

BALCANI

L’Italia sostiene con convinzione la piena integrazione dei Paesi dei Balcani nelle strutture europee ed euro-atlantiche, incoraggiandoli ad adottare le riforme necessarie per avanzare nel proprio percorso europeo.

L’importanza di tale obiettivo per la nostra politica estera è confermata dal nostro ruolo di primo piano nei Paesi dei Balcani Occidentali, sia come partner politico che economico. L’Italia è difatti, oltre che un interlocutore privilegiato per l’area, anche tra i primi (se non il primo, ad esempio Albania e Serbia) partner commerciali e investitore di alcuni di questi Paesi.

Tale azione di sostegno - supportata dai numerosi incontri bilaterali con tutti i Paesi dell’area - è proseguita senza soluzione di continuità, con l’obiettivo di spingere i Governi dei Paesi della regione ad attuare le riforme necessarie per l’ avvicinamento all’UE e di rafforzarne le istituzioni anche in una chiave di definitiva stabilizzazione dell’area (trovando la sua declinazione anche nella partecipazione italiana alle missioni internazionali nei Paesi dell’area).

L’Italia ha inoltre continuato a fornire il proprio contributo di idee ed iniziative in ambito UE - soprattutto durante il Semestre di Presidenza del Consiglio dell’UE - e nei principali *fora* internazionali per confermare la priorità annessa al destino europeo di tutta l’area, proseguendo il lavoro di rilancio degli strumenti di cooperazione regionale esistenti (soprattutto in occasione della riunione ministeriale dell’Iniziativa Adriatico Ionica di maggio e con il Vertice InCE di novembre). Tale azione è stata accompagnata dal lancio della “Strategia UE per la regione Adriatico - Ionica”, lanciata ufficialmente a Bruxelles il 18 novembre 2014 durante il Semestre italiano di Presidenza del Consiglio UE, alla presenza dell’On. Ministro e dei Ministri degli Esteri dei Paesi adriatico-ionici. L’Italia ha svolto un ruolo primario anche nel processo che dovrà condurre entro il 2015 all’adozione della “Strategia UE per la Regione Alpina”, organizzando l’1-2 dicembre 2014 a Milano la “Conferenza degli stakeholders” della Strategia, che ha coinvolto oltre 1000 partecipanti della società civile, oltre a rappresentanti degli Stati e delle Regioni alpine.

In Albania, in seguito alla concessione dello status di Paese candidato nel giugno 2014, che ha premiato l’avvio di incisive misure volte al riordino della pubblica amministrazione, al rafforzamento dello Stato di diritto e alla lotta alla corruzione, il Governo (guidato dal socialista Edi Rama) si è adoperato per avviare un dialogo con l’opposizione sulla base di un approccio inclusivo, auspicato anche da parte europea. Il confronto parlamentare tra maggioranza e opposizione si era tuttavia bruscamente interrotto poche settimane dopo l’ottenimento dello status di candidato, a seguito di scontri (anche fisici) tra Deputati, sfociati nella decisione dell’opposizione di boicottare i lavori dell’Assemblea Parlamentare. Il boicottaggio è terminato il 24 dicembre 2014 in seguito a un Accordo politico tra gli opposti schieramenti, ma il clima tra Governo e opposizione rimane teso e deve tuttavia essere raggiunta la coesione necessaria per approvare – e mettere in atto pienamente – le misure richieste

dall'UE. Da parte italiana, dopo aver fortemente sostenuto la concessione dello status di Paese candidato all'Albania, ci si è adoperati per incoraggiare il processo di avvicinamento all'UE mantenendo il *momentum* e la coesione politica interna necessari ad ottemperare ai criteri per aprire i negoziati di adesione.

In Serbia. il Governo di coalizione presieduto dal Primo Ministro Aleksandar Vucic ha proseguito nel processo di riforme interno con l'obiettivo prioritario dell'avanzamento nel percorso di integrazione europea e nel rilancio dell'economia e dell'occupazione. Misure attese, soprattutto dall'Unione Europea (UE), sono anche quelle volte ad assicurare una più ampia libertà di stampa, il rafforzamento dello Stato di diritto, e una maggiore indipendenza della magistratura. Dopo l'avvio formale, il 21 gennaio 2014, dei negoziati di adesione, la Serbia ha cercato di ottenere da parte dell'UE l'apertura dei primi capitoli negoziali, anche a riconoscimento degli intensi sforzi di riforma condotti. Seppur forte del sostegno della quasi totalità dei Paesi membri – in primis dell'Italia - tale possibilità è stata rimandata dal Consiglio Europeo di dicembre al 2015.

Il percorso europeo della Serbia è condizionato altresì dall'avanzamento del processo di normalizzazione dei rapporti bilaterali con il Kosovo, di cui lo “storico” Accordo del 19 aprile 2013 rappresenta una tappa fondamentale e che ha già consentito il raggiungimento di numerosi importanti traguardi. Il Processo di Dialogo – a livello politico – è rimasto sospeso nel corso del secondo semestre del 2014 per via della mancanza di un nuovo Governo in Kosovo, in conseguenza dello stallo politico creatosi tra i partiti politici kosovari dopo le elezioni politiche di giugno.

In Kosovo, dopo le elezioni politiche dell'8 giugno, svoltesi in un clima di assoluta normalità e con la partecipazione al voto anche della comunità serba (a testimonianza della maturità politica raggiunta dal Kosovo), si è aperta una lunga fase di instabilità politica durata vari mesi, che non ha permesso la creazione di un accordo tra i partiti per la formazione di un nuovo Governo. Dopo un lungo periodo di incertezza politica e istituzionale, i due principali partiti del Paese (PDK e LDK) hanno raggiunto nel mese di dicembre un accordo di programma che ha consentito di formare un nuovo Esecutivo, presieduto dal leader dell'LDK Isa Mustafa.

Nell'ambito del Dialogo tra Pristina e Belgrado rimane soprattutto la necessità di giungere alla costituzione dell'Associazione delle Municipalità serbe e al definitivo smantellamento della protezione civile serba nel Nord del Kosovo, oltre che di procedere all'attuazione concreta di alcune intese tecniche già raggiunte e la finalizzazione del pacchetto “giustizia”.

Si attendono anche le leggi di riforma interna per permettere l'istituzione di un Tribunale Speciale chiamato a giudicare sui crimini indagati dal *Special Investigative Task Force* sulla base del “Rapporto Marty”.

L'adesione del Kosovo all'UE non è, al momento, nella prospettiva europea, anche alla luce della presenza dei 5 Stati Membri *non recognizers*: Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna. A luglio è stato parafato il testo dell'ASA con l'UE che Pristina auspica di poter firmare nel 2015.

In Bosnia Erzegovina

Il Paese (dove i partiti politici stanno attualmente lavorando alla formazione del nuovo Esecutivo dopo le elezioni politiche del 12 ottobre, che hanno visto l'affermazione dei partiti più nazionalisti) non ha ancora presentato la domanda di adesione all'UE in mancanza dei presupposti essenziali per una "candidatura credibile" (compreso l'adeguamento della Costituzione ai dettami della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul caso "Sejdic-Finci"). In assenza di riforme, la Commissione ritiene che non vi siano i presupposti per l'entrata in vigore dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione (ASA) firmato nel 2008 (è intanto applicato il c.d. *Interim Agreement* per le questioni commerciali).

Per muovere il Paese verso l'Europa, l'UE nel 2014 ha rivisto la propria strategia, lanciando il pacchetto di riforme socio economiche del *Compact for Growth* e il Consiglio degli Affari Europei del 15 dicembre 2014 (dopo una visita dell'AR Mogherini a Sarajevo) ha adottato una nuova iniziativa (su proposta di Germania e Regno Unito). Essa è centrata sull'adozione di un impegno della leadership dei partiti di Bosnia Erzegovina per l'adozione di riforme che rendano il Paese "pronto per l'UE" in cambio del via libera immediato ad una piena applicazione dell'ASA, nonché (una volta registrati i concreti successi nell'attuazione degli impegni presi da parte bosniaca), all'invito a presentare la richiesta di candidatura all'UE. La concreta attuazione dell'iniziativa, con la decisione dell'entrata in vigore dell'ASA da parte del Consiglio Europeo, è prevista che avvenga nel corso del 2015.

La Macedonia è guidata da giugno 2014 da un nuovo Governo del Primo Ministro Gruevski, formato con la stessa coalizione uscente tra il VMRO e il DUI (principale partito albanese). L'agenda governativa riporta gli stessi obiettivi e linee guida dei recenti Esecutivi: crescita economica (+3% nel 2014, in controtendenza con gli altri Paesi della Regione), integrazione europea ed euro-atlantica, lotta contro la corruzione e mantenimento di soddisfacenti relazioni interetniche. L'opposizione dell'SDSM (Partito Social-democratico) non ha riconosciuto il risultato elettorale e continua a boicottare i lavori parlamentari.

Il percorso europeo ed euro-atlantico di Skopje rimane ostaggio dell'annosa controversia sul nome con Atene, che continua a chiedere un accordo su un nome da utilizzare sia sul piano interno, sia sul piano internazionale. Il protrarsi di tale stallo accentua i perduranti timori per la polarizzazione del quadro politico interno, come sottolineato anche nell'ultimo "Progress Report" della Commissione UE (ottobre 2014), che comunque - proprio quale antidoto alla tendenza involutiva in atto - ha confermato per la sesta volta consecutiva il parere positivo all'apertura dei negoziati di adesione; apertura a sua volta negata per la sesta volta dal Consiglio Europeo del dicembre 2014.

Proprio lo stallo nel processo di integrazione euro-atlantica sta inoltre provocando un deterioramento dei rapporti interetnici: la resistenza della maggioranza macedone ad accettare un compromesso sul nome del Paese contrasta con la sensibilità della minoranza albanese, poco solidale con le problematiche "nazionali" slavo-macedoni.

Il Montenegro - guidato dal Premier e uomo forte del Paese Djukanović, vero e proprio protagonista politico principale del Montenegro fin da prima dell'indipendenza - è attualmente concentrato su un duplice obiettivo strategico: compiere ogni possibile sforzo al fine di poter ricevere l'invito di adesione all'Alleanza Atlantica nel 2015 e proseguire nel processo di integrazione nell'UE. L'Italia è il principale "sponsor" del percorso europeo ed euro-atlantico di Podgorica. In occasione del Vertice NATO di Newport (Galles) nel settembre 2014 si è concordato di decidere sull'invito a Podgorica ad aderire all'Alleanza Atlantica nel 2015. Per ricevere tale invito, il Montenegro dovrà dare conferme convincenti sul rafforzamento dello Stato di diritto e sul consenso dell'opinione pubblica alla scelta atlantica, ciò che ne rafforzerebbe anche il necessario processo di riforme verso l'UE. Podgorica è impegnata nei negoziati di adesione all'Unione Europea, avviati il 29 giugno 2012. Il Montenegro è il Paese più avanzato nel percorso di integrazione europea fra i Paesi dei Balcani occidentali: sono sedici i capitoli negoziali finora aperti da Podgorica (quattro durante il nostro Semestre di Presidenza), fra cui i fondamentali capitoli 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (giustizia, libertà e sicurezza), da cui dipende il prosieguo dei negoziati. Il Consiglio Affari Generali del 16 dicembre 2014, richiamando il precedente Progress Report della Commissione Europea, pur riconoscendo i progressi di Podgorica nel suo percorso di avvicinamento alla UE, ha esortato il Montenegro a impegnarsi in modo più deciso nel processo di riforme, in particolare nei settori della giustizia e della "rule of law" (con specifico riferimento alla lotta alla corruzione), nonché nei campi del rispetto della libertà di espressione e dei media (si sono infatti intensificate negli ultimi anni intimidazioni e aggressioni nei confronti di giornalisti indipendenti).

UNMIK - "United Nations interim Administration Mission in Kosovo"

La missione "*United Nations interim Administration Mission in Kosovo*" è stata istituita nel 1999 dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza, per sovrintendere al ripristino dell'amministrazione civile sul territorio kosovaro. In seguito alla Dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, proclamata il 17 febbraio 2008, e al progressivo consolidamento istituzionale delle Autorità di Pristina, il ruolo di UNMIK si è gradualmente ridimensionato. Inizialmente il mandato della missione prevedeva poteri legislativi, esecutivi e giudiziari sul territorio e sulla popolazione in Kosovo, ora i suoi compiti sono limitati alla promozione della sicurezza, della stabilità e del rispetto dei diritti umani.

Alla luce dei progressi politici registrati nel dialogo tra Belgrado e Pristina, nel contesto della comune prospettiva europea, e delle rilevanti sinergie esistenti con altre operazioni presenti in Kosovo, a cominciare da EULEX, il 30 giugno 2014 l'Assemblea Generale ha approvato un ridimensionamento del bilancio di UNMIK, legato alla soppressione di 9 posti e alla conversione di 6 posizioni internazionali in nazionali, oltre che ad una diminuzione dei costi per le infrastrutture.

L'Italia partecipa ad UNMIK con un'unità di Polizia.

NATO - KFOR “Kosovo Force”

Nel periodo preso in considerazione, l’Italia è stata, come nel semestre precedente, il terzo Paese contributore alla Missione della NATO KFOR in Kosovo (circa 550 unità in media). Sulla base di uno specifico accordo tecnico bilaterale, inoltre, dal primo semestre 2014 la Moldova (ca 40 unità) partecipa all’operazione con un proprio contingente, posto sotto comando italiano.

Dal 1° settembre 2013 l’Italia detiene la posizione di COMKFOR (il Generale di Divisione Francesco Paolo Figliuolo ha sostituito il Generale di Divisione Salvatore Farina il 3 settembre 2014).

Grazie al lavoro svolto da KFOR (in seguito alla decisione di aumentare il contingente della Forza dopo gli incidenti dell'estate 2011), si continuano a registrare miglioramenti della situazione sul terreno, con una netta riduzione degli episodi di violenza. La valutazione delle Autorità Militari Alleate è però che i tempi continuino a non essere maturi per una drastica riduzione degli effettivi. Il ruolo di KFOR resta, infatti, di grande importanza – e sporadici interventi continuano ad essere effettuati, soprattutto per garantire la libertà di movimento dei convogli EULEX – anche sotto il profilo politico, nella misura in cui la presenza NATO viene vista con favore sia da Pristina che da Belgrado, come garante della sicurezza e deterrente contro possibili fenomeni di violenza, in particolare nel nord del Paese e per contribuire all’attuazione delle intese tra Belgrado e Pristina della primavera del 2013 alla conclusione delle quali la NATO ha peraltro significativamente concorso.

Unione Europea – EULEX Kosovo

La missione PSDC EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) è stata istituita il 4 febbraio 2008 ed è guidata dal Min. Plen. Gabriele Meucci dal 15 ottobre 2014. E’ operativa dall’aprile 2009 ed è impegnata ad assistere le istituzioni kosovare nei settori inerenti lo stato di diritto e a promuovere e rafforzare un sistema giudiziario indipendente, multi-etnico e conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani.

Unica missione civile PSDC con poteri esecutivi accanto a quelli di formazione, addestramento e consulenza, EULEX è la più massiccia missione civile UE, con una presenza in teatro di oltre 1.100 funzionari internazionali tra forze di polizia, giudici, personale doganale, esperti civili. Includendo anche il personale a contratto locale, lo staff ammonta a quasi 1500 unità. I maggiori contributori sono Polonia e Germania (con 114 e 74 unità di personale distaccato). L’Italia contribuisce con 34 unità tra poliziotti, finanzieri, magistrati, esperti giuridici e politici e 4 militari. La missione ha dedicato crescente attenzione al presidio delle aree settentrionali a maggioranza serba, con particolare riguardo ai valichi di frontiera, teatro di disordini e tensioni. Parte delle forze politiche kosovare ritiene maturo il tempo per un subentro delle Autorità kosovare nelle funzioni sinora esercitate da EULEX.

Revisione Strategica di EULEX.

In uno scambio di lettere tra l'AR Ashton e il Presidente kosovaro si sono definite le caratteristiche del nuovo mandato di EULEX nonché del SITF (vedere paragrafo dedicato), a seguito della revisione strategica approvata tra il 28 marzo e il giorno 11 aprile 2014. I punti fermi della revisione strategica sono:

- mantenimento del nome della Missione, in ragione dei costi e delle complicazioni amministrative di una sua modifica;
- partenza del nuovo mandato da metà giugno 2014, con scadenza metà giugno 2016; è prevista una contrazione di attività e personale (il 50% circa), mantenendo un'estensione a tutto il Kosovo, anche se con una distinzione di funzioni fra Sud (attività di consulenza, formazione e addestramento) e Nord (permanenza di forze di polizia di frontiera e agenti doganali EULEX indispensabile in alcuni valichi, *joint interim crossing points*, e lungo la linea di demarcazione amministrativa fra Serbia e Kosovo settentrionale);
- permanenza delle funzioni di consulenza, addestramento e formazione al Sud in capo a EULEX, fino alla fine del nuovo mandato;
- l'assenza di competenza di Eulex nell'assumere nuove cause è stata temperata con due eccezioni: la richiesta delle autorità kosovare e l'esistenza di dubbi fondati sulla capacità/volontà dei tribunali kosovari di farsi carico del nuovo caso.
- Inquadramento dei magistrati EULEX nel sistema giudiziario kosovaro: selezione dei magistrati svolta da EULEX (senza giudici kosovari nei *panel*), regole amministrative di EULEX e nomina a cura di EULEX;
- Rafforzamento dei poteri del *Deputy* (magistrato EULEX, che conserverà l'intera competenza sui casi seguiti da magistrati internazionali) nello *Special Prosecution Office*.

Dopo intense negoziazioni, l'Assemblea kosovara ha approvato lo scorso 23 aprile, 78 voti contro 18 e 2 astenuti il rinnovo del mandato della Missione e le relative necessarie modifiche legislative, per le quali era richiesta la maggioranza semplice. In seguito alle elezioni di luglio, si attende che il nuovo Governo, una volta formato, dia seguito ai previsti adempimenti normativi attuativi delle intese.

Nell'autunno-inverno 2014-2015 è stato dato risalto mediatico, in Kosovo ed all'estero, a voci di passati episodi di corruzione di magistrati della missione. L'Alto Rappresentante ha nominato, a novembre 2014, un esperto indipendente (il Professor Jean Paul Jacqué) con il compito di rivedere l'attuazione del mandato di Eulex con focus a tali accuse.

SITF

In seguito al c.d. "Rapporto Marty" del gennaio 2011, relativo al presunto traffico di organi umani in Kosovo a danno di prigionieri civili serbi nel 1999/2000, EULEX ha costituito al suo interno una *Special Investigative Task Force* (SITF), guidata dallo statunitense Clint Williamson (già Procuratore Capo), incaricata di condurre indagini in territorio kosovaro e in collaborazione con le autorità giudiziarie dei Paesi vicini per far luce sui presunti crimini perpetrati da cittadini kosovari durante il conflitto

con la Serbia. SITF agisce di fatto in modo autonomo dalle strutture EULEX, riportando solo al Capomissione.

Le condizioni poste dalla parte kosovara per consentire allo svolgimento di un processo fuori territorio kosovaro (Paesi Bassi) erano: **(a)** adozione di un accordo internazionale fra UE, Kosovo e Paesi Bassi per la costituzione di sezioni speciali presso Tribunali kosovari; **(b)** adozione delle relative decisioni contestualmente alla revisione strategica di EULEX Kosovo in un unico “pacchetto negoziale” da sottoporre al Parlamento; **(c)** chiusura dell’intesa su tale pacchetto negoziale entro febbraio 2014, vista la successiva campagna elettorale. A tali condizioni Il Primo Ministro Thaci si era detto fiducioso di poter ottenere la maggioranza dei due terzi in Parlamento necessaria per la ratifica dell’accordo sulla creazione di sezioni speciali presso Tribunali kosovari (che l’opinione pubblica vede come un’ingiustizia).

Sul fronte UE, non essendo possibile un pieno accordo tra UE e Kosovo per le obiezioni dei *non-recognizers*, è stata proposta dal SEAE una soluzione pragmatica, basata su uno scambio di lettere fra Kosovo e UE per la creazione, fuori dal territorio kosovaro, di sezioni speciali di Tribunale, ove tuttavia si applichi la normativa kosovara (ai sensi dell’artt. 21 e 42 TUE). Tale linea, pur se imperfetta e non ideale, è apparsa l’unica pragmaticamente percorribile data la situazione.

Lo scambio di lettere tra il Presidente kosovaro e l’AR Ashton (dal testo lievemente modificato e approvato nuovamente in COPS l’11 aprile, cfr. nota su Eulex) è inclusivo anche degli aspetti SITF: in esso si è evidenziato che la trattazione dei procedimenti sensibili, escussioni testimoniali incluse, avverrà presso la sede estera (articolata in vari gradi di giudizio) di sezioni speciali di Tribunale costituite in Kosovo, in base ad un Accordo tra Kosovo e Stato ospitante (Paesi Bassi) ed in cui opereranno esclusivamente funzionari internazionali di EULEX. Il budget quinquennale del costituendo Tribunale dovrebbe aggralarsi su indicativi 183 milioni di euro. Potrebbe comunque essere necessario ricorrere a strumenti innovativi (UK propone lo Strumento di Stabilità), stante l’esiguità di risorse attuali sul bilancio PESC (15 milioni di Euro). Si è proceduto a sondare la disponibilità di Stati terzi a contribuire al budget, ricevendo disponibilità di massima. La negoziazione con i paesi Bassi prevede allo stato che tutti i costi saranno a carico della UE; nessuna esecuzione di condanna avrà luogo nei Paesi Bassi oltre al rispetto dei migliori standard nella celebrazione dei processi.

Dopo intense negoziazioni, l’Assemblea kosovara ha approvato il 23 aprile 2014, 89 voti contro 22 e 2 astenuti (dunque oltre la richiesta maggioranza di 2/3), la ratifica dello scambio di lettere. In seguito alle elezioni di luglio, si attende che il nuovo Governo, una volta formato, dia seguito ai previsti adempimenti normativi attuativi delle intese.

Il 29 luglio 2014 Clint Williamson, Procuratore Capo della SITF, ha annunciato le prime risultanze investigative della SITF, che continueranno ad essere approfondite nei prossimi mesi in vista della presentazione degli atti d'accusa una volta che sarà costituito il Tribunale ad hoc, auspicabilmente a inizio 2015. La SITF disporrebbe di prove convincenti contro alcuni ex alti ufficiali dell'Esercito di Liberazione del

Kosovo; il Procuratore non ha detto nulla in proposito a personalità di rilievo politico kosovaro. Sarebbero peraltro molto circoscritti i casi in cui sia stata comprovata la mutilazione ed il traffico di organi. Nel suo comunicato egli ha sottolineato che le vittime di tali crimini erano essenzialmente appartenenti alle minoranze (serba, rom e altre), contro cui è stata scatenata una "pulizia etnica", nonché albanesi accusati di collaborare con i serbi ovvero di opporsi alla leadership politica dell'UCK. Le reazioni del mondo politico kosovaro, in attesa di formazione del Governo, sono state sostanzialmente caute e moderate.

Unione Europea – Bosnia EUFOR ALTHEA

La missione militare EUFOR Althea, istituita nel quadro degli Accordi "Berlin plus" e con l'Azione Comune del Consiglio 2004/570/CFSP del 12 luglio 2004, è subentrata alla conclusa SFOR della NATO con il mandato di contribuire alla creazione di un contesto di sicurezza in Bosnia-Erzegovina, sostenendo le attività dell'Alto Rappresentante, della comunità internazionale e dell'Unione Europea per l'attuazione del Processo di stabilizzazione ed associazione.

Gli Stati contributori sono 22, di cui 17 UE e 5 partner (la Turchia fornisce 232 unità, il 30% ca. della forza in teatro) che contribuiscono alla componente non esecutiva di Althea, quale segnale di fiducia nella capacità progressiva delle istituzioni bosniache di assumere la responsabilità della loro sicurezza e stabilità. L'operazione è stata oggetto di diverse revisioni, l'ultima nel 2013 che ne ha deciso di confermare il mantenimento del mandato esecutivo ma ne ha ridimensionato la struttura, oggi limitata ad un massimo di 600 unità in teatro, in un'ottica di progressiva diminuzione del coinvolgimento delle maggiori nazioni europee e di maggiore fiducia nel percorso di integrazione euro-atlantica della Bosnia-Erzegovina. L'11 novembre 2014 le Nazioni Unite hanno approvato la risoluzione di autorizzazione al rinnovo del mandato per un ulteriore anno, sviluppo politicamente già approvato con Conclusioni del Consiglio di ottobre.

Il Comandante delle Operazioni è il DSACEUR (Gen. Bradshaw, UK).

L'Italia contribuisce con 5 unità militari, unicamente dedicate ad attività di *capacity building*, nonché fornendo le riserve "over the horizon" dedicate all'area balcanica nel quadro della NATO (*Joint Force Command* di Napoli).

In vista delle elezioni del 12 ottobre 2014, il Comandante operativo e l'*EU Military Committee* avevano in prima istanza evidenziato il rischio che la Missione, con gli insufficienti assetti a disposizione in termini di riserve strategiche ed operative, non fosse in grado di reagire a improvvise situazioni di disordine dovute al prevedibile crescendo di polarizzazione nel Paese, con riflessi potenzialmente pericolosi sul fronte del *Safe and Secure Environment* (SASE), arrivando ad ipotizzare il ricorso alla componente di prontezza UE (*EU Rapid Response Element*) dietro approvazione del Consiglio. Tali timori sono stati sostanzialmente relativizzati con l'approssimarsi della scadenza elettorale senza riscontri conseguenti sul terreno e le richieste del Gen. Bradshaw sono state solamente parzialmente accolte.

La posizione italiana predilige il dialogo politico con la Bosnia e ha tal fine ha recentemente distaccato due “*Political Adviser*” presso l’Ufficio del Rappresentante Speciale dell’Unione Europea in Bosnia ed Erzegovina fino al 30 giugno 2015. Vede inoltre con favore un progressivo calo del coinvolgimento di competenze della Missione, con un passaggio dalla componente esecutiva – che riteniamo sostanzialmente non più necessaria - a quella di *capacity building*. In tale quadro, non abbiamo ritenuto necessario irrobustire il numero di unità effettive in teatro anche nella fase precedente le elezioni.

C A U C A S O

Unione Europea – EUMM Georgia

La missione civile EUMM Georgia (*European Union Monitoring Mission in Georgia*), istituita il 15 settembre 2008 e operativa dal 1° ottobre 2008, è diretta a contribuire al raggiungimento della stabilità e della normalizzazione politica in Georgia e nell'area circostante a seguito del conflitto del 2008. Dopo la cessazione delle missioni ONU e OSCE, per mancato rinnovo dei loro mandati, essa rimane l'unica missione di monitoraggio internazionale sul terreno, per quanto non le sia permesso l'accesso ai territori di Abcazia ed Ossezia del Sud.

L'invio della missione è una conseguenza degli accordi raggiunti a Mosca l'8 settembre 2008 tra il Presidente Medvedev ed il Presidente di turno dell'UE in applicazione degli impegni sanciti nella piattaforma in 6 punti, negoziata il 12 agosto precedente e sottoscritta dai Presidenti georgiano e russo. Compito della missione è monitorare ed analizzare la situazione relativa al pieno rispetto ed all'attuazione dell'Accordo in sei punti, con particolare attenzione al ritiro delle truppe nelle posizioni antecedenti il conflitto; verifica del processo di normalizzazione; assistenza a sfollati e rifugiati; riduzione delle tensioni - attraverso misure di "rafforzamento della fiducia reciproca" tra le parti interessate - e rispetto dei diritti umani.

La durata della missione è stata formalmente fissata fino al 14 dicembre 2014. EUMM conta 261 unità di personale a contratto UE e 129 unità assunte localmente. Vi partecipano 24 Stati membri. L'Italia è impegnata nella missione in Georgia con 8 unità tra le quali si contano 4 u. militari. Non è presente personale di Paesi terzi.

Nella primavera del 2014 si è avviata la revisione strategica della missione con proposte di estensione del mandato sino al 14 dicembre 2016 e di focalizzare il mandato, nella fase di attuazione, sugli aspetti di stabilizzazione e "*confidence building*" rispetto a quelli di osservazione della situazione degli sfollati e rifugiati, su cui possono meglio intervenire altri attori UE. Secondo il SEAE il miglioramento della situazione sul terreno giustifica ormai la possibilità di attuare il mandato di EUMM Georgia anche con un numero ridotto di personale, lasciando tuttavia invariato il numero di osservatori (200 unità) previsto dalle misure di applicazione dell'accordo in sei punti del settembre 2008. Infine, il COPS ha approvato il 25 novembre il nuovo OPLAN della Missione, in base al quale (pur mantenendo inalterato l'organico teorico della Missione) viene avviata la progressiva riduzione del personale internazionale dalle attuali 270 unità a 210, di qui a fine 2015, da ottenersi attraverso mancati rinnovi di mandato del personale in servizio e rallentamento del ritmo delle nuove "*calls for contributions*". Al contempo, è stata creata in seno alla Missione una nuova "*Confidence Building Facility*", una cellula per l'individuazione ed il finanziamento di progetti di limitata portata nel settore della ricostruzione della fiducia e promozione del dialogo fra Governo georgiano ed entità secessioniste. Decisa la proroga di 2 anni del mandato della missione fino al 14 dicembre 2016, con una revisione strategica a fine 2015.

La possibilità di registrare ulteriori progressi dipende dall'inquadramento della missione in una strategia politica più ampia rispetto alle parti del conflitto, col coinvolgimento di tutti gli attori UE, Delegazione UE e Rappresentante speciale dell'UE in particolare.

Il 19 dicembre il Comitato Politico e di Sicurezza ha approvato la nomina del lituano Kęstutis Jankauskas quale Capo Missione, in sostituzione dell'estone Toivo Klaar, alla guida della missione dal settembre 2013.

MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE

Operazione NATO “ACTIVE ENDEAVOUR”

A dimostrazione della solidarietà dell’Alleanza e della sua risolutezza nel sostenere la campagna contro il terrorismo internazionale attraverso una presenza credibile nel Mediterraneo, l’Operazione Active Endeavour, nata in seguito all’attacco terroristico dell’11 settembre 2001, è a tutt’oggi l’unica a basarsi sull’art. 5 del Trattato di Washington. Sono tuttavia in corso riflessioni in ambito NATO sull’abbandono dello status di “operazione ex art. 5”, e sua contestuale trasformazione in “*maritime security operation*”¹, posizione sostenuta dal nostro Paese.

Lo scopo della missione, prolungata fino al 2016, consiste nel controllo e sorveglianza di tutto il bacino mediterraneo al fine di mantenere una robusta *Maritime Situational Awareness*, presupposto necessario per un tempestivo contrasto di un’eventuale minaccia contingente.

UNFICYP - “United Nations Peacekeeping Force in Cyprus”

La missione “*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*” (UNFICYP), istituita nel 1964, è la più duratura missione di interposizione ONU; nel 2014 è, infatti, ricorso il cinquantenario della sua istituzione. La missione continua a svolgere un ruolo importante di stabilizzazione dell’isola e contribuisce a facilitare il dialogo tra le due comunità cipriote, riducendo significativamente il rischio di incidenti lungo il confine.

Il 30 luglio 2014, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all’unanimità la Risoluzione 2168, che ha esteso fino al 31 gennaio 2015 il mandato di UNFICYP, invitando al contempo le Parti a fare progressi sul fronte negoziale, in particolare nei lavori della Commissione per le Persone Disperse, nell’attuazione di misure di *confidence-building* e nella prosecuzione delle attività di sminamento.

La missione comprende una componente di polizia (UNPOL), cui l’Italia partecipa con 4 militari dell’Arma dei Carabinieri.

UNIFIL II - “United Nations Interim Force in Lebanon”

La missione “*United Nations Interim Force In Lebanon*” (UNIFIL II) è stata istituita nel 2006 con la Risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza, con il mandato di: monitorare la cessazione delle ostilità; sostenere il dispiegamento delle Forze Armate Libanesi (LAF) nel sud del Paese, contestualmente al ritiro delle forze israeliane; coordinare le attività in questione con i Governi di Libano ed Israele; aumentare l’assistenza umanitaria a favore della popolazione civile, garantendo il rientro sicuro dei profughi; assistere le LAF in vista della creazione di una zona cuscinetto, libera

¹ Per MSO si intende teoricamente una operazione marittima con mandato di dare attuazione all’insieme, o ad alcuni, dei 7 compiti (“taskings”) contemplati nei documenti strategici di riferimento, ovvero: *counter terrorism; situational awareness; regional security capacity building; upholding freedom of navigation, conduct maritime interdiction missions; fight proliferation of weapons of mass destruction; protect critical infrastructure*. Di questi, attualmente OAE svolge *de facto* i primi tre.

da ogni personale armato che non sia quello delle Nazioni Unite o delle forze armate regolari libanesi, per un tratto di dodici miglia tra la frontiera israeliano-libanese ed il fiume Litani; assistere il governo libanese nell'attività di controllo dei propri confini, al fine di impedire l'accesso illegale nel Paese di armi o altro materiale pericoloso.

Oltre alla dimensione militare, il mandato della missione ha anche una importante componente politica, che si concretizza attraverso le consultazioni ed il coordinamento tra il Comandante di UNIFIL e gli Alti Ufficiali delle Forze Armate israeliane e libanesi. Tali consultazioni sono alla base di un “meccanismo tripartito”, volto ad assicurare il dialogo strategico tra UNIFIL e le LAF e a stabilire dei “benchmarks” tra le responsabilità del personale delle Nazioni Unite e quelle delle Forze armate libanesi.

Il 26 agosto 2014, il Consiglio di Sicurezza ha adottato per consenso la Risoluzione 2172, che ha rinnovato il mandato della missione per un anno, fino al 31 agosto 2015.

Il nostro contingente in UNIFIL è composto da circa 1.100 militari. L'Italia è, inoltre, attivamente impegnata nel sostegno al rafforzamento delle capacità delle LAF, in particolare nel settore della formazione. Il 16 giugno 2014, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha nominato quale Head of Mission e Force Commander il Generale di Divisione Luciano Portolano, che il 24 luglio ha sostituito il Generale di Divisione Serra. Il nostro Paese, detiene, altresì, il Comando del Settore Ovest della missione.

Missione militare di addestramento delle Forze armate libanesi

La missione è prevista da un accordo bilaterale concluso nel 2014 quale contributo italiano nell'ambito dell'*International support Group for Lebanon* (ISG), inaugurato a New York il 25 settembre 2013 alla presenza del Segretario generale delle Nazioni Unite. La costituzione dell'ISG consegue ad un appello del Consiglio di sicurezza per un forte e coordinato sostegno internazionale inteso ad assistere il Libano nei settori in cui esso è più colpito dalla crisi siriana, compresi l'assistenza ai rifugiati e alle comunità ospitanti, il sostegno strutturale e finanziario al governo, il rafforzamento delle capacità delle forze armate libanesi, chiamate a sostenere uno sforzo senza precedenti per mantenere la sicurezza e la stabilità, sia all'interno del territorio sia lungo il confine siriano e la Blue line. L'impegno nazionale è inteso alla costruzione di un Centro di Addestramento nel Sud del Libano e alla crescita capacitiva complessiva delle Forze di Sicurezza libanesi. In particolare, nel secondo semestre 2014 sono state avviate le predisposizioni necessarie per attivare i primi cicli addestrativi in supporto delle Forze di Sicurezza libanesi. La presenza media nel semestre si è attestata su 314 unità.

UNTSO - “United Nations Truce Supervision Organization”

La missione “United Nations Truce Supervision Organisation” è stata istituita nel maggio 1948 dal Consiglio di Sicurezza per controllare il rispetto della tregua in Palestina. Nel corso degli anni, il mandato della missione è stato esteso fino ad includere: il controllo del rispetto del trattato di tregua concluso separatamente nel

1949 tra Israele, Egitto, Giordania e Siria; la vigilanza sul cessate il fuoco nell'area del Canale di Suez e le alture del Golan, in seguito alla guerra arabo-israeliana del giugno 1967; la fornitura di compiti di assistenza alla missione UNIFIL.

Attualmente gli osservatori militari di UNTSO sono collegati, oltre che con UNIFIL nel Sud del Libano, anche con la missione “*United Nations Disengagement Observer Force*” (UNDOF), costituta nel 1974 al confine tra Israele e Siria (Altura del Golan). Un gruppo di osservatori UNTSO opera a Gerusalemme.

Il personale italiano si compone di 7 Ufficiali.

MFO “Multinational Force and Observer”

La MFO (*Multinational Force and Observers*) è una operazione multinazionale che svolge attività di *peacekeeping* nella penisola del Sinai. Essa trae origine dall'Annesso I al Trattato di Pace del 1979 tra Egitto ed Israele, nel quale le parti richiedono alle Nazioni Unite di fornire una forza ed osservatori per soprintendere all'applicazione del Trattato. Una volta divenuta chiara l'impossibilità di ottenere l'approvazione del Consiglio di Sicurezza allo spiegamento di una forza di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, le parti hanno negoziato nel 1981 un Protocollo aggiuntivo all'accordo del 1979, che crea la MFO sulla base di intese ad hoc.

Negli ultimi anni, sono aumentati gli attacchi dei gruppi armati salafiti e beduini contro le forze di sicurezza egiziane in Sinai e contro le basi e il personale della MFO. La turbolenta situazione nella penisola (in cui si sono verificati sporadici lanci di razzi contro il territorio israeliano e atti di sabotaggio contro i gasdotti provenienti dallo Stato ebraico) hanno contribuito all'aumento delle tensioni. L'ultimo conflitto a Gaza è un ulteriore fattore di instabilità per i delicati equilibri tra Israele ed Egitto. Nell'ultimo trimestre del 2014 sono sensibilmente aumentati per intensità e quantità gli attacchi terroristici nell'area di operazioni di MFO nonché le azioni militari delle forze armate egiziane in risposta a tali attacchi. Nel periodo in esame non si sono verificate azioni ostili di gruppi terroristici contro il personale militare e civile di MFO.

Il budget annuale di MFO è di 80,4 milioni USD. Al finanziamento del MFO contribuiscono, in parti uguali, Egitto, Israele e Stati Uniti (25 milioni USD ciascuno) e alcune *contributing nations* (Svizzera, Germania, Giappone, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Svezia, Olanda e Regno Unito). La MFO è composta da 1.669 unità di personale militare + 85 funzionari civili internazionali e circa 620 contrattisti locali.

La MFO, il cui Quartier Generale ha sede a Roma, è composta da personale proveniente da quattordici nazioni (Australia, Canada, Colombia, Repubblica Ceca, Figi, Francia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Stati Uniti, Uruguay, e Gran Bretagna).

L'Italia, con 75 militari dispiegati in teatro, è il quarto Paese contributore in termini di uomini (dopo USA, 692; Colombia, 358; e Figi, 338), con la qualificata partecipazione della Marina Militare che fornisce tre pattugliatori classe Esploratore che costituiscono la *Coastal Patrol Unit* della MFO (unico contingente Navale del

MFO), dispiegati a garanzia della libera navigazione dello stretto di Tiran (un quarto pattugliatore è rischierato in Italia per i periodici lavori di manutenzione). La partecipazione italiana è finanziata dall'MFO (esclusi naturalmente gli stipendi dei militari), senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. Sulla base di uno scambio di lettere del 2007, la partecipazione è di durata indefinita, salvo denuncia unilaterale con un anno di preavviso.

Alla MFO sono assegnati cinque compiti principali:

- pattugliare la zona di confine tra Egitto ed Israele, per verificare il rispetto degli Accordi;
- verificare la periodica attuazione delle disposizioni dall'Allegato I al Trattato di Pace, da effettuare non meno di due volte al mese, ove non diversamente concordato tra le parti;
- effettuare, su richiesta di una delle due parti, verifiche entro 48 ore dalla segnalazione di violazioni dei termini dell'Accordo di Pace;
- assicurare la libertà di navigazione attraverso lo Stretto di Tiran;
- monitorare il dispiegamento di guardie di frontiera lungo il lato egiziano del confine con Gaza, verificando che sia coerente con i termini concordati tra Egitto e Israele, anche in riferimento a numero e caratteristiche del personale, armi, attrezzature e infrastrutture (accordo sottoscritto il 1 settembre 2005 e emendato in data 11 luglio 2007).

TIPH “Temporary International Presence in Hebron”

La TIPH è l'unica missione di osservazione internazionale nei Territori Occupati palestinesi. Dispiegata nella città di Hebron, in Cisgiordania, la TIPH è composta da personale proveniente, oltre che dall'Italia, da Danimarca, Norvegia, Svezia, Svizzera e Turchia. Istituita a seguito degli Accordi di Oslo tra l'OLP e Israele (che prevedevano il parziale ritiro dell'Esercito israeliano da Hebron), la Missione è divenuta formalmente operativa sul terreno il 1 febbraio 1997.

In base al memorandum d'intesa sottoscritto dai Paesi partecipanti alla missione ad Oslo il 30 gennaio 1997, il suo mandato — la cui estensione viene rinnovata trimestralmente — consiste nell'assicurare la presenza di osservatori internazionali per contribuire al consolidamento del processo di pace nella regione mediorientale, “infondendo sicurezza nei cittadini palestinesi” residenti nella città di Hebron. La Missione si riunisce a livello di Rappresentanti delle Capitali due volte l'anno: nel primo semestre, presso una Capitale dei Paesi Membri a Rotazione; nel secondo semestre, presso il HQ TIPH ad Hebron.

Con 13 osservatori appartenenti all'Arma dei Carabinieri (disarmati), l'Italia fornisce il secondo contingente (su un totale di 66), dopo la Norvegia (20). Seguono Svezia (12), Turchia (9), Danimarca (8) e Svizzera (4). Sono italiani il Vice-Capo Missione e il Capo Divisione Operazioni della Forza (a rotazione semestrale con la Danimarca).

Addestramento delle Forze di Sicurezza palestinesi (Gerico)

L'attività di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi è svolta da personale dell'Arma dei carabinieri (15 u.), a seguito della richiesta dell'Autorità Nazionale Palestinese, sostenuta dallo Stato d'Israele.

Libia - Sviluppi del processo di transizione

Dopo le elezioni del Consiglio dei Rappresentanti, in sostituzione del Congresso Nazionale Generale, il 25 giugno 2014, la Camera dei Rappresentanti si è successivamente insediata a Tobruk, in Cirenaica, il 4 agosto per ragioni di sicurezza, alla presenza di 158 deputati su 188.

Malgrado l'elevato tasso di partecipazione, pesava già in quella fase sui destini del Consigli, la mancata partecipazione di 8 parlamentari di Misurata e di una ventina di loro alleati. Né sono mancate critiche di incostituzionalità da parte di islamisti – anche per voce del Presidente del Congresso uscente Abu Sahmain – perché ai termini dello Statuto il Parlamento avrebbe dovuto riunirsi a Bengasi. Il clima si è poi aggravato con l'elezione, sempre il 4 agosto, di Aghila Saleh alla Presidenza del Consiglio: cirenaico, Presidente di Tribunali durante il regime, vicino ai federalisti e al campo anti-islamista. L'elezione di Saleh e la mozione approvata il 12 agosto a favore dell'elezione popolare diretta del Presidente della Libia (avversata dagli islamisti) non hanno aiutato a riappacificare un contesto politico già fortemente polarizzato.

Il 13 luglio è iniziata un'offensiva delle milizie islamiste di Misurata contro le milizie di Zintan - cittadina a circa 80km a sud-est di Tripoli - nella zona dell'aeroporto di Tripoli. Tali sviluppi sul terreno, che hanno visto l'operazione *Fajr Libya* impadronirsi dell'aeroporto di Tripoli, costringendo le milizie di Zintan a ritirarsi nella loro tradizionale area di riferimento, hanno sancito una spaccatura *de facto* del Paese. Situazione aggravata, in Cirenaica e in alcune aree del Fezzan, dall'influenza di gruppi estremisti come *Ansar Al-Sharia* contro cui l'operazione *Karama* ("Dignità"), lanciata in maggio dal Generale Haftar si è rivelata non risolutiva. L'intensificazione degli scontri ha fatto sì che le alleanze tra le forze eterogenee componenti i due schieramenti si siano consolidate e radicalizzate, determinando una significativa estensione del conflitto, fino a quel momento rimasto localizzato in alcune aree.

Il 29 settembre si è svolta a Gadames, a sud-ovest della Libia al confine con l'Algeria, la prima "prova di dialogo" – facilitata dal Rappresentante speciale del Segretario Generale per la Libia/Capo di UNSMIL Leon – fra i deputati della Camera dei Rappresentanti facenti riferimento al campo islamista di Misurata (che boicottano i lavori della Camera insediatisi a Tobruk) e quelli del campo "anti-islamista" di Tobruk. Le delegazioni erano guidate rispettivamente da Fathi Bashagha, secondo candidato eletto alla Camera dei Rappresentanti per la città di Misurata, e dal Vice Presidente della Camera di Tobruk, Mohammed Ali Shuaib. I risultati dell'incontro sono consistiti in un comune appello al cessate-il-fuoco; l'impegno a tenere un secondo incontro per affrontare più compiutamente sia la