

# dossier

XIX Legislatura

**24 ottobre 2023**

**Consiglio europeo**

***Bruxelles, 26 e 27 ottobre 2023***



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati





XIX LEGISLATURA

DOCUMENTAZIONE PER L'ASSEMBLEA

Consiglio europeo

*Bruxelles, 26 e 27 ottobre 2023*

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI  
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 52

N. 5



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - ✉@SR\_Studi

Dossier n. 52

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it) - ✉@CD\_europa - [europa.camera.it](http://europa.camera.it).

Dossier n. 5

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
<b>I. UCRAINA .....</b>	<b>3</b>
La cornice politica generale.....	7
Sostegno militare all’Ucraina .....	8
Le sanzioni nei confronti della Russia.....	10
Sostegno economico e alla ricostruzione dell’Ucraina .....	12
Ricorso alla giustizia penale internazionale .....	18
Sospensione dell’accordo sull’esportazione di cereali dai porti dell’Ucraina .....	20
Il processo di adesione dell’Ucraina all’UE .....	21
<b>II. MEDIO ORIENTE .....</b>	<b>23</b>
La posizione delle Istituzioni dell’UE.....	23
<b>III. LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (QFP) DELL’UE 2021-2027 .....</b>	<b>29</b>
Il Quadro finanziario pluriennale dell’UE 2021-2027 .....	30
La proposta di revisione intermedia del QFP: un quadro di sintesi .....	33
Lo stato dei negoziati.....	38
<b>IV ECONOMIA.....</b>	<b>43</b>
Conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2023 .....	44
Approvvigionamento energetico per l’inverno 2023-2024 .....	44

Le dipendenze strategiche e le iniziative della Commissione europea	46
La Raccomandazione sui settori tecnologici critici	50
La legge statunitense sulla riduzione dell’Inflazione (IRA)	51
Misure a sostegno delle PMI e della competitività	52
Gli aiuti di stato e il mercato unico	54
<b>V. MIGRAZIONE</b>	<b>55</b>
Recenti iniziative dell’UE per contrastare l’immigrazione irregolare	55
Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo	57
Consiglio "Giustizia e affari interni" del 19 e 20 ottobre 2023	60
Consiglio europeo informale di Granada del 6 ottobre 2023	60
Conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023	61
<b>VI. ALTRI PUNTI</b>	<b>63</b>
Conferenza COP 28	64
Kosovo e Serbia	65
Sahel	69

## INTRODUZIONE

*Il Consiglio europeo del 26-27 ottobre 2023, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere di:*

***I. UCRAINA**, facendo il punto sugli ultimi sviluppi della guerra di aggressione della Russia ed esaminando tutti gli aspetti della risposta dell'Unione nonché il mantenimento del suo sostegno fermo e multiforme all'Ucraina e alla sua popolazione;*

***II. MEDIO ORIENTE**, sulla base degli ultimi sviluppi;*

***III. QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027**, procedendo a uno scambio di opinioni sulla revisione proposta del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 in vista di lavori futuri in sede di Consiglio;*

***IV. ECONOMIA**, valutando i progressi nel promuovere la competitività dell'Europa, con particolare attenzione alla politica industriale e all'energia;*

***V. MIGRAZIONE**, svolgendo una discussione strategica sulla dimensione esterna della migrazione, con particolare attenzione alla cooperazione con i Paesi terzi;*

***VI. ALTRI PUNTI**. In particolare il Consiglio europeo, oltre ad esprimere solidarietà al Marocco, per il recente terremoto, e alla Libia, per le alluvioni, dovrebbe discutere sui seguenti temi: i preparativi per la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che si terrà a Dubai (COP 28); misure efficaci per rafforzare la resilienza e garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche; situazione nel nord del Kosovo; sostegno alla promozione di una pace duratura tra Armenia e Azerbaigian; procedere a una discussione strategica sulla situazione nel Sahel; i recenti attacchi terroristici in Francia e Belgio.*

*Il 22 ottobre 2023 è stato pubblicato un progetto di conclusioni che è stato esaminato dal Consiglio dell'UE affari generali del 24 ottobre 2023.*



## I. UCRAINA

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *ribadire la **ferma condanna** della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e riaffermare il **risoluto sostegno** dell'Unione all'**indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina** entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale nonché al suo **diritto naturale di autotutela** contro l'aggressione;*
- *affermare che l'Unione continuerà a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione **aiuto finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico** per tutto il **tempo necessario** e **sostegno alle riforme** per il suo percorso europeo. In particolare, continuando a fornire all'Ucraina un sostegno militare sostenibile, segnatamente attraverso la missione di assistenza militare dell'UE e lo strumento europeo per la pace, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'importanza degli sforzi degli Stati membri per accelerare la **fornitura di sostegno militare all'Ucraina**, compresi munizioni e missili nonché sistemi di difesa aerea per la protezione della popolazione e delle infrastrutture critiche ed energetiche (il progetto di conclusioni richiama anche la possibilità che il Consiglio europeo possa raggiungere un **accordo per l'approvazione dell'ottavo pacchetto di assistenza militare all'Ucraina**, attualmente bloccato per il **veto dell'Ungheria**);*
- *indicare che a più **lungo termine** l'Unione e gli Stati membri contribuiranno, insieme ai partner, a **futuri impegni in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina**, che aiuteranno il paese a difendersi, a resistere agli sforzi di destabilizzazione e a scoraggiare atti di aggressione nel futuro. L'**Alto rappresentante** sarà invitato a **dialogare con l'Ucraina** su tali impegni e a presentare l'esito dei relativi negoziati alla riunione del **Consiglio europeo di dicembre**;*
- *esprimere la volontà di intensificare la fornitura all'Ucraina di **assistenza umanitaria e di protezione civile**, anche mediante attrezzature quali generatori di energia, trasformatori di potenza, centrali termiche mobili e apparecchiature ad alta tensione e di illuminazione, per aiutare l'Ucraina e la sua popolazione ad affrontare il secondo inverno in guerra;*

- *ribadire che l'Unione e i suoi Stati membri proseguiranno i loro intensi sforzi di azione diplomatica e la cooperazione con l'Ucraina e altri paesi per **garantire il sostegno internazionale** più ampio possibile ai principi e obiettivi chiave della **formula di pace dell'Ucraina**, in vista dell'organizzazione di un **vertice di pace globale**.*
- *affermare che sono necessari **progressi decisivi in merito all'uso dei proventi dei beni bloccati della Russia per la ricostruzione dell'Ucraina** e a fini di riparazione, in coordinamento con i partner, invitando l'Alto rappresentante e la Commissione ad accelerare i lavori in tal senso. Il Consiglio europeo dovrebbe altresì ricordare che l'Unione resta determinata a sostenere, in coordinamento con i partner internazionali, la **riparazione, la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina**, compreso il processo di sminamento e in tale contesto, si accoglie con favore i risultati della conferenza internazionale dei donatori sullo sminamento umanitario in Ucraina, tenutasi a Zagabria;*
- *ribadire che la Russia deve essere **chiamata a rispondere** pienamente della sua guerra di aggressione, invitando a proseguire i lavori volti a istituire un **tribunale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina**;*
- *esortare con la massima fermezza la Russia e la Bielorussia a garantire immediatamente il **rimpatrio** in condizioni di sicurezza di tutti i **bambini e gli altri civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente**;*
- *affermare la necessità di **indebolire la capacità della Russia di condurre la sua guerra di aggressione**, anche attraverso l'imposizione di **sanzioni**, la loro attuazione piena ed effettiva e la prevenzione della loro elusione, in stretta cooperazione con i partner e gli alleati. Il Consiglio europeo dovrebbe **condannare il sostegno militare che l'Iran e la Bielorussia** continuano a fornire alla Russia ed **esortare** inoltre, altri paesi, e in particolare **la Corea del Nord**, a **non fornire sostegno materiale** o di altro tipo alla guerra di aggressione. Il Consiglio europeo dovrebbe, inoltre, intensificare i lavori con i partner per contrastare la falsa narrativa e disinformazione della Russia sulla guerra;*

- *deplorare la decisione unilaterale della Russia di porre fine all'iniziativa sui cereali del Mar Nero e i suoi attacchi deliberati alle strutture per lo stoccaggio e l'esportazione di cereali dell'Ucraina, che dimostrano come la Russia continui a usare i prodotti alimentari come arma e a compromettere la sicurezza alimentare globale. Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'importanza del Mar Nero per le esportazioni di cereali ed esprimere sostegno a tutti gli sforzi, compresi quelli delle Nazioni Unite, volti ad agevolare le esportazioni di cereali e di altri prodotti agricoli ucraini verso i paesi più bisognosi. I corridoi di solidarietà dell'UE continuano a essere fondamentali a tale riguardo;*
- *accogliere con favore la proroga della protezione temporanea degli sfollati provenienti dall'Ucraina fino a marzo 2025, affermando che l'Unione è determinata a continuare a sostenerli, anche mediante un'assistenza finanziaria adeguata e flessibile agli Stati membri che sostengono l'onere maggiore in termini di costi medici, costi dell'istruzione e costo della vita dei rifugiati;*
- *affermare la volontà di proseguire il supporto alla Moldova per affrontare le sfide connesse all'aggressione della Russia contro l'Ucraina.*

L'Unione europea, a partire dal **Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022**, data di inizio dell'invasione russa, ha adottato un complesso di dichiarazioni politiche e misure di carattere normativo e finanziario volte a ribadire il proprio sostegno all'**indipendenza, sovranità ed integrità territoriale** dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, a fornire supporto militare ed economico all'Ucraina, a mettere in atto un quadro di **sanzioni** nei confronti della Russia.

Il Consiglio europeo del **23 e 24 giugno 2022** ha inoltre concesso all'**Ucraina** lo *status* di **Paese candidato** all'adesione dell'UE, impegnandosi a contribuire, una volta cessato il conflitto, alla **ricostruzione** del Paese.

Da ultimo, il **Consiglio affari esteri del 23 ottobre 2023** ha discusso su come soddisfare al meglio le esigenze più urgenti dell'Ucraina, anche

attraverso una **maggiore difesa aerea e munizioni**. I Ministri hanno poi discusso su proposte concrete per i **futuri impegni dell'UE in materia di sicurezza** – che combinano l'assistenza militare tradizionale con altri elementi incentrati sulla sicurezza informatica, sullo sminamento e sul rafforzamento generale della resilienza dell'Ucraina – volti ad **aiutare l'Ucraina non solo a difendersi, ma anche a scoraggiare atti di potenziale aggressione futura** e a resistere agli sforzi di destabilizzazione. In tale occasione l'Alto Rappresentante Borrell ha sottolineato la necessità di **rafforzare l'industria della difesa dell'UE** aumentando la produzione di munizioni, in modo da soddisfare le esigenze dell'Ucraina e ricostituire le scorte dell'UE. Dovrebbe essere **rafforzata anche la cooperazione tra l'industria della difesa europea e quella ucraina**, nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri e dei loro vincoli costituzionali. I Ministri hanno infine discusso di **come sostenere al meglio la formula di pace dell'Ucraina**, con l'obiettivo di garantire il più ampio sostegno possibile alle Nazioni Unite.

Il **Consiglio esteri dell'UE** (formato esteri) aveva in precedenza tenuto a Toledo, il **31 agosto 2023**, una riunione informale. In esito all'incontro l'Alto Rappresentante Borrell ha dichiarato che il Consiglio ha discusso:

- su **come sostenere e promuovere a livello diplomatico la discussione sul piano di pace in 10 punti** presentato dal Presidente Zelensky per farne il perno della discussione internazionale **in vista di una pace giusta in Ucraina**, che garantisca l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina;

- sulle **prospettive dell'allargamento**, affermando che **l'Ucraina e i Paesi dei Balcani occidentali devono diventare velocemente membri dell'UE**. Al riguardo Borrell ha osservato che la **guerra in Ucraina ha avuto l'effetto collaterale di velocizzare il processo di adesione**, che deve restare comunque basato sul merito, e ha altresì evidenziato **l'importanza di avere un obiettivo politico, un orizzonte**, in modo da dare un impulso politico a tale processo. **Tale orizzonte è importante anche affinché l'UE stessa si prepari ad un suo allargamento.**

Il **13 settembre 2023**, la **Presidente della Commissione europea**, von der Leyen, in occasione del [discorso sullo stato dell'Unione 2023](#) pronunciato al Parlamento europeo, ha ribadito che **l'UE sarà al fianco dell'Ucraina in ogni momento e per tutto il tempo che sarà necessario** e che **il futuro dell'Ucraina è nell'UE**. Ha, inoltre, rimarcato i **progressi consistenti compiuti dall'Ucraina** da quando le è stato concesso lo status di Paese candidato.

## La cornice politica generale

La cornice politica dell'azione dell'UE verso l'Ucraina è definita dal **Consiglio europeo** che, da ultimo, nelle [conclusioni](#) della riunione del **29 e 30 giugno** scorsi, ha:

- ribadito che l'UE è pronta a fornire all'Ucraina un **sostegno militare sostenibile per tutto il tempo necessario**, in particolare attraverso la **missione di assistenza militare** dell'UE e lo **strumento europeo per la pace**, sottolineando l'importanza degli sforzi degli Stati membri per contribuire a soddisfare le esigenze militari e di difesa dell'Ucraina;
- espresso l'impegno a contribuire ai **futuri impegni in materia di sicurezza a favore dell'Ucraina**, per aiutarla a **difendersi nel lungo termine** nonché a scoraggiare futuri atti di aggressione e a resistere agli sforzi di destabilizzazione;
- affermato che l'Unione ed i suoi Stati membri **intensificheranno i loro sforzi di azione diplomatica** per garantire il sostegno internazionale più ampio possibile ai principi e obiettivi chiave della **formula di pace dell'Ucraina**, anche attraverso un **prossimo vertice di pace globale**. Qualsiasi iniziativa al riguardo deve basarsi sul pieno rispetto della sua **indipendenza, sovranità e integrità territoriale** entro i suoi **confini riconosciuti** a livello internazionale;
- sottolineato la necessità di garantire, insieme ai partner, un **sostegno finanziario** stabile, prevedibile e sostenibile all'Ucraina per gli anni a venire e ribadito l'**invito alla Banca europea per gli investimenti** affinché, in stretta cooperazione con la Commissione e le istituzioni finanziarie internazionali, rafforzi il suo **sostegno alle esigenze infrastrutturali più urgenti dell'Ucraina**. L'UE resta altresì determinata a sostenere la **riparazione, la ripresa e la ricostruzione** dell'Ucraina, in coordinamento con i partner internazionali;
- ribadito l'impegno affinché la **Russia sia chiamata a rispondere** pienamente della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, invitando a proseguire i lavori per istituire un **tribunale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina**. Ha, inoltre, accolto con favore l'adozione della **convenzione sulla cooperazione internazionale in materia di accertamento e perseguimento dei crimini più gravi** e invitato tutti i Paesi a diventare quanto prima parti della convenzione;
- esaminato gli sforzi tesi ad **aumentare ulteriormente la pressione esercitata sulla Russia** al fine di indebolirne la capacità di condurre la sua guerra di aggressione, anche attraverso l'imposizione di **sanzioni**, la loro

attuazione piena ed effettiva e la prevenzione della loro elusione. In tale contesto ha accolto **con favore l'adozione dell'undicesimo pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia**, invitando i colegislatori a ultimare i lavori sulla **proposta di direttiva volta a ravvicinare le fattispecie di reato e le sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione**;

- **condannato il sostegno militare che l'Iran e la Bielorussia** continuano a fornire alla guerra di aggressione della Russia, esortando la Bielorussia a cessare di autorizzare le forze armate russe a utilizzare il suo territorio;
- **ricosciuto** l'impegno e gli sforzi sostanziali dell'Ucraina per soddisfare le condizioni richieste nel quadro del processo di **adesione all'UE**, incoraggiandola a proseguire sulla via delle riforme;
- affermato che **continuerà a sostenere la Repubblica di Moldova** nella risposta alle sfide che quest'ultima si trova ad affrontare per effetto dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina;
- espresso **preoccupazione** per il perdurante **rallentamento nell'attuazione dell'iniziativa sui cereali del Mar Nero**, sollecitando una ripresa rapida e piena delle relative operazioni e ricordando che i **corridoi di solidarietà dell'UE** continuano a essere fondamentali per rafforzare la sicurezza alimentare globale.

### **Sostegno militare all'Ucraina**

Il Consiglio ha finora stanziato, attraverso pacchetti successivi di decisioni, **5,6 miliardi di euro** per la fornitura all'Ucraina di attrezzatura militare nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace**.

Lo Strumento (*European Peace Facility – EPF*) è un **fondo** fuori dal bilancio **dell'UE** (*perché ai sensi dei Trattati le spese nel settore militare o della difesa non possono essere finanziate dal bilancio dell'UE*), istituito nel marzo del 2021, con lo scopo di sostenere azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa. **L'EPF, alimentato da contributi degli Stati membri** determinati secondo il criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo (**l'Italia contribuisce per circa il 12,8%**), aveva una dotazione iniziale di 5,7 miliardi di euro (per il periodo 2021-2027) aumentata, a fonte delle crescenti esigenze di sostegno all'Ucraina, prima a 7,979 miliardi e da ultimo a **12,04 miliardi**.

Per rispondere alla richiesta urgente di munizioni e missili da parte dell'Ucraina sono state adottate ulteriori misure sulla base di **tre linee di intervento**:

1. rifornire l'Esercito ucraino per circa **1 milione di proiettili di artiglieria** (entro il 31 maggio) e, **se richiesti dall'Ucraina, anche di missili** attingendo alle scorte nazionali esistenti o sulla base di ordini già effettuati dai singoli Stati membri all'industria, prevedendo un rimborso di **1 miliardo di euro a titolo dello Strumento europeo per la pace** (decisione [adottata](#) dal Consiglio il 13 aprile);
2. mobilitare un altro **miliardo di euro dell'EPF** per **effettuare in modo collettivo** - attraverso l'Agenzia Europea per la Difesa o progetti congiunti - **ordini di acquisti** dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia) **di munizioni da 155 mm e di missili**, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina nel modo più rapido possibile, prima del 30 settembre 2023 (decisione [adottata](#) dal Consiglio il 5 maggio);
3. sostenere l'incremento delle **capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili**. A tal fine il 20 luglio 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno **adottato il regolamento** sul **sostegno alla produzione di munizioni** (denominato ASAP). La nuova normativa prevede allo scopo, tra le altre cose, un **finanziamento da parte dell'UE di 500 milioni di euro** e la possibilità per gli Stati di usare, a sostegno della propria industria della difesa, i **fondi del PNRR**.

Come già ricordato, in occasione del **Consiglio affari esteri del 23 ottobre** scorso non è stato possibile raggiungere un consenso per l'approvazione della decisione **sull'8a tranche degli aiuti militari all'Ucraina**, che sarà quindi sottoposta **al Consiglio europeo del 26 e 27 ottobre**. Il blocco è determinato dal **veto dell'Ungheria** che ha chiesto garanzie affinché l'EPF mantenga un orizzonte globale e non sia unicamente utilizzato per armare **l'Ucraina**.

Il richiamato Consiglio informale esteri di Toledo, come dichiarato dall'Alto Rappresentante Borrell, ha discusso sul sostegno militare all'Ucraina, oltre che in relazione all'8 pacchetto di aiuti, in tre aree:

a) la proposta per l'assistenza militare all'Ucraina per il periodo **2024-2027**, sulla base di un finanziamento di 5 miliardi l'anno (che, ha ribadito sarebbe il tetto massimo e non l'obiettivo di spesa), e per il quale auspica che un accordo possa essere raggiunto entro la fine del 2023;

b) la **missione dell'UE di addestramento per l'esercito ucraino EUMAM** Ucraina, avviata dal Consiglio esteri il **15 novembre 2022**, che ha già provveduto ad addestrare 25.000 soldati ucraini e per la quale Borrell ha presentato la proposta di alzare da 30.000 a 40.000 l'obiettivo di soldati ucraini addestrati, da raggiungere nei prossimi mesi e per la quale è in corso una valutazione volta ad integrare nei moduli di addestramento anche quello per i piloti di aerei F-16;

c) la **fornitura di munizioni all'Ucraina**, per la quale ha richiamato l'approccio su tre linee di intervento definito dal Consiglio affari esteri del 20 marzo (v. supra): l'EDA ha siglato nel corso dell'estate tre contratti quadro con le industrie per la fornitura di munizioni di 155 mm e ora spetta ai singoli Stati membri di utilizzare la possibilità di fare ordini congiunti.

## **Le sanzioni nei confronti della Russia**

A partire dall'**aggressione russa**, il Consiglio ha adottato **11 pacchetti** di sanzioni, l'ultimo nello scorso giugno. Sono attualmente in vigore:

- **misure restrittive** (congelamento di beni e divieto di viaggio) nei **confronti di circa 1800 tra entità giuridiche e persone** (tra cui il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov, esponenti di governo, parlamentari, militari, oligarchi, esponenti dell'informazione);
- **sanzioni finanziarie**, tra cui il divieto di finanziamento della Federazione russa, del suo governo e della sua Banca centrale nonché la sospensione dal sistema di messaggistica finanziaria per scambiare dati finanziari (SWIFT) per le principali banche russe;
- **sanzioni nel settore energetico**, quali in particolare: il divieto di acquistare, importare o trasferire nell'UE **carbone e altri combustibili fossili solidi**, se originari della Russia o esportati dalla Russia, nonché di importare **petrolio dalla Russia via mare**; il **divieto di acquistare, importare o trasferire dalla Russia nell'UE petrolio greggio** (*a partire dal 5 dicembre 2022*) e **prodotti petroliferi raffinati** (*a partire dal 5 febbraio 2023*); la possibilità di introdurre un **tetto al prezzo** per il **petrolio greggio e altri prodotti petroliferi russi**, al di sotto dei quali le società UE hanno il divieto di fornire servizi (trasporto, assicurazione ecc.) legati alla vendita per **via marittima verso Paesi terzi**. Il Consiglio ha poi fissato i seguenti tetti di prezzo: 60 dollari al barile per il petrolio grezzo, 100 dollari a barile per i prodotti petroliferi raffinati di alta qualità, come diesel e benzina, 45 dollari per i prodotti di bassa qualità, come gli oli combustibili;
- il **divieto di tutte le operazioni con determinate imprese statali**, di **partecipazione di società russe negli appalti pubblici nell'UE** e il divieto

di esportazione dall'UE in Russia di prodotti siderurgici, beni di lusso, computer quantistici e semiconduttori avanzati, elettronica di alta gamma, software, macchinari sensibili;

- **sanzioni** nei confronti di **società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari e divieti all'esportazione per prodotti a duplice uso di tecnologia critica e beni industriali**;
- il divieto di **sorvolo, atterraggio e decollo** nello spazio aereo dell'UE di aeromobili e vettori russi; il **divieto** alle navi registrate sotto la bandiera della Russia di **accedere ai porti dell'UE**; il **divieto alle imprese di trasporto su strada** russe e bielorusse di trasportare merci su strada nell'Unione;
- **divieto di transito nel territorio russo di beni e tecnologie che possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico della Russia**;
- il divieto di **esportazione di motori per droni in Russia** e l'esportazione verso Paesi terzi, come l'Iran, che potrebbero fornire droni alla Russia;
- il **divieto per i cittadini dell'UE** di far parte dei **consigli di amministrazione di società russe** sottoposte a restrizioni o controllate direttamente o indirettamente dalla Russia;
- **restrizioni ai media**, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di una serie di **emittenti e media russi**;
- **contrasto all'elusione**, attraverso la **cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi**. Nei casi in cui la cooperazione non produca i risultati auspicati, l'UE adotterà **un'azione rapida, proporzionata e mirata**, volta unicamente a privare la Russia delle risorse che le consentono di proseguire la guerra di aggressione, sotto forma di **misure individuali appropriate** per contrastare il coinvolgimento di operatori di Paesi terzi nell'agevolazione dell'elusione.

Secondo quanto indicato dalla Commissione europea a fine maggio 2023, l'UE avrebbe sanzionato in totale **quasi la metà (49%) delle sue esportazioni** verso la Russia nel 2021, per un valore di circa 44 miliardi di euro, e circa il **58% delle sue importazioni** dalla Russia nel 2021, per un valore complessivo di circa **90 miliardi** di euro.

Il 2 dicembre 2022, la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) relativa alla definizione dei **reati** e delle **sanzioni** per la violazione delle **misure restrittive** dell'Unione, in corso di esame presso le Istituzioni dell'UE.

In particolare, la proposta stabilisce che gli Stati membri introducano livelli e tipi di sanzioni specifici per i reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, prevedendo **per i reati più gravi** (che coinvolgono fondi o risorse economiche di un valore pari almeno a 100 000 euro) **una punibilità con una pena massima di almeno cinque anni di reclusione**. La proposta stabilisce, inoltre, norme di base comuni per le sanzioni per le persone giuridiche negli Stati membri, tra cui: **ammende penali o non penali fino al 5% del fatturato mondiale annuo**; esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici; interdizione dall'esercizio dell'attività d'impresa; revoca dei permessi e delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività che hanno determinato la commissione del reato; collocamento sotto controllo giudiziario; liquidazione giudiziaria; chiusura degli stabilimenti utilizzati per la commissione del reato.

### **Sostegno economico e alla ricostruzione dell'Ucraina**

Dall'inizio dell'aggressione russa, l'UE ha intensificato il proprio sostegno all'Ucraina, **mobilitando circa 19,7 miliardi di euro**, gran parte dei quali sotto forma di assistenza macrofinanziaria (AMF). Sono stati inoltre erogati **620 milioni** in sovvenzioni a titolo di sostegno al bilancio per aiutare l'Ucraina a far fronte a bisogni urgenti sul campo. Complessivamente **l'UE e gli Stati membri**, in via bilaterale, avrebbero fino ad ora fornito **assistenza all'Ucraina per circa 70 miliardi di euro**.

In particolare, l'UE ha varato a fine dicembre 2022 un **piano di sostegno macroeconomico finanziario straordinario** per una cifra **massima di 18 miliardi di euro per tutto il 2023**, volto a fornire una assistenza finanziaria stabile, regolare e prevedibile all'Ucraina con una **media di 1,5 miliardi di euro al mese**. Tali risorse sono destinate a coprire una parte significativa del **fabbisogno di finanziamento a breve termine** dell'Ucraina per il 2023, che le autorità del Paese e il Fondo monetario internazionale stimano **da 3 a 4 miliardi** di euro per mese.

Il piano prevede alcune **forme di condizionalità** volte a impegnare le autorità ucraine a realizzare **riforme** per rafforzare ulteriormente lo stato di diritto, il buon governo, la modernizzazione delle istituzioni nazionali e locali e le misure antifrode e anticorruzione.

### ***Sostegno alla ricostruzione***

#### ***La proposta di istituzione di uno strumento per l'Ucraina***

Nell'ambito della più ampia revisione del quadro finanziario 2021-2027, la Commissione europea ha presentato, il **20 giugno 2023**, una **proposta di regolamento** che istituisce un nuovo **Strumento per l'Ucraina**, fondato su

sovvenzioni, prestiti e garanzie, con una capacità complessiva di **50 miliardi di euro** (indicativamente 33 miliardi in prestiti e 17 miliardi in sovvenzioni e garanzie) **per il periodo 2024-2027**. Il nuovo strumento finanzierebbe le necessità immediate dell'Ucraina, nonché la ripresa e l'ammodernamento del paese nel suo percorso verso l'UE.

Lo strumento si articola in **tre pilastri**, con una **ripartizione di importi indicativa** che potrà adattarsi alle esigenze dell'Ucraina:

- **pilastro I - sostegno finanziario allo Stato sotto forma di sovvenzioni e prestiti** (indicativamente 39 miliardi). Per accedere al sostegno, il **Governo ucraino dovrà preparare un piano per la ripresa, ricostruzione e modernizzazione del paese** e precisare le riforme e gli investimenti che intende intraprendere nell'ambito del processo di adesione all'UE. **I fondi previsti da questo pilastro saranno erogati in funzione della messa in atto del piano, subordinata a una serie di condizioni e comporterà un calendario per gli esborsi** concordato con l'UE. Particolare importanza rivestiranno aspetti come la riforma della pubblica amministrazione, il buon governo, lo Stato di diritto, la lotta alla corruzione e la sana gestione finanziaria;
- **pilastro II - un quadro specifico per gli investimenti a favore dell'Ucraina** (indicativamente 8 miliardi) inteso ad attrarre e mobilitare investimenti pubblici e privati per la ripresa e la ricostruzione del paese;
- **pilastro III - assistenza tecnica e altre misure di sostegno** (indicativamente 3 miliardi), tra cui la mobilitazione di competenze in materia di riforme, l'aiuto ai comuni e alla società civile e altre forme di assistenza bilaterale normalmente disponibili per i Paesi candidati all'adesione nell'ambito dello strumento di preadesione (IPA).

Lo Strumento previsto non coprirà gli aiuti umanitari, la difesa o il sostegno alle persone in fuga dalla guerra, che continueranno ad essere finanziati attraverso gli strumenti esistenti; sostituirà, invece, l'attuale sostegno bilaterale fornito all'Ucraina (AMF +, dotazione bilaterale NDICI) ed il sostegno che l'Ucraina avrebbe ricevuto nell'ambito dello Strumento di assistenza di preadesione.

Secondo un [rapporto di valutazione](#) pubblicato dalla **Banca mondiale** in collaborazione con il Governo ucraino, la Commissione europea e le Nazioni Unite il **23 marzo 2023**, i **danni diretti subiti da Kyiv dopo un anno di guerra hanno superato i 135 miliardi di dollari** e il **fabbisogno di ricostruzione** e riabilitazione del Paese è stimato in circa **411 miliardi di dollari al 24 febbraio 2023**, pari a **2,6 volte il PIL attuale** dell'Ucraina. I **settori più colpiti** sono l'edilizia abitativa (38%), i trasporti (26%), l'energia (8%), il commercio e l'industria (8%) e l'agricoltura (6%). Il PIL dell'Ucraina è **diminuito del 29,2%** nel 2022.

A margine della conferenza per la ricostruzione dell'Ucraina che si è svolta a Londra il 21 e 22 giugno scorsi (v. *infra*), il Vicepresidente esecutivo della Commissione europea Valdis Dombrovskis, insieme al Presidente della Banca europea per gli investimenti, Werner Hoyer, il Presidente della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Odile Renaud-Basso, e l'amministratore delegato della International Finance Corporation, Makhtar Diop, hanno firmato **accordi** (*al di fuori delle iniziative previste dal nuovo strumento finanziario per l'Ucraina*) per **mobilitare investimenti privati** per la ripresa e la **ricostruzione dell'economia ucraina** nei settori dell'economia, dell'energia e delle infrastrutture municipali per oltre **800 milioni di euro**.

### La posizione del Governo italiano sullo Strumento per l'Ucraina

Il Governo ha trasmesso alle Camere, il 3 agosto, la **relazione tecnica**, a cura del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 sulla proposta di regolamento volta ad istituire lo Strumento per l'Ucraina. La relazione riporta una **valutazione complessiva dell'intervento normativo e delle sue prospettive negoziali** e ne **sottolinea l'urgenza**, in quanto lo strumento è finalizzato a fornire assistenza immediata, fin dall'inizio del 2024, a un paese in guerra. Ritene il nuovo strumento **conforme all'interesse nazionale**, tenuto anche conto che lo Strumento potrebbe portare ad una **liberazione di risorse** del bilancio UE - soprattutto dei fondi per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale – da **destinare al rafforzamento di iniziative nell'ambito del vicinato meridionale**.

In merito alle prospettive negoziali ed alle eventuali modifiche, il Governo ritiene vadano in particolare **approfonditi** alcuni punti, tra cui:

- la necessità di mitigare la flessibilità dello strumento, al fine di garantire **maggiore prevedibilità** circa l'utilizzo dei prestiti garantiti e del contributo a valere sul bilancio;
- l'istituzione di un **level playing field per le aziende, soprattutto PMI, nell'ambito del Pilastro II**, precisando che va assicurata la partecipazione del settore privato e delle imprese europee su una base di pari opportunità, indipendentemente dalle dimensioni delle aziende coinvolte.

In conclusione, la relazione segnala che al momento **non è disponibile una stima dei costi per l'Italia**, ma che sarà possibile definire l'impatto effettivo delle proposte sul contributo dovuto dal nostro Paese (calcolato in

base al PIL e attualmente stimabile in circa il 12% del futuro bilancio UE) soltanto con il progredire dei negoziati.

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

La **Presidenza svedese pro tempore** del Consiglio dell'UE ha annunciato il 14 febbraio 2023 l'istituzione di un **gruppo di lavoro dell'UE** per esaminare **l'uso dei beni russi congelati per la ricostruzione dell'Ucraina**.

La presidente von der Leyen ha annunciato, il 21 giugno 2023, che la Commissione sta valutando la proposta di **utilizzare i profitti di oltre 200 miliardi di euro della banca centrale russa congelati nell'UE** per pagare la ricostruzione dell'Ucraina, sulla base di due opzioni alternative possibili: a) **investire i fondi russi congelati e raccogliere i profitti** a favore dell'Ucraina; b) **tassare i profitti realizzati dagli attuali detentori di queste attività**, in gran parte depositari centrali di titoli come Euroclear e Clearstream.

### *La Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina organizzata dal Governo italiano il 26 aprile 2023*

Il **Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**, in collaborazione con l'Agenzia ICE, ha organizzato il **26 aprile 2023 a Roma una conferenza bilaterale di alto profilo istituzionale e imprenditoriale**, dedicata alla discussione di interventi e progetti attraverso i quali l'Italia può offrire contributi concreti alla resilienza e alla **ricostruzione dell'Ucraina**.

I **lavori** della Conferenza, aperti dai Ministri degli esteri dell'Italia e dell'Ucraina e **conclusi dal Presidente del Consiglio italiano e dal Primo Ministro ucraino**, si sono articolati in **tre sessioni**: una **sessione istituzionale**; una seconda parte dedicata alle **Istituzioni Finanziarie Internazionali**; Tavoli di discussione e **approfondimento settoriale** dedicati a **settori** individuati come **prioritari per la ricostruzione**, quali infrastrutture e trasporti, energia e ambiente, agroindustria, salute, digitale e servizi, spazio e avionica, siderurgia.

Nell'ambito della Conferenza, **Italia e Ucraina** hanno finalizzato i seguenti **Memorandum d'intesa e accordi**:

- Memorandum d'intesa tra **Agenzia ICE e Ministero degli affari esteri ucraino**;
- Memorandum d'intesa tra il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica italiano e il Ministero della protezione ambientale e delle risorse naturali ucraino per la **cooperazione in materia di sviluppo sostenibile e protezione ambientale**;

- Memorandum d'intesa tra il **Ministero delle imprese e del *Made in Italy*** ed il Ministero dell'economia ucraino per la **cooperazione tecnica in campo industriale**;

- Memorandum d'intesa e cooperazione sul **modello agro-alimentare italiano** per la **ricostruzione e la sicurezza alimentare dell'Ucraina** tra il Consiglio agrario ucraino e la Filiera agricola italiana di Coldiretti.

Sotto la supervisione dei due Governi, diverse **aziende italiane e ucraine hanno firmato due altri memorandum d'intesa**: tra Mer Mec S.p.A. e JSC Ukrainian Railways, per **tecnologie e servizi diagnostici ferroviari** e tra WeBuild e Ukrhydroenergo Energy Company, per una collaborazione finalizzata alla **costruzione di centrali idroelettriche in Ucraina**.

Il Governo italiano sta, inoltre, valutando **ulteriori fondi e prestiti agevolati** da parte della **Cooperazione Italiana per un ammontare di 160 milioni di euro per il 2023**, per bisogni umanitari e progetti di resilienza e rapida ripresa, parallelamente all'istituzione di un ufficio dell'Agenzia della Cooperazione italiana a Kiev. Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze intende contribuire al Fondo BEI "UE per l'Ucraina"** con una **garanzia di 100 milioni di euro**.

La Cooperazione italiana ha inoltre concluso un **accordo di contributo con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)**, per lo stanziamento straordinario di **10 milioni di euro a favore dell'azienda ucraina Ukrenergo** a sostegno della rapida ripresa e della **sicurezza energetica in Ucraina**.

Ulteriori iniziative sono previste dal **Ministero della Cultura**, dal **Ministero della Salute**, dalla **SIMEST**, **SACE** e **CASSA depositi e prestiti** (per maggiori dettagli si rinvia al [comunicato congiunto finale](#) della Conferenza).

Infine, Italia e Ucraina hanno convenuto di **organizzare la Conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina del 2025 in Italia** (*v.infra*).

*La Piattaforma di coordinamento dei donatori e le organizzazioni finanziarie internazionali per sostenere il processo di ricostruzione dell'Ucraina*

Il **26 gennaio 2023** si è svolta la [prima riunione](#) della **Piattaforma di coordinamento dei donatori e le organizzazioni finanziarie internazionali per sostenere il processo di ricostruzione dell'Ucraina** e garantire il coordinamento tra gli attori che forniscono sostegno finanziario a breve termine ma anche assistenza a lungo termine per la fase di ricostruzione.

La piattaforma riunisce funzionari di alto livello di Ucraina, UE, Paesi del G7 ed istituzioni finanziarie come la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Il **Comitato direttivo della Piattaforma è co-presieduto da UE, Stati**

**Uniti ed Ucraina**, Il Segretariato della Piattaforma si trova in un ufficio di Bruxelles ospitato dalla Commissione e in un ufficio di Kiev ospitato dal Governo ucraino.

Il **5 aprile 2023** nel corso della [seconda riunione](#) della **Piattaforma di coordinamento dei donatori multi-agenzia per l'Ucraina**, il **Governo ucraino ha presentato le sue esigenze prioritarie per la ricostruzione nel 2023** per le infrastrutture energetiche, lo sminamento, le infrastrutture critiche e sociali, gli alloggi e il sostegno al settore privato che richiederanno un **sostegno stimato di 14,1 miliardi di dollari**, e quindi un finanziamento di 10,8 miliardi di dollari, oltre ai 3,3 miliardi di dollari già messi a disposizione dal governo ucraino per la ricostruzione.

*La conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina del 21 e 22 giugno 2023*

Si è svolta a Londra, il **21 e 22 giugno 2023** una **conferenza internazionale sulla ricostruzione dell'Ucraina**, nel corso della quale le Stati partecipanti hanno **promesso complessivamente un nuovo stanziamento di 60 miliardi di euro** a favore della ricostruzione dell'Ucraina. In, particolare, oltre all'impegno di **50 miliardi di euro** annunciato dall'UE sulla base del nuovo strumento per l'Ucraina (v. *supra*), gli Stati Uniti hanno annunciato 1,3 miliardi di dollari per ulteriori aiuti all'Ucraina, il Regno Unito ha annunciato ulteriori garanzie da 3 miliardi di dollari per sostenere ulteriori investimenti e prestiti della Banca mondiale fino al 2027 e 240 milioni di sterline di sostegno per bisogni immediati. La Svizzera ha annunciato un ulteriore sostegno di 1,5 miliardi di franchi fino al 2027.

La Conferenza un **ciclo di riunioni annuali che è stato avviato a Londra nel 2017**, inizialmente come Conferenza sulla riforma dell'Ucraina, e che a partire dalla Conferenza di Lugano è diventata un Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina. Le precedenti conferenze si sono svolte nel 2018 a Copenaghen, nel 2019 a Toronto, nel 2021 a Vilnius (nel 2020 non si è svolta a causa della pandemia di coronavirus). La prossima Conferenza dovrebbe svolgersi nel **2024 a Berlino**, mentre quella del **2025 dovrebbe svolgersi in Italia**.

Si ricorda che in occasione della precedente **conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina, che si è svolta a Lugano il 4 e 5 luglio 2022** era stata approvata la [Dichiarazione di Lugano](#) che prevede i seguenti **7 principi** per il **processo di ricostruzione dell'Ucraina**:

- 1) sia **guidato dall'Ucraina**, in collaborazione con i suoi partner internazionali;
- 2) contribuisca a **realizzare gli sforzi di riforma dell'Ucraina** in linea con il percorso europeo dell'Ucraina;

- 3) sia **trasparente e responsabile** nei confronti del popolo ucraino, prevedendo il rafforzamento dello stato di diritto, lo sradicamento della corruzione;
- 4) preveda forme di partecipazione democratica;
- 5) **faciliti la collaborazione tra attori nazionali e internazionali**, inclusi il settore privato, la società civile, il mondo accademico e il governo locale;
- 6) sia **inclusivo e garantisca l'uguaglianza di genere e il rispetto dei diritti umani**, compresi i diritti economici, sociali e culturali;
- 7) ricostruisca l'Ucraina in **modo sostenibile** in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'accordo di Parigi.

### **Ricorso alla giustizia penale internazionale**

In questo ambito l'UE ha posto in essere una pluralità di iniziative di varia natura ed oggetto.

Il 25 maggio 2022, il Consiglio ha adottato modifiche al regolamento (UE) 2018/1727 volte a consentire a **Eurojust** di preservare, analizzare e conservare le **prove relative ai principali crimini internazionali**. **Eurojust** ha annunciato nello scorso febbraio la predisposizione di una **banca dati giudiziaria** per l'archiviazione delle prove relative ai crimini di guerra e per supportare le indagini nazionali e internazionali, denominata *International Crimes Evidence Database* (Ciced). Le autorità giudiziarie di Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Ucraina hanno inoltre istituito a partire dall'aprile 2022 una **squadra investigativa comune**, con il **sostegno di Eurojust e la partecipazione dell'Ufficio del procuratore della Corte penale internazionale**.

Il **3 marzo 2023** a Leopoli, in occasione della Conferenza "Uniti per la Giustizia", organizzata su iniziativa dell'Ucraina, è stata decisa la creazione, a l'Aja (Paesi Bassi) di un **Centro Internazionale per il Perseguimento del Crimine di Aggressione contro l'Ucraina**, operativo a partire dal luglio 2023 e con il compito di collezionare, analizzare e conservare le prove per i futuri processi per i crimini d'aggressione della Russia.

La Commissione europea ha previsto, l'8 giugno 2022, un finanziamento di **7,25 milioni di euro per sostenere le capacità investigative della Corte penale internazionale**, in relazione ai **crimini di guerra in Ucraina**.

Il **30 novembre 2022** la Commissione ha presentato [proposte ed opzioni](#) per garantire che la Russia sia ritenuta responsabile delle atrocità e dei crimini commessi durante la guerra in Ucraina, e in particolare a) la proposta di **creare una struttura per gestire i beni pubblici russi congelati e immobilizzati, investirli e**

**utilizzare i proventi per l'Ucraina;** b) la disponibilità a promuovere con la comunità internazionale l'istituzione di un **tribunale internazionale ad hoc o un tribunale "ibrido" specializzato** per indagare e perseguire il crimine di aggressione della Russia.

Il **9 dicembre 2022** il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sulla **lotta all'impunità** per i crimini commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina nelle quali, in particolare, **invita gli Stati membri** ad adottare misure per attuare pienamente **la definizione dei crimini internazionali fondamentali**, di cui all'articolo 5 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, e le modalità di responsabilità sancite dallo Statuto di Roma. Chiede inoltre agli Stati membri di consentire l'esercizio della **giurisdizione universale o di altre forme di giurisdizione nazionale sui crimini internazionali fondamentali** e di consentire una stretta **cooperazione giudiziaria con la Corte penale internazionale (CPI)**. Le conclusioni invitano gli Stati membri a fornire un sostegno adeguato alla creazione e al funzionamento di **unità specializzate dedicate alle indagini e al perseguimento dei crimini internazionali fondamentali a livello nazionale**.

Il **19 gennaio 2023** il **Parlamento europeo** ha approvato una [risoluzione](#) sull'istituzione di un **tribunale speciale che si occupi del crimine di aggressione contro l'Ucraina**, che dovrebbe integrare gli sforzi investigativi della Corte penale internazionale e del suo procuratore, concentrandosi sui presunti genocidi, crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in Ucraina.

L'UE ha **aderito all'iniziativa assunta dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa**, organizzato a Reykjavik il **16 e il 17 maggio**, di istituire un [registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina](#) attraverso un Accordo parziale allargato. Il registro - con sede all'Aja (Paesi Bassi) e con un ufficio satellite in Ucraina - è istituito per un **periodo iniziale di tre anni**, e sarà utilizzato per **registrare le prove e le informazioni relative alle richieste di risarcimento per danni**, perdite o lesioni causate **dall'aggressione da parte della Russia** contro l'Ucraina. Il Registro apre la strada a un futuro meccanismo di risarcimento internazionale completo per le vittime dell'aggressione russa.

Si ricorda che, nell'ambito delle indagini sulla situazione in Ucraina, il **17 marzo 2023** la **Corte penale internazionale** ha emesso **due mandati di arresto** nei confronti del **Presidente della Federazione russa Vladimir Putin** e di **Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Commissaria presidenziale per i Diritti dei**

**Bambini in Russia.** Gli illeciti contestati sono il crimine di guerra di deportazione illegale di popolazione (bambini) e di trasferimento illegale di popolazione (bambini) dalle aree occupate dell'Ucraina alla Federazione Russa.

## **Sospensione dell'accordo sull'esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina**

Il **18 luglio 2023** è **scaduto** l'accordo volto a consentire l'**esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina** (*la cosiddetta Black Sea Grain Initiative*), a causa della **decisione del Governo russo di ritirarsi unilateralmente dall'accordo.**

L'accordo era stato siglato il **22 luglio 2022**, a Istanbul, **con Ucraina e Russia**, con la mediazione dell'ONU e della Turchia (*non si tratta di un accordo diretto fra i due Paesi ma di entrambi con Turchia e Onu*). Prevede l'impegno da parte di Russia e Ucraina a rispettare un **corridoio di navigazione sicuro** attraverso il Mar Nero, libero da ogni attività militare, volto a consentire le esportazioni commerciali di cereali da **tre porti ucraini**: Odessa, Chernomorsk e Yuzhny; un **comando congiunto di controllo del traffico marittimo** a Istanbul e **ispezioni in Turchia delle navi dedicate al trasporto dei cereali**, volte a controllare che non trasportino armi in Ucraina.

La Commissione europea ha presentato il 12 maggio 2022 un [piano d'azione per la realizzazione di "corridoi di solidarietà"](#) che consentano all'Ucraina di esportare i propri cereali ed anche di importare ciò di cui necessita, dagli aiuti umanitari ai mangimi per animali fino ai fertilizzanti. Secondo dati forniti dalla Commissione stessa, prima della guerra, il **75% della produzione di cereali dell'Ucraina veniva esportato dai porti ucraini sul Mar Nero**, dai quali transitavano il 90 % delle esportazioni di cereali e semi oleosi, destinate all'incirca per un terzo all'Europa, un terzo alla Cina e un altro terzo all'Africa.

Mosca ha motivato la decisione di ritirarsi dall'accordo per il **non rispetto** di alcune disposizioni relative all'**accesso ai mercati per le esportazioni russe di cereali e fertilizzanti** non coinvolte direttamente nel quadro delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia, ma **ostacolate indirettamente dalle sanzioni europee verso banche, compagnie di assicurazione e spedizioni russe.**

In particolare la Russia aveva chiesto che la **Rosserlchozbank**, banca legata al settore agricolo, fosse **ricollegata al circuito internazionale SWIFT** che rende possibili i pagamenti bancari.

L'Unione europea ha continuato a sostenere con efficacia le esportazioni ucraine di cereali e altre derrate alimentari, in particolare attraverso i corridoi di solidarietà. Ciò ha comportato però **distorsioni temporanee nei mercati**

**dei cinque Stati membri confinanti con l'Ucraina** (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Romania, la Slovacchia), richiedendo l'introduzione — il 2 maggio 2023 — di misure restrittive temporanee alle esportazioni di una serie di derrate alimentari ucraine, che - **scadute il 15 settembre 2023 - non sono state rinnovate.**

**Polonia, Ungheria e Slovacchia** hanno però **introdotto misure restrittive** delle importazioni di cereali dall'Ucraina in **via bilaterale**. **L'Ucraina** ha annunciato che presenterà **ricorso all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)** per chiedere un risarcimento per i danni subiti da queste restrizioni.

### **Il processo di adesione dell'Ucraina all'UE**

Il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022 ha, come già accennato, riconosciuto la **prospettiva europea dell'Ucraina**, della **Moldova** e della **Georgia**, concedendo ai primi due Paesi anche lo **status di candidato**.

Il **Consiglio**, nelle conclusioni adottate il 13 dicembre 2022, ha riconosciuto i **notevoli sforzi compiuti dall'Ucraina** per conseguire gli **obiettivi alla base dello status di Paese candidato**, incoraggiandola a proseguire su questa strada e a soddisfare le **condizioni** per avviare i negoziati di adesione. Ha, altresì, **invitato la Commissione** a preparare una **tabella di marcia** che delinei le prossime tappe per **l'accesso dell'Ucraina al mercato unico dell'UE**, utilizzando il pieno potenziale dell'accordo di associazione e della zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA) con l'Ucraina.

La **Commissione europea**, nel suo [parere](#) sulla domanda di adesione dell'Ucraina del 17 giugno 2022, ha indicato le seguenti **7 condizioni** che il Paese deve ottemperare per proseguire il percorso di adesione all'UE:

1. adottare e attuare una legislazione che preveda una **procedura di selezione dei giudici della Corte costituzionale ucraina**, compreso un processo di preselezione basato sulla valutazione della loro integrità e delle loro competenze professionali;
2. **completare il controllo, da parte del Consiglio etico, dell'integrità dei candidati al Consiglio superiore della magistratura** e procedere alla loro selezione al fine di istituire la Commissione superiore per le qualifiche dei giudici dell'Ucraina;
3. **intensificare la lotta contro la corruzione**, in particolare ad alto livello, attraverso indagini proattive ed efficienti e costituire una casistica credibile in materia di azioni penali e condanne; completare la procedura di nomina di un nuovo

capo della Procura specializzata anticorruzione e avviare e completare la procedura di selezione e di nomina di un nuovo direttore dell'Ufficio nazionale anticorruzione;

4. garantire che la **legislazione antiriciclaggio sia conforme alle norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)**; adottare un piano strategico globale per la riforma dell'attività di contrasto nell'ambito del contesto di sicurezza dell'Ucraina;

5. **attuare la legge contro gli oligarchi** per limitare l'eccessiva ingerenza di questi ultimi nella vita economica, politica e pubblica;

6. contrastare l'influenza degli interessi di parte adottando **una legge sui media** che allinei la legislazione ucraina alla direttiva dell'UE sui servizi di media audiovisivi e conferisca autonomia e responsabilità all'autorità indipendente di regolamentazione dei media;

7. completare la riforma del **quadro giuridico per le minoranze nazionali**, attualmente in fase di elaborazione, come raccomandato dalla Commissione di Venezia, e adottare **meccanismi di attuazione** immediati ed efficaci.

**Il 21 giugno 2023 il Commissario europeo per l'allargamento, Várhelyi, ha illustrato ai Rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'UE (riuniti in seno al Coreper) lo stato dei progressi dell'Ucraina nel processo di adesione, ha indicato che il Paese ha soddisfatto 2 delle 7 condizioni poste dalla Commissione nel parere sulla domanda di adesione: la seconda, relativa alle riforme della magistratura e la sesta, relativa settore dei media. L'Ucraina ha, inoltre, compiuto importanti progressi per soddisfare la prima condizione, relativa alla riforma della Corte costituzionale, mentre sono necessari ulteriori sforzi per conformarsi alle rimanenti raccomandazioni. In particolare, rimane ancora molto da fare per quanto riguarda la lotta alla corruzione, la "deoligarchizzazione", e l'allineamento agli standard internazionali in materia di riciclaggio di denaro e diritti delle minoranze.**

La Commissione presenterà un rapporto scritto sui progressi dell'Ucraina ai primi di novembre 2023, nell'ambito del pacchetto annuale sull'allargamento.

## II. MEDIO ORIENTE

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *riaffermare la **dichiarazione dei suoi membri del 15 ottobre 2023**, dopo aver esaminato i progressi compiuti su diversi filoni di azione e il seguito della situazione;*
- *esprimere **sostegno all'appello del Segretario generale delle Nazioni Unite per una pausa umanitaria** al fine di consentire un accesso umanitario sicuro e aiuti per raggiungere coloro che ne hanno bisogno. L'Unione europea lavorerà a stretto contatto con i partner della regione per proteggere i civili, sostenere coloro che stanno cercando di mettersi in salvo o fornire assistenza e facilitare l'accesso a cibo, acqua, assistenza medica, carburante e riparo. Il Consiglio dovrebbe ribadire la necessità del **rilascio immediato di tutti gli ostaggi senza alcuna precondizione**;*
- *ricordare la necessità di **evitare un'escalation a livello regionale** e di impegnarsi a tale riguardo con i partner, compresa l'Autorità palestinese;*
- *affermare che l'Unione è pronta a contribuire al **rilancio di un processo politico** sulla base della **soluzione dei due Stati** e accogliere con favore l'**iniziativa di un vertice di pace inclusivo** proposta dall'Egitto.*

### **La posizione delle Istituzioni dell'UE**

#### *La dichiarazione del Consiglio europeo del 17 ottobre*

Il **17 ottobre 2023** si è svolta in video conferenza una **riunione straordinaria del Consiglio europeo** sulla situazione in Medio Oriente al termine del quale è stata approvata una **dichiarazione** che **definisce la posizione comune dell'UE** al riguardo. In particolare:

- **si condanna con la massima fermezza Hamas e i suoi attacchi terroristici** brutali e indiscriminati in tutta Israele e deplora profondamente la perdita di vite umane. Affermando che non esiste alcuna giustificazione per il terrorismo, si sottolinea il **diritto di**

**Israele di difendersi, in linea con il diritto umanitario e internazionale**, di fronte a tali attacchi violenti e indiscriminati. Si ribadisce l'importanza di garantire, in ogni momento, la **protezione di tutti i civili in linea con il diritto internazionale umanitario**;

- si esorta **Hamas a liberare immediatamente tutti gli ostaggi** senza alcuna precondizione, ribadendo l'importanza di fornire aiuti umanitari urgenti e il **sostegno dell'UE per i civili più bisognosi a Gaza** in coordinamento con i partner. Tale assistenza non dovrà essere oggetto di abusi da parte delle organizzazioni terroristiche;
- si afferma che è fondamentale prevenire un'escalation regionale, ribadendo l'**impegno a favore di una pace duratura e sostenibile sulla base della soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati**. Si sottolinea la necessità di un ampio **dialogo con le legittime autorità palestinesi nonché con i partner regionali e internazionali** che potrebbero svolgere un ruolo positivo nella prevenzione di un'ulteriore escalation.

#### *Risoluzione del Parlamento europeo*

Per parte sua, il **Parlamento europeo**, nella [risoluzione](#) approvata il **19 ottobre 2023**, ha:

- **condannato gli attacchi terroristici del gruppo terroristico Hamas**, esprimendo sostegno allo Stato di Israele e al suo popolo e ribadendo che **l'organizzazione terroristica Hamas deve essere eliminata**;
- chiesto il **rilascio immediato e incondizionato di tutti gli ostaggi** sequestrati da Hamas;
- riconosciuto il **diritto di Israele all'autodifesa**, quale sancito e limitato dal **diritto internazionale**, evidenziando che le azioni di Israele devono rispettare rigorosamente il diritto internazionale umanitario;
- sottolineato l'importanza di fare una **distinzione tra il popolo palestinese e le sue aspirazioni legittime**, da un lato, e l'organizzazione terroristica **Hamas** e i suoi atti terroristici, dall'altro;
- espresso preoccupazione per il **deterioramento della situazione umanitaria nella Striscia di Gaza**. Ha chiesto l'apertura di canali per la fornitura di aiuti umanitari ai civili nella Striscia di Gaza e che tali canali siano mantenuti costantemente aperti, esortando la comunità internazionale a proseguire e ad incrementare l'assistenza umanitaria

alla popolazione civile dell'area, ribadendo che **l'UE deve continuare a fornirle aiuti umanitari** e sollecitando l'Egitto e Israele a cooperare con la comunità internazionale per istituire corridoi umanitari verso la Striscia di Gaza;

- invitato tutte le parti a compiere i passi necessari in vista di un **cambiamento radicale della situazione politica, economica e di sicurezza nella Striscia di Gaza**, che preveda tra l'altro la completa **riapertura dei valichi di frontiera**, affrontando nel contempo le legittime preoccupazioni di Israele in materia di sicurezza;
- chiesto una **tregua umanitaria**, un allentamento delle tensioni e il pieno rispetto del diritto internazionale umanitario, ricordando la necessità di trovare una soluzione pacifica al conflitto;
- invitato la Commissione e il Consiglio ad avviare tempestivamente **misure di de-escalation** volte a scongiurare che le attuali tensioni lungo il confine israelo-libanese possano innescare un conflitto su vasta scala;
- **condannato** con la massima fermezza il **sostegno dell'Iran** ad Hamas e ad altri gruppi terroristici nella Striscia di Gaza, e il suo **ruolo destabilizzante nella regione**. Ribadito l'invito a includere l'intero Corpo delle guardie rivoluzionarie islamiche e Hezbollah nell'elenco delle **organizzazioni terroristiche** stabilito dall'UE, ha chiesto un'**indagine approfondita** sul ruolo **dell'Iran e di altri Paesi come il Qatar e la Russia nel finanziamento** e nel sostegno del **terrorismo nella regione**;
- ribadito il suo fermo appoggio a una **soluzione negoziata, fondata sulla coesistenza di due Stati sulla base dei confini del 1967**, che preveda la convivenza, all'insegna della pace e della sicurezza garantita, di due Stati sovrani e democratici, con Gerusalemme come capitale di entrambi gli Stati, e nel pieno rispetto del diritto internazionale, ribadendo l'assoluta necessità di **rilanciare immediatamente il processo di pace**;
- sottolineato che **dichiarazioni e azioni non coordinate da parte di vari rappresentanti dell'UE** hanno portato a un **approccio incoerente nei confronti del conflitto**. Insiste sul fatto che la Commissione e il Consiglio devono affrontare la situazione in modo coordinato e **parlare con una sola voce**;
- esortato la **Commissione ad avviare una revisione approfondita di tutta l'assistenza finanziaria dell'UE alla Palestina e alla regione**, al fine di garantire che nessun fondo dell'UE finanzia direttamente o

indirettamente organizzazioni terroristiche. Ha invitato la Commissione a riesaminare il fabbisogno di aiuti umanitari di quest'ultima, al fine di garantire che i finanziamenti dell'UE continuino a raggiungere coloro che necessitano di assistenza;

- espresso **preoccupazione per l'aumento dei discorsi, dei raduni e degli attacchi antisemiti diretti contro gli ebrei** dall'inizio degli attacchi terroristici perpetrati da Hamas e invitato pertanto la Commissione e gli Stati membri ad adottare tutte le misure appropriate per garantire la sicurezza dei cittadini ebrei dell'UE, disponendo altresì la protezione immediata delle scuole e dei luoghi di culto.

### *Il Consiglio affari esteri del 23 ottobre 2023*

Il Consiglio affari esteri del 23 ottobre 2023 ha discusso sulla situazione in Medio Oriente, **condannando** ancora una volta **l'attacco terroristico di Hamas** e chiedendo **l'immediato rilascio degli ostaggi** detenuti da Hamas. I Ministri dell'UE hanno confermato che **Israele ha il diritto di difendersi, in conformità con il diritto internazionale umanitario.**

L'Alto rappresentante Borrell ha sottolineato la necessità di **evitare**, per quanto possibile, una **crisi umanitaria a Gaza** e di **aumentare la fornitura di aiuti umanitari**, in particolare medicine, cibo e anche il carburante necessario per far funzionare gli impianti di dissalazione. L'Alto rappresentante ha altresì indicato che l'UE e i suoi Stati membri continueranno la loro attività di sensibilizzazione verso i partner regionali e gli attori internazionali per **prevenire una più ampia escalation a livello regionale.** I ministri hanno, infine discusso della prospettiva a lungo termine per la pace nella regione e hanno convenuto che sarà fondamentale **rilanciare il processo politico** per raggiungere una **soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati.**

### *Iniziativa della Commissione*

Il 9 ottobre 2023, a seguito degli attacchi di Hamas in Israele, la Commissione europea ha [annunciato](#) l'avvio di una **revisione urgente dell'assistenza dell'UE alla Palestina.** Il 14 ottobre 2023, la Presidente von der Leyen ha indicato che la Commissione europea aumenterà di 50 milioni di euro l'attuale dotazione di aiuti umanitari prevista per **Gaza**, portando il **totale degli aiuti a oltre 75 milioni di euro.**

**Il 17 ottobre scorso, [intervenedo](#) nel corso della seduta plenaria del Parlamento europeo, la Presidente von der Leyen ha:**

- ribadito la condanna per gli atroci attacchi terroristici di Hamas contro Israele precisando che solo riconoscendo “**il dolore di Israele e il suo diritto a difendersi**”, l’Ue avrà “la credibilità per affermare che Israele dovrebbe reagire come una democrazia, in linea con il **diritto umanitario internazionale**”;
- affermato che anche il popolo palestinese soffre del terrore di Hamas e va sostenuto, rilevando che **non c’è alcuna contraddizione** nell’essere solidali con Israele e rispondere ai bisogni umanitari del popolo palestinese;
- ricordato che l’Unione è sempre stata e resterà il **maggiore donatore internazionale alla Palestina** e ha deciso di triplicare immediatamente gli aiuti umanitari ai civili di Gaza. Al tempo stesso, ha annunciato che è “essenziale **rivedere con urgenza e attenzione**” l’assistenza finanziaria alla Palestina: i finanziamenti dell’UE non sono mai andati a Hamas o ad altre entità terroristiche ed occorre evitare che ciò accada in futuro;
- ribadito che il **dialogo tra Israele e i suoi vicini** può e deve continuare;
- stigmatizzato **l’aumento degli episodi di antisemitismo**, anche in Europa, come pure la diffusione dell’incitamento all’odio e delle false notizie, ribadendo il dovere di “proteggere la vita ebraica in Europa”. In particolare, ha ricordato che l’Unione si è dotata di un quadro normativo per eliminare i contenuti illegali online e contenere la diffusione della disinformazione e lo sta utilizzando per la prima volta in assoluto, anche avviando un’indagine in relazione a X, precedentemente noto come Twitter.



### III. LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (QFP) DELL'UE 2021-2027

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe invitare il Consiglio a **portare avanti i lavori sulla revisione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027**, con l'obiettivo di raggiungere un **accordo globale entro la fine dell'anno**.*

Il **20 giugno 2023** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte per la **revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027**. Si tratta delle seguenti:

- 1) la [comunicazione](#) COM(2023)336, che delinea le caratteristiche principali della revisione proposta;
- 2) la [proposta di regolamento](#) COM(2023)337, con [allegato](#), che modifica il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) che stabilisce il QFP 2021-2027;
- 3) la [proposta di regolamento](#) COM(2023)338 relativo all'istituzione dello strumento per l'Ucraina;
- 4) la [proposta di regolamento](#) COM(2023)335 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP).

Ai sensi dell'articolo 312 del TFUE, il QFP è adottato con regolamento, secondo una **procedura legislativa speciale**, dal Consiglio dell'UE, che delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo espressa a maggioranza assoluta. La stessa disposizione si applica a qualsiasi revisione del QFP. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE devono, invece, approvare le proposte relative allo strumento per l'Ucraina e alla piattaforma STEP secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Contestualmente, la Commissione europea ha anche presentato un pacchetto di misure per l'introduzione di **nuove risorse proprie** dell'UE che propone di **adeguare** le proposte del dicembre 2021 per l'istituzione di **due nuove risorse proprie** basate sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni (ETS) e sulle risorse generate dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE (CBAM), nonché di introdurre una **nuova risorsa propria** (temporanea) basata su **dati statistici relativi agli utili delle imprese**. Conformemente alla **procedura legislativa**

**speciale** di cui all'articolo 311, terzo comma, TFUE, la decisione riveduta sulle risorse proprie deve essere adottata dal **Consiglio dell'UE** all'**unanimità** **previa consultazione** del **Parlamento europeo** ed **entra in vigore** una volta che è stata **approvata** dagli **Stati membri** conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Sebbene le proposte per la revisione intermedia del QFP e quelle per l'istituzione di nuove risorse proprie siano tra loro strettamente collegate sul piano politico e negoziale, l'iter legislativo di esame dei due pacchetti sta seguendo tempistiche differenti a livello negoziale, tenuto conto anche delle procedure e maggioranze diverse necessarie per la loro approvazione.

Per **approfondimenti**, sul contenuto delle proposte per la revisione intermedia del QFP, ma anche per l'istituzione di nuove risorse proprie, si veda il [dossier](#) predisposto dagli uffici di Camera e Senato.

## Il Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027

### *Dotazione complessiva e ripartizione per rubrica di spesa*

Il **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027** indica gli stanziamenti massimi per le diverse politiche dell'UE, articolate in 7 rubriche di spesa. Nel complesso, [adeguamento tecnico](#) per il 2024 compreso, la **dotazione** massima è pari a **1.076,5 miliardi di euro** in termini di impegni a **prezzi 2018 (1.214,1 miliardi a prezzi correnti**, che tengono conto di un tasso di inflazione annuo del 2%), corrispondenti all'**1,01% dell'RNL** dell'UE.

Tabella 2 QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27) ADEGUATO PER IL 2024 - prezzi correnti

*(milioni di EUR - prezzi correnti)*

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1 Mercato unico, innovazione e agenda digitale	20 919	21 878	21 727	21 598	21 272	21 847	22 077	151 318
2 Coesione, resilienza e valori	6 364	67 806	70 137	73 289	74 993	66 536	70 283	429 408
2a Coesione economica, sociale e territoriale	1 769	61 345	62 939	64 683	66 479	56 725	58 639	372 579
2b Resilienza e valori	4 595	6 461	7 198	8 606	8 514	9 811	11 644	56 829
3 Risorse naturali e ambiente	56 841	56 965	57 295	57 449	57 558	57 332	57 557	400 997
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	40 368	40 639	40 693	40 603	40 665	40 691	40 651	284 310
4 Migrazione e gestione delle frontiere	1 791	3 360	3 814	4 020	4 387	4 315	4 465	26 152
5 Sicurezza e difesa	1 696	1 896	1 946	2 004	2 243	2 435	2 705	14 925
6 Vicinato e resto del mondo	16 247	16 802	16 329	15 830	15 304	14 754	15 331	110 597
7 Pubblica amministrazione europea	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>114 493</b>	<b>179 765</b>	<b>182 667</b>	<b>185 963</b>	<b>187 881</b>	<b>179 725</b>	<b>185 377</b>	<b>1 215 871</b>
in percentuale dell'RNL	0,82 %	1,20 %	1,12 %	1,05 %	1,02 %	0,94 %	0,93 %	1,01 %
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO</b>	<b>163 496</b>	<b>166 534</b>	<b>168 575</b>	<b>170 543</b>	<b>173 654</b>	<b>177 126</b>	<b>180 668</b>	<b>1 200 596</b>
in percentuale dell'RNL	1,18 %	1,12 %	1,03 %	0,96 %	0,94 %	0,92 %	0,91 %	1,01 %

Il QFP è **integrato** dalle risorse del programma *Next Generation EU*, istituito in via eccezionale per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica. Si tratta di **750 miliardi di euro a prezzi 2018 (806,9 miliardi di euro a prezzi correnti)** che la Commissione europea è autorizzata a raccogliere, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali, al fine di fornire agli Stati membri le risorse necessarie, sotto forma di prestiti e sovvenzioni.

Gli importi a titolo di *Next Generation EU* sono erogati soltanto tramite **sette programmi**, il più importante dei quali, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, finanzia i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (723,82 miliardi di euro, di cui 385,8 miliardi in prestiti e 338 miliardi in sovvenzioni).

### Ripartizione di NextGenerationEU

<b>Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza</b>	723,8 miliardi di euro
<i>di cui prestiti</i>	<i>385,8 miliardi di euro</i>
<i>di cui sovvenzioni</i>	<i>338,0 miliardi di euro</i>
<b>REACT-EU</b>	50,6 miliardi di euro
<b>Orizzonte Europa</b>	5,4 miliardi di euro
<b>Fondo InvestEU</b>	6,1 miliardi di euro
<b>Sviluppo rurale</b>	8,1 miliardi di euro
<b>Fondo per una transizione giusta (JTF)</b>	10,9 miliardi di euro
<b>RescEU</b>	2 miliardi di euro
<b>TOTALE</b>	<b>806,9 miliardi di euro</b>

Tutti gli importi sono espressi a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

A fronte di tale massimale di spesa, la decisione sulle risorse proprie 2021-2027 prevede un **massimale delle “entrate”** pari all'1,40% dell'RNL dell'Unione per i pagamenti e all'1,46% per gli impegni. Questi massimali sono inoltre aumentati, in via eccezionale e temporanea, di **altri 0,6 punti percentuali** per coprire tutte le passività dell'UE risultanti dalle assunzioni di prestiti previste per finanziare *Next Generation EU*, fino a quando saranno stati rimborsati tutti i prestiti contratti.

### *Strumenti di flessibilità e strumenti speciali*

Il QFP comprende anche **cinque strumenti speciali al di fuori dei massimali**, per una dotazione complessiva di **21,1 miliardi di euro** (a prezzi

2018), che garantiscono la **flessibilità** e sono utilizzati in caso di specifici eventi imprevisti, ad es. catastrofi naturali o emergenze.

Tre strumenti sono **tematici**, potendo essere mobilitati solo per eventi specifici: 1) la **Riserva di adeguamento alla Brexit**, per sostenere gli Stati membri e i settori economici maggiormente colpiti dal recesso del Regno Unito (5 miliardi di euro a prezzi 2018; 5,4 miliardi a prezzi correnti); 2) il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**, per offrire assistenza ai lavoratori che perdono il lavoro a causa di ristrutturazioni legate alla globalizzazione (1,3 miliardi di euro a prezzi 2018; 1,5 miliardi a prezzi correnti); 3) la **Riserva di solidarietà e per gli aiuti d’urgenza**, per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi negli Stati membri e nei Paesi in fase di adesione e per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all’interno dell’UE o nei Paesi terzi (8,4 miliardi di euro a prezzi 2018; 9,5 miliardi a prezzi correnti).

Gli altri due strumenti **non** sono invece **tematici**, offrendo la possibilità di affrontare più in generale circostanze impreviste o priorità nuove ed emergenti: 1) lo **Strumento di flessibilità**, per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche per un dato esercizio (**6,4 miliardi** a prezzi 2018; 7,2 miliardi a prezzi correnti); 2) lo **Strumento unico di margine**, che non ha importi prefissati, ma consente di innalzare i massimali in un dato anno facendo ricorso o ai margini non utilizzati degli anni precedenti o a risorse da compensare di anni in corso e successivi. Il suo utilizzo annuale è limitato allo **0,04% dell’RNL dell’UE** per gli impegni e allo 0,03% dell’RNL dell’UE per i pagamenti. Per i margini inutilizzati degli anni precedenti si applicano regole diverse per i pagamenti, che vengono trasferiti automaticamente all’anno successivo, e per gli impegni, che possono essere mobilitati dal Parlamento e dal Consiglio nell’ambito della procedura di bilancio.

Solo 4 dei 5 strumenti speciali dispongono, pertanto, di specifici importi (annuali o totali) al di fuori dei massimali del QFP (tabella seguente, impegni a prezzi 2018).

Strumento speciale	Importo annuo	Importo totale 2021-2027
<b>Fondo di adeguamento alla globalizzazione</b>	186	1.302
<b>Riserva di solidarietà e per gli aiuti d’urgenza</b>	1.200	8.400
<b>Riserva di adeguamento alla Brexit</b>		5.000
<b>Strumento di flessibilità</b>	915	6.405
<b>TOTALE</b>		<b>21.107</b>

## **La proposta di revisione intermedia del QFP: un quadro di sintesi**

La Commissione espone le **ragioni** alla base della revisione intermedia.

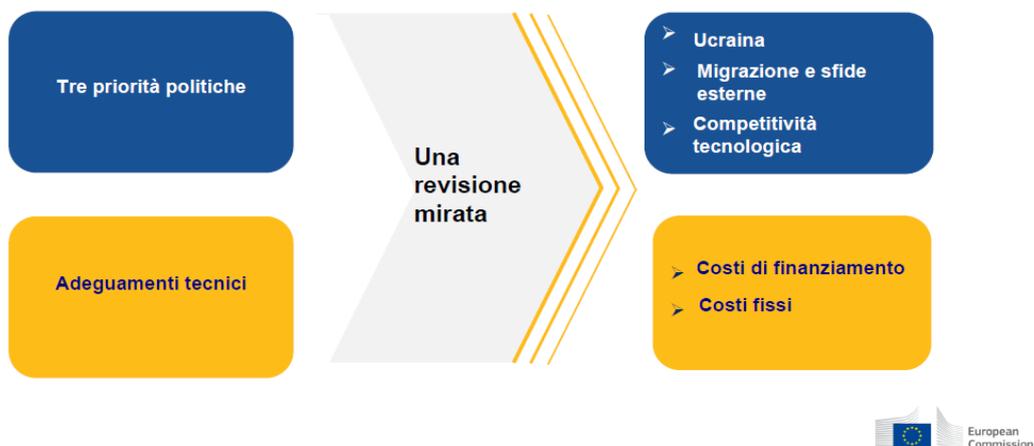
In primo luogo, da quando, nel 2020, è stato adottato il QFP 2021-2027, l'UE ha dovuto confrontarsi con una **serie senza precedenti di sfide impreviste**: gli **ulteriori sviluppi della crisi pandemica**, la **crisi economica**, la **migrazione**, che si è intensificata dopo la pandemia, mettendo a dura prova le capacità di accoglienza e integrazione degli Stati membri, **la guerra russa in Ucraina** e la conseguente **crisi umanitaria ed energetica**, la rapida accelerazione dell'**inflazione** e dei tassi di interesse, che ha inciso sul bilancio dell'Unione, tra l'altro attraverso il marcato rialzo dei costi di finanziamento di *NextGenerationEU*, le ripetute perturbazioni delle catene di approvvigionamento globale.

In secondo luogo, dinanzi alle suddette sfide ed entro i vincoli attuali, il bilancio dell'UE ha alimentato una forte risposta europea attingendo ai **ristretti margini di flessibilità** già previsti e ricorrendo ampiamente alla **riprogrammazione** delle risorse. Ciò ha tuttavia **esaurito gli stanziamenti disponibili** del bilancio dell'UE, ostacolando la sua capacità di far fronte alle emergenze più pressanti, di sostenere la competitività a lungo termine dell'Europa nei settori critici, di mantenere e consolidare il peculiare **modello sociale** europeo e soprattutto di reagire alle nuove sfide attese nei prossimi anni, data la volatilità del contesto **geopolitico ed economico**.

Alla luce di queste premesse, la Commissione propone un **rafforzamento mirato** del bilancio dell'UE in un **numero limitato di settori ritenuti prioritari**: 1) Ucraina; 2) migrazione e sfide esterne; 3) competitività tecnologica europea.

Ad esse si aggiungono **due adeguamenti tecnici**, finalizzati a fronteggiare i costi aggiuntivi per il finanziamento di *NextGenerationEU* (dovuti all'aumento dei tassi di interesse) e l'aumento delle spese amministrative (a causa principalmente dell'impennata dell'inflazione, rispetto al deflatore annuale del 2% su cui si basa il QFP). Vi è infine l'**incremento della dotazione dello Strumento di flessibilità**.

Di seguito un grafico della Commissione europea che riassume gli obiettivi principali della revisione (traduzione a cura degli uffici di Camera e Senato).



In sintesi, la Commissione propone di **incrementare** il **QFP** dell'UE **2021-2027** con le dotazioni seguenti (a prezzi correnti).

1) **50 miliardi** di euro (indicativamente 33 miliardi in prestiti e 17 miliardi in sovvenzioni e garanzie) per il periodo **2024-2027** per il nuovo [Strumento per l'Ucraina](#), al fine di provvedere alle necessità immediate dell'Ucraina e alla ripresa e all'ammodernamento del Paese nel suo percorso verso l'UE;

I **prestiti** all'Ucraina saranno finanziati sui mercati finanziari e sostenuti dal cd. "margine di manovra" o *headroom* del bilancio dell'UE, ossia **al di sopra dei massimali del QFP** ed entro i limiti del massimale delle risorse proprie. Il **sostegno non rimborsabile** e la dotazione per le **garanzie di bilancio** saranno invece finanziati nell'ambito di un **nuovo strumento speciale tematico**, la "**riserva per l'Ucraina**", che fornirà le risorse necessarie allo strumento per l'Ucraina al di sopra dei massimali del QFP. Tale approccio flessibile è necessario, a giudizio della Commissione, per rispondere alle mutevoli esigenze del Paese fino al 2027.

Sulla proposta di regolamento volta ad istituire lo Strumento per l'Ucraina è stata trasmessa la **relazione del Governo** ex art. 6 della legge n. 234 del 2012. Il Governo **giudica favorevolmente la scelta** di definire un nuovo strumento europeo comune basato sulla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con Paesi terzi e ne **sottolinea l'urgenza**, in quanto lo strumento è finalizzato a fornire assistenza immediata, fin dall'inizio del 2024, a un Paese in guerra. Il Governo ritiene il nuovo strumento **conforme all'interesse nazionale**. "L'Italia - afferma la relazione - **prosegue il suo fermo impegno a sostenere politicamente e finanziariamente l'Ucraina** nella guerra

contro la Russia, anche grazie alla cooperazione in ambito UE”. Aggiunge, che “il sostegno a Kiev attraverso lo Strumento potrebbe portare ad una **liberazione di risorse** del bilancio UE (soprattutto dei fondi NDICI), che **potrebbero essere destinate al rafforzamento di iniziative nell’ambito del Vicinato Sud**”. Infine, il Governo ritiene che i negoziati debbano approfondire alcuni aspetti, tra cui la necessità di mitigare la flessibilità dello strumento, al fine di garantire maggiore prevedibilità circa l’utilizzo dei prestiti garantiti e del contributo a valere sul bilancio, e l’esigenza di garantire un level playing field per le aziende, soprattutto PMI.

2) **15 miliardi** di euro per affrontare il **fenomeno migratorio** nella sua duplice **dimensione interna ed esterna**, nonché rispondere al fabbisogno derivante dalle conseguenze globali della guerra di aggressione della Russia in Ucraina, e potenziare i partenariati con Paesi terzi chiave.

Nello specifico, la Commissione prospetta di destinare: a) **2 miliardi di euro** per l’attuazione del nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, attualmente in fase interistituzionale, e per il controllo delle frontiere; b) **10,5 miliardi di euro** per consentire all’Unione di rispondere a situazioni di accentuata instabilità economica e geopolitica; 3) di **aumentare** lo strumento speciale “**Riserva di solidarietà e per gli aiuti d’urgenza**” di **2,5 miliardi di euro** per sostenere la capacità dell’Unione di reagire a crisi e catastrofi naturali.

Le risorse supplementari del punto b) sarebbero destinate per il rafforzamento di NDICI (5 miliardi) e di IPA (5,5 miliardi). Più nel dettaglio, 3,5 miliardi per i rifugiati siriani in Turchia; 1,7 miliardi per i rifugiati siriani in Siria, Giordania e Libano; 0,3 miliardi per la rotta migratoria del Vicinato Sud; 2 miliardi per i Balcani occidentali e 3 miliardi per ripristinare il citato “cuscinetto” NDICI che, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe essere destinato in modo particolare al finanziamento di possibili accordi di partenariato con i Paesi del Vicinato Sud. La proposta comprende anche il sostegno finanziario alla Moldova (0,6 miliardi di euro), che però non concorre all’aumento dei massimali delle due rubriche, poiché finanziato da redistribuzioni all’interno di NDICI-Vicinato Est.

3) **10 miliardi** di euro per la nuova [piattaforma per le tecnologie strategiche per l’Europa](#) (STEP), con la capacità di generare investimenti per 160 miliardi di euro, volta a promuovere la **competitività** a lungo termine dell’UE in materia di **tecnologie critiche**.

Ai fini della sua rapida ed efficace messa in opera, la piattaforma **si fonderebbe su programmi esistenti** a cui sarebbero destinate le risorse: **3 miliardi** per InvestEU, **0,5 miliardi** al **Consiglio europeo per l’innovazione di Orizzonte Europa** (cui si aggiungono **2,1 miliardi** da redistribuzioni dal pilastro 2 dello stesso Orizzonte Europa, da riassegnazione di risorse disponibili dalle annualità passate e

dal riutilizzo dei disimpegni della ricerca), **5 miliardi al Fondo per l'innovazione** (espressamente destinati ai 17 Stati membri con PIL pro capite inferiore alla media UE, tra cui l'Italia) e **1,5 miliardi per il Fondo europeo per la difesa**.

Sulla proposta di regolamento volta ad istituire STEP è stata trasmessa la **relazione del Governo** ex art. 6 della legge n. 234 del 2012. Il Governo **accoglie favorevolmente** il fatto che di fronte alla contingente situazione economica e all'impennata dei prezzi dell'energia si sia scelto di promuovere l'autonomia strategica dell'UE e la doppia transizione attraverso un più efficace **sostegno agli investimenti in settori altamente tecnologici**, una **più flessibile mobilitazione dei fondi di coesione** e la previsione di **nuovi fondi aggiuntivi**. Il Governo accoglie con favore l'iniziativa, con la prospettiva di mettere in opera uno strumento che possa **garantire le pari condizioni di concorrenza** nel mercato unico, generando al contempo investimenti a lungo termine in tecnologie strategiche.

4) **18,9 miliardi** di euro per istituire il **nuovo strumento "EURI"** (*European Union Recovery Instrument*), al di sopra dei massimali del QFP, volto a coprire i **costi aggiuntivi** legati ai **prestiti di Next Generation EU** determinati dal **rialzo** senza precedenti dei **tassi di interesse**.

5) **1,9 miliardi** di euro per far fronte all'incremento dei "costi fissi", dovuto all'impatto dell'inflazione (tra cui indicizzazione di salari e pensioni e incremento del costo degli immobili) e alle nuove responsabilità aggiuntive dell'**amministrazione europea**.

6) **3 miliardi** di euro per lo **Strumento di flessibilità** per il periodo **2024-2027** al fine di consentire all'UE di rispondere a esigenze impreviste durante il restante periodo del QFP.

Il totale è di 98,8 miliardi di euro, tuttavia gli **Stati membri** dovrebbero **stanziare risorse aggiuntive pari a 65,8 miliardi di euro** in quanto 33 miliardi dello strumento per l'Ucraina si fondano su prestiti. Secondo fonti di stampa, **l'Italia dovrebbe versare circa 8,5 miliardi di euro**.

*Al riguardo, si segnala tuttavia l'esigenza di avere informazioni più precise dal Governo circa l'effettivo **ammontare del contributo italiano**.*

La tabella e il grafico seguenti, pubblicati dalla Commissione europea offrono una **panoramica complessiva** della revisione intermedia proposta.

**Allegato 1 — Tabella riassuntiva**

<b>Priorità politiche</b>	
<b>Strumento per l'Ucraina (prestiti e sovvenzioni)</b>	<b>50,0</b>
Prestiti	33,0
Sovvenzioni	17,0
<b>Migrazione e sfide esterne</b>	<b>15,0</b>
Migrazione	2,0
Rifugiati siriani (Siria, Giordania, Libano)	1,7
Rotta migratoria meridionale (linea del vicinato meridionale)	0,3
Riserva NDICI	3,0
Rifugiati siriani (Turchia)	3,5
Balceni occidentali	2,0
Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza	2,5
<b>Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa</b>	<b>10,0</b>
Fondo per l'innovazione	5,0
InvestEU	3,0
Consiglio europeo per l'innovazione nell'ambito di Orizzonte Europa (**)	0,5
Fondo europeo per la difesa (FED)	1,5
<b>Adeguamenti tecnici</b>	
Totale amministrazione	1,9
Strumento EURI	18,9 (***)
Strumento di flessibilità	3,0

(\*) Inoltre 0,6 miliardi di EUR di riassegnazioni nell'ambito dell'NDICI per i paesi del vicinato orientale contribuiranno ad aumentare il sostegno alla Moldova e le dotazioni di AMF.

(\*\*) Inoltre 2,1 miliardi di EUR di riassegnazioni aumenteranno il contributo nel quadro del Consiglio europeo per l'innovazione (CED): 0,8 miliardi di EUR dal trasferimento dal pilastro 2 al pilastro 3 del CEL, 1,2 miliardi di EUR dal riciclaggio e 0,1 miliardi di EUR dall'uso dei rientri.

(\*\*\*) Importo indicativo basato sulle previsioni di mercato del 16 giugno 2023. Sulla base delle diverse ipotesi sull'evoluzione dei tassi di interesse utilizzate dai maggiori uffici europei di gestione del debito, tale importo potrebbe variare da 17 a 27 miliardi di EUR.

**Panoramica della revisione intermedia**



## Lo stato dei negoziati

Il negoziato in corso si presenta particolarmente complesso, tenuto conto della necessità dell'approvazione all'unanimità in seno al Consiglio delle proposte di modifica del regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027. Ciò tanto più alla luce delle divergenze che si registrano su alcuni elementi qualificanti tra le **posizioni degli Stati membri e richieste di modifica** da parte del **Parlamento europeo**.

Quasi tutte le **delegazioni** sembrerebbero concordi sull'esigenza di **tenere separati i negoziati** sulla revisione intermedia del QFP da quelli sulle nuove risorse proprie, sia per avere un tempo adeguato da dedicare alle discussioni tecniche, sia per non mettere a repentaglio una rapida approvazione del QFP riveduto. *Nella sostanza, tuttavia, per le ragioni richiamate in premessa, la connessione tra i due pacchetti, anche in termini di impatto sul saldo netto dei vari Stati membri, è evidente.*

Secondo gli ultimi [dati](#) della Commissione europea, nell'esercizio **2022** il **saldo netto** tra versamenti ed accrediti **dell'Italia**, senza gli importi di *Next Generation EU*, è stato **negativo per circa 2,4 miliardi di euro**. Comprensivo degli importi di *Next Generation EU*, è stato invece positivo per circa **20 miliardi di euro**.

In linea generale, il **Governo italiano** ritiene che le proposte di revisione del QFP costituiscano una buona base negoziale, andando per certi versi nella direzione di alcune esigenze che erano state evidenziate nel "non paper" trasmesso dal Ministro Fitto al Commissario Hahn prima della loro presentazione.

## *La discussione in Consiglio*

La **Commissione europea** sostiene l'**esigenza di raggiungere un accordo entro la fine dell'anno** per assicurare il finanziamento dell'assistenza all'Ucraina e altre priorità a partire dall'anno prossimo.

In linea generale alcuni Paesi cd. "**frugali**" (Paesi Bassi Austria, Danimarca, Finlandia, Svezia e in maniera meno netta Belgio, Lussemburgo e Irlanda) avrebbero espresso alcuni **dubbi sull'impostazione di fondo**, specie **sull'esigenza di aumentare la spesa o di introdurre nuove fonti di spesa**, ad eccezione di quanto necessario per sostenere l'**Ucraina**. L'Ucraina sarebbe infatti considerata **l'unica priorità**, mentre tutto il resto andrebbe in caso finanziato tramite redistribuzioni di fondi già stanziati nel QFP, anche alla luce degli sforzi di consolidamento dei bilanci nazionali richiesti dagli Stati membri dalla stessa Unione europea.

Sulla **stessa lunghezza d'onda** vi sarebbe anche la **Germania**, che avrebbe chiesto di stanziare risorse inferiori rispetto a quanto proposto dalla Commissione, con **priorità per l'Ucraina**, ma con la necessità di trovare comunque una soluzione almeno anche per quanto riguarda gli interessi sul debito NGEU. La **Francia**, sebbene più aperturista, avrebbe evidenziato che le nuove risorse saranno limitate e si dovrà lavorare soprattutto con redistribuzioni.

Il **Governo italiano** ritiene necessario, anche in vista del Consiglio europeo, mantenere un **approccio a pacchetto**. Ritiene cruciale, cioè, continuare a **sostenere finanziariamente l'Ucraina**, ma, al fine di raggiungere un accordo entro l'anno, anche discutere gli **altri elementi** del pacchetto, come gli interessi sul debito NGEU, la migrazione e il vicinato (sulla stessa linea vi sarebbero Cipro, Grecia, Malta, Romania, Lettonia, Slovenia, ma anche Polonia e Bulgaria). In particolare, il Governo italiano è favorevole a **incrementare i finanziamenti** del bilancio europeo per fare fronte alle **sfide migratorie** e per rafforzare la **competitività dell'UE nei settori strategici**. Avrebbe invece espresso **preoccupazioni sui riferimenti generici a redistribuzioni** senza avere esatta contezza della loro provenienza e delle conseguenze che avrebbero su altre politiche.

Mentre vi sarebbe un **consenso unanime** sulla necessità di mantenere il **sostegno finanziario all'Ucraina** e si stanno definendo questioni più tecniche legate alla *governance* del nuovo strumento e al ruolo del Consiglio, sugli altri elementi del pacchetto il negoziato sembra essere più indietro. Si evidenzia in particolare che:

- in merito alla **piattaforma STEP**, tra l'altro sarebbero stati **messi in discussione**, da parte di Germania e paesi frugali, gli **aspetti di maggiore flessibilità** dello strumento, quali le percentuali di cofinanziamento e l'eleggibilità delle grandi imprese.

Il **Governo italiano**, che considera STEP un banco di prova per l'istituzione di un vero e proprio "nuovo" Fondo di Sovranità europeo in materia, con risorse adeguate e capace di colmare il deficit di finanziamento degli investimenti strategici, anche infrastrutturali, avrebbe espresso contrarietà su questo aspetto. Ritiene che sullo strumento si sia già in ritardo e che **occorra mantenerne la flessibilità**, anche perché nasce pure allo scopo di ristabilire le pari opportunità nel mercato interno compromesse dai quadri temporanei adottati in materia di aiuti di Stato.

- circa le rubriche del QFP su **vicinato** e resto del mondo e su **migrazione** e gestione delle frontiere, si sarebbe discusso, tra l'altro, della possibilità di finanziare i nuovi bisogni collegati alla tematica migratoria, compresa l'attuazione del nuovo Patto (su cui Ungheria e Polonia avrebbero ribadito le note riserve), attraverso un riorientamento delle risorse ancora non impegnate del Fondo Asilo e migrazione e dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti.

Per il Governo italiano, che chiede risorse adeguate per far fronte alla sfida migratoria, nella sua dimensione interna e soprattutto esterna, il **finanziamento di partenariati strategici globali con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori nel Vicinato Sud e Africa** rappresenta una **linea rossa**. Il Governo avrebbe anche espresso perplessità sull'ultima bozza negoziale che, nel fare riferimento ai paesi di frontiera, compresi quelli colpiti dalla guerra in Ucraina, sembrerebbe non diversificare tra i flussi dei migranti illegali e quelli dei rifugiati/profughi.

- in merito al **nuovo strumento "EURI"**, una importante questione politica sarebbe rappresentata dalla posizione di Ungheria e Polonia che dovrebbero accettare la copertura dei costi di uno strumento del quale, al momento, non beneficiano. Inoltre si sarebbe discusso di come finanziarla al di sotto degli attuali massimali tramite redistribuzioni da altri programmi.

Il **Governo italiano** avrebbe ribadito la **preferenza** per uno strumento **al di sopra dei massimali**, senza togliere risorse da altri importanti programmi come Erasmus o Orizzonte Europa.

### *La posizione del Parlamento europeo*

Il 3 ottobre 2023 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) recante la relazione interlocutoria contenente **raccomandazioni e modifiche** alla proposta di regolamento che modifica il QFP 2021- 2027.

Il Parlamento europeo propone un QFP riveduto con **10 miliardi di euro in più rispetto alla proposta della Commissione**, che sarebbero così ripartiti:

- **2 miliardi di euro in più per la migrazione e le sfide esterne;**
- **3 miliardi di euro in più per la piattaforma STEP;**
- **3 miliardi di euro in più per lo Strumento di flessibilità;**

- **2 miliardi** di euro **in più** per la Riserva di solidarietà per gli aiuti di emergenza (**SEAR**).

Per quanto riguarda i pagamenti del rimborso del debito derivante dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Parlamento europeo chiede che questi siano previsti **al di sopra dei massimali di bilancio dell'UE** per garantire che i programmi UE a diretto beneficio dei cittadini non vengano compromessi, soprattutto in considerazione della potenziale volatilità di questi costi a seguito dell'aumento dei tassi di interesse. Chiede anche di sopprimere il massimale annuale degli stanziamenti di pagamento per il ricorso allo strumento unico di margine.

Per quanto riguarda infine le **nuove risorse proprie**, il Parlamento europeo sottolinea la **necessità di una serie di fonti di entrate maggiormente diversificate e resilienti** per il bilancio dell'UE, al fine di garantire finanziamenti solidi e sostenibili per un QFP rafforzato e potenziato. Esorta pertanto il Consiglio ad approvare rapidamente le proposte esistenti sulle nuove risorse proprie e sottolinea la necessità di compiere progressi per quanto riguarda nuove risorse proprie al di là di tali proposte.



## IV ECONOMIA

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *sottolineare la necessità di **accelerare i lavori** volti a: sviluppare il vantaggio competitivo dell'Unione **in materia di tecnologie digitali pulite**; garantire un sufficiente **approvvigionamento energetico a prezzi puliti**; affrontare le principali **dipendenze strategiche attraverso partnership strategiche**; promuovere la transizione verso un'economia più circolare; ridurre gli oneri normativi;*
- *invitare i colegislatori a raggiungere rapidamente un **accordo sulle proposte di regolamento sulle materie prime critiche, sull'industria a zero emissioni nette e sulla riforma dell'assetto del mercato dell'energia elettrica**;*
- *chiedere di **avviare le valutazioni congiunte dei rischi** sulla base della raccomandazione relativa ai settori tecnologici strategici;*
- *invitare la Commissione e gli Stati membri a **migliorare** ulteriormente le **condizioni quadro per gli investimenti** anche attraverso un quadro normativo e un contesto imprenditoriale più favorevoli alla **competitività**; invitare tutte le istituzioni competenti a portare avanti i lavori per **semplificare la normativa e ridurre gli oneri amministrativi** inutili, compresi gli obblighi di comunicazione, in particolare per le PMI e le start-up; invitare la Commissione a sviluppare ulteriori proposte al riguardo.*
- *invitare la Commissione europea e i colegislatori a proseguire l'attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio 2023 **in risposta alla legge statunitense sulla riduzione dell'inflazione** e a intraprendere le azioni necessarie per **rafforzare la competitività dell'UE e l'attrattività per gli investimenti**;*
- *ribadire l'invito alla Commissione europea a riferire in Consiglio circa **l'impatto della politica degli aiuti di stato sul mercato unico e la competitività globale dell'UE**.*

## Conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2023

Nelle [conclusioni](#) adottate il [29 e 30 giugno](#) scorsi, il Consiglio europeo, preso atto dei progressi nel migliorare la competitività e la produttività di lungo periodo dell'Unione, ha affermato l'importanza di accrescere la resilienza e la sicurezza per difendere gli interessi dell'UE a livello globale, preservando al contempo un'economia aperta. Ha chiesto inoltre alla Commissione europea di presentare, nella riunione del marzo 2024, il primo esame annuale dei progressi compiuti nel potenziamento della competitività dell'Unione e nell'incremento della produttività e della crescita.

La Commissione europea lo scorso [16 marzo](#), in occasione del 30° anniversario del mercato unico, ha presentato due comunicazioni: nella prima [Comunicazione](#), sui **30 anni del mercato unico**, si illustrano i risultati conseguiti nella costruzione del mercato unico, sottolineandone le ulteriori potenzialità, nella seconda [Comunicazione](#) si propone in quali modi l'UE può rafforzare e approfondire il mercato unico e garantire la competitività a lungo termine (per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e delle Camera dei deputati).

## Approvvigionamento energetico per l'inverno 2023-2024

Lo scorso 17 ottobre la Rete europea dei gestori dei sistemi di trasporto del gas (ENTSOG) ha pubblicato un'[analisi approfondita](#) delle prospettive di **approvvigionamento di gas in Europa per l'inverno 2023-2024**. Il documento fornisce una panoramica sulla capacità dell'Unione europea di soddisfare il proprio fabbisogno di gas, in particolare in scenari di interruzione prolungata delle forniture dalla Russia.

Secondo i dati pubblicati, il 1° ottobre 2023 il livello medio di stoccaggio di gas nell'UE era pari al **96%**, equivalente a 1.091 TWh. Si tratta del livello più alto registrato negli ultimi cinque anni. Questo elevato livello di stoccaggio, unito all'implementazione di nuovi progetti infrastrutturali e alla maggiore cooperazione tra gli Stati membri, dimostra il costante impegno dell'Europa a diversificare le fonti di approvvigionamento e a ridurre la dipendenza da singoli fornitori. L'ENTSOG ha anche effettuato una serie di simulazioni per valutare la solidità del sistema europeo del gas di fronte a diverse eventualità. I risultati mostrano che l'UE è in grado di gestire situazioni di aumento della domanda, anche in scenari di interruzione totale delle forniture russe. Tuttavia, il rapporto evidenzia la necessità di una **gestione prudente delle riserve**. Un prelievo eccessivo all'inizio della stagione potrebbe compromettere la flessibilità a fine stagione, soprattutto in caso di condizioni meteorologiche avverse.

Anche secondo l'[analisi](#) condotta dal think tank europeo [Bruegel](#) l'Unione Europea è ragionevolmente ben preparata per il prossimo inverno. Nei primi due

trimestri del 2023 la **domanda di gas** ha raggiunto l'obiettivo dell'UE di una **riduzione del 15%** rispetto alle medie storiche, mentre la **capacità di importazione di gas naturale liquefatto (GNL)** è stata **ampliata del 20%**. Il mercato globale del GNL rimane ben rifornito, anche grazie alla mancanza di una crescita significativa della domanda in Cina. L'UE ha **raggiunto l'obiettivo di stoccaggio del 90% del gas** con due mesi di anticipo rispetto alla scadenza fissata a novembre e i commercianti stanno ora inviando il gas in eccesso in Ucraina per essere stoccato.

L'UE ha inoltre registrato **un'accelerazione nella diffusione dell'energia solare, fotovoltaica, eolica e delle pompe di calore**, che contribuiscono lentamente ma strutturalmente a ridurre la dipendenza dal gas. La combinazione di tutti questi fattori si riflette in prezzi più contenuti (il prezzo del gas del giorno prima al momento della stesura del documento era di circa 45 €/MWh contro 170 €/MWh di un anno fa). Nonostante questi sviluppi, anche questo studio invita alla **cautela**. I timori di carenze di gas o di interruzioni di corrente si sono attenuati, ma un prezzo del gas persistentemente più alto rispetto ad altri mercati e la continua volatilità dei prezzi potrebbero ancora avere ripercussioni sulla struttura industriale e sull'economia dell'UE. Ad esempio, gli scioperi negli impianti di GNL australiani hanno avuto un impatto sui prezzi del gas in Europa, anche se l'Europa non importa gas australiano. Anche i lavori di manutenzione presso l'impianto norvegese di Nyhanma - ora il principale fornitore di gasdotti dell'UE - hanno causato nervosismo sul mercato. Lo studio avverte che fino a quando non entrerà in funzione una maggiore capacità di liquefazione del GNL, il mercato globale del GNL, e di conseguenza il mercato del gas dell'UE, rimarrà rigido. Fortunatamente, nel 2024 è prevista una maggiore capacità di liquefazione; solo negli Stati Uniti si prevede l'entrata in funzione di 336 TWh/anno, pari a circa il doppio delle importazioni annuali di GNL dalla Russia.

### ***Le misure in vigore***

A seguito della crisi energetica derivante dal conflitto in Ucraina nel maggio 2022 la Commissione ha presentato il [piano REPowerEU](#), volto ad affrancare l'Unione europea dalla dipendenza dalle risorse fossili importate dalla Russia. Nel luglio 2022 ha adottato il piano “[Risparmiare gas per un inverno sicuro](#)” (“*Safe gas for a safe winter*”), allo scopo di incoraggiare la diminuzione della domanda e del consumo di gas. Per fronteggiare la crisi energetica sono state adottate le seguenti misure di emergenza:

- il [regolamento relativo ad un meccanismo di mercato](#) per limitare i prezzi eccessivi del gas (un *price cap* fissato a 180 euro/MWh);
- il [regolamento sulla riduzione della domanda di gas](#), che ha fissato una riduzione volontaria della domanda di gas naturale del **15%** nel periodo tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023. Lo scorso 30 marzo il Consiglio

dell'UE ha approvato il [regolamento](#) che prolunga l'obiettivo di riduzione del 15% della domanda di gas fino al **31 marzo 2024**;

- il [regolamento sullo stoccaggio del gas](#), che ha fissato un obiettivo di riempimento degli impianti di stoccaggio degli Stati membri almeno all'80% entro il 1<sup>o</sup> novembre 2022 e al **90%** entro gli inverni successivi;
- il [regolamento relativo ad un intervento per far fronte ai prezzi elevati dell'energia](#) che ha stabilito, tra l'altro, una riduzione della domanda di energia del 5% nelle ore di picco;
- il [regolamento che promuove solidarietà](#) tra gli Stati mediante acquisti congiunti di gas, attraverso una [piattaforma dell'UE per l'energia](#).

A livello internazionale, sono stati intensificati i legami con fornitori affidabili di gas e GNL (per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera dei deputati).

Sono in corso i negoziati di trilogia tra il Parlamento europeo il Consiglio e la Commissione sul **pacchetto di riforma del mercato del gas**, volto a facilitare l'integrazione dei gas rinnovabili e a basso contenuto di carbonio, compreso l'idrogeno, nel mercato del gas. In particolare, le tre istituzioni starebbero confrontandosi sui seguenti temi: aggregazione della domanda, sicurezza degli approvvigionamenti, biometano, diversificazione degli approvvigionamenti di gas e solidarietà.

### **Le dipendenze strategiche e le iniziative della Commissione europea**

Dal **maggio 2021** la Commissione europea conduce un **monitoraggio delle dipendenze strategiche**. Secondo la [prima relazione di analisi](#) su 5.200 prodotti importati nell'UE, **137** sono i prodotti in ecosistemi sensibili per i quali l'UE dipende fortemente da fonti estere, soprattutto nei settori ad **alta intensità energetica** (come quello delle materie prime) e negli **ecosistemi sanitari** (come quello delle sostanze attive farmaceutiche e altri prodotti sanitari), così come in relazione ad altri prodotti importanti per sostenere la duplice transizione verde e digitale.

Le aree strategiche in cui l'UE presenta dipendenze sono 6: **materie prime; batterie; ingredienti farmaceutici attivi; idrogeno; semiconduttori; tecnologie cloud e edge**. Oltre la metà di queste dipendenze riguarda la **Cina (52%)**, seguita dal **Vietnam (11%)** e dal **Brasile (5%)**.

Una [seconda relazione di analisi](#), pubblicata nel febbraio 2022, ha esaminato **5 settori** (terre rare e magnesio; prodotti chimici; pannelli solari; cibersicurezza e software informatici) in cui l'Europa dipende da Paesi terzi

(per una panoramica delle analisi delle dipendenze strategiche e sulle azioni dell'Ue si rimanda alla [pagina](#) a cura della Commissione europea).

Nella [Strategia industriale dell'UE](#) lanciata nel marzo 2020 la Commissione europea mira a raggiungere l'autonomia strategica, ossia a ridurre la dipendenza dalle fonti esterne per ciò di cui abbiamo più bisogno: materiali e tecnologie critici, prodotti alimentari, infrastrutture, sicurezza e altri settori strategici". Nel maggio del 2021, la Commissione ha [aggiornato](#) la Strategia per tenere conto degli insegnamenti della pandemia, focalizzandosi su una serie di misure volte a ridurre le dipendenze dell'Unione in settori tecnologici e industriali strategici essenziali.

Infine, il **1° febbraio 2023** la Commissione ha presentato la comunicazione "[Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette](#)", che prevede ulteriori misure in questa direzione. In particolare, il Piano prevede le proposte di regolamento sull'**industria a zero emissioni nette** (NetZero Industry Act, NZIA), sulle **materie prime critiche** (*Critical Raw Material Act*, CRMA) e la **riforma dell'assetto del mercato dell'energia elettrica** (per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera dei deputati).

### *NetZero Industry Act*

La [proposta di regolamento](#) indica l'obiettivo di produrre nell'UE, entro il 2030, almeno il **40%** del fabbisogno annuo di tecnologie utili alla neutralità climatica. A tal fine sono individuate **8 tecnologie strategiche: solare fotovoltaico e termico; eolico onshore e fonti rinnovabili offshore; batterie e accumulatori; pompe di calore e geotermia; elettrolizzatori e celle a combustibile; biogas e biometano; cattura e stoccaggio del carbonio (Ccs); tecnologie per le reti elettriche.**

Sono anche contemplate alcune tecnologie non strategiche, tra cui quelle **sostenibili per i combustibili alternativi**, quelle avanzate per produrre **energia dai processi nucleari** con scarti minimi dal **ciclo del combustibile**.

La proposta contiene disposizioni che prevedono, tra l'altro, condizioni favorevoli per gli **investimenti**, l'inserimento di **criteri di sostenibilità** negli **appalti pubblici e nelle aste**, la creazione di forza lavoro qualificata e spazi di sperimentazione regolati (*regulatory sandbox*) per il collaudo e la convalida di tecnologie innovative a zero emissioni. Una piattaforma *Net-Zero Europe* aiuterà la Commissione e gli Stati membri a coordinare le azioni e a scambiare informazioni, anche per quanto riguarda i partenariati industriali *Net-Zero*.

La proposta è accompagnata da una [Comunicazione](#) relativa alla futura creazione di una "**Banca Europea per l'Idrogeno**", con l'obiettivo di **sbloccare gli investimenti privati** nelle catene di valore dell'idrogeno nell'UE e nei Paesi terzi. La Banca dovrebbe essere operativa entro la fine dell'anno.

La Commissione sta attualmente progettando le prime aste pilota sulla produzione di idrogeno rinnovabile, con un budget dedicato di **800 milioni di euro**, che saranno il primo strumento finanziario della Banca dell'idrogeno.

La proposta è attualmente all'esame del Consiglio competitività dell'UE che mirerebbe a raggiungere un orientamento generale nella riunione del prossimo dicembre. Al Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla Commissione Industria, ricerca ed energia che dovrebbe votare la propria relazione il prossimo 25 ottobre.

### ***Critical Raw Material Act***

La [proposta di regolamento](#), che è la prima iniziativa legislativa in questo settore, stabilisce un quadro comune volto a garantire un **approvvigionamento più sicuro, diversificato e sostenibile** delle materie prime critiche, rafforzando anche la **circularità all'interno della catena del valore e sostenendo la ricerca e l'innovazione**. Accompagna la proposta una [Comunicazione](#) che preannuncia ulteriori azioni in questa direzione.

Le materie prime critiche sono **indispensabili per realizzare le transizioni verde e digitale dell'Ue** e per alcuni settori strategici, come quelli aerospaziale, della difesa e della salute. Le misure proposte provvedono pertanto a rafforzare le diverse fasi della catena del valore di tali materie all'interno dell'UE definendo, tra l'altro, **obiettivi nazionali di estrazione, lavorazione e riciclaggio al 2030**. Tali obiettivi sono fissati rispettivamente almeno al **10%, al 40% e al 15%** del consumo annuale dell'Unione. Al fine di garantire la diversificazione degli approvvigionamenti la proposta stabilisce poi che **non sarà possibile importare più del 65%** del consumo annuale dell'UE **da un singolo Paese terzo**. (Per maggiori dettagli si veda la [Nota](#) a cura del Senato e il [Dossier RUE](#)).

Come previsto dalla Comunicazione che accompagna la proposta, la sicurezza dell'approvvigionamento sarà garantita anche mediante partenariati strategici con i paesi terzi, mentre un "**Club delle materie prime**" riunirà i paesi consumatori e paesi ricchi di materie prime critiche per discutere di forme di investimento sostenibili, accesso ai mercati ecc.

Il Consiglio “Competitività” dell’UE ha adottato il proprio [mandato negoziale](#) lo scorso [30 giugno](#). Il Parlamento europeo ha adottato la propria [posizione](#) lo scorso 15 settembre, consentendo così l’avvio dei negoziati interistituzionali.

Il 5 ottobre scorso la 9a Commissione Industria del Senato al termine dell’esame della proposta, che ha previsto un ciclo di audizioni, ha approvato la risoluzione [DOC XVIII n. 4](#) nella quale ha espresso un parere favorevole, formulando alcune osservazioni in merito, tra l’altro, ai target previsti al 2030, al riciclo dei rifiuti, all’ampliamento della lista delle materie prime critiche, alla definizione di progetti strategici, alla collaborazione con partner affidabili, alle forme di finanziamento.

La proposta è stata esaminata anche dalla XIV Commissione politiche UE della Camera, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà. Il 28 giugno 2023, al termine dell’esame, che ha incluso un ciclo di audizioni, la Commissione ha adottato un [documento](#) che, nel valutare la proposta conforme al principio di sussidiarietà, ne ha sottolineato tuttavia alcuni profili di criticità. In particolare, ha chiesto di ampliare la lista delle materie prime critiche, raggiungere un adeguato bilanciamento tra standard ambientali e necessità di approvvigionamento e incentivare maggiormente il riciclo, perché in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi in un arco temporale di breve/medio periodo.

**Il Governo italiano**, nella Relazione trasmessa alle Camere ai sensi della legge 234/2012 ha espresso un giudizio **globalmente positivo** sulla proposta. Ritiene opportuno tuttavia: estendere la lista delle materie prime critiche anche a materie prime fondamentali per l’industria manifatturiera di base; chiarire che i progetti che saranno dichiarati strategici potranno godere non solo di procedure autorizzative snellite ma anche accedere a strumenti finanziari; incentivare maggiormente il riciclo e sostenere la ricerca sulle materie prime sostitutive.

### ***Riforma del mercato dell’energia elettrica***

La riforma del mercato dell’energia elettrica si basa su due proposte che prevedono la [revisione di diversi atti legislativi dell’UE](#), la [proposta di modifica](#) delle norme riguardanti **dell’assetto del mercato dell’elettricità dell’Unione** e la [proposta di modifica](#) delle norme **sull’integrità e la trasparenza del mercato dell’energia all’ingrosso** (tra cui il regolamento REMIT). La riforma è volta ad accelerare la **diffusione delle energie**

**rinnovabili e l'eliminazione graduale del gas, ridurre la dipendenza delle bollette dalla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili, tutelare meglio i consumatori dalle future impennate dei prezzi e dalla manipolazione potenziale del mercato e rendere l'industria dell'UE pulita e più competitiva.**

Il [17 ottobre](#) scorso, il Consiglio dell'UE ha adottato il proprio orientamento generale sulla proposta di modifica dell'assetto del mercato dell'energia elettrica consentendo così l'avvio dei negoziati di trilogia con il Parlamento europeo il 19 ottobre scorso. L'intento sarebbe quello di giungere all'approvazione del testo entro la fine dell'anno.

### **La Raccomandazione sui settori tecnologici critici**

Lo scorso [3 ottobre](#) la Commissione europea ha adottato una [raccomandazione sui settori tecnologici critici](#) per la sicurezza economica dell'UE, come previsto dalla [comunicazione congiunta su una strategia europea di sicurezza economica](#) adottata 20 giugno 2023 dalla Commissione e l'Alto rappresentante che ha definito un approccio strategico globale alla sicurezza economica nell'UE.

Tale approccio si basa su tre pilastri: promozione della base economica e della competitività dell'UE; protezione dai rischi; partenariati con il maggior numero possibile di paesi per affrontare le preoccupazioni e gli interessi comuni. La strategia stabilisce una serie di azioni da intraprendere per affrontare i rischi per la resilienza delle catene di approvvigionamento, i rischi per la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche, i rischi relativi alla sicurezza tecnologica e alla fuga di tecnologie e i rischi di strumentalizzazione delle dipendenze economiche o di coercizione economica. L'elenco presentato nella raccomandazione del 3 ottobre fa parte della terza categoria di tali azioni.

La raccomandazione riguarda la valutazione di uno dei quattro tipi di rischio previsti da tale approccio globale, ossia **il rischio tecnologico e la fuga di tecnologia**. Nella raccomandazione la Commissione presenta un elenco di dieci settori tecnologici critici, selezionati in base ai seguenti criteri: potenziale delle tecnologie di **determinare cambiamenti radicali per settori, capacità, ecc.**; **rischio di utilizzo per minare la pace e la sicurezza** e **rischio di utilizzo in violazione dei diritti umani**. La raccomandazione individua quattro aree tecnologiche con maggiore probabilità di rischi sensibili e immediati legati alla sicurezza tecnologica e alla fuga di tecnologia:

- tecnologie avanzate di **semiconduttori**;

- tecnologie di **Intelligenza Artificiale**;
- tecnologie **quantistiche**;
- **Biotecnologie**.

La Commissione raccomanda che gli Stati membri, insieme ad essa, effettuino inizialmente, entro la fine di quest'anno, valutazioni dei rischi collettive per questi quattro settori. La raccomandazione comprende alcuni principi guida per strutturare le valutazioni dei rischi collettive, tra cui la **consultazione del settore privato e la tutela della riservatezza**.

### **La legge statunitense sulla riduzione dell'Inflazione (IRA)**

Nelle [conclusioni](#) del 9 febbraio scorso il Consiglio europeo ha dichiarato che, di fronte alla nuova realtà geopolitica, l'UE agirà con determinazione al fine di garantire la propria **competitività a lungo termine** e prosperità nonché il proprio ruolo sulla scena mondiale. Prendendo le mosse dalla comunicazione della Commissione su un Piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, il Consiglio europeo ha evidenziato che occorrerà portare avanti con urgenza i lavori sulle seguenti linee d'azione: **politica in materia di aiuti di Stato, finanziamenti a livello dell'UE, contesto normativo, competenze e investimenti**. Ha sottolineato, tra l'altro, che il perseguimento di un'agenda commerciale ambiziosa, solida, aperta e sostenibile nonché il sostegno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e a un sistema multilaterale basato su regole saranno fondamentali.

L'*Inflation Reduction Act* (IRA) è un pacchetto di misure, presentato dal Presidente Biden il 16 agosto 2022 che include crediti d'imposta, incentivi e altre disposizioni, per un totale di **369 miliardi di dollari**, intese ad aiutare le aziende americane ad affrontare il cambiamento climatico, aumentare gli investimenti nelle energie rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica; ad avviso dell'Unione europea, essa discriminerebbe i produttori europei, che sarebbero esclusi dalla concessione di crediti d'imposta sui veicoli elettrici (le disposizioni dell'IRA, oltre che ai produttori americani, sono aperte anche alle imprese di Canada e Messico, paesi che hanno accordi di libero scambio con gli USA).

Il 10 marzo 2023, la Presidente von der Leyen e il Presidente degli Stati Uniti Biden, hanno rilasciato una [dichiarazione comune](#) nella quale, in particolare, si indica l'impegno dell'UE e degli USA approfondire la cooperazione sulla diversificazione delle catene di approvvigionamento di minerali critici e di batterie, avviando i negoziati per un **accordo mirato sui minerali critici** al fine di consentire ai minerali critici estratti o lavorati nell'UE di essere conteggiati ai fini dei requisiti

per i veicoli puliti nel credito d'imposta per i veicoli puliti previsto dall'*Inflation Reduction Act*.

Il **14 giugno** scorso la Commissione europea ha adottato le [direttive di negoziato](#) per un accordo con gli Stati Uniti sui minerali critici. La conclusione dell'accordo intende far sì che, in quanto alleata, l'UE goda, a norma della legge statunitense sulla riduzione dell'inflazione (IRA), di uno status equivalente a quello dei partner degli accordi di libero scambio con gli Stati Uniti. Le imprese dell'UE potranno così competere sul mercato statunitense in condizioni di parità con i concorrenti statunitensi e di paesi terzi, come il Cile, la Repubblica di Corea e il Giappone. L'accordo contribuirà inoltre a rafforzare la normativa sull'industria a zero emissioni nette e la normativa sulle materie prime critiche, proposte dalla Commissione e che mirano a incrementare la produzione UE di tecnologie chiave neutre in termini di emissioni di carbonio.

### **Misure a sostegno delle PMI e della competitività**

Lo scorso 12 settembre la Commissione europea ha presentato la [Comunicazione sulle misure di sostegno alle PMI](#) con la quale propone nuove misure che forniranno **aiuti a breve termine, potenzieranno la competitività a lungo termine delle PMI** e rafforzeranno **l'equità nel contesto imprenditoriale del mercato unico**. Contestualmente ha presentato anche una [proposta di regolamento sui ritardi di pagamento](#) nelle transazioni commerciali e una [proposta di direttiva sulla semplificazione fiscale](#) che istituisce un sistema fiscale basato sulle norme che si applicano alla sede principale delle PMI.

In particolare, la [proposta di regolamento sui ritardi di pagamento](#) abroga le norme vigenti contenute in una direttiva del 2011, introduce un limite massimo di pagamento più rigoroso, di 30 giorni e affronta le lacune giuridiche della direttiva vigente. Il testo proposto garantisce inoltre il pagamento automatico degli interessi maturati e degli importi compensativi e introduce nuove misure di esecuzione e di ricorso per tutelare le imprese dai cattivi pagatori.

La [proposta di direttiva sulla semplificazione fiscale](#) (disponibile in lingua inglese) consentirà alle PMI aventi attività transfrontaliere attraverso sedi permanenti di avvalersi dell'opzione di interagire con un'unica amministrazione fiscale, ossia quella della sede centrale, anziché dover conformarsi a diversi sistemi fiscali.

Altre iniziative non legislative previste dalla Comunicazione mirano a promuovere ulteriormente l'accesso delle PMI ai finanziamenti, a migliorare

il contesto imprenditoriale e a sostenere la crescita delle PMI verso imprese a media capitalizzazione affinché possano realizzare tutto il loro potenziale economico.

Per quanto concerne i finanziamenti le misure previste intendono: stimolare gli investimenti a disposizione delle PMI, oltre ai 200 miliardi di euro cui le PMI potranno avere accesso nell'ambito dei diversi programmi di finanziamento dell'UE previsti fino al 2027; garantire che parte dei 7,5 miliardi di euro della garanzia dell'UE nell'ambito di un nuovo sportello di InvestEU dedicato alla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) sia accessibile anche alle PMI.

### ***Le proposte sulla riduzione degli oneri normativi***

Il [17 ottobre](#) scorso la Commissione ha presentato il suo [programma di lavoro per il 2024](#), che punta alla semplificazione delle norme per i cittadini e le imprese in tutta l'Unione europea e fa seguito all'impegno della presidente von der Leyen di ridurre del **25%** gli obblighi di comunicazione, in linea con la [strategia volta a rafforzare la competitività a lungo termine dell'UE](#), e di fornire aiuti alle PMI. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione ha presentato 15 proposte a partire da marzo 2023 che semplificano e razionalizzano i requisiti di rendicontazione.

Con il programma di lavoro per il 2024, la Commissione presenta altre **26 proposte** di riduzione degli oneri amministrativi senza abbassare gli standard sociali, di sicurezza, di protezione dei consumatori, ambientali o economici.

Con tali proposte, la Commissione intende, tra l'altro:

- posticipare la scadenza (al momento fissata al luglio 2024) per l'adozione degli [standard europei di rendicontazione della sostenibilità](#) specifici per ogni settore per dare alle parti interessate il tempo di adattarsi ai nuovi requisiti;
- adattare le soglie della [Direttiva sulla contabilità](#) in modo che più di un milione di aziende beneficino di una riduzione degli obblighi di rendicontazione;
- rivedere il [Regolamento sugli indici di riferimento](#), anche per esentare gli amministratori degli indici di riferimento più piccoli, garantendo comunque un alto grado di protezione dei consumatori e degli investitori;
- promuovere l'adozione tempestiva e l'implementazione diffusa di un **formato elettronico comune** per le dichiarazioni dei lavoratori distaccati consentendo alle aziende di presentare dichiarazioni di

distacco in formato digitale nella propria lingua, per tutti gli Stati membri che decidono di avvalersi di questo strumento.

### **Gli aiuti di stato e il mercato unico**

Nelle citate conclusioni dello scorso febbraio il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea a riferire periodicamente riguardo all'impatto della politica in materia di aiuti di Stato sul mercato unico nonché sulla competitività globale dell'UE. Si è inoltre espresso a favore di **procedure più semplici, rapide e prevedibili** tali da consentire rapidamente un **sostegno mirato, temporaneo e proporzionato**, anche mediante crediti d'imposta, nei settori strategici per la transizione verde che subiscono l'impatto negativo delle sovvenzioni estere o degli elevati prezzi dell'energia. Ha espresso inoltre la necessità di prestare grande attenzione al mantenimento della competitività delle PMI, mantenendo inoltre l'integrità del mercato unico e la parità di condizioni al suo interno (si veda al riguardo il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera).

Si ricorda che nell'ambito della revisione della disciplina non emergenziale degli aiuti di stato la Commissione europea ha approvato una modifica mirata del [regolamento generale di esenzione per categoria](#) che, a determinate condizioni, esenta categorie specifiche di aiuti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione e relativa approvazione, consentendo agli Stati di concedere direttamente gli aiuti e di informarne la Commissione solo *ex post*. A seguito della crisi provocata dalla guerra in Ucraina la Commissione europea ha adottato un Quadro temporaneo di crisi, aggiornato il [9 marzo 2023](#) volto a promuovere misure di sostegno in settori fondamentali per la transizione verso un'economia a zero emissioni che si applicherà fino al 31 dicembre 2025.

## V. MIGRAZIONE

*Il Consiglio europeo dovrebbe tenere una **discussione strategica sulla migrazione**.*

### **Recenti iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare**

Fra le misure adottate al fine di **ridurre gli arrivi irregolari**, si segnalano il [Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale](#), presentato dalla Commissione europea il 21 novembre 2022, il [Piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), presentato il 5 dicembre 2022, il [Piano d'azione dell'UE per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), presentato il 6 giugno 2023, e il [Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo orientale](#), presentato il 18 ottobre 2023.

Inoltre, l'11 giugno 2023, il Presidente del Consiglio **Meloni** ha visitato Tunisi insieme alla Presidente della Commissione europea **von der Leyen** e al Primo ministro dei Paesi Bassi **Rutte**. In tale occasione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), in cui l'UE e la Tunisia si sono impegnate a lavorare nel quadro di un partenariato globale, che comprende fra l'altro la questione migratoria. All'iniziativa hanno fatto seguito il [memorandum d'intesa](#) su un **partenariato strategico e globale fra l'Unione europea e la Tunisia**, firmato il 16 luglio 2023, e un [Piano d'azione in 10 punti](#), presentato dalla Presidente Von der Leyen il 17 settembre 2023 in occasione della sua **visita all'isola di Lampedusa**.

Il **memorandum d'intesa** individua cinque priorità strategiche: 1) stabilità macroeconomica; 2) economia e commercio; 3) transizione energetica verde; 4) ravvicinamento fra i popoli; 5) migrazione e mobilità. Per quanto concerne quest'ultimo punto, entrambe le Parti si sono impegnate a sviluppare un **approccio olistico** alla migrazione. Esse concordano sul fatto che la migrazione deve essere concepita in termini di *“nesso migrazione/sviluppo”*, affrontando le cause profonde della migrazione irregolare. Entrambe hanno inoltre dichiarato di voler assumere come prioritari la **lotta alla migrazione irregolare**, per evitare la perdita di vite umane, e lo **sviluppo di canali di migrazione legale**.

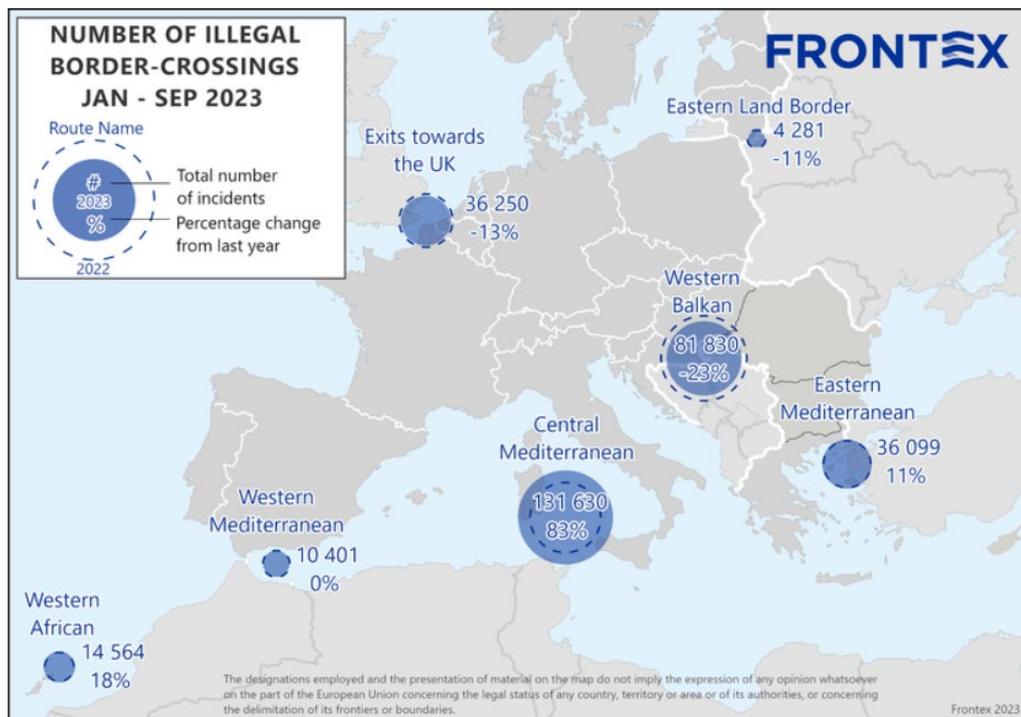
Il **piano in 10 punti per Lampedusa** prevede le seguenti azioni immediate, che si specifica dovranno essere realizzate *“nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali”*: 1) il rafforzamento del sostegno all'Italia da parte dell'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** e della Guardia di frontiera e costiera

europea (**Frontex**); 2) il sostegno al trasferimento delle persone da Lampedusa, anche verso altri Stati membri, avvalendosi del meccanismo volontario di solidarietà e prestando particolare attenzione ai **minori non accompagnati** e alle **donne**; 3) il rafforzamento delle attività di **rimpatrio**; 4) il sostegno alla prevenzione delle partenze, istituendo **partenariati operativi** con i Paesi di origine e di transito per la lotta al traffico di migranti, comprese la possibilità di un accordo di lavoro fra la Tunisia e Frontex e una *task force* di coordinamento in seno a **Europol** focalizzate sulla lotta al traffico di migranti lungo la rotta verso la Tunisia e poi verso Lampedusa; 5) il rafforzamento della **sorveglianza di frontiera aerea e marittima**, anche attraverso Frontex, e lo studio di opzioni per espandere le **missioni navali nel Mediterraneo**; 6) l'adozione di misure per limitare l'uso di imbarcazioni non idonee alla navigazione e per contrastare la logistica dei trafficanti; 7) l'aumento del sostegno da parte dell'Agenzia per l'asilo al fine di applicare **procedure di frontiera** rapide e accelerate; 8) l'aumento delle campagne di sensibilizzazione e comunicazione per scoraggiare le traversate del Mediterraneo, continuando a lavorare per offrire alternative quali l'ammissione umanitaria e i percorsi legali; 9) una cooperazione più intensa con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugee* – [UNHCR](#)) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ([OIM](#)); 10) l'attuazione del protocollo d'intesa UE-Tunisia.

### ***Dati sugli arrivi irregolari***

Secondo i dati forniti dall'Agenzia [Frontex](#), il numero di rilevamenti di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE è aumentato del 17% nei **primi nove mesi del 2023**, arrivando a **279.350** unità, il totale più alto per il periodo gennaio-settembre dal 2016.

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 20 ottobre 2023 sono stati **141.043**; nello stesso periodo, nel 2022, si erano registrati 77.167 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).



## Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

A seguito del parziale stallo del negoziato concernente le proposte legislative di **riforma del sistema comune europeo di asilo** presentate nel 2016, la Commissione europea ha presentato nel settembre del 2020 un pacchetto di proposte normative e di altre iniziative per un nuovo corso in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale, denominato [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#). Il pacchetto in discussione include:

- una [proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#), volto a sostituire il cosiddetto **regolamento di Dublino** attraverso correttivi al meccanismo attuale di ripartizione delle domande di asilo fra gli Stati membri. Il nuovo regime prevede uno strumento di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attiveranno anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. Il contributo di solidarietà potrà assumere varie forme: ricollocamenti; misure di sostegno ai sistemi nazionali di asilo; strumenti di cooperazione con Stati terzi; impegni a effettuare rimpatri dal territorio dello Stato membro beneficiario.

Il Consiglio ha raggiunto un [orientamento generale](#) sulla proposta in occasione della riunione del consiglio Giustizia e affari interni (GAI) dell'8 e 9 giugno 2023;

- una [proposta di regolamento](#) **concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**. La proposta include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché disposizioni sulla concessione dello *status* di protezione immediata per le persone che fuggono da determinate situazioni di crisi.

Il 4 ottobre 2023 il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha definito un [mandato negoziale](#), anche con riferimento alle norme relative alla strumentalizzazione dei migranti che erano state, fra l'altro, oggetto di dibattito;

- una [proposta di regolamento](#) **che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali**. La proposta intende migliorare il sistema prevedendo la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto, e ampliandone l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione dei dati relativi ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE che non hanno chiesto asilo.

Il [mandato](#) del Consiglio per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) nella riunione del 22 giugno 2022;

- una [proposta di regolamento](#) **che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne**. La proposta prevede attività preliminari per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro (cosiddetto *screening*). Tali procedure dovrebbero essere applicabili nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi che non abbiano i requisiti previsti dal [codice frontiere Schengen](#) per l'ingresso nel territorio, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un'operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza

interna. Gli accertamenti dovrebbero essere svolti, di norma, in prossimità delle frontiere esterne o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri, per un periodo massimo di cinque giorni durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali.

Il [mandato](#) del Consiglio per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Coreper il 22 giugno 2022;

- [una proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione](#). La Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica procedura semplificata; il nuovo regime prevede inoltre un esame più rapido delle domande in presenza di determinati presupposti e una procedura di frontiera volta a rendere i rimpatri più efficaci.

Nella sessione dell'8 e 9 giugno 2023 il Consiglio GAI ha definito un [orientamento generale](#) sulla proposta.

Per quanto concerne le altre proposte normative contenute nel patto, si segnala che:

- è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2021/2303 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo](#), il quale ha abrogato il regolamento (UE) n. 439/2010 e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office - EASO*) nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#);
- nel dicembre 2022 il Consiglio ha concordato il **mandato per i negoziati** con il Parlamento europeo sulla proposta relativa alle [condizioni di accoglienza](#) dei richiedenti protezione internazionale, sulla proposta relativa all'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della [qualifica di beneficiario di protezione internazionale](#) e sulla proposta di un quadro dell'Unione per il [reinsediamento](#).

La proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza ([COM\(2016\) 465](#)), la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM\(2016\) 466](#)) e la proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento ([COM\(2016\) 468](#)) erano state presentate dalla Commissione europea nel 2016. Gli accordi si

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

Le questioni migratorie sono state oggetto di discussione in occasione dei vari Consigli europee e del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI). Si offre di seguito una breve sintesi dei più recenti.

### **Consiglio "Giustizia e affari interni" del 19 e 20 ottobre 2023**

La Presidenza spagnola ha fornito ai ministri un aggiornamento in merito ai **negoziati in corso sulle diverse proposte legislative** che rientrano nel patto sulla migrazione e l'asilo.

I ministri hanno inoltre proceduto a uno scambio di opinioni sull'approccio dell'UE alla **dimensione esterna della migrazione**. In tale contesto è stato fra l'altro posta in luce la necessità di un dialogo con i Paesi terzi di origine e di transito per prevenire le partenze via mare o via terra. I ministri hanno inoltre dichiarato che sarà importante lavorare a favore di **partenariati reciprocamente vantaggiosi con i Paesi terzi**. Hanno quindi convenuto che l'UE dovrebbe utilizzare in modo efficiente tutti gli strumenti a sua disposizione (dall'azione diplomatica e dal coordinamento interno al sostegno operativo da parte delle agenzie dell'UE e a finanziamenti rafforzati e sostenibili) per sviluppare un modello preventivo, ossia un modello che ostacoli le partenze irregolari, nonché per **promuovere l'efficacia dei rimpatri** (cfr. la pagina della [sessione](#)).

Su quest'ultimo punto, si ricorda che il 12 settembre 2018 la Commissione aveva presentato una [proposta di direttiva](#) recante **norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**. Nel 2020 è stata designata come relatrice presso la Commissione LIBE del Parlamento europeo la deputata Strik (Verdi/Alleanza libera europea), la cui relazione non è stata approvata. Secondo fonti di stampa il contesto attuale non sembrerebbe prestarsi a una posizione più flessibile di alcuni gruppi su questo tema e non sarebbe dunque agevole addivenire ad un accordo.

### **Consiglio europeo informale di Granada del 6 ottobre 2023**

I capi di Stato e di governo dell'Unione europea si sono riuniti a Granada per discutere delle priorità a lungo termine in relazione al rafforzamento dell'autonomia strategica dell'UE. In tale occasione è stata adottata una [dichiarazione congiunta approvata all'unanimità in tutte le sue parti](#) **tranne che in quella relativa alla questione migratoria**, a causa del veto di

Polonia e Ungheria. Sulla migrazione è stata quindi pubblicata una [dichiarazione](#) del solo presidente del Consiglio europeo, Charles **Michel**.

La dichiarazione sottolinea che *“la migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea”* e che è necessario affrontare immediatamente e in modo risoluto la **migrazione irregolare**. Nell'ottica di un **approccio globale alla migrazione**, conforme al diritto internazionale e ai principi e valori dell'UE, invita quindi a concentrarsi sui seguenti aspetti: rafforzamento dell'azione esterna; protezione efficace delle frontiere esterne dell'UE; partenariati con i Paesi di origine e di transito; lotta alle cause profonde della migrazione; opportunità di una migrazione legale. Viene inoltre ribadito che l'UE intende combattere ‘in modo risoluto’ **la criminalità organizzata, la tratta di esseri umani e il traffico di migranti**, nonché **la strumentalizzazione** della migrazione come minaccia ibrida.

Il Consiglio europeo informale di Granada è stato preceduto, il **5 ottobre 2023**, da una riunione della [Comunità politica europea](#), a margine della quale il Presidente del Consiglio, Giorgia **Meloni**, e il primo ministro del Regno Unito, Rishi **Sunak**, hanno presieduto un incontro sulla lotta al traffico di esseri umani. A questo hanno preso parte anche il primo ministro dei Paesi Bassi, Mark Rutte, il primo ministro dell'Albania, Rama, il presidente francese, Emmanuelle Macron, e la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen. Ad esito della riunione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), contenente un piano in otto punti per affrontare i crescenti livelli di migrazione illegale verso l'Europa.

### **Conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023**

Nella riunione del **Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023**, la presidenza del Consiglio UE e la Commissione hanno informato il Consiglio europeo in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle sue [conclusioni del 9 febbraio 2023](#).

Per approfondimenti si rimanda a Documenti dell'Unione europea [n. 4/DOCUE](#) “Conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023” e al Dossier europeo [n. 39/DE](#) “Consiglio europeo - Bruxelles, 29 e 30 giugno 2023”.

In assenza di consenso fra gli Stati membri, sono state pubblicate, ad esito della riunione, le [conclusioni del Presidente del Consiglio europeo](#) sulla **dimensione esterna delle migrazioni**. Queste riportano le dichiarazioni di **Polonia e Ungheria** sulla necessità di trovare un consenso su una politica di migrazione e asilo efficace, in cui la ricollocazione e il reinsediamento abbiano luogo su base volontaria e tutte le forme di solidarietà siano considerate ugualmente valide, senza costituire un potenziale fattore di

attrazione per le migrazioni irregolari. In particolare, le conclusioni rilevano che:

- l'Unione *“resta determinata a smantellare il modello di attività dei trafficanti e delle reti del traffico di migranti, strumentalizzazione compresa, e a contrastare le cause profonde della migrazione irregolare al fine di affrontare meglio i flussi di migranti ed evitare che le persone intraprendano viaggi pericolosi”*;
- *“la migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea”*;
- *occorre impegnarsi affinché vengano intensificati i lavori su tutte le linee d'azione e lungo tutte le rotte migratorie, in linea con il diritto internazionale.*

## VI. ALTRI PUNTI

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *esprimere il **cordoglio e solidarietà alle vittime delle catastrofi naturali e degli eventi meteorologici estremi** verificatisi di recente, evidenziando come l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi meteorologici estremi metta in evidenza l'urgenza della risposta globale all'emergenza climatica;*
- *fare il punto sui preparativi per la **Conferenza 2023 delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che si terrà a Dubai (COP 28)**, chiedendo un'azione più determinata e maggiore ambizione a livello mondiale e sottolineando che, in linea con le relazioni del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico, per limitare il riscaldamento a circa 1,5 °C è necessario raggiungere il picco globale delle emissioni di gas a effetto serra al più tardi prima del 2025;*
- *in considerazione dei danni alle **infrastrutture critiche nel Mar Baltico causati da attività esterne**, sottolineare la necessità di misure efficaci per rafforzare la resilienza e garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche. Sottolinea inoltre l'importanza di un approccio globale alla risposta e alla preparazione dell'UE alle crisi, garantendo che tutti i settori contribuiscano a un approccio multirischio;*
- *esprimere **preoccupazione per la situazione della sicurezza nel nord del Kosovo**, condannando il violento attacco contro la polizia del Kosovo del 24 settembre 2023 invitando il Kosovo e la Serbia a **allentare la tensione**, in particolare tenendo **nuove elezioni nel nord del Kosovo prima possibile**, con la partecipazione attiva dei serbi del Kosovo, ed affermando che un **mancato allentamento delle tensioni avrà delle conseguenze**. Il Consiglio europeo dovrebbe altresì rammaricarsi della mancata **attuazione da parte di entrambe le parti dell'accordo sul percorso verso la normalizzazione e del relativo allegato di attuazione**, nonché di altri accordi raggiunti nel dialogo facilitato dall'UE ed invitare il Kosovo e la Serbia ad attuarli, prevedendo la creazione dell'Associazione/Comunità dei Comuni a maggioranza serba. Il Consiglio europeo dovrebbe ricordare che la **normalizzazione delle relazioni è una condizione essenziale nel***

***percorso europeo di entrambe le parti che rischiano di perdere importanti opportunità in assenza di progressi;***

- ***sottolineare il suo sostegno alla promozione di una pace duratura tra Armenia e Azerbaigian basata sul riconoscimento reciproco della sovranità, sull'inviolabilità delle frontiere e sull'integrità territoriale ed esprimendo preoccupazione per il recente sfollamento di massa degli armeni del Karabakh. Il Consiglio europeo dovrebbe indicare che l'Unione continuerà a fornire assistenza umanitaria e di protezione civile all'Armenia e che i rifugiati devono essere liberi di esercitare il loro diritto al ritorno, senza alcuna condizione, con un monitoraggio internazionale e nel dovuto rispetto della loro storia, cultura e dei diritti umani. Il Consiglio europeo dovrebbe continuare a seguire la situazione, incoraggiando entrambe le parti a riprendere rapidamente il processo di normalizzazione a Bruxelles;***
- ***procedere a una discussione strategica sulla situazione nel Sahel, esprimendo preoccupazione per il continuo deterioramento della sicurezza nel Sahel, aggravato dall'instabilità politica. Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare che la stabilità del Sahel e della regione più ampia, compresi gli Stati costieri limitrofi, è fondamentale per la sicurezza e la prosperità dell'UE e che essa continuerà a impegnarsi con i principali partner e organizzazioni regionali, in particolare l'ECOWAS. Il Consiglio europeo dovrebbe, inoltre, chiedere il rilascio immediato del presidente Bazoum e della sua famiglia;***
- ***condannare i recenti attacchi terroristici in Francia e Belgio ed affermare che l'Unione europea è unita e ferma nella lotta contro il terrorismo, l'odio e l'estremismo violento di ogni tipo, chiedendo a tutte le istituzioni europee e agli Stati membri di impegnarsi in sforzi concertati per mobilitare tutte le aree politiche a questo riguardo.***

## **Conferenza COP 28**

La 28a sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 28) si terrà dal **30 novembre al 12 dicembre 2023 a Dubai negli Emirati Arabi Uniti.**

Il Consiglio ha approvato il 16 ottobre 2023 [conclusioni](#) che fungeranno da **posizione negoziale generale dell'UE per la 28a conferenza delle**

Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP28) nelle quali in particolare chiede con un'urgenza un'azione più determinata e **maggiore ambizione a livello mondiale** in questo decennio critico, in linea con le relazioni del Gruppo intergovernativo di esperti (IPCC), sottolineando che per limitare il riscaldamento a circa 1,5°C è necessario raggiungere il picco globale delle emissioni di gas a effetto serra al più tardi entro il 2025 e **ridurle del 43% entro il 2030 e del 60% entro il 2035** rispetto ai livelli del 2019.

Nelle conclusioni si sottolinea altresì che il passaggio a un'economia climaticamente neutra richiede **la graduale eliminazione** a livello mondiale **dei combustibili fossili** non soggetti ad abbattimento e il raggiungimento di un picco nel loro consumo. In tale contesto ribadisce l'importanza di eliminare i combustibili fossili dal **settore energetico** ben prima del 2050 e l'importanza di **realizzare un sistema energetico globale completamente o prevalentemente decarbonizzato già negli anni 2030**.

Infine, nelle conclusioni si chiede la **graduale eliminazione**, prima possibile, **delle sovvenzioni ai combustibili fossili** che non affrontano le questioni della povertà energetica o di una transizione giusta.

Ulteriori conclusioni, specificatamente dedicate ai **finanziamenti per il clima**, sono state [approve](#) dal Consiglio il 17 ottobre. Vi si ribadisce che l'UE e i suoi Stati membri sono il **principale erogatore di fondi pubblici internazionali** destinati alla lotta ai cambiamenti climatici e, dal 2013, hanno più che raddoppiato il loro contributo ai finanziamenti per il clima a sostegno dei paesi in via di sviluppo.

Come negli anni precedenti, **le conclusioni non includono ancora l'importo del contributo dell'UE per il 2022**, che sarà reso disponibile dalla Commissione a metà novembre e confermato prima dell'inizio della COP 28. In tale occasione il Consiglio dovrebbe sottolineare anche che l'UE e i suoi Stati membri sono impegnati a favore dell'obiettivo dei paesi sviluppati di mobilitare collettivamente **finanziamenti per il clima pari a 100 miliardi di USD** fino al 2025 e prevedono che tale obiettivo sarà raggiunto nel 2023 per la prima volta.

### **Kosovo e Serbia**

Il Kosovo ha presentato domanda di adesione all'UE il 15 dicembre 2022, ma al momento **l'unico paese dei paesi dei Balcani occidentali che non ha ancora lo status paese candidato** all'adesione all'UE.

**5 Stati membri dell'UE non riconoscono il Kosovo:** Cipro, Grecia, Spagna, Romania, Repubblica Slovacca.

La **Serbia** ha presentato domanda di adesione il 19 dicembre 2009, il 1° marzo 2012 le è stato riconosciuto lo **status di Paese candidato** ed i **negoziati di adesione sono stati avviati il 21 gennaio 2014.**

Al momento risultato aperti **22 capitoli negoziali su 35** e chiusi i negoziati su 2 capitoli (Scienza e ricerca; Educazione e cultura).

Si ricorda che il **27 febbraio 2023** la **Serbia e il Kosovo**, con la mediazione dell'UE, hanno raggiunto un [accordo di principio](#) sulla normalizzazione delle loro relazioni, che pur se non prevede un ufficiale riconoscimento reciproco, contempla l'impegno delle due parti ad accettare la **reciproca legittimità di documenti e simboli nazionali**, inclusi passaporti, diplomi, targhe e timbri doganali, lo **scambio di missioni diplomatiche**, insieme **all'obbligo di sviluppare buone relazioni di vicinato** e rispettare la **rispettiva indipendenza ed integrità territoriale** e l'impegno della Serbia a non opporsi all'adesione del Kosovo ad alcuna **organizzazione internazionale.**

Successivamente, il **18 marzo 2023** la Serbia e Kosovo hanno raggiunto ad Ohrid, in Macedonia del nord, un **accordo verbale sull'allegato di attuazione dell'accordo del 27 febbraio** I negoziati portati avanti ad Ohrid non hanno però condotto alla firma di un **documento condiviso relativamente all'allegato di attuazione dell'accordo.** La parte kosovara avrebbe voluto, ma il **Presidente serbo Vučić ha declinato l'invito a porre la sua firma in calce all'accordo.** Al tempo stesso, la delegazione serba ha però ribadito di essere "pienamente pronta ad implementare" l'intesa.

A partire dal **maggio 2023** sono di nuovo **aumentate le tensioni tra Serbia e Kosovo** a seguito delle **elezioni del 23 aprile 2023 di sindaci albanesi nei quattro maggiori Comuni del Kosovo del Nord**, Mitrovica Nord, Zvecan, Zubin Potok e Leposavic, a maggioranza serba (del 98%), che però non aveva partecipato alle elezioni, boicottandole. La situazione si è aggravata con l'invio da parte del Kosovo di unità speciali di polizia da parte e di scontri nel corso dei quali militari della Kfor, la forza Nato incaricata di mantenere nella regione.

Il **14 giugno l'UE** ha annunciato **misure reversibili e temporanee contro il Kosovo**, da eliminare gradualmente a seconda degli sviluppi sul campo e dei passi decisivi credibili del primo ministro kosovaro Albin Kurti. Le Misure riguardano **la sospensione della partecipazione del Kosovo alle riunioni ad alto livello**, la sospensione delle **visite bilaterali** e dell'attività degli **organismi** creati nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e associazione tra UE e Kosovo.

### *La posizione delle Istituzioni dell'UE*

Il Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023 ha condannato i recenti **episodi di violenza nel nord del Kosovo** e chiesto un'immediata distensione della situazione, sulla base degli elementi chiave già delineati dall'Unione europea il 3 giugno 2023. Il Consiglio europeo ha invitato le parti a creare le condizioni per l'**organizzazione di elezioni anticipate** in tutti e quattro i comuni del nord del Kosovo ed affermato che il **mancato allentamento delle tensioni avrà conseguenze negative**. Il Consiglio europeo ha altresì richiamato la necessità di **continuare il dialogo facilitato** dall'UE sotto la guida dell'alto rappresentante e la rapida attuazione dell'accordo sul percorso verso la normalizzazione e del relativo allegato concernente l'attuazione, in cui rientra anche l'istituzione dell'associazione/comunità dei comuni a maggioranza serba.

Il Parlamento europeo ha approvato il **19 ottobre 2023** una [risoluzione](#) sui recenti sviluppi nel dialogo Serbia-Kosovo, tra cui la situazione nei comuni nel nord del Kosovo nella quale in particolare:

- **condanna l'attacco terroristico perpetrato il 24 settembre 2023** ai danni di agenti di polizia kosovari da parte di paramilitari serbi a Banjska/Banjskë, nel nord del Kosovo;
- invita la Commissione europea a **congelare i finanziamenti forniti alla Serbia** a titolo dello strumento di assistenza preadesione III qualora i **risultati delle indagini indichino che lo Stato serbo è stato direttamente coinvolto in tali attacchi** ed invita il **Consiglio ad adottare misure restrittive mirate**;
- **invita la Serbia a ritirare tutte le basi militari avanzate situate in prossimità del confine con il Kosovo** e a interrompere qualunque sostegno a formazioni terroristiche nel nord del Kosovo;
- invita la **KFOR a istituire un piano di contenimento per il nord del Kosovo** ed esorta vivamente gli Stati membri dell'UE a dispiegare ulteriori truppe nel paese senza ulteriori indugi; esorta la NATO a garantire che la KFOR abbia le giuste capacità per monitorare da vicino l'intero nord del Kosovo ed invita l'UE e i suoi Stati membri ad aumentare ulteriormente le unità di EULEX sul campo, in particolare nel nord del Kosovo e, se necessario, a rafforzarne temporaneamente il ruolo di garante della sicurezza in tale regione;

- invita la **Serbia e il Kosovo ad astenersi da azioni unilaterali** che potrebbero compromettere la pace e la stabilità nella regione e ad **adoferarsi invece al dialogo Belgrado-Pristina in buona fede** e in uno spirito di compromesso per pervenire senza ulteriori ritardi a un accordo globale e giuridicamente vincolante sulla normalizzazione delle loro relazioni, basato sul principio del reciproco riconoscimento e in conformità del diritto internazionale;
- pone l'accento sul fatto che la **normalizzazione delle relazioni di Serbia e Kosovo è essenziale per i progressi di entrambi i paesi verso l'adesione all'UE**; ricorda che se le due parti non agiscono in modo costruttivo e in buona fede per la normalizzazione delle relazioni, ciò avrà **conseguenze sulla loro adesione all'UE**;
- invita la **Serbia ad astenersi dai tentativi di isolare il Kosovo dalla scena internazionale** conducendo campagne contro il suo riconoscimento; **invita i cinque Stati membri dell'UE che non riconoscono il Kosovo a farlo**; deplora profondamente l'obiezione della Serbia all'adesione del Kosovo al Consiglio d'Europa, che è in palese violazione dell'accordo di Bruxelles del 27 febbraio 2023;
- sottolinea che rimane **fondamentale indire elezioni locali anticipate nei quattro comuni del nord del Kosovo** per contribuire ad allentare le tensioni;
- continua a nutrire profonda **preoccupazione per l'influenza destabilizzante esercitata sull'intera regione dalle autorità serbe** sotto la guida del presidente Vučić;
- esprime **preoccupazione per la mancanza di critiche esplicite da parte della Commissione**, nonostante il mancato allineamento della Serbia alle sanzioni dell'UE contro la Russia, i continui e frequenti incontri ad alto livello della sua leadership con le autorità russe, anche in Russia, il suo arretramento democratico e la mancanza di progressi nelle riforme legate all'UE e l'effetto destabilizzante delle politiche serbe per l'intera regione;
- condanna i **tentativi russi di esercitare influenza sui Balcani occidentali, in particolare in Serbia e in Kosovo** e chiede un chiarimento completo del potenziale ruolo svolto dalla Russia nell'attacco che ha avuto luogo a Banjska.

**Il Presidente serbo Vučić** si recherà giovedì 26 o venerdì 27 ottobre a **Bruxelles, a margine del Consiglio europeo**, per cercare di trovare una soluzione che metta fine alle forti tensioni tra il Kosovo e il suo Paese.

## **Sahel**

La **strategia dell'UE sul Sahel** è stata definita nelle [conclusioni](#) del Consiglio del 16 aprile **2021** e comprende i cinque paesi del G5 Sahel: **Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger**. Nelle conclusioni si evidenzia in particolare la profonda **crisi della sicurezza** che colpisce il Sahel dal 2012 e ne ostacola lo sviluppo e, insieme ad altre **tendenze a lungo termine** quali i **cambiamenti climatici, la pressione demografica, l'accesso alle risorse naturali e i rischi epidemici**, minaccia di vanificare i progressi compiuti nei decenni precedenti. Si indica quindi la necessità di una **nuova strategia dell'UE** per la regione basata sul principio della **responsabilità reciproca** con le autorità partner del Sahel, sottolineando le seguenti priorità:

- in linea con gli sforzi di coordinamento internazionale nell'ambito della coalizione per il Sahel, si sottolinea l'importanza sia della **stabilizzazione a breve termine sia di prospettive di sviluppo sostenibile sociale, ambientale ed economico a lungo termine**, al di là dello sforzo militare;
- la **prosecuzione del sostegno di emergenza e assistenza umanitaria** per rispondere alle crisi che colpiscono le popolazioni più vulnerabili, in linea con i principi umanitari internazionali;
- il **sostegno alla coesione sociale, la stabilizzazione, la prevenzione dei conflitti e della criminalità transfrontaliera**, gli sforzi di mediazione e il consolidamento della pace, mediante una risposta alle cause immediate e profonde dell'insicurezza e dell'instabilità;
- la **promozione, la protezione e il rispetto di tutti i diritti umani** continueranno a essere al centro del sostegno dell'UE al Sahel, insieme agli sforzi in materia di **governance e Stato di diritto, di lotta contro la corruzione e di prestazione di servizi pubblici di base** a tutte le popolazioni, con particolare attenzione alla **parità di genere**, al ruolo delle **donne** e alla questione dei diritti dei **minori** e della necessità di porre i **giovani al centro delle politiche** e dello sviluppo;

- l'UE continuerà a sostenere i partner del Sahel nella **lotta contro i gruppi terroristici armati** e ad appoggiare i loro sforzi nella **riforma del settore della sicurezza**;
- l'UE continuerà a **rafforzare il sistema multilaterale**, in cui le Nazioni Unite hanno un ruolo cardine, accanto alle organizzazioni regionali, in particolare l'Unione africana, l'ECOWAS e il G5 Sahel.

Nell'area del Sahel l'UE ha schierato due missioni civili (**EUCAP Sahel Niger nel 2012 e EUCAP Sahel Mali nel 2014**), una missione militare (**EUTM Mali nel 2013 e attualmente sospesa**) e una **missione di partenariato militare dell'UE in Niger avviata nel 2023** che, conformemente ai rispettivi mandati, sono intese a sostenere la regione nel suo insieme, contribuendo a rafforzare le capacità delle forze di difesa e di sicurezza al fine di garantire la protezione delle popolazioni.

La **Presidente von der Leyen**, nel suo [discorso](#) sullo **Stato dell'UE**, pronunciato al Parlamento europeo il 13 settembre 2023 ha evidenziato che **il Sahel è una delle regioni più povere**, ma con la crescita demografica più rapida dell'Africa, che il susseguirsi di colpi di Stato militari renderà più **instabile** negli anni a venire, più **sogetta all'influenza della Russia**, oltre che suscettibile di diventare **terreno fertile** per una recrudescenza del **terrorismo**. La Presidente ha evidenziato pertanto la necessità per l'Europa di dar prova nei confronti dell'Africa della **stessa unità d'intenti dimostrata per l'Ucraina**. Ha indicato la necessità di concentrarsi sulla **cooperazione con i governi legittimi e con le organizzazioni regionali** e di sviluppare un **partenariato reciprocamente vantaggioso** che si occupi essenzialmente di questioni comuni per l'Europa e l'Africa, annunciando l'intenzione di **elaborare**, insieme all'Alto rappresentante, un **nuovo approccio strategico** da promuovere in occasione del prossimo **vertice UE-UA**.

La **Spagna**, nel [programma](#) per il suo **semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE** (1° luglio – 31 dicembre 2023), ha indicato l'obiettivo di rafforzare le **relazioni tra UE e Africa**, promovendo iniziative congiunte su temi di interesse comune, come la **sicurezza alimentare, il cambiamento climatico, la migrazione, le donne, la pace e la sicurezza**. Particolare attenzione verrà dedicata alla **stabilità dell'Africa occidentale e del Sahel**, alla collaborazione con i Paesi del Golfo della Guinea e alla stabilità del Corno d'Africa.