

Con la pubblicazione del Libro bianco "Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido e efficiente adattato al mercato unico", la Commissione ha preannunciato alcune iniziative legislative, cadenzate in un arco temporale di tre/quattro anni.

Di rilievo anche la proposta di direttiva sulle transazioni finanziarie (per disincentivare quelle a scopo speculativo) e la proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, sulle quali il Governo ha lanciato delle consultazioni pubbliche.

Con riferimento alla tutela degli interessi finanziari e alla lotta contro la frode, il modello di tutela approntato dall'Italia ha permesso di ottenere ambiziosi riconoscimenti da parte delle istituzioni europee che, per la prima volta, hanno pubblicamente elogiato il nostro Paese quale leader in ambito europeo nell'azione di contrasto alle frodi contro l'Unione europea.

Nell'ambito delle politiche sociali, il Governo ha partecipato ai lavori in materia di inclusione sociale, pari opportunità, lavoro, gioventù, salute. In particolare si segnala l'impegno a seguire con attenzione l'avvio e l'attuazione della iniziativa-faro "Una piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione", lanciata dalla Commissione nell'ambito della Strategia Europa 2020.

Nell'ambito dei gruppi di lavoro e delle Reti Europee sul lavoro, si sono dibattuti i temi relativi all'adattabilità delle imprese, l'occupabilità dei lavoratori, anche attraverso una revisione complessiva della normativa sull'apprendistato, lo sviluppo del capitale umano, la stretta connessione tra politiche del lavoro attive e passive; nell'ambito di tali iniziative si è dato anche particolare risalto a temi trasversali quali la parità di genere, le pari opportunità e la dimensione transnazionale.

È stato elaborato il Piano Nazionale Scuola Digitale, nell'ambito delle iniziative correlate all'innovazione tecnologica nella scuola, già inserite nel settore della Digital Agenda for Europe.

L'Italia ha anche assicurato la partecipazione ai lavori sul marchio di qualità europeo per il turismo organizzati dalla Commissione europea, che si propone di aumentare la sicurezza e la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici e di premiare gli sforzi dell'industria per offrire servizi di qualità.

PARTE IV POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE E FLUSSI FINANZIARI DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA

Nel 2011, in un contesto macroeconomico contrassegnato dal perdurare di segnali di instabilità e dalle pressioni sulla finanza pubblica, la politica di coesione ha contribuito alla riduzione degli squilibri territoriali nel Paese attraverso il miglioramento dei sistemi di istruzione e della ricerca, il rafforzamento delle infrastrutture e della qualità dei servizi collettivi. Per rispondere a tali finalità e in coerenza con le linee programmatiche presentate per il 2011, il Governo, nel corso dell'anno, ha potenziato l'azione volta ad accelerare la spesa finanziata dai fondi strutturali e a migliorarne l'efficacia.

Sulla base dei dati raccolti e monitorati dalla Ragioneria Generale dello Stato, viene fornita la situazione degli accrediti dall'Unione europea registrati nell'esercizio 2011, con aggiornamento al 31 dicembre 2011, nonché lo stato di attuazione degli interventi, in termini di impegni e pagamenti, al 31 dicembre 2010 per la Programmazione 2000-2006 e del 31 ottobre 2011 per la Programmazione 2007-2013.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL 2011

Sviluppi del processo di integrazione europea nel 2011

SEZIONE I QUADRO GENERALE E QUESTIONI ISTITUZIONALI

1. IL GOVERNO DELL'ECONOMIA

Quadro generale

Nel corso del 2011 l'esigenza di mantenere la stabilità dell'area Euro si è tradotta in un ampio pacchetto di riforme progressivamente messo a punto per rafforzare gli strumenti di governo dell'economia, in direzione di una rigorosa disciplina fiscale. Con l'adozione del nuovo pacchetto normativo in materia (c.d. "Six Pack"), entrato in vigore nel dicembre 2011, è stato rafforzato il Patto di Stabilità e Crescita (attraverso strumenti di prevenzione e correzione più stringenti ed una maggiore attenzione alle dinamiche del debito) ed estesa la sorveglianza anche agli squilibri macroeconomici. Inoltre, è stato reso più stretto il coordinamento e la sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio, sia nell'ambito del c.d. Semestre Europeo, sia in quello del Patto per l'Euro plus (iniziativa che tocca anche materie che ricadono nelle competenze nazionali degli Stati membri), sia con impegni aggiuntivi da parte dei membri dell'area Euro. L'Unione Europea ha altresì deciso di rafforzare il ruolo dell'Eurogruppo nelle sue varie articolazioni, come organismo di governance dell'area Euro.

E' stato inoltre irrobustito il quadro di regolamentazione e supervisione del settore finanziario (con una particolare attenzione all'aspetto della solidità degli istituti bancari, sottoposti a stress test e a ricapitalizzazione).

Per fronteggiare la situazione di crisi dei debiti sovrani, insieme con il Fondo Monetario, sono stati poi costituiti specifici programmi di assistenza finanziaria a beneficio di Grecia, Irlanda e Portogallo e si è proceduto ad una modifica dei Trattati per rendere possibile l'istituzione di uno strumento permanente di gestione delle crisi, che sostituirà a partire da luglio 2012 il meccanismo temporaneo della European Financial Stability Facility.

A fine anno, l'Italia ha partecipato attivamente al negoziato intergovernativo sul nuovo Trattato per il rafforzamento della disciplina fiscale e la convergenza economica ("Fiscal Compact"), da sottoporre a ratifica parlamentare dopo la firma nel mese di marzo 2012.

Nonostante l'attenzione dell'Unione Europea fosse prevalentemente rivolta alla crisi dei mercati finanziari e dei debiti sovrani, sono stati registrati, comunque, progressi sull'attuazione della strategia di crescita Europa 2020 (in tema di energia e clima, istruzione, inclusione sociale, occupazione, ricerca ed innovazione) e avviata una decisa azione per il rilancio del mercato interno, anche in virtù di un costante impulso del Governo italiano.

Il Governo, infatti, nel corso dei complessi negoziati di riforma dell'architettura economica dell'Unione, ha costantemente richiamato l'attenzione dei partners europei sull'esigenza di garantire l'equilibrio tra misure di disciplina di bilancio e misure di crescita economica, in particolare attraverso la compiuta realizzazione del mercato unico, perseguito, inoltre, l'obiettivo di salvaguardare l'unitarietà del quadro istituzionale dell'Unione.

Il Semestre Europeo e il Programma Nazionale di Riforma

Il "Semestre Europeo" è stato introdotto a partire dal 2011 per rafforzare il coordinamento preventivo delle politiche economiche nazionali, da adottare in linea sia con il Patto di Stabilità e Crescita che con la Strategia Europa 2020.

L'introduzione del "Semestre Europeo", stabilendo un legame esplicito tra il Programma nazionale di riforma, il Programma di stabilità ed il ciclo di bilancio, ha indotto ad includere il Programma nazionale di riforma (PNR) nel Documento di economia e finanza¹.

Il Consiglio europeo ha concluso il primo Semestre europeo 2011 con l'adozione di raccomandazioni specifiche per Paese, basate tra l'altro sull'analisi dei Programmi Nazionali di Riforma. Il Consiglio ha, tra l'altro, sottolineato l'esigenza di evidenziare nei PNR i progressi compiuti nel promuovere le competitività e l'occupazione.

Il Governo italiano ha avviato nel 2011 un impegnativo lavoro sul Programma, in quanto adempimento chiave nel quadro del Semestre Europeo. Le azioni, le priorità e le sfide contenute nel Programma 2012 costituiranno un tassello essenziale della strategia di lungo periodo per la crescita economica del Paese.

L'Analisi annuale della crescita 2012 e le nuove misure di governance

La Commissione europea il 23 novembre 2011 ha presentato un nuovo pacchetto di misure per il governo dell'economia dell'Unione Europea, costituito dall'Analisi annuale della crescita (Annual Growth Survey) per il 2012, da due proposte di regolamento per l'ulteriore rafforzamento della disciplina di bilancio e da un Libro Verde sulla fattibilità dell'introduzione degli "stability bonds".

In particolare, l'Analisi della crescita individua cinque priorità per l'UE e i suoi Stati Membri: perseguire strategie di consolidamento fiscale orientate alla crescita e differenziate sulla base delle condizioni degli Stati Membri; ripristinare la situazione di normalità del sistema creditizio; promuovere la crescita e la competitività; affrontare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione. Essa costituisce il punto di partenza per il secondo Semestre europeo di governance economica. I Programmi nazionali di riforma (PNR) e i Programmi di stabilità o di convergenza dovranno essere coerenti con le priorità politiche e le azioni delineate nel documento.

Di rilievo appare anche il Libro Verde sugli "stability bonds". Si tratta, infatti, del primo contributo formale della Commissione sull'argomento. Fermo restando che l'emissione di titoli sarebbe possibile esclusivamente a condizione che la sorveglianza finanziaria sia ulteriormente rafforzata, nel documento sono delineate tre possibili opzioni: 1) la sostituzione completa delle emissioni di titoli di debito nazionale con "stability bonds" con garanzie in solido; 2) la sostituzione parziale delle emissioni nazionali con "stability bonds" sempre con garanzie in solido; 3) la sostituzione parziale delle emissioni nazionali con "stability bonds" senza garanzie in solido ("several but not joint guarantees"). In particolare, la prima opzione presenta i maggiori vantaggi sotto il profilo della stabilità e dell'integrazione dei mercati finanziari ma rischi più elevati di azzardo morale, oltre a richiedere una probabile modifica del Trattato e tempi lunghi di attuazione. Effetti meno incisivi sulla stabilità finanziaria emergerebbero dalle altre due opzioni, seppur con un

¹ L'adeguamento del nostro ordinamento è avvenuto con la legge 7 aprile 2011, n. 39.

incentivo ad una maggiore disciplina fiscale da parte degli Stati Membri. La terza opzione, peraltro, non richiederebbe modifiche del Trattato e avrebbe tempi brevi di realizzazione.

Un esame approfondito delle suddette proposte in sede consiliare è previsto per il 2012.

2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020

L'Italia sta seguendo con particolare attenzione il negoziato sul prossimo periodo di programmazione finanziaria dell'Unione europea (2014-2020), avviato con la presentazione della proposta della Commissione il 29 giugno 2011. Nel corso del secondo semestre dell'anno, la proposta ha fatto oggetto di un approfondimento tecnico al livello interministeriale, mirato a definire una posizione nazionale da far valere a livello europeo.

L'Italia è attualmente il terzo contribuente netto al bilancio UE (dopo Germania e Francia). Il nostro saldo netto negativo è stato nel 2010 di 4,5 miliardi, pari allo 0,30% del PNL. E' uno squilibrio eccessivo, se rapportato alla prosperità relativa dell'Italia, che si è ridotta, collocandoci al di sotto della media UE (peraltro con un trend in discesa sul piano storico). Per correggere tale situazione, occorrerebbe sia intervenire sui meccanismi di allocazione delle risorse del prossimo quadro finanziario, sia migliorare le nostre capacità di spesa dei fondi comunitari. Tuttavia, ad una prima analisi, le proposte della Commissione per il 2014-2020 non appaiono sufficienti ad assicurare un riequilibrio, sia pure parziale, della situazione italiana. Al contrario, per quanto concerne le principali voci di spesa, il saldo netto negativo sarebbe destinato a peggiorare: nel settore della Politica Agricola, l'Italia si collocherebbe tra i Paesi che perderebbero più fondi, per l'introduzione del criterio della superficie come riferimento della redistribuzione degli aiuti diretti; nel settore della Politica di Coesione, i nuovi criteri di allocazione delle risorse per le regioni più svantaggiate (inclusa l'istituzione di una categoria di Regioni c.d. in transizione) rischiano di ridurre in maniera consistente i finanziamenti alle nostre regioni meridionali.

Sin dalle prime battute del negoziato, l'Italia ha partecipato attivamente ai lavori. Il negoziato si svolge a vari livelli: "gruppo Amici della Presidenza", "gruppo risorse proprie", COREPER, formazione consiliare responsabile settorialmente, Consiglio Affari Generali. Nella riunione svoltasi in occasione del Consiglio Affari Generali del 12 settembre, ci siamo anche avvicinati al gruppo dei "contribuenti netti" (che include Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia, Danimarca, Austria). Al riguardo, abbiamo condiviso la richiesta (esplicitata in un breve non paper) di improntare il bilancio UE a criteri di rigore, in maniera analoga a quanto avviene a livello nazionale.

Nel secondo semestre 2011 la Presidenza polacca ha proceduto all'analisi e all'approfondimento tecnico dei vari aspetti delle proposte della Commissione, identificando i principali temi negoziali. Spetterà ora alla Presidenza danese di puntare a definire una base negoziale da proporre al Consiglio Europeo del giugno 2012 e, successivamente, a quello di ottobre, sotto Presidenza cipriota. L'obiettivo è di raggiungere un accordo sul pacchetto complessivo entro la fine del 2012.

In parallelo con l'avvio dell'attività negoziale, il 2011 è stato caratterizzato da un'intensa azione diplomatica bilaterale di consultazione con vari Stati membri dell'Unione Europea – tra questi, Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia – mirata ad sondare le rispettive sensibilità. Non sono mancati specifici incontri con le Istituzioni europee, tra cui la visita del Commissario per il Bilancio e la Programmazione finanziaria a Roma nel mese di ottobre.

Il Governo ha infine inteso coinvolgere compiutamente nel negoziato il Parlamento – si sono svolte due audizioni parlamentari a luglio e a settembre e una Conferenza politica a

Bruxelles il 20 e 21 ottobre – e le Regioni - queste ultime soprattutto nell’ambito del tavolo di coordinamento, “Comitato di partenariato allargato sul futuro della politica di coesione comunitaria” -.

Un’analisi di maggiore dettaglio sul tema è sviluppata nella seconda parte della presente relazione.

3. PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA

Nel corso del 2011 l’Italia ha continuato a sostenere con decisione lo sviluppo della strategia di allargamento dell’Unione Europea, agendo in stretto coordinamento con le Presidenze di turno e appoggiandone pienamente le iniziative a favore dell’avanzamento del processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali e della Turchia. Un’intensa azione di sensibilizzazione è stata condotta sia nei confronti degli altri partner europei che delle istituzioni europee al fine di promuovere progressi concreti nel cammino europeo dei Balcani Occidentali, capitalizzando il successo ottenuto con la finalizzazione dei negoziati tecnici di adesione con la **Croazia**, poi suggellati dalla firma del Trattato di Adesione (9 dicembre 2011).

In particolare, il Governo italiano si è adoperato a favore dell’avanzamento del cammino europeo della **Serbia** e del **Montenegro**, incoraggiando la Commissione a presentare un parere positivo sulla concessione dello status di candidato a Belgrado e sull’avvio dei negoziati di adesione con Podgorica, alla luce dei significativi risultati raggiunti da entrambi i Paesi sul piano delle riforme richieste dalla UE. Abbiamo pertanto accolto con favore le raccomandazioni in tal senso formulate dalla Commissione il 12 ottobre 2011, garantendogli ampio sostegno in sede di Consiglio e proseguendo l’azione di sensibilizzazione nei confronti dei partner europei più scettici in vista delle decisioni attese al Consiglio Europeo del 9 Dicembre. Al riguardo, la decisione del Consiglio europeo di rimandare a marzo la decisione sullo status di candidato per Belgrado e a giugno l’apertura dei negoziati di adesione con Podgorica, pur non essendo completamente soddisfacente per l’Italia, rappresenta una soluzione di compromesso che conferma nei fatti la linea da noi sostenuta. Da parte italiana, si sono peraltro nel contempo sostenuti gli sforzi di facilitazione posti in essere dalla UE nel dialogo tra Belgrado e Pristina (avviato nel marzo scorso), in vista del raggiungimento di un’intesa volta a risolvere i problemi sul terreno e a consentire ad entrambi i Paesi di proseguire speditamente verso la piena integrazione nella UE. In tale ottica, abbiamo peraltro continuato a ribadire la necessità di rafforzare la prospettiva europea del **Kosovo**, raggiungendo l’obiettivo del via libera da parte del Consiglio Affari Generali di dicembre all’avvio di un processo volto alla progressiva liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini kosovari.

Quanto agli **altri Paesi della regione**, abbiamo continuato a sollecitare le Presidenze di turno e gli altri partner a riesaminare la questione dell’avvio dei negoziati di adesione con FYROM, sebbene la mancanza di sviluppi positivi sulla questione del nome abbia finora impedito un accordo in tal senso in sede di Consiglio. Da parte italiana si sono altresì esortate le istituzioni dell’Unione a mantenere alto l’impegno a favore del percorso europeo dell’Albania e della Bosnia-Erzegovina, al fine di incoraggiare e sostenere gli sforzi delle autorità locali volti a superare le difficoltà interne ed evitare che tali Paesi rimangano indietro nel percorso di avvicinamento all’Europa. In particolare, l’Italia ha svolto un ruolo di primo piano in ambito europeo a favore della candidatura albanese, sollecitando la Commissione e gli Stati Membri a trasmettere messaggi positivi e incoraggianti al Paese, attesa l’impossibilità di ottenere una raccomandazione positiva sullo status di candidato alla luce degli scarsi risultati raggiunti sul piano delle riforme. Al

contempo, si è continuato ad esortare la leadership albanese a superare l’impasse politica, anche attraverso una missione congiunta del Ministro degli esteri Frattini e del Ministro degli esteri greco (12 settembre 2011). Tale azione di impulso ha inciso in maniera decisiva nel favorire il raggiungimento di un’intesa tra maggioranza e opposizione per rilanciare l’Agenda Europea.

Quanto alla **Turchia**, l’Italia ha portato avanti il proprio impegno a favore della prospettiva europea di Ankara, anche promuovendo un più stretto coordinamento tra i Paesi *like-minded* all’interno del “Turkey Focus Group”. Nell’ambito dell’azione di rivitalizzazione di tale esercizio, sono state convocate tre riunioni nel corso dell’anno, al fine di individuare iniziative congiunte per rilanciare le relazioni UE-Turchia e concordare possibili messaggi nei confronti delle autorità turche. In tale ottica, è stato garantito massimo sostegno alla proposta della Commissione per un rafforzamento del dialogo con Ankara, raggiungendo l’obiettivo di un *endorsement* politico della “nuova agenda positiva” da parte del Consiglio Affari Generali di dicembre, che apre ora la strada ad una maggiore collaborazione in settori di mutuo interesse (visti, riforme, politica estera, energia, terrorismo). Da parte italiana, si è nondimeno continuato, da un lato, a incoraggiare Ankara a proseguire con rinnovato slancio il processo di riforma ai fini del rispetto dei parametri stabiliti da parte europea e, dall’altro, a sviluppare una forte azione nei confronti degli Stati Membri più scettici verso la prospettiva di adesione turca, sollecitando il venir meno delle riserve politiche che bloccano di fatto i negoziati.

SEZIONE II**POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E RELAZIONI ESTERNE****1. IL SERVIZIO EUROPEO DI AZIONE ESTERNA (SEAE), LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)**

La fase di lancio del Servizio Europeo di Azione Esterna, principale innovazione istituzionale del trattato di Lisbona nel quadro delle relazioni esterne dell'UE, ha visto il Governo italiano impegnato nello sforzo di concorrere alla piena operatività del Servizio. Priorità del Governo è stata quella di favorire la partecipazione di funzionari diplomatici italiani alla formazione della quota di funzionari del SEAE (1/3) che, a regime, sarà composta da funzionari provenienti dagli Stati Membri. Il Ministero degli Affari Esteri ha, inoltre, concorso alla definizione nell'ambito del SEAE delle linee guida in materia di cooperazione tra Ambasciate degli Stati Membri e Delegazioni UE nei Paesi terzi, protezione consolare, dichiarazioni nelle sedi multilaterali, vigilando sulla loro applicazione che è essenziale per assicurare un'efficace sinergia tra Stati Membri e SEAE. Insieme ad altri undici Stati Membri e in spirito di leale cooperazione l'Italia ha inviato all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE un documento di riflessione, con l'indicazione di proposte operative per una migliore interazione tra SEAE e Stati membri. Il documento si riferisce, tra l'altro, alle modalità di gestione degli strumenti finanziari per l'azione esterna dell'UE e alla procedura per la selezione del personale diplomatico degli Stati membri destinato a prestare servizio presso il SEAE. Ritenendo che la formazione comune del personale del SEAE, promuovendo uno spirito di condivisa appartenenza al Servizio, sia essenziale alla piena realizzazione degli obiettivi fissati dai Trattati, il Governo ha valorizzato in ogni opportuna occasione le potenzialità dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (IUE) come possibile centro di alta formazione per il Servizio. Nell'ambito della ricerca di sinergie tra Stati Membri e SEAE il Ministero degli Affari Esteri ha predisposto l'apertura di alcuni moduli formativi dell'Istituto Diplomatico a funzionari del SEAE in analogia con quanto avviene da tempo nell'ambito di scambi bilaterali con Paesi dell'UE e con Paesi terzi.

Sul fronte istituzionale, sono stati seguiti con attenzione costante gli sviluppi derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, anche contribuendo ad alimentare il relativo dibattito e processo decisionale in ambito UE, in particolare per quanto riguarda l'ambizione dell'Unione ad acquisire un ruolo di "attore globale" e un maggiore profilo nei fori multilaterali. Va ricordata, al riguardo, l'adozione per consenso, il 3 maggio 2011, della Risoluzione ONU sullo status rafforzato dell'Unione europea in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, un risultato per il quale l'Italia si è molto spesa, propiziando lo svolgimento di un'azione diplomatica a tutto campo da parte dell'Alto Rappresentante e del SEAE. Al contempo, è stata condotta, insieme con Stati che condividono il nostro orientamento, un'azione volta a respingere, in maniera pragmatica e costruttiva, qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere negativamente sulla UE in materia di politica estera comune, soprattutto per quanto riguarda i limiti e gli ambiti delle dichiarazioni rese dal SEAE nell'ambito dei fori multilaterali.

Da parte italiana si è anche contribuito a rafforzare il ruolo dell'Unione Europea nei Paesi della primavera araba, favorendo l'istituzione di un Rappresentante Speciale dell'UE per il Mediterraneo meridionale. Inoltre, l'Italia ha contribuito, distaccando propri funzionari, al rafforzamento della Delegazione UE a Tripoli (con un esperto incaricato di seguire la riforma del settore sicurezza) e alla creazione di una missione UE di verifica dei bisogni in

materia di gestione integrata delle frontiere in Libia (con due membri italiani, Capo missione ed esperto legale).

L'Italia ha dato il proprio contributo allo sviluppo della cooperazione strategica tra UE e NATO, quale firmataria di una lettera congiunta di quattordici Ministri degli Esteri di Paesi UE all'Alto Rappresentante, in cui si sono formulate alcune proposte concrete per un rafforzamento del rapporto tra le due Organizzazioni. Si è altresì giunti, in occasione del Consiglio Affari Esteri (CAE) del 1º dicembre 2011, all'adozione di Conclusioni sulla PSDC, nelle quali è contenuto un riferimento esplicito a tale obiettivo, da conseguire anche attraverso la condivisione di capacità.

Il partenariato strategico tra UE e Russia non ha conosciuto, nel corso del 2011, sviluppi significativi. In particolare, permangono ostacoli alla finalizzazione di un'intesa, che l'Italia continua a sostenere, per la partecipazione della Russia alle operazioni di gestione UE delle crisi. Sul versante del dialogo UE - Russia su temi politici internazionali e di sicurezza, che l'Italia ritiene opportuno approfondire, la ripresa dei negoziati formali sulla Transnistria avvenuta nel dicembre 2011, apre ora degli spiragli per la concreta messa in opera del memorandum di Meseberg.

L'Italia ha operato attivamente per la definizione di un ruolo più coerente e più incisivo dell'UE in Somalia e nel Corno d'Africa. Si sono, dapprima, raggiunti gli obiettivi dell'approvazione della strategia dell'UE per la regione (fortemente voluta dall'Italia), in occasione del Consiglio Affari Esteri di novembre 2011, e dell'istituzione di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Corno d'Africa. Oltre a contribuire alle due missioni UE nella regione (attraverso l'invio di unità navali per Atalanta e nuclei di addestratori per European Training Mission - EUTM - Somalia), da parte italiana si è sostenuto l'avvio della missione PSDC, attualmente in fase di pianificazione, denominata "Regional Maritime Capacity Building" (RMCB) per il rafforzamento delle capacità di controllo marittimo in territorio somalo (prevalentemente in Puntland) e nei paesi vicini (Kenya, Tanzania, Seychelles, Mauritius, Gibuti, Mozambico, Yemen). Le Conclusioni del CAE del 1º dicembre 2011 hanno altresì fissato l'obiettivo, nel quadro del rafforzamento delle capacità di pianificazione e condotta delle operazioni PSDC, di una rapida attivazione dello "*Operation Center*" di Bruxelles a sostegno delle operazioni nel Corno d'Africa.

2. PARTENARIATI CON NATO, ONU E L'UNIONE AFRICANA

Sul piano politico, il 2011 ha visto l'intensificazione del dialogo tra l'Alto Rappresentante, Lady Ashton, e il Segretario Generale della NATO, Rasmussen, al fine di superare l'impasse politico legato alle relazioni Cipro – Turchia. Al riguardo, si è concordato con l'approccio "passo dopo passo" adottato dall'Alto Rappresentante per cercare di minimizzarne l'impatto.

Nel corso del 2011 si è altresì sviluppato un dibattito indirizzato a rendere più coerente ed efficace la cooperazione tra UE e Nazioni Unite nella gestione delle crisi, con particolare riferimento alla modalità con cui fornire assetti UE a una operazione ONU, che gradirebbe la messa a disposizione e il dispiegamento di una forza UE sotto la propria bandiera. L'Italia ha ritenuto che tale soluzione, per quanto positivamente orientata verso il principio dell'unitarietà di intenti, non sia attuabile, sia per le implicazioni istituzionali e legali che ne discenderebbero, sia per i vincoli che si porrebbero dal punto di vista operativo in termini di cessione di autorità, di direzione strategica e di controllo politico; pertanto, ha sostenuto la percorribilità di azioni di coordinamento nell'ambito dell'UE, al fine di facilitare una partecipazione autonoma da parte dei Paesi membri alle operazioni ONU per colmarne eventuali carenze di assetti.

Per quanto riguarda, infine, il rafforzamento del partenariato con l'Unione africana, l'Italia ha proseguito nel 2011 la sua partecipazione attiva nel Team di gestione del secondo Ciclo AMANI Africa, il cui obiettivo è quello di creare una capacità africana di gestione delle crisi a livello strategico-continentale, attraverso una serie di tappe formative e decisionali (seminari ed esercitazioni) ispirate al principio dell'African Ownership. Sempre nell'ottica di una maggiore presenza nazionale in tale settore, nel mese di marzo 2011 è stata inserita un'unità di personale italiana nella delegazione dell'Unione europea presso l'Unione Africana col ruolo di Police/Rule of Law adviser.

3. LE OPERAZIONI PSDC

Più in dettaglio, l'Italia tramite le proprie Forze armate, ha fornito il proprio contributo in termini di risorse di personale e mezzi alle seguenti missioni dell'Unione europea:

- **European Union Police Mission Bosnia (EUPM):** La missione di polizia in Bosnia-Herzegovina (BiH) è condotta sotto l'egida dell'Unione europea ma è aperta anche alla partecipazione di paesi terzi. Essa è volta ad addestrare e sostenere le forze di polizia locali nell'attività informativa e investigativa, nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, e a sostenere la ricostituzione dello stato di diritto, attività per la quale EUPM si pone come principale punto di riferimento. Ritenendo che la missione contribuisca alla stabilizzazione e all'avvicinamento della BiH alle istituzioni europee, l'Italia ha assicurato anche nel corso del 2011 il suo sostegno alla missione, partecipando ad essa con un nucleo composto da tre unità appartenenti all'Arma dei Carabinieri.
- **EUFOR "ALTHEA":** La missione in Bosnia-Herzegovina, denominata "ALTHEA", è stata avviata nel dicembre 2004 in sostituzione della precedente operazione NATO (SFOR). Nel corso del 2011 la sua consistenza organica ha registrato un'ulteriore riduzione, attestandosi su circa 1.300 unità; nel contempo, è stato dato forte impulso all'attività di addestramento, divenuta oggi l'elemento caratterizzante della missione, che conserva comunque una limitata componente esecutiva e di forze di riserva, a vari livelli di prontezza, per sostenere, qualora ve ne fosse la necessità, le autorità locali.

In tale contesto, si è registrata una progressiva diminuzione del coinvolgimento delle maggiori nazioni europee e un crescente coinvolgimento di Stati come la Turchia (paese NATO ma non UE), l'Austria e la Slovacchia, che di fatto hanno modificato la gestione dell'operazione in un'ottica più sub-regionale che "mitteleuropea".

Il contributo nazionale per il 2011 si è attestato ad un massimo di 5 unità, impiegate esclusivamente nella componente non-executive della missione.

- **EUFOR "LIBYA":** Il 1° aprile 2011, con la decisione 011/210/CFSP, è stata deliberata l'operazione "EUFOR Libia" a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria durante la crisi in Libia. La decisione prevedeva che l'UE, su richiesta dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (UNOCHA) e nel quadro della politica di sicurezza e difesa (PSD), conducesse un'operazione militare con il compito di contribuire alla circolazione sicura e all'evacuazione degli sfollati, nonché di sostenere, con capacità specifiche, le agenzie umanitarie nelle loro attività.

Nell’ambito dell’operazione è stato svolto un ruolo centrale, in quanto il comando di EUFOR Libia è stato affidato all’Italia, mentre la sede del comando operativo (OHQ) è stata stabilita a Roma. Il rapido evolversi della situazione in Libia ha tuttavia fatto definitivamente tramontare l’ipotesi di attivazione della missione da parte di UNOCHA e, essendo stato svolto ed esaurito il compito di pianificare i possibili interventi di natura militare, l’organico è stato ridotto da 103 militari a 50.

A seguito degli ulteriori sviluppi della situazione libica e alla caduta del regime di Gheddafi, sono state avviate le procedure per la definitiva chiusura del comando operativo che, esclusa anche l’ipotesi di un suo possibile utilizzo per ulteriori missioni post conflitto, si sono completate il 10 novembre 2011.

- **L'EUPOL RD CONGO** è una missione di controllo, guida e consulenza, senza poteri esecutivi, che partecipa alla riforma e alla ristrutturazione della polizia nazionale congolese. Con il pieno coinvolgimento delle autorità congolesi, concorre a migliorare l’interazione tra la polizia e il sistema giudiziario penale e agisce a supporto di EUSEC RD CONGO (finalizzata alla ricostruzione di un esercito che possa garantire la sicurezza nell’intero Paese) e di altri progetti nel settore della riforma della polizia e della giustizia penale. Il contributo nazionale nel 2011 si è sostanziato mediamente in 4 unità dei Carabinieri.

A seguito della rimodulazione degli impegni nelle missioni internazionali da parte dell’Italia, nonché in considerazione dei trascurabili risultati prodotti da EUPOL in termini sia di ritorno di immagine per la nazione che di crescita professionale della polizia congolese, è previsto il ritiro definitivo dell’Italia dalla missione al rientro delle ultime due unità dei Carabinieri ancora impiegate.

- **EU BAM Rafah (European Border Assistance Mission on the Gaza-Egypt Border-Crossing-Rafah):** nell’ambito dell’intesa siglata il 15 novembre 2005 dall’Autorità palestinese e da Israele, l’UE ha avviato una missione di assistenza alle autorità palestinesi nella gestione del valico di confine di Rafah nella Striscia di Gaza. Al contingente UE sono stati assegnati compiti di monitoraggio e assistenza presso il valico, nonché di istruzione della polizia locale al fine di garantire il rispetto degli accordi. Dopo un lungo periodo di chiusura, dal 28 maggio 2011 le autorità egiziane hanno autorizzato l’apertura parziale del valico di Rafah, monitorato dagli osservatori della missione EU BAM. Per quanto riguarda l’Italia, l’attuale contributo è di 1 carabiniere, ma ulteriori cinque unità di personale sono pronte per essere inviate rapidamente a Rafah in caso occorra riprendere a pieno regime le attività di controllo al valico. Tuttavia la situazione politica nell’area non lascia prevedere nel breve termine un rilancio della missione, il cui valore intrinseco resta però importante.
- **EUPOL Afghanistan:** La missione è volta alla ricostruzione della polizia locale attraverso attività di monitoraggio, consulenza e addestramento a favore delle unità dell’Afghan National Police (ANP) e dell’Afghan Border Police (ABP), attraverso lo svolgimento di corsi tecnici di specializzazione finalizzati a modernizzare il settore delle entrate doganali e i controlli alle frontiere afgane. La consistenza organica di EUPOL nel 2011 è stata di 190 unità, cui l’Italia ha partecipato con 8 militari della Guardia di Finanza e 5 dei Carabinieri.

La missione, pur avendo obiettivi di indiscusso valore, non ha mai riscontrato il pieno successo auspicato da parte degli Stati europei. L’Italia, tuttavia,

continua a sostenere l'azione europea, assicurando il citato contributo alla missione.

- **EUMM Georgia (EUROPEAN MONITORING MISSION IN GEORGIA):** È una missione di tipo non esecutivo, che ha lo scopo di contribuire alla stabilità della situazione politica in Georgia, in particolare nelle zone adiacenti l'Abkhazia e l'Ossezia del sud, nonché di monitorare eventuali violazioni al cessate il fuoco e alla libertà di movimento in area di operazioni, tenendo nel contempo sotto osservazione lo stato della situazione umanitaria. Il lancio della missione è avvenuto su presupposti di estrema urgenza, che hanno reso necessario il dispiegamento di unità completamente autosufficienti, e per questo basate su una componente fortemente militare.

A seguito della rimodulazione degli impegni nelle missioni internazionali, il contributo italiano si è mano a mano ridotto nel corso del 2011, fino al rientro degli ultimi 6 militari il 31 dicembre 2011. Tuttavia, in considerazione della rilevanza degli obiettivi di consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione in atto nel Paese perseguiti con l'operazione, l'Italia ha ritenuto di reiterare la propria presenza e, con il decreto legge 29 dicembre 2011, è stato autorizzato il rinnovo della partecipazione per l'anno 2012, con l'impiego di quattro militari a decorrere dal 1° marzo 2012.

- **EU NAVFOR ATALANTA (EUROPEAN NAVAL FORCE OPERATION ATALANTA):** Sulla base dell'emanazione della risoluzione ONU 1816, il 13 dicembre 2008 è iniziata, sotto l'egida UE, l'operazione di contrasto alla pirateria EU NAVFOR ATALANTA, finalizzata a fornire la scorta ai bastimenti del WFP (World Food Programme) e di AMISOM (African Union Mission in Somalia) e a compiere azioni di deterrenza e sorveglianza nelle acque antistanti il Corno d'Africa. L'Italia, fin dall'inizio presente nell'operazione con uomini e mezzi, nel primo semestre 2011 ha partecipato con un'unità classe Maestrale e ha altresì assunto – nel periodo gennaio/luglio - la prestigiosa carica di Vice Comandante dell'Operazione, segno evidente dell'impegno nazionale profuso nel contrasto del fenomeno.

L'operazione ha visto a fine 2011 la riduzione della disponibilità di unità navali a 3. Tale carenza di assetti ha imposto l'individuazione di misure innovative atte a mitigare il deficit capacitivo e ad accrescere l'efficacia dell'impegno. In conseguenza, a fine 2011 è stato autorizzato l'impiego di Autonomous Vessel Protection Detachment ed è stata avviata la pianificazione per la neutralizzazione delle basi logistiche pirata su costa.

Per quanto attiene ai risultati operativi, i dati statistici sulla pirateria hanno toccato il loro minimo storico nel corso del secondo semestre 2011: nessun mercantile del WFP è stato attaccato e tutte le azioni offensive condotte nei confronti del naviglio di AMISOM hanno avuto esiti negativi, a testimonianza del fatto che l'azione coordinata delle forze navali in mare e una maggiore conoscenza da parte degli equipaggi mercantili delle predisposizioni/azioni da attuare in funzione antipirata (Best Management Practices e team di sicurezza militari/civili) stanno arginando gli effetti di un fenomeno la cui gravità ha fatto registrare una continua ascesa sino all'inizio del 2011. In considerazione di tali risultati, l'Unione europea ha avviato le attività propedeutiche per integrare il successo dell'operazione ATALANTA con iniziative di lungo termine che affrontino le radici del fenomeno attraverso la creazione di capacità locali e regionali. È stato così approvato, a dicembre, il Crisis Management Concept, finalizzato alla creazione di attività di Regional Maritime Capacity Building che,

inquadrandosi nell’ambito della strategia dell’Unione europea per il Corno d’Africa, contribuirà a definire una exit strategy per ATALANTA e sosterrà l’EUTM Somalia.

- **EUTM SOMALIA (EUROPEAN TRAINING MISSION IN SOMALIA):** La necessità di contrastare il fenomeno della pirateria nel Corno d’Africa si coniuga con l’esigenza di ottenere progressi in termini di sicurezza sulla terraferma, dove la mancanza di istituzioni credibili, di capacità di controllo del territorio e di contrasto alla criminalità creano terreno fertile per i traffici illeciti. Pertanto l’UE, preso anche atto degli insoddisfacenti risultati conseguiti dalle missioni dell’Unione africana, si è impegnata in questa missione addestrativa, volta alla formazione specialistica di ufficiali, sottufficiali e soldati delle forze di sicurezza somale al servizio del Governo federale di transizione. L’addestramento, condotto nel campo di Bihanga in Uganda, nel rispetto dell’African ownership, è strutturato su due fasi di sei mesi durante le quali le reclute ricevono, tra le altre discipline, un indottrinamento di base sul diritto internazionale umanitario. Nel febbraio 2011 sono iniziati i corsi a favore della seconda aliquota di reclute somale. Nel 2011, l’Italia ha partecipato alla prima fase della missione con un massimo di 19 unità; con l’inizio della seconda fase dell’addestramento, il concorso italiano si è ridotto a 11 unità, di cui 3 di staff, 4 addestratori appartenenti al mine awareness and improvised explosive devices team e 4 unità inserite nel combat life saving team.
- **EULEX KOSOVO:** La missione dell’Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo è la più importante operazione civile dell’UE, avviata nel febbraio 2008, allo scopo di assistere le istituzioni kosovare (autorità giudiziaria e di polizia) nello sviluppo di capacità autonome tese alla realizzazione di strutture indipendenti, multi-etniche e basate su standard internazionali riconosciuti a livello europeo.

In sintesi, oltre al mantenimento dell’ordine pubblico e al contrasto della criminalità, EULEX si propone di assistere le autorità locali in tre settori specifici: giustizia, attività doganale e di polizia. Inoltre, essa intende guidare il percorso evolutivo delle istituzioni kosovare verso la responsabilizzazione e l’indipendenza, favorendo l’integrazione etnica al loro interno e l’indipendenza da ingerenze politiche, nonché il loro avvicinamento alle migliori prassi europee.

La missione è composta da circa 3.000 unità tra poliziotti e magistrati, ai quali si aggiungeranno alcune centinaia di poliziotti locali. L’Italia ha partecipato inizialmente con 190 unità, 125 delle quali appartenenti all’Arma dei Carabinieri.

La missione sta trasformandosi in una *non executive operation* grazie al concorso di diversi fattori, che vanno dalla situazione di evidente stabilità raggiunta nell’area, fino al ritiro degli assetti di alcuni paesi storici contributori. Anche l’Italia ha ridotto gli assetti e il personale impiegati nella missione, attestato su 60 unità da novembre 2011, a premessa del definitivo ritiro, previsto per la prima metà del 2012.

4. SVILUPPO DELLE CAPACITÀ MILITARI DELL'UNIONE

Sulla base delle contribuzioni nazionali fornite e con riferimento ai requisiti capacitivi individuati nel Requirement Catalogue 05, che identifica le necessità dell'Unione europea in termini di capacità, il Comitato militare UE individua e categorizza le carenze capacitive definendone altresì la sequenza in ordine di priorità. Questa attività costituisce parte della collaborazione in atto tra il Comitato militare UE (EUMC) e l'Agenzia Europea della Difesa (EDA) nell'ambito della definizione di un piano per le capacità militari (Capability Development Plan – CDP).

Il CDP si pone l'obiettivo di orientare il processo decisionale nazionale nell'ambito capacitivo e di stimolare la cooperazione per colmare le lacune capacitive riscontrate in ambito europeo. L'attività si articola su quattro direttive di lavoro (work-strand), sotto la responsabilità dell'EUMC e dell'EDA:

- work-strand A: lista delle carenze (shortfalls), in relazione alla quale l'EUMC indica le priorità con riguardo ai requisiti richiesti dall'Head Line Goal 2010;
- work-strand B: esigenze future (Future needs). In questo ambito l'EDA sviluppa linee guida di una visione a lungo termine (Long Term Vision – LTV), operando una valutazione tra le ipotesi principali e le future alternative attraverso una serie di studi e analisi;
- work-strand C: raccolta in un data base dedicato, da parte dell'EDA, di piani e programmi di sviluppo capacitivo degli Stati membri (Member States Defence Plans & Programmes);
- work-strand D: esperienze maturate in relazione alle operazioni in corso (Lessons from current activities), che l'EUMC raccoglie e comunica all'EDA quali elementi utili per incrementare il livello delle future capacità.

A inizio 2011 l'EDA, in stretta collaborazione con l'EUMC e gli Stati membri, ha completato l'aggiornamento dell'attuale piano delle capacità militari (CDP), risalente al 2008; a fine 2011, ha invece iniziato i lavori per la revisione completa del piano per le capacità militari, prevista per la fine del 2013. Nello specifico, l'attività svolta riguarda:

a) *Input dell'EUMC al piano per le capacità militari (CDP)*

Nell'attività di identificazione delle carenze capacitive è stato avviato l'aggiornamento degli strumenti informatici di raccolta delle informazioni sulle contribuzioni da parte degli Stati membri, già condivisi con la NATO nell'ambito del processo di armonizzazione dello sviluppo capacitivo delle due Organizzazioni; inoltre, in relazione al documento che riassume le lezioni apprese nell'ambito delle operazioni militari condotte dai Paesi membri dell'UE (Strand D) che viene analizzato dall'EDA congiuntamente agli altri strands, sono state aggiornate le procedure per la gestione del database europeo e del processo che permette il pieno e diretto collegamento tra i dati elaborati dall'EUMS e dall'EDA.

b) *Attività della European Defence Agency (EDA)*

Nel corso del 2011, l'Agenzia si è dedicata alla definizione di strategie e politiche,

senza però tralasciare il lancio di programmi di cooperazione congiunti. Tra le principali attività svolte dall'EDA durante l'anno, si richiamano il citato aggiornamento del piano per le capacità militari (CDP) 2008, alla cui definizione l'Italia ha partecipato con rappresentanti dello Stato Maggiore della Difesa, nonché l'avvio dei lavori per la sua revisione. Con riferimento alle azioni individuate, sono state avviate le correlate iniziative tese allo sviluppo capacitivo dei settori d'interesse ad opera dei gruppi di lavoro dell'agenzia (Integrated Development Team – IDT, Project Team - PT) o di altre organizzazioni. In particolare, per ciascuna azione sono stati individuati gli scopi, gli obiettivi da raggiungere, le parti interessate e coinvolte (Paesi membri partecipanti, altre parti), i piani di studio, la tempistica e i passi da sviluppare nel prossimo futuro.

Il coinvolgimento dell'Agenzia nelle attività connesse alle implicazioni militari sullo sviluppo del progetto della Comunità europea Single European Sky (SES) è in itinere. In tale ambito, a maggio 2011 all'Italia è stata assegnata la presidenza del "Military Implementation Forum", costituito in seno all'EDA allo scopo di favorire la discussione all'interno della comunità della Difesa.

Il 30 novembre 2011 il Consiglio UE Affari Esteri ha approvato le linee guida 2012 per EDA, con particolare attenzione alle prossime attività in ambito Pooling & Sharing, e nello sviluppo di sinergie civili e militari nel processo capacitivo con attenzione alle capacità definite "dual use". È stata incoraggiata l'azione dell'EDA nell'ambito della ricerca e tecnologia (Horizon 2020) e della collaborazione nella protezione CBRN, mentre particolare attenzione è stata posta allo sviluppo della Base industriale e tecnologica europea e all'azione dell'Agenzia di supporto agli Stati membri in relazione alle implicazioni delle politiche europee in ambito difesa (ad esempio Single European Sky e European Space policy)

c) *Cooperazione UE-NATO.*

Nel corso del 2011, si è perseguito l'obiettivo di innalzare il livello della cooperazione tra le due organizzazioni e di porre le basi di una fattiva collaborazione che, tra l'altro, eviti inutili duplicazioni. Entrambe le organizzazioni hanno interesse ad assicurare un coerente sviluppo delle capacità militari dei Paesi membri e i relativi requisiti militari hanno in comune numerosi aspetti. In particolare, per gli Stati europei, le forze messe a disposizione per entrambe le organizzazioni sono sostanzialmente le stesse. Esiste quindi un comune interesse per l'UE e per la NATO di perseguire un'effettiva collaborazione in tale contesto. Il prerequisito fondamentale per raggiungere un tale obiettivo è che l'Unione europea e la NATO assicurino un coerente e trasparente sviluppo dei requisiti militari comuni attraverso una efficace ed aperta collaborazione. In tale ambito sono state avviate le seguenti iniziative:

- Sviluppo di progetti comuni

L'organo esecutivo attraverso il quale queste azioni dovrebbero trovare un forum adeguato di sviluppo è l'EU/NATO Capability Group, istituito nel maggio del 2003 e composto dai rappresentanti dei Paesi che fanno parte della NATO (o che abbiano concluso con essa accordi bilaterali di sicurezza) e dell'Unione europea, che ha il compito di ricercare soluzioni comuni per condurre uno sviluppo capacitivo coerente, per le aree di comune interesse sia in ambito NATO che UE. In tale contesto sono state avviate iniziative congiunte per mitigare specifiche shortfalls capacitive nelle aree del Countering Improvised Explosive Devices (C-