del Consiglio nel momento in cui saranno adottate tutte le misure pertinenti indicate nella raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2022.

Kosovo

La domanda di adesione all'UE è stata presentata nel dicembre 2022. La Commissione resta disponibile a elaborare un parere sulla domanda di adesione del Kosovo non appena il Consiglio lo chiederà e registra **progressi nella lotta alla criminalità organizzata** e nel miglioramento del contesto imprenditoriale. La liberalizzazione dei visti è entrata in vigore il 1° gennaio 2024. Il paese deve **intensificare gli sforzi per consolidare lo Stato di diritto, rafforzare la pubblica amministrazione e tutelare la libertà di espressione**.

Ucraina

L'avvio dei negoziati di adesione è stato un importante riconoscimento della determinazione del paese a proseguire le riforme lungo il percorso di adesione all'UE. A seguito della **prima conferenza intergovernativa a giugno 2024**, l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà. A condizione che l'Ucraina soddisfi tutte le condizioni, la Commissione intende avviare quanto prima nel 2025 l'avvio di negoziati sui gruppi di capitoli, a partire dalle questioni fondamentali.

Moldova

L'avvio dei negoziati di adesione è stato un importante riconoscimento della **determinazione** del paese a proseguire le riforme lungo il **percorso di adesione** all'UE, **nonostante** le continue **ingerenze russe** e l'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. A seguito della prima conferenza intergovernativa a giugno 2024, l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà. A condizione che la Moldova soddisfi tutte le condizioni, la Commissione intende avviare quanto prima nel 2025 l'avvio di negoziati sui gruppi di capitoli, a partire dalle questioni fondamentali (*per approfondimenti si veda infra*).

Georgia

Lo status di paese candidato è stato concesso dal Consiglio europeo nel dicembre 2023, tuttavia il **processo di adesione all'UE** è stato nel frattempo **sostanzialmente interrotto** a causa della linea d'azione intrapresa dal governo georgiano a partire dalla primavera del 2024. Il 26 ottobre 2024 i cittadini georgiani hanno votato alle **elezioni parlamentari**. I risultati preliminari della missione internazionale congiunta di osservazione elettorale guidata dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (OSCE/ODIHR) hanno individuato diverse **carenze** che si sono verificate in un contesto teso e altamente polarizzato. Tra le problematiche segnalate figurano le recenti modifiche legislative al processo elettorale, i frequenti compromessi sulla segretezza delle votazioni, le incoerenze procedurali, le **intimidazioni e le pressioni sugli elettori** che hanno inciso negativamente sulla fiducia dei cittadini nel processo. Questi risultati preliminari confermano la necessità di una riforma elettorale globale, già sottolineata nelle raccomandazioni formulate in passato (*per approfondimenti si veda infra*).

Turchia

La **Turchia** è un paese candidato dal 1999, e i negoziati di adesione sono stati avviati nel 2005. Tuttavia, la Commissione europea ricorda che dal 2018 i **negoziati sono in fase di stallo** per le gravi preoccupazioni nei settori dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura. Il dialogo sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali rimane parte integrante delle relazioni UE-Turchia. A seguito degli orientamenti strategici del Consiglio europeo dell'aprile 2024, le relazioni con la Turchia sono state caratterizzate da un graduale rinnovato impegno e sono state adottate misure concrete verso scambi costruttivi su questioni di interesse comune.

Si ricorda che nel corso del Consiglio europeo del [17-18 aprile 2024](#) si è tenuto un dibattito strategico sulle relazioni UE-Turchia, prendendo atto della [comunicazione congiunta sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia](#), presentata il 29 novembre 2023 dall'Alto rappresentante e dalla Commissione. Nelle [conclusioni](#) si afferma che “poter contare su un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale e sviluppare relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia” è “nell'interesse strategico dell'Unione europea”. In tale prospettiva, particolare importanza è stata attribuita “alla ripresa e all'avanzamento dei colloqui per la soluzione della questione di Cipro” nell'ottica di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra l'UE e la Turchia, “nel quadro delle Nazioni Unite”, e in conformità delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e in linea con i principi su cui si fonda l'Unione e con l'acquis.

Moldova

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *esprimere **apprezzamento** alle autorità della Moldova per il **positivo svolgimento delle elezioni presidenziali e del referendum sull'inserimento dell'adesione all'UE nella Costituzione**, nonostante i tentativi ibridi di minare le istituzioni democratiche del paese e compiacersi dell'impegno dei cittadini della Repubblica moldova a favore dell'integrazione europea;*
- *affermare che l'Unione europea continuerà a lavorare a stretto contatto con la Moldova per **rafforzare la resilienza e la stabilità del paese nonché per sostenerlo negli sforzi di riforma** lungo il suo percorso europeo, anche attraverso l'attuazione del piano di crescita per la Moldova e la **rapida adozione dello strumento per le riforme e la crescita**;*

➤ *invitare la Commissione a esaminare con urgenza ulteriori modalità per **fornire assistenza alla Repubblica di Moldova** al fine di rafforzarne la **sicurezza energetica**.*

La Moldova ha ottenuto lo status di **paese candidato** all'adesione il **23 giugno 2022**, dopo aver presentato la relativa domanda il 3 marzo precedente.

Il Consiglio europeo ha deciso il **14 dicembre 2023** di avviare i **negoziati di adesione** e il **21 giugno 2024** il Consiglio ha approvato il relativo [quadro negoziale](#). I negoziati hanno quindi avuto inizio il **25 giugno 2024** con lo svolgimento a Lussemburgo della **prima conferenza intergovernativa**.

Dal 1° luglio 2016 è in vigore un **accordo di associazione** con l'UE che prevede tra l'altro un'area di libero scambio. Dall'aprile 2014 l'UE ha inoltre concordato l'**esenzione dal visto** nello spazio Schengen per i cittadini moldovi titolari di un passaporto biometrico. Dal 2014 la Moldova **partecipa alle missioni di gestione delle crisi dell'UE**.

Recenti sviluppi

Il 10 ottobre scorso la Commissione europea ha presentato una [proposta](#) di regolamento per un **Piano di crescita per la Moldova** di **1,8 miliardi di euro**, sostenuto da uno strumento per le riforme e la crescita per gli anni **2025-2027**, che è incentrato su tre pilastri:

- aumentare l'**assistenza macrofinanziaria** attraverso uno **Strumento per le riforme e la crescita**;
- **migliorare l'accesso al mercato unico dell'Unione europea** in aree quali libertà di trasporto delle merci, collegamenti commerciali e di trasporto, integrazione nel mercato europeo dell'energia e nel mercato digitale, accesso all'area unica per i pagamenti in euro SEPA;
- accelerare le **riforme socio-economiche e fondamentali**.

La proposta è all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo. Quest'ultimo dovrebbe esprimersi, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, ad inizio 2025, al fine di concludere rapidamente i negoziati con il Consiglio.

Si ricorda che l'UE è il **principale fornitore di assistenza finanziaria alla Moldova**, avendo mobilitato a fare del paese circa **2,2 miliardi di euro dal 2021**. Il 4 aprile 2022, a seguito dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina e dei suoi effetti negativi sulla stabilità economica e finanziaria della Moldavia, il

Consiglio ha deciso di fornire una nuova operazione di **assistenza macrofinanziaria di 150 milioni di euro** sotto forma di prestiti e sovvenzioni alla Moldova.

Il **Consiglio europeo** dello scorso **17 ottobre** ha adattato [conclusioni](#) sulla Moldova nelle quali in particolare:

- **plaude al costante impegno delle autorità della Moldova a favore del processo di riforma**, invitandola a proseguire le riforme e a rafforzare la resilienza e la stabilità del paese;
- **condanna le persistenti manipolazioni delle informazioni e ingerenze** da parte di **attori stranieri con le quali la Russia** tenta di compromettere le elezioni democratiche e la scelta di un futuro europeo prospero, stabile e pacifico da parte del popolo moldovo;
- accoglie con favore l'adozione **del terzo pacchetto di sanzioni nei confronti dei responsabili di azioni volte a destabilizzare**, compromettere o minacciare la sovranità e l'indipendenza della Moldova e ribadisce il suo fermo impegno a favore della sovranità e dell'integrità territoriale della Repubblica di Moldova.

Si ricorda che a **partire dall'aprile 2023**, su richiesta della Moldova, il Consiglio ha adottato un **quadro relativo a misure restrittive mirate** che dà all'UE la possibilità di **imporre sanzioni** nei confronti delle **persone responsabili** di azioni che **minacciano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza del paese**. Le sanzioni, che al momento si applicano a un totale di **16 persone e 2 entità**, consistono nel congelamento dei beni e nel divieto di mettere fondi a disposizione di persone ed entità e in un divieto di viaggio nell'UE per le persone fisiche.

Lo scorso **20 ottobre** si è svolto - contestualmente alle [elezioni presidenziali](#) - un **referendum** avente per oggetto la modifica della Costituzione moldava per inserirvi **l'adesione alla UE quale obiettivo nazionale**. Il sì all'adesione ha vinto con un **vantaggio minimo** (50,38%, fonte [Commissione elettorale Centrale](#) della Repubblica di Moldova).

Si ricorda che:

- la Moldova è stato il primo paese a firmare un **partenariato per la sicurezza e difesa** con l'UE;

- dal 2021 l'UE ha stanziato **137 milioni di euro** per il rafforzamento delle forze armate della Moldova nell'ambito dello **Strumento europeo per la pace (EPF)**, facendone il secondo maggior destinatario del sostegno bilaterale dopo l'Ucraina;
- nel 2023 l'UE ha istituito un **regime di sanzioni** contro coloro che cercano di destabilizzare la Moldova. Il 14 ottobre il Consiglio ha [approvato](#) un ulteriore pacchetto di sanzioni rivolto a 5 individui e 1 entità.

Il 9 ottobre scorso il **Parlamento europeo** ha approvato la [risoluzione](#) sulle interferenze russe in Moldova nella quale:

- esprime **solidarietà al popolo moldovo** e ribadisce il fermo **sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale** della Moldova entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale;
- **condanna** fermamente l'intensificarsi delle **attività dolose, delle ingerenze e delle operazioni ibride** volte a minare i processi elettorali, la sicurezza, la sovranità e le fondamenta democratiche della Moldova, messe in atto dalla Russia, anche tramite attori locali filorussi;
- reitera l'invito alla **Russia a ritirare le forze e i mezzi militari dal territorio moldovo, distruggendo** sotto il controllo internazionale le proprie **armi** presenti nel deposito di **Cobasna** nella Transnistria e a sostenere una risoluzione pacifica del conflitto transnistriano;
- invita l'UE e i suoi Stati membri a fornire alla Moldova tutta l'assistenza necessaria a **rafforzare i suoi meccanismi istituzionali** e la sua capacità di rispondere alle minacce ibride, combattendo la disinformazione e anche potenziando le **infrastrutture di cibersicurezza**;
- invita l'UE e i suoi Stati membri a **prorogare** oltre il maggio 2025 il mandato dell'[EUPM Moldova](#);
- invita il Consiglio ad adottare **ulteriori sanzioni** nei confronti di quanti minacciano la sovranità e l'indipendenza della Moldova;
- chiede l'**accelerazione** del **processo di adesione** e l'organizzazione tempestiva delle conferenze intergovernative per i negoziati di adesione;

- chiede di **accelerare** la graduale **integrazione della Moldova nell'UE e nel mercato unico** e l'adozione di un **Piano di crescita** volto a sostenerla nel perseguimento della convergenza economica con l'Unione;
- invita la Commissione a includere la Moldova nello **strumento di assistenza preadesione** e dare priorità ai finanziamenti per i paesi candidati nella sua proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034);
- invita l'UE a **includere** progressivamente la Moldova nelle prossime **iniziative legislative** e nei **programmi** relativi alla **sicurezza e alla difesa europee**;
- invita gli Stati membri ad **aumentare i finanziamenti** dello **Strumento europeo per la pace a favore della Moldova**;
- ritiene necessario continuare a sostenere gli sforzi della Moldova per **mantenere la stabilità macroeconomica** e **rafforzare la sicurezza energetica**, tramite nuove interconnessioni elettriche con i paesi vicini.

Georgia

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *esprimere preoccupazione per il recente corso intrapreso dal Governo georgiano, contrario ai valori e principi sui quali è fondata l'UE, deplorando la decisione del governo georgiano di sospendere fino al 2028 il processo di adesione del paese all'UE;*
- *condannare la violenza contro manifestanti pacifici, politici e giornalisti. Le autorità georgiane devono rispettare il diritto alla libertà di riunione e di espressione e astenersi dall'uso della forza. Tutti gli atti di violenza devono essere indagati e i responsabili devono rispondere delle loro azioni;*
- *ribadire che l'Unione è pronta a sostenere le aspirazioni europee del popolo georgiano e il percorso verso l'adesione nel caso in cui il Governo georgiano invertisse l'attuale linea d'azione.*

Le relazioni tra l'UE e la Georgia sono attualmente regolate dall'**accordo di associazione con l'UE entrato in vigore il 1° luglio 2016.**

L'accordo ha introdotto un **regime commerciale preferenziale**, ossia la **zona di libero scambio globale e approfondita**, che: stabilisce legami economici più stretti

tra la Georgia e l'UE sulla base di riforme nei settori connessi al commercio; abolisce tutti i dazi all'importazione sulle merci e prevede un ampio accesso reciproco agli scambi di servizi; è un veicolo per allineare ulteriormente la legislazione della Georgia in materia di scambi commerciali a determinati aspetti del quadro giuridico dell'UE.

La Georgia ha **presentato domanda di adesione all'UE il 3 marzo 2022 ed ha ottenuto lo status di paese candidato** dal Consiglio europeo nel **dicembre 2023** a condizione che vengano adottate le [raccomandazioni](#) rivolte alla Georgia contestualmente alla [comunicazione](#) della Commissione sull'allargamento dell'8 novembre 2023 (v. *infra*).

Il 9 luglio 2024 l'ambasciatore UE in Georgia, Paweł Herczyński, ha annunciato la **sospensione “de facto”, del processo di adesione all'UE della Georgia** e il congelamento della sovvenzione di **30 milioni di euro per il 2024 da parte dell'UE** a titolo dello **Strumento europeo per la pace a favore della Georgia**.

Recenti sviluppi

Nella riunione del **17 e 18 ottobre 2024** il Consiglio europeo ha approvato [conclusioni](#) sulla Georgia nelle quali:

- ha ribadito la **preoccupazione per l'attuale linea d'azione della Georgia**, in **contrasto con i valori e i principi** su cui si fonda l'Unione europea;
- ha ricordato che la **mancata inversione dell'attuale linea d'azione** mette a **repentaglio il percorso di adesione** della Georgia all'UE, portandolo di fatto a un **arresto**. Ha pertanto invitato la Georgia ad adottare riforme democratiche, globali e sostenibili, in linea con i principi fondamentali dell'integrazione europea;
- ha dichiarato che si aspetta che le autorità georgiane garantiscano la **libertà e la regolarità delle prossime elezioni parlamentari**, ribadito la solidarietà al popolo georgiano e la disponibilità dell'Unione a sostenere un percorso europeo per la Georgia;
- ha ribadito il **fermo sostegno dell'UE alla sovranità, all'indipendenza e all'integrità territoriale della Georgia** entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Ha infine sottolineato il costante impegno dell'Unione a favore della risoluzione pacifica dei conflitti e la sua politica di non riconoscimento e di dialogo.

Il 28 novembre 2024 il **Parlamento europeo** ha adottato una [risoluzione](#) sull'aggravamento della **crisi democratica in Georgia** nella quale in particolare:

- deplora che la Georgia abbia tenuto il 26 ottobre 2024 **elezioni parlamentari che non rispettavano le norme internazionali in materia di elezioni democratiche e respinge qualsiasi riconoscimento delle elezioni parlamentari**, chiedendo che siano **ripetute entro un anno** e che il processo sia **condotto, in un migliore contesto elettorale**, da un'amministrazione elettorale indipendente e imparziale;
- invita l'UE e i suoi Stati membri a **imporre sanzioni personali ai funzionari e ai leader politici in Georgia responsabili dell'arretramento democratico**, di violazioni delle leggi e delle norme elettorali, di abusi amministrativi e dell'uso indebito delle istituzioni statali;
- sottolinea che il **rispetto dei diritti fondamentali è essenziale per i parametri di riferimento dell'UE per la liberalizzazione dei visti**, ed esorta la Commissione e il Consiglio a **rivedere lo status di esenzione dal visto della Georgia**, con la possibilità di sospenderlo qualora si ritenga che le norme dell'UE in materia di *governance* e libertà democratiche non siano rispettate;
- condanna **l'ingerenza sistematica della Russia nei processi democratici in Georgia**;
- concorda con la valutazione presentata nel pacchetto allargamento 2024 della Commissione, secondo cui il **processo di adesione della Georgia all'UE deve essere interrotto a tempo indeterminato** in conseguenza dell'arretramento democratico avviato dal governo georgiano;
- ribadisce il **sostegno alle aspirazioni europee del popolo georgiano** e al suo desiderio di vivere in un paese prospero e democratico;
- invita il Consiglio, la Commissione, il SEAE e la nuova Alta Rappresentante ad attuare una **revisione e una riorganizzazione globali della politica dell'UE nei confronti della Georgia**, invitando la Commissione a utilizzare i 120 milioni di euro congelati per rafforzare il sostegno dell'UE alla società civile georgiana, in particolare al settore non governativo e ai media indipendenti;
- ribadisce la richiesta di **rilasciare immediatamente l'ex Presidente Mikheil Saakashvili** per motivi umanitari.

Dichiarazione sulla sospensione dei negoziati di adesione

Il 1° dicembre 2024, a seguito della **dichiarazione del Primo Ministro della Georgia, Irakli Kobakhidze**, sulla decisione del partito di Governo Sogno Georgiano di **sospendere i negoziati di adesione con l'UE fino al**

2028 e di **rifiutare il sostegno finanziario dell'UE**, l'Alta Rappresentante Kallas e la Commissaria per l'Allargamento Kos, hanno rilasciato una [dichiarazione](#) nella quale si esprime **rammarico** per tale decisione e si osserva che essa segna un **cambiamento rispetto alle politiche di tutti i precedenti governi georgiani e alle aspirazioni europee della stragrande maggioranza del popolo georgiano**, come sancito dalla Costituzione della Georgia. Nella dichiarazione, inoltre:

- si ricorda che il corso di azioni delle autorità georgiane e il regresso democratico hanno portato **all'arresto di fatto del processo di adesione già a giugno** di quest'anno e che **l'assistenza finanziaria dell'UE è attualmente sospesa**;
- si **condanna la violenza** del governo georgiano **contro i manifestanti pacifici**, indicando che tali azioni hanno conseguenze dirette sulle relazioni con l'UE;
- si **invitano le autorità georgiane a rispettare il diritto alla libertà di riunione e alla libertà di espressione e astenersi dall'usare la forza** contro manifestanti pacifici, politici e rappresentanti dei media;
- si ribadiscono **le preoccupazioni dell'UE per il continuo arretramento democratico del paese**, comprese le irregolarità verificatesi nel periodo precedente e durante le recenti elezioni parlamentari. In questo contesto, l'UE attende con ansia la relazione finale dell'OSCE/ODIHR e le sue raccomandazioni;
- si ribadisce che **l'UE è al fianco del popolo georgiano e della sua scelta per un futuro europeo**. La **porta dell'UE rimane aperta** e il ritorno della Georgia ai valori europei e il percorso di adesione all'UE sono nelle **mani della leadership georgiana**.

Il **10 dicembre**, in un [comunicato](#) diffuso dalla portavoce del Servizio europeo di Azione esterne (SEAE), l'UE **deplora le azioni repressive** contro manifestanti, rappresentanti dei media e leader dell'opposizione e **chiede l'immediato rilascio di tutti gli individui detenuti** e la fine delle diffuse intimidazioni, persecuzioni politiche, torture segnalate e maltrattamenti dei cittadini. Il comunicato ricorda che è stata la linea d'azione del Governo georgiano a portare all'arresto di fatto del processo di adesione all'UE ed annuncia che **l'UE prenderà in considerazione misure aggiuntive al prossimo Consiglio Affari esteri del 16 dicembre**.

Si segnala che l'**Ungheria ha annunciato un possibile veto** sull'adozione di misure restrittive (che devono essere adottate all'unanimità) nei confronti di responsabili governativi georgiani.

Attività ibride

*Il Consiglio europeo dovrebbe **condannare fermamente la campagna ibrida della Russia**, che include sabotaggi, attacchi informatici, manipolazione e interferenza delle informazioni e tentativi di indebolire la democrazia, contro l'Unione europea e i suoi Stati membri, ribadendo che l'Unione europea e gli Stati membri continueranno a **rafforzare la loro resilienza** e a sfruttare appieno tutti i mezzi disponibili per **prevenire, scoraggiare e rispondere alle attività ibride della Russia**.*

Il Consiglio ha istituito l'8 ottobre un **nuovo quadro di misure restrittive in risposta alle azioni destabilizzanti della Russia all'estero** che consente all'UE di adottare misure nei confronti delle persone e delle entità coinvolte in azioni e politiche del governo della Federazione russa che minano i valori fondamentali dell'UE e dei suoi Stati membri e compromettono la loro sicurezza, indipendenza e integrità, nonché quelle delle organizzazioni internazionali e dei paesi terzi. Sulla base di tale quadro l'UE può **affrontare una serie di minacce ibride**, quali la compromissione dei processi elettorali e del funzionamento delle istituzioni democratiche, le minacce nei confronti delle attività economiche, dei servizi d'interesse pubblico o delle infrastrutture critiche o il loro sabotaggio, l'utilizzo della disinformazione coordinata, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri (FIMI), le attività informatiche malevoli, la strumentalizzazione dei migranti e altre attività destabilizzanti.

Nell'ambito del quadro, le persone e le entità designate sono oggetto di un congelamento dei beni ed è fatto divieto ai cittadini e alle imprese dell'UE di mettere fondi a loro disposizione. Le persone fisiche sono inoltre oggetto di un divieto di viaggio che impedisce loro di entrare o transitare nel territorio dell'UE.

Il **16 dicembre**, in applicazione del nuovo quadro di misure restrittive in risposta alle azioni destabilizzanti della Russia all'estero e per la prima volta, il Consiglio ha [deciso](#) di **imporre misure restrittive nei confronti di 16 individui e tre entità responsabili** delle azioni destabilizzanti della Russia all'estero e in particolare l'Unità GRU 29155, un'unità segreta all'interno dell'agenzia di intelligence militare russa (GRU), nota per il suo

coinvolgimento in omicidi stranieri e attività di destabilizzazione come attentati e attacchi informatici in tutta Europa, e parte del suo personale militare attivo in Ucraina, Europa occidentale e Africa.

Si ricorda che il **Consiglio** ha adottato il 21 maggio 2024 [conclusioni](#) sulla **resilienza democratica: proteggere i processi elettorali dalle ingerenze straniere**.

Libertà, sicurezza e giustizia

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *accogliere con favore la decisione del Consiglio di **abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne terrestri con e tra Bulgaria e Romania a partire dal 1° gennaio 2025**;*
- *approvare gli **orientamenti strategici per la programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia adottati dal Consiglio il 12 dicembre 2024**.*

Abolizione dei controlli alle frontiere interne di Bulgaria e Romania

Il 12 dicembre 2024 il Consiglio ha adottato una [decisione](#) ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'[atto](#) di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania del 2005, con la quale ha stabilito che a decorrere dal **1° gennaio 2025** sono soppressi i **controlli sulle persone alle frontiere terrestri interne con e tra la Bulgaria e la Romania**.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione di Bulgaria e Romania le disposizioni dell'*acquis* di Schengen, non contemplate dall'articolo 4, paragrafo 1, dello stesso atto, si applicano in ciascuno di tali Stati membri solo in virtù di una decisione, adottata dal Consiglio a tal fine, dopo aver verificato, conformemente alle procedure di valutazione Schengen applicabili, il rispetto dei requisiti necessari per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* in questione in tali Stati membri. Il Consiglio adotta la decisione, previa **consultazione del Parlamento europeo**, deliberando all'**unanimità** dei suoi membri che rappresentano i governi degli Stati membri in relazione ai quali sono già state attuate le disposizioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 4 e del rappresentante del governo dello Stato membro in relazione al quale occorre attuare tali disposizioni.

La decisione segue la [decisione \(UE\) 2024/210](#), con cui il Consiglio, dopo aver verificato il rispetto dei requisiti necessari, ha soppresso i **controlli sulle persone alle frontiere aeree e marittime interne con e tra la Bulgaria e la**

Romania a decorrere dal **31 marzo 2024** e ha reso applicabili a tali Stati, a decorrere dalla medesima data, le disposizioni dell'*acquis* di Schengen non contemplate dall'articolo 4, paragrafo 1, dell'atto di adesione del 2005, quali figurano nell'allegato di tale decisione.

La decisione del 12 dicembre 2024 è stata **accolta con favore** dalla **Commissione europea** la quale ha **dichiarato** che la stessa non solo rafforza l'area Schengen, ma rafforzerà ulteriormente il mercato interno. La Commissione ha inoltre ricordato di aver avviato nel marzo 2024 quadri di cooperazione con la **Bulgaria** e la **Romania**, basati sull'attuazione positiva dei **progetti pilota per procedure rapide di asilo e rimpatrio**. Entrambi i Paesi, infatti, come sottolineato dalla dichiarazione della Commissione, sosterranno ulteriormente gli sforzi europei congiunti per affrontare la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE e le sfide migratorie.

Spazio libertà sicurezza e giustizia

Come stabilito dall'**art. 68 TFUE**, il Consiglio europeo definisce gli **orientamenti strategici** della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Innanzitutto, gli orientamenti strategici – che definiscono le **priorità strategiche** per il **prossimo ciclo legislativo** – sottolineano che il **corretto funzionamento** dello **spazio Schengen**, conformemente al **codice frontiere Schengen** riveduto, è alla base della **libertà** e della **sicurezza** dei cittadini dell'UE. Allo stesso tempo, ricordano che i **controlli alle frontiere interne** rimangono una **misura temporanea di ultima istanza**. In tale ambito, secondo gli orientamenti occorre compiere **progressi** nella **gestione europea integrata delle frontiere**, mediante l'elaborazione di **norme minime comuni di sorveglianza** alle frontiere, e nella politica in materia di **visti**, anche mediante l'elaborazione di una **nuova strategia** dell'UE.

Per quanto riguarda la **migrazione**, nel testo si ribadisce l'impegno dell'UE nelle attività volte a:

- **smantellare** il modello di **attività dei trafficanti** e affrontare le cause profonde della **migrazione irregolare**;
- **vigilare** su tutte le **rotte migratorie** in entrata e in uscita dall'UE, anche sviluppando **partenariati** ambiziosi e duraturi con i **paesi di origine e transito**;
- prendere in considerazione **nuovi modi** per **contrastare** la **migrazione irregolare**, anche alla luce di nuove ed emergenti minacce come la **strumentalizzazione dei migranti** a fini di

destabilizzazione politica, per garantire, insieme agli Stati membri, la stabilità e la sicurezza dell'Unione;

- sviluppare e attuare un **approccio più assertivo e globale** in materia di **rimpatri**.

Inoltre, nel campo della giustizia, il documento sottolinea che la **cooperazione giudiziaria** è un **obiettivo chiave** dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, basato sul **riconoscimento reciproco** delle sentenze e delle decisioni giudiziarie tra gli Stati membri. Sono trattati, tra l'altro, i seguenti aspetti:

- la necessità di una riflessione comune sull'uso dell'**intelligenza artificiale** nella giustizia, tenendo conto del [regolamento](#) sull'intelligenza artificiale ("IA");
- la centralità della cooperazione giudiziaria in materia civile per promuovere la **competitività economica**, rafforzare l'**unione dei mercati dei capitali** e contribuire allo **sviluppo** di un contesto favorevole alle imprese, affinché possano operare nell'UE. In particolare, si pone l'accento sulla necessità di migliorare la **certezza del diritto** e la **prevedibilità** del contesto giuridico e di fornire un **migliore accesso alle informazioni**;
- la priorità che riveste, nel settore del diritto penale dell'UE, il tema della **risposta giudiziaria** alla criminalità organizzata, compresa la lotta alla corruzione.

Altri **punti chiave** delle linee guida strategiche sono:

- affrontare efficacemente le **forme gravi di criminalità organizzata**, anche **transfrontaliera**, anche mediante il ruolo cruciale di **Europol** ed **Eurojust**. Inoltre, secondo gli orientamenti occorre prestare attenzione alla lotta alla **corruzione**, al rafforzamento della **trasparenza** e dell'integrità delle istituzioni dell'Ue e degli Stati membri, nel settore pubblico e privato;
- nell'ambito della **lotta al terrorismo**, combattere il **finanziamento** in tutte le sue forme, anche rafforzando lo scambio di informazioni. A tal fine, si prospetta l'elaborazione di un **nuovo programma di lotta al terrorismo**;
- rafforzare ulteriormente la **protezione civile** al fine di aumentare l'incolumità dei cittadini in caso di catastrofi naturali o provocate dall'uomo;

- nell'ambito della lotta contro la **criminalità online e offline**, un invito alla Commissione a sviluppare una **tabella di marcia** per l'attuazione delle **raccomandazioni** del gruppo di alto livello sull'accesso ai dati per un'efficace applicazione della legge;
- l'avvio di una riflessione su tutti gli aspetti del diritto penale e civile dell'UE, al fine di garantire la coerenza e di concentrarsi sull'attuazione dell'*acquis* esistente.

In chiusura, il documento puntualizza le linee guida che dovranno orientare, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il lavoro delle istituzioni dell'Ue, le cui nuove proposte legislative dovranno basarsi su **dati concreti** ed essere sostenute da **valutazioni di impatto significative** che tengano conto, tra l'altro, dei **principi di sussidiarietà e proporzionalità**.