



## Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di Sicurezza comune (PESC) e la Politica di Sicurezza e Difesa comune (PSDC)

### RESOCONTO

La Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) ha avuto luogo a Roma, presso il Senato della Repubblica, il 6 e 7 novembre 2014.

Vi hanno partecipato 33 delegazioni (26 dei Paesi membri, 6 di paesi candidati e la Norvegia), per un totale di 248 persone.

Nella "**Riunione dei Capi delegazione e del Gruppo di lavoro sul regolamento**", presieduta dal Presidente della Commissione Difesa della Camera dei deputati, **Elio VITO**, si è discusso dell'adozione del Regolamento della Conferenza PESC PSDC e del testo delle Migliori prassi. L'emendamento al progetto di regolamento presentato dalla delegazione spagnola e che il Gruppo di lavoro aveva rinviato alla valutazione della Conferenza plenaria di Roma, è stato ritirato dopo che la Presidenza ha accettato di inserire un nuovo paragrafo nelle Conclusioni, nel quale si ringrazia il Gruppo di lavoro e si afferma che le Migliori prassi rappresentano un'elaborazione ulteriore del regolamento in vista dei lavori futuri della Conferenza.

### APERTURA DELLA CONFERENZA

Un saluto di benvenuto è stato rivolto ai partecipanti dal Presidente del Senato della Repubblica, **Pietro GRASSO**, e dalla Presidente della Camera dei deputati, **Laura BOLDRINI**.

Pietro GRASSO ha ricordato il rilievo che ha la Conferenza interparlamentare per la PESC e la PSDC nell'ambito delle attività di controllo parlamentare e di partecipazione dei parlamenti nazionali delineatesi dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Considerando le difficoltà che colpiscono l'UE - che deve affrontare una crisi economica da cui è difficile uscire ed una situazione internazionale così instabile ai propri confini - ha evidenziato la necessità di rispondere a fenomeni di euroscetticismo, sia dando nuovo vigore alle sue istituzioni, sia rafforzando l'Unione verso l'esterno e cercando di governare i cambiamenti geo-politici in atto piuttosto che subirli. A suo giudizio l'UE non è riuscita ancora ad esprimere pienamente lo straordinario potenziale politico, economico ed umano che pure le sue dimensioni e la sua storia le consentirebbero. Per quanto riguarda l'area del "grande Mediterraneo" ha messo in evidenza le gravi conseguenze che derivano da ondate migratorie insostenibili, e la necessità di rispondere con strategie politiche di medio - lungo termine finalizzate a garantire anche la sicurezza territoriale. Sulla crisi Ucraina ha espresso preoccupazione sia per la sicurezza dei Paesi membri più esposti, sia per la tenuta economica dell'Unione, e della possibile perdita di spazi di mercato e di preziosi approvvigionamenti energetici. In quest'ottica ha affermato la necessità di dare forza e sostegno all'azione dell'Alto Rappresentante, di dare seguito alle Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013 per una politica di difesa europea più integrata e sostenibile, di proseguire nelle politiche di allargamento e vicinato e nell'aiuto allo sviluppo, e di perseguire una efficace politica commerciale comune con la conclusione di strategici accordi bilaterali.



Laura BOLDRINI nel suo intervento ha rilevato che è giunto il momento di rafforzare la capacità di intervento dell'UE negli scenari internazionali, sottolineando che nel settore della politica estera e di sicurezza sono stati finora conseguiti risultati non del tutto soddisfacenti. Pur giudicando improbabile un immediato cambio di impostazione ha proposto un approccio ispirato ad un realismo ambizioso. L'Europa deve rivendicare il suo ruolo come modello di riferimento per la salvaguardia e la diffusione della democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, la prevenzione dei conflitti, la promozione dello sviluppo sostenibile e l'aiuto alle popolazioni bisognose. Ha quindi sostenuto che sono questi valori irrinunciabili e patrimonio identitario dell'Unione europea, e non possono essere sacrificati neanche quando si affrontano situazioni rilevanti sotto il profilo della sicurezza. Sulle crisi in atto nell'Europa orientale e nell'area del Mediterraneo ha auspicato il coinvolgimento di tutti gli Stati membri al fine di definire strategie e decisioni comuni. Evidenziando che i temi della sicurezza e dell'economia e quelli relativi alla salvaguardia dei valori fondamentali sono strettamente correlati tra loro, ha sottolineato che l'approccio integrato deve caratterizzare le scelte da compiere per la politica di sicurezza e difesa comuni.

### SESSIONE DI APERTURA

La Sessione di apertura della Conferenza ha previsto gli interventi dei Presidenti della Commissione affari esteri del Senato della Repubblica, **Pier Ferdinando CASINI**, della Commissione affari esteri della Camera dei deputati, **Fabrizio CICCHITTO**, e della Commissione affari esteri del Parlamento europeo, **Elmar BROK**.

Pier Ferdinando CASINI ha messo in rilievo le opportunità per l'Unione europea e le sfide derivanti dal processo di globalizzazione per una maggiore integrazione. Riconoscendo la necessità di proseguire con gradualità verso un'Europa politicamente più integrata ha ribadito l'importanza di procedere insieme, con il consenso di tutti. Dopo aver sottolineato il ruolo dell'Unione europea come portatore di pace nel contesto internazionale ha ricordato come in alcuni casi sia stato necessario fare uso della forza per ristabilire una situazione di stabilità (come l'area dei Balcani occidentali sta a dimostrare). Sul nuovo Alto Rappresentante ha sottolineato l'importanza del suo ruolo politico e la necessità di conferirgli poteri reali che gli consentiranno di agire efficacemente sul piano internazionale. Sulle crisi che attraversano l'Ucraina e il Mediterraneo, ha offerto alla riflessione dei parlamentari presenti la necessità di valutare l'area del Mediterraneo con rinnovata attenzione. Ha, infine, concluso manifestando profonda preoccupazione per un estremismo fondamentalista, armato, che sta attraversando il Medio Oriente e si rivolge all'Africa del Nord, e rappresenta una delle maggiori sfide alla sicurezza, alla democrazia e alla libertà, in primo luogo religiosa.

Fabrizio CICCHITTO ha messo in evidenza come la grave crisi economico-finanziaria che attraversa l'Europa sia stata affiancata dallo scontro all'interno dell'Islam e di una parte di esso contro l'Occidente. Rilevando che il fondamentalismo islamico, nelle declinazioni di Al-Qaeda e di ISIS si rivolge in primo luogo contro lo stesso mondo islamico e, cercando di travolgere assetti statali transnazionali, colpisce anche la vita religiosa, civile e politica di comunità tradizionali che hanno contribuito alla ricchezza del Medio Oriente, ritiene necessario guardare al passato per comprendere gli errori commessi dall'Occidente ed individuare per il futuro risposte sul piano politico e, se necessario, anche militare. In particolare ha affermato la necessità del sostegno da parte delle organizzazioni internazionali e regionali a favore dei curdi e di corridoi umanitari e

militari tra la Siria e la Turchia. Sul fenomeno di drammatica gravità dell'immigrazione ha ribadito che il Mediterraneo è una linea di confine per tutta l'Unione europea e che l'operazione Triton deve avviare un nuovo dialogo con i paesi d'origine fornendo adeguate risposte ai problemi umanitari e di sicurezza. La sicurezza dello Stato di Israele e la creazione delle condizioni per arrivare al più presto alla soluzione dei due Stati per due popoli è un punto fermo in Medio Oriente. Sull'Ucraina ha messo in evidenza lo spirito delle elezioni e la vittoria delle forze democratico-liberali che credono in un più forte rapporto con l'Europa.

Elmar BROK, ripercorrendo la storia dell'integrazione europea e richiamando il principio dell'integrità territoriale degli Stati, ha svolto un'analisi dettagliata della crisi ucraina. Ha espresso la sua convinzione che il nuovo mandato dell' Alto Rappresentante, grazie anche al contributo dei parlamenti, potrà ridare vigore ed indicare una nuova direzione strategica della politica estera e di sicurezza comune. A suo avviso nessuno degli Stati membri dell'Unione può, singolarmente, gestire le complesse situazioni di crisi odierne e ricordando il principio di solidarietà e il sostegno da parte degli stati membri alla politica estera e di sicurezza dell'Unione previsti nel trattato di Lisbona, ha ribadito la necessità di lavorare e operare insieme. Sul Mediterraneo ha fatto riferimento ai fenomeni migratori, proponendo un impegno che prenda la forma di aiuti allo sviluppo e sostegno ai processi di democratizzazione consentendo di coniugare esigenze umanitarie e tutela della sicurezza. In merito alla persecuzione religiosa attualmente perpetrata in alcuni paesi medio orientali, infine, ha auspicato una collaborazione tra le principali religioni monoteiste.

Il Ministro della difesa della Repubblica italiana, **Roberta PINOTTI**, ha svolto un intervento su "La difesa, pilastro dell'integrazione europea". L'Europa, ha osservato, è nata non solo dall'esigenza di un'integrazione economica, ma anche dall'idea di una difesa comune, già affermata nel 1948, con i primi accordi di difesa collettiva. Dal '48 ad oggi molti passi in avanti sono stati fatti fino ad arrivare all'istituzione della figura dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e all'elaborazione della strategia di sicurezza dell'Unione. Negli ultimi anni, a causa del mutato contesto geopolitico caratterizzato dalle crisi ai confini dell'Europa, il tema della difesa e della sicurezza sta assumendo un ruolo sempre più importante al pari dei temi dell'economia. Ha ribadito, quindi, la sua convinzione in un'Europa più integrata in materia di difesa, in grado di utilizzare al meglio i suoi strumenti, compresi quelli militari intesi come mezzo per tutelare la sicurezza globale, e che preveda nuovi meccanismi per il coordinamento della spesa militare e maggiore complementarità negli strumenti militari nazionali.

## SESSIONE I

La prima sessione è stata dedicata a "**Il Mediterraneo e le crisi alle frontiere dell'Unione europea. Sfide regionali e globali: dal Medio Oriente all'Ucraina**".

Il Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale della Repubblica italiana, **Paolo GENTILONI**, ha sottolineato che malgrado la crisi economica abbia contribuito a creare anche una crisi di legittimità, l'Europa rimane ancora un grande polo d'attrazione, in particolar modo da parte di aree in continua tensione come il Mediterraneo, che vive la sua più profonda trasformazione dall'epoca della decolonizzazione. Si è quindi soffermato sulla Libia, da dove proviene un elevato numero di migranti e rifugiati: 132 mila dei circa 160 mila approdati in Italia nell'ultimo anno. Al riguardo ha sottolineato che la crisi libica rappresenta una minaccia non solo per le coste italiane ma per tutta l'Unione europea e che l'istituzione del Califfato islamico in Iraq e



in Siria costituiscono una ulteriore minaccia per tutti. Passando ad esaminare la crisi in Medio oriente, ha fatto appello alle coscienze dell'Europa ed ha ricordato che la soluzione dei due stati per due popoli, pur essendo riconosciuta come unica soluzione possibile, non è ancora stata raggiunta. Sulla crisi ucraina ha ribadito la posizione dell'Italia, basata sul rispetto dell'integrità territoriale e dell'indipendenza del paese. Per questo motivo l'Italia non ha riconosciuto le elezioni del Donbas e ha condiviso le diverse forme di pressione verso Mosca, incluse le sanzioni. Ha sottolineato, tuttavia, la necessità di individuare dei margini per una soluzione politica e che questi dipendono da un lato dal mantenimento di una posizione ferma e dall'altro dalla volontà di tenere aperti tutti i canali di dialogo con un paese fondamentale come la Russia. Il Ministro ha poi concluso affermando che la sicurezza dell'Europa non può più essere delegata ad altri e dichiarandosi convinto che una politica estera comune può aiutare l'Europa a ritrovare slancio e la sua missione nel mondo, ma solo rispondendo alle attese che la circondano potrà uscire dalle crisi che la minacciano.

Si è aperto quindi il dibattito nel quale hanno preso la parola 26 oratori. Dalla discussione è emersa l'importanza che di fronte alle attuali sfide l'Europa agisca da protagonista, in modo unito e con risposte comuni. E' stata espressa l'esigenza che la politica di difesa e di sicurezza comune faccia un salto di qualità, attraverso l'attivazione di quelle parti del Trattato di Lisbona che prevedono nuovi strumenti a sostegno della difesa, quali ad esempio le cooperazioni strutturate permanenti. Grande rilievo è stato dato poi al ruolo dell'Alto Rappresentante per la politica estera, che dovrà esercitare i compiti attribuitigli dal Trattato e sviluppare risposte e politiche concrete. Sulla crisi in Ucraina è stata sottolineata l'importanza del dialogo con la Russia, ma al tempo stesso la necessità di garantire il rispetto dell'integrità territoriale dell'Ucraina e di contrastare le violazioni dello Stato di diritto e del diritto internazionale perpetrati da Mosca. Si è quindi insistito sulla necessità di agire in modo univoco per far sì che la Russia comprenda quale è la posizione dell'Europa, ed è emersa l'esigenza di una strategia globale per sostenere l'Ucraina su più aspetti. Un ultimo punto ha riguardato la necessità per l'Europa di diversificare gli approvvigionamenti energetici. Per quanto riguarda la situazione in Medio oriente, oltre a contribuire alla ricostruzione, a parere di alcuni l'Europa deve svolgere un ruolo più incisivo, soprattutto nel negoziato di pace basato sulla soluzione dei due Stati. Sul Mediterraneo, è stato ribadito che è la frontiera dell'Europa, non solo di alcuni Stati, e pertanto c'è bisogno di una risposta comune. Sui fenomeni migratori e sul loro contrasto occorre agire all'origine sia per combattere l'illegalità, sia per impedire che l'Isis, infiltrandosi tra i migranti, possa penetrare in Europa. E' stato, infine, sollevato anche il tema dei rapporti tra Cipro e Turchia. Al termine degli interventi il ministro Gentiloni ha brevemente replicato.

## SESSIONE II

La seconda sessione è stata dedicata a "**Le prospettive della difesa europea: rafforzamento dell'approccio cooperativo con i partner strategici**".

Il Presidente della Commissione Difesa della Camera dei deputati, **Elio VITO**, ha sottolineato la necessità, indicata dal Consiglio europeo di dicembre 2013, di intensificare le attività in corso volte al miglioramento dell'efficacia, flessibilità e visibilità della PSDC, ed ha espresso l'auspicio che il prossimo appuntamento del Consiglio europeo di giugno 2015 possa divenire decisivo in termini di concretezza e di definizione di vantaggi percepibili. Ha messo in rilievo



alcuni obiettivi strategici come il raggiungimento di una maggiore integrazione del mercato europeo della difesa, il miglioramento delle capacità di reazione rapida dell'UE, il rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, il sostegno a progetti comuni di ricerca e tecnologia. Per quanto concerne la cooperazione con i *partner* strategici, ha ricordato il partenariato transatlantico, che rimane una pietra miliare della PSDC dell'UE, nonché la necessità di un dialogo costante con una serie di Stati europei, facenti parte e non della NATO (Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e Croazia).

Il Sottosegretario di Stato per la Difesa della Repubblica italiana, **Domenico ROSSI**, ha richiamato le Conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2013, ponendo in evidenza l'azione strategica dell'UE in quanto attore globale e il suo "approccio multidimensionale", delineati fin dal dicembre 2003 con il Documento di strategia di sicurezza europea. Ritenendo di fondamentale importanza che l'UE impieghi tutti gli strumenti a sua disposizione, da quelli non coercitivi fino ai cosiddetti "*hard powers*", ha evidenziato la necessità di una collaborazione stretta tra Unione e i suoi *partner* a livello globale, transatlantico e regionale, in uno spirito di rafforzamento reciproco e di complementarità. Le nuove crisi richiedono un approccio integrato ed una rapida capacità decisionale che consentano il pronto dispiegamento delle forze. Al riguardo ha ricordato la missione EUFOR-CAR come un buon esempio di cooperazione UE-ONU. Per quanto riguarda i rapporti complementari tra l'Unione europea e la Nato ha rilevato l'importanza fondamentale di coniugare l'ampio spettro di strumenti dell'Unione europea con la profonda capacità d'intervento della Nato nel settore della difesa.

Dal dibattito, in cui hanno preso la parola 15 parlamentari, è emerso un consenso condiviso sulla necessità di implementare efficacemente una difesa comune europea, anche se diversi interrogativi sono stati posti in merito agli strumenti e alle risorse effettivamente utilizzabili. Un generale favore è stato espresso per il rafforzamento del partenariato strategico con la Nato e l'attuazione di assetti concreti come i *battlegroups*.

### SESSIONE III

La terza sessione è stata dedicata a "**L'Unione europea come attore globale: priorità e strategie nell'ambito della PESC e della PSDC**".

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, vice Presidente della Commissione europea, **Federica MOGHERINI**, è intervenuta affermando che pari attenzione sarà rivolta alle regioni a sud e a est dell'Unione europea perché la gravità e la importanza delle crisi che si svolgono in quelle aree determinano la necessità di affrontarle con pari equilibrio. Ha, quindi, passato in rassegna le sfide a breve termine per l'Unione europea, affermando che in Ucraina è indispensabile il sostegno ad una transizione democratica di un paese unito e governato da un governo centrale. Con questo obiettivo ha auspicato un dialogo con la Russia che possa portare a fatti concreti. Sulla Libia ha espresso molta preoccupazione per il rischio di una guerra civile che potrebbe gravemente ripercuotersi su tutta l'Unione europea; in quest'ambito ha ritenuto di particolare utilità l'uso della diplomazia parlamentare come contributo al processo di riconciliazione nazionale. Nella lotta all'ISIS ha rilevato che senza un progetto politico il successo potrebbe essere a rischio e che sarebbe necessario esercitare la responsabilità che compete all'Unione insieme alle Nazioni Unite; sull'epidemia di Ebola ha messo l'accento sul fattore tempo e



la necessità di affrontare la sfida gestendo le diverse componenti dell'Unione europea in modo coordinato; infine, sulla tensione in Medio Oriente ha rilevato un peggioramento dei rapporti israelo-palestinesi e ha sottolineato che la comune minaccia rappresentata dall'ISIS potrebbe contribuire ad un diverso, più dialogante, scenario. Passando ad esaminare il progresso ha ricordato che la Tunisia e l'area balcanica sono esempi positivi di evoluzione di crisi dove l'Unione europea ha contribuito a creare situazioni di stabilità. Guardando al futuro ha affermato che l'UE non potrà diventare un attore globale efficace se prima non è un attore regionale efficace, e quindi accompagnare la transizione Ucraina, ed evitare la guerra civile in Libia. Come sfide globali a lungo termine ha indicato il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi, il traffico degli esseri umani, la violazione dei diritti umani e la sicurezza energetica. Per affrontare tutte queste sfide sarà necessario utilizzare l'enorme potenziale finora inesperto dall'UE anche in termini di difesa e di sicurezza comune secondo la lettera dei trattati e gestendo tutti gli strumenti disponibili in modo coordinato. A tal fine ha dichiarato il suo impegno di lavoro con l'Agenzia di difesa europea. Ha, quindi, concluso auspicando la condivisione di questi obiettivi da parte dei Parlamenti e dei Governi nazionali, del Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione.

Al dibattito che è seguito hanno preso parte 34 parlamentari. Opinione quasi unanime è stata espressa su un ruolo dell'UE più propositivo e un'azione più coesa nella dimensione esterna europea, utilizzando tutte le potenzialità previste dai Trattati anche per stabilizzare i propri confini. I temi in prevalenza trattati sono stati: la crisi in Ucraina e i rapporti con la Russia (riconoscere gli errori commessi, riaprire il dialogo, agire con fermezza); il Medio Oriente e la questione israelo-palestinese (bene la priorità indicata dall'Alto Rappresentante, occorre dare sostegno alle forze palestinesi moderate, riconoscimento dello stato palestinese); la crisi in Siria, e la sfida di ISIS, (l'Unione europea deve assumersi le sue responsabilità, anche fornendo strumenti di difesa ai curdi e coordinando le sue iniziative con le Nazioni Unite); la Libia (in una situazione di maggiore stabilità, che va perseguita con un urgente dialogo politico per la riconciliazione delle parti, le richieste di asilo potrebbero essere gestite dalle delegazioni dell'Unione europea). Sulla difesa europea si è registrato un generale consenso sull'avvio dei *battlegroups* (con un'eccezione di chi ritiene più utile impegnare le poche risorse disponibili al rafforzamento strategico con le strutture della Nato) e un forte richiamo all'attuazione degli articoli 42, 44 e 46 del Trattato. Per quanto riguarda una nuova strategia di sicurezza europea, in molti sono intervenuti per evidenziare l'urgenza di un'analisi e di una strategia comune aggiornate. Infine è stata evidenziata la necessità di diversificare le risorse energetiche e di un coordinamento tempestivo per combattere l'epidemia di ebola. Nell'ambito delle relazioni con gli Stati Uniti particolare rilievo viene attribuito al negoziato sul trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti.

Nel replicare agli interventi svolti, l'Alto Rappresentante ha preannunciato una politica caratterizzata da ambizione, decisione e determinazione. Nel constatare che l'Unione europea ha bisogno di credibilità e coerenza, ha espresso la propria intenzione di innovare.

#### SESSIONE IV

La quarta sessione è stata dedicata a "**La crisi libica**".

L'intervento introduttivo è stato svolto dal Presidente della Commissione difesa del Senato italiano, **Nicola LATORRE**. Dopo aver dato conto della mancata partecipazione alla Conferenza di

Bernardino León, rappresentante speciale e Capo della missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia, a causa del peggioramento della crisi, ha sollecitato il sostegno dei parlamenti all'azione di Bernardino León. A suo avviso il tentativo di riconciliazione tra le parti in conflitto, dopo la sentenza della Corte Suprema che ha annullato le elezioni del 25 giugno 2014, è divenuto più difficile, e richiede una maggiore determinazione della comunità internazionale, in particolare dell'Unione europea. Avendo come punto di riferimento il quadro giuridico delineato dalla risoluzione n. 2174 del 27 agosto 2014 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dalla dichiarazione congiunta dei governi di Francia, Italia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti per l'immediata cessazione delle ostilità, ha sostenuto che è essenziale l'azione della comunità internazionale per avere qualche speranza di efficacia. Ha infine concluso ribadendo che la stabilizzazione della situazione politica in Libia è una assoluta priorità per l'Europa, così come la pace e sicurezza in Libia sono la condizione per la stabilità del Nord Africa e dell'intero Mediterraneo.

Nel corso del dibattito, cui sono intervenuti 8 parlamentari, è stata da più parti riconosciuta la necessità di una maggiore presenza in Libia da parte dell'Unione europea, per trovare una soluzione alla crisi che non sia militare, ma politica e di pressione economica (ad esempio sui proventi del petrolio). E' stata inoltre sollecitata una maggiore collaborazione con i paesi dell'Africa del Nord.

### Gruppi di lavoro

Il primo gruppo di lavoro, dedicato a "**Prospettive parlamentari sul futuro dei Battlegroups europei**", è stato moderato dal Presidente della Sottocommissione Sicurezza e Difesa del Parlamento europeo, **Anna FOTYGA**.

Il vice presidente della Commissione difesa della Camera dei deputati, **Massimo ARTINI**, ha svolto le funzioni di *rapporteur*.

Relazioni sono state svolte da **Juan Francisco MARTÍNEZ NÚÑEZ**, Direttore generale Politica di Difesa al Ministero della Difesa del Regno di Spagna; **Wolfgang WOSOLSOBE**, Direttore generale dello Stato maggiore dell'Unione europea; **Nicoletta PIROZZI**, Responsabile di ricerca dell'Area Europa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

MARTÍNEZ NÚÑEZ nel suo intervento ha evidenziato come i *battlegroups* siano meccanismo di impiego delle forze rapido, efficiente e coeso, e costituiscano uno strumento dispiegabile in tutte le operazioni di gestione delle crisi che richiedono una risposta rapida. Ha ricordato, tuttavia, che i raggruppamenti tattici sono formazioni formate da battaglioni da combattimento di fanteria e a questo riguardo ha rilevato che l'aumento della modularità dei *battlegroups*, da molte parti auspicata, potrebbe non giovare al loro impiego, richiedendo tempi e procedimenti decisionali più complessi. Sulla proposta di impiegare uno dei due battaglioni in *stand-by* per addestramento ha espresso una valutazione positiva in quanto potrebbe aumentare un loro impiego. Sul finanziamento, non ritenendo il meccanismo Athena sufficiente, ha espresso la necessità di una revisione del processo decisionale che vede una distinzione troppo netta tra finanziamento delle missioni civili e militari. Per quanto riguarda la "volontà politica" di un loro possibile utilizzo (superando quella che ha definito come "stanchezza afghana" e la conseguente avversione politica per i cd. "*boots on the ground*", soprattutto nel caso di operazioni in cui non sono visti a repentaglio i propri interessi vitali), ha espresso un certo ottimismo per un cambio di

percezione determinato anche dalla capacità dell'Unione europea di dispiegare con successo e influenza missioni militari in aree di crisi.

A seguire, Wolfgang WOSOLSOBE si è soffermato sul più ampio concetto del meccanismo di risposta rapida ed ha evidenziato i tempi necessari per la generazione delle forze. Ha rilevato che i *battlegroups* costituiscono attualmente l'unico strumento di risposta rapida disponibile, ma anche che sono necessarie maggiori capacità per raggiungere un livello adeguato di modularità e flessibilità. Dopo aver illustrato il processo decisionale per le operazioni militari ha riferito della missione EUFOR-RCA come di un buon esempio di valutazione e decisione rapida da parte dell'Unione europea. Ha, infine, affermato l'utilità di estendere le capacità dei raggruppamenti tattici in termini di formazione.

Nel suo intervento Nicoletta PIROZZI ha sottolineato lo stretto parallelo fra l'evoluzione dei *battlegroups*, in quanto pacchetto di forze di piccole dimensioni e con tempi di intervento ristretti, e la politica di sicurezza e difesa europea in generale. Ribadendo come il trattato di Lisbona fornisca un'appropriata cornice giuridica per lo sviluppo della politica di difesa UE, attraverso gli articoli 41, 44 e 46, ha ricordato che il concetto di *battlegroups* è nato come risposta all'impegno assunto in occasione del vertice franco-britannico di Saint Malo nel dicembre 1998 di sviluppare una capacità di azione autonoma sostenuta da forze militari credibili al fine di rispondere alle crisi internazionali. Tuttavia, a partire dal 2007, data della piena capacità operativa dello strumento, ogni anno l'Unione europea ha affrontato una crisi internazionale senza riuscire a trovare il necessario consenso per utilizzare queste risorse: in Chad nel 2007, nella Repubblica democratica del Congo nel 2008, in sud Sudan nel 2010, in Libia nel 2011, in Mali nel 2012 e nella Repubblica centro africana nel 2013. A suo avviso i *battlegroups* sono uno strumento particolarmente idoneo a affrontare le crisi attuali, potendo essere utilizzati sia come forza unica per operazioni di piccola portata, sia come avamposto per compiti particolari (prevenzione dei conflitti, stabilizzazione, assistenza umanitaria etc.), e il loro impiego richiede una radicale revisione della condivisione dei costi per le missioni militari ed una riflessione strategica sugli obiettivi, condivisi tra i paesi membri, di politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione europea.

\*\*\*

Il secondo gruppo di lavoro ha esplorato il tema "**Rafforzare le relazioni UE-Africa**".

Il ruolo di moderatore è stato svolto dal presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento della Lettonia, **Ojārs Ēriks KALNIŅŠ**.

Rapporteur è stato **Dimitrios SALTOUROS**, membro della Commissione difesa nazionale e affari esteri del Parlamento greco.

Relazioni sono state svolte da **Giovanni CARBONE**, professore associato all'Università di Milano e ricercatore ISPI e da **Koen VERVAEKE**, direttore e coordinatore per la regione dei Grandi Laghi del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Giovanni CARBONE ha analizzato la sostenuta crescita economica dell'Africa sub sahariana, con riferimento in particolare alla Nigeria. Ha sottolineato che la crescita economica ha avuto un impatto sociale limitato in termini di riduzione della povertà ed ha fatto quindi riferimento





ai nuovi partner economici della regione, che spesso hanno adottato la formula della "Conferenza paese-continente" in cui l'approccio politico e commerciale nei confronti dell'Africa viene concertato in eventi multilaterali *ad hoc*. In questo contesto l'Europa deve rimodulare le proprie relazioni con un'Africa emergente, la cui importanza è riconosciuta da *leader* europei e nazionali. La massiccia espansione demografica prevista è dovuta a tassi di fertilità che si riducono in maniera contenuta ed a più lunghe aspettative di vita, determinando possibili conflitti per l'accesso alle risorse, crescita imponente dell'urbanizzazione e spinte migratorie. Ha infine sottolineato che nel medio termine si è verificata una progressiva stabilizzazione politica, nonostante alcune aree di crisi, geo-politicamente più concentrate, che si collocano in un "arco di instabilità" che percorre in buona parte il Sahel e poi declina verso la Somalia, scendendo quindi, attraverso la Repubblica centrafricana, verso il Congo orientale. Si tratta di crisi riconducibili alla fragilità degli Stati di riferimento, da affrontare con specifiche strategie ma anche tenendo presente che la crescita economica può essere essa stessa motivo di rafforzamento della compagine statale.

Koen VERVAEKE ha illustrato la collaborazione tra i due continenti, focalizzandosi non tanto sulla dimensione dello sviluppo quanto piuttosto sull'aspetto politico, con riferimento alla strategia comune Europa-Africa ed al vertice operativo tenutosi a Bruxelles nel 2014. Dal punto di vista economico ha rilevato le opportunità che offrono alcuni paesi africani ma anche i rischi connessi ad una attività *in loco*, dovuti alla fragilità dei paesi stessi. Mettendo in evidenza come l'Europa sia ancora il primo partner economico dell'Africa e come il commercio continui a crescere, ha illustrato in dettaglio la conclusione dei primi accordi di partenariato economico. Il buon livello del negoziato di tali accordi lascia ben sperare, a giudizio del relatore, per la loro attuazione sulla base di relazioni paritarie. L'aspetto relativo allo sviluppo, infatti, vi appare meno importante rispetto ad altri aspetti, quali l'economia o la *governance*. Ha quindi fatto riferimento a specifici settori di collaborazione: Stato di diritto e democratizzazione, in cui si è operato in collaborazione con l'Unione africana; sicurezza, settore in cui gli avvenimenti africani hanno un tale rilievo per l'UE che potrebbero rientrare in una politica di "quasi vicinato"; migrazioni, su cui Africa ed Europa stanno sviluppando un'agenda comune. Infine ha passato in rassegna le principali e numerose missioni militari operative dell'Unione europea nel continente africano.

\*\*\*

Il terzo gruppo di lavoro è stato dedicato a "**Stabilità regionale e allargamento ai Balcani occidentali**". Il ruolo di moderatore è stato svolto da **Giorgio TONINI**, membro della Commissione affari esteri, emigrazione del Senato della Repubblica.

Il *rapporteur* è stato **Afzani KHAN**, membro della Commissione affari esteri del Parlamento europeo.

Sono state presentate relazioni da parte di **Fernando GENTILINI**, Direttore per i Balcani occidentali del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE); **Tsrdjan MAJSTOROVIĆ**, Vice Direttore dell'ufficio per l'integrazione europea del Governo della Repubblica di Serbia; **Gerald KNAUS**, Presidente dell'Iniziativa di stabilità europea (ESI).

Fernando GENTILINI ha sottolineato innanzitutto la connessione tra il processo di allargamento dei Balcani occidentali e la Politica estera dell'Unione europea. Ha osservato come



L'Unione europea dagli anni della disgregazione della Jugoslavia sia passata dall'utilizzo di strumenti di difesa o di polizia, all'utilizzo di strumenti per l'allargamento. A tal riguardo ha osservato come nella regione dei Balcani occidentali siano stati utilizzati tutti gli strumenti di allargamento disponibili, sottolineando l'esigenza di attivare maggiormente la cooperazione a livello regionale in modo che non ci sia solo un rapporto tra Unione europea e singoli paesi ma anche tra i paesi della regione secondo il principio che l'"*integrazione inizia a casa*". Entrando nel particolare, ha presentato la situazione di ciascun Paese relativamente ai progressi compiuti nel cammino delle riforme, soffermandosi sulla Bosnia che attraversa attualmente una fase di stallo, ed elogiando i progressi compiuti da Serbia e Kosovo, nonché dall'Albania. Ha poi sottolineato che sebbene la Commissione appena insediata abbia espresso la volontà di non procedere ad allargamenti nei prossimi cinque anni, questo lasso di tempo deve essere utilizzato da parte dei Paesi per compiere ulteriori progressi. Ha motivato la decisione della Commissione europea con il diverso approccio che ha nei confronti dell'allargamento: mentre nel caso dei precedenti allargamenti i paesi potevano "aggiustarsi" anche dopo l'ingresso nell'Unione europea, ora ciò non è più consentito e occorre rispettare appieno tutti i criteri e concludere le riforme richieste al fine di poter accedere all'UE. Infine, ha sottolineato l'importanza degli scambi a livello parlamentare, nell'ottica di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione per sostenere la politica di allargamento.

Tsrdjan MAJSTOROVIĆ si è soffermato su due questioni importanti per la stabilità dei Balcani occidentali. La prima riguarda l'insediamento della nuova Commissione europea e la decisione di non procedere a nuovi allargamenti per i prossimi cinque anni, approccio realistico che però veicola un messaggio negativo nell'opinione pubblica dei paesi dei Balcani occidentali, laddove il sostegno dei cittadini è importante nel faticoso processo di riforme. La seconda questione riguarda le nuove regole nel processo di adesione all'Ue, che pongono maggiore attenzione allo stato di diritto, alla *governance* economica e alla riforma dell'amministrazione pubblica. Questi elementi rappresentano ulteriori sfide che i Balcani occidentali dovranno affrontare congiuntamente. Infatti questi Paesi ora hanno un obiettivo comune ovvero l'adesione all'Unione europea. Affinché ciò avvenga necessitano però di "più Europa". A tal riguardo ha sottolineato che occorrono riforme collegate all'allargamento che possano portare ad una maggiore responsabilità delle *leadership* dei Paesi della regione e che diano legittimità al processo nel suo complesso. L'Europa dovrà inoltre pensare "fuori dagli schemi" e introdurre nuove iniziative, come ad esempio quella bilaterale promossa dalla Germania e dal Regno Unito rispetto alla Bosnia Erzegovina. Infine, richiamando la strategia di allargamento del 2005, basata sulle tre "C" ovvero il "consolidamento" dell'Unione, "condizionalità" precise per l'accesso e "comunicazione" dei benefici dell'allargamento, ha sostenuto come questo ultimo punto non abbia funzionato adeguatamente. Ha quindi concluso affermando che occorre inserire un altro principio, quello della "credibilità" nel processo di allargamento.

Nel proprio intervento Gerald KNAUS si è soffermato sul perché l'opinione pubblica sia contraria all'allargamento. In primo luogo vi è un problema di percezione del processo di allargamento. I criteri adottati dall'Unione europea non sono percepiti come meritocratici, non sono considerati giusti e al tempo stesso non abbastanza stringenti. Inoltre, il processo è difficile da comprendere e non comporta dei veri e propri cambiamenti. Prevede poi delle procedure lunghe e complicate; basti pensare che le decisioni al riguardo sono prese all'unanimità ed è sufficiente il veto di un paese a far bloccare l'intero processo. Il Presidente Knaus ha sottolineato che al fine di superare questa mancanza di credibilità occorre inserire maggiore sostanza nel processo di allargamento. Propone un'alternativa in base alla quale la Commissione dovrebbe tracciare delle



*roadmap* per tutti i capitoli tecnici e specificare cosa un paese deve fare al riguardo, individuando un certo numero di obiettivi di riforma. Per quanto riguarda poi la fase di monitoraggio, dovrebbe essere utilizzato un linguaggio molto chiaro per la valutazione dei risultati. Ha proposto quindi una diversa strutturazione degli stessi "*Progress report*", in modo tale da rendere più comprensibili i risultati raggiunti da ciascun Paese, confrontare un paese con l'altro, rendendo maggiormente evidenti i progressi compiuti al fine di incoraggiare il processo di riforme. I "*Progress report*" annuali dovrebbero quindi avere i seguenti obiettivi: misurare i progressi compiuti, evidenziare ciò che resta da fare, motivare gli impiegati statali, educare l'opinione pubblica, ed essere credibili per tutti gli Stati membri che mettono in dubbio che la trasformazione portata dall'allargamento sia reale.

## SESSIONE CONCLUSIVA

Nel corso della sessione conclusiva è stato illustrato dai *rapporteur* il dibattito svolto nei Gruppi di lavoro i cui risultati sono in linea con le conclusioni adottate dalla Conferenza.

Per il primo *working group*, "**Prospettive parlamentari sul futuro dei battlegroup (BG) europei**", ha preso la parola il *rappporteur* Massimo ARTINI. Dopo aver dato conto del dibattito sul tema dei *battlegroups* avviato nell'ambito del "sistema parlamentare europeo" (inteso come la rete formata dal Parlamento europeo, dalle sedi della cooperazione interparlamentare e dai Parlamenti degli Stati membri), il *rappporteur* ha riferito del dibattito nel Gruppo di lavoro dove è emersa la forte richiesta di approfondire il tema del collegamento fra le forze UE e Nato in particolare per i meccanismi di risposta rapida, anche al fine di migliorare l'interoperabilità fra gli Stati membri. E' apparsa largamente condivisa anche la necessità di mettere in atto una forte volontà politica per un uso efficace dei *battlegroups* e degli altri strumenti previsti dal trattato di Lisbona (in particolare la cooperazione di cui all'articolo 44 del TUE). Questioni sono state aperte, inoltre, in merito all'effettiva dispiegabilità in tempi rapidi dei *battlegroups*, al loro uso in quanto strumento preventivo delle crisi, alla dimensione civile del loro utilizzo, all'eventualità di modificarne la denominazione, alla revisione del meccanismo di Athena, alla possibilità di estendere le operazioni condotte dai *battlegroups* a compiti di addestramento e supervisione. A conclusione del suo intervento ARTINI ha ribadito che i *battlegroups* rappresentano una risorsa irrinunciabile di risposta rapida alle crisi, ed ha espresso l'auspicio che ne venga promosso lo sviluppo in un'ottica civile/militare integrata.

Per il secondo gruppo, "**Rafforzare le relazioni UE-Africa**" è intervenuto il *rappporteur* Dimitrios SALTOUROS. Il *rappporteur* ha ribadito la sua ferma convinzione che il futuro appartenga all'Africa ed ha posto l'accento sulla prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, il carattere positivo dell'immigrazione qualora avvenga legalmente, ed ha auspicato che la collaborazione tra i due continenti sia totale ed effettiva. Ha, quindi, riassunto i principali temi su cui si è articolato il dibattito dove è stato affrontato il fenomeno della corruzione in numerosi paesi africani, e si è discusso dei valori di cui l'Europa è portatrice, dei fenomeni migratori, dell'effettiva partecipazione della cittadinanza alla crescita economica africana, della necessità di calibrare la politica europea sull'Africa ed il Sud.



Riferendo sui lavori del terzo gruppo "**Stabilità regionali e allargamento ai Balcani occidentali**" il *rapporteur* Afzani KHAN, ha illustrato gli elementi emersi nel dibattito. In primo luogo l'importanza, nonostante la decisione della Commissione europea di non prevedere ulteriori allargamenti, che i Paesi dei Balcani occidentali intensifichino i loro sforzi nell'attuazione delle riforme che hanno deciso di avviare e che l'Unione europea mantenga il *focus* sulla regione. In secondo luogo è emersa la necessità che l'Europa adotti misure che consentano ai Governi della regione di comprendere quale sia la forza dell'allargamento in termini di cambiamenti politici, economici e sociali, e che li spronino sul cammino delle riforme, per non permettere agli Stati di avere la sensazione di essere sempre messi in attesa. E' inoltre stata evidenziata l'importanza di non lasciare indietro i candidati e i candidati potenziali per non dividere ulteriormente la regione, responsabilità che ricade non solo sugli Stati balcanici ma anche sull'Unione europea. In ultimo è emersa la necessità di una maggiore cooperazione regionale attraverso le relazioni di buon vicinato quali pietra miliare dell'integrazione europea. Quest'ultima potrà avere un risultato solo se tutte le riforme saranno percepite dai paesi dell'Unione europea e dai paesi dei Balcani occidentali come elemento di progresso sociale ed economico.

La Conferenza ha quindi approvato le modifiche al proprio **Regolamento** e le **Buone pratiche**, nei testi raccomandati dal Gruppo di lavoro riunitosi ad Atene.

La Conferenza ha infine approvato le **Conclusioni**, in un testo che tiene conto degli emendamenti presentati dalle delegazioni nel corso della riunione. Alla votazione non ha preso parte la delegazione austriaca, che ha espresso per iscritto la sua contrarietà generale al metodo di lavoro della Conferenza e la sua preferenza per conclusioni molto più brevi, redatte sulla base dei soli elementi emersi nel corso delle sessioni. La delegazione tedesca, constatata la netta contrarietà della delegazione del Regno Unito, ha ritirato il proprio emendamento relativo alla creazione di un quartier generale militare permanente dell'Unione europea, esprimendo al contempo l'auspicio, fatto proprio dalla Presidenza, che del tema si possa discutere in modo approfondito in occasione delle prossime riunioni della Conferenza.