

Inoltre, il 14 maggio 2008, è stata approvata la decisione del Consiglio n. 2008/381/CE, che ha istituito l'*European Migration Network* presso la Commissione, al fine di studiare e produrre ricerche qualitative su ogni aspetto il fenomeno migratorio; l'Italia, attraverso il Ministero dell'Interno, partecipa con propri rappresentanti al Comitato direttivo ed assicura il punto di contatto nazionale della rete. Analogamente, ai sensi del Regolamento CE n. 867/2007, che dispone la raccolta di dati statistici in materia di migrazione e protezione internazionale, si è provveduto, nel corso dell'anno, a garantire il ruolo di punto di contatto nei confronti dell'Ufficio preposto delle Comunità europee (EUROSTAT), in ordine alla trasmissione dei dati stessi.

RETE EUROPEA SULLE MIGRAZIONI (REM)

Con Decisione del Consiglio del 14 maggio 2008 è stata istituita una Rete europea sulle migrazioni (REM), il cui obiettivo è fornire alle istituzioni europee e agli Stati membri informazioni affidabili, oggettive, comparabili e aggiornate in materia di asilo e di immigrazione per sostenere l'elaborazione delle politiche e del processo decisionale.

Le attività attuate per realizzare questo obiettivo comprendono:

- la raccolta, lo scambio e l'analisi di informazioni affidabili e aggiornate provenienti dalle diverse fonti;
- lo sviluppo di metodi destinati a migliorare il livello di comparabilità, di oggettività e di affidabilità delle informazioni;
- la pubblicazione di relazioni periodiche sulla situazione in materia di asilo e immigrazione nell'UE;
- la creazione e la manutenzione di un sistema di scambio di informazioni attraverso un sito Web, che fornisca un accesso ai documenti e alle pubblicazioni del settore;
- la sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti delle azioni realizzate dalla REM, soprattutto attraverso la divulgazione dei risultati ottenuti;
- il coordinamento e la cooperazione con altre entità competenti, comprese le agenzie dell'Unione europea e le organizzazioni internazionali.

La REM è composta dalla Commissione, che assicura il coordinamento della rete, e dai punti di contatto nazionali designati dagli Stati membri.

Ogni punto di contatto nazionale è costituito da almeno tre esperti competenti in materia di asilo e di immigrazione.

Per garantire la partecipazione attiva degli Stati membri e un adeguato collegamento tra l'attività della REM e l'agenda politica dell'Unione europea, è stato istituito un comitato direttivo, presieduto dalla Commissione e composto da un rappresentante per Stato membro, il cui compito principale consiste

nell'approvare il programma di lavoro della REM prima dell'adozione ufficiale da parte della Commissione.

Passando all'attività di recepimento della normativa comunitaria, si è predisposto il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160 concernente "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n.5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008. Sempre in tema di ricongiungimento familiare, si evidenzia che, in considerazione della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-127/08, Metock, il Consiglio Giustizia ed Affari Interni del novembre 2008 ha preso nota dell'intendimento della Commissione di presentare nel 2009, sulla base del rapporto sulla trasposizione della direttiva stessa negli Stati membri, tutte le appropriate proposte per adottare anche strumenti comuni volti ad un efficace prevenzione dell'abuso o della frode finalizzati alla immigrazione clandestina.

Per quanto riguarda, più in dettaglio, la politica di asilo, il Ministero dell'interno è fortemente determinato nell'azione tesa alla realizzazione di un Sistema Comune europeo. Sono in corso, al riguardo, approfondimenti sulle proposte legislative comunitarie concernenti gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti protezione, i criteri di individuazione dello Stato competente per l'esame delle istanze di protezione internazionale (Dublino II), ed Eurodac.

Con riferimento all'attività svolta sul piano della legislazione nazionale, sono stati predisposti:

- il decreto legislativo di "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento o della revoca dello status di rifugiato", approvato in data 28 gennaio 2008, n. 25 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008;
- il decreto legislativo recante Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento o della revoca dello status di rifugiato", approvato in data 3 ottobre 2008, n. 159 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008.

Nel corso del 2009, oltre che nelle azioni già evidenziate, relative all'attuazione della comunitarizzazione del Trattato di Prüm⁴¹, alla definizione del futuro di EUROPOL, all'implementazione delle strategie antiterrorismo previste dal Piano d'Azione Europeo e alla definizione dei principi di una normativa comune in materia di asilo e di *resettlement*, il Governo si adopererà, come già detto, in particolare per l'approvazione di una direttiva che stabilisca sanzioni minime per i datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari, per una riconsiderazione del ruolo di FRONTEX che renda più efficaci le attività di controllo delle nostre frontiere meridionali e per proseguire il dialogo UE-Libia in tema di migrazione, al fine di attuare misure concrete, anche in applicazione del "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione", firmato a Bengasi il 30 agosto 2008.

Settore giustizia

Nel corso del 2008, il Governo ha assicurato una costante partecipazione ai tavoli di lavoro del Comitato di diritto civile, della Commissione e del Consiglio aventi ad oggetto le proposte di regolamenti, direttive e altre decisioni riguardanti l'armonizzazione delle norme nazionali per un migliore sviluppo dello spazio giudiziario in materia civile, commerciale e penale.

a) Cooperazione giudiziaria civile e diritto internazionale privato.

1) E' proseguito il negoziato relativo alla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (c.d. "Roma III"). L'obiettivo principale della proposta è quello di introdurre norme in materia di legge applicabile, quando i coniugi parti in causa hanno nazionalità differenti.

2) Sono stati finalizzati i negoziati relativi alla proposta di regolamento che ha per oggetto la competenza giurisdizionale, la legge applicabile, la cooperazione amministrativa, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari. L'obiettivo del regolamento è quello di facilitare il recupero delle obbligazioni alimentari che, solitamente, vedono come creditore la parte debole del rapporto al quale spetta il

⁴¹ Il Trattato di Prüm, sottoscritto il 27 maggio 2005 da sette Stati membri dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), ha lo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina.

mantenimento alimentare. L'Italia ha fattivamente partecipato al negoziato della proposta, su cui è stato raggiunto l'accordo politico tra i Ministri all'ultimo Consiglio GAI di ottobre 2008.

3) Dopo l'adesione della Unione europea alla Conferenza di diritto internazionale privato del L'Aja (3 aprile 2007), nel Comitato Questioni generali, si è svolta un'attività di coordinamento con la Conferenza, finalizzata a valutare la fattibilità di tre nuovi strumenti internazionali in materia di contratti internazionali, questioni familiari e applicazione della legge straniera, e sono state analizzate tutte le convenzioni de L'Aia vigenti. E' stato possibile avviare le procedure per la firma e la successiva ratifica da parte dell'Italia della Convenzione de L'Aia sulla protezione degli adulti vulnerabili.

4) E' continuata l'opera di aggiornamento dei rapporti di cooperazione giudiziaria e diritto civile tra Unione europea e Paesi terzi (Russia, USA, Ucraina, Cina, India, Giappone) ed in particolare con i Paesi aderenti alla Convenzione di Lugano.

5) Il Consiglio GAI del 27 e 28 novembre 2008 ha adottato una risoluzione per la creazione di una rete di cooperazione legislativa dei Ministeri della Giustizia dell'Unione europea. L'Italia, con altri 7 Paesi, è co-sponsor del progetto della Presidenza francese.

6) L'istituzione di un quadro comune di riferimento per il diritto contrattuale europeo ha rappresentato una priorità nei lavori svoltisi nel corso del 2008. La proposta è stata approvata dal Consiglio GAI il 28 novembre 2008.

b) Cooperazione giudiziaria penale.

Nel corso del 2008 l'attività dell'Unione europea nei settori della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e dell'armonizzazione in materia penale è stata molto intensa. E' stato infatti raggiunto l'accordo politico all'unanimità su alcuni importanti strumenti e ne sono stati finalizzati altri, negoziati in precedenza e formalmente adottati nel 2008. La prospettiva di possibile entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha inferto una spinta decisiva al processo di rimozione delle riserve parlamentari che avevano sin qui impedito l'adozione formale di numerosi testi di "terzo pilastro", oggetto già da tempo di accordo politico e formalmente adottati sul finire della Presidenza francese.

Per quanto riguarda il principio del mutuo riconoscimento, si segnalano i seguenti atti:

- 1) E' stato raggiunto l'accordo sulla decisione quadro relativa all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle misure cautelari che precedono la

sentenza. Si tratta di un testo di grande importanza, che consentirà al giudice nazionale di sorvegliare l'attuazione nel proprio Paese delle misure cautelari alternative alla custodia in carcere rese in un altro Stato membro, con la possibilità di rinvio del soggetto allo Stato di emissione in caso di mancato rispetto delle prescrizioni. Tale misura contribuirà in misura considerevole ad alleggerire lo stato di sovraffollamento carcerario legato alla presenza di detenuti cittadini di altri Stati membri. Questi ultimi potranno infatti essere sottoposti alle misure cautelari nei Paesi di residenza, evitando in tal modo l'ingiustificato prolungamento di periodi di detenzione legati essenzialmente alla difficoltà od impossibilità di mantenere sotto effettivo controllo il soggetto una volta liberato od ammesso al beneficio della detenzione domiciliare nel Paese di emissione.

- 2) Sempre nel settore della cooperazione, si è avuto il consenso di tutti gli Stati su due strumenti negoziati parallelamente, la decisione relativa al rafforzamento di EUROJUST che modificherà la precedente decisione 2002/187/GAI del Consiglio che aveva istituito l'EUROJUST per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità e la decisione relativa alla Rete giudiziaria europea che sostituirà l'azione comune del 1998. Rispetto a entrambi gli strumenti, l'Italia figura come co-proponente e ha dato un contributo decisivo al negoziato.
- 3) E' stato raggiunto l'accordo sulla decisione quadro in materia di mutuo riconoscimento delle sentenze rese *in absentia*. Si tratta di un testo che consentirà di assicurare il rispetto di una delle garanzie processuali fondamentali, quella alla partecipazione personale ed effettiva al processo nell'ambito della cooperazione giudiziaria.
- 4) Il 23 giugno 2008 è stata approvata la decisione sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, con cui sono stati recepiti nel quadro giuridico dell'Unione europea gli elementi fondamentali del trattato di Prum".
- 5) Il 24 luglio 2008 è stata adottata la decisione quadro relativa al riconoscimento delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale (c.d. "recidiva europea")
- 6) Il 28 novembre 2008 è stata adottata la decisione quadro sul riconoscimento e l'esecuzione delle condanne penali e il trasferimento delle persone condannate. La misura, destinata a sostituire nei rapporti tra gli Stati membri la Convenzione

europea sul trasferimento delle persone condannate del 1983, è diretta a favorire il reinserimento sociale delle persone condannate, di cui viene consentito il trasferimento nello Stato membro di cittadinanza o di residenza, per l'esecuzione della pena.

- 7) Nella stessa data, è stata approvata formalmente la decisione quadro relativa al riconoscimento e alla sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle sanzioni sostitutive e delle condanne condizionali, speculari a quella sulle decisioni cautelari pre-sentenza, citata al punto 1). Essa prevede un meccanismo di trasferimento del controllo della condanna, la cui esecuzione sia stata sospesa, interrotta o sostituita; in base ad esso, nei casi in cui viene disposta la sospensione condizionale o applicata una sanzione sostitutiva, la sorveglianza sull'esecuzione della sentenza di condanna può essere trasferita, dallo Stato membro della condanna allo Stato membro di residenza. Ciò favorirà la libera circolazione delle persone, ma al tempo stesso consentirà agli Stati di condanna di affidare la sorveglianza del condannato sottoposto a prescrizioni nello Stato di cittadinanza o residenza, così evitando l'affollamento delle carceri con detenuti stranieri.

Per quanto riguarda l'armonizzazione del diritto penale, si rilevano i seguenti atti:

- 1) Con riferimento alle misure di armonizzazione, è stata adottata la nuova decisione quadro in materia di lotta al terrorismo, con cui gli strumenti dell'Unione europea sono stati adeguati alla Convenzione europea sul terrorismo del 2005 sulla prevenzione del terrorismo, attraverso l'introduzione di nuove figure di reati (pubblica istigazione al terrorismo, reclutamento, formazione di terroristi, con particolare attenzione al compimento di tali attività via *internet*), peraltro già presenti nel codice penale italiano (art. 270 ter-quinquies c.p.), dove sono stati introdotti nel 2001 e nel 2005 a seguito dei noti attentati terroristici di New York e Londra.
- 2) E' stata condotta a termine e formalmente approvata la decisione quadro sul ravvicinamento della legislazione penale degli Stati membri sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia attraverso il diritto penale, che obbligherà gli Stati ad incriminare le condotte di incitazione pubblica alla violenza od all'odio razziale, di apologia e negazionismo nonché i crimini di genocidio, di guerra e contro l'umanità.
- 3) Il 24 ottobre 2008 è stata approvata la decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, che sostituisce la precedente azione comune adottata nel 1998 sulla stessa materia innovandola e conferendo valore vincolante alle misure

in essa contenuta che mirano essenzialmente a far sì che ogni Stato includa nel proprio ordinamento almeno una fattispecie criminosa ispirata al modello di stampo continentale della associazione a delinquere od a quello anglosassone della *conspiracy* e, soprattutto che, indipendentemente dal modello adottato, venga in ogni caso garantito il buon funzionamento dei meccanismi di cooperazione con gli altri Stati membri.

- 4) Sempre per quanto attiene al settore del diritto penale sostanziale, il Consiglio ha formalmente approvato, a maggioranza qualificata ed in co-decisione con il Parlamento europeo, la prima direttiva prevedente un esplicito obbligo per gli Stati membri di adottare sanzioni penali con riferimento a determinate condotte da esse descritte con riferimento alla protezione penale dell'ambiente.

SEZIONE III

LA DIMENSIONE ESTERNA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Le linee di Politica estera e di sicurezza comune, sviluppate dall'Unione europea nel corso del 2008, hanno evidenziato il crescente interesse verso temi quali la cooperazione con i paesi del Mediterraneo, lo sviluppo di capacità africane e la coerenza delle politiche di sviluppo e sicurezza.

Su quest'ultimo tema, l'Italia ha condiviso la volontà di assicurare massima coerenza e complementarità alle politiche ed agli strumenti utilizzabili in tema di sviluppo e sicurezza. Sono stati intrapresi dei passi per migliorare le capacità nel campo delle relazioni esterne, segnatamente nella pianificazione strategica, nell'*EU-Africa partnership on Peace and Security* e sicurezza dell'aiuto umanitario, aree che meglio di altre, rappresentano un *link* immediato tra le azioni di sviluppo e quelle legate alla sicurezza, sulle quali lavorare per massimizzare le capacità di intervento dell'Unione europea.

I. POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)

Nel corso del 2008, sotto la guida delle Presidenze di turno della Slovenia e della Francia, l'azione dell'Unione europea in materia di Politica estera e di sicurezza comune si è sviluppata attraverso la prosecuzione e l'approfondimento di politiche ed attività già in essere e tramite l'avvio di nuove iniziative.

L'Unione ha dimostrato un costante impegno ed una crescente visibilità ed efficacia nell'affrontare le più rilevanti questioni e crisi che hanno caratterizzato l'agenda internazionale, specie durante il semestre di Presidenza francese, sia attraverso le iniziative intraprese direttamente dal Consiglio, che attraverso le attività dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea (RSUE).

Da citare anzitutto l'aggiornamento della Strategia Europea di Sicurezza del 2003, approvato dal Consiglio europeo di dicembre. Si tratta di un documento che delinea il quadro generale di *policy* entro cui si dovrebbe muovere l'Unione europea e che ricorda che le sfide e le minacce, lungi dall'essere scomparse, sono divenute più complesse.

L'Unione ha continuato a svolgere un ruolo positivo nell'ambito del processo di stabilizzazione dei Balcani. Di particolare rilievo il ruolo europeo nella gestione della complessa

situazione del Kosovo, dove la delicata questione della definizione dello *status* del Paese ha fatto registrare un'importante evoluzione con la dichiarazione di indipendenza di Pristina del 17 febbraio, riconosciuta da 22 dei 27 Paesi membri.

Un ruolo cruciale l'Unione europea l'ha avuto nel contesto della crisi georgiana di agosto che è riuscita a trovare un accordo per il cessate il fuoco ed ha posto le basi per una soluzione della crisi, da un lato attraverso la missione di osservazione EUMM Georgia e dall'altro tramite un processo negoziale avviato tra le parti a Ginevra il 15 ottobre 2008, e proseguito poi con altri due incontri (18-19 novembre e 17-18 dicembre).

In riferimento alla questione nucleare iraniana, l'Unione si è adoperata per un'attuazione stringente delle sanzioni stabilite dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, spingendosi in alcuni casi anche al di là di quanto concordato a New York. Infatti, oltre all'aggiornamento delle misure adottate in ambito Nazioni Unite con la Risoluzione 1803, sono state decise misure autonome, atte ad aumentare la pressione sul regime iraniano, laddove la riluttanza di Russia e Cina aveva impedito l'adozione di misure più stringenti al Consiglio di Sicurezza. Sono inoltre proseguite le attività negoziali portate avanti direttamente dall'Alto Rappresentante Solana con le autorità iraniane.

L'Unione ha inoltre continuato a seguire con attenzione l'evoluzione della situazione in Medio Oriente. Parallelamente il Consiglio ha seguito costantemente l'evoluzione del difficile processo di democratizzazione del Libano.

L'impegno dell'Unione europea in Iraq si è concentrato sulle iniziative di natura umanitaria e di aiuto economico. Inoltre ha inoltre mantenuto alta l'attenzione sulla situazione in Myanmar, dove ha continuato ad impegnarsi attivamente, in stretto coordinamento con l'ONU, per una soluzione della crisi attraverso i mezzi politico-diplomatici a disposizione, anzitutto attraverso l'opera di mediazione svolta dall'Inviato Speciale per la Birmania, On. Piero Fassino, nonché tramite il rafforzamento del regime sanzionatorio nei confronti delle autorità di Yangon.

Grande attenzione è stata poi dedicata a diverse crisi africane. Sulla difficile situazione in Zimbabwe l'Unione europea è intervenuta attraverso un sostegno alla mediazione africana per favorire un accordo di divisione del potere tra il Presidente Mugabe e il suo oppositore Tsvangirai e tramite l'uso dello strumento sanzionatorio per rafforzare l'isolamento del regime. In relazione alla crisi umanitaria legata alla situazione in Darfur è stata dispiegata l'operazione militare PESD EUFOR Ciad/Repubblica Centro Africana nel contesto della presenza multidimensionale ONU-Ua-Ue che comprende le missioni UNAMID e Minurcat (cfr. capitolo successivo). In riferimento a tale crisi umanitaria, l'Unione, lamentando in alcuni casi la

mancanza di cooperazione da parte del Governo sudanese, ha sostenuto a più riprese l'importanza di una effettiva applicazione del cosiddetto "*Comprehensive Peace Agreement*" e del dialogo tra le diverse fazioni in lotta. Quanto alla Repubblica Democratica del Congo, l'Unione ha incoraggiato il rafforzamento della missione ONU MONUC.

Nel corso dell'anno è continuato il progressivo approfondimento del dialogo con le più significative organizzazioni internazionali e regionali. L'Unione europea e la NATO hanno continuato a sviluppare ulteriormente il partenariato strategico nella gestione delle crisi, dimostrando un buon livello di coordinamento sul terreno (Kosovo, Afghanistan, Bosnia). La cooperazione con l'ONU nel settore della gestione delle crisi ha continuato a svilupparsi, anche in vista della programmata futura missione ONU che dovrà rimpiazzare EUFOR Ciad/RCA. Sono state infine intensificate le relazioni con l'Unione africana (UA) ed è stata aperta una Delegazione dell'Unione presso l'UA.

In qualità di membro non permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per il biennio 2007-2008, l'Italia ha continuato nel 2008 una serie di misure per rafforzare l'incisività dell'azione e la visibilità dell'Unione europea sulle tematiche all'esame del Consiglio di Sicurezza, con riferimento sia all'attività degli organi dell'Unione a Bruxelles, sia al coordinamento tra le Rappresentanze Permanenti degli Stati membri accreditati presso l'ONU a New York.

Infine, l'Unione europea, sia autonomamente, che nel quadro di iniziative basate su una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha continuato ad avvalersi di strumenti sanzionatori (restrizioni commerciali, limitazione di visti, divieto di accesso per alcuni individui etc.) nei confronti di quei regimi ritenuti responsabili di violazioni particolarmente gravi del diritto internazionale o di mancato rispetto dei diritti umani (ad esempio l'Iran, lo Zimbabwe, il Myanmar etc.). Il principio alla base di tali decisioni è quello di colpire i responsabili politici ed istituzionali dei regimi coinvolti, cercando di salvaguardare, per quanto possibile, la popolazione civile.

II. POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA (PESD)

Il Consiglio europeo di dicembre 2008 ha approvato il Rapporto sull'attuazione della *European Security Strategy*, che rappresenta non solo un rapporto degli ultimi 5 anni dalla stesura del documento di indirizzo strategico, ma anche il suo aggiornamento. Quelle su cui è stata posta la maggiore attenzione sono state la proliferazione delle armi di distruzione di massa

(ponendo l'accento sugli Stati che ancora pongono interrogativi a riguardo), la *Cyber Security*, la *Energy Security*, ed i cambiamenti climatici. Sono stati esaminati i rapporti con i vicini, evidenziando i progressi nel processo di allargamento e le aree di instabilità con i rischi correlati. Nel menzionare la fragilità di alcuni Stati in varie Regioni del mondo, il documento pone l'accento sulla crescente importanza, e sui progressi europei, nel campo delle attività di riforma del settore della sicurezza e in quello del disarmo, smobilitazione e reintegrazione che sono svolte in stretto collegamento con il resto della Comunità internazionale.

Operazioni PESD e partecipazione italiana

Per quanto riguarda le operazioni PESD, l'Unione europea ha continuato e rafforzato, nel corso del 2008, il suo impegno attraverso missioni civili e militari con compiti che vanno dal mantenimento della pace e dal monitoraggio dell'attuazione dei processi di pace fino alla consulenza e all'assistenza nei settori militare, della polizia, del controllo delle frontiere, alla lotta contro la pirateria. Tutte le operazioni PESD, incluse quelle di polizia e "*rule of law*," evidenziano una relazione molto stretta tra gli aspetti civili e militari. "*Security Sector Reform (SSR)*", "*Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*" o "*Civil-military Coordination (CMCO)*", sono termini che descrivono l'attuale tendenza a considerare gli aspetti di sicurezza in termini "globali". E' infatti proprio la capacità di utilizzare sia strumenti civili che militari che costituisce il valore aggiunto che l'Unione Europea apporta alla gestione delle crisi.

Nuove missioni militari e civili sono state avviate: due militari in Africa, rispettivamente in Ciad e Repubblica Centro Africana (EUFOR Ciad-RCA) e al largo delle coste somale (Atalanta), e due civili in Kosovo (EULEX Kosovo) e in Georgia (EUMM Georgia).

Da rilevare la spinta propulsiva fornita dalla Presidenza di turno francese nello sviluppare ulteriormente le attività della PESD, in particolare attraverso lo sviluppo di iniziative atte a risolvere le principali lacune in termini di capacità. A questo scopo sono state adottate una dichiarazione al Consiglio europeo di dicembre, che riepiloga le varie iniziative adottate in questo contesto, e due dichiarazioni al Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) di dicembre, rispettivamente sul rafforzamento delle capacità della PESD e sul rafforzamento della sicurezza internazionale. La dichiarazione sul rafforzamento della sicurezza internazionale definisce invece in maniera più approfondita alcuni dei principi e degli obiettivi enunciati nella strategia europea in materia di sicurezza e nella relativa relazione di attuazione. I temi affrontati sono in particolare la lotta contro il terrorismo, il traffico di droga e la proliferazione, nonché il disarmo.

L'Italia ha continuato a fornire un contributo di primissimo piano in termini di unità di personale, di risorse materiali e di connesso sostegno finanziario nella maggioranza delle missioni PESD attualmente in corso.

Nell'ambito delle responsabilità che l'Unione europea ha assunto nel quadro dell'attuazione delle decisioni prese sullo status del Kosovo, la missione PESD EULEX Kosovo rappresenta la più robusta missione civile mai organizzata dall'Unione con la presenza in teatro, a pieno dispiegamento avvenuto, di circa 2000 unità.

In seguito agli accordi intercorsi tra il Presidente Sarkozy, in qualità di Presidente di turno del Consiglio europeo, ed il Presidente russo Medvedev dell'8 settembre 2008 (Accordo di sei punti) e alla successiva decisione formalizzata in occasione del CAGRE del 15 settembre 2008 di inviare una missione civile di monitoraggio dell'Unione in Georgia, è stata istituita la Missione EUMM (*European Community Monitoring Mission*) Georgia, operativa a partire dal 1° ottobre 2008. L'Italia partecipa alla Missione con un contributo rilevante di mezzi e personale dispiegati attestandosi tra i primi paesi in termini di risorse messe a disposizione fin dalla prima fase dell'operazione.

Il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) ha riesaminato l'operazione European Union Force (EUFOR) Althea in Bosnia in occasione della riunione del 10 novembre 2008 ed ha sottolineato gli importanti progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi propri del mandato della missione. Nel rilevare i risultati positivi sotto il profilo della sicurezza e della stabilità, è stata quindi riconfermata la presenza sul terreno che, dopo la riconfigurazione ultimata nell'agosto 2007, è stata ridotta a circa 2.500 unità (rispetto alle 6.000 unità del 2006). L'Italia partecipa con circa 250 militari.

La missione civile EUPM Bosnia ha proseguito la sua attività di addestramento, affiancamento e formazione della polizia bosniaca, avviata nel 2003. Con il prolungamento del mandato fino al 31 dicembre 2009, rinnovata attenzione è stata posta proprio sul lavoro di supporto alla lotta alla criminalità organizzata, come evidenziato anche dal CAGRE del 10 novembre 2008.

Il 10 novembre il Consiglio ha esteso il mandato della missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EUBAM RAFAH) fino a novembre 2009, nonostante la sospensione dell'operatività della missione, decisa in seguito agli avvenimenti del giugno del 2007 ed alla perdita da parte dell'Autorità Palestinese del controllo sulla Striscia di Gaza e sul valico di Rafah.

La missione di polizia della Unione europea per i Territori palestinesi EUPOL COPPS ha continuato ad attuare il proprio mandato volto a contribuire all'istituzione di un dispositivo di polizia duraturo ed efficace sotto direzione palestinese.

L'Unione ha deciso di ampliare le attività della missione nel settore della giustizia penale, in particolare nelle aree di amministrazione giudiziaria e penitenziaria, allo scopo di rafforzare le capacità della missione nell'ambito del consolidamento dello stato di diritto e della riforma del settore della sicurezza civile nei territori Palestinesi occupati.

Dal luglio 2005, su invito del governo iracheno, opera una Missione integrata dell'Unione europea incentrata sul rafforzamento dello stato di diritto in Iraq (EUJUST LEX) volta a sostenere la collaborazione tra i soggetti del sistema giudiziario penale attraverso forme di supporto e corsi di formazione.

La missione civile EUPOL Afghanistan, lanciata il 15 giugno 2007, ha portato avanti nel corso del 2008 la sua azione a sostegno del Governo afgano, superando numerose difficoltà iniziali - in particolare logistiche - che avevano impedito nella prima fase il raggiungimento della piena operatività. Data l'ampiezza dei compiti, l'Unione europea si è impegnata a rafforzare in maniera significativa la presenza di EUPOL nel Paese, con l'intenzione di raddoppiare, entro la fine del 2009, gli organici inizialmente previsti.

Dopo la dichiarazione di *Initial Operational Capability* (IOC) del 15 marzo 2008 è attualmente in corso una missione in Ciad e Repubblica Centrafricana, l'operazione militare autonoma più importante, in termini di risorse umane, condotta a titolo della PESD.

La missione dell'Unione europea EUPOL RDC ha continuato a svolgere un ruolo di sostegno ed assistenza alle autorità congolese nella riforma del settore sicurezza, senza sostituire la polizia locale nella sua missione e responsabilità.

In parallelo è proseguita l'attività della missione dell'Unione europea di assistenza e consulenza alle autorità locali per la riforma del settore della sicurezza (EUSEC RD Congo), a cui l'Italia partecipa con un ufficiale al fine di favorire sinergie operative con la missione EUPOL RDC.

Il Consiglio ha approvato l'8 dicembre 2008 il lancio della prima operazione marittima dell'Unione europea EU NAVFOR Somalia (o operazione Atalanta).

Sviluppo delle capacità militari dell'Unione europea

EUMC inputs to CDP

Sulla base delle raccomandazioni fornite dal *Progress Catalogue 07*, approvato al termine della Presidenza di turno portoghese (novembre 2007), il Comitato Militare ha raffinato le informazioni, elaborando un documento che individua e categorizza le carenze in sequenza prioritaria (*First prioritisation of capability shortfalls*).

In tale contesto, particolare enfasi è stata data alle carenze nelle aree della protezione delle forze, rischiabilità ed *information superiority*. La *First prioritisation of capability shortfalls*, insieme al PC'07, costituisce uno dei fattori (*Strand A*) sulla base dei quali l'Agenzia Europea della Difesa (EDA) ha potuto elaborare il piano di sviluppo delle capacità militari (CDP di cui si riferirà in seguito), presentato a luglio 2007 allo *Steering Board* dell'Agenzia Europea della Difesa (EDA), a livello ministeriale.

Metodologia per la misurazione dei progressi capacitivi e la revisione delle priorità

Il documento *Force Catalogue 07* (FC07) sintetizza l'offerta di forze e capacità dedicate, da parte degli Stati membri, per soddisfare le aspirazioni definite con il *Level of Ambition* (LoA) dell'Unione europea nell' HLG 2010. Sotto la Presidenza di turno slovena è stato avviato lo studio che, nel corso della successiva presidenza francese, ha consentito di individuare una metodologia per misurare i progressi ottenuti, nel campo delle capacità militari, dall'Unione europea. La metodologia prevede, tra le altre attività, la revisione periodica delle contribuzioni (volontarie e non vincolanti) fornite dagli Stati membri ed il conseguente aggiornamento del catalogo delle forze. La prossima revisione, avviata lo scorso novembre 2008, alla luce delle nuove contribuzioni fornite da alcuni Stati Membri (particolarmente significative, in termini numerici, quelle tedesche), potrebbe risultare in una diminuzione delle lacune capacitive ed una conseguente revisione delle priorità fissate dal CDP.

Capacità di risposta rapida

In aderenza ai requisiti di proiettabilità, sostenibilità e di interoperabilità ed al fine di conferire alle Forze europee le necessarie caratteristiche di "*expeditionary*" è stato deciso sin dal 2004 di dotarsi di pacchetti di Forze, denominate "*EU Battlegroup*" (BG), capaci di operare in aree distanti con tempi di intervento ristretti (5-10 giorni) ed in grado di essere sostenuti per un periodo che va da 30 a 120 giorni. Dal 1° gennaio 2007, è stata raggiunta la piena capacità di

generazione di tali forze, e la EU è ora in grado di disporre della disponibilità due BGs in “stand-by” forniti semestralmente dai Paesi Membri. L'Italia ha costituito 3 BG “multinazionali” che sono stati resi disponibili secondo un calendario concordato:

Battlegroup su base “Multinational Land Force” (MLF) con struttura italiana e contributi ungheresi e sloveni; il BG ha assicurato un turno di prontezza nel secondo semestre 2007;

Battlegroup su base “Spanish Italian Amphibious Force” (SIAF), unità già attiva tra Spagna ed Italia ed alla quale si affiancano contributi di Grecia e Portogallo;

Battlegroup a “struttura” nazionale con contributi di Turchia e Romania.

La capacità BG così come ad oggi sviluppata in ambito EU, ha carattere sostanzialmente “terrestre”, ed è connotabile come reazione “immediata”. Per quanto concerne le attività tese a concretizzare capacità di Risposta Rapida delle componenti marittime ed aeree, sono stati sviluppati, con contributo concettuale nazionale di rilievo, i corrispondenti concetti *Air* e *marittime*, nonché le successive indicazioni dei necessari assetti e capacità che potrebbero essere disponibili per far fronte ad eventuali esigenze.

Capacità “Civili”

In analogia con quanto fatto in ambito militare, la componente “civile” ha sviluppato un processo di pianificazione delle capacità, denominato “*Civilian Headline Goal (CHG) 2008*”.

Il CAGRE del 19 novembre 2007, ha preso nota del completamento del CHG 2008 ed ha approvato l'avvio (dal 1 gennaio 2008) di un nuovo processo (CHG 2010) che, facendo ricorso a tutte le possibili sinergie con gli strumenti militari, quelli della Commissione e del terzo pilastro, dovrà migliorare il livello della presenza “civile” nelle operazioni di crisi, sia sul campo che a Bruxelles, concentrandosi su aspetti particolari quali la sicurezza in teatro, addestramento, supporto logistico e “*procurement*”.

Agenzia europea per la difesa (EDA)

L'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency* - EDA), dopo una fase iniziale finalizzata alla costituzione e al consolidamento della struttura organizzativa, ha dedicato l'ultimo

anno, prioritariamente, alla definizione di politiche e strategie. Al tempo stesso, ha avviato diversi programmi di cooperazione congiunti.

Tra le principali attività attualmente in essere si evidenzia il Piano di sviluppo delle Capacità (*Capability Development Plan* - CDP), alla cui definizione ha partecipato l'Italia con rappresentanti dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato Generale della Difesa.

Tale piano è uno strumento di gestione che consente di avere una definizione complessiva delle capacità esprimibili dall'Unione Europea, utili a sostenere gli eventuali impegni militari da intraprendere nell'ambito della PESD. Il piano non costituisce un documento sopranazionale né sostituisce il Piano di difesa nazionale degli Stati membri, che rimane una prerogativa nazionale alla stessa stregua delle decisioni già adottate in materia d'investimenti dai singoli *Participating Member States* (PMS).

L'Italia ha poi partecipato attivamente, attraverso rappresentanti del Segretariato Generale della Difesa, anche alla definizione della *European Defence Technological Industrial Base* (EDTIB) - Strategy.

Per quanto riguarda l'impegno nazionale in termini di effettivi programmi di ricerca in cooperazione, l'Italia attualmente è inserita in 42 programmi nei quali viene assicurato il contributo dell'industria nazionale.

Un altro settore primario nel quale opera l'EDA è quello della cooperazione nel campo degli armamenti. L'Italia ha un ruolo attivo nello sviluppo delle suddette attività. Recentemente è stata prodotta ed approvata dal Comitato Direttivo dell'Agenzia la "Strategia sugli Armamenti".

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLE STRUTTURE PESD

Comitato Militare della UE (EUMC)

Il Comitato Militare è il più alto organo militare della UE; è composto dai "*Chief of Defence*" (CHOD), o dai loro Rappresentanti Militari (MilRep). Il Comitato fornisce pareri e raccomandazioni al Comitato Politico di Sicurezza (PSC) e direttive allo Stato Maggiore Militare della UE.

La struttura della Rappresentanza Militare italiana presso il Comitato Militare consiste di 11 Ufficiali/Sottufficiali che partecipano alle attività dei principali comitati/gruppi di lavoro, mantenendosi in stretto contatto con i competenti Reparti dello Stato Maggiore Difesa, dal quale ricevono direttive ed indirizzi.

Stato Maggiore Militare (EUMS)