



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Legge n. 231 dell'11 agosto 2003

**Relazione sulla realizzazione degli obiettivi fissati, sui risultati raggiunti e
sull'efficacia degli interventi effettuati nell'ambito delle operazioni
internazionali in corso.**

gennaio - giugno 2016

* * *



PARTECIPAZIONE ITALIANA
AD OPERAZIONI INTERNAZIONALI
(1° SEMESTRE 2016)

La relazione è stata predisposta in ottemperanza al disposto dell'articolo 14 della Legge 11 agosto 2003 n. 231, che impegna i Dicasteri degli Esteri e della Difesa a riferire ogni sei mesi al Parlamento sulla realizzazione degli obiettivi fissati, sui risultati raggiunti e sull'efficacia degli interventi effettuati nell'ambito delle operazioni internazionali in corso.

PARTE PRIMA

Partecipazione italiana alle missioni di pace ONU

In un quadro di sicurezza collettiva caratterizzato da sfide multidimensionali, le operazioni di pace ONU rappresentano un fondamentale, e finanziariamente efficiente, strumento multilaterale di sostegno alla pace ed ai processi di stabilizzazione post-conflitto. Attraverso le componenti militare e civile, le missioni ONU (attualmente 16) operano con una variegata gamma di interventi, dall'assistenza umanitaria al sostegno alle istituzioni e ai processi politici di riconciliazione nazionale. La vocazione universale dell'ONU, le caratteristiche proprie delle sue attività di *peacekeeping* - imparzialità, consenso delle parti, uso della forza solo a scopo difensivo e a tutela del mandato delle missioni - nonché l'ampia partecipazione assicurata dalla comunità internazionale alle operazioni - 123 Paesi su 193 Stati membri, che mettono a disposizione circa 120 mila unità di personale, tra Caschi Blu, civili e volontari - favoriscono una presenza in numerosi scenari di crisi, soprattutto in Africa e in Medio Oriente.

L'esigenza di ammodernare questo fondamentale strumento al fine di rafforzarne l'efficacia di fronte alle sfide di sicurezza del XXI Secolo è stata alla base del processo di revisione delle operazioni di pace, promosso dal Segretario Generale ONU alla fine del 2014. Tale processo ha permesso di mettere in luce la centralità di aspetti quali: l'importanza del sostegno, anche finanziario, alle attività di prevenzione e mediazione; il primato delle soluzioni politiche alle crisi e ai conflitti; la definizione di mandati flessibili, capaci di adeguarsi all'evoluzione della situazione sul terreno e maggiormente focalizzati sulla protezione dei civili; l'espansione del ruolo delle donne nel *peacekeeping*, in linea con quanto previsto dalla Risoluzione n. 1325 del Consiglio di Sicurezza; il contrasto agli episodi di abusi sessuali, in particolare a seguito degli eventi verificatisi nella Missione ONU nella Repubblica Centrafricana (MINUSCA).

Parallelamente, si è svolto il processo di revisione degli altri due pilastri dell'architettura di pace e sicurezza onusiana: il *Peacebuilding*, volto ad assicurare il consolidamento delle istituzioni e la costruzione di una pace sostenibile nel lungo periodo in contesti post-crisi; l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza", istituita dalla Risoluzione n. 1325 del Consiglio di Sicurezza e focalizzata sulla promozione di un ruolo attivo delle donne nelle operazioni di pace e nei processi di stabilizzazione.

L'Italia è stata tra i principali sostenitori della costruzioni di sinergie tra i tre esercizi. In tal senso, abbiamo accolto con particolare favore le due parallele risoluzioni sulla revisione del *Peacebuilding* approvate il 27 aprile scorso dal Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale, che hanno introdotto il concetto di "*sustaining peace*", inclusivo di tutto il ventaglio di attività realizzabili nell'ambito dei tre pilastri onusiani (sicurezza, sviluppo, diritti umani) per prevenire l'inizio, la continuazione e la ripresa dei conflitti.

Dal 2006, l'Italia è il primo fornitore tra i Paesi occidentali di Caschi Blu. Siamo, inoltre, l'ottavo contributore finanziario al bilancio ordinario e delle missioni di pace delle Nazioni Unite. Particolarmente significativa è la partecipazione italiana all'operazione di pace in Libano (UNIFIL II). Il comando è passato nel luglio 2016 dal Generale di Divisione Luciano Portolano al Generale irlandese Michael Beary.

Il nostro Paese fornisce un contributo importante alle operazioni di *Peacekeeping* anche nel settore della formazione. Dal 2006 ad oggi, il Centro d'Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU) di Vicenza ha formato circa 10 mila unità di polizia, in larga misura di Paesi africani, da dispiegarsi in operazioni di pace. Inoltre, l'Italia ospita, a Brindisi, il *Global Service Center* delle Nazioni Unite, che negli ultimi anni si è progressivamente rafforzato, evolvendo da mera base logistica delle operazioni di pace e di emergenza umanitaria a centro operativo integrato per l'ingegneria, le comunicazioni, la logistica e l'approvvigionamento. Il *Department for Field Support* intende inoltre assegnare alla base di Brindisi un ruolo di *leadership* nelle politiche per limitare l'impatto ambientale delle missioni di pace.

Al Vertice sul *Peacekeeping* presieduto dal Presidente degli Stati Uniti Obama nel settembre 2015 a New York, il Presidente del Consiglio Renzi ha confermato la volontà di intensificare l'impegno nelle operazioni di pace ONU. A tal fine, ha messo a disposizione un battaglione di fanteria, elicotteri multi-ruolo e una compagnia del genio, e si è impegnato a rafforzare ulteriormente il nostro ruolo nelle attività di formazione delle forze di polizia (UNPOL) nelle missioni ONU. L'Italia fa parte del gruppo di Paesi europei i cui impegni sono stati accettati ed inseriti nel *Peacekeeping Capabilities Readiness System*. A metà giugno, un *team* delle Nazioni Unite si è recato in Italia per la visita degli assetti accettati (*Assessment and Advisory Visit AAV*), propedeutica all'avvio dei negoziati per un'intesa (*draft MoU*) da finalizzare per l'eventuale messa a disposizione degli assetti in 30, 60 o 90 giorni (*rapid deployment*) laddove l'Organizzazione ne richieda l'impiego in una missione di pace. Il Vertice tenutosi l'8 settembre scorso a Lancaster House a Londra, quale seguito del Summit di New York sul *Peacekeeping*, ha offerto l'opportunità di confermare gli impegni nazionali (senza vincolare le forze rese disponibili a livelli di prontezza prestabiliti) e valutarne lo stato di attuazione, nonché valutare nuove iniziative per il rafforzamento del *peacekeeping*.

Al *World Humanitarian Summit* di Istanbul a fine maggio 2016, l'Italia si è inoltre impegnata ad assicurare entro il 2020 un contributo volontario di almeno 2 milioni di euro al Dipartimento degli Affari Politici del Segretariato (DPA), che svolge un ruolo di primo piano nella stabilizzazione delle aree di crisi e nella risposta a situazioni di emergenza. La sua azione si sviluppa principalmente attraverso il sostegno alle attività di mediazione, prevenzione dei conflitti e di "buoni uffici" del Segretario Generale, nonché mediante l'invio di missioni politiche speciali a sostegno degli sforzi di mediazione. A Istanbul abbiamo altresì assicurato entro il 2020 un contributo di almeno 2,5 milioni di euro al *Peacebuilding Fund*, che finanzia iniziative a sostegno del mantenimento della pace.

Partecipazione italiana alle missioni PSDC dell'Unione Europea

L'Italia ha fornito nel corso del primo semestre 2016, sulla base del Decreto Missioni, un contributo di primo piano in termini di personale, risorse materiali e connesso sostegno finanziario alle missioni PSDC-Politica di Sicurezza e Difesa Comune (17 in tre continenti, Africa, Asia/Medio Oriente ed Europa/Balcani Occidentali, al 30 giugno: EUNAVFOR Somalia - Operazione ATALANTA, EUNAVFOR MED – Operazione Sophia, EUTM Somalia, EUCAP Nestor, EUSEC RD Congo, EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, EUMAM RCA, EUBAM Libia, EUPOL Afghanistan, EUBAM Rafah, EUPOL COPPS, EUFOR ALTHEA, EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUAM Ucraina). Il personale dislocato è composto da personale militare ed esperti civili (circa 40 a carico del Ministero degli Affari Esteri), ai quali si aggiungono anche Consiglieri Politici presso i Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea (in Afghanistan, in Corno d'Africa, in Bosnia, a Bruxelles per la Georgia). L'impegno italiano ha consentito di mantenere una tra le prime posizioni tra i contributori UE alle missioni civili (uniche statistiche disponibili).

L'Italia nel contesto delle missioni NATO

Nel primo semestre 2016, l'Italia ha continuato ad assicurare un contributo rilevante, per consistenza e qualità, alle diverse operazioni “fuori area” nelle quali la NATO è coinvolta.

Tutti questi impegni insistono su teatri complessi ed in via di non facile stabilizzazione, nei quali i nostri militari hanno continuato a distinguersi tanto sul piano della garanzia della sicurezza e della stabilità che sul piano dell'addestramento delle Forze di sicurezza locali.

Nell'ambito dell'Alleanza, l'Italia ha continuato a figurare tra i primi contributori in termini di truppe messe a disposizione per le Operazioni NATO.

Sulla scorta di tali elementi, l'Italia si conferma un essenziale punto di riferimento e di solida credibilità per i nostri Alleati e partner, in virtù del significativo contributo, in termini di risorse umane e mezzi materiali, che le nostre Forze Armate continuano ad assicurare ad operazioni fuori dei confini nazionali, a sostegno delle linee di azione della nostra politica estera, tracciate attraverso una consolidata, continuativa e proficua collaborazione tra i Ministeri degli Esteri e della Difesa. Grazie a tale impegno si è potuto concorrere alla definizione delle *policies* dell'Alleanza che presiedono alla conduzione delle missioni NATO ed allo sviluppo dell'approccio integrato civile-militare, finalizzato alla stabilizzazione ed alla ricostruzione (politica, istituzionale, economica) di delicate e cruciali aree di crisi.

Partecipazione italiana alle missioni OSCE

Al fine di promuovere la pace e la sicurezza nell'area "da Vancouver a Vladivostok", l'Italia finanzia le spese per le indennità di funzionari italiani "seconded" presso l'OSCE (letteralmente "assecondati", cioè pagati in parte dall'OSCE e in parte dal Paese di appartenenza), in servizio al Segretariato OSCE, all'Assemblea Parlamentare dell'Organizzazione viennese, all'Ufficio di Varsavia (sede per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani - ODIHR) e nelle Missioni istituite dall'OSCE nei Balcani, in Europa Orientale, nel Caucaso ed in Asia Centrale, inclusa la Missione di Monitoraggio Speciale in Ucraina. Le attività condotte dalle 14 Missioni OSCE (cui si aggiungono le due Missioni di osservazione istituite per favorire la soluzione del conflitto ucraino) comprendono: il monitoraggio del rispetto dei diritti dell'uomo; la prevenzione e la gestione dei conflitti; il controllo degli armamenti; l'assistenza agli Stati per l'attuazione di riforme in materia elettorale, giurisdizionale ed amministrativa, nonché nella lotta al terrorismo, ai traffici illeciti ed alla corruzione. La Missione di Monitoraggio Speciale in Ucraina, invece, è parte fondamentale della strategia OSCE per promuovere una "de-escalation" della crisi ucraina ed una sua pacifica soluzione; ad essa si aggiunge la più piccola (26 membri) e limitata missione di osservazione ai due posti di frontiera di Gukovo e Donetsk. Grazie al distacco di 72 *seconded* (al 30 giugno 2016) a Vienna, all'ODIHR di Varsavia, presso la Missione di Monitoraggio Speciale in Ucraina (MMSU) ed in quasi tutte le Missioni dell'OSCE (con una prevalenza numerica nei Balcani), l'Italia risulta ora il primo Paese contributore dell'Organizzazione in termini di risorse umane. Si ricorda che tutto il personale "seconded", finanziato da questo Ministero, presso le Istituzioni e Missioni OSCE è personale civile.

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio predisposta dall'ODIHR in occasione degli appuntamenti elettorali che si sono svolti nell'area OSCE nel primo semestre 2016, l'Italia ha contribuito con l'invio di 1 osservatore elettorale di lungo periodo (*Long Term Observer – LTO*) sia alla missione per le elezioni parlamentari in Serbia del 24 aprile, sia a quella per le elezioni parlamentari convocate in FYROM (Macedonia) per il 5 giugno ma poi rinviate quasi alla vigilia, quando già il nostro LTO era sul campo.

Missione di Monitoraggio Speciale in Ucraina (MMSU) e Missione di osservazione ai due posti di frontiera di Gukovo e Donetsk (BOM)

Istituita con decisione del Consiglio Permanente OSCE del 21 marzo 2014, all'indomani dello scoppio della crisi ucraina, la missione ha compiti di osservazione in Ucraina e, dopo gli accordi sul cessate-il-fuoco del settembre 2014 (Minsk I) e del 12 febbraio 2015 (Minsk II), ad essa sono stati attribuiti anche i compiti di monitoraggio del rispetto della tregua nella zona di sicurezza (una fascia della larghezza di 30 km) tra le due Parti in conflitto, esercito ucraino e separatisti dell'Ucraina orientale. Attualmente, la MMSU conta oltre 750 membri. Al 30 giugno 2016 gli osservatori italiani erano 24.

La missione di osservazione ai due “*check-point*” di Gukovo e Donetsk sulla frontiera russo-ucraina - si trovano entrambi sul tratto che confina con la parte del Donbass (Ucraina orientale) occupata dai separatisti e la missione opera sul lato russo – è stata istituita dall’OSCE il 24 luglio 2014 e conta 26 osservatori in totale, tra cui 1 italiano.

Balcani

La presenza numericamente più significativa dell’OSCE nei Balcani è concentrata nella Missione in Kosovo (OMIK), istituita nel 1999 come componente distinta della *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK). L’attività dell’Organizzazione nella regione si estende inoltre all’Albania (presenza istituita a partire dal marzo 1997), alla Bosnia (dal dicembre 1995), alla FYROM (dal settembre 1992), alla Serbia (già Missione OSCE nella Repubblica Federale di Jugoslavia dal gennaio 2001) ed al Montenegro (anch’essa già Missione OSCE nella Repubblica Federale di Jugoslavia dal gennaio 2001). La missione in Croazia è stata chiusa il 31 dicembre 2011, avendo esaurito il suo mandato alla luce del consolidamento delle istituzioni democratiche del Paese. Il personale italiano, al 30 giugno 2016, era così dislocato: Albania (4), Bosnia-Herzegovina (6), FYROM (3), Kosovo (15), Montenegro (1), Serbia (7).

Presenza OSCE in Europa Orientale

In quest’area, l’OSCE concentra la sua attività in Moldova, dove già dall’aprile del 1993 opera una missione incaricata di promuovere le riforme in materia di *rule of law* e, soprattutto, di favorire una mediazione in relazione al conflitto irrisolto della Transnistria. Sempre in Europa Orientale, si registra la presenza OSCE in Ucraina (dal 1994), mentre la missione in Bielorussia è stata chiusa per volontà del Presidente Lukashenko il 31 marzo 2011.

Presenza OSCE nel Caucaso ed in Asia Centrale

Sempre maggiore è il coinvolgimento dell’Organizzazione nell’area caucasica e dell’Asia Centrale: Uffici e Centri OSCE sono, infatti, operativi in Kazakistan (dal 1998); Kirghizistan (dal 1998); Turkmenistan (dal 1999); Armenia (dal 2000); Uzbekistan (dal 2006) e Tagikistan (dal 2008). La missione in Georgia è stata invece chiusa nel 2009, a seguito del conflitto russo-georgiano. Anche quella in Azerbaigian (aperta nel 2000) ha chiuso il 4 luglio 2015, a seguito prima della reazione irritata del Governo azero per il giudizio critico espresso dalla missione di osservazione elettorale dell’ODIHR sulla correttezza delle elezioni presidenziali azere dell’ottobre 2013 (in quella circostanza la missione a Baku fu declassata a semplice Ufficio di Coordinamento dei Progetti OSCE), e poi delle ripetute critiche OSCE sul mancato rispetto degli standard sui diritti umani da parte azera. Al 30 giugno 2016, il personale italiano era dislocato in Kazakistan (1), Kirghizistan (2) e Tagikistan (1, che riveste l’incarico di Vice Capo Missione), missioni che rivestono particolare significato per coordinare le attività OSCE sul controllo delle frontiere con l’Afghanistan.

A questi funzionari italiani che lavorano nelle Missioni OSCE, si aggiungono i 3 che lavorano presso l’ODIHR (l’Ufficio OSCE di Varsavia per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani) e i 4 presso il Segretariato OSCE in Vienna.

Da ricordare infine che, dal 1° luglio 2011, il Segretario Generale dell'OSCE è un italiano, l'Ambasciatore Lamberto Zannier, il cui mandato è stato rinnovato nel 2014 per un altro triennio e scadrà quindi il 30 giugno 2017. Inoltre, dal 1° gennaio 2016, il Dr. Roberto Montella ha assunto l'incarico di Segretario Generale dell'Assemblea Parlamentare OSCE.

PARTE SECONDA

UCRAINA

Unione Europea - EUAM Ucraina

Il Consiglio Affari Esteri (CAE) del 17 Novembre 2014 ha lanciato ufficialmente la missione, attiva nella consulenza strategica alle autorità ucraine sulla riforma del settore della sicurezza civile, dopo che il CAE del 22 luglio ne aveva deciso l'istituzione. La missione, che ha compiti di consulenza strategica e assistenza nella legislazione e non compiti di *capacity building* operativi, rende disponibili consulenti di alto livello presso il Consiglio di Sicurezza e di Difesa Nazionale e presso i vari Ministeri/Agenzie per elaborare la nuova strategia del settore della sicurezza civile ucraino, in particolare in ambito polizia e stato di diritto.

Il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) ha approvato il 19 gennaio 2016 il nuovo *Operational Plan* (OPLAN) della missione, chiudendo così la revisione strategica. In tale quadro, alcuni degli auspici espressi da parte ucraina sono stati presi in considerazione, ma resta chiaro che EUAM non ha alcun ruolo in riferimento all'attuazione degli Accordi di Minsk. A livello generale, spicca l'introduzione nel mandato di una linea di operazioni dedicata all'attuazione operativa delle riforme del settore sicurezza civile ("*security sector reform*"), che si aggiunge a quelle tradizionali di *advice* strategico e coordinamento/cooperazione (opportunamente rafforzata per massimizzare le sinergie con i programmi della Commissione europea ed altri donatori). La nuova componente operativa ("*advice, mentor and support*", con attività di training ove necessario), a livello sia centrale che regionale, mira ad accentuare la "concretezza" della missione, così come più volte auspicato dalla controparte ucraina.

Nel dettaglio, le priorità per l'attività operativa sono: delineazione delle competenze tra istituzioni; polizia di prossimità ("*community policing*"); ordine pubblico/libertà di assemblea (in tali ultimi due settori si prevede anche di utilizzare la "*project cell*" per progetti pilota); "*criminal investigation*" (coordinandosi con il "*Justice Reform Project*" della Commissione); gestione delle risorse umane, più le componenti trasversali anticorruzione e diritti umani/gender. A livello di *advice* strategico, il focus resta sulla consulenza per la definizione e delimitazione delle competenze e sul coordinamento inter-agenzie, oltre che sull'aspetto di *policy* delle aree operative sopra indicate. Come chiesto da parte italiana e spagnola, viene anche evidenziato come la missione debba continuare a premere affinché si costituisca una piattaforma unica incaricata di sovrintendere alla SSR (*Security Sector Reform*).

Su proposta italiana, sostenuta da Francia, Spagna e Germania, l'OPLAN incorpora poi la precisazione che la consulenza strategica resta "*at the core*" del mandato di EUAM e che, dunque, le nuove attività operative dovranno essere ad essa complementari.

Per quanto riguarda la presenza di EUAM al di fuori di Kiev, l'OPLAN prevede l'avvio di "*regional presences*" in due regioni (Lviv a ovest e Karkhiv a est). La presenza fuori Kiev non consisterà in veri e propri uffici permanenti: si inizierà infatti con una "*accomodation*" temporanea degli esperti nei 2 Oblast, che potrà evolvere in una co-location presso istituzioni locali ucraine. In seguito, in vista della prossima revisione strategica, ossia quella che dovrà essere svolta entro l'anno in corso, il Capo Missione dovrà redigere un rapporto per fare il punto dei risultati raggiunti, proponendo eventualmente la continuazione delle "presenze" regionali, oppure il passaggio a veri e propri "*field office*", oppure la scelta di località alternative differenti. Ogni decisione in merito potrà comunque essere presa esclusivamente nel quadro della revisione strategica di fine 2016, e non prima, e potrà contemplare anche la chiusura, in caso di inefficacia, delle presenze regionali.

Le funzioni svolte nelle regioni saranno analoghe a quelle svolte a livello centrale (MMA e eventuale *training*), ma viene specificato, come richiesto da parte italiana, che le "*regional presences*" opereranno sulla base dei bisogni, delle capacità e del *commitment* delle autorità locali, oltre che delle risorse disponibili della missione. In aggiunta alle 2 "presenze", l'OPLAN prevede "team mobili" (composti dagli esperti di EUAM che lavorano su Kiev e non da personale ad hoc), da dispiegare nelle regioni per brevi periodi.

Sull' "*Integrated Border Management*", altro tema divisivo, viene prevista la non controversa continuazione dell'esistente consulenza strategica a livello centrale e chiarito che "*all IBM activities will be conducted only in Kiev*". Ha insomma prevalso la linea promossa da Italia, Germania, Francia e Spagna.

Come noto, il nuovo mandato di EUAM entra in vigore contestualmente all'assunzione delle funzioni del nuovo Capo Missione, il lituano Kstutis Lanciskas, la cui nomina è stata approvata a metà gennaio 2016 dal COPS.

L'organico della missione è fornito da 23 Stati Membri e 2 Stati Terzi, per un totale di 87 unità internazionali (cui si sommano 67 locali). L'Italia partecipa alla missione con 7 unità.

BALCANI

L'Italia sostiene con convinzione la piena integrazione dei Paesi dei Balcani Occidentali nelle strutture europee ed euro-atlantiche, incoraggiandoli ad adottare le riforme necessarie per avanzare in tale direzione.

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 in Albania e Serbia) partner commerciali e investitori 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 in tale regione).

L'Italia ha inoltre continuato a fornire il proprio contributo di idee ed iniziative, sia in ambito UE che 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 con la partecipazione al “Processo di Berlino” e al relativo Vertice di Parigi nel luglio 2016. L'inclusione dell'Italia, a partire dal 2015, nel Processo - che prevede riunioni con cadenza annuale dei Primi Ministri, Ministri degli Esteri e Ministri dell'Economia dei Paesi balcanici con Germania, Austria, Francia, Slovenia e Croazia per discutere di interconnettività e cooperazione intra-regionale dell'area - è un riconoscimento al ruolo di partner strategico svolto dal nostro Paese nell'area balcanica. Tale azione è stata accompagnata anche dall'impegno volto a rendere operativa la nuova “Strategia UE per la regione Adriatico - Ionica”, lanciata ufficialmente a Bruxelles il 18 novembre 2014.

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 2013 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 clima tra Governo e opposizione rimane comunque teso e deve tuttavia essere raggiunta la coesione necessaria per adottare – e mettere in atto pienamente – le misure richieste dall'UE, in particolare la riforma del settore giustizia. Quest'ultima, che è stata approvata a fine luglio 2016, prevede la modifica di oltre 50 articoli della Costituzione, ma la sua implementazione rischia di rimanere ostaggio dello scontro tra maggioranza e opposizione. 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 particolare con politiche mirate nei settori anti-corruzione, lotta al crimine organizzato e sistema giudiziario.

In Serbia, il Governo di coalizione presieduto dal Primo Ministro Aleksandar Vucic, confermato alle elezioni politiche dell'aprile 2016, 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. Dopo l'avvio formale, il 21 gennaio 2014, dei negoziati di adesione con l'UE, la Serbia è riuscita ad ottenere a dicembre del 2015, anche con il forte sostegno dell'Italia, l'apertura dei primi capitoli negoziali (il 32 e il 35), a riconoscimento degli intensi sforzi di riforma interna condotti.

Il percorso europeo della Serbia è condizionato altresì dall'avanzamento del processo di normalizzazione dei rapporti bilaterali con il Kosovo nell'ambito del "Dialogo" facilitato dall'UE, di cui lo "storico" Accordo del 19 aprile 2013 rappresenta una tappa fondamentale. Nel 2015, il Processo di Dialogo tra i due Paesi ha visto il raggiungimento di importanti intese nel mese di agosto (Associazione delle Municipalità serbe nel nord del Kosovo, energia, telecomunicazioni).

In Kosovo, gli importanti risultati raggiunti nel 2015 nel Dialogo con Belgrado, che confermano la forte determinazione del Paese a progredire concretamente nel processo di normalizzazione dei rapporti con la Serbia e di aprire future prospettive di integrazione europea, devono ancora essere concretizzati. Il Parlamento ha approvato nell'agosto 2015 l'istituzione, richiesta dall'UE, di un Tribunale Speciale per i crimini durante il conflitto del '99, che è stato istituito in accordo con il Governo dei Paesi Bassi nel gennaio 2016. Ad aprile 2016 è entrato in vigore l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'UE, firmato nell'ottobre 2015, che Pristina considera un passo in avanti fondamentale lungo il proprio cammino di avvicinamento verso l'UE.

In Bosnia Erzegovina, l'entrata in vigore dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione (ASA) con l'UE a giugno 2015, dopo l'impegno delle Autorità bosniache ad adottare le riforme richieste dall'UE e la seguente adozione di un'agenda di riforme, rappresentano uno snodo fondamentale per la ripresa del percorso europeo del Paese, che ha presentato la propria domanda per ottenere lo status di Paese candidato all'UE il 15 febbraio 2016. Tensioni sono emerse tra le diverse componenti etniche e istituzionali del Paese, in particolare tra la Republika Srpska e le Autorità centrali dello Stato, sulla possibilità dello svolgimento di quesiti referendari da parte dell'Entità serbo-bosniaca, con potenziali squilibri politici nel Paese.

In Macedonia, dopo il superamento della fase acuta della crisi politica interna scoppiata all'inizio del 2015 con lo scandalo delle intercettazioni (risolta con un accordo tra maggioranza e opposizione per una *roadmap* che condurrà a elezioni anticipate nel 2016), permangono sullo sfondo incertezze per il rischio di un riacutizzarsi dello scontro politico.

Il percorso europeo ed euro-atlantico di Skopje rimane ostaggio anche 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.

Proprio lo stallo nel processo di integrazione europea ed euro-atlantica rischia inoltre di provocare 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 ha firmato il Protocollo di adesione alla NATO nel maggio 2016, dopo aver ottenuto il 2 dicembre 2015 l'invito di adesione all'Alleanza Atlantica. Il Paese ha dimostrato di saper fornire garanzie sullo Stato di diritto e un rafforzato sostegno dell'opinione pubblica alla scelta atlantica e di integrazione nell'UE, di cui l'Italia è uno dei principali “sponsor”. Il Montenegro è anche il Paese più avanzato nel percorso di integrazione europea fra i Paesi dei Balcani occidentali: ha aperto ben 24 capitoli negoziali su 35 (gli ultimi due aperti il 30 giugno 2016) e continua ad essere impegnato nel processo di riforme, in particolare nei settori della giustizia e della “*rule of law*” (soprattutto nella lotta alla corruzione), nonché nei campi del rispetto della libertà di espressione e dei media. Fondamentale per il prosieguo del percorso europeo ed euro-atlantico di Podgorica è il superamento della crisi politica che ha interessato il Paese negli ultimi mesi: a maggio 2016, dopo cinque mesi di trattative, maggioranza ed opposizione hanno finalmente raggiunto un accordo su un rimpasto di governo, in vista delle elezioni politiche svoltesi il successivo 16 ottobre, che hanno confermato la maggioranza relativa del Partito Democratico dei Socialisti (Dps) del Premier uscente Milo Djukanovic.

UNMIK - “United Nations interim Administration Mission in Kosovo”

La “*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*” (UNMIK) è stata istituita dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1244 del 1999 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 (KFOR ed EULEX), dal 2013 l'Assemblea Generale ha avviato un processo di graduale ridimensionamento del budget della missione. Nel giugno 2016, l'Assemblea Generale ha rifinanziato la missione fino al 30 giugno 2017.

Al 30 giugno 2016, l'Italia partecipava alla missione con 1 unità di polizia.

NATO - KFOR “Kosovo Force”

La missione KFOR è attiva in Kosovo dal giugno del 1999 e opera, nel rispetto del mandato sancito dalla Risoluzione n.1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per assicurare libertà di movimento ed un ambiente stabile e sicuro a tutta la popolazione del Kosovo, indipendentemente dalle differenze etniche e religiose. In tal modo, contribuisce al consolidamento della pace e della stabilità nella regione, al processo di crescita civile, allo sviluppo delle Istituzioni locali. Inoltre, supporta e coopera con le Istituzioni internazionali presenti in Kosovo.

Nel periodo preso in considerazione, l'Italia è stata - come nel semestre precedente - il terzo Paese contributore, dopo Germania e Stati Uniti, alla Missione della NATO KFOR in Kosovo con una contribuzione di circa 550 unità in media (numero che ricomprende le contribuzioni medie alle missioni EULEX, NLO Skopje, NATO HQ Sarajevo, MLO Belgrado), su una forza totale di circa 4.500 militari di 31 Paesi, alleati e partner. Sulla base di uno specifico accordo tecnico bilaterale, inoltre, dal primo semestre 2014 la Moldavia partecipa all'operazione con un proprio contingente (circa 40 unità), posto sotto comando italiano.

Dal 1 settembre 2016 l'Italia detiene la posizione di COMKFOR, per l'ottava volta dall'avvio dell'operazione, la quarta consecutiva. In tale data il Generale di Divisione Giovanni Fungo è subentrato al Generale di Divisione Guglielmo Luigi Miglietta, che deteneva il comando della missione dal 7 agosto 2015.

In seguito alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo nel 2008, gli obiettivi della missione KFOR sono cambiati rispetto a quelli iniziali: attualmente il ruolo della forza NATO è quello di “*third responder*” in materia di difesa e sicurezza dopo le Kosovo Security Forces (KSF) e la missione europea EULEX. 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. Nel semestre preso in considerazione le forze in teatro sono rimaste pressoché immutate, non essendosi da parte alleata presa alcuna determinazione circa una effettiva riduzione del contingente. Il ruolo di KFOR resta, infatti, di grande importanza 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 Eulex Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), istituita il 4 febbraio 2008, è operativa dall'aprile 2009 ed è impegnata ad assistere le istituzioni kosovare nei settori inerenti lo stato di diritto ed a promuovere e rafforzare

un sistema giudiziario indipendente e conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani.

In uno scambio di lettere tra l'Alto Rappresentante UE Ashton e la Presidentessa kosovara del 2014 sono state definite le caratteristiche dell'allora nuovo mandato di EULEX e della SITF (vedere paragrafo seguente), i cui punti salienti erano la durata (metà giugno 2016), il subentro di funzionari kosovari alla guida delle istituzioni finora presiedute da funzionari internazionali ed il generale divieto per Eulex di iniziare nuovi casi penali, fatti salvi quelli relativi a reati commessi nel nord del Kosovo, oppure nei casi in cui vi sia l'accordo del Procuratore Generale del Kosovo. Tra il 2014 ed il 2015 la polizia di frontiera kosovara e l'autorità doganale hanno assunto la responsabilità per i valichi di frontiera del nord, in passato teatro di scontri, dove EULEX ad oggi mantiene una minima presenza. Dopo intense negoziazioni, l'Assemblea kosovara ha approvato il 23 aprile 2014, 78 voti contro 18 e 2 astenuti, il rinnovo del mandato della missione e le relative modifiche legislative, per le quali era richiesta la maggioranza semplice. Dopo la discussione in COPS del 23 ottobre 2015 del documento di revisione strategica predisposto dal SEAE (Servizio Europeo di Azione Esterna), si è coagulata un'intesa sull'estensione di un mandato rivisto e ridimensionato da giugno 2016 a giugno 2018, nonché sul principio della riduzione degli effettivi e della contrazione del mandato esecutivo, con le note eccezioni: giustizia civile a Nord su privatizzazioni e proprietà; Corte Costituzionale; *Specialist Chambers* per il rapporto Marty; FPU a Nord come “*second security responder*”; casi penali particolarmente sensibili. da determinare sulla base di criteri da definire in sede di revisione dell'OPLAN.

La revisione strategica della primavera 2016 ed il nuovo OPLAN prevedono, sulla questione della selezione dei casi penali da mantenere nel mandato esecutivo congiunto o esclusivo di EULEX, che la valutazione sarà affidata al Procuratore Capo Eulex. Quanto al monitoraggio dei casi penali trasferiti ai kosovari, il Procuratore Capo di EULEX potrà far valere i propri contatti con gli omologhi kosovari per assicurare gli opportuni seguiti. Terrorismo e migrazioni compaiono ora tra i compiti residui di MMA (*Monitoring, Mentoring, Advising*) che la missione eserciterà fino al trasferimento di tale componente del mandato ad altra entità UE (Rappresentante Speciale UE-EUSR o Ufficio UE). Altre modifiche riguardano: i) l'esigenza di accrescere la comunicazione pubblica della missione; ii) la specificazione che occorrerà prestare particolare attenzione al coordinamento tra componenti esecutiva e di MMA (visto che anche la prima eserciterà una funzione di *mentoring*, sotto forma di cooperazione *peer-to-peer*, in favore dei magistrati coi quali collaborerà nei casi congiunti); iii) l'enfasi sul coordinamento tra EULEX e le altre presenze UE (EUSR/Ufficio UE) per preparare al meglio la transizione. Nella fase di ri-configurazione (dal 15 giugno al 14 dicembre 2016), la missione continuerà a svolgere le funzioni di MMA individuate nell'OPLAN. In questa fase, EUSR/EU Office saranno associati al processo, ma non per le questioni di reclutamento. Si tratterà di preparare la transizione, inclusa una *roadmap* specifica che dovrà definire modalità e responsabilità di ciascuno. La transizione vera e propria del MMA avverrà