

# dossier

XIX Legislatura

28 febbraio 2023

## **Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)**

Stoccolma, 2-3 marzo 2023



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati





XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla politica estera  
e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di  
sicurezza e di difesa comune (PSDC)

*Stoccolma, 2-3 marzo 2023*

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

EUROPEA

DELL'UNIONE EUROPEA

N. 18

N. 11



Servizio Studi

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

n. 18

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-4561 – [roci01a@senato.it](mailto:roci01a@senato.it)



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 11

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

## ORDINE DEL GIORNO DELLA RIUNIONE

### **SESSIONE I - L'AGGRESSIONE RUSSA CONTRO L'UCRAINA.....1**

Recenti prese di posizione a livello internazionale .....3

Il quadro delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia.....6

Sostegno militare dell'UE all'Ucraina .....8

Assistenza umanitaria .....10

Sostegno economico e alla ricostruzione dell'Ucraina .....12

Giustizia penale internazionale.....15

Il processo di adesione dell'Ucraina all'UE .....16

La cooperazione nell'ambito dell'Accordo di associazione UE-Ucraina.....17

Assistenza all'esportazione dei prodotti agricoli e alla connettività UE-Ucraina.....18

L'impegno militare ed umanitario dell'Italia a sostegno dell'Ucraina  
(a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati) .....20

### **SESSIONE II – LA BUSSOLA STRATEGICA DELL'UE PER LA SICUREZZA E LA DIFESA – SFIDE E OPPORTUNITÀ.....25**

La Bussola strategica.....25

Recenti attività delle Istituzioni europee .....30

L'attuazione della Bussola e le altre sfide della difesa europea.....35

### **SESSIONE III - L'ARTICO .....47**

I precedenti della strategia dell'UE per la Regione artica.....47

Le conclusioni del Consiglio del 9 dicembre 2019 .....	48
La nuova strategia dell'UE per l'articolo del 10 ottobre 2021 .....	49
Risoluzioni del Parlamento europeo.....	56

**SESSIONE IV - LE PRIORITÀ DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE (PSDC).....59**

La strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza .....	59
Una nuova agenda strategica 2019-2024.....	61
Le dichiarazioni programmatiche dell'Alto rappresentante ad inizio mandato .....	63
Le priorità in ambito Pesc e Psdc nel programma di 18 mesi del Consiglio dell'UE .....	65
Priorità della Presidenza svedese.....	72
Il Programma di lavoro 2023 della Commissione europea .....	77
Le più recenti risoluzioni del Parlamento europeo.....	78
Aspetti esterni delle politiche migratorie dell'UE .....	80

# Draft Programme

**Draft Programme for the Inter-parliamentary  
Conference for the Common Foreign  
and Security Policy (CFSP) and the Common  
Security and Defence Policy (CSDP),  
Stockholm, 2–3 March 2023**

Version as of 24 February 2023

**Draft Programme for the Inter-parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), Stockholm, 2–3 March 2023**

**Thursday 2 March 2023**

- Arrival of delegations
- 12:15 Transport from the Hotels to the Riksdag
- 13:00-13:45 Guided tour of the Swedish Riksdag (optional)
- 13:15 Transport from the Hotels to the Riksdag
- 14:00-14:30 **Welcome address and opening remarks**
- Dr Andreas Norlén, Speaker of the Swedish Riksdag
  - Mr David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament
  - Mr Aron Emilsson, Chair of the Committee on Foreign Affairs
- 14:30-16:00 **Session I – The Russian aggression against Ukraine**
- Mr Johan Forssell, Minister for International Development Cooperation and Foreign Trade, Sweden
  - H.E. Mr Andrii Plakhotniuk, Ambassador of Ukraine to Sweden
  - Ms Carolina Vendil Pallin, Deputy Research Director, Swedish Defence Research Agency
- Chair: Mr Aron Emilsson, Chair of the Committee on Foreign Affairs
- 16.15 Transport from the Riksdag to the hotels
- 16:30-17:30 Meeting of the Chairs of the Troika and the European Parliament
- 17:30 Transport from the Riksdag to the hotels
- 18:30 Transport from the Hotels to the dinner venue
- 19:00-22:00 Dinner at the Vasa Museum
- 22:00 Transport from the Dinner venue to the Hotels

**Friday 3 March 2023**

- 07:45 Transport from the hotels to the Riksdag
- 08:00-08:45 Meetings of the political groups
- 09:00-10:30 **Session II – The EU's Strategic Compass for Security and Defence – challenges and opportunities**

Panel

- Dr Pål Jonson, Minister for Defence, Sweden
- Ms Nathalie Loiseau, chair, Subcommittee on Security and Defence, European Parliament
- Rear Admiral Ewa Skoog Haslum, Chief of the Royal Swedish Navy

Chair: Mr Gustav Lindström, Director, European Union Institute for Security Studies (EUISS)

10:30-11:00 Coffee break & family photo

11:00-12:30 **Session III – The Arctic**

Panel:

- Ms Ann Linde, former Swedish Minister for Foreign Affairs
- Ms Clara Ganslandt, European External Action Service, Special Envoy for the Arctic
- Mr Tormod Heier, Professor in Military Strategy and Operations

Chair: Mr David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament

12:30-14:00 Buffet lunch at the Riksdag

14:00-15:30 **Session IV - Priorities of the Common Foreign and Security Policy/Common Security and Defence Policy**

Keynote speaker: Mr Stefano Sannino, Secretary-General European External Action Service (remote participation)

Chair: Mr Kenneth G Forslund, Committee on Defence, First Deputy Speaker of the Swedish Riksdag

15:30-15:45 **Closing remarks**

- Mr David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs, European Parliament
- Mr Kenneth G Forslund, Committee on Defence, First Deputy Speaker of the Swedish Riksdag

16.00 Transport from the Riksdag to the hotels

16:00-17:00 Guided tour of the Swedish Riksdag (optional)

17:00 Transport from the Riksdag to the hotels

Departure of delegations



## SESSIONE I - L'AGGRESSIONE RUSSA CONTRO L'UCRAINA

A partire dal **Vertice straordinario del 24 febbraio 2022**, data di inizio dell'invasione russa, il **Consiglio europeo** ha **reiterato dichiarazioni** di condanna dell'aggressione militare della Russia, ribadendo il sostegno a **indipendenza, sovranità e integrità territoriale** dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Ha conseguentemente adottato un quadro di **sanzioni** nei confronti della Russia e approvato il **sostegno militare all'Ucraina**.

Il **Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022** ha **riconosciuto le aspirazioni europee dell'Ucraina**, concedendole lo *status* di **paese candidato** all'adesione dell'UE e impegnandosi a contribuire, una volta cessato il conflitto, alla **ricostruzione** dell'Ucraina.

Il **Consiglio europeo del 9 febbraio 2023** ha:

- preannunciato **ulteriori misure restrittive** (*poi adottate il 25 febbraio 2023. v. infra*);
- ribadito la disponibilità dell'UE a **sostenere l'iniziativa dell'Ucraina per una pace giusta** basata sulla sovranità e integrità territoriale del Paese;

Il Presidente dell'Ucraina, Volodymyr Zelensky, ha presentato il **15 novembre 2022**, in occasione della riunione dei paesi del G20 in Indonesia, un **piano di pace** articolato in **10 punti**: **sicurezza nucleare e delle radiazioni**, con particolare attenzione al ripristino della sicurezza intorno alla centrale nucleare europea, Zaporizhzhia in Ucraina; **sicurezza alimentare**, compresa la protezione e la garanzia delle esportazioni di grano dell'Ucraina verso le nazioni più povere del mondo; **sicurezza energetica**, con particolare attenzione alle restrizioni sui prezzi delle risorse energetiche russe e all'assistenza all'Ucraina nel ripristino delle infrastrutture elettriche, danneggiate dagli attacchi russi; **rilascio di tutti i prigionieri e deportati**, compresi i prigionieri di guerra e i bambini deportati in Russia; **ripristino dell'integrità territoriale dell'Ucraina** e riaffermazione da parte della Russia della Carta dell'ONU; **ritiro delle truppe russe dal territorio ucraino** e cessazione delle ostilità; **ripristino dei confini statali** dell'Ucraina con la Russia; l'istituzione di un **tribunale speciale** per perseguire i crimini di guerra russi; **protezione dell'ambiente**, con particolare attenzione allo **sminamento** e al ripristino degli impianti di **trattamento delle acque**; **prevenzione di un'escalation del conflitto** e

costruzione di **un'architettura di sicurezza nello spazio euro-atlantico**, comprese le garanzie per l'Ucraina; conferma della **fine della guerra** con un **documento firmato dalle parti coinvolte**.

- riconosciuto la **determinazione dell'Ucraina a soddisfare i requisiti necessari al fine di avviare quanto prima i negoziati di adesione**;
- affermato che l'UE resta determinata a **sostenere la stabilità macrofinanziaria** dell'Ucraina e, insieme ai partner, la **ricostruzione del Paese**, e ricordando che l'Unione sta intensificando, i lavori volti a **utilizzare i beni congelati della Russia per la ricostruzione dell'Ucraina**;
- ribadito il proprio impegno a **rafforzare il sostegno agli sfollati**, anche mediante un'assistenza finanziaria adeguata e flessibile agli Stati membri che sostengono l'onere maggiore.

Da ultimo, in occasione dell'**anniversario della guerra** di aggressione della Russia contro l'Ucraina i **Capi di Stato e di Governo dell'UE** hanno rilasciato il 23 febbraio 2023 una **dichiarazione**, nella quale si ribadisce in particolare che l'Unione europea:

- continuerà a **sostenere l'Ucraina sul piano politico, economico, umanitario, finanziario e militare**, per tutto il tempo necessario e anche **mediante appalti coordinati e rapidi dell'industria europea**;
- sosterrà la **ricostruzione dell'Ucraina**, adoperandosi a tal fine per **utilizzare i beni russi congelati** conformemente al diritto dell'UE e internazionale;
- **aumenterà ulteriormente la pressione collettiva esercitata sulla Russia** affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione, prendendo provvedimenti contro coloro che tentano di eludere le misure dell'UE;
- esprime **sostegno per la formula di pace del presidente Zelenskyy**, impegnandosi affinché l'Ucraina prevalga, il diritto internazionale sia rispettato, siano ripristinate che la pace e l'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, che l'Ucraina sia ricostruita e che sia fatta giustizia.

## **Recenti prese di posizione a livello internazionale**

### ***La risoluzione dell'ONU del 23 febbraio 2023***

L'Assemblea Generale dell'Onu il 23 febbraio 2023 ha approvato con **141 voti a favore, 7 contrari e 32 astenuti** una [risoluzione](#) in cui si sottolinea *"la necessità di raggiungere, il prima possibile, una pace completa, giusta e duratura in linea con la Carta delle Nazioni Unite"*. La risoluzione *"ribadisce l'impegno per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti"* e chiede *"la cessazione delle ostilità e il ritiro immediato, completo e incondizionato delle forze militari russe"*.

Hanno **votato contro** la risoluzione oltre alla **Russia**, i seguenti paesi **Siria, Bielorussia, Eritrea, Nord Corea, Nicaragua e il Mali**.

Tra i **32 Paesi che si sono astenuti** la **Cina, l'India, il Pakistan, l'Iran, Cuba, l'Armenia e molti Paesi africani**, dal Congo all'Uganda, e poi il **Kazakistan e l'Uzbekistan**.

### ***Reazione dell'Alto Rappresentante al piano di pace cinese***

L'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, in dichiarazione rese alla stampa il **24 febbraio e poi ribadite nel suo [blog](#) il 26 febbraio 2023** ha affermato che l'UE esaminerà la **proposta cinese** in dodici punti per risolvere la guerra in Ucraina, indicando però che **non è un vero e proprio piano di pace**, ma ribadisce per lo più posizioni cinesi già note, alcune delle quali sono condivise, mentre ne mancano di importanti e che, soprattutto, **non distingue l'aggressore dalla vittima, mettendo le parti sullo stesso piano**.

Si ricorda che il **24 febbraio 2023 la Cina** ha presentato un [documento](#) intitolato *"China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis"* nel quale avanza un **piano per una soluzione politica della crisi in Ucraina articolato nei seguenti 12 punti**:

1. **rispettare la sovranità di tutti i paesi**. Le leggi internazionali riconosciute, compresi gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, dovrebbero essere rigorosamente osservate e la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale di tutti i paesi dovrebbero essere effettivamente garantite. Tutti i paesi sono uguali indipendentemente dalle loro dimensioni, forza o ricchezza. Tutte le parti dovrebbero sostenere congiuntamente le norme fondamentali che regolano le relazioni internazionali e salvaguardare l'equità e la giustizia internazionali. Il diritto internazionale dovrebbe essere

applicato in modo equo e uniforme e non dovrebbero essere adottati doppi standard.

2. **abbandonare la mentalità della guerra fredda.** La sicurezza di un paese non può andare a scapito della sicurezza di altri paesi e la sicurezza regionale non può essere garantita rafforzando o addirittura espandendo i blocchi militari. I legittimi interessi e le preoccupazioni di sicurezza di tutti i paesi dovrebbero essere presi sul serio e adeguatamente affrontati. Problemi complessi non hanno soluzioni semplici. Dovremmo aderire a un concetto di sicurezza comune, globale, cooperativo e sostenibile, concentrarci sulla stabilità a lungo termine del mondo, promuovere la costruzione di un'architettura di sicurezza europea equilibrata, efficace e sostenibile e opporci all'instaurazione della sicurezza nazionale su la base dell'insicurezza di altri paesi e prevenire la formazione di scontri di campo. Salvaguardare congiuntamente la pace e la stabilità del continente eurasiatico;
3. **cessare il fuoco e smettere di combattere.** Non ci sono vincitori nelle guerre di conflitto. Tutte le parti dovrebbero mantenere razionalità e moderazione, non aggiungere benzina sul fuoco, non intensificare i conflitti, impedire che la crisi ucraina si aggravi ulteriormente o addirittura vada fuori controllo, sostenere Russia e Ucraina affinché si incontrino, riprendere il dialogo diretto non appena possibile, promuovere gradualmente l'allentamento e il rilassamento della situazione e raggiungere infine un cessate il fuoco globale;
4. **avviare colloqui di pace.** Il dialogo e il negoziato sono l'unica via d'uscita praticabile per risolvere la crisi ucraina. Tutti gli sforzi per risolvere pacificamente la crisi dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti. La comunità internazionale dovrebbe attenersi alla giusta direzione per persuadere la pace e promuovere i colloqui, aiutare tutte le parti in conflitto ad aprire la porta a una soluzione politica della crisi il prima possibile, e creare le condizioni e fornire una piattaforma per la ripresa dei negoziati. La Cina è disposta a continuare a svolgere un ruolo costruttivo in questo senso;
5. **risolvere la crisi umanitaria.** Tutte le misure che contribuiscono ad alleviare le crisi umanitarie dovrebbero essere incoraggiate e sostenute. Le azioni umanitarie devono rispettare i principi di neutralità e imparzialità e impedire la politicizzazione delle questioni umanitarie. Proteggere efficacemente la sicurezza dei civili e stabilire corridoi umanitari per l'evacuazione dei civili dalle zone di guerra. Aumentare l'assistenza umanitaria nelle aree interessate, migliorare le condizioni umanitarie, fornire un accesso umanitario rapido, sicuro e senza barriere e prevenire crisi umanitarie su vasta scala. Sostenere il ruolo di coordinamento delle Nazioni Unite nell'assistenza umanitaria alle aree di conflitto;

6. **protezione dei civili e dei prigionieri di guerra.** Le parti in conflitto dovrebbero rispettare rigorosamente il diritto umanitario internazionale, astenersi dall'attaccare civili e strutture civili, proteggere le donne, i bambini e le altre vittime del conflitto e rispettare i diritti fondamentali dei prigionieri di guerra. La Cina sostiene lo scambio di prigionieri di guerra tra Russia e Ucraina e tutte le parti dovrebbero creare condizioni più favorevoli per questo;
7. **mantenere la sicurezza delle centrali nucleari.** Opporsi agli attacchi armati contro impianti nucleari pacifici come le centrali nucleari. Chiediamo a tutte le parti di rispettare le convenzioni sulla sicurezza nucleare e altre leggi internazionali e di evitare risolutamente incidenti nucleari provocati dall'uomo. Sostenere il ruolo costruttivo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica nella promozione della sicurezza e della protezione degli impianti nucleari pacifici;
8. **ridurre i rischi strategici.** Le armi nucleari non possono essere usate e la guerra nucleare non può essere combattuta. L'uso o la minaccia di uso di armi nucleari dovrebbe essere contrastato. Prevenire la proliferazione nucleare ed evitare una crisi nucleare. Ci opponiamo allo sviluppo e all'uso di armi biologiche e chimiche da parte di qualsiasi paese e in qualsiasi circostanza;
9. **garantire l'esportazione di grano.** Tutte le parti dovrebbero attuare l'accordo sul trasporto di cereali nel Mar Nero firmato da Russia, Turchia, Ucraina e Nazioni Unite in modo equilibrato, completo ed efficace e sostenere le Nazioni Unite affinché svolgano un ruolo importante in tal senso. L'iniziativa di cooperazione internazionale per la sicurezza alimentare proposta dalla Cina fornisce una soluzione fattibile alla crisi alimentare globale;
10. **stop alle sanzioni unilaterali.** Le sanzioni unilaterali e le pressioni estreme non solo non risolveranno i problemi, ma ne creeranno di nuovi. Opporsi a qualsiasi sanzione unilaterale non autorizzata dal Consiglio di Sicurezza. I paesi interessati dovrebbero smettere di abusare delle sanzioni unilaterali e della "giurisdizione a braccio lungo" contro altri paesi, svolgere un ruolo nel raffreddare la crisi in Ucraina e creare le condizioni affinché i paesi in via di sviluppo sviluppino le loro economie e migliorino i mezzi di sussistenza delle persone;
11. **garantire la stabilità delle filiere industriali e di approvvigionamento.** Tutte le parti dovrebbero seriamente salvaguardare l'attuale sistema economico mondiale e opporsi alla politicizzazione, alla strumentalizzazione e all'uso di armi dell'economia mondiale. Mitigare congiuntamente gli effetti di ricaduta della crisi e impedire che l'energia, la finanza, il commercio di cereali, i trasporti e altre cooperazioni

internazionali vengano interrotte e danneggino la ripresa dell'economia globale;

12. **promuovere la ricostruzione postbellica.** La comunità internazionale dovrebbe adottare misure per sostenere la ricostruzione postbellica nelle aree di conflitto. La Cina è disposta a fornire assistenza e svolgere un ruolo costruttivo in questo senso.

### **Il quadro delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia**

A **partire dal 24 febbraio 2022**, il Consiglio dell'UE ha adottato nei confronti della Russia **10 pacchetti** consecutivi di sanzioni e misure restrittive, di cui **l'ultimo approvato il 25 febbraio 2023**.

Secondo i dati forniti dalla Commissione europea, le **nuove sanzioni** relative alle **esportazioni dell'UE in Russia**, approvate il 25 febbraio per un **valore di 11,4 miliardi di euro** (dati del 2021), si **aggiungono ai 32,5 miliardi di euro di esportazioni già sanzionate nei pacchetti precedenti**. Secondo quanto indicato dalla Commissione europea, con il 10 pacchetto, 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 importazioni dell'UE dalla Russia nel 2021**, per un valore complessivo di circa **90 miliardi di euro**.

Le sanzioni e misure restrittive attualmente in vigore prevedono:

- **misure restrittive** (congelamento di beni e divieto di viaggio) nei **confronti di 1.473 persone** (tra cui il Presidente Putin, il Ministro degli esteri Lavrov, i membri della Duma di Stato russa) e **205 entità giuridiche**;
- **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;
- il **divieto** di tutte le operazioni con determinate imprese statali, di partecipazione di società russe negli appalti pubblici nell'UE, di esportazione di prodotti siderurgici e beni di lusso, di esportazione dall'UE in Russia di computer quantistici e semiconduttori avanzati, elettronica di alta gamma, software, macchinari sensibili e attrezzature per il trasporto, legno, cemento, fertilizzanti, prodotti ittici e liquori, di importazione di oro e gioielli;

- **sanzioni** nei confronti di **società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari**. *In particolare, nell'ambito del 10° pacchetto di sanzioni approvate dal Consiglio il 25 febbraio 2023, sono stati previsti ulteriori divieti all'esportazione per prodotti a duplice uso di tecnologia critica e beni industriali, come elettronica, veicoli specializzati, parti di macchine, pezzi di ricambio per camion e motori a reazione, nonché beni per il settore delle costruzioni, come antenne o gru e sono state imposte restrizioni alle importazioni dalla Russia di asfalto e gomma sintetica;*
- **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**, con limitate eccezioni; il **divieto di acquistare, importare o trasferire** dalla Russia **nell'UE petrolio greggio** (a partire dal 5 dicembre 2022) e di **prodotti petroliferi raffinati** (a partire dal 5 febbraio 2023); la possibilità di introdurre un tetto al prezzo (*price cap*) per il **petrolio greggio** e altri prodotti petroliferi russi, al di sotto del quale le società Ue hanno il divieto di fornire servizi (trasporto, assicurazione ecc.) legati alla vendita per **via marittima verso Paesi terzi** (il Consiglio dell'UE, il 3 dicembre 2022, ha fissato un tetto al prezzo del petrolio grezzo a 60 dollari al barile e il 4 febbraio 2023 un tetto al prezzo ai prodotti petroliferi di alta qualità, come diesel e benzina, a 100 dollari al barile e di 45 dollari per i prodotti di bassa qualità, come gli oli combustibili);  
È prevista **un'eccezione temporanea** per le **importazioni di petrolio greggio mediante oleodotto** negli Stati membri che, data la loro situazione geografica, soffrono di una dipendenza specifica dagli approvvigionamenti russi e non dispongono di opzioni alternative praticabili.
- 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;
- 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;
- la **sospensione totale dell'accordo sulla facilitazione dei visti** per l'ingresso nell'area Schengen, a partire dal 12 settembre 2022;
- **restrizioni ai media**, con la sospensione delle trasmissioni nell'Unione di **emittenti statali russe**: Sputnik; Russia Today; Rossiya RTR / RTR Planeta; Rossiya 24 / Russia 24; Rossiya 1; TV Centre International; NTV/NTV Mir; REN TV; Pervyi Kanal.

Per rafforzare il coordinamento a livello dell'Unione nell'esecuzione delle misure restrittive, la Commissione ha istituito la *task force "Freeze e Seize"* con il compito di garantire il coordinamento tra gli Stati membri ed esaminare l'interazione tra misure restrittive e misure di diritto penale. Il **13 dicembre 2022** la Commissione europea ha deciso di creare la **nuova carica di inviato speciale internazionale per l'attuazione delle sanzioni dell'UE** - per la quale è stato nominato **David O'Sullivan**, ex Segretario generale della Commissione europea - per il coordinamento con i Paesi terzi per evitare che le misure restrittive dell'UE nei confronti della vengano aggirate.

### **Sostegno militare dell'UE all'Ucraina**

Il Consiglio ha fino ad ora stanziato, attraverso 7 pacchetti successivi di decisioni, **3,6 miliardi di euro** per la fornitura all'Ucraina di attrezzatura militare nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace**. Complessivamente. Come indicato dal Consiglio europeo, l'UE e i suoi Stati membri, hanno sinora fornito **aiuti militari all'Ucraina** per circa **12 miliardi di euro**.

Da ultimo, il Consiglio ha [adottato](#) il 2 febbraio 2023 **decisioni** per lo **stanziamento**, nell'ambito del **Fondo europeo per la pace**, di ulteriori **500 milioni di euro per l'assistenza militare all'Ucraina** e di **45 milioni di euro per l'addestramento dei soldati ucraini** nel quadro della missione di assistenza militare all'Ucraina EUMAM dell'UE.

Lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility – EPF*) è un fondo fuori dal bilancio UE, istituito nel marzo del 2021, con lo scopo di finanziare una serie di azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa (e che quindi, a norma dei Trattati, non possono pesare sul bilancio comune). Il Fondo aveva una dotazione iniziale di **5,7 miliardi di euro** per il periodo 2021-2027 (di cui **più del 50%, già mobilitati a favore dell'Ucraina**), finanziata mediante **contributi degli Stati membri dell'UE** determinati secondo il criterio di

ripartizione basata sul prodotto nazionale lordo e conformemente alla decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (**l'Italia contribuisce per circa il 12,8%**).

Il Consiglio ha raggiunto il **12 dicembre 2022** un **accordo sul rifinanziamento dello Strumento con altri 2 miliardi per il 2023**, prevedendo che il tetto massimo per ulteriori rifinanziamenti fino al 2027 possa essere **eventualmente alzato**, in caso di necessità, **di ulteriori 3,5 miliardi di euro**.

Il Consiglio affari esteri ha avviato il **15 novembre 2022** la **missione dell'UE di addestramento per l'esercito ucraino (EUMAM Ucraina)**, che ha l'obiettivo di contribuire a rafforzare la capacità di condurre efficacemente operazioni militari per difendere la propria integrità territoriale entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti, esercitare efficacemente la propria sovranità e proteggere i civili, integrando le attività di formazione già svolte da parte di alcuni Stati membri. L'Alto rappresentante ha poi annunciato il **2 febbraio 2023** che la missione **EUMAM Ucraina** incrementerà la sua attività di addestramento con l'obiettivo di formare **30.000 militari ucraini** (15 .000 era l'obiettivo iniziale fissato a novembre 2022).

In occasione della riunione del **20 febbraio 2023**, il **Consiglio affari esteri dell'UE** ha discusso le urgenti e significative **necessità dell'Ucraina in termini di munizioni**. La discussione si è concentrata su **come intensificare gli sforzi congiunti dell'UE**, in particolare attraverso un eventuale **approvvigionamento comune a livello europeo di munizioni**, sulla base di una **proposta avanzata dall'Estonia**, già in occasione del Consiglio europeo del 9 febbraio 2023 (*con la proposta di un investimento congiunto europeo di 4 miliardi di euro*), ed appoggiata anche da Polonia, Romania e Paesi Bassi. L'argomento sarà **affrontato dai Ministri della difesa dell'UE** nella loro prossima **riunione informale il 7 e 8 marzo 2023**.

Si ricorda che la possibilità di un acquisto comune di munizioni, sulla falsariga di quanto avvenuto in occasione dell'acquisto di vaccini contro la pandemia di COVID 19, è stato **prospettato dalla Presidente della Commissione europea**, Ursula von der Leyen, e dall'**Alto rappresentante**, Josep Borrell, in occasione della **Conferenza sulla sicurezza di Monaco** del 17-19 febbraio 2023.

Secondo l'**Osservatorio sulle Spese Militari Italiane**, **l'Italia avrebbe già fornito aiuti militari all'Ucraina per circa 450 milioni**. Si ricorda che **l'Italia** si è impegnata (con la Francia) a fornire una batteria del **sistema**

**missilistico da difesa aerea Samp-T**, acronimo di *Sol-Air Moyenne Portée/Terrestre* (suolo-aria media portata/terrestre), costruito dal consorzio italo-francese Eurosam. Tale fornitura dovrebbe essere compresa nel **sesto decreto sugli aiuti militari all'Ucraina**, nel quale dovrebbe essere compreso anche la fornitura di **missili terra/aria Aspide**.

Si ricorda che l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari forniti all'Ucraina sono definiti tramite uno o più **decreti del Ministro della difesa**, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri sono tenuti a riferire alle Camere sull'evoluzione della situazione in atto con cadenza almeno trimestrale.

Il **1° dicembre 2022** il Consiglio dei Ministri ha **approvato un [decreto-legge](#)** (decreto-legge 2 dicembre 2022, n. 185) che introduce disposizioni urgenti per la **proroga, fino al 31 dicembre 2023, previo atto di indirizzo delle Camere**, dell'autorizzazione alla **cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina** - di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28 - il cui **disegno di legge di conversione**, già approvato dal Senato, è stato **approvato definitivamente dalla Camera il 24 gennaio 2023** (*legge 27 gennaio 2023, n. 8*).

#### **Assistenza umanitaria**

Il Consiglio ha adottato, il 4 marzo 2022, la **[decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#)** che ha **attivato per la prima volta** il meccanismo della **protezione temporanea** in caso di **afflusso massiccio di rifugiati** previsto dalla **[direttiva 2001/55/CE](#)**. La decisione consente ai cittadini dell'Ucraina e loro familiari in fuga dal paese di **risiedere e muoversi nel territorio dell'UE per un periodo fino a un anno**, poi **esteso** di un ulteriore anno **fino al 4 marzo 2024** (*e che può ancora essere prolungato di un ulteriore anno*), con possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria.

La Commissione ha istituito inoltre una **piattaforma di solidarietà per coordinare il sostegno agli Stati membri bisognosi** e ha presentato il 28 marzo 2022 un **[piano](#)** per l'**accoglienza delle persone** in fuga dalla guerra.

Secondo le rilevazioni dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (**[UNHCR](#)**), al **21 febbraio 2023**, sono circa **8 milioni i rifugiati dall'Ucraina in Europa** e circa **169.000 i rifugiati ucraini registrati in Italia**. Gli altri Stati con un alto numero di rifugiati ucraini registrati sono: **Polonia** (circa 1.563.000 rifugiati); **Germania** (circa 1.055.000 rifugiati); **Repubblica ceca** (circa 490.000 rifugiati);

**Spagna** (circa 167.000 rifugiati); **Regno Unito** (162.000 rifugiati); **Francia** (circa 118.000 rifugiati. Secondo la [Commissione europea](#) sono circa **4 milioni i rifugiati ucraini per i quali l'UE** ha registrato la **protezione temporanea**. La Commissione europea, al **21 febbraio 2023**, stima che sono **5 milioni** (di cui circa 3 milioni minori) i cittadini ucraini che hanno **abbandonato i loro luoghi di abitazione abituali**, ma sono ancora presenti sul territorio ucraino mentre sono **30.100** i cittadini ucraini che hanno avviato la **procedura di asilo** nell'UE e **744.048** sono gli **studenti** ucraini integrati nei sistemi scolastici degli Stati membri.

Per sostenere finanziariamente l'accoglienza dei rifugiati ucraini l'UE ha adottato diverse misure:

- il 4 aprile 2022 è stato adottato il regolamento riguardante **l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE)**, modificando il quadro giuridico 2014-2020 dei Fondi strutturali e d'investimento europei e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), con l'obiettivo di **sbloccare quasi 17 miliardi** di euro da destinare agli aiuti ai **rifugiati ucraini**;
- il 4 ottobre 2022 è stato approvato un **regolamento** volto ad **adeguare ulteriormente la politica di coesione dell'UE**, modificando le norme della politica di coesione 2014-2020 e 2021-2027 al fine di **velocizzare e agevolare l'aiuto all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi**;
- il 19 ottobre 2022 la Commissione europea ha annunciato un **nuovo programma per assistenza con rifugi di emergenza e strutture per l'inverno per l'Ucraina**, dotato di uno stanziamento di **62,3 milioni di euro**, che dovrebbe consentire di offrire protezione ad un massimo di **46.000 persone**, nonché lo stanziamento di **ulteriori 175 milioni di euro in assistenza umanitaria** per sostenere i più bisognosi in Ucraina (150 milioni di euro) e Moldova (25 milioni di euro).

Dal 2014 è operativa **EUAM Ukraine, missione europea civile** istituita per assistere le autorità ucraine verso riforme nel settore della **sicurezza civile**. Dal marzo 2022 EUAM ha un **mandato più ampio** in quanto fornisce anche sostegno alle istituzioni ucraine per facilitare il flusso di rifugiati verso gli Stati membri limitrofi, l'ingresso di aiuti umanitari in Ucraina nonché le indagini e il perseguimento dei crimini internazionali.

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

### ***Sostegno economico di urgenza***

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 fornito **assistenza all'Ucraina** per circa **67 miliardi di euro**.

Dal **2014 al 2021** l'UE aveva già erogato all'Ucraina un'assistenza finanziaria pari a **1,7 miliardi di euro** in sovvenzioni a titolo dello strumento europeo di vicinato, **5,4 miliardi di euro** nell'ambito di cinque programmi di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti, **194 milioni di euro** in aiuti umanitari e **355 milioni di euro** a titolo di strumenti di politica estera. La BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno mobilitato a loro volta **10 miliardi di euro in prestiti**.

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**. Una **prima tranche di 3 miliardi di euro** è stata **erogata all'Ucraina il 17 gennaio 2023**.

Il piano – che dovrebbe essere accompagnato da sforzi simili da parte di altri importanti donatori al fine di coprire tutte le esigenze di finanziamento dell'Ucraina per il 2023 - 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.

In occasione del Consiglio ECOFIN del 17 gennaio 2023, il vicepresidente della Commissione Dombrovskis ha fornito un aggiornamento sulla **situazione economica in Ucraina**, indicando che nel **2022, il PIL reale** dovrebbe essersi **contratto di circa il 30%**. In base alle stime del FMI, nello scenario base **l'attività economica potrebbe espandersi dell'1%** nel 2023 con **inflazione** elevata e prossima al **25%**. Il **fabbisogno**

**finanziario** atteso nel 2023 si colloca tra i **39,5 miliardi di dollari** nello scenario base e i **49 miliardi di dollari** nello scenario avverso, cui vanno aggiunte le necessità finanziarie per la ricostruzione delle infrastrutture critiche.

La Commissione europea ha annunciato il **2 febbraio 2023** un **nuovo pacchetto di sostegno all'Ucraina** del valore di **450 milioni di euro**, di cui **145 milioni in assistenza umanitaria** e **305 milioni in cooperazione bilaterale** volti al rapido recupero delle infrastrutture, ad aumentare la resilienza del Paese e sostenerne il processo di riforma.

Il **15 febbraio 2023**, il Consiglio ha **aggiunto la Russia** all'elenco delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali.

### *Sostegno alla ricostruzione*

Il **18 maggio 2022** la Commissione europea ha presentato un **piano di sostegno all'Ucraina** contenente un **quadro di riferimento per la ricostruzione a lungo termine** attraverso la creazione di una **Piattaforma per la ricostruzione dell'Ucraina**. Questa fungerebbe da organismo di *governance* generale per un **piano di ricostruzione** denominato **"RebuildUkraine"** e articolato su **quattro pilastri**:

- **ricostruire il paese**, in particolare le infrastrutture, i servizi sanitari, l'edilizia abitativa e le scuole, nonché rafforzare la resilienza digitale ed energetica in linea con le politiche e le norme europee più recenti;
- proseguire la **modernizzazione dello Stato e delle sue istituzioni** per garantire il buon governo e il rispetto dello Stato di diritto;
- attuare un programma strutturale e normativo con l'obiettivo di **approfondire l'integrazione economica e sociale dell'Ucraina con l'UE**, in linea con il suo percorso europeo;
- **sostenere la ripresa dell'economia e della società ucraina**, promuovendone la competitività economica sostenibile e inclusiva, il commercio sostenibile e lo sviluppo del settore privato e contribuendo alla transizione verde e digitale del paese.

La Commissione indica che le **esigenze finanziarie per il piano di ricostruzione**, pur non ancora quantificabili, saranno di **gran lunga superiori alle risorse disponibili** nell'attuale **quadro finanziario pluriennale 2021-2027**.

Il Parlamento europeo ha approvato, il 15 dicembre 2022, una [risoluzione](#) sul tema "**Potenziare il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: un bilancio dell'Unione resiliente e adeguato alle nuove sfide**" nella quale in particolare: invita la Commissione a **proporre una revisione dell'attuale QFP**, incentrata su come affrontare le conseguenze della guerra contro l'Ucraina e dotare l'Unione di **un'adeguata flessibilità per rispondere alle crisi**; sottolinea che, a **breve termine**, saranno necessari **aiuti umanitari** su vasta scala in Ucraina e **sostegno finanziario agli Stati membri che accolgono le persone in fuga** dal conflitto e che, a **lungo termine**, l'Unione dovrebbe svolgere un **ruolo guida nella ricostruzione dell'Ucraina**, garantendo il buon governo, il rispetto dello Stato di diritto e la sana gestione finanziaria; sottolinea che la **decisione di concedere all'Ucraina e alla Moldavia lo status di paese candidato comporta** - come è avvenuto per gli altri paesi candidati - un **impegno finanziario e di bilancio a lungo termine**; insiste sulla **necessità di mantenere al livello attuale il sostegno ad altri paesi candidati**, in particolare nei **Balcini occidentali**.

In un [rapporto di valutazione](#) pubblicato il **9 settembre 2022**, redatto congiuntamente dal Governo dell'Ucraina, dalla Commissione europea e della Banca mondiale, si stima che il **costo attuale della ricostruzione e del recupero in Ucraina** ammonti a **349 miliardi di dollari** (*circa 320 miliardi di euro al cambio attuale*).

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. Alla riunione hanno partecipato funzionari di alto livello dell'Ucraina, dell'UE, dei Paesi del G7 e di 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.

La **Presidenza svedese del Consiglio dell'UE** ha annunciato martedì 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**.

Il gruppo di lavoro effettuerà un'analisi legale, finanziaria, economica e politica delle possibilità di utilizzo dei beni russi congelati. Parte del lavoro preparatorio consisterà nell'ottenere, in collaborazione con la Task Force sul congelamento e la confisca dalla Commissione europea, un **quadro più chiaro dell'ubicazione nell'UE dei beni detenuti dallo Stato russo e del loro valore totale**.

## Giustizia penale internazionale

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**.

La Commissione stessa ha poi annunciato, lo scorso 30 novembre, la presentazione di [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 d 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 Parlamento europeo ha approvato il **19 gennaio 2023** 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.

Il Parlamento europeo ha approvato il **23 novembre 2022** una [risoluzione](#) sul riconoscimento della **Federazione russa** come **Stato sostenitore del terrorismo** con la quale in particolare invita a:

- sviluppare un **quadro giuridico dell'UE** per designare gli **Stati sostenitori del terrorismo** e gli Stati che fanno uso di mezzi terroristici e a valutare la possibilità di **inserire la Federazione russa** nell'elenco dell'UE degli Stati in questione;
- a istituire un **meccanismo internazionale globale di risarcimento**, compreso un **registro internazionale dei danni**, e a finalizzare il regime giuridico che consente la **confisca dei beni russi congelati** dall'UE e il loro utilizzo per la **ricostruzione dell'Ucraina** e il **risarcimento delle vittime** dell'aggressione russa.

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

Il **Consiglio europeo** del 23 e 24 giugno 2022 ha **riconosciuto la prospettiva europea dell'Ucraina**, della Repubblica di Moldova e della Georgia, concedendo **lo status di candidato ai primi due paesi**. Ha, altresì, affermato che i **progressi di ciascun paese** verso l'adesione dipenderanno dai rispettivi meriti nel soddisfare i criteri di Copenaghen, tenendo conto della capacità dell'UE di assorbire nuovi membri.

Il **passaggio successivo** alla concessione dello status di candidato è **la decisione del Consiglio, all'unanimità, sull'avvio dei negoziati**.

Il **Consiglio**, nelle [conclusioni](#) adottate il 13 dicembre 2022 sul processo di allargamento, ha riconosciuto i **notevoli sforzi compiuti dall'Ucraina** negli ultimi mesi 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. Il Consiglio 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.

Il **Parlamento europeo**, in una [risoluzione](#) approvata il 2 febbraio 2023, ha invitato ad avviare i **negoziati di adesione** con l'Ucraina e a sostenere una **tabella di marcia** che delinei le prossime tappe per consentirne **l'adesione al mercato unico dell'UE**, sulla base di un approccio graduale.

### ***Le condizioni della Commissione europea per avviare il processo di adesione all'UE dell'Ucraina***

La **Commissione europea**, nel parere sulla domanda di adesione all'UE dell'Ucraina del 17 giugno 2022, ha indicato le seguenti **condizioni** per

quanto riguarda le riforme da intraprendere per proseguire il percorso di adesione all'UE:

- emanare e attuare una legislazione per **selezionare i giudici della Corte costituzionale**, che includa un processo di preselezione basato sulla valutazione della loro integrità e capacità professionali;
- portare a termine la **verifica dell'integrità dei candidati al Consiglio superiore della giustizia** da parte del Consiglio etico e la selezione dei candidati per istituire la Commissione dei giudici dell'Ucraina;
- rafforzare ulteriormente la **lotta alla corruzione**, garantendo indagini proattive ed efficienti e un sistema credibile di procedimenti giudiziari e condanne;
- garantire che la **legislazione antiriciclaggio** sia conforme agli standard internazionali;
- adottare un piano strategico globale per la riforma dell'intero settore delle forze dell'ordine;
- attuare la **legge anti-oligarchi** per limitare la loro eccessiva influenza nella vita del Paese;
- adottare una **legge sui mezzi di comunicazione** che allinei la legislazione ucraina alla direttiva dell'UE sui servizi dei media audiovisivi e rafforzi l'autorità indipendente per la loro regolamentazione;
- portare a termine la **riforma del quadro normativo sulle minoranze nazionali** e adottare meccanismi che ne assicurino un'attuazione immediata ed efficace.

La Commissione europea ha poi pubblicato, il 1° febbraio 2023, un [rapporto analitico](#) che esamina la situazione, al giugno 2022, dell'allineamento dell'Ucraina al diritto dell'UE in ciascuno dei 33 capitoli negoziali.

### **La cooperazione nell'ambito dell'Accordo di associazione UE-Ucraina**

L'accordo di associazione UE-Ucraina, firmato a margine del Consiglio europeo del 27 giugno 2014 ed entrato in vigore definitivamente il **1° settembre 2017**, prevede l'approfondimento delle relazioni UE-Ucraina, attraverso **un'associazione politica** e la **creazione di un'area di libero scambio**. In particolare, si stabiliscono regole di base per la cooperazione in

settori quali **energia, trasporti e istruzione** e si prevede l'impegno dell'Ucraina a rispettare i **principi democratici, i diritti umani e lo Stato di diritto**.

Le disposizioni relative all'[accordo di libero scambio](#) globale e approfondito (DCFTA) **erano già entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 2016**. Nel complesso, per quanto riguarda gli scambi di merci, l'accordo ha previsto l'eliminazione di circa il 99% delle tariffe commerciali.

Il regolamento (UE) [2022/870](#) ha poi previsto la **sospensione per un anno, a partire dal 4 giugno 2022, di tutte le tariffe e contingenti tariffari sulle importazioni nell'UE dall'Ucraina** che non erano ancora stati oggetto di liberalizzazione in base all'accordo. Il **23 febbraio 2023** la Commissione ha presentato una [proposta](#) di regolamento volta a **rinnovare tale misure per un altro anno (fino al 5 giugno 2024)**.

Il **9 giugno 2022** è entrato in vigore [l'accordo di associazione dell'Ucraina ai programmi Horizon Europe](#) e al [programma di ricerca e formazione Euratom](#).

Il **31 gennaio 2023** gli operatori telefonici dell'UE e dell'Ucraina hanno concordato una estensione di 6 mesi, a partire dal 9 gennaio 2023 per il [roaming gratuito o a prezzi accessibili](#) per le chiamate tra l'UE e l'Ucraina già operativo dall'aprile 2022.

L'UE e l'Ucraina hanno siglato il 2 febbraio 2023 un [Memorandum d'intesa](#) volto ad ampliare la **cooperazione energetica in corso tra l'UE e l'Ucraina ai gas rinnovabili come il biometano, l'idrogeno e altri gas sintetici**, riaffermando l'impegno di entrambe le parti a ridurre la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, in particolare il gas russo, e a cooperare per la neutralità climatica.

### **Assistenza all'esportazione dei prodotti agricoli e alla connettività UE-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.

Si ricorda che il **22 luglio 2022**, a Istanbul, **Ucraina e Russia**, con la mediazione dell'ONU della Turchia, hanno raggiunto un **accordo volto a consentire l'esportazione di cereali dai porti dell'Ucraina** (*non si tratta di un accordo diretto fra Ucraina e Russia ma di un accordo di entrambe con Turchia e Onu*). L'accordo 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 Russia, in seguito ad alcuni attacchi nei confronti di imbarcazioni russe, aveva sospeso il 29 ottobre scorso la sua partecipazione all'accordo, per poi riconfermare la sua partecipazione il 2 novembre. **L'accordo**, scaduto il 19 novembre 2022, è stato poi **rinnovato fino al 19 marzo 2023**.

Nel **medio e lungo periodo** la Commissione si adopererà anche per aumentare la capacità infrastrutturale dei nuovi corridoi di esportazione e per **creare nuovi collegamenti infrastrutturali nel quadro della ricostruzione dell'Ucraina**, anche nel quadro della politica della Commissione di estensione a Paesi vicini delle **reti transeuropee di trasporto TEN-T**.

Il **12 novembre 2022** la Commissione ha annunciato la [mobilizzazione di investimenti per 1 miliardo di euro](#) per **sostenere i corridoi di solidarietà e la connettività tra l'UE e l'Ucraina**.

In particolare, la Commissione ha previsto uno stanziamento di **250 milioni di euro a breve termine**, volti a ridurre i tempi di attesa e migliorare la circolazione delle merci attraverso i valichi di frontiera e **a medio termine un finanziamento di 50 milioni di euro** sulla base del **Meccanismo per collegare l'Europa**. **300 milioni di euro** dovrebbe provenire da investimenti della **Banca europea per gli investimenti** e ulteriori **300 milioni di euro** dalla **Banca europea per la ricostruzione**. Infine, ulteriori **100 milioni di dollari** dovrebbero essere messi a disposizione dalla **Banca Mondiale**.

**L'impegno militare ed umanitario dell'Italia a sostegno dell'Ucraina**  
(a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)

***La cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari***

Il [decreto legge n. 14 del 2022](#)<sup>1</sup>, adottato il giorno successivo all'aggressione militare Russa dell'Ucraina, ha autorizzato **fino al 31 dicembre 2022, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari** in favore delle autorità governative dell'**Ucraina**, in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

La cessione, secondo quanto espressamente disposto dal provvedimento, è stata subordinata all'**adozione di un atto d'indirizzo delle Camere**<sup>2</sup>. Il medesimo provvedimento ha disposto che con uno o più decreti del Ministro della difesa, adottati di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, venga definito l'elenco dei materiali oggetto della cessione e **le modalità** di realizzazione della stessa.

È previsto, infine, che il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con cadenza almeno trimestrale, riferiscano alle Camere sull'evoluzione della situazione in atto.

La citata autorizzazione è stata successivamente prorogata **fino al 31 dicembre 2023** con il [decreto-legge n. 185 del 2022](#) (Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina, convertito in [legge n. 8 del 27 gennaio 2023](#)).

---

<sup>1</sup> Il decreto legge n. 14 del 2022, adottato il 25 febbraio 2022, reca "*Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*" ed è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28.

<sup>2</sup> Il 1° marzo 2022 la **Camera**, a conclusione delle **comunicazioni sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina** rese dal Presidente del Consiglio, ha approvato con distinte votazioni la risoluzione Davide Crippa, Molinari, Serracchiani, Barelli, Lollobrigida, Boschi, Marin, Fornaro, Schullian, Tasso, Lapia, Lupi, Magi e Mironi n. [6-00207](#) e la risoluzione Fratoianni ed altri n. [6-00210](#), limitatamente al dispositivo ad eccezione del 4° e 6° capoverso, che ha respinto con distinta votazione ([Qui](#) il resoconto). Nella medesima giornata il **Senato** ha approvato la proposta di risoluzione unitaria n. 1.

L'autorizzazione è stata disposta alle medesime condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 2-*bis* del richiamato decreto legge n. 14 del 2022, ovvero **previo atto di indirizzo** delle Camere.

Il **13 dicembre 2023** la Camera, in seguito alle comunicazioni del Ministro della Difesa rese ai sensi dell'[articolo 1 del decreto-legge n. 185 del 2022](#), ha approvato la risoluzione Serracchiani ed altri n. [6-00012](#), Richetti ed altri n. [6-00014](#), Foti, Molinari, Cattaneo, Lupi ed altri n. [6-00016](#).

Lo stesso giorno, il Senato ha approvato le proposte di risoluzione n. 2, n. 3 e n. 5 alle comunicazioni del Ministro della difesa sulla **proroga dell'invio di armi all'Ucraina**.

Gli atti di indirizzo impegnano il Governo, fra l'altro, a proseguire il sostegno all'Ucraina.

#### *I decreti attuativi*

Il primo decreto interministeriale d'attuazione, è stato pubblicato il **2 marzo 2022**. I mezzi, i materiali e l'equipaggiamento **sono stati ceduti a titolo non oneroso** per la parte ricevente. Il medesimo decreto ha definito come "**elaborato**" dallo Stato maggiore della difesa, il documento (ovvero l'allegato) che individua i mezzi, i materiali e gli equipaggiamenti militari oggetto della cessione in esame. Lo Stato maggiore della difesa è stato autorizzato ad adottare **le procedure più rapide** per assicurare **la tempestiva consegna** dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti.

In relazione ai contenuti di tale decreto, nel corso della [seduta delle Commissioni Affari esteri e Difesa della Camera del 9 marzo 2022](#) il Governo ha fatto presente che il Ministro della Difesa ha fornito al Copasir "informazioni esaustive sulla tipologia, la quantità e i costi dei materiali ceduti".

Successivamente, sono stati approvati, i seguenti cinque decreti:

- [d.m 22 aprile 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
- [d.m. 10 maggio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
- [d.m. 26 luglio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 29 luglio);
- [d.m. 7 ottobre 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre);
- [d.m. 31 gennaio 2023](#) (Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2023);

Anche con riferimento ai citati decreti il relativo **allegato** recante i mezzi, i materiali e gli equipaggiamenti militari oggetto della cessione è stato

classificato come documento "elaborato dallo Stato maggiore della difesa".

### ***La partecipazione italiana ai dispositivi Nato sul fianco sud est dell'Alleanza***

Successivamente al 24 febbraio 2022 l'Italia ha rafforzato la propria presenza nei dispositivi NATO in ambito terrestre, aereo e marittimo.

In particolare, l'Italia garantisce la sua partecipazione alla forza ad elevata prontezza della NATO (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*). Inoltre è presente:

- in Lettonia, nell'ambito del *Battlegroup* a guida canadese;
- in Bulgaria, dal 17 ottobre l'Italia guida, come Nazione Quadro, il battaglione multinazionale della NATO e sta fornendo anche un consistente numero di truppe in Ungheria;
- nelle attività di *Air Policing* su tutto il fianco orientale, dal Grande Nord al Mar Nero e ai Balcani, anche con sistemi all'avanguardia come gli F35. Dopo l'Islanda, l'Aeronautica Militare italiana sta attualmente assicurando i cieli della Polonia;
- nell'ambito delle Forze navali di reazione immediata, l'Italia fornisce l'ammiraglia e contribuisce allo Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2) dispiegato nel Mediterraneo e nel Mar Nero, e allo Standing NATO Mine Counter Measures Group 2 (SNMCMG2).

L'Italia, inoltre, si è offerta di contribuire ai nuovi "Battlegroup di attività di vigilanza rafforzata" (e-VA) in procinto di essere schierati presso i quattro alleati della NATO sul fianco sud-orientale, e specialmente in Bulgaria e Ungheria.

Cfr. Delibera del Consiglio dei ministri del 15 giugno scorso (DOC XXV n. 5).

### ***Le principali misure per l'assistenza e l'accoglienza della popolazione ucraina***

Successivamente al 24 febbraio 2022 per fare fronte alle eccezionali criticità di tipo umanitario derivanti dal conflitto russo-ucraino, sono intervenuti diversi provvedimenti di urgenza.

In estrema sintesi:

- Per assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto sono stati stanziati, con successivi provvedimenti, circa 65.000.000 milioni di euro, a carico del **Fondo per le emergenze nazionali**.
- È stata **aumentata la capacità dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)** e del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) per un totale di 21.000 unità. Il Dipartimento della Protezione Civile italiana ha aumentato la sua capacità ricettiva a 30 mila unità.
- Il Dipartimento della Protezione Civile (DPC) italiana, di concerto con il Ministero della Salute, ha svolto le azioni in materia di **screening COVID-19** (all'ingresso e fino a 48 ore da allora) e vaccinazione dei rifugiati, comprese le vaccinazioni non Covid-19 e cicli di immunizzazione dei bambini, secondo le regole definite dal Ministero della Salute.
- È stata applicata la decisione del Consiglio UE di introdurre la **protezione temporanea** in conformità alla Direttiva UE 2001/55/CE.
- L'Italia sta finanziando (con il suo Fondo per le Migrazioni) un progetto di 10 milioni di euro sviluppato con **UNHCR in Moldova** per migliorare la capacità del Paese di assistere i rifugiati provenienti dall'Ucraina, con un accento specifico sulle esigenze dei minori e di altre persone vulnerabili.
- È stato creato un fondo speciale di 500.000 euro per assistere gli **studenti universitari ucraini** e i ricercatori e professori ucraini che partecipano a progetti nelle nostre università e centri di ricerca. Il Parlamento Italiano ha successivamente elevato il fondo a un milione di Euro, ampliando i criteri di selezione.
- È stato creato un fondo speciale di 500.000 euro per assistere gli **studenti universitari ucraini** e i ricercatori e professori ucraini che partecipano a progetti nelle nostre università e centri di ricerca. Il Parlamento Italiano ha successivamente elevato il fondo a un milione di Euro, ampliando i criteri di selezione. Per l'assegnazione di queste risorse, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha pubblicato un avviso pubblico. Sono state presentate 42 domande di finanziamento, attualmente in fase di valutazione da parte del Ministero.

- Per supportare la continuità didattica, il Ministero dell'Istruzione ha stanziato una somma iniziale di 1.000.000 di euro da assegnare alle **istituzioni scolastiche** per l'inclusione degli studenti ucraini nelle scuole italiane.

**Il Consiglio dei Ministri** ha approvato il 23 febbraio 2023 un **decreto legge su disposizioni urgenti in materia di protezione temporanea per le persone proveniente dall'Ucraina**, recante disposizioni per un valore complessivo di 369 milioni di euro, risorse destinate a sostenere gli enti locali per le politiche di accoglienza dei profughi ucraini ed a rafforzare le capacità dei centri di accoglienza e della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

## SESSIONE II – LA BUSSOLA STRATEGICA DELL’UE PER LA SICUREZZA E LA DIFESA – SFIDE E OPPORTUNITÀ

### **La Bussola strategica**

La [Bussola Strategica](#) (adottata nel marzo 2022), ha l'obiettivo di delineare le **prospettive strategiche dell'Unione** per i prossimi anni, partendo da una visione comune delle minacce che incombono sull'Europa e dei possibili strumenti per farvi fronte. La Bussola intende promuovere una “**cultura strategica condivisa**”, definendo **obiettivi** in grado di **rafforzare la politica di sicurezza e difesa dell’UE per i prossimi 5-10 anni**,

I ministri degli esteri e della difesa hanno iniziato a discutere concretamente della Bussola nel Consiglio del novembre 2020, sulla base di un documento di "analisi delle minacce". Ne è seguito un lungo lavoro di redazione, che ha coinvolto gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione e *think tanks* di varia natura. La **prima bozza completa** è stata presentata al Consiglio UE del novembre del 2021. Il 15 febbraio 2022 la Commissione europea ha presentato il suo "**pacchetto difesa**", composto da due comunicazioni su industria della difesa, tecnologie critiche e catene di approvvigionamento, i cui contenuti sono stati in parte recepiti nella terza bozza della Bussola, resa nota qualche giorno dopo.

**L'aggressione russa in Ucraina ha poi mutato radicalmente lo scenario.** A fronte della crisi, alcuni Paesi (Baltici e dell'Est) hanno addirittura proposto di rinviare l'approvazione del documento, in attesa degli sviluppi del conflitto. È prevalsa invece la linea di procedere con i tempi previsti, anche per inviare un messaggio di unità dell'Unione. La parte introduttiva del documento è stata più volte modificata: sono stati inseriti diversi passaggi della **Dichiarazione di Versailles** dell'11 marzo (sulle spese per la difesa, gli investimenti collaborativi e il sostegno all'industria europea di settore); i toni nei confronti della Russia (e della Bielorussia) si sono fatti sempre più duri, mentre sono stati rafforzati i riferimenti al ruolo della "partnership strategica con la Nato" e alla cooperazione con gli Stati Uniti. La tempistica di attuazione della Bussola è stata in diversi punti accelerata.

### ***Lo scenario geopolitico***

La Bussola strategica si articola in una **parte introduttiva e in quattro capitoli**.

Il capitolo introduttivo sottolinea innanzitutto il legame tra l'aggressione all'Ucraina e le precedenti azioni illegittime condotte della Russia

(**aggressione militare in Georgia nel 2008**, annessione illegale della **Crimea** e intervento militare nelle **regioni orientali dell'Ucraina** nel 2014). L'azione russa è giudicata come una palese violazione del diritto internazionale e della Carta dell'Onu, con l'obiettivo di ristabilire una sfera d'influenza. L'Unione assume l'impegno di contribuire alla punizione dei crimini commessi durante il conflitto, in particolare degli attacchi agli obiettivi civili. Alla Russia si imputa di **favorire l'instabilità anche in altri teatri**, in Libia, Siria, Repubblica centroafricana e Mali, sfruttando in maniera opportunistica le crisi locali, usando forze mercenarie (come il **Gruppo Wagner**) e disinformazione. Tutto ciò rappresenta una minaccia "diretta e di lungo termine" alla sicurezza europea, e come tale deve essere contrastata.

Anche al di là della guerra in Ucraina, il quadro geopolitico complessivo è tratteggiato in termini molto problematici: **il mondo è sempre meno libero** e il quadro delle minacce è in continua crescita; i diritti umani e i valori democratici sono "sotto attacco"; il "multilateralismo efficace" è messo in discussione dallo "**sgretolamento dei valori universali**" e dai Paesi che promuovono il ritorno della "**politica della forza**"; i focolai di instabilità regionale sono sempre più intrecciati a minacce non convenzionali e rivalità tra potenze sul piano geopolitico; il **cyber** e lo **spazio** sono sempre più campi di concorrenza strategica, con importanti ricadute su difesa e sicurezza, mentre i **cambiamenti climatici** e le **crisi sanitarie** mettono a dura prova società e Stati.

Oltre ai tradizionali **punti di crisi nel vicinato più immediato** (dai Balcani occidentali al nord Africa, dal Mediterraneo orientale al Medio Oriente), e alla minaccia terroristica, nuovi scenari di tensione si aprono anche in regioni più lontane dall'Europa, come l'**Indo-pacifico**. Le **minacce ibride**, come la disinformazione, **l'interferenza nei processi elettorali** e la **strumentalizzazione dei flussi migratori**, sono ampiamente utilizzate anche da attori statali.

Un paragrafo è poi dedicato ai rapporti con la **Cina**, considerata un partner per la cooperazione ma anche un concorrente economico e un **rivale sistemico**. La Cina è sempre più attiva e coinvolta nelle **tensioni regionali**, e ha una presenza sempre maggiore nel **mare** e nello **spazio**, oltre che nel **dominio cyber** e nelle **minacce ibride**. L'**asimmetria** nell'apertura dei mercati e delle società genera molte preoccupazioni, in termini di competizione economica, ma anche di resilienza e di sicurezza.

In un contesto internazionale così complesso, l'UE deve consolidare la propria **capacità di agire** e allo stesso tempo rafforzare la propria rete di alleanze, attorno al ruolo centrale della **Nato** e al rapporto privilegiato con gli **Stati Uniti**.

Sono dunque necessari una serie di interventi prioritari, raccolti in **quattro “filoni di lavoro”**, cui sono dedicati i successivi capitoli della Bussola: **azione, sicurezza, investimenti e partner**.

### *Azione*

Tra gli obiettivi principali di questo capitolo c'è quello di disporre, entro il 2025, di una **Capacità di intervento rapido, fino a 5000 unità**, da utilizzare per la gestione delle crisi esterne. La base di partenza saranno gli esistenti (ma inutilizzati) *Battle Groups*, cui si aggiungeranno anche capacità nazionali predefinite. La forza di intervento sarà articolata in **moduli flessibili e interoperabili**, per adattare il suo impiego alle diverse esigenze operative. Il comando sarà in una prima fase esercitato attraverso un quartier generale nazionale ma, in prospettiva, potrà passare a Bruxelles.

Il comando dovrebbe essere esercitato dalla Capacità militare di pianificazione e condotta (**MPCC**, cioè l'embrione del "quartier generale" dell'UE, che però ha capacità ancora ridotte sia in termini di staff che di logistica che di sistemi informativi e di comunicazione), con la possibilità di utilizzare i cinque comandi operativi nazionali già disponibili. Il focus, almeno all'inizio, sarebbe **l'avvio delle missioni di peace keeping**, oltre che le operazioni di salvataggio e evacuazione. Le truppe potrebbero utilizzare alcuni progetti di cooperazione militare già attivi o già finanziati con fondi europei.

Tra le altre azioni indicate nel capitolo:

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC**, prevedendo mandati più solidi e promuovendo un processo decisionale più rapido e flessibile (ad esempio con l'astensione costruttiva);
- **irrobustire le strutture di comando e controllo comuni**, in particolare la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta, affidandole il compito di condurre anche operazioni esecutive entro il 2025;
- stabilire, entro il 2023, **modalità pratiche per utilizzare l'art. 44 del Trattato sull'Unione**, che consente al Consiglio, con una decisione

unanime, di affidare la conduzione di una missione a un gruppo di Stati membri "volenterosi";

- aumentare le **esercitazioni comuni**, comprese quelle in mare e nel dominio cyber, anche per dare corpo alla **clausola di assistenza reciproca** tra gli Stati membri, prevista nei Trattati in caso di aggressione armata;

- accelerare il progetto della **mobilità militare**, condiviso in sede Nato, attraverso risorse aggiuntive, nuove infrastrutture *dual-use* e l'armonizzazione delle procedure transfrontaliere.

### *Sicurezza*

Il capitolo riguarda sia la sicurezza "interna" che la difesa vera e propria. Un'attenzione particolare è rivolta ai **domini cibernetico e dello spazio** (quest'ultimo finora trattato solo per gli aspetti civili e commerciali).

Per prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i propri cittadini, è necessario, tra l'altro:

- rafforzare le **capacità comuni di intelligence** (anche attraverso il Centro satellitare UE);

- rafforzare le politiche UE in materia di **cyberdifesa**, rendendo pienamente operativa l'Unità congiunta per il cyberspazio;

- adottare (entro il 2023), una **Strategia spaziale** UE per sicurezza e difesa, a partire dal meccanismo di risposta alle minacce previsto nel quadro di Galileo;

- migliorare le capacità delle forze armate di supporto alle autorità civili nelle **emergenze e nelle calamità**, anche con esercitazioni congiunte;

- rafforzare (entro il 2025), i meccanismi della **sicurezza marittima**, anche in regioni lontane come l'Indo-pacifico;

- implementare le strategie per contrastare le minacce alla sicurezza dovute ai **cambiamenti climatici**.

### *Investimenti*

Questo capitolo, visti i rilevanti interessi in gioco, è stato oggetto di trattative molto serrate tra i Paesi. Il documento contiene in primo luogo

l'impegno degli Stati a **incrementare in modo sostanziale le spese per la difesa**, per **colmare le lacune strategiche** degli strumenti nazionali e ridurre le **dipendenze tecnologiche e industriali** dall'esterno.

Per raggiungere gli obiettivi previsti, sono proposte una serie di azioni, tra cui:

- rivedere (entro il 2023) i processi di **sviluppo e pianificazione delle capacità**, intensificando la collaborazione tra le difese nazionali e tenendo conto delle esigenze operative delle missioni PSDC;

- colmare (entro il 2025), le **carenze critiche della capacità UE di dispiegamento rapido** (in particolare trasporto aereo, comunicazione satellitare, mezzi anfibi, materiale medico, cyberdifesa e capacità di intelligence e sorveglianza);

- sviluppare strumenti aggiuntivi di **incentivo per gli investimenti collaborativi tra Paesi**, segnalando i possibili ostacoli nel Rapporto annuale sul mercato unico;

- rafforzare la cooperazione **nei settori già concordati come prioritari** (tra cui il "sistema soldato", i carri da battaglia, le piattaforme navali non presidiate, gli aerei da combattimento di prossima generazione, le corvette da pattugliamento e i sensori per l'osservazione spaziale della Terra);

- sfruttare appieno la **cooperazione strutturata permanente** e il **Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia, creando anche un nuovo Polo dell'innovazione in seno all'**Agenzia europea per la difesa**.

### *Partner*

Nel capitolo finale, la Bussola sottolinea l'impegno ad approfondire il dialogo politico su sicurezza e difesa, a livello sia multilaterale, che regionale che bilaterale. La guerra in Ucraina ha accentuato i riferimenti alla **Nato**, al **rapporto con gli Stati Uniti** e anche al rafforzamento della **cooperazione nel settore difesa e sicurezza con i partner del vicinato orientale**. Viene anche rimarcata l'importanza dello **Strumento europeo per la Pace** e l'attenzione alla regione indo-pacifica.

Le azioni proposte sono, tra l'altro:

- a livello multilaterale, approfondire il dialogo politico e la cooperazione con la **Nato** (in particolare per tecnologie emergenti, clima, minacce ibride, spazio e sicurezza marittima) e attuare le priorità per la cooperazione con l'Onu, approfondire le relazioni con **Unione africana, Osce e Asean**;
- a livello bilaterale, rafforzare il dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa con gli **Stati Uniti**; approfondire la cooperazione con **Canada e Norvegia** e associare maggiormente i partner africani);
- rafforzare la cooperazione su sicurezza e difesa con i **partner orientali**, per rafforzare la loro resilienza anche contro gli attacchi cyber e ibridi;
- rafforzare la rete dei consulenti militari e degli **esperti antiterrorismo** nelle delegazioni dell'UE.

## **Recenti attività delle Istituzioni europee**

### ***Il Consiglio affari esteri del 20 febbraio***

Per gli aspetti relativi alla difesa, il Consiglio ha proceduto a uno scambio di opinioni sull'aggressione russa contro l'Ucraina, a quasi un anno dall'invasione.

I ministri hanno discusso del sostegno militare all'Ucraina attraverso lo strumento europeo per la pace e delle **attività di addestramento delle forze armate ucraine** nell'ambito della missione-EUMAM.

Il Consiglio ha inoltre discusso del fabbisogno urgente dell'Ucraina in termini di **munizioni**. A questo proposito la discussione si è incentrata su come intensificare gli sforzi congiunti dell'UE, in particolare attraverso possibili appalti comuni (sulla base di una proposta del governo estone). *Questo tema, insieme agli altri profili più strettamente militari, saranno trattati nella prossima riunione informale dei ministri della difesa, prevista a Stoccolma per i prossimi 7 e 8 marzo.*

Il Consiglio ha poi deliberato, nell'ambito dello Strumento europeo per la pace, una **misura di assistenza di 7 milioni a favore delle forze armate della Giordania**. Lo scopo è rafforzare le capacità di garantire la sicurezza nazionale e la stabilità del Paese, attraverso il potenziamento dei suoi servizi

medici militari, delle brigate di ingegneri e delle unità operative incaricate di proteggere i confini e di proteggere civili in caso di crisi e emergenze.

Il Consiglio ha anche adottato una decisione che conferma che la **partecipazione del Canada** al progetto PESCO "Rete di poli logistici in Europa e sostegno alle operazioni".

Il Consiglio ha infine approvato **conclusioni sul disarmo chimico e la non proliferazione**, definendo la posizione dell'UE in vista della quinta sessione speciale della conferenza per il riesame del funzionamento della convenzione sulle armi chimiche, che si terrà all'Aia dal 15 al 19 maggio 2023.

### ***La Risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della Politica di sicurezza e difesa comune***

Lo scorso 18 gennaio il Parlamento europeo ha approvato la [risoluzione annuale](#) sull'attuazione della PSDC.

In relazione all'**aggressione russa** all'Ucraina il Parlamento europeo:

- sottolinea che "la vittoria dell'Ucraina rappresenta anche una **questione di credibilità dell'UE** e della sua politica di sicurezza e di difesa";
- "esorta l'UE e gli Stati membri a **ridurre in sensibilmente il divario tra l'assistenza militare "promessa" e quella effettivamente "fornita"** all'Ucraina", invitandoli a "superare le impasse politiche che ostacolano la consegna all'Ucraina di missili a lunga gittata, carri armati e veicoli blindati in quantità sufficienti a sostenere l'avvio di una controffensiva su più larga scala";
- "invita il cancelliere tedesco Scholz ad avviare un consorzio europeo di paesi europei interessati, al fine di consegnare senza ulteriori ritardi all'Ucraina i **carri armati da combattimento Leopard 2**";
- insiste sulla necessità di innalzare ulteriormente il massimale dello **Strumento europeo per la pace**, creando una quota riservata da destinare all'Ucraina.

Per rafforzare **l'industria della difesa**, la risoluzione chiede di:

- rivedere il quadro finanziario pluriennale dell'UE, al fine di **aumentare i fondi destinati al settore della difesa**, a cominciare da quelli del Fondo europeo per la difesa;
- **colmare le carenze di investimenti** già individuate, come la **ricostituzione delle scorte** (in particolare sostituendo i sistemi dell'era sovietica); il **potenziamento dei sistemi di difesa aerea e missilistica**; l'aumento delle capacità dei **carri armati da combattimento**; il potenziamento della **capacità di produzione di navi** e forze navali; il contrasto alle **minacce ibride contro i cavi e i gasdotti offshore**; il miglioramento della **connettività sicura via satellite**; maggiori investimenti in **ricerca e sviluppo e per le Pmi**; il rafforzamento della **ciberdifesa** e l'espansione del programma di **mobilità militare**;
- istituire un "**vero mercato europeo dei materiali di difesa**", invitando tra l'altro la Commissione a prendere in considerazione **vari meccanismi finanziari di incentivazione**, anche oltre l'esenzione dell'Iva.

Per quanto riguarda le **missioni Psdc**, il Parlamento europeo:

- chiede agli Stati membri maggiore coerenza tra la decisione di istituire una missione e la **fornitura di adeguati mezzi e personale**;
- esorta alla **rapida operatività della Capacità di dispiegamento rapido** (prevista dalla Bussola entro il 2025);
- sottolinea l'urgenza di rafforzare la **Capacità militare di pianificazione e condotta**, per concentrare a Bruxelles il comando di tutte le missioni,
- chiede l'adozione (entro la metà del 2023) di un nuovo **Patto sulla dimensione civile della Psdc**;
- si rammarica per la crescente inadeguatezza delle missioni di addestramento nel **Sahel e in Africa centrale**, anche per la presenza ostile di forze russe;

- in riferimento all'**operazione marittima Irini**, sottolinea gli obblighi internazionali di ricerca e salvataggio delle persone in pericolo, ribadendo la forte preoccupazione per le condizioni di migranti e richiedenti asilo in Libia.

In relazione ai rapporti con i **partner**:

- rimarca la relazione privilegiato tra **UE e Nato**, unite da valori democratici condivisi, rafforzata anche dalle sinergie tra il Concetto Strategico Nato e la Bussola strategica;
- rinnova la richiesta di una "**cooperazione istituzionalizzata**" con il **Regno Unito** in materia di sicurezza e difesa;
- chiede di valutare la possibilità di **invitare Ucraina, Georgia e Moldova** a partecipare a progetti Pesco, come quello sulla mobilità militare (*su cui vedi infra*).

Il Parlamento europeo propone anche alcune **possibili modifiche ai trattati** in materia di PSDC, e in particolare:

- il passaggio dal voto all'unanimità al **voto a maggioranza qualificata** per le decisioni del Consiglio che hanno implicazioni militari (con alcune eccezioni);
- l'introduzione (agli articoli 42 e 46), di disposizioni che consentano l'appalto congiunto di attrezzature per la difesa e il **finanziamento nel bilancio UE di altre spese legate alla sicurezza**, nonché l'istituzione di unità militari multinazionali congiunte e stazionate in modo permanente, comprensive di strutture di comando;
- la revisione dell'articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione al fine di limitare le possibilità degli Stati membri di derogare (in materia di difesa, per salvaguardare le aziende nazionali) alle disposizioni della **direttiva sugli appalti pubblici**.

### *La Dichiarazione congiunta UE-Nato*

Il 10 gennaio 2023, UE e Nato hanno firmato la loro [terza Dichiarazione congiunta](#), che segue quelle del 2016 e del 2018.

Le due organizzazioni **condannano con la massima fermezza l'aggressione russa** nei confronti dell'Ucraina e hanno ribadito il loro fermo sostegno al paese.

La dichiarazione illustra la visione condivisa per combattere insieme le minacce alla sicurezza comune, sul presupposto che:

- "come sottolineato sia nel concetto strategico NATO che nella bussola strategica dell'UE, si tratta di un **momento chiave per la sicurezza e la stabilità euro-atlantiche**, che dimostra più che mai l'importanza del legame transatlantico e richiede una più stretta cooperazione UE-NATO";
- "la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva per i suoi alleati ed è essenziale per la sicurezza euro-atlantica. Riconosciamo **il valore di una difesa europea più forte e più capace**, che contribuisca positivamente alla sicurezza globale e transatlantica e sia **complementare alla NATO e interoperabile con essa**".

Le due organizzazioni si impegnano dunque a ampliare e approfondire la propria cooperazione in settori quali:

- la crescente **competizione geostrategica**;
- la resilienza e la protezione delle **infrastrutture critiche**;
- le **tecnologie emergenti** e di rottura;
- lo **spazio**;
- le implicazioni dei **cambiamenti climatici** per la sicurezza;
- la **manipolazione delle informazioni** e le ingerenze da parte di attori stranieri.

### *Il Consiglio europeo del 15 dicembre 2022*

Nelle conclusioni della riunione, il Consiglio europeo, impegnandosi ad accelerare l'attuazione delle decisioni già assunte (anche nella Bussola strategica):

- invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente lo **strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni**;
- invita Commissione e Agenzia europea per la difesa a intensificare gli sforzi in corso per facilitare e coordinare gli appalti congiunti, in particolare al fine di **ricostituire le scorte**, ridotte dal sostegno fornito all'Ucraina;
- invita la Commissione a presentare rapidamente una proposta relativa a un **programma europeo di investimenti nel settore della difesa** al fine di rafforzare la capacità e la resilienza del settore industriale e tecnologico di difesa europeo, comprese le PMI, nonché di colmare le lacune strategiche e ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali;
- chiede un'ulteriore accelerazione dell'attuazione dei progetti sulle infrastrutture di **mobilità militare**, compresi i progetti di infrastrutture a duplice uso;
- chiede la rapida attuazione del pacchetto di strumenti dell'UE contro le **minacce ibride**, in modo da rafforzare la capacità dell'Unione di contrastare le minacce e le campagne ibride in modo efficace;
- chiede il **rafforzamento della PSDC civile**, nella prospettiva di adottare un nuovo patto sulla dimensione civile della PSDC entro la metà del 2023.

## **L'attuazione della Bussola e le altre sfide della difesa europea**

### ***Le missioni e operazioni PSDC***

Il Consiglio UE del 17 maggio 2022 ha avviato formalmente la **fase dell'implementazione** della Bussola strategica, discutendo le modalità per **rendere le missioni e operazioni PSDC più efficaci e flessibili**, incentivando gli Stati ad aumentare la consistenza degli assetti forniti.

In seno all'UE si discutono anche le modalità pratiche per l'implementazione dell'**art. 44** del Trattato UE, che consente al Consiglio, all'unanimità, di affidare la gestione di una missione UE a un gruppo di Stati "volenterosi".

L'esigenza è quella di facilitare il processo decisionale comune, **valorizzando gli Stati che hanno maggiore volontà politica di avviare una missione** o maggiori capacità di rafforzare una missione già avviata. La previsione del Trattato potrebbe essere utilizzata in diverse circostanze, per affidare ad un gruppo di Stati sia la gestione di una nuova missione nella sua interezza che compiti specifici, ad esempio di carattere operativo, all'interno di una missione già avviata. Una missione condotta da singoli Stati potrebbe poi fondersi con una missione PSDC o diventare una missione UE. L'art. 44 potrebbe essere impiegato anche per l'impiego della **Capacità di dispiegamento rapido**.

Le missioni militari attualmente in corso sono **nove**, di cui tre con un mandato esecutivo, che prevede il possibile uso della forza (e definite perciò "operazioni").

L'UE è presente in **Bosnia Erzegovina** dal 2004, con l'operazione Althea, mentre in Africa sono attive quattro missioni, tutte con compiti di addestramento delle forze armate e consulenza ai vertici politico-militari: in **Somalia** (dal 2010), nella **Repubblica Centrafricana** (nella forma attuale dal 2016), in **Mali** (dal 2013, con una sfera d'azione progressivamente estesa a tutta l'area del Sahel) e in **Mozambico** (la più recente, avviata nel 2021). Completano il quadro le due operazioni marittime: EUNAVFOR **Atalanta**, per il contrasto alla pirateria nelle acque antistanti la Somalia (attiva dal 2008) e EUNAVFOR MED **Irini**, che, dal 2020, ha il compito principale di attuare l'embargo delle armi nei confronti della Libia.

Il 17 ottobre il Consiglio ha deciso di istituire una **missione di assistenza militare a sostegno dell'Ucraina** (EUMAM Ucraina), con l'obiettivo di rafforzare la capacità militare delle forze armate di Kyiv. La missione offre formazione individuale, collettiva e specializzata alle forze armate ucraine, comprese le forze di difesa territoriale, e provvede al coordinamento e alla sincronizzazione delle attività degli Stati membri a sostegno dell'erogazione di formazione. La missione, cui partecipano anche Stati terzi come Regno unito, Canada e Norvegia, opera nel territorio UE e ha il suo comando operativo a Bruxelles. Il mandato della missione è inizialmente di due anni, con un budget, per le spese comuni, di circa 107 milioni di euro. La missione garantirà anche il coordinamento con le attività bilaterali degli Stati membri. L'obiettivo è **addestrare almeno 30 mila militari ucraini**.

Il 20 febbraio è stata anche avviata la **missione di partenariato militare (EUMPN) per sostenere il Niger** nella lotta contro i gruppi terroristici armati. Essa rafforzerà la capacità delle forze armate del Niger di contenere

la minaccia e proteggere la popolazione. Fornirà consulenza e formazione specializzata, sostenendo anche (grazie alle risorse dello Strumento europeo per la pace) la creazione di un nuovo battaglione di sostegno alla comunicazione e al comando. Il mandato della missione è di tre anni, con un budget di 27,3 milioni (per i costi comuni) Il comandante della missione è il direttore di MPCC, mentre il comando della forza della missione avrà sede in Niger e si coordinerà con la missione civile EUCAP Sahel Niger.

Nel Mali, invece, dopo il **ritiro delle missioni internazionali** a guida francese (Takuba e Barkhané), anche le due missioni di addestramento (EUTM per le Forze armate e EUCAP per la polizia) sono state sospese. L'UE resta infatti in attesa che il Mali fornisca le necessarie garanzie che il personale formato e gli equipaggiamenti forniti dall'Unione non finiscano sotto il controllo delle truppe filo-russe del gruppo Wagner, ormai partner del governo maliano. Per le stesse ragioni è stata anche **bloccata una misura di assistenza alle Forze armate locali**, nell'ambito dello Strumento europeo per la pace, anche perché il Paese è nel frattempo uscito dal coordinamento militare del **G5 Sahel** (con Mauritania, Burkina Faso, Niger e Ciad), che è ampiamente sostenuto dall'UE. Sospese, per le stesse ragioni, le attività della missione PSDC nella Repubblica Centrafricana.

L'UE ha poi attivato **diverse missioni civili**, che talvolta operano nelle stesse aree delle missioni militari (come in Somalia o nel Sahel) oppure in paesi diversi (dalla **Libia** al **Kosovo**, dai **Territori palestinesi** alla **Georgia**), per il sostegno allo stato di diritto, la riforma delle istituzioni giudiziarie e di sicurezza.

Una missione civile PSDC è presente, dal 2014, anche in **Ucraina**, per svolgere funzioni di assistenza per le riforme del settore della giustizia, della sicurezza civile e per il rafforzamento dello stato di diritto. Prima dell'invasione russa, EUAM Ucraina poteva disporre di uffici decentrati in diverse città del Paese come Odessa, Kharkiv e Mariupol. Dopo lo scoppio della guerra, il personale della missione è stato temporaneamente dislocato nel territorio dell'UE, ai confini con l'Ucraina, con il compito di aiutare le autorità di frontiera ad agevolare il **flusso di rifugiati** verso Polonia, Romania, e Slovacchia; facilitare lo **scambio di informazioni** con le istituzioni UE e con Frontex; agevolare il passaggio di **aiuti umanitari** verso Kiev. La missione ha **avviato il rientro in Ucraina**, con il compito supplementare di supportare le autorità giudiziarie locali nelle indagini sui **crimini di guerra compiuti** nel territorio.

Anche la missione **EUBAM Moldova e Ucraina**, che pure formalmente non rientra nella PSDC (ma nell'ambito delle Politiche di Vicinato) ha dovuto modificare il suo mandato in conseguenza della guerra. Avviata nel 2005 per agevolare le procedure di frontiera tra i due Paesi, si è trasformata anch'essa in uno strumento di sostegno al passaggio dei profughi (in transito verso altri Paesi) e degli aiuti umanitari.

Il 16 gennaio 2023 l'UE ha avviato una nuova missione civile in Armenia (**EUM Armenia**), che segna una nuova fase dell'impegno dell'UE nel Caucaso meridionale. La missione ha il monitorare la situazione sul terreno, contribuendo alla sicurezza nelle zone colpite da conflitti e a rafforzare la fiducia tra le popolazioni dell'Armenia e dell'Azerbaijan e, ove possibile, tra le loro autorità. La missione ha un mandato di due anni (coinvolgendo fino a 100 persone) e sarà **dispiegata in diverse località del territorio armeno, nelle regioni di confine con l'Azerbaijan**, con sede a Yeghegnadzor, diversi uffici sul campo e anche un ufficio di collegamento separato a Yerevan. È stata istituita in risposta a una richiesta ufficiale delle autorità armene di dispiegare sul campo una missione civile a pieno titolo, a seguito dell'esperienza positiva delle attività di monitoraggio svolte dall'UE tra ottobre e dicembre 2022.

### ***Lo Strumento europeo per la pace***

Lo Strumento europeo per la pace è un fondo fuori dal bilancio UE, istituito (nel marzo del 2021) per **finanziare azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa** (che a norma dei Trattati non possono pesare sul bilancio comune).

Il fondo finanzia:

- i **costi comuni** delle operazioni e missioni militari dell'Unione (con l'obiettivo di facilitare il loro avvio e irrobustirne la consistenza);
- le **misure di assistenza** a organizzazioni internazionali o Stati terzi nel settore della difesa e i contributi ad operazioni di sostegno alla pace condotte da terzi (organizzazioni internazionali, come ad esempio l'Unione africana, o singoli Stati).

Per la prima volta l'Unione può fornire materiali di armamento, anche letale, alle forze armate di Paesi partner.

Dopo l'aggressione russa, le risorse dello Strumento si sono ovviamente **concentrate nel sostegno alle forze armate ucraine**, a cui favore sono stati assegnati complessivamente in diverse *tranches* (l'ultima lo scorso 2 febbraio) **3,5 miliardi di euro**, di cui 380 milioni per equipaggiamenti "non letali" (nella sostanza il fondo rimborsa parzialmente le cessioni di materiali bellici effettuati dagli Stati membri).

Considerato che le risorse previste (**5.7 miliardi**), che sarebbero dovute bastare fino al 2027, risultano dunque in gran parte già impegnate e in via di esaurimento, a dicembre gli Stati membri hanno raggiunto un accordo sul **rifinanziamento immediato del fondo** con altri 2 miliardi, (modificando anche i tetti di spesa annuali per i prossimi esercizi), fissando però anche il tetto massimo di 5,5 miliardi per ulteriori rifinanziamenti fino al 2027.

**Al di là dello scenario ucraino**, lo Strumento ha finanziato un Programma generale di sostegno all'**Unione africana** (a sostegno, tra l'altro, della missione AMISON in Somalia e della *task force* MNJTF, per il contrasto a Boko Haram nella regione del lago Chad). Altre misure di assistenza sono state adottate per **sostenere forze armate che partecipano ai programmi di addestramento di missioni PSDC** (ad esempio in Mozambico, Bosnia Herzegovina e, prima della sua sospensione, in Mali. Altri interventi hanno riguardato, fin dal 2021, le forze armate di Georgia (materiale medico, ingegneristico e veicoli), Moldova (materiale medico e sminamento) e della stessa Ucraina (ospedali da campo, sminamento, veicoli, difesa cibernetica).

Il primo dicembre 2022, il Consiglio ha adottato **cinque nuove misure**, per complessivo 68 milioni, a favore di:

- **Bosnia-Herzegovina** (10 milioni per truppe di sostegno tattico, genio militare e difesa chimica, batteriologica e nucleare);
- **Georgia** (20 milioni per sanità militare, logistica e ciberdifesa);
- **Rwanda** (20 milioni per sostenere le forze dispiegate in Mozambico, che operano in coordinamento con la missione militare dell'Unione in funzione anti-terrorismo);

- **Mauritania** (12 milioni per imbarcazioni, dispositivi personali e materiale medico);
- **Libano** (6 milioni per sanità militare e dispositivi di protezione).

Il Consiglio del 20 febbraio, come detto, ha disposto una nuova misura a favore delle forze armate della Giordania.

### ***La mobilità militare***

Il progetto sulla mobilità militare è uno dei più significativi tra quelli approvati nell'ambito della cooperazione rafforzata permanente (PESCO).

È coordinato dai Paesi Bassi e vanta una **linea di finanziamento autonoma (per 1.5 miliardi)** nel bilancio dell'Unione 2021-2027. È anche l'unico progetto PESCO che (visto l'interesse congiunto della Nato), vede la **partecipazione di Paesi terzi** (Stati Uniti, Norvegia, Canada e, a breve, del Regno Unito, mentre la richiesta di partecipazione della Turchia non è prevedibile sia accolta in tempi rapidi).

L'obiettivo è facilitare la mobilità dei mezzi militari attraverso il continente europeo, per finalità sia belliche che di protezione civile, intervenendo su due pilastri:

- rafforzamento e adeguamento delle infrastrutture;
- semplificazione delle procedure burocratiche transfrontaliere.

Il 10 novembre 2022 l'Alto Rappresentante e la Commissione hanno presentato una [comunicazione congiunta](#) contenente il "**Piano d'azione per la mobilità militare 2.0**", che aggiorna, nel mutato scenario internazionale, quello presentato nel 2018.

Tra gli obiettivi del nuovo piano (che copre fino al 2026):

- migliorare le catene di rifornimento di carburante, per consentire movimenti anche su larga scala e con breve preavviso;
- massimizzare le sinergie con il trasporto civile, aumentando gli investimenti "*dual use*", anche all'interno del piano dei corridoi di mobilità TEN-T;

- digitalizzare le procedure frontaliere, per rendere più rapido e sicuro lo scambio di informazioni (con il coinvolgimento dell'Agenzia europea della difesa, e un finanziamento di 9 milioni);
- migliorare l'efficienza energetica e la "resilienza" della rete di trasporti militari;
- rafforzare la cooperazione con la Nato, partner dell'UE e Paesi candidati, come i Balcani occidentali, l'Ucraina e la Moldova.

### ***La Revisione coordinata annuale della difesa (CARD)***

La CARD, introdotta nel 2017, è un meccanismo di consultazione reciproca e scambio di informazioni tra gli Stati sulla programmazione nel settore della difesa. L'obiettivo è duplice:

- quello immediato è avere una panoramica della situazione degli strumenti militari nazionali, per migliorarne la coerenza e individuare le opportunità di collaborazione transnazionale;
- quello di medio periodo è la maggiore sincronizzazione dei cicli di pianificazione, con un reciproco adattamento dello sviluppo delle capacità da parte delle difese nazionali.

Il [secondo rapporto CARD](#), elaborato dall'Agenzia europea della difesa, è stato approvato il 15 novembre 2022, e raccomanda agli Stati di:

- utilizzare **l'aumento della spesa per la difesa** non solo per soddisfare esigenze urgenti, ma anche per colmare le lacune di capacità già identificate (a partire da trasporto aereo strategico, proiezione marittima e sistemi di difesa aerea di fascia alta);
- elaborare una prospettiva comune di capacità a lungo termine (al 2040);
- sfruttare le opportunità di collaborazione in ambito PESCO, Fondo europeo per la difesa e altri strumenti disponibili.

La **spesa per la difesa è aumentata in modo significativo nel 2021**, fino a raggiungere i 214 miliardi (+6% rispetto al 2020) e si stima che aumenterà ulteriormente fino a 70 miliardi di euro entro il 2025. Il rapporto rileva però che la cooperazione nel settore della difesa (che pure gli Stati si sono impegnati a rafforzare, adottando la Bussola strategica) rimane l'eccezione

piuttosto che la norma: gli Stati membri attuano i loro piani in larga misura a livello nazionale, con solo il 18% di tutti gli investimenti condotti in collaborazione con altri paesi dell'UE.

Il rapporto individua **sei aree “di forte impatto”**, con grandi potenzialità di stimolare le prestazioni operative comuni e di garantire ritorni significativi in termini di *know-how* industriale:

- carro armato da battaglia;
- motovedette costiere e d'altura;
- sistemi soldato;
- contrasto dei sistemi senza pilota;
- difesa nello spazio;
- mobilità militare rafforzata (*su cui sopra*).

***Lo Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) e il Programma di investimenti europei nella difesa (EDIP)***

Sul modello degli acquisti in comune di vaccini, lo scorso 19 luglio la Commissione europea ha presentato la proposta di un regolamento per **incentivare, anche attraverso una task force dedicata, gli acquisti collaborativi di materiali d'armamento.**

L'esigenza immediata è di evitare che la corsa agli acquisti, dovuta al mutato scenario di sicurezza e alla necessità di rimpiazzare le armi cedute all'Ucraina, provochi *aumenti eccessivi dei prezzi e incertezza nei tempi di consegne*, a discapito soprattutto dei Paesi più piccoli. A medio termine l'obiettivo è rafforzare la base tecnologica e industriale europea, incentivando le economie di scala e la produzione di beni con una maggiore standardizzazione (e quindi più facilmente interoperabili).

<p>Secondo la proposta della Commissione, le risorse (<b>500 milioni di euro</b> fino al 2024), potranno andare a consorzi che includano almeno tre Stati membri. I materiali da acquistare devono essere prodotti da imprese stabilite nell'Unione, che non siano controllate da Paesi terzi o da entità di</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Paesi terzi (ci sono però delle eccezioni, sul modello del Fondo europeo della difesa).

I **criteri di valutazione** per l'utilizzo dei fondi sono:

- il contributo al rafforzamento della base industriale della difesa, con particolare riferimento ai prodotti critici, sulla base dell'aggressione russa;
- il contributo alla competitività dell'industria europea (in particolare accrescimento, riqualificazione e modernizzazione delle sue capacità produttive);
- rafforzamento della cooperazione tra Stati e interoperabilità dei prodotti;
- il numero di Paesi coinvolti;
- l'entità dell'acquisizione congiunta e l'impegno dei Paesi a impiegare e mantenere i prodotti in modo cooperativo.

Il 1° dicembre **il Consiglio ha adottato un "orientamento generale"** sulla proposta di regolamento (cioè un accordo politico tra gli Stati), sulla base del quale avviare negoziati con il Parlamento europeo.

Si prevede che i fondi dell'UE finanzino appalti comuni in cui almeno il 70% del valore del prodotto finale sia riconducibile al costo di componenti originari dell'UE e dei suoi paesi associati. Vengono inoltre fissate una serie di condizioni per l'ammissibilità di contraenti, subappaltatori e prodotti per la difesa.

Dopo una finalizzazione del regolamento EDIRPA, la Commissione dovrebbe presentare una proposta di regolamento relativo al **programma di investimenti per la difesa (EDIP)**. L'obiettivo è di facilitare ulteriormente gli appalti congiunti attraverso un'esenzione dall'IVA. L'esenzione dovrebbe essere concessa solo a quei programmi di appalto presentati da un consorzio europeo per le capacità di difesa di almeno tre Stati membri, per acquisire capacità sviluppate in collaborazione all'interno dell'UE.

### *Il Fondo europeo per la difesa*

Il 5 dicembre 2022, la Commissione ha approvato il **finanziamento di 1,2 miliardi di euro a favore dei 61 progetti** (selezionati lo scorso luglio) nell'ambito del primo bando del Fondo europeo della difesa (che ha risorse complessive per circa 8 miliardi, fino al 2027).

I progetti selezionati coinvolgono complessivamente 692 entità, tra **aziende del settore, università e centri di ricerca**. Il 43% delle aziende vincitrici sono medio-piccole, e si prevede assorbano una quota del 18 % dei fondi complessivi (escludendo i sub-fornitori). I progetti nel settore della ricerca sono complessivamente 31, per 322 milioni di euro, mentre quelli relativi alla fase dello sviluppo sono 30, e raccolgono 845 milioni (ai quali devono poi aggiungersi contributi nazionali). Il settore che riceve maggiori contributi è quello aeronautico (con quasi 190 milioni), seguito dai mezzi di combattimento terrestre (154,7 milioni) e marittimo (103,5 milioni). Un numero significativo dei programmi selezionati è collegato a progetti già approvati nell'ambito della PESCO (circostanza che consente un incremento della quota finanziata dall'UE).

Le **entità italiane che partecipano** ai progetti selezionati sono 156, superate per numero solo dalla Francia (che ne ha 178). Il nostro Paese è presente, con imprese, università o istituti di ricerca, in 33 progetti su 61.

Quattro progetti vedono aziende italiane nel ruolo di coordinamento:

- **EPC**, progetto collegato al programma Pesco della corvette europea di pattugliamento, coordinato da Naviris Italia, con la presenza anche di Fincantieri (contributo massimo previsto di 60 milioni di euro, per 24 mesi);
- **NEUMANN**, progetto su nuovi sistemi di propulsione e tecnologie energetiche per aerei da combattimento, coordinato da Avio Aero, con la presenza di altre imprese italiane e delle università di Bari, Milano e Torino, (contributo massimo di circa 49 milioni, per 38 mesi);
- **ARTURO**, progetto nel settore delle tecnologie emergenti per i radar, coordinato da Leonardo, con la partecipazione, tra gli altri, dell'Università di Pavia (contributo massimo previsto circa 20 milioni);

- **NAUCRATES**, progetto di microsattelliti per la sorveglianza spaziale, collegato al progetto di Pesco di sorveglianza militare dello spazio, coordinato da *On-air Consulting & Solutions*, con altre imprese italiane (4 milioni, per 36 mesi).

Il **Fondo europeo per la difesa** è stato istituito nell'aprile 2021, con risorse per quasi 8 miliardi (fino al 2027), divisi tra ricerca (2,65 miliardi) e sviluppo (5,3 miliardi).

L'obiettivo è promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea, contribuendo "all'autonomia strategica dell'Unione e alla sua libertà di azione". Per rendere più efficiente la spesa, il fondo intende sostenere prodotti e tecnologie europei, favorendo le economie di scale e la standardizzazione dei sistemi di difesa.

I progetti sono finanziabili solo se coinvolgono almeno **tre soggetti giuridici** diversi (non controllati tra loro) di **tre diversi Stati membri**. Il fondo copre potenzialmente **tutto il ciclo produttivo industriale**. Oltre alle priorità concordate nel quadro della politica estera e di difesa comune, possono essere prese in considerazione priorità definite in altri contesti, a cominciare dalla Nato, anche per "evitare inutili duplicazioni", a condizione che non sia esclusa a priori la possibile partecipazione di tutti i paesi UE (anche quelli non Nato).

Il Fondo è in linea di principio riservato alle imprese che sono stabilite in un paese dell'Unione o in un paese associato e non sono controllate da un paese terzo o da soggetti di paesi terzi. Il principio incontra però alcune eccezioni (peraltro molto sostenute dall'Italia) che consentono, a certe condizioni (garantite dal Paese di stabilimento, anche attraverso strumenti come il *golden power*), la **partecipazione di aziende stabilite nell'UE ma controllate da paesi o entità terze**.

Per le attività di ricerca il progetto può essere finanziato anche al 100%. Per le attività di test, certificazioni e collaudi, la quota di finanziamento può invece arrivare fino all'80% delle spese complessive. Per lo sviluppo di prototipi la quota non può eccedere il 20%, dei costi, con un incremento progressivo se il progetto è stato già approvato nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO) o coinvolga pmi o imprese a media capitalizzazione.

I progetti devono essere cofinanziati a livello nazionale, e gli Stati devono impegnarsi ad acquistare il prodotto finale.

Una parte di fondi (tra il 4 e l'8%) è destinato alle cosiddette "**tecnologie di rottura**", attività a forte contenuto innovativo che possono essere fornite anche e soprattutto da università e centri di ricerca. Sono invece escluse dai finanziamenti le **armi letali autonome**, con possibili eccezioni solo per i sistemi di allarme rapido e le contromisure a fini difensivi.

## SESSIONE III - L'ARTICO

### **I precedenti della strategia dell'UE per la Regione artica**

La Commissione europea aveva delineato una **strategia organica dell'UE nei confronti della regione artica** già nel **2008** con la comunicazione “L'Unione europea e la regione artica” ([COM\(2008\)763](#)) nella quale aveva indicato **tre obiettivi strategici principali: tutelare e preservare l'Artico** di concerto con la sua popolazione; promuovere **l'uso sostenibile delle risorse**; contribuire a una migliore **governance multilaterale nell'Artico**.

Nel **2012**, l'UE aveva **ulteriormente articolato** la sua strategia nei confronti dell'artico con la comunicazione “Definire una politica dell'Unione europea per la regione artica: progressi compiuti dal 2008 e prossime tappe” ([JOIN\(2012\)19](#)) nella quale ha proposto di sviluppare la **politica dell'UE** nei confronti della regione artica lungo **tre assi: promuovere la ricerca** e utilizzare le **conoscenze** per affrontare le sfide connesse ai **cambiamenti ambientali e climatici** nell'Artico; garantire che lo sviluppo economico nell'Artico sia basato sull'**uso sostenibile delle risorse e sulle competenze ambientali**; intensificare l'impegno e il **dialogo costruttivo con gli Stati artici**, le **popolazioni indigene** e gli altri **partner**.

Nel **2016**, con la comunicazione “Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico” ([JOIN\(2016\)21](#)), l'UE aveva indicato una serie di azioni e impegni dell'UE in **tre ambiti prioritari: Cambiamenti climatici** e tutela dell'ambiente artico; **sviluppo sostenibile** nell'Artico e nella zona circostante; **cooperazione internazionale** sulle questioni riguardanti la regione artica.

### ***Gli Stati membri dell'UE direttamente coinvolti nell'Artico***

Gli Stati membri dell'UE direttamente coinvolti della regione artica sono **Finlandia, Svezia e Danimarca**, che sono membri del **Consiglio artico**, di cui sono membri anche **Canada, Islanda, Norvegia, Russia e Stati Uniti** (l'Italia ha *status* di **osservatore dal 2013**, insieme a Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia e Spagna).

**L'UE ha presentato la richiesta di status di osservatore a pieno titolo al Consiglio artico nel 2013, ma l'accettazione di tale domanda è al momento sospesa per l'opposizione di Canada e Russia.**

Il Consiglio artico è la **principale organizzazione intergovernativa** per promuovere la cooperazione tra gli Stati artici, le comunità indigene e la popolazione dell'Artico sui temi dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale nella regione.

**L'articolo 174, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** stabilisce che, per promuovere lo sviluppo armonioso dell'Unione europea nel suo insieme, un'attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le **regioni più settentrionali a bassissima densità di popolazione**. Come definito nel Protocollo n. 6 dell'Atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia del 1994, queste ultime comprendono le **regioni geografiche della Svezia e della Finlandia a nord del Circolo Polare Artico**.

Nel settembre 2022, Clara Ganslandt ha assunto il ruolo di **inviato speciale dell'UE per le questioni artiche**. Il suo ruolo è quello di portare avanti la politica artica dell'UE, rafforzare la cooperazione con i Paesi partner e le altre parti interessate, migliorare il coordinamento tra le diverse istituzioni dell'UE, integrare le questioni artiche nel processo decisionale e promuovere e pubblicizzare l'impegno dell'UE nell'Artico all'esterno.

### **Le conclusioni del Consiglio del 9 dicembre 2019**

Il Consiglio dell'UE ha adottato il **9 dicembre 2019** delle [conclusioni](#) sulla **politica dell'UE sull'artico** nelle quali, in particolare:

- pur riconoscendo la responsabilità primaria degli Stati artici per lo sviluppo dell'Artico, afferma che **l'Unione europea dovrebbe continuare ad apportare un contributo significativo nei consessi regionali e multilaterali** che si occupano delle questioni dell'Artico, poiché molte delle questioni che riguardano la regione artica siano di natura globale e possano essere **affrontate** in modo più efficace **nell'ambito della cooperazione regionale o multilaterale**;
- rileva che la **situazione nell'Artico evolve a ritmo sostenuto** e afferma che l'Unione europea deve assicurarsi che il **suo approccio politico tenga conto dei pertinenti sviluppi**;
- ha invitato la **Commissione europea e l'Alto rappresentante a presentare proposte per l'aggiornamento della politica dell'UE per l'Artico** stabilita nella comunicazione congiunta del 2016 su una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico.

## **La nuova strategia dell'UE per l'Artico del 10 ottobre 2021**

La Commissione e l'Alto Rappresentante, sulla base dell'invito formulato dal Consiglio nelle sue conclusioni del 9 dicembre 2019, ha presentato il 13 ottobre 2021 una [comunicazione](#) intitolata “*Un impegno rafforzato dell'UE per un Artico pacifico, sostenibile e prospero*”, nella quale evidenzia come l'UE a **interessi strategici e a breve termine sia nell'Artico europeo che nella regione artica nel suo insieme**, tra i quali anche l'interesse fondamentale a sostenere la cooperazione multilaterale nell'Artico e ad adoperarsi per **garantire che rimanga una zona sicura, stabile, sostenibile, pacifica e prospera**.

### *Il contesto della regione artica*

Nella comunicazione si osserva che il **cambiamento climatico** è la minaccia principale che l'Artico si trova ad affrontare.

Secondo i dati riportati nella comunicazione **negli ultimi 50 anni la regione si è riscaldata a un ritmo tre volte più veloce della media del pianeta** ed allo stato attuale la banchisa è al suo livello più basso almeno dal 1850 e si prevede che, almeno una volta prima del 2050, al suo livello minimo in estate si troverà praticamente priva di ghiaccio.

Il cambiamento climatico provoca un **innalzamento del livello del mare**, perturba i sistemi meteorologici e è all'origine dell'erosione costiera, della perdita di biodiversità e della distruzione dei relativi ecosistemi. Le **conseguenze disastrose**, aggravate dal degrado ambientale, si estendono **all'intero pianeta** e incidono profondamente sulla natura e sulla **popolazione indigene**.

Pur avendo gli Stati artici la responsabilità primaria di affrontare le sfide e le opportunità all'interno dei rispettivi territori, **numerose problematiche** travalicano le frontiere nazionali e i confini della regione e **possono essere affrontate in modo più efficace attraverso la cooperazione regionale o multilaterale** e in tale contesto occorre anche **tenere conto del ruolo dell'UE quale legislatore per una parte dell'Artico europeo**.

L'interesse accresciuto per le risorse e le vie di trasporto dell'Artico potrebbe **trasformare la regione in uno spazio di concorrenza locale e geopolitica e di possibili tensioni**, che potrebbero nuocere agli interessi dell'UE.

A tale proposito la comunicazione rileva che, oltre al crescente interesse per le risorse e vie di trasporto dell'artico, si è registrato negli ultimi tempi un **forte aumento delle attività militari in numerose zone dell'Artico**.

La comunicazione rileva, altresì, che **l'aumento delle capacità militari nell'Artico russo** sembra dettato sia da un posizionamento strategico a livello mondiale che sia priorità interne, tra cui un duplice uso per fini civili e militari delle infrastrutture. Molti paesi tra cui gli Stati Uniti, la Norvegia, il Regno Unito, la Danimarca, il Canada e l'Islanda, ma anche l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), seguono da vicino questi sviluppi per **rispondere all'avanzare della presenza della Russia nelle acque e nello spazio aereo dell'Artico**.

La **Russia controlla circa la metà della costa artica**. Circa due milioni di abitanti, su una popolazione totale di circa quattro milioni della regione artica, vivono nella Russia artica, che ospita anche la più grande città artica, Murmansk (circa 300.000 abitanti). La Russia, inoltre, negli ultimi anni ha **installato nuove basi militari e modernizzato le basi esistenti** nelle regioni settentrionali, **rafforzando anche la capacità anti-accesso/interdizione d'area che limita i diritti di navigazione lungo la rotta strategica del Mare del Nord**, che la Russia rivendica impropriamente come una via navigabile interna. La Russia ha, altresì, potenziato la sua flotta settentrionale e ha ampliato diversi rami delle sue forze armate, dotandole, tra l'altro, di nuovi sottomarini, rompighiaccio a propulsione nucleare e convenzionale, radar pronti per il combattimento e sistemi missilistici.

Inoltre si assiste a una **ripresa delle attività di altri soggetti, tra cui la Cina**, e ad un **crescente interesse** per ambiti come la proprietà delle infrastrutture critiche, la costruzione di cavi sottomarini, il trasporto marittimo mondiale.

La **Cina** che, a differenza dell'UE, ha *status* di **osservatore nel Consiglio artico dal 2013** ha pubblicato nel gennaio 2018 un libro bianco sulla politica dell'Artico, nel quale ha dichiarato il suo **impegno a lungo termine per rafforzare la propria posizione nell'Artico**, dichiarandosi uno "Stato vicino all'Artico", con l'ambizione di diventare una "potenza polare", e **intensificando la sua collaborazione con la Russia nella regione**. La Cina ha, inoltre, creato una **Via della seta polare** per il commercio attraverso la regione artica, come estensione della sua iniziativa "Nuova via della seta", e ha organizzato missioni regionali di esplorazione scientifica, istituendo centri di ricerca nell'Artico e sviluppando 24 satelliti di osservazione polare.

Tali sfide e opportunità sono strettamente legate e molte di esse possono essere affrontate meglio mediante un **approccio coordinato** e una **stretta**

**cooperazione** con gli Stati, le autorità regionali e le comunità locali dell'Artico.

### *Obiettivi*

Sulla base del quadro sopra delineato, la nuova strategia dell'UE per l'Artico si articola in una serie di iniziative che si articolano in **tre grandi obiettivi**:

- contribuire a mantenere un **dialogo e una cooperazione** pacifici e costruttivi in un contesto geopolitico in evoluzione affinché l'Artico rimanga una zona sicura e stabile, sollevando le questioni relative all'Artico nei suoi contatti esterni, intensificando la cooperazione regionale ed elaborando una visione strategica sulle sfide emergenti in materia di sicurezza;
- **affrontare le problematiche** ecologiche, sociali, economiche e politiche **legate ai cambiamenti climatici** e adottando misure incisive per affrontare tali cambiamenti e il degrado ambientale, aumentando la resilienza dell'Artico e facendo pressioni affinché petrolio, carbone e gas rimangano nel suolo, anche nelle regioni artiche;
- sostenere lo **sviluppo inclusivo e sostenibile delle regioni artiche a vantaggio dei loro abitanti e delle generazioni future**, con particolare attenzione per le esigenze delle popolazioni indigene, delle donne e dei giovani, e investendo su posti di lavoro orientati al futuro e sull'economia blu.

### *Dialogo e cooperazione*

Nella comunicazione si indica la volontà dell'UE di rafforzare le attività di **previsione strategica** in relazione alla regione artica, integrando le questioni artiche nella sua diplomazia esterna e potenziando la **cooperazione regionale**. Per rispondere alle preoccupazioni in materia di sicurezza, l'UE intende inoltre **ampliare le sue capacità di protezione civile e la cooperazione in materia di ricerca e salvataggio** e intensificando la **ricerca sul disgelo del permafrost**.

In particolare, in tale ambito l'UE intende:

- rafforzare le **attività previsione strategica sui rischi in materia di sicurezza nell'Artico**, in particolare quelli associati ai cambiamenti climatici, collaborando con i paesi partner e con la NATO;

- **istituire un ufficio della Commissione europea a Nuuk, in Groenlandia**, al fine di rafforzare e promuovere la cooperazione tra l'UE e la Groenlandia;
- **rafforzare la partecipazione dell'UE a tutti i gruppi di lavoro** pertinenti del Consiglio dell'Artico;
- spingere a favore di un'**alleanza transatlantica per la ricerca oceanografica** dall'Artico all'Antartico;
- **migliorare la ricerca e il salvataggio in mare**, facendo maggiore ricorso ai sistemi satellitari dell'UE e alla cooperazione tra guardie costiere, in particolare il Forum dei servizi di guardia costiera dell'Artico;
- **rafforzare le capacità di risposta e la cooperazione in materia di protezione civile nella regione** collaborando con i partner principali e i consessi regionali attraverso l'*EU Civil Protection Mechanism* (UCPM), il meccanismo di protezione civile dell'Unione.
- promuovere la **ricerca e la raccolta di dati sulle implicazioni a lungo termine del disgelo del permafrost**, al fine di valutare l'incidenza potenziale sulle comunità, la salute e lo sviluppo sostenibile e **sviluppare misure di mitigazione**;

Secondo quanto riportato dalla comunicazione, oltre il 70 % delle infrastrutture dell'Artico e il 45 % dei giacimenti petroliferi sono costruiti sul permafrost. Inoltre, i gas a effetto serra sprigionati dal disgelo del permafrost rischiano di provocare cambiamenti irreversibili nell'Artico e in altre regioni.

- **fare ricorso all'HERA per anticipare le future minacce sanitarie nell'Artico**, compresa la possibile riattivazione di germi che erano rimasti imprigionati nel permafrost.

L'*European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA)* è l'autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie.

### *La resilienza dell'Artico ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale*

L'UE riconosce il proprio **impatto sulla regione** e si impegna ad attenuarlo, in stretta cooperazione con le autorità nazionali, regionali e locali e con le comunità artiche. L'UE adotterà misure per **contrastare le principali**

**fonti di inquinamento** atmosferico, terrestre e marittimo che colpiscono le regioni artiche, come i rifiuti di plastica/marini, il particolato carbonioso, le sostanze chimiche e le emissioni dei trasporti, nonché lo **sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali**.

Per raggiungere tali obiettivi, l'UE intende:

- promuovere **soluzioni sostenibili** e responsabili nell'Artico europeo per **l'estrazione di materie prime critiche** necessarie per la transizione verde e concludere **partenariati strategici con i paesi terzi ricchi di risorse**;
- promuovere, insieme ai suoi partner internazionali, la fissazione delle **norme più rigorose per ridurre l'impatto ambientale dei processi di sfruttamento e trasformazione**;
- **promuovere moratorie parziali sulla prospezione di idrocarburi nell'Artico**, affinché il petrolio, il carbone e il gas rimangano nel suolo;
- sostenere e contribuire all'obiettivo indicativo del Consiglio dell'Artico di **ridurre la quantità di emissioni di particolato carbonioso** che raggiungono l'Artico **del 33 % rispetto ai livelli del 2013 entro il 2025**;

L'UE è responsabile di circa il 36 % dei depositi di particolato carbonioso nell'Artico. In quanto inquinante climatico di breve durata, il particolato carbonioso provoca un forte riscaldamento climatico regionale, oscurando le superfici riflettenti e assorbendo la radiazione solare quando è disperso nell'atmosfera. Inoltre è un inquinante atmosferico nocivo per la salute.

- negoziare un **accordo solido sulla biodiversità marina** nelle zone non sottoposte a giurisdizione nazionale e contribuire all'attuazione dell'accordo volto a impedire la pesca non regolamentata nelle acque d'altura del Mar Glaciale Artico centrale;
- sostenere la designazione di **aree marine protette nel Mar Glaciale Artico**;
- **potenziare l'osservazione della Terra e degli oceani e le attività di previsione del clima** aumentando la capacità di Copernicus e della rete EMODnet per anticipare meglio gli effetti del riscaldamento globale e degli eventi meteorologici estremi;

**Copernicus** è il programma di osservazione della Terra dell'Unione europea, dedicato a monitorare il pianeta e il suo ambiente, che offre servizi di informazione basati sull'osservazione satellitare della Terra e dati in situ (non spaziali). La **rete EMODnet** è rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino, istituita dalla Commissione europea, con l'obiettivo di creare un consorzio di organizzazioni che assemblano dati marini europei, prodotti di dati e metadati provenienti da diverse fonti in modo uniforme.

- sostenere l'eventuale realizzazione di un **polo tematico Copernicus sull'Artico** che serva da sportello unico per la messa a disposizione di tutti i servizi pertinenti per la sorveglianza dei poli, sia sulla terraferma che in mare;
- finanziare la **ricerca volta a migliorare la comprensione del trasporto a lunga distanza dei rifiuti di plastica** nell'Atlantico settentrionale e del trasporto aereo di microplastiche;
- guidare l'iniziativa per realizzare l'obiettivo di un **trasporto marittimo a zero emissioni e a inquinamento zero nel Mar Glaciale Artico** e promuovere **obiettivi di riduzione delle emissioni** più ravvicinati e ambiziosi per la **navigazione nell'Artico**;

L'UE è responsabile del 31 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> e del 16,5 % delle emissioni di particolato carbonioso generate dal trasporto marittimo nell'Artico.

#### *Sviluppo inclusivo e sostenibile dell'Artico*

Al fine di promuovere uno sviluppo inclusivo e sostenibile della regione Artica, l'UE intende promuovere iniziative per la scienza, la ricerca e l'innovazione a vantaggio della regione artica, dando priorità, promuovendo un modello di sviluppo regionale sostenibile e rafforzando la connettività della regione artica.

L'UE intende in particolare:

- **investire nella ricerca sull'Artico nell'ambito di Orizzonte Europa**, compresa la cooperazione con i detentori di conoscenze indigene;

Tra il 2014 e il 2020 l'UE ha investito circa 200 milioni di EUR nella ricerca relativa all'Artico nell'ambito di Orizzonte 2020 e sosterrà la scienza sull'Artico attraverso il programma Orizzonte Europa (2021-2027).

- migliorare la **conoscenza delle minacce per la salute legate ai cambiamenti climatici nell'Artico** e sostenere il progetto "**One**

*Arctic, One Health*", tramite l'Osservatorio europeo del clima e della salute;

Il [progetto "One Arctic, One Health"](#), gestito dal gruppo di lavoro per lo sviluppo sostenibile del Consiglio dell'Artico, accorda particolare attenzione alla situazione sanitaria delle popolazioni indigene.

- promuovere **soluzioni sostenibili all'avanguardia nell'Artico europeo** e promuoverne l'adozione in altre regioni artiche e in altre parti del mondo caratterizzate da condizioni climatiche difficili;
- rafforzare la **ricerca sulle ripercussioni sociali e demografiche dei cambiamenti** nell'Artico;
- **coinvolgere maggiormente le donne, i giovani e le popolazioni indigene** nei processi decisionali pertinenti;
- promuovere la **connettività digitale nelle regioni artiche** attraverso i programmi spaziali dell'UE e il meccanismo per collegare l'Europa;
- stimolare, attraverso i programmi di finanziamento dell'UE, una **transizione verde innovativa nelle regioni artiche per creare posti di lavoro** compatibili con il futuro;

I finanziamenti dell'UE per l'Artico sono erogati nell'ambito dei programmi della politica di coesione e della politica rurale per la Svezia settentrionale e la Finlandia nordorientale, mentre i programmi Interreg estendono la portata delle azioni dell'UE associando le Isole Fær Øer, l'Islanda, la Groenlandia, la Norvegia. Inoltre, Le regioni settentrionali della Finlandia e della Svezia sono ammissibili al nuovo Fondo per una transizione giusta, che mira ad alleviare i costi sociali ed economici derivanti dalla transizione verso un'economia a impatto climatico zero.

- rendere **più visibili le possibilità di finanziamento dell'UE** attraverso uno **"sportello unico" online**;
- migliorare la **connettività** della regione artica, attraverso l'**iniziativa per la connettività sicura basata sullo spazio dell'UE**.

L'[iniziativa per la connettività sicura basata sullo spazio dell'UE](#), presentata dalla Commissione europea il 15 febbraio 2022, è volta a promuovere un sistema di comunicazione sicuro dell'UE basato sulla tecnologia spaziale che possa 1) garantire la disponibilità a lungo termine di un accesso ininterrotto e a copertura mondiale a servizi di comunicazione via satellite sicuri ed efficaci sotto il profilo dei costi; 2) fornire supporto alla protezione delle infrastrutture critiche, alla sorveglianza, alle azioni

esterne, alla gestione delle crisi e alle applicazioni che sono essenziali per l'economia, la sicurezza e la difesa degli Stati membri; 3) permetterà al settore privato di erogare servizi commerciali che offrano ai cittadini e alle imprese, ovunque si trovino in Europa, accesso a connessioni avanzate, affidabili e veloci. Per **quanto riguarda la regione artica**, la comunicazione indica che l'UE intende promuovere iniziative per garantire: a) la sicurezza delle comunicazioni e dei dati sensibili del governo, la protezione delle infrastrutture critiche nel difficile ambiente artico, la gestione delle crisi, la telemedicina e la sorveglianza dello spazio marittimo e aereo; b) la sicurezza delle comunicazioni commerciali in vista dell'integrazione della 5G/6G, l'internet delle cose, la sanità digitale, la connettività aerea e marittima e l'istruzione intelligente; c) la disponibilità della banda larga ad alta velocità per eliminare le zone morte e assicurare la coesione tra l'Artico e gli Stati membri, e affrontare gli squilibri digitali. **La componente digitale del meccanismo per collegare l'Europa**, (*strumento finanziario dell'UE con un bilancio di 33,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, per gli investimenti nelle reti infrastrutturali europee dei trasporti, dell'energia e digitali*) **sarà aperta alle regioni artiche**, offrendo la possibilità di finanziare una serie di progetti quali i corridoi transfrontalieri 5G, le comunità intelligenti 5G, la connessione tra i centri di calcolo ad alte prestazioni, la Federazione europea per il cloud computing e i sistemi di cavi sottomarini.

### **Risoluzioni del Parlamento europeo**

Il Parlamento europeo, nella [risoluzione](#) **sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune – relazione annuale 2022**, approvata il **18 gennaio 2023**, per quanto riguarda in particolare la regione artica ha:

- invitato la comunità internazionale ad **attenuare la ricaduta negativa delle conseguenze della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina sull'Artico**;
- espresso **preoccupazione per le attività militari russe nell'Artico** e per l'evoluzione del panorama della sicurezza nella regione;
- chiesto un **maggiore impegno dell'UE nella regione artica**, ribadendo che la regione è di fondamentale **importanza strategica per l'UE** alla luce dei cambiamenti climatici, delle politiche industriali ed economiche, della libera navigazione e dell'influenza geostrategica, anche in considerazione dei **crescenti interessi e movimenti russi e cinesi in tale regione**.

Il Parlamento europeo, nella [risoluzione](#) sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2022, approvata il 18 gennaio 2023, per quanto riguarda in particolare la regione artica:

- prende atto del crescente interesse geopolitico nella regione, **mette in guardia contro l'aumento della militarizzazione della regione** e sottolinea che è **necessario includere la politica dell'UE per l'Artico nella politica di sicurezza e di difesa comune**;
- evidenzia che l'UE deve avviare una **cooperazione efficace con la NATO**, anche in materia di conoscenza situazionale;
- incoraggia gli Stati membri dell'Unione ad **utilizzare la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa (PESCO)** come una **piattaforma per promuovere attività di formazione ed esercitazioni rafforzate in materia di ricerca e soccorso nell'Artico**, nonché una migliore gestione delle crisi legate ai disastri ecologici.

**Rotte marittime artiche** (*Fonte European Parliamentary Research Service*)





## **SESSIONE IV - LE PRIORITÀ DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE (PSDC)**

La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea è attuata dall'**Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione europea, e sostenuta dal **Servizio europeo per l'azione esterna** ([Seae](#)), il servizio diplomatico dell'UE.

La carica di Alto rappresentante è attualmente ricoperta da **Josep Borrell Fontelles**, nominato per un periodo di cinque anni a partire dal dicembre 2019, e subentrato a Federica Mogherini, che ha detenuto la carica dal 2014 al 2019.

### **La strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza**

Nel 2016 l'Alto rappresentante ha presentato la [strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza](#) (*European Union Global Strategy - Eugs*), adottata dal Consiglio dell'UE nel novembre 2016 (si veda anche [La strategia globale dell'Unione europea — Tre anni dopo, prospettive per il futuro](#), del 13 giugno 2019).

La strategia intende definire una visione e un orientamento condivisi, i cui obiettivi sono la stabilità nel vicinato europeo e negli altri paesi, il rafforzamento della sicurezza e della difesa e la gestione di sfide quali la sicurezza energetica, l'immigrazione irregolare, il cambiamento climatico e il terrorismo.

Le priorità sono enunciate di seguito:

#### **1) la sicurezza dell'Unione;**

La sicurezza e la difesa sono ritenute prioritarie al fine di migliorare la protezione dell'UE e dei suoi cittadini, per lo sviluppo congiunto di capacità militari e per definire una risposta più efficace alle crisi. Le iniziative dell'UE in tal senso comprendono il [piano d'azione europeo in materia di difesa](#) (presentato dalla Commissione europea il 30 novembre 2016) e il [piano di attuazione](#) in materia di sicurezza e difesa (approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2016). Quest'ultimo si basa su tre priorità strategiche: 1) reazione alle crisi e ai conflitti

esterni; 2) sviluppo delle capacità dei partner; 3) protezione dell'UE e dei suoi cittadini. Fra le azioni concrete previste figurano la **revisione coordinata annuale sulla difesa** (Card), la **cooperazione strutturata permanente** (Pesco), una **capacità militare di pianificazione e condotta** (Mpcc) e gli **strumenti di risposta rapida dell'UE**.

Gli aspetti della difesa e della sicurezza della strategia globale dell'UE sono stati inoltre integrati dalla **bussola strategica**, approvata dal Consiglio europeo il 24 e 25 marzo 2022. La bussola strategica è un'iniziativa guidata dagli Stati membri dell'UE, che l'hanno avviata nel giugno 2020, e mira a fornire **chiarezza e orientamenti** sulla politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE, nonché a stabilire una comprensione comune delle **principali sfide e minacce per l'Europa** a breve e medio termine. Strutturata attorno a quattro pilastri - partner, investimenti, azione, sicurezza - la bussola dovrebbe contribuire al **superamento delle crescenti minacce** quali la competizione geopolitica, le rivalità economiche, lo sviluppo tecnologico, la disinformazione, la crisi climatica e l'instabilità regionale e globale (*per approfondimenti, si rimanda alla sessione II del presente dossier*).

Infine, in considerazione della **sfida posta dall'invasione russa dell'Ucraina** per la sicurezza europea e la stabilità globale, l'UE ha avviato diverse nuove iniziative relative alla Psdc e all'industria della difesa (*per approfondimenti sulle misure adottate dall'UE per far fronte alla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, si veda la sessione I del presente dossier*).

## 2) la **resilienza degli Stati e delle società**;

La strategia sottolinea che uno Stato resiliente è uno Stato sicuro e la sicurezza è fondamentale per la prosperità e la democrazia. Per garantire una sicurezza sostenibile, vi si afferma tuttavia che occorrerà sostenere non solo lo Stato e le istituzioni ma, perseguendo quanto previsto negli **obiettivi per lo sviluppo sostenibile** (*Sustainable Development Goals, SDGs*), considerare la resilienza come un concetto più ampio, che comprenda tutti gli individui e la società nel suo complesso. Il sostegno dovrà concentrarsi principalmente sulle **regioni circostanti l'UE, a sud e a est**.

## 3) un **approccio integrato ai conflitti e alle crisi**;

L'UE intende conseguire un approccio integrato ai conflitti e alle crisi attraverso un pieno coinvolgimento in tutte le fasi dei conflitti (*multi-phased approach*) e attraverso un uso coerente di tutte le politiche a disposizione dell'UE, a livelli diversi di *governance*.

## 4) **ordini regionali cooperativi**;

Nella strategia si evidenzia che le dinamiche regionali occupano una posizione di primo piano. Gli ordini regionali cooperativi dovranno pertanto sostenere **forme volontarie di governance regionale** in tutto il mondo, offrendo agli Stati e ai popoli l'opportunità di: gestire meglio le preoccupazioni in materia di sicurezza; cogliere i vantaggi economici della globalizzazione; esprimere più a fondo culture e identità; incidere sugli affari mondiali.

#### 5) **governance globale** per il XXI secolo.

Onorando il suo impegno per un ordine internazionale multilaterale **fondato su regole**, l'UE mira a riformare, trasformare ed espandere la *governance* globale. Oltre a rispettare i suoi obblighi in merito alle iniziative esistenti, come l'**accordo di Parigi**<sup>3</sup> e gli [obiettivi di sviluppo sostenibile](#), l'UE si è inoltre impegnata a sostenere l'aumento delle adesioni, l'universalizzazione, nonché la piena attuazione e applicazione di tali iniziative.

### **Una nuova agenda strategica 2019-2024**

Nella riunione tenutasi a Bruxelles il 20 giugno 2019, il **Consiglio europeo** ha trovato un accordo su un'**agenda per l'UE per i prossimi cinque anni** - la [nuova agenda strategica 2019-2024](#) - in cui sono definiti i settori prioritari che guideranno i lavori del Consiglio europeo e forniti orientamenti per i programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

L'agenda strategica è incentrata su quattro priorità principali: 1) proteggere i cittadini e le libertà; 2) sviluppare una base economica forte e vivace; 3) costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero; 4) promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale. Inoltre, l'agenda stabilisce le modalità con cui realizzare tali obiettivi.

Per quanto riguarda in particolare la priorità "**promuovere gli interessi e i valori dell'Europa nel mondo**", vi si afferma che in un mondo sempre più mutevole, caratterizzato da incertezza e complessità crescenti, l'UE deve perseguire una linea d'azione strategica e rafforzare le capacità di agire in modo autonomo per tutelare i propri interessi e valori e il proprio stile di vita e plasmare il futuro del pianeta. A tal fine, l'UE dovrà:

---

<sup>3</sup> Vd. la [decisione \(UE\) 2016/1841](#) del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

- essere un motore determinante del **multilateralismo** e dell'**ordine internazionale basato su regole**, garantendo apertura ed equità e le riforme necessarie e sostenendo, in tale contesto, le **Nazioni Unite** e le organizzazioni multilaterali fondamentali;
- guidare la risposta alle sfide mondiali, mostrando la strada da seguire nella lotta contro i **cambiamenti climatici**, promuovendo lo **sviluppo sostenibile** e attuando l'[Agenda 2030](#), nonché cooperando con i paesi partner sul **tema della migrazione**;
- promuovere il suo modello unico di cooperazione;
- sostenere la **prospettiva europea** degli Stati europei che sono in grado e desiderosi di aderire;
- perseguire una **politica di vicinato ambiziosa**;
- sviluppare un partenariato di ampio respiro con l'**Africa**;
- adoperarsi per la pace e la stabilità a livello mondiale e promuovere la democrazia e i diritti umani;
- moltiplicare le sinergie fra l'UE e i livelli bilaterali (le **relazioni con i partner strategici**, compresi i partner transatlantici, e **con le potenze emergenti**) affinché divengano l'elemento chiave di una solida politica estera.

Per conseguire gli obiettivi citati, l'agenda ritiene necessario stanziare maggiori risorse e fare un uso migliore di quelle già disponibili, come pure attribuire una priorità più chiara agli interessi economici, politici e di sicurezza europei, mobilitando in tale direzione tutte le politiche. Occorrerà quindi una **politica commerciale** ambiziosa e solida, che assicuri una concorrenza leale e reciprocità anche in termini di vantaggi, sia a livello multilaterale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), sia nelle relazioni bilaterali fra l'UE e i suoi partner.

L'UE dovrà inoltre assumersi maggiore responsabilità per la propria sicurezza e difesa, incrementando gli **investimenti nel settore della difesa**, lo sviluppo delle capacità e la prontezza operativa, e collaborando, a stretto contatto, con la **Nato**, nel rispetto dei principi stabiliti dai trattati e dal Consiglio europeo, compresi i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE.

## **Le dichiarazioni programmatiche dell'Alto rappresentante ad inizio mandato**

L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché Vice Presidente della Commissione europea, **Josep Borrell**, all'inizio del suo mandato (nel corso dell'audizione svoltasi presso il Parlamento europeo il 7 ottobre 2019) ha formulato una serie di **impegni**, soffermandosi in particolare:

- sulla necessità di un'**Unione più strategica, assertiva e unita sulla scena mondiale**, creando un solido collegamento fra le politiche estere degli Stati membri e l'azione esterna della Commissione europea, e puntando a un sistema più focalizzato sugli **obiettivi condivisi**;
- sulla velocizzazione e su una **maggiore efficienza dei processi decisionali** nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune;

Nel settembre 2018 la **Commissione europea** ha presentato una [comunicazione](#) nella quale ha proposto che il Consiglio europeo decida, utilizzando le disposizioni previste dai Trattati vigenti e in particolare la cosiddetta "**clausola passarella**" di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), il passaggio dall'unanimità alla **votazione a maggioranza qualificata** nelle decisioni del Consiglio dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune dell'UE in alcuni specifici casi (in materia di **diritti umani, sanzioni e missioni civili**).

- garantire un maggior legame fra le **dimensioni interna ed esterna delle politiche dell'Unione**;
- in tema di sicurezza e difesa, proseguire nella costruzione di una **cultura strategica comune**, prendendo le mosse dai progressi realizzati a livello politico con la **cooperazione strutturata permanente** (PESCO), a livello industriale con il **Fondo europeo di difesa** e a livello operativo con le **missioni** nonché aumentando il **livello di spesa per la difesa**;
- rafforzare l'**Alleanza atlantica**, acquisendo maggior peso all'interno della Nato e contribuendo così a relazioni transatlantiche più equilibrate;
- dotarsi di **linee guida chiare** per l'attivazione dell'art. 42, paragrafo 7 del Trattato sull'UE (TUE), relativo alla **clausola di difesa reciproca**,

con riguardo alle modalità per una risposta comune agli attacchi terroristici nel territorio di uno o più Stati membri;

- lottare con rinnovata energia contro le **minacce ibride**, con particolare riguardo alle campagne di disinformazione;
- impegnarsi per il massimo **rispetto dei diritti umani**, facendone una clausola imprescindibile di ogni accordo commerciale che l'Unione concluda con paesi terzi;

Si ricorda che il Consiglio dell'UE ha adottato il **7 dicembre 2020** una [decisione](#) e un [regolamento](#) relativi a un **nuovo regime globale di sanzioni in materia di diritti umani**, che prevede disposizioni che consentono all'UE di prendere misure mirate nei confronti di persone, entità e organismi – compresi soggetti statali e non statali – responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani in tutto il mondo, indipendentemente dal luogo in cui avvengono (*e quindi a prescindere dai regimi di sanzioni e misure restrittive che già l'UE può adottare nei confronti di un paese terzo, ma che hanno sempre un contesto di applicazione "geografica"*). Il quadro per le misure restrittive mirate si applica ad atti quali **il genocidio, i crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni o gravi abusi dei diritti umani** (ad esempio tortura, schiavitù, uccisioni extragiudiziali, arresti o detenzioni arbitrari). Anche altre violazioni o altri abusi dei diritti umani possono rientrare nell'ambito di applicazione del regime di sanzioni nella misura in cui tali violazioni o abusi sono diffusi, sistematici o comunque motivo di seria preoccupazione per quanto concerne gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti nel trattato. Spetterà al Consiglio dell'UE, all'unanimità (come già per le sanzioni di natura "geografica"), redigere, riesaminare e modificare l'elenco delle sanzioni su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

- approfondire il massimo sforzo a sostegno delle riforme e dei processi d'integrazione nei **Balcani occidentali**, sostenere la democrazia e l'integrità territoriale dell'**Ucraina**, affrontare le sfide poste dal **vicinato meridionale**, sviluppare una nuova strategia globale verso l'**Africa** e ricomporre **le relazioni transatlantiche**;
- informare ogni aspetto della politica estera alla gestione delle due grandi sfide geopolitiche che caratterizzeranno gli anni a venire, ossia **il cambiamento climatico e i flussi migratori**.

## **Le priorità in ambito Pesc e Psdc nel programma di 18 mesi del Consiglio dell'UE**

Per quanto riguarda, in particolare, i profili relativi alla politica estera e di sicurezza comune (Pesc) ed alla politica di sicurezza e difesa comune (Psdc), il [programma dei 18 mesi del Consiglio dell'UE](#) - presentato il 10 dicembre 2021 dalle passate **presidenza francese e ceca e dall'attuale presidenza svedese** nonché **dall'Alto rappresentante**, presidente del Consiglio "Affari esteri" - indica le seguenti priorità:

### **1) difendere e promuovere il multilateralismo e rispondere alle grandi sfide e alle crisi internazionali;**

Il trio ha evidenziato che per l'Unione è necessario:

- promuovere il **multilateralismo e un ordine internazionale basato su regole**, imperniato sul diritto internazionale e sulle Nazioni Unite;
- sostenere il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto e promuovere la tutela della diversità, della parità di genere, del pieno godimento di tutti i diritti umani da parte delle donne e delle ragazze in tutte le azioni esterne;
- rafforzare la capacità di sostenere la società civile, i media indipendenti e altri attori non governativi nei paesi terzi;
- promuovere la resilienza attraverso la **solidarietà globale** e un contributo significativo dell'UE alla ripresa e alla condivisione dei vaccini a livello mondiale;
- ribadire la priorità attribuita allo **sviluppo sostenibile**, in particolare nel contesto del *Green Deal*;
- riservare maggiore attenzione al modo in cui la **tecnologia incide sul posto dell'Europa nel mondo**, nonché all'esigenza di mantenere una sufficiente capacità tecnologica e scientifica per salvaguardare la **propria autonomia**;
- rafforzare la capacità dell'UE e degli Stati membri di impegnarsi nel **contrasto alla disinformazione**.

### **2) il commercio;**

Le tre presidenze hanno dichiarato il proprio impegno per promuovere una politica commerciale dell'Unione solida, conformemente all'Agenda 2030 e all'accordo di Parigi, ricordando a tal proposito **il riesame della politica**

**commerciale presentato dalla Commissione**<sup>4</sup>. A tale riguardo, il sostegno alle transizioni verde e digitale dell'UE e la promozione di catene del valore più resilienti, diversificate e responsabili rimangono priorità fondamentali.

Il trio ha inoltre posto come prioritari la **riforma dell'Omc** nelle sue varie componenti e il rafforzamento delle norme commerciali multilaterali. Ha inoltre evidenziato la necessità di promuovere condizioni di parità sviluppando strumenti dell'UE, quali lo **strumento per gli appalti internazionali**<sup>5</sup> o il **controllo delle sovvenzioni estere** nel mercato unico<sup>6</sup>.

### 3) il vicinato dell'UE;

Il trio ha affermato che occorre attuare un **approccio strategico nei confronti dei Balcani occidentali**, e prestare inoltre attenzione ai progressi dell'integrazione economica fra i paesi stessi, alla ripresa e al mantenimento della sicurezza da parte dell'UE. Si deve proseguire il processo di adesione conformemente alla metodologia di allargamento riveduta, sostenendo riforme profonde e trasformative in settori chiave quali lo Stato di diritto, le istituzioni democratiche, la libertà dei media e l'economia. È stata inoltre ribadita la necessità di rinvigorire e rafforzare il dialogo politico regolare con la regione.

*Il 6 dicembre 2022 si è tenuto un vertice UE-Balcani occidentali, nell'ambito della Presidenza ceca del Consiglio dell'UE. Si è trattato del primo vertice in assoluto fra i leader dell'UE e dei Balcani occidentali organizzato nella regione dei Balcani occidentali. In tale occasione è stata ribadita la fondamentale importanza del partenariato strategico fra l'UE e i Balcani occidentali, una*

---

<sup>4</sup> Il 18 febbraio 2021 la Commissione ha pubblicato la [comunicazione](#) dal titolo "Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", nella quale sottolinea l'importanza che l'UE continui a sostenere il suo impegno a favore di scambi commerciali aperti, equi e basati sulle regole, difendendo al contempo i propri interessi e garantendo condizioni di parità.

<sup>5</sup> Lo strumento per gli appalti internazionali (Ipi) è uno strumento di politica commerciale volto a prevenire la discriminazione delle imprese dell'UE nei mercati degli appalti dei paesi terzi. Vd. il [regolamento \(UE\) 2022/1031](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2022, relativo all'accesso di operatori economici, beni e servizi di paesi terzi ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dell'Unione e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi (strumento per gli appalti internazionali — Ipi).

<sup>6</sup> Vd. il [regolamento \(UE\) 2022/2560](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno. In base al regolamento, la Commissione potrà indagare sulle sovvenzioni concesse dalle autorità pubbliche di paesi non-UE a imprese che operano nell'UE. In caso di sovvenzioni distorsive, la Commissione potrà intervenire per evitare che le imprese che beneficiano di misure di sostegno, quali prestiti a tasso zero, finanziamenti sottocosto, trattamenti fiscali preferenziali o sovvenzioni statali dirette, abbiano un vantaggio iniquo rispetto ai concorrenti dell'UE in fusioni, acquisizioni o procedure di appalto pubblico.

regione con una chiara prospettiva europea. I principali temi di discussione sono stati i seguenti: come affrontare insieme le conseguenze dell'aggressione russa contro l'Ucraina; il dialogo politico e strategico; rafforzare la sicurezza e sviluppare la resilienza contro le ingerenze straniere; le sfide poste dalla migrazione, dalla lotta al terrorismo e dalla criminalità organizzata. Al termine del vertice è stata rilasciata la [dichiarazione di Tirana](#)<sup>7</sup>.

Il trio di presidenza ha inoltre sottolineato che di analogo rilievo è rinnovare, rafforzare e sviluppare ulteriormente il **partenariato strategico con il vicinato meridionale** nonché sostenere l'attuazione degli impegni assunti al [vertice del partenariato orientale del 2021](#), nonché dei programmi di riforma dei paesi partner, come stabilito nei rispettivi accordi con l'Ue.

Si riconferma infine che l'Ue ha un **interesse strategico per un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** e mira a instaurare **relazioni reciprocamente vantaggiose con la Turchia**, sulla base del quadro stabilito dal Consiglio europeo.

#### 4) Africa;

Il trio ha ribadito la necessità di sviluppare **partenariati globali e reciprocamente vantaggiosi con l'Africa**. Il [vertice Ue-Unione africana \(Ua\) del 17 e 18 febbraio 2022](#) ha, a tal proposito, inteso rinnovare e approfondire il partenariato al fine di sviluppare congiuntamente uno spazio di solidarietà, sicurezza e prosperità. Fra le priorità fondamentali figurano inoltre la sicurezza e la cooperazione nel settore della difesa nonché lo sviluppo economico sostenibile e inclusivo, compresa la ripresa dalla pandemia di Covid-19.

#### 5) Americhe;

Il trio ha sottolineato l'importanza di un solido partenariato strategico a lungo termine reciprocamente vantaggioso con gli Stati Uniti, anche attraverso l'attuazione dell'**agenda transatlantica** congiunta con gli Stati Uniti, scaturita dal [vertice Ue-Usa del 15 giugno 2021](#), e nell'ambito del Consiglio per il commercio e la tecnologia (Ttc).

Viene inoltre rilevata la necessità di sostenere le **relazioni con l'America latina e i Caraibi** attraverso l'impegno ad alto livello dell'Ue e il dialogo con le organizzazioni subregionali, oltre che con i partner strategici e con altri partner.

#### 6) Asia-Pacifico;

Il trio ha posto l'accento sull'attuazione di un approccio multidimensionale, approvato dal Consiglio europeo, per quanto riguarda le **relazioni con la Cina**.

---

<sup>7</sup> Vd. anche le [Osservazioni del presidente del Consiglio europeo Charles Michel a seguito del vertice](#).

Per quanto riguarda le **relazioni dell'Ue con l'India**, ha sottolineato la necessità di un rilancio dei negoziati da parte della Commissione per accordi ambiziosi in materia di commercio, protezione degli investimenti e indicazioni geografiche, sostenendo inoltre l'attuazione della [strategia dell'Ue per la cooperazione nella regione indo-pacifica](#).

## 7) **sicurezza e difesa.**

Il trio ha ribadito che, di fronte alla crescente instabilità globale, l'Ue deve **assumere maggiori responsabilità** riguardo alla propria sicurezza sulla base delle seguenti priorità:

- l'approvazione della "**Bussola strategica**", iniziativa che mira a rafforzare l'Ue in materia di sicurezza e difesa per quanto riguarda la gestione delle crisi, la resilienza, le capacità e i partenariati (*vd. il capitolo dedicato all'interno del presente dossier*);
- sostenere **missioni e operazioni europee reattive, solide e flessibili** nonché una cooperazione e un coordinamento più stretti;
- promuovere **partenariati** in materia di sicurezza e difesa con le organizzazioni partner internazionali e regionali, in particolare al fine di rafforzare la cooperazione Ue-Nato e migliorare la cooperazione Ue-Onu;
- promuovere una **maggiore coerenza fra le iniziative dell'Ue in materia di difesa**, ossia la cooperazione strutturata permanente (Pesco), la revisione coordinata annuale sulla difesa (Card) e il Fondo europeo per la difesa;
- rafforzare la **resilienza** dell'Unione e degli Stati membri nonché la loro capacità di **contrastare le minacce ibride**, compresa la disinformazione e la manipolazione delle informazioni;
- garantire l'accesso dell'Unione ai **beni comuni mondiali** (fra cui lo spazio, il cibernazio, il settore aereo e l'alto mare), comprese ulteriori riflessioni strategiche sulle dimensioni spaziale e di sicurezza e difesa dell'Ue, nonché migliorare la **mobilità militare** in tutta l'Unione e il rafforzamento della **sicurezza marittima**.

### **Revisione coordinata annuale sulla difesa**

La revisione coordinata annuale sulla difesa ([Coordinate Annual Review on Defence - Card](#)), cui ha dato l'avvio il sopra citato piano di attuazione della Strategia globale in materia di sicurezza e difesa, è intesa a fornire una migliore visione d'insieme, a livello dell'Ue, della **spesa per la difesa**, degli investimenti nazionali e degli sforzi di ricerca. Mira inoltre ad aumentare **la trasparenza e la visibilità politica** delle capacità di difesa europee. Fra i vantaggi previsti dall'iniziativa si annoverano: una migliore individuazione delle carenze; il rafforzamento della cooperazione in materia di difesa; un approccio migliore e più coerente

alla programmazione della spesa per la difesa. Si tratta di una sorta di "**semestre europeo della difesa**", con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a sincronizzare, su base volontaria, i loro bilanci per la difesa, a pianificare insieme i loro investimenti futuri e a evitare duplicazioni. La Card è stata avviata in via sperimentale a partire dall'autunno 2017 e poi in modo permanente dal 2019-2020 sulla base del **piano di sviluppo di capacità**.

Durante il **secondo ciclo Card (2021-2022)**, la situazione della sicurezza europea ha subito un cambiamento epocale a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Il [rapporto](#) finale è stato approvato dai ministri della Difesa dell'Ue il 15 novembre 2022. Il rapporto evidenzia come il ritorno della guerra in Europa abbia riaffermato la necessità per gli Stati membri di essere in grado di affrontare un conflitto militare su larga scala, richiedendo un aumento della capacità e della volontà di condurre operazioni militari, compresi i cd. conflitti armati ad alta intensità. Il rapporto rileva inoltre che l'aumento della spesa per la difesa in seguito alla guerra rappresenta sia un'opportunità che una sfida per la difesa europea e che i fondi aggiuntivi annunciati possono colmare lacune di capacità di lunga data.

Dal 2008, l'**Agenzia europea per la difesa (Aed)** elabora - in stretta cooperazione con gli Stati membri, il comitato militare europeo (*EU Military Committee - Eumc*) e lo Stato maggiore dell'Ue (*EU Military Staff - Eums*) - **un piano di sviluppo delle capacità (Capability Development Plan - Cdp)** per affrontare le sfide di sicurezza e difesa nel breve, medio e lungo termine. Il Cdp è un metodo di pianificazione completo che fornisce un quadro delle capacità militari europee nel corso del tempo. Può essere utilizzato dagli Stati membri al momento di individuare le priorità e le opportunità di cooperazione. Sempre in tema di **pianificazione strategica**, l'Aed cura inoltre l'**Agenda strategica generale di ricerca (Overarching Strategic Research Agenda- Osra)** con l'obiettivo di fornire una visione armonizzata delle priorità della ricerca europea in materia di difesa e dei possibili percorsi per raggiungerli, tenendo conto di diversi finanziamenti e meccanismi disponibili come il Fondo europeo per la difesa e i **rapporti per l'identificazione delle attività strategiche principali (Key Strategic Activities – Ksa)** che, sulla base delle priorità del Cdp e dell'Osra, individuano le competenze, le tecnologie, le capacità produttive che l'Europa deve acquisire, salvaguardare e sviluppare per avanzare in futuro verso l'autonomia tecnologica, industriale e strategica.

### **Cooperazione strutturata permanente**

Il trattato di Lisbona prevede la possibilità che taluni Stati membri rafforzino la loro collaborazione in materia di difesa istituendo una cooperazione strutturata permanente (Pesco). La relativa proposta - presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna - è stata adottata dal Consiglio nel dicembre 2017<sup>8</sup>. Tutti gli Stati membri

---

<sup>8</sup> [Decisione \(PESC\) 2017/2315](#) del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (Pesco) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

dell'Ue partecipano alla Pesco, ad eccezione di Danimarca e Malta. L' Aed svolge (congiuntamente al Servizio per l'azione esterna) la funzione di Segretariato.

La decisione istitutiva della Pesco ha stabilito i seguenti impegni vincolanti: - aumentare progressivamente, nel medio termine, le spese di investimento nella difesa portandole al 20% della spesa complessiva per la difesa (parametro collettivo); - aumentare la percentuale di spesa destinata alla ricerca e alla tecnologia nel settore della difesa al fine di avvicinarsi al 2% della spesa complessiva per la difesa (parametro collettivo); - aumentare i progetti congiunti e collaborativi relativi alle capacità strategiche e di difesa; - ravvicinare gli strumenti di difesa, in particolare armonizzando l'identificazione dei bisogni militari e promuovendo la cooperazione nei settori della formazione e della logistica; - rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze;- partecipare allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti.

Gli Stati membri partecipanti hanno concordato un **elenco iniziale di 17 progetti** da intraprendere nel quadro della Pesco. Col tempo l'elenco è **passato a comprendere 60 progetti** riguardanti settori quali la formazione, lo sviluppo di capacità, la prontezza operativa in materia di difesa<sup>9</sup>.

Il Consiglio dell'Ue ha approvato il 20 novembre 2020 [conclusioni](#) con le quali ha approvato i risultati della **revisione strategica della Pesco 2020** che ha fornito gli **orientamenti per la fase 2021-2025**. La revisione ha, in particolare, evidenziato la necessità di onorare gli impegni più vincolanti e di **conseguire risultati concreti** e realizzazioni tangibili **entro il 2025**. Inoltre, ha sottolineato e ribadito obiettivi chiave come quelli connessi agli investimenti per la difesa, a un uso più sistematico degli strumenti di difesa dell'Ue nei processi di pianificazione della difesa nazionale, al rafforzamento dell'efficacia operativa dell'Ue e allo sviluppo delle capacità necessarie. La revisione evidenzia infine un elenco di **26 progetti Pesco** che produrranno risultati concreti o raggiungeranno la piena capacità operativa prima della fine del 2025.

### **Fondo europeo per la difesa**

Il Fondo europeo per la difesa ([Fed](#)) è stato istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/696](#), del 29 aprile 2021, e ha l'obiettivo di **rafforzare l'industria europea** di settore, **favorire le economie di scala e la standardizzazione dei sistemi di difesa**, in modo da rendere più efficienti la spese degli Stati membri e favorire una **maggiore interoperabilità** fra le diverse forze armate nazionali.

Il fondo intende inoltre promuovere all'interno dell'Ue, integrando e amplificando gli sforzi degli Stati membri, la **cooperazione fra imprese e attori della ricerca**

---

<sup>9</sup> [Panoramica dei progetti collaborativi della Pesco \(aggiornata al novembre 2021\)](#).

**di qualsiasi dimensione e provenienza** nel campo della ricerca e dello sviluppo nonché delle tecnologie e attrezzature di difesa interoperabili. Sostiene a tal fine **progetti competitivi e collaborativi** lungo l'intero ciclo della ricerca e dello sviluppo per un impatto maggiore sulla capacità di difesa europea e sul panorama industriale.

Il fondo dispone di un **bilancio di 8 miliardi di euro** per il **periodo 2021-2027**: 2,7 miliardi di euro per finanziare la ricerca collaborativa nel settore della difesa e 5,3 miliardi di euro per finanziare progetti collaborativi di sviluppo delle capacità a integrazione dei contributi nazionali.

Il fondo europeo copre tutto il **ciclo produttivo** dell'industria della difesa. I progetti finanziabili possono infatti riguardare: attività per migliorare le tecnologie della difesa (comprese le cd. "tecnologie di rottura")<sup>10</sup>; interoperabilità e resilienza dei prodotti (compresa la protezione dei dati e degli approvvigionamenti); studi di fattibilità; progettazione e sviluppo; collaudi, qualificazioni e certificazione; tecnologie per rendere più efficiente il ciclo di vita dei prodotti.

Considerato il suo obiettivo (migliorare la cooperazione in ambito Ue), i progetti sono finanziabili solo se coinvolgono, in un **consorzio**, almeno **tre soggetti giuridici diversi (non controllati fra loro) di tre diversi Stati membri**. In linea di principio i fondi sono riservati alle imprese stabilite all'interno del territorio Ue o in un paese associato, che non siano controllate da un paese terzo o da soggetti di paesi terzi. La partecipazione di aziende stabilite nell'Ue ma controllate da paesi o entità terze è però ammessa (eccezione fortemente sostenuta dall'Italia nel negoziato) a certe condizioni: che il loro contributo sia necessario per raggiungere gli obiettivi dell'azione e che tale partecipazione "non metta a rischio gli interessi di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri".

Le **quote di co-finanziamento** dei progetti sono differenziate a seconda delle attività. Per le **attività di ricerca** il progetto può essere **finanziato anche al 100%**. Per le attività di test, certificazioni e collaudi, la quota di finanziamento può invece arrivare fino all'80% delle spese complessive. Per lo **sviluppo di prototipi** la quota **non può eccedere il 20% dei costi**, con un incremento progressivo se il progetto è stato già approvato in sede Pesco o se coinvolge piccole e medie imprese. Una parte di fondi, almeno il **5% del totale**, deve essere destinata a sostenere le cosiddette "**tecnologie di rottura**". I **progetti che rientrano nella Pesco** beneficiano di un **più alto tasso di cofinanziamento** da parte dell'Ue nell'ambito del Fondo europeo per la difesa, rispetto ai progetti ordinari, che può arrivare fino al **30%** dei costi complessivi.

I progetti che partecipano al fondo dovranno essere **sostenuti dai paesi membri dal punto di vista finanziario** (per la quota non finanziata), e con un **impegno formale ad acquistare il prodotto finale**. Su richiesta del Parlamento europeo è stata anche inserita una clausola di "valutazione etica" dei progetti da finanziare, in base alla quale, per esempio, sarebbero escluse dai finanziamenti le **armi letali autonome** (quelle che "non

---

<sup>10</sup> Per "tecnologie di rottura" si intendono quelle la cui applicazione può cambiare radicalmente la nozione e la gestione delle operazioni inerenti alla difesa.

permettono un adeguato controllo umano sulle decisioni in materia di scelta e intervento nell'esecuzione di attacchi contro l'uomo"), con possibili eccezioni solo per i sistemi di allarme rapido e di contromisure a fini difensivi.

## Priorità della Presidenza svedese

La Svezia ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'Ue per il **primo semestre del 2023** (dal 1° gennaio al 30 giugno 2023). Le [priorità della Presidenza svedese](#) si collocano nel contesto del programma del trio di Presidenza e, per quanto riguarda specificamente gli aspetti relativi alla Politica estera e di sicurezza dell'Unione, evidenziano che la Presidenza intende:

- dare priorità al **sostegno economico e militare all'Ucraina** e al **supporto nel suo percorso verso l'adesione all'Ue**. La Presidenza indica che ulteriori iniziative saranno necessarie per la ricostruzione del paese e per le riforme verso una maggiore integrazione con l'Ue. Proseguiranno inoltre gli sforzi per **mitigare le ripercussioni globali della guerra**, anche in termini di **sicurezza alimentare**. La Presidenza sottolinea la necessità per l'Ue di sostenere le società civili e le opposizioni democratiche in Russia e in Bielorussia;
- promuovere il consenso per una forte **politica di sicurezza e difesa**, in stretta cooperazione con i paesi partner. In tale ambito la Presidenza considera prioritario rafforzare l'azione comune europea nei confronti dell'aggressione della Russia all'Ucraina e dare applicazione alle iniziative previste dalla Bussola strategica dell'Ue. Verrà inoltre proseguita la lotta contro il crimine organizzato transfrontaliero a tutela della sicurezza dei cittadini;
- nell'ambito dei lavori del Consiglio "Affari generali", proseguire il dialogo sullo **stato di diritto paese per paese**, portando altresì avanti i lavori del Consiglio sulle **procedure ex articolo 7 del TUE**<sup>11</sup>;
- dare seguito alla decisione del Consiglio europeo di concedere lo **status di candidato all'Ucraina e alla Moldova** e di offrire una

---

<sup>11</sup> La procedura dell'articolo 7 sulla protezione dei valori UE, introdotta dal Trattato di Amsterdam nel 1997, prevede due meccanismi: uno per le misure preventive, se vi è un chiaro rischio di violazione dei valori UE, e uno per le sanzioni, se la violazione è avvenuta, che possono includere la sospensione del diritto di voto a livello del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo.

**prospettiva europea alla Georgia**, e proseguire il processo di **integrazione nell'Ue dei paesi dei Balcani occidentali** (viene sottolineato che le riforme da parte di tali paesi nel settore giudiziario e dello Stato di diritto sono prioritarie)<sup>12</sup>;

- sostenere gli sforzi della Commissione nell'attuazione degli **accordi Ue-Regno Unito** e adoperarsi quindi per stabilire una relazione lungimirante e più profonda<sup>13</sup>;
- rafforzare e migliorare le **capacità di preparazione e gestione delle crisi dell'Ue**, con particolare riferimento alla **sicurezza informatica**;
- dare **seguito ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa** e, se le circostanze lo permetteranno, fare avanzare le discussioni in merito all'attuazione di **processi decisionali efficaci**, compresa la proposta di introdurre il **voto a maggioranza qualificata in alcuni settori della politica estera e di sicurezza comune**;
- nell'ambito delle politiche di vicinato, dare priorità alle relazioni con i **paesi del Partenariato orientale** e dei **Balcani occidentali**, nonché a condizioni stabili e sicure nel **Mediterraneo orientale**, comprese le relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia;
- garantire che i **diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto e la parità di genere** abbiano un impatto sulla politica estera e di sicurezza comune dell'Ue. La Presidenza intende a tal fine contribuire alla revisione intermedia del [piano d'azione dell'Ue per i diritti umani e la democrazia](#) e impegnarsi per l'attuazione del [piano d'azione dell'Ue sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna per il periodo 2021-2025 \(GAP III\)](#);
- continuare il lavoro per sviluppare la risposta dell'Ue alle **minacce informatiche**, integrando le questioni di diplomazia informatica e la politica digitale esterna dell'Ue nella politica estera generale;

---

<sup>12</sup> I paesi dei Balcani occidentali coinvolti nel processo di adesione all'UE sono: Albania (*avviati i negoziati*), Bosnia-Erzegovina (*status paese candidato, non ancora avviati i negoziati*), Kosovo (*potenziale candidato*), Macedonia del Nord (*avviati i negoziati*), Montenegro (*avviati i negoziati*) e Serbia (*avviati i negoziati*). I negoziati con la Turchia sono stati sospesi nel 2018, per le violazioni dello stato di diritto. CTR

<sup>13</sup> Si ricorda che fra l'UE e il Regno Unito sono in corso negoziati per garantire la corretta e piena applicazione del protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord, allegato all'Accordo sul recesso del Regno Unito dall'UE.

- con riferimento alle relazioni con **i partner internazionali**:
  - promuovere il rafforzamento della cooperazione con gli **Stati Uniti**, con **Regno Unito**, **Canada** e **America Latina** nonché la **cooperazione Ue-Nato** e con le **Nazioni Unite**;
  - sostenere gli sforzi in corso per una politica dell'Unione chiara, unita ed efficace nei confronti della **Cina**, basata sugli interessi e sui valori dell'Ue, e attuare la **strategia dell'Ue per la cooperazione nell'Indo-Pacifico** definita nel 2022;
  - contribuire all'attuazione della [comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante sulla regione del Golfo](#);
  - rafforzare l'impegno dell'Ue nella crisi in **Yemen**;
  - mantenere un approccio comune e di principio al conflitto in **Siria**;
  - perseguire una politica coerente nei confronti dell'**Iran**, compresi i continui sforzi per rilanciare l'accordo nucleare e una maggiore attenzione al rispetto dei diritti umani;
  - garantire che gli sforzi dell'Ue per contribuire a una **soluzione negoziata a due Stati del conflitto fra Israele e Palestina** continuino e sostenere l'attuazione del **partenariato dell'Ue con il vicinato meridionale**;
  - mettere in evidenza il valore aggiunto dell'Ue come **partner strategico dei paesi africani**, anche per quanto riguarda lo **sviluppo, il commercio e le questioni di sicurezza**. La **cooperazione con l'Africa sarà molto importante** per promuovere lo sviluppo democratico, sostenere l'ordine internazionale e affrontare le **sfide globali** quali gli sforzi per il **clima**, una **migrazione** sicura, ordinata e gestita e la **lotta al terrorismo** e alla criminalità organizzata transnazionale.

Nell'attuale contesto segnato dal deterioramento della **situazione della sicurezza** in Europa, la Presidenza svedese ha dichiarato inoltre che:

- darà priorità agli **sforzi per rafforzare le capacità di azione e di difesa europee**;
- sosterrà gli sforzi dell'Ue per continuare a fornire **supporto militare all'Ucraina** e si adopererà per **attuare le sezioni della Bussola strategica** relative alla difesa;

- contribuirà allo **sviluppo dei partenariati** bilaterali, multilaterali e regionali dell'Ue in materia di politica di sicurezza e di difesa, con particolare riferimento alla **cooperazione Ue-Nato**;
- promuoverà il lavoro su una **strategia spaziale per la sicurezza e la difesa** e farà inoltre avanzare le iniziative per una **politica di ciberdifesa dell'Ue**.

*La Commissione europea dovrebbe presentare nella primavera del 2023 una comunicazione sulla strategia spaziale per la sicurezza e difesa, mentre ha già presentato, il 10 novembre 2022, una [comunicazione](#) sulla politica di ciberdifesa dell'Ue.*

- porterà avanti i negoziati su uno strumento a breve termine per potenziare **l'industria europea della difesa** attraverso appalti congiunti e avvierà i negoziati su un prossimo **programma di investimenti europei a lungo termine nel settore della difesa**, che dovrebbe essere presentato dalla Commissione nella primavera del 2023.

*La [proposta di regolamento](#) sull'istituzione di uno strumento per il **rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni** è stata presentata dalla Commissione europea il 19 luglio 2022, con l'obiettivo di rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea, incentivando le economie di scala e la produzione di beni con una maggiore standardizzazione e quindi l'interoperabilità tra le diverse forze armate nazionali. Lo strumento proposto dalla Commissione, che dovrebbe disporre di un bilancio di 500 milioni fino al 2024, sosterrà le azioni dei consorzi composti da almeno tre Stati membri, che presenteranno progetti di appalti comuni o l'ampliamento di progetti di acquisizione cooperativa già avviati. La proposta è all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo, che si devono ancora pronunciare in prima lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.*

Nell'ambito delle politiche dell'Ue per lo **sviluppo**, la Presidenza svedese ha indicato come prioritari:

- il **sostegno all'Ucraina e la gestione dell'impatto globale dell'aggressione russa**. Il ruolo che l'Ue e i suoi Stati membri svolgono in qualità di maggiori donatori di aiuti al mondo sarà ulteriormente rafforzato;

- il rafforzamento del **ruolo dell'Ue per la salute nel mondo**, sulla base della nuova [strategia globale dell'Ue in materia di salute](#) e degli insegnamenti tratti dalla pandemia di Covid-19;
- combattere gli **ostacoli allo sviluppo**, fra cui la **corruzione**;
- la conclusione dei **negoziati sull'accordo post-Cotonou** con l'obiettivo di attuare un moderno accordo di partenariato fra l'Ue e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

*L'accordo di Cotonou è il quadro generale per le relazioni dell'Ue con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Si ricorda che in attesa della conclusione dei negoziati del nuovo accordo, la validità dell'accordo di Cotonou attuale, che sarebbe dovuta scadere il 29 febbraio 2020, è stata estesa sino a quando non sarà entrato in vigore il nuovo accordo. Il 3 dicembre 2020 le parti hanno infatti raggiunto un accordo politico per un nuovo accordo di partenariato volto a sostituire l'accordo di Cotonou. Il nuovo accordo - che avrà una durata di 20 anni e il cui [testo](#) è stato siglato il 15 aprile 2021 - deve però ancora essere firmato<sup>14</sup>.*

La Presidenza svedese intende inoltre dare priorità agli **aspetti della politica commerciale che contribuiscono alla ricostruzione dell'Ucraina** e alle **relazioni commerciali con gli Stati Uniti**. La Presidenza si adopererà inoltre per:

- continuare a sostenere il **programma di libero scambio e partenariato dell'Ue nella regione indo-pacifica e in America Latina**, compresi Australia, Cile, India, Indonesia, Mercosur, Messico e Nuova Zelanda;
- portare avanti la **revisione del regolamento relativo al sistema di preferenze generalizzate (Spg) per i paesi in via di sviluppo e i negoziati sulla protezione contro la coercizione economica**;

*Il 22 settembre 2021 la Commissione europea ha presentato una [proposta](#) di revisione del regolamento relativo al sistema di*

---

<sup>14</sup> Il ministro degli Esteri ungherese Péter Szijjártó ha dichiarato, il 20 maggio 2021, che il suo paese metterà il veto in seno al Consiglio sull'approvazione dell'accordo indicando esso potrebbe aumentare la migrazione verso l'UE.

*preferenze generalizzate, che è ancora in corso di esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo.*

*La [proposta di regolamento](#) sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica - che prevede una serie di disposizioni volte a garantire una risposta dell'Unione efficace, efficiente e rapida alla coercizione economica da parte di paesi terzi, compresa la dissuasione dalla coercizione economica nei confronti dell'Unione o di uno Stato membro e, come ultima risorsa, l'adozione di contromisure - è stata presentata dalla Commissione europea l'8 dicembre 2021 ed è in corso di esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo, che si devono ancora esprimere in prima lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.*

- la promozione, attraverso accordi commerciali bilaterali, del **commercio digitale** e dell'[iniziativa congiunta sul commercio elettronico](#) nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

## **Il Programma di lavoro 2023 della Commissione europea**

Nel [programma di lavoro](#) della Commissione europea per il 2023, presentato il 18 ottobre 2022, in riferimento alle priorità in materia di politica estera e di sicurezza dell'Ue si indica che se da un lato multilateralismo e ordine internazionale basato su regole continueranno a essere i principi guida fondamentali dell'Ue, dall'altro occorrerà prepararsi a un'epoca di rivalità sistemica in un mondo multipolare.

La Commissione indica dunque le seguenti **priorità**:

- l'Ue continuerà a rispondere alle conseguenze globali della guerra della Russia contro l'Ucraina, in particolare per quanto riguarda la crisi alimentare ed energetica mondiale. Le **sanzioni nei confronti della Russia rimarranno in vigore** finché perdureranno l'aggressione nei confronti dell'Ucraina e l'occupazione/annessione illegale del territorio ucraino. Si ritiene inoltre importante l'aggiornamento del pacchetto di strumenti sanzionatori dell'Ue al fine di includervi **la corruzione** (*per approfondimenti sulle misure adottate dall'Ue in risposta alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, si rimanda alla sessione I del presente dossier*);

- dando seguito a quanto previsto nella Bussola strategica dell'Ue, nel 2023 la Commissione dovrebbe presentare la **strategia spaziale dell'Ue per la sicurezza e la difesa** nonché la **strategia aggiornata per la sicurezza marittima dell'Ue**. Intende inoltre avviare un **dialogo con le industrie europee della difesa** su come aumentare la produzione per ovviare alle odierne carenze nelle **riserve europee di armamenti**;
- si proseguirà **la cooperazione con i paesi candidati dei Balcani occidentali**, oltre che con **l'Ucraina, la Moldova e la Georgia**, in vista della loro futura adesione all'Unione. La Commissione indica anche la volontà di sostenere il partenariato orientale e il vicinato meridionale e di contribuire attivamente all'operato della Comunità politica europea;

La prima riunione della **Comunità politica europea** si è svolta a Praga il 6 ottobre 2022, prima della riunione informale dei capi di Stato o di governo dell'Ue. La Comunità politica europea mira a: **promuovere il dialogo politico e la cooperazione** per affrontare questioni di interesse comune; **rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità** del continente europeo. Le principali questioni dibattute nel corso della riunione sono: la **pace e sicurezza**, in particolare la **guerra della Russia in Ucraina**; la **crisi energetica**.

- **promuovere la piena ratifica degli accordi commerciali** con Cile, Messico e Nuova Zelanda, e **proseguire i negoziati** con partner importanti quali Australia, India e Indonesia, per rafforzare la resilienza dell'Ue e diversificare le catene di approvvigionamento. La Commissione annuncia che presenterà inoltre una **nuova agenda per l'America latina e i Caraibi**;
- **aumentare le capacità dell'Ue di risposta alle situazioni di crisi**, in particolare prevedendo il raddoppiamento delle capacità antincendio prima della stagione degli incendi boschivi, e l'aggiunta di 10 aeromobili anfibi leggeri e di tre elicotteri alla flotta europea.

### **Le più recenti risoluzioni del Parlamento europeo**

Nella sua [risoluzione annuale 2020 sull'attuazione della Pesc](#), del 20 gennaio 2021, il Parlamento europeo ha invitato l'Ue a ergersi a "partner di fiducia" privilegiato per i paesi terzi in un ordine geopolitico in evoluzione.

Il Parlamento ha inoltre sottolineato la necessità che l'Unione collabori a stretto contatto con partner chiave su scala globale e svolga un ruolo attivo nella difesa di istituzioni cardine per il sistema multilaterale. Ribadendo che le sfide dell'Ue possono essere risolte solo collettivamente, il Parlamento ha auspicato una vera e propria politica estera e di sicurezza comune europea che rafforzi il ruolo globale dell'Ue e le sue capacità strategiche di azione. Il Parlamento ha inoltre chiesto una revisione della strategia globale dell'Ue, in modo da tenere conto degli insegnamenti tratti dalle **nuove dinamiche geopolitiche**, e una nuova valutazione degli obiettivi e degli strumenti della Pesc.

Nella sua [risoluzione annuale 2021 sull'attuazione della Pesc](#), del 17 febbraio 2022, il Parlamento ha auspicato che *"la bussola strategica contribuisca a forgiare una visione condivisa per la sicurezza e la difesa dell'Ue verso la realizzazione dell'autonomia strategica"* e ha evidenziato che *"i risultati dovrebbero essere rispecchiati in una versione riformata della strategia globale dell'Ue del 2016 che prenda in considerazione le principali minacce, sfide e opportunità, e offra percorsi affinché l'Ue possa svolgere un ruolo globale più proattivo"*. In particolare, il Parlamento sottolinea che, al fine di conseguire l'obiettivo strategico di sviluppare il suo **ruolo di leader globale**, l'Ue dovrebbe definire la Pesc sulla base delle sei azioni seguenti:

1. difendere l'**ordine internazionale fondato su regole**, sulla base dei principi e degli impegni sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, dall'Atto finale di Helsinki e dalla Carta di Parigi per una nuova Europa;
2. assumere un ruolo guida nel rafforzamento dei **partenariati multilaterali sulle priorità globali**, in particolare il suo partenariato con le Nazioni Unite, e nella protezione e **promozione della democrazia e dei diritti umani** a livello globale;
3. migliorare la visibilità e il processo decisionale dell'Ue e sfruttare appieno e in modo più efficace i suoi strumenti di coercizione e di persuasione, anche introducendo il **voto a maggioranza qualificata** nel processo decisionale dell'Ue in materia di politica estera;
4. conseguire la sovranità europea collegando in modo coerente le azioni esterne e interne dell'Ue e coniugando la capacità di agire in modo autonomo, laddove necessario, alla disponibilità a perseguire una **solidarietà strategica** con partner che condividono i medesimi principi;

5. sviluppare ulteriormente le **strategie regionali**, anche per quanto concerne l'impegno diplomatico ed economico e la cooperazione in materia di sicurezza;
6. rafforzare il controllo democratico, la sorveglianza, la responsabilità e la dimensione parlamentare della Pesc dell'Ue.

La risoluzione pone inoltre l'accento sull'importanza dotare l'Ue di una "dottrina di sicurezza e di difesa" attraverso la bussola strategica, le missioni e le operazioni in ambito Psdc, la gestione delle crisi, la resilienza, le capacità, i partenariati e il controllo parlamentare della Psdc<sup>15</sup>.

Relativamente alla dimensione dei **diritti umani** della Pesc, nella sua [relazione annuale del 2022 sui diritti umani e la democrazia nel mondo](#), il Parlamento europeo ha espresso estrema preoccupazione per *"le sfide in materia di diritti umani e democrazia che determinano l'indebolimento della protezione della governance e delle istituzioni democratiche e dei diritti umani universali, nonché il restringimento dello spazio per la società civile, osservato in tutto il mondo"*.

### **Aspetti esterni delle politiche migratorie dell'UE**

La questione migratoria è stata da ultimo affrontata in occasione del **Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023**, che ha sottolineato come la situazione migratoria sia una sfida europea che richiede una risposta europea<sup>16</sup>.

Le conclusioni adottate hanno inoltre ribadito che le migrazioni devono essere trattate in relazione allo sviluppo di un approccio globale che, nel rispetto dei principi e dei valori dell'UE, comprenda il controllo delle

---

<sup>15</sup> La risoluzione sottolinea la necessità che il Parlamento sia regolarmente informato e consultato in merito alla pianificazione, alla modifica e alla valutazione delle missioni e delle operazioni Psdc, nonché in merito alla Pesca. Per rafforzare l'aspetto parlamentare della difesa europea, propone inoltre l'istituzione di una commissione per la sicurezza e la difesa in seno al Parlamento e di un Consiglio dei ministri della Difesa dell'Unione.

<sup>16</sup> In vista del vertice, il Governo italiano ha espresso la sua posizione in un *non paper* sulla gestione dei flussi migratori. Il *non paper* individua quattro aree di intervento: *a)* promuovere i partenariati con i paesi terzi di origine e di transito, utilizzando l'effetto leva di strumenti quali il dialogo politico, premi, condizioni commerciali, visti; *b)* affrontare le cause profonde della migrazione, in particolare per quanto riguarda l'Africa; *c)* assicurare un maggior coordinamento fra gli Stati membri nelle operazioni di ricerca e salvataggio in mare; *d)* trovare un equilibrio fra solidarietà e responsabilità.

frontiere esterne, gli aspetti della dimensione interna e il rafforzamento dell'azione esterna dell'Unione (*per approfondimenti sulle conclusioni, si rimanda a Documenti dell'Unione europea n. 2/DOCUE "Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023" e al Dossier europeo n. 13/DE "Consiglio europeo - Bruxelles, 9 e 10 febbraio 2023"*).

Per quanto riguarda in particolare il **rafforzamento dell'azione esterna**, i capi di Stato e di governo hanno posto in luce che occorre prevenire le partenze irregolari e la perdita di vite umane, ridurre la pressione sulle frontiere dell'UE e lottare contro i trafficanti e che, a tal fine, occorrerà intensificare **la cooperazione con i paesi di origine e transito** attraverso partenariati reciprocamente vantaggiosi. I punti affrontati sono stati i seguenti:

- l'attuazione dei **piani d'azione** esistenti per le **rotte dei Balcani occidentali e del Mediterraneo centrale**;
- la presentazione di nuovi **piani d'azione** per le **rotte dell'Atlantico, del Mediterraneo occidentale e orientale**;
- il sostegno ai partner nell'affrontare le **cause profonde** della migrazione irregolare;
- **l'allineamento della politica in materia** di visti da parte dei paesi vicini<sup>17</sup>.

Sottolineando l'importanza di una **politica unificata, globale ed efficace dell'UE in materia di rimpatrio e riammissione** nonché di un **approccio integrato alla reintegrazione**, il Consiglio europeo ha evidenziato la necessità di un'azione rapida per garantire rimpatri efficaci, attraverso l'uso delle politiche e degli strumenti pertinenti di cui l'UE dispone, compresi la diplomazia, le politiche per lo sviluppo, accordi commerciali, visti e la migrazione legale. Al fine di garantire un approccio più coordinato in tutta l'Unione, le conclusioni invitano:

---

<sup>17</sup> I leader dell'UE si sono compiaciuti dei progressi compiuti dai partner dei Balcani occidentali nell'allineamento della politica in materia di visti e li hanno invitati alla rapida adozione di ulteriori misure. Hanno dichiarato inoltre che l'UE è pronta ad approfondire la cooperazione, sfruttando i quadri esistenti e i canali disponibili.

- la Commissione europea e il Consiglio ad avvalersi pienamente del meccanismo per il rilascio di visti con validità territoriale limitata, come previsto dall'articolo 25-*bis* del **codice dei visti**<sup>18</sup>;
- gli **Stati membri** a riconoscere reciprocamente le rispettive decisioni di rimpatrio;
- l'**Agenzia dell'UE per l'asilo** a fornire orientamenti per incrementare il ricorso ai concetti di paesi terzi sicuri e di paesi di origine sicuri.

Il Consiglio europeo ha inoltre condannato i tentativi di **strumentalizzare i migranti** a fini politici, in particolare se utilizzati come leva o nell'ambito di azioni ibride di destabilizzazione, e ha invitato la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori sugli strumenti pertinenti, comprese eventuali misure nei confronti degli operatori di trasporto. Ha infine evidenziato che una stretta cooperazione fra gli Stati membri e con Europol, Frontex ed Eurojust, nonché con partner chiave, consentirà di rafforzare ulteriormente la **lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti**.

Si ricorda che il [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#) - presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020 e le cui proposte legislative sono **tuttora all'esame dei colegislatori europei** - prevede un **cambiamento di paradigma nella cooperazione con i paesi terzi**. In particolare, attraverso **partenariati** con i paesi terzi, la Commissione ha ribadito che andranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- affrontare le **cause profonde della migrazione irregolare**;
- combattere il **traffico di migranti**;
- aiutare i **rifugiati residenti in paesi terzi**;
- sostenere una **migrazione legale** ben gestita.

In tale contesto la Commissione europea ha esaminato il tema delle **politiche di rimpatrio dell'UE**:

- prefigurando un sistema comune dell'UE per i rimpatri, fondato su una serie di misure, fra le quali il **rafforzamento della cooperazione con i paesi partner in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione**

---

<sup>18</sup> Il codice dei visti (istituito con il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#)) stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata e per il transito aeroportuale nello spazio Schengen.

**sostenibile** (cfr. comunicazione della Commissione del 10 febbraio 2021, [COM\(2021\)56](#));

- **proseguendo iniziative già avviate** nell'attuazione di programmi nazionali e congiunti di rimpatrio volontario e reintegrazione, nonché su **iniziative finanziate dall'UE nei paesi partner** quali: un **quadro dell'UE sulla consulenza** in materia di rimpatrio, che fornisce orientamenti alle organizzazioni degli Stati membri nella creazione, nella gestione e nello sviluppo di strutture negli Stati membri stessi; un **programma di formazione** comune per i consulenti in materia di rimpatrio (cfr. comunicazione della Commissione del 27 aprile 2021, [COM\(2021\)120](#)).