dossier

XIX Legislatura

21 ottobre 2025

Consiglio europeo

Bruxelles, 23-24 ottobre 2025

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'Assemblea

Consiglio europeo

Bruxelles, 23-24 ottobre 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 144

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

N. 15

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - 𝕏@SR_Studi

Dossier n. 144

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it

Camera dei deputati

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 – rue_segreteria@camera.it - 𝕏@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 15

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.

I N D I C E

INTRODUZIONE **1**

SESSIONE I - UCRAINA **3**

Le posizioni del Consiglio europeo 6

Il sostegno finanziario 7

Il sostegno militare 12

Attacchi al settore energetico ucraino e protezione civile 15

Sanzioni e divieto di importazioni di gas dalla Russia 16

Il processo di adesione di Kyiv all'UE 19

Individuazione di responsabilità per i crimini di guerra 20

SESSIONE II – MEDIO ORIENTE **21**

La posizione dell'UE sul Piano per porre fine al conflitto di Gaza 24

La posizione del Parlamento europeo 25

L'aiuto umanitario dell'UE alla Palestina ed il dialogo ad alto livello 25

Il dibattito sulla revisione delle relazioni UE – Israele 27

Le sanzioni adottate nei confronti di *Hamas*, *Jihad* islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania 27

SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE **29**

La *Roadmap* per l'attuazione del piano "Prontezza 2030" 33

L'attuazione del piano *Readiness 2030* 38

Il regolamento EDIP 49

La spesa per la difesa nei Paesi UE *(a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio)* 57

SESSIONE IV – COMPETITIVITÀ E DUPLICE TRANSIZIONE **65**

Semplificazione 67

Transizione verde competitiva 72

Transizione digitale sovrana 80

SESSIONE V – ALLOGGI **87**

I dati 89
Iniziative delle Istituzioni UE 90

SESSIONE VI – MIGRAZIONE 93

La dimensione esterna delle politiche migratorie - accordi con i paesi terzi 97
Immigrazione irregolare 100
Politiche dell'UE sui rimpatri 101
Proposta di regolamento sui paesi di origine sicuri 103
Proposta di regolamento sui paesi terzi sicuri 104
Dati sugli arrivi irregolari 105

SESSIONE VII – ALTRI PUNTI - MOLDOVA 107

Il percorso di adesione all'UE 110
Il vertice UE - Moldova 110
Le raccomandazioni della Commissione europea 111
Assistenza finanziaria dell'UE 111

VERTICE EURO 113

Attuale situazione economica e finanziaria 115
Euro digitale 116
Ruolo internazionale dell'euro 116

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2025, in base all'ordine del giorno e al progetto di conclusioni del 17 ottobre, dovrebbe discutere di:

I. UCRAINA, occupandosi tra l'altro di come sostenere, anche finanziariamente, l'Ucraina e aumentare la pressione sulla Russia nel perseguimento della pace;

II. MEDIO ORIENTE, con particolare riferimento alla situazione e agli ultimi sviluppi a Gaza;

III. DIFESA E SICUREZZA EUROPEE, discutendo tra l'altro della prontezza di difesa dell'UE e delle decisioni concrete sui progetti di capacità e sulla *governance*;

IV. COMPETITIVITÀ E DUPLICE TRANSIZIONE, discutendo, tra l'altro, di semplificazione, transizione verde competitiva e transizione digitale sovrana;

V. ALLOGGI, valutando le iniziative a livello europeo per sostenere gli sforzi a livello nazionale, regionale e locale;

VI. MIGRAZIONE, facendo il punto sui progressi compiuti e sugli ulteriori lavori da intraprendere tra l'altro sulla dimensione esterna, sulla prevenzione e il contrasto della migrazione irregolare e sui rimpatri;

VII. ALTRI PUNTI, esaminando, tra l'altro, la situazione della Repubblica di Moldova.

A margine del Consiglio europeo, il 23 ottobre, dovrebbe riunirsi il **Vertice euro** in formato inclusivo (con la partecipazione di **tutti gli Stati membri**) per un confronto sulla situazione economica, sull'euro digitale e sul rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro.

SESSIONE I - UCRAINA

La riunione del Consiglio europeo dovrebbe aprirsi con uno scambio di opinioni con il presidente ucraino Volodymyr Zelensky.

Il Consiglio europeo sarà chiamato a confermare il pieno sostegno all'Ucraina e ad un processo negoziale che porti alla pace, pur prendendo atto dell'assenza, fino ad ora, di risultati positivi.

Sul piano delle misure operative dovrebbe sollecitare l'adozione del XIX pacchetto di misure restrittive nei confronti della Russia, mentre la Commissione europea sarà chiamata a presentare proposte concrete in tema di progressivo ricorso ai beni russi congelati nell'UE nel quadro di un nuovo strumento di prestito in favore di Kyiv.

Infine, il Consiglio dovrebbe confermare il proprio sostegno all'adesione all'UE dell'Ucraina e alla ripresa del percorso dei negoziati di adesione.

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire, richiamando le sue precedenti posizioni, il suo continuo e incrollabile sostegno a indipendenza, sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale e l'impegno a continuare a fornire, in coordinamento con partner e alleati che condividono gli stessi princìpi, un sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico completo all'Ucraina e al suo popolo.

Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre prendere atto che, nonostante i continui sforzi diplomatici per la pace messi in campo dagli USA e dall'Europa durante l'estate, la Russia ha aumentato l'intensità dei suoi attacchi missilistici e con droni contro l'Ucraina, prendendo di mira in particolare civili e infrastrutture civili, dimostrando così la mancanza di una reale volontà politica di porre fine alla sua guerra di aggressione e di impegnarsi in negoziati di pace significativi.

Dovrebbe esortare nuovamente la Russia ad accettare **un cessate il fuoco** completo, incondizionato e immediato e ribadire il sostegno dell'UE a una pace globale, giusta e duratura in Ucraina, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

Dovrebbe ribadire che l'UE e i suoi Stati membri continueranno a contribuire agli sforzi di pace, in particolare attraverso la Coalizione dei volenterosi e in collaborazione con gli Stati Uniti d'America, e a intensificare la loro azione globale, in conformità con l'obiettivo sancito dai Trattati dell'UE di promuovere la pace.

In tale prospettiva dovrebbe tornare ad affermare che un'Ucraina in grado di difendersi efficacemente è parte integrante di qualsiasi futura **garanzia di sicurezza** e che l'UE e gli Stati membri sono pronti a

contribuire a garanzie di sicurezza solide e credibili per l'Ucraina, in particolare sostenendone la capacità di scoraggiare le aggressioni e di difendersi efficacemente, sulla base delle rispettive competenze e capacità, in linea con il diritto internazionale.

A tale riguardo, il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore i lavori in corso per la revisione dei mandati dell'EUAM Ucraina e dell'EUMAM Ucraina, affermare l'impegno degli Stati membri a contribuire all'addestramento e all'equipaggiamento delle forze armate ucraine e sottolineare l'importanza di intensificare il sostegno all'Ucraina, in linea con gli impegni congiunti UE-Ucraina in materia di sicurezza.

Il 21 ottobre il Presidente ucraino Zelensky, la Presidente della Commissione europea von der Leyen, il Presidente del Consiglio Costa ed alcuni leader di Paesi UE ed extra UE, il Primo ministro britannico Starmer, il Cancelliere tedesco Merz, il Presidente francese Macron, il Presidente del Consiglio italiano Meloni, il Primo ministro polacco Tusk, il Primo ministro norvegese Støre, il Presidente finlandese Stubb e il Primo ministro danese Mette Frederiksen, hanno sostenuto con una dichiarazione congiunta la posizione del Presidente USA Trump secondo cui i **combattimenti dovrebbero cessare immediatamente** e che l'attuale **linea di contatto** dovrebbe essere il **punto di partenza dei negoziati**.

Nella nota, che richiama le prossime riunioni del **Consiglio europeo** e del formato della **Coalizione dei volenterosi** previste nei prossimi giorni, si legge che "le tattiche dilatorie della Russia hanno dimostrato più volte che l'Ucraina è l'unica parte che vuole seriamente la pace. Possiamo tutti vedere che Putin continua a scegliere la violenza e la distruzione. Pertanto, siamo chiari sul fatto che l'Ucraina deve trovarsi nella posizione più forte possibile, prima, durante e dopo qualsiasi cessate il fuoco. Dobbiamo aumentare la pressione sull'economia russa e sulla sua industria della difesa, finché Putin non sarà pronto a concludere la pace. Stiamo sviluppando misure per utilizzare l'intero valore dei beni sovrani immobilizzati della Russia, in modo che l'Ucraina disponga delle risorse di cui ha bisogno".

Le posizioni del Consiglio europeo

Il pieno sostegno dell'UE all'indipendenza, sovranità ed integrità territoriale di Kyiv, e l'impegno a fornirle supporto militare ed economico sono stati costantemente ribaditi dal Consiglio europeo, sia con dichiarazioni politiche che con misure di carattere normativo e finanziario, sin dalla riunione straordinaria del 24 febbraio 2022, data di inizio dell'invasione russa fino alla riunione informale dello scorso **1° ottobre**.

In tale ultima riunione il Consiglio europeo ha discusso:

- di **come mobilitare ulteriori fondi per l'Ucraina** per far capire alla Russia che i partner dell'Ucraina hanno sia la volontà che i mezzi per continuare a sostenerla fino al conseguimento di una pace giusta e duratura;
- del **XIX pacchetto di sanzioni**, inteso a colpire i proventi del petrolio, le banche, le cripto-attività e la flotta ombra;
- del **percorso dell'Ucraina verso l'adesione all'UE**.

Per approfondimenti relativi alle conclusioni del Consiglio europeo del 26 giugno scorso si veda il dossier del Servizio Rapporti con l'UE della Camera dei Deputati e del Servizio Studi e del Servizio degli Affari internazionali del Senato della Repubblica. Per il Consiglio europeo del 20 marzo si veda il relativo dossier.

Il sostegno finanziario

Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità di garantire che l'Ucraina rimanga resiliente e disponga dei mezzi finanziari e militari per continuare a esercitare il suo intrinseco diritto all'autodifesa e contrastare l'aggressione russa.

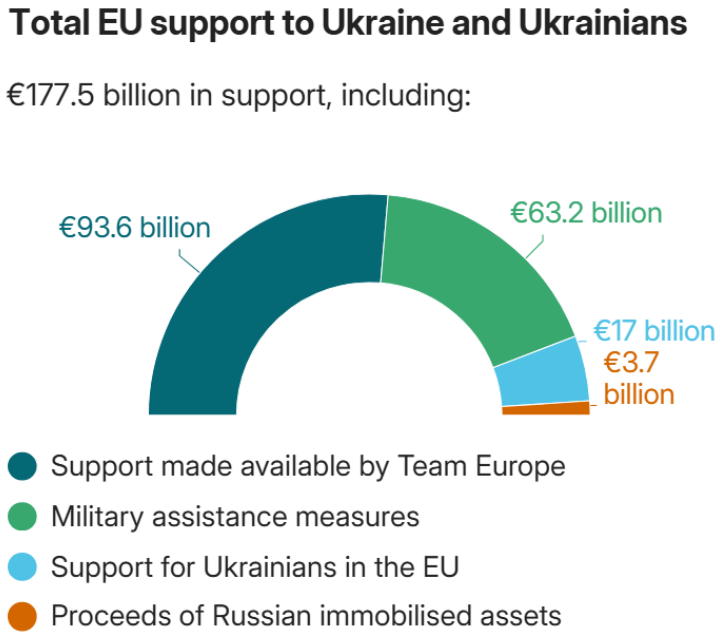
A tal fine dovrebbe affermare che l'UE continuerà a fornire all'Ucraina un **sostegno finanziario** regolare e prevedibile a lungo termine, ricordando che nel 2025, l'UE ha stanziato allo scopo **20,5 miliardi** di euro, di cui 6,5 miliardi di euro erogati nell'ambito dello **Strumento per l'Ucraina** e 14 miliardi di euro nell'ambito dell'iniziativa di assistenza macrofinanziaria ERA, assunta con i Paesi del G7, rimborsati con i profitti straordinari derivanti dall'immobilizzazione dei beni russi. Dall'inizio della guerra di aggressione russa, l'UE e i suoi Stati membri hanno fornito **177,5 miliardi** di euro a sostegno dell'Ucraina e del suo popolo.

Il Consiglio europeo dovrebbe impegnarsi a trovare soluzioni per contribuire a soddisfare le urgenti esigenze dell'Ucraina per il **2026-2027**, in particolare per quanto riguarda i suoi sforzi militari e di difesa.

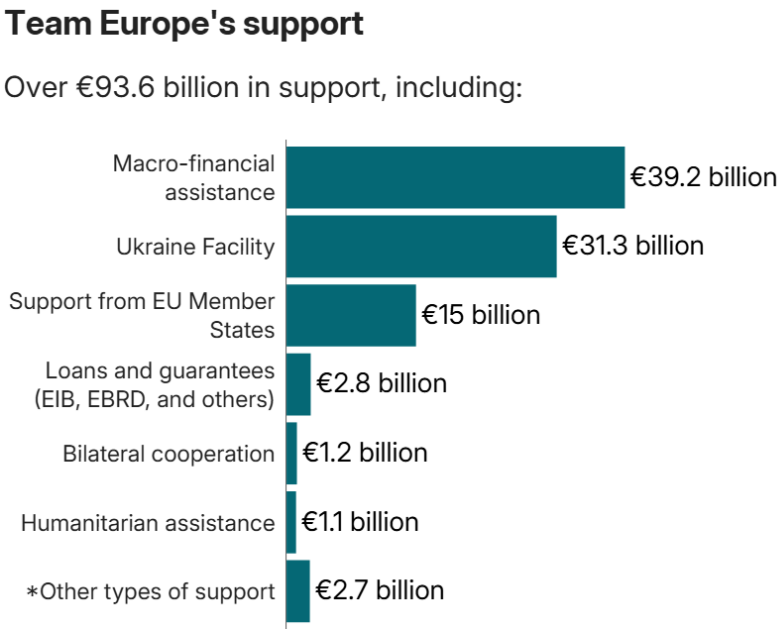
Dovrebbe pertanto invitare la Commissione a presentare quanto prima proposte concrete che prevedano il possibile graduale utilizzo delle disponibilità liquide associate ai **beni russi immobilizzati**, in conformità con il diritto dell'UE e internazionale e sostenute da un'adeguata solidarietà europea e condivisione dei rischi.

In tale contesto, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'importanza di rafforzare **l'industria europea della difesa** e garantire un'equa ripartizione degli oneri e un coordinamento degli sforzi con i partner del G7. Fatto salvo il diritto dell'UE, i **beni della Russia** dovrebbero rimanere immobilizzati finché la Russia non cesserà la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non la risarcirà per i danni causati dalla sua guerra.

Il contributo complessivo dell'UE e degli Stati membri all'Ucraina ha raggiunto circa **177,5 miliardi di euro**, inclusi **3,7 miliardi** provenienti dai proventi dei beni russi congelati. Di questa somma, **93,6 miliardi** sono stati mobilitati nell'ambito dell'approccio *Team Europe* come forma di sostegno finanziario e di bilancio nonché di assistenza umanitaria, **63,2 miliardi** destinati all'assistenza militare e circa **17 miliardi** per sostenere gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati ucraini (dati aggiornati al 21 ottobre 2025, per maggiori dettagli si rinvia alla pagina della Commissione europea).



Fonte: Commissione europea



Fonte: Commissione europea

Lo Strumento per l'Ucraina

Un contributo rilevante è rappresentato dallo Strumento per l'Ucraina, istituito il 29 febbraio 2024 con una dotazione complessiva di **50 miliardi di euro** (33 miliardi di prestiti e 17 miliardi di sovvenzioni) per il quadriennio 2024-2027.

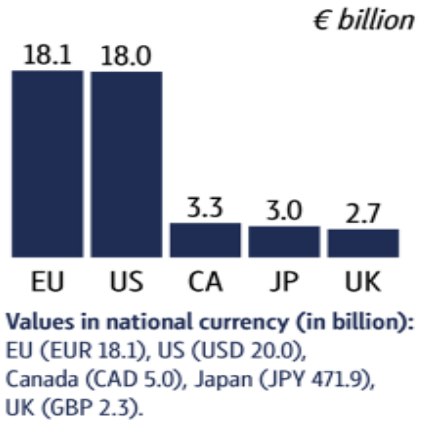
Al 22 agosto di quest'anno risultano approvati dal Consiglio quattro pagamenti di sovvenzioni e prestiti nell'ambito dello strumento per l'Ucraina e sono stati mobilitati in totale **31,3 miliardi** di euro.

Come ribadito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024, l'erogazione delle risorse è subordinata al rispetto da parte del governo ucraino dei meccanismi democratici e dello Stato di diritto, nonché all'attuazione delle riforme che si è impegnato a realizzare con la presentazione nel marzo 2024 del "**Piano per l'Ucraina**". Nell'ambito dello strumento è attivato il Quadro d'investimenti per l'Ucraina (*Ukraine Investment Framework*) dotato di 9,3 miliardi di euro in garanzie e sovvenzioni per il periodo 2024-2027, e volto a mobilitare fino a 40 miliardi di euro in investimenti pubblici e privati per la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina, in stretta cooperazione con gli Stati membri dell'UE, il governo ucraino e le istituzioni finanziarie europee e internazionali.

A ciò si aggiunge l'**assistenza macrofinanziaria** speciale (**ERA**), con una capacità fino a **35 miliardi**, deliberata con regolamento del 28 ottobre 2024, che dà attuazione all'impegno assunto dal G7 nel giugno 2024 per offrire prestiti all'Ucraina.

Il contributo effettivo dell'UE è di **18 miliardi**. Nell'ambito di questo quadro, il 13 giugno la Commissione europea ha erogato **1 miliardo**, portando a **7 miliardi** il totale degli aiuti UE dall'inizio dell'anno. Il meccanismo di assistenza ERA è finanziato, oltre che dai contributi di Stati membri e di Paesi terzi, dalle **rendite** derivanti dai **beni russi congelati**.

Distribuzione (in miliardi di euro) tra i finanziatori del prestito ERA dai paesi del G7 da 45 miliardi di euro



Fonte: *European parliamentary research service*, EPRS

Il 10 e 11 luglio si è tenuta a Roma la **Conferenza sulla ripresa dell'Ucraina** nel corso della quale la Presidente von der Leyen ha annunciato l'erogazione di un **pacchetto di 2,3 miliardi di euro** nell'ambito degli strumenti esistenti e un **Fondo per la ricostruzione dell'Ucraina**, fondo azionario **con una dotazione iniziale di 220 milioni di euro** che mira a mobilitare 500 milioni di euro entro il 2026.

Nella stessa occasione la Commissione europea e le autorità ucraine hanno annunciato l'avvio dell'iniziativa congiunta BraveTech EU, volta ad utilizzare le sperimentazioni dell'Ucraina sul campo di battaglia per promuovere l'**innovazione nel settore della difesa**.

Il prossimo Quadro finanziario pluriennale

La proposta per il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, presentata il 16 luglio 2025, prevede una riserva (*Ukraine Reserve*) di **100 miliardi di euro** per l'erogazione di prestiti all'Ucraina nell'ambito dello **strumento Global Europe**.

Gli* asset *russi congelati e la discussione sul Prestito per la riparazione

È oggetto di discussione, da ultimo nel corso del Consiglio Affari esteri del 15 luglio scorso, la possibilità di confiscare o utilizzare i beni russi immobilizzati, che incontra tuttavia la contrarietà di diversi Stati membri.

Il Parlamento europeo si è pronunciato positivamente in merito al loro utilizzo con la risoluzione sul "*mantenimento del fermo sostegno all'Ucraina dopo tre anni di* aggressione *della Russia*" approvata il 12 marzo scorso.

Nel discorso sullo Stato dell'Unione, la Presidente von der Leyen ha proposto di varare un nuovo prestito macrofinanziario, denominato **Prestito di riparazione** dell'UE all'Ucraina, alimentato con i beni russi congelati.

La proposta, in attesa di essere formalmente presentata, si basa su una interpretazione giuridica che consentirebbe di utilizzare i beni immobilizzati della Banca di Russia nell'UE, senza però arrivare al punto di confiscarli.

La Commissione europea ha inviato agli Stati membri una nota che illustra il contenuto della sua proposta ed accenna ad **un prestito di riparazione finanziato dagli *asset* russi immobilizzati**, per un ammontare a **140 miliardi di euro** in un almeno quattro anni, che consentirebbe a Kyiv di proseguire il suo sforzo bellico, con ricadute positive per l'industria militare europea.

La Commissione europea ricorda che la società belga Euroclear detiene dall'inizio del conflitto una importante quantità di obbligazioni per la Banca Centrale Russa. Tali obbligazioni hanno prodotto liquidità - oggi stimata in 176 miliardi di euro - che non è stato possibile trasferire alla Russia per via delle sanzioni e che rappresenta un credito che la Russia può esigere. Tali importi sono investiti dalla società belga presso la BCE. La Commissione propone di indirizzare questi saldi di cassa verso l'UE, attraverso un contratto di debito con Euroclear a tasso zero. L'UE utilizzerebbe la liquidità così acquisita per finanziare un prestito

"a ricorso limitato" all'Ucraina che lo rimborserebbe solo qualora ricevesse riparazioni di guerra dalla Russia (di qui il nome dello strumento).

Nella nota della Commissione si precisa che l'operazione non dovrebbe incidere sugli asset sovrani della Russia (ovvero il credito verso Euroclear) e avrebbe carattere t**emporaneo**, venendo meno quando fossero soddisfatte 2 condizioni per la revoca delle sanzioni: *a)* la cessazione della guerra di aggressione da parte della Russia e *b)* il risarcimento dei danni causati all'Ucraina. Le riparazioni che la Russia fornirebbe all'Ucraina verrebbero utilizzate per rimborsare il Prestito per le riparazioni all'UE che a sua volta rimborserebbe Euroclear, garantendo alla società belga la liquidità necessaria per restituire, una volta revocate le sanzioni, il credito alla Russia.

Nella nota si sottolinea la necessità che l'operazione venga pienamente **garantita** dagli **Stati membri** al fine di assicurare la capacità dell'UE di rimborsare Euroclear non appena necessario. Le garanzie dovrebbero essere attivate qualora sorgesse un obbligo di rimborso nei confronti di Euroclear non coperto dal pagamento da parte dell'Ucraina nell'ambito del Prestito di Riparazione. Eventualità che, secondo la Commissione potrebbe verificarsi solo se le sanzioni dell'UE venissero revocate senza che la Russia paghi, in tutto o in parte, le riparazioni all'Ucraina.

La Commissione europea calcola che l'utilizzo della liquidità disponibile in Euroclear consentirebbe di erogare fino a 185 miliardi di euro. In tal modo verrebbe tuttavia meno la liquidità disponibile per generare i ricavi su cui si basa il rimborso dei prestiti ERA. Pertanto una parte di tale somma resterebbe accantonata a rimborso di tali prestiti lasciando 140 miliardi di euro di finanziamenti netti per il Prestito di Riparazione. Quest'ultimo sarebbe erogato in *tranche* – subordinate a condizioni - consentendo di sbloccare i fondi da Euroclear in base alle necessità. Una parte del prestito sarebbe destinata alla cooperazione europea in materia di difesa, sulla base dell'iniziativa SAFE.

L'iniziativa sarebbe legata alla durata nel tempo delle sanzioni nei confronti della Russia, per la cui proroga è richiesta l'unanimità degli Stati membri. Pertanto sarebbe necessario ricorrere – decidendo all'unanimità - al voto a maggioranza qualificata.

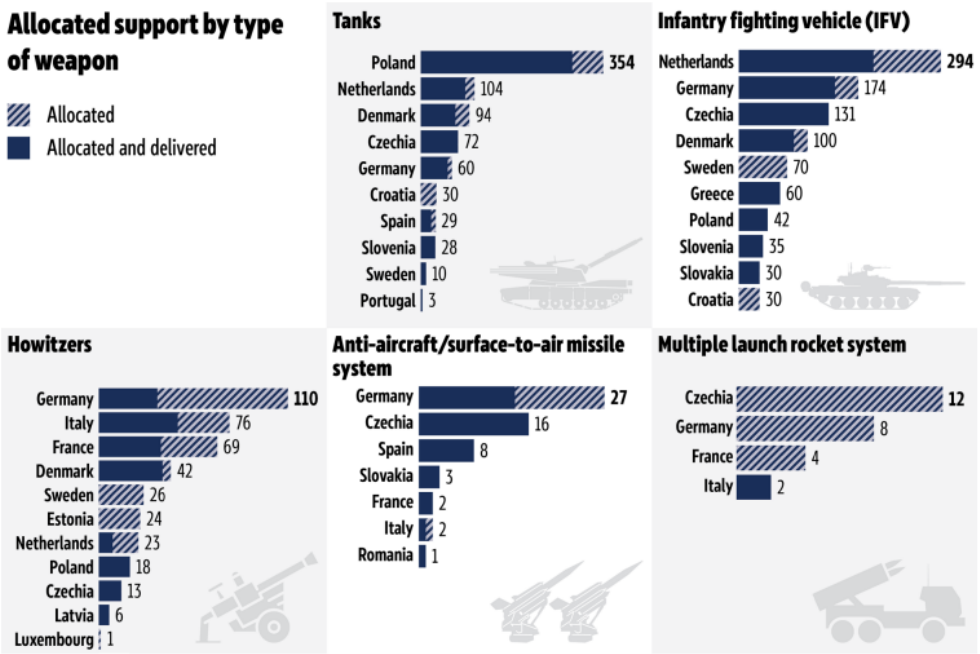
La proposta della Commissione incontra le riserve del **Belgio**, dove ha sede la società *Euroclear*, che detiene la maggior parte dei beni russi congelati nell'UE, e della Francia. Per cautelarsi nell'ipotesi di future azioni legali – che potrebbero essere avviate anche una volta venuto meno il regime sanzionatorio - da parte della Russia o di investitori terzi, il Belgio pone alcune condizioni: a) che **non** si tratti di **confisca** o di misure interpretabili come tali; b) garanzie sull'assunzione di **corresponsabilità** da parte degli altri **Stati membri**; c) la costituzione di un **fondo** che copra eventuali rimborsi. Perplessità sono state formulate anche da altri Stati membri, in particolare dalla Francia, per il timore che tale operazione possa scoraggiare investimenti o depositi di altri Paesi terzi nell'Unione europea.

Il sostegno militare

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare la necessità che gli Stati membri continuino a intensificare gli sforzi per rispondere alle urgenti esigenze militari e di difesa dell'Ucraina, in particolare per quanto riguarda i sistemi di difesa aerea e anti-drone e le munizioni di grosso calibro. Dovrebbe invitare ad accelerare i lavori per sostenere, sviluppare e investire ulteriormente nell'industria della difesa ucraina, anche attraverso l'insediamento di una produzione di difesa ucraina negli Stati membri, e per approfondire la sua cooperazione e integrazione con l'industria della difesa europea, attingendo all'esperienza e al know-how unici dell'Ucraina. Tutto il supporto militare e le garanzie di sicurezza per l'Ucraina dovrebbero essere assicurati nel pieno rispetto della politica di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri e tenendo conto degli interessi di sicurezza e difesa di tutti gli Stati membri

L'UE e i suoi Stati membri hanno finora mobilitato complessivamente **63,2 miliardi** di euro per il sostegno militare all'Ucraina. Questa cifra include **6,1 miliardi** di euro erogati nell'ambito dello Strumento europeo per la pace, a sostegno della fornitura di equipaggiamento militare.

Sostegno militare all'Ucraina per tipo di arma e Stato membro, dal 24 gennaio 2022 al 28 febbraio 2025



Fonte: The Ukraine Support Tracker, Kiel Institute, aprile 2025

Il Trattato sull'Unione europea (articolo 41, paragrafo 2) vieta l'utilizzo di risorse del bilancio dell'UE per finanziare operazioni aventi implicazioni militari o di difesa. Pertanto, il sostegno militare all'Ucraina a livello UE viene erogato fuori bilancio attraverso lo **Strumento europeo per la pace** (EPF).

L'UE ha risposto alla richiesta di munizioni e missili da parte dell'Ucraina, con tre tipi di intervento:

- il rifornimento delle Forze armate ucraine con 2 milioni di munizioni entro il 2025, obiettivo raggiunto per l'80% (al 15 luglio);
- acquisti congiunti di munizioni da 155 mm e di missili dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia), anche attraverso l'Agenzia europea per la Difesa, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina;
- l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili.

Il calo degli aiuti militari globali

Nel più recente rapporto del Kiel Institute (*Ukraine Support Tracker*, 14 ottobre 2025) si evidenzia come gli aiuti militari all'Ucraina abbiano registrato un netto calo nei mesi di luglio e agosto, nonostante l'introduzione dell'iniziativa PURL (*Prioritized Ukraine Requirements List*) della NATO. Al contrario, gli aiuti finanziari e umanitari sono rimasti stabili e sono forniti principalmente dalle istituzioni dell'UE.

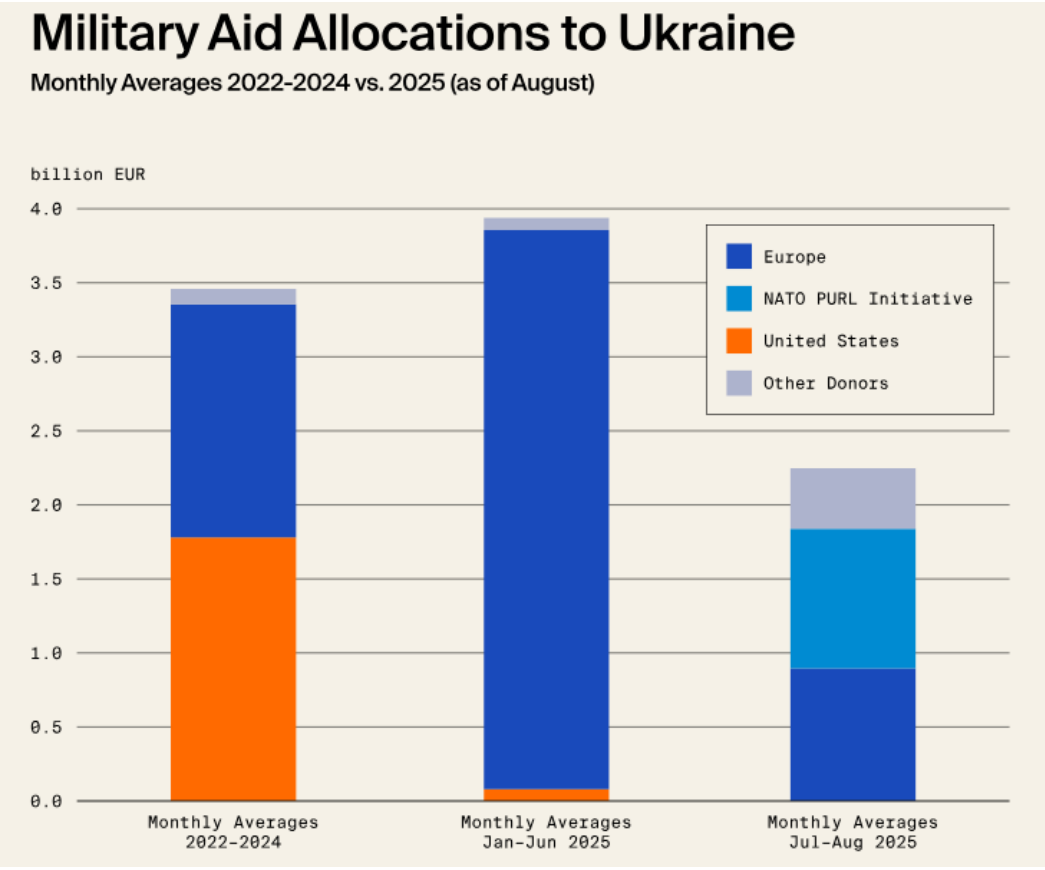
L'iniziativa PURL (*Prioritized Ukraine Requirements List*) è stata avviata a seguito dell'accordo raggiunto dal Segretario Generale della Nato, Mark Rutte, e dal Presidente USA Donald Trump il 14 luglio scorso. Consente alla NATO di acquisire armi "pronte all'uso" dagli arsenali statunitensi per l'Ucraina, finanziate da altri Stati membri. Ad agosto, avevano partecipato otto paesi della NATO: Belgio, Canada, Danimarca, Germania, Lettonia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia, stanziando un totale di **1,9 miliardi** di euro.

Secondo il rapporto, dopo la decisione statunitense, all'inizio del 2025, di non offrire ulteriori aiuti, gli Stati dell'UE hanno notevolmente ampliato il loro sostegno militare con il risultato che la media mensile degli stanziamenti per aiuti militari nella prima metà del 2025 ha superato quella del periodo 2022-2024, nonostante la mancanza dei contributi statunitensi.

Tuttavia, questo slancio è rallentato in estate: gli stanziamenti militari dei paesi europei sono diminuiti del 57% rispetto a gennaio-giugno 2025, anche includendo i contributi all'iniziativa PURL della NATO. La riduzione del supporto militare da parte dell'Europa è stata solo parzialmente compensata da maggiori stanziamenti da parte di altri paesi (ad esempio il Canada che lo scorso agosto ha annunciato 1,2 miliardi di euro di aiuti militari, parte dei quali convogliata nel meccanismo PURL).

Complessivamente, nel rapporto si stima che gli aiuti globali, dei paesi UE e di paesi terzi, siano **diminuiti del 43%** su base mensile.

Il grafico seguente illustra tale andamento mettendo in evidenza la sostanziale parità tra UE e USA nella fornitura di aiuti militari tra il 2022 e il 2024, quindi la massiccia **prevalenza dell'aiuto UE** nel primo semestre di quest'anno, ed infine l'attuale drastica riduzione degli aiuti militari, ripartiti quasi equamente tra UE e iniziativa PURL (si noti che il colore blu rappresenta oltre ai paesi UE anche paesi terzi europei, come Regno Unito, Norvegia, Islanda, Svizzera).



Fonte: *Kiel Institute, Ukraine Support tracker, 14 ottobre 2025*

Gli orientamenti del Consiglio europeo e della Presidenza danese

Un documento sostenuto da 26 Stati membri nel corso del **Consiglio europeo** del 26 giugno (non dall'Ungheria) ha tra l'altro sottolineato la necessità di intensificare l'**assistenza militare** in particolare con la fornitura di armi, sistemi di difesa aerea e anti-drone e di contribuire allo sviluppo dell'industria della difesa ucraina, promuovendone l'integrazione con quella europea.

Per approfondimenti si veda il dossier del Servizio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati e del Servizio Studi e del Servizio degli Affari internazionali del Senato della Repubblica.

L'integrazione dell'industria della difesa ucraina nel tessuto industriale europeo, e il consolidamento della missione militare EUMAM Ucraina, costituisce una delle **priorità del semestre luglio-dicembre 2025** presieduto dalla Danimarca.

La missione di assistenza militare EUMAM Ucraina, a sostegno delle forze armate ucraine - cui partecipano 24 Stati membri, tra cui l'Italia - e la Norvegia è stata avviata dall'UE nel novembre 2022 e prorogata fino al 15 novembre 2026**,** con una dotazione di circa **409 milioni** di euro. In cooperazione con la NATO ha fino ad ora formato circa **80.000 soldati ucraini**. Negli scorsi mesi è stata discussa la possibile revisione del suo mandato per offrire all'Ucraina, all'avvio di un processo di pace, garanzie di sicurezza nell'ambito del contributo UE alla c.d. "**coalizione dei volenterosi**".

La missione civile EUAM Ucraina, istituita nel 2014 e prorogata fino al 31 maggio 2027, offre tra l'altro supporto alle indagini e al perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare russa.

Attacchi al settore energetico ucraino e protezione civile

Il Consiglio europeo dovrebbe condannare l'intensificarsi degli attacchi della Russia contro il settore energetico ucraino, in particolare contro la produzione di gas, e dovrebbe chiedere la mobilitazione di tutti gli sforzi per contribuire urgentemente a far fronte alle esigenze immediate a seguito degli attacchi e rafforzare la preparazione dell'Ucraina per l'inverno.

Dovrebbe altresì affermare l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri ad intensificare la fornitura di assistenza umanitaria e di protezione civile all'Ucraina.

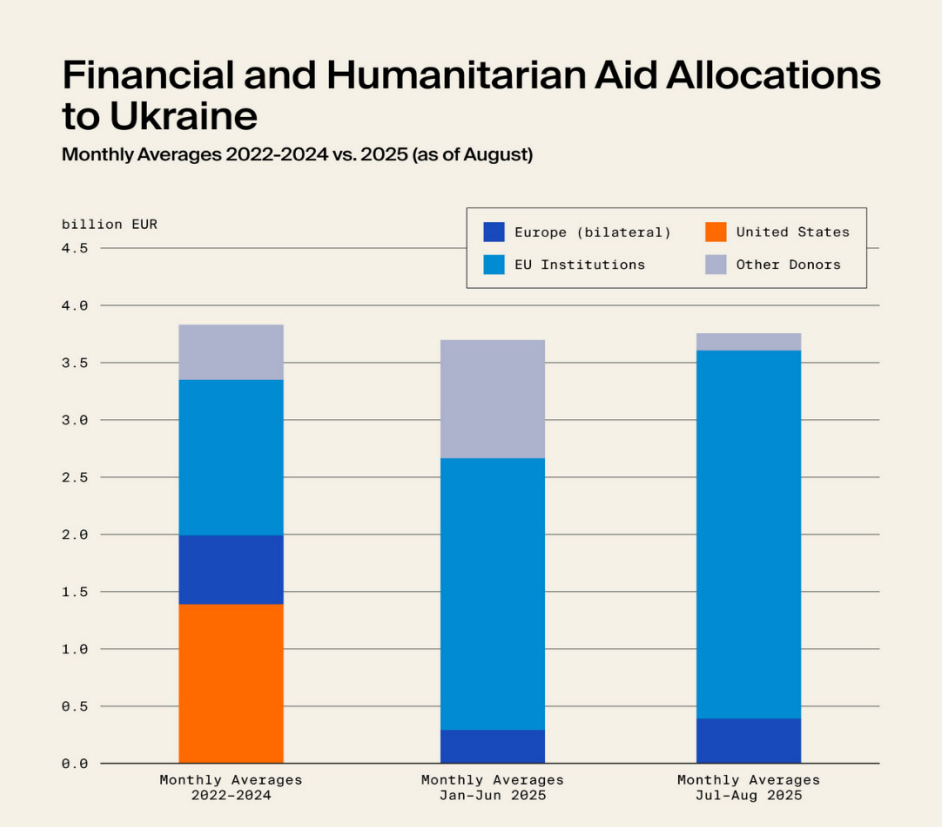
Fin dall'inizio della sua campagna di aggressione, la Russia ha insistentemente colpito le infrastrutture critiche e il sistema energetico ucraino. Secondo le stime delle istituzioni dell'UE gli attacchi del 2022 e del 2023 erano principalmente diretti agli impianti di trasmissione dell'energia elettrica. Successivamente, dal 2024 sono stati maggiormente rivolti contro gli impianti di produzione di energia elettrica. Oltre la metà delle infrastrutture energetiche di Kyiv è stata distrutta, con una perdita di 24,5 GW di produzione di energia dall'inizio dell'invasione, corrispondente al 68% della capacità pre-bellica del paese.

L'UE ha finora erogato almeno **2 miliardi di euro** di sostegno alla **sicurezza energetica**, utilizzando tra l'altro il Fondo di sostegno energetico per l'Ucraina e il Meccanismo di protezione civile dell'Unione. Ulteriori **160 milioni** dovrebbero essere erogati in vista del prossimo inverno.

Nell'agosto 2025, la Commissione europea ha firmato un accordo di garanzia con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) che mobiliterà **500 milioni di euro** a sostegno della sicurezza energetica dell'Ucraina. Nel marzo 2022 **la rete elettrica** dell'Ucraina è stata collegata con la rete continentale europea. L'UE continua a sostenere il settore energetico ucraino garantendo flussi inversi di gas verso il paese che potrà anche beneficiare degli acquisti in comune di gas, gas naturale liquefatto (GNL) e idrogeno effettuati a livello di UE.

Per quanto riguarda l'andamento degli **aiuti finanziari e dell'assistenza civile** negli ultimi mesi, al contrario degli aiuti militari, questi sono rimasti sostanzialmente stabili negli ultimi mesi.

Secondo il più recente rapporto del Kiel Institute (*Ukraine Support Tracker*, si veda il grafico precedente) tra luglio e agosto sono stati stanziati 7,5 miliardi di euro in aiuti finanziari e umanitari, in linea con gli anni precedenti e con la prima metà del 2025**. Dei nuovi fondi stanziati, l'86% proviene da istituzioni dell'UE**.



Fonte: *Ukraine Support Tracker*

Sanzioni e divieto di importazioni di gas dalla Russia

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe affermare la determinazione dell'UE a mantenere e aumentare la pressione

sulla Russia affinché ponga fine alla sua brutale guerra di aggressione, anche attraverso sanzioni che mettano fine alle importazioni di combustibili fossili russi nell'UE. Dovrebbe inoltre sottolineare l'importanza di un ulteriore coordinamento con i partner del G7 in materia di sanzioni e di rafforzare le misure antielusione.

Il Consiglio europeo dovrebbe chiedere l'adozione di ulteriori misure per interrompere l'attività della flotta ombra russa, invitando in particolare ad affrontare efficacemente i significativi rischi ambientali e per la sicurezza che la flotta ombra comporta, rafforzando l'applicazione delle norme relative all'ambiente e alla sicurezza marittima e la cooperazione con gli Stati di bandiera ed invitando gli Stati membri a coordinare le proprie iniziative in merito.

Dovrebbe inoltre essere fermamente condannato il sostegno offerto alla Russia da paesi terzi, nonché da attori ed entità al loro interno, che le consentono di sostenere la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina, in particolare il continuo sostegno militare fornito da Iran, Bielorussia e la Repubblica popolare democratica di Corea. Dovrebbe esortare tutti i paesi a cessare immediatamente qualsiasi forma di assistenza alla Russia, diretta o indiretta, nella sua guerra di aggressione contro l'Ucraina.

Dovrebbe invitare urgentemente Russia e Bielorussia a garantire immediatamente il rientro in Ucraina in condizioni di sicurezza di tutti i bambini ucraini e degli altri civili deportati illegalmente e trasferiti in Russia e Bielorussia.

L'UE ha adottato sanzioni contro la Russia fin dall'inizio della sua aggressione all'Ucraina nel febbraio 2022.

In questa fase, in assenza di esiti positivi dei diversi sforzi negoziali compiuti, un inasprimento delle misure restrittive viene considerato come il più importante strumento per indurre la Russia a negoziare. Come il pacchetto di sanzioni adottato lo scorso 18 luglio, le nuove misure dovrebbero indebolire la capacità della Russia di proseguire la guerra ed esercitare una pressione tale da indurla ad accettare negoziati di pace.

Il XIX pacchetto di sanzioni (ancora in fase di adozione) prevede:

- un divieto totale delle importazioni di GNL russo entro gennaio 2027;
- la revoca delle esenzioni per le imprese russe Rosneft e Gazprom Neft;
- l'estensione delle sanzioni alla flotta ombra russa e ai suoi sostenitori, a 118 nuove navi, che si andrebbero ad aggiungere alle 444 già oggetto di misure restrittive.

Il nuovo pacchetto – già illustrato dall'Alta rappresentante Kallas - potrebbe anche comprendere misure per limitare gli spostamenti nell'UE dei

diplomatici russi (misura che incontrerebbe la posizione contraria dell'Ungheria).

Il citato XVIII pacchetto di sanzioni ha introdotto misure restrittive rivolte al settore energetico e in particolare finalizzate a ridurre le esportazioni di petrolio che per la Russia rappresentavano ancora un terzo delle entrate complessive. Il precedente pacchetto di sanzioni era stato adottato il 20 maggio 2025 (si veda la pagina del Consiglio dell'UE),

Il 30 giugno scorso il Consiglio ha prorogato fino al **31 gennaio 2026** alcune misure sanzionatorie adottate nel 2014 a seguito dell'annessione della Crimea. Dal 2022 l'UE ha adottato sanzioni anche nei confronti di **Bielorussia, Iran e Corea del Nord** per il sostegno offerto alla Russia nell'aggressione all'Ucraina.

Il divieto di importazioni di gas dalla Russia

A seguito alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, i leader dell'UE hanno concordato, nella Dichiarazione di Versailles del marzo 2022, di eliminare gradualmente la dipendenza dai **combustibili fossili russi**.

Le importazioni di gas e petrolio dalla Russia verso l'UE sono pertanto diminuite in modo significativo negli ultimi anni. Tuttavia, mentre le importazioni di petrolio sono scese al di sotto del 3% nel 2025, il gas russo ha rappresentato nell'anno in corso ancora il 13% delle importazioni dell'UE, per un valore di oltre 15 miliardi di euro all'anno, con il duplice risultato di esporre l'UE a considerevoli rischi nell'approvvigionamento e di continuare ad alimentare gli introiti della Federazione russa.

Nel maggio 2025 la Commissione ha adottato la tabella di marcia R*EPowerEU* per garantire un approccio graduale all'eliminazione graduale delle importazioni di energia russa residue e il 17 giugno 2025 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per la graduale eliminazione delle restanti importazioni da gasdotto e GNL, fino al divieto totale dal 1° gennaio 2028.

Su tale proposta il 20 ottobre il Consiglio ha concordato la propria posizione negoziale in base alla quale le importazioni di gas russo dovrebbero essere **vietate** a partire **dal 1° gennaio 2026**, fermo restando un **periodo di transizione per i contratti esistenti** che farebbe temporaneamente salvi fino al 17 giugno 2026 i contratti a breve termine conclusi prima del 17 giugno 2025 e fino al 1° gennaio 2028 per i contratti a lungo termine Le modifiche ai contratti esistenti non dovrebbero comportare un aumento dei volumi, fatta eccezione per alcune flessibilità specifiche per gli stati membri senza sbocco sul mare interessati da recenti cambiamenti nelle rotte di approvvigionamento.

A breve anche il Parlamento europeo dovrebbe definire la propria posizione.

Il processo di adesione di Kyiv all'UE

Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire il fermo sostegno al percorso dell'Ucraina verso l'adesione all'UE e accogliere con favore i significativi progressi compiuti finora dal Paese nelle circostanze più difficili.

Prendendo atto della valutazione della Commissione secondo cui i cluster "fondamentali", "mercato interno" e "relazioni esterne" sono pronti per l'apertura, dovrebbe incoraggiare l'Ucraina, il Consiglio e la Commissione a portare avanti i lavori sul processo di adesione, in linea con l'approccio basato sul merito.

Dovrebbe stabilire che il cluster delle riforme fondamentali sia aperto per primo e chiuso per ultimo e che gli altri cluster siano aperti quando saranno soddisfatte le condizioni, conformemente alla metodologia di allargamento.

Prosegue la discussione a livello dell'UE sul modo in cui velocizzare il percorso di adesione dell'Ucraina all'Unione, finora bloccato dal veto dell'Ungheria. Nella riunione informale del Consiglio europeo tenutasi a Copenaghen lo scorso 1° ottobre il Presidente Costa ha avanzato la proposta – non sostenuta dall'Ungheria - di procedere al voto a maggioranza qualificata per i passaggi intermedi del processo di adesione, come l'apertura dei capitoli negoziali.

La posizione contraria dell'Ungheria è motivata con asserite violazioni dei diritti della minoranza ungherese in Ucraina.

Nel pacchetto annuale sull'allargamento presentato il 30 ottobre 2024, la Commissione riconosce la determinazione di Kyiv verso l'integrazione nell'UE.

Da ultimo, il **3 luglio scorso**, la **prima ministra danese Mette Frederiksen**, che esercita la presidenza di turno del Consiglio, ha affermato che intende sostenere il processo di adesione di Kiev all'Ue esercitando la "massima pressione" su **Budapest** affinché elimini il veto posto sui negoziati di adesione.

Il 9 settembre scorso la plenaria del Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sul rapporto della Commissione in merito ai progressi dell'Ucraina per l'adesione, confermando il proprio sostegno al percorso europeo del Paese.

Nel documento si accoglie con grande favore la ferma determinazione dell'Ucraina a soddisfare i requisiti per l'adesione all'UE, compreso il rispetto dell'*acquis* dell'Unione malgrado la brutale e incessante guerra di aggressione condotta dalla Russia e la recente escalation e si esorta l'Ucraina a mantenere tale determinazione e il ritmo delle riforme.

Individuazione di responsabilità per i crimini di guerra

Secondo la bozza di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire il forte impegno dell'UE a garantire la piena assunzione di responsabilità per i crimini di guerra ed i crimini più gravi commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.

Il Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina

Il 24 giugno scorso è stato firmato l'accordo tra il Consiglio d'Europa e il governo ucraino per l'istituzione del **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**. Il nuovo organismo, non ancora operativo, è stato richiesto dall'Ucraina nel maggio 2025 e fortemente sostenuto dall'UE che dovrebbe offrire un contributo finanziario di 10 milioni di euro.

L'impegno per la sua istituzione è stato preso congiuntamente il 9 maggio 2025 dall'UE, dal Consiglio d'Europa, dal governo ucraino, oltre che da una coalizione di paesi extra-UE.

Il crimine di aggressione riguarda la decisione di utilizzare la forza armata contro un altro Stato, in violazione della Carta delle Nazioni Unite. La Corte penale internazionale (CPI) ha la competenza di indagare sui crimini di guerra, sui crimini contro l'umanità e sul genocidio in Ucraina. Tuttavia, attualmente la CPI non può esaminare il crimine di aggressione a causa di limitazioni giurisdizionali applicabili a detto crimine.

Le autorità nazionali ucraine potranno deferire le indagini e le azioni penali nazionali in corso relative al reato di aggressione al procuratore del tribunale speciale. Le prove raccolte nel contesto dei lavori svolti – anche con la partecipazione di 5 Stati membri dell'UE (Polonia, Lettonia, Estonia, Romania e Lituania) nell'ambito del Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione (ICPA), ospitato all'interno di Eurojust, saranno trasmesse, se del caso, anche al procuratore del tribunale speciale.

SESSIONE II – MEDIO ORIENTE

Accolto favorevolmente l'accordo raggiunto su una prima fase del Piano del Presidente USA Trump per far cessare il conflitto, il Consiglio europeo dovrebbe invitare le parti a darvi piena attuazione in vista della cessazione del conflitto e invitare Israele ad annullare il piano E1.

L'UE è pronta a contribuire all'assistenza umanitaria nei confronti del popolo palestinese, alla ripresa e alla ricostruzione, attraverso le proprie missioni EUBAM RAFAH e EUPOL COPPS e collaborando con le Agenzie delle Nazioni Unite.

Il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore l'accordo raggiunto sulla fase iniziale del Piano globale per porre fine al conflitto di Gaza, presentato dal Presidente Trump, nonché l'esito del Vertice per la pace di Sharm El-Sheikh del 13 ottobre 2025.

Accogliendo con favore il rilascio di tutti gli ostaggi trattenuti per 2 anni dal gruppo terrorista di Hamas, il Consiglio europeo dovrebbe invitare tutte le parti a impegnarsi in modo costruttivo per attuare pienamente e senza indugio l'accordo, consentendo una cessazione definitiva delle ostilità. Dovrebbe chiedere un accesso immediato e senza ostacoli e una distribuzione sostenuta di aiuti umanitari su larga scala a Gaza e in tutta la Striscia per alleviare la grave situazione umanitaria e la possibilità per le Agenzie delle Nazioni Unite di poter lavorare in modo indipendente e imparziale.

Dovrebbe dichiarare l'impegno dell'Unione Europea a continuare a contribuire agli sforzi di pace e ad impegnarsi attivamente con i partner nelle prossime fasi. A tal fine dovrebbe impegnarsi a sostenere la distribuzione rapida, sicura e senza ostacoli di aiuti umanitari in coordinamento con i partner internazionali operando attraverso le missioni EUBAM RAFAH e EUPOL COPPS, il cui mandato dovrebbe essere rafforzato e dichiarare che l'UE è pronta a contribuire alla stabilizzazione, alla ripresa e alla ricostruzione di Gaza.

Dovrebbe inoltre affermare che l'Unione Europea continuerà a sostenere l'Autorità Nazionale Palestinese, nell'attuale processo di riforma in corso in vista del suo ritorno a Gaza ed invitare Israele a sbloccare le entrate trattenute necessarie a garantire il corretto funzionamento dell'Autorità Nazionale Palestinese e la fornitura di servizi essenziali alla popolazione.

Dovrebbe sottolineare l'importanza della *de-escalation* in Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, chiedere la fine della violenza dei coloni, dell'espansione degli insediamenti illegali secondo il diritto internazionale e invitare Israele a revocare il piano di insediamento E1, che compromette ulteriormente la soluzione dei due Stati.

Dovrebbe ribadire l'impegno dell'Unione europea per il rispetto del diritto internazionale e per una pace globale, giusta e duratura basata sulla soluzione dei due Stati, conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in cui due Stati democratici, Israele e Palestina, vivano fianco a fianco in pace entro confini sicuri e riconosciuti.

Infine, dovrebbe ricordare la Conferenza ad alto livello per la risoluzione pacifica della questione palestinese e l'attuazione della soluzione dei due Stati, tenutasi a New York sotto la guida congiunta della Francia e del Regno dell'Arabia Saudita.

La posizione dell'UE sul Piano per porre fine al conflitto di Gaza

Le conclusioni del Consiglio europeo sono state precedute il 10 ottobre scorso da una dichiarazione di analogo tenore con cui l'Alta Rappresentante Kallas ha accolto con favore l'accordo sulla prima fase del **Piano Globale per porre fine al conflitto di Gaza**, presentato dal Presidente statunitense Trump, per garantire un cessate il fuoco immediato e il rilascio di tutti gli ostaggi.

L'Alta Rappresentante ha elogiato gli sforzi diplomatici degli Stati Uniti sostenuti, tra gli altri, da Egitto, Giordania, Regno dell'Arabia Saudita, Qatar, Turchia ed Emirati Arabi Uniti e il ruolo della Conferenza di alto livello per la risoluzione pacifica della questione palestinese convocata a New York da Francia e dal Regno dell'Arabia Saudita a margine dell'80ma Assemblea generale delle Nazioni Unite.

L'Alta Rappresentante ha ribadito la prospettiva di una **soluzione** a **due Stati** per porre fine alla guerra e avviare un percorso politico credibile verso una pace e una sicurezza durature.

Il 21 agosto il piano di insediamento E1, a est di Gerusalemme, era già stato definito inaccettabile e in violazione del diritto internazionale in una dichiarazione congiunta dell'Alta Rappresentante Kallas e dei i governi di 21 Stati europei, tra cui l'Italia.

Infine, ha affermato l'impegno dell'Unione a contribuire all'attuazione del Piano globale per porre fine al conflitto di Gaza con gli strumenti a sua disposizione e che in particolare l'UE:

- continuerà a sostenere la **distribuzione** rapida, sicura e senza ostacoli di **aiuti umanitari**, in stretta collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite e le ONG internazionali e nel rispetto del diritto internazionale;
- è pronta a contribuire alla stabilizzazione e alla ricostruzione di Gaza, anche attraverso il pieno utilizzo delle missioni della politica di

sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'UE **EUBAM Rafah** ed **EUPOL COPPS**;

- continuerà a sostenere l'**Autorità palestinese** nel processo di riforma attuale in vista del suo ritorno a Gaza, anche attraverso il Gruppo dei donatori palestinesi.

Nelle sue precedenti riunioni il Consiglio europeo ha costantemente chiesto un cessate il fuoco, la liberazione degli ostaggi e ribadito il fermo **impegno** a favore di una pace duratura basata sulla soluzione dei **due Stati**.

Per approfondimenti si vedano le conclusioni del 26 giugno scorso e il dossier redatto dal Servizio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati e dai Servizi Studi e Affari internazionali del Senato della Repubblica.

La posizione del Parlamento europeo

L'11 settembre il Parlamento europeo ha approvato (con 305 voti favorevoli, 151 contrari e 122 astenuti, si veda qui per il dettaglio delle votazioni) una risoluzione "Gaza al punto di rottura: azione dell'UE per contrastare la carestia, necessità urgente di liberare gli ostaggi e di procedere verso una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati".

Nell'atto si afferma che la creazione di uno stato di Palestina è determinante per il raggiungimento della pace nell'area, si riconosce il ruolo di Israele nel causare la carestia a Gaza impedendo l'accesso degli aiuti umanitari e ribadendo che il diritto alla difesa di Israele non giustifica azioni militari indiscriminate a Gaza e nella regione, si chiedono la limitazione alle esportazioni di armi e l'adozione di sanzioni nei confronti dei ministri israeliani di estrema destra Ben-Gvir e Smotrich.

In precedenza, il Parlamento europeo aveva preso posizione in relazione al conflitto israelo-palestinese e alla situazione di Gaza il 2 aprile 2025 approvando la risoluzione annuale sull'**attuazione della politica estera e di sicurezza comune**.

L'11 febbraio 2025 del Parlamento europeo ha svolto un dibattito in plenaria sulla presentazione di una **Strategia globale UE – Medio Oriente**, annunciata dalla Presidente von der Leyen negli orientamenti politici di inizio legislatura.

L'aiuto umanitario dell'UE alla Palestina ed il dialogo ad alto livello

Il 24 settembre scorso la Commissione europea ha stanziato ulteriori **50 milioni** di euro in assistenza umanitaria per alleviare la catastrofica situazione umanitaria a Gaza e far fronte alle crescenti esigenze umanitarie in Cisgiordania. Ciò porta il complesso degli aiuti umanitari di emergenza dell'UE in favore di Gaza, della Cisgiordania e di Gerusalemme est **a 220 milioni** di euro nel **2025** e a oltre **550 milioni** di euro **dal 2023**.

Tali finanziamenti sono destinati agli operatori umanitari sul campo affinché possano fornire assistenza sia a Gaza che in Cisgiordania.

La Commissione europea ha ribadito la necessità di garantire un accesso sicuro e senza ostacoli, oltre alla tutela e protezione, agli operatori umanitari in tutta Gaza.

Secondo i dati diffusi dalla Commissione europea, dall'ottobre 2023 l'UE ha organizzato 77 voli umanitari e spedito **5.037 tonnellate di forniture di soccorso,** tra cui medicinali, forniture mediche, ripari, acqua e servizi igienico-sanitari e materiale didattico per conto proprio, dei partner umanitari e degli Stati membri dell'UE. Dal 2024 il meccanismo di protezione civile dell'UE ha coordinato le **evacuazioni mediche di 306 pazienti** in tutta Europa.

L'UE è il principale fornitore di assistenza esterna alla popolazione palestinese, attraverso la **strategia comune europea 2021-2024** a sostegno della Palestina, dotata di circa **1,36 miliardi di euro**. A **partire dal 2023** l'UE ha inoltre fornito **assistenza umanitaria** per circa **450 milioni di euro**.

Il **9 ottobre 2023**, a seguito degli attacchi di Hamas in Israele, la Commissione europea ha avviato una **revisione urgente** dell'**assistenza dell'UE alla Palestina**, i cui **risultati** sono stati presentati in una **comunicazione** del **21 novembre 2023**, che ha evidenziato che i controlli e le garanzie esistenti in vigore funzionano correttamente e che **non sono emerse prove di un impiego dei fondi per fini diversi da quelli previsti**.

Il dialogo ad alto livello

Il 14 aprile 2025 si è tenuta a Lussemburgo la prima riunione del **Dialogo politico ad alto livello UE-Palestina**, in cui si è discusso tra l'altro anche del **programma di riforme** dell'Autorità nazionale palestinese e del **sostegno** dell'**UE**, nella prospettiva di una soluzione fondata sulla **coesistenza dei due Stati**.

La Commissione ha ribadito il suo sostegno al popolo palestinese proponendo un **programma di sostegno globale** di **1,6 miliardi di euro** per gli **anni 2025-2027** destinati alla ripresa e alla resilienza palestinese articolato in tre pilastri:

- **servizi per la popolazione palestinese**, tramite circa **620 milioni di euro** in sovvenzioni all'ANP tramite il meccanismo UE PEGASE;
- **ripresa e stabilizzazione della Cisgiordania, di Gaza e Gerusalemme Est**, con circa **576 milioni di euro** in sovvenzioni per la ripresa economica e la resilienza non appena la situazione sul campo lo consentirà. Il sostegno è principalmente orientato all'accesso all'acqua, energia e infrastrutture. Ulteriori **82 milioni di euro all'anno** per il periodo **2025-2027** dovrebbero essere destinati ai rifugiati palestinesi tramite l'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente (**UNRWA**);
- sostegno al settore privato con prestiti fino a 400 milioni di euro da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI).

La Commissione si è inoltre impegnata a realizzare una piattaforma di coordinamento per donazioni alla Palestina (*Palestine Donor Platform*).

Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COPPS

Si ricorda che l'UE ha avviato **due missioni civili** nell'ambito della politica di sicurezza e difesa nei territori palestinesi.

La missione EUBAM RAFAH, istituita nel 2005 per il **controllo** al **valico di frontiera di Rafah** fra la striscia di Gaza e l'Egitto e sospesa nel 2007 è stata riattivata il 27 gennaio 2025 ed è nuovamente operativa dal febbraio 2025. L'Italia vi partecipa con un contingente di Carabinieri.

La missione EUPOL COPPS, istituita nel 2006 e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei territori palestinesi, presta consulenza alle autorità palestinesi in materia di giustizia penale e aspetti dello Stato di diritto.

Il dibattito sulla revisione delle relazioni UE – Israele

Nei mesi scorsi è stata avanzata (da parte dei Paesi Bassi) la proposta di rivedere l'accordo di associazione dell'UE con Israele sulla base dell'articolo 2 dello stesso accordo che pone alla base del partenariato il rispetto dei principi democratici e umanitari. La proposta tuttavia non ha incontrato il necessario sostegno tra gli Stati membri.

L'Alta Rappresentante Kallas ha avviato la procedura di revisione e redatto un rapporto, sottoposto agli Stati membri, in cui si attesta la violazione da parte di Israele della clausola sui diritti umani e si propone la sospensione dell'accordo.

Il 17 giugno la revisione dell'accordo è stata oggetto di un **dibattito** presso il **Parlamento europeo** senza voto e senza la presentazione di risoluzioni.

Il **28 luglio** la Commissione europea ha proposto di sospendere in parte la partecipazione israeliana al programma Orizzonte Europa, in particolare la partecipazione di entità stabilite in Israele ad attività finanziate dall'Acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI). Anche siu tale proposta **non** si è raggiunta in Consiglio la **necessaria maggioranza qualificata**.

Per una ricostruzione di tale discussione in seno alle istituzioni dell'UE si veda il dossier del Servizio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati e dei Servizi Studi e Affari internazionali del Senato della Repubblica.

Le sanzioni adottate nei confronti di *Hamas*, *Jihad* islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania

Il **19 gennaio 2024**, il Consiglio dell'UE ha adottato un quadro specifico di **misure restrittive** nei confronti di qualsiasi persona o entità che sostenga, faciliti o permetta la commissione di atti **di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese** (PIJ).

Il nuovo regime integra le misure restrittive precedentemente adottate nei confronti di **Hamas** e della **PIJ** a norma della posizione comune 2001/931/PESC ("elenco dei soggetti terroristici stabilito dall'UE"). Sulla base di tale quadro, il Consiglio può decidere misure restrittive (congelamento di beni e divieto di viaggio nell'UE) per attività come: fornire, vendere o trasferire armi e materiale connesso alle due organizzazioni terroristiche; sostenere atti che compromettono o minacciano la stabilità o la sicurezza di Israele in collegamento con Hamas e la PIJ; prendere parte a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o del diritto dei diritti umani; istigare o aizzare pubblicamente alla commissione di atti di violenza da parte delle due organizzazioni.

Nell'**aprile 2024** il Consiglio dell'UE ha inserito nella lista delle sanzioni quattro individui e due entità responsabili di violazioni gravi dei diritti umani nei confronti dei palestinesi. Successivamente, a **luglio 2024**, il Consiglio dell'UE ha adottato misure restrittive per gravi violazioni e abusi dei diritti umani nei confronti di 5 persone e 3 entità israeliane.

SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE

Secondo il progetto di Conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto sui lavori volti a rafforzare in modo decisivo la prontezza dell'Europa in materia di difesa entro il 2030 confermando la propria determinazione a conseguire questo obiettivo con rapidità e su larga scala, affinché l'Europa sia meglio attrezzata per agire e affrontare in modo autonomo, coordinato e con un approccio a 360° le sfide e le minacce immediate e future. Dovrebbe altresì ribadire che la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e le sue ripercussioni sulla sicurezza europea e globale in un contesto in evoluzione costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea.

In seguito alla presentazione da parte della Commissione e dell'Alta rappresentante della tabella di marcia sulla prontezza della difesa europea per il 2030, il Consiglio europeo dovrebbe chiedere che i lavori guidati dagli Stati membri su tutti i settori di capacità prioritari individuati a livello dell'UE siano resi operativi, con il sostegno dell'Agenzia europea per la difesa (AED) e sulla base di un approccio globale coerente, affinché l'Europa sviluppi l'intero spettro delle capacità moderne necessarie, in piena coerenza con la NATO. Dovrebbe poi riconoscere il lavoro già svolto dagli Stati membri e invitarli a completare il processo di creazione di coalizioni di capacità in tutti i settori prioritari entro la fine dell'anno e a portare avanti progetti concreti da avviare nella prima metà del 2026.

In tal modo, l'Unione dovrebbe ridurre le sue dipendenze strategiche e rafforzare di conseguenza la base tecnologica e industriale europea della difesa in tutta l'Unione contribuendo a rafforzare la competitività industriale e tecnologica europea, anche per le PMI.

Il Consiglio europeo dovrebbe condannare la violazione dello spazio aereo di diversi Stati membri, sottolineare l'importanza di garantire la difesa di tutte le frontiere terrestri, aeree e marittime dell'UE e affermare la necessità di affrontare in via prioritaria le minacce immediate sul fianco orientale dell'UE e la fornitura di un sostegno concreto agli Stati membri.

Alla luce dell'intensificarsi degli attacchi ibridi da parte della Russia e delle recenti violazioni dello spazio aereo dell'UE, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'importanza di una stretta cooperazione tra gli Stati membri per rafforzare globalmente le loro capacità di difesa e sicurezza, nonché la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche.

Al riguardo, il Consiglio europeo dovrebbe individuare tra le esigenze più immediate, i lavori su progetti concreti per rafforzare gli sforzi congiunti degli Stati membri, per potenziare le loro capacità anti-drone e di difesa aerea, in modo coordinato, in particolare sfruttando appieno lo strumento SAFE e altri pertinenti strumenti finanziari esistenti.

Dovrebbe chiedere un'accelerazione dello sviluppo congiunto di risorse e servizi spaziali utilizzabili a fini di sicurezza e difesa, oltre alla protezione delle risorse esistenti, comprese quelle a duplice uso, data la loro importanza per l'autonomia strategica dell'Europa.

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare gli Stati membri a orientare sempre più gli investimenti nella difesa verso lo sviluppo, la produzione e l'approvvigionamento congiunti, con il sostegno dell'AED, poiché l'aggregazione della domanda e le economie di scala sono fondamentali per aumentare la capacità produttiva dell'industria europea della difesa, ridurre i costi e promuovere l'interoperabilità e la standardizzazione. A tal fine dovrebbero essere pienamente mobilitati gli strumenti SAFE ed EDIP.

Dovrebbe sottolineare l'importanza del corretto funzionamento e dell'ulteriore integrazione del mercato europeo della difesa in tutta l'Unione, compreso l'accesso transfrontaliero alle catene di approvvigionamento della difesa.

Dovrebbe ribadire la rilevanza di una stretta cooperazione con l'Ucraina, nonché della sua integrazione e del suo contributo all'industria europea della difesa, in particolare per quanto riguarda l'innovazione nel settore della difesa e le tecnologie di difesa all'avanguardia.

Dovrebbe altresì sottolineare la necessità di garantire un efficace controllo politico e coordinamento per monitorare i progressi e intensificare i lavori dei ministri della Difesa in seno al Consiglio sulla prontezza dell'Europa in materia di difesa. Tale lavoro sarà basato su una relazione annuale sulla prontezza della difesa, che sarà elaborata dall'AED con il sostegno della Commissione e dell'Alta Rappresentante e presentata al Consiglio europeo. La relazione valuterà i progressi compiuti per colmare le attuali lacune in termini di capacità, basandosi sulla revisione annuale coordinata sulla difesa (CARD).

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare il Consiglio a rafforzare l'Agenzia europea per la difesa affinché possa svolgere appieno il suo ruolo nel campo dello sviluppo, della ricerca e dell'acquisizione delle capacità di difesa e a riferire sulle misure necessarie entro la fine del 2025.

Ricordando l'impegno ad aumentare in modo sostanziale la spesa per la difesa e la sicurezza dell'Europa, il Consiglio europeo dovrebbe ricordare di aver esaminato i lavori sulle pertinenti opzioni di finanziamento e sulla cooperazione per investire in modo più efficiente nel settore della difesa ed accogliere con favore i progressi compiuti da marzo 2025 per quanto riguarda l'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali, la revisione intermedia della politica di coesione dell'UE e gli strumenti SAFE ed EDIP.

Il Consiglio europeo dovrebbe riconoscere i progressi compiuti nell'ambito del programma Omnibus sulla prontezza in materia di difesa, accogliere con favore la proposta di incentivare gli investimenti nel settore della difesa nel bilancio dell'UE, auspicando un rapido accordo e invitare la Commissione a presentare quanto prima nuove proposte di semplificazione. Dovrebbe inoltre:

- accogliere con favore gli sforzi compiuti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) per intensificare, semplificare e accelerare il suo sostegno alle capacità europee di sicurezza e difesa e incoraggiare il Gruppo BEI a esplorare ulteriormente le modalità per finanziare le industrie e le imprese e aiutare le start-up a espandersi nel settore della sicurezza e della difesa in Europa;
- sottolineare l'importanza di tecnologie innovative e soluzioni dirompenti invitando la Commissione a presentare una tabella di marcia per la trasformazione dell'industria della difesa;
- ribadire il suo invito alla Commissione e all'Alta Rappresentante a presentare ulteriori proposte per rafforzare la mobilità militare in tutta l'Unione.

Il Consiglio europeo dovrebbe ricordare l'importanza di collaborare con partner che condividono i medesimi obiettivi di politica estera e di sicurezza dell'UE senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri e tenendo conto degli interessi di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri, conformemente ai Trattati.

Dovrebbe infine ribadire che continuerà a fornire orientamenti strategici e a valutare i progressi nell'attuazione dell'obiettivo di prontezza in materia di difesa.

La *Roadmap* per l'attuazione del piano "Prontezza 2030"

Lo scorso 16 ottobre Commissione europea e Alta rappresentante hanno pubblicato una comunicazione congiunta che contiene la **Roadmap 2030 per la prontezza della difesa e il mantenimento della pace**. Il documento, annunciato da tempo, ha lo scopo – come si legge nell'introduzione - di tradurre il Libro Bianco e le indicazioni dei vari Consigli europei in obiettivi chiari, fissando *milestones* da realizzare entro termini specifici, con indicatori per verificare il progresso nell'attuazione.

Gli aspetti più significativi del documento (di 16 pagine) sono due:

- la definizione delle **modalità per colmare il *gap* di capacità militare** dell'UE in una serie di settori definiti come prioritari;
- l'**avvio di quattro progetti "bandiera":** l'Iniziativa sui droni (*European Drone Defence Initiative);* la Sorveglianza del fronte

orientale (*Eastern Flank Watch*); lo scudo aereo (*European Air Shield*) e lo scudo spaziale europeo (**European Space Shield**).

Il documento contiene anche paragrafi dedicati al rafforzamento dell'industria europea della difesa, alla cooperazione con l'Ucraina e agli "abilitanti" orizzontali (mercato della difesa, mobilità militare, ecc.).

Per quanto riquadra gli aspetti finanziari, il documento **non prevede nuove risorse**, ma semplicemente elenca quelle già disponibili (come SAFE o la clausola di salvaguardia nazionale) o via di approvazione (EDIP). L'unica novità è l'annuncio di un nuovo **fondo *equity* dedicato alla difesa** (per un miliardo di euro), che sarà attivato dalla BEI e dal Fondo europeo di investimento (EIF) entro il primo trimestre del 2026. Il documento ricorda anche che la **bozza del nuovo bilancio pluriennale** prevede stanziamenti di 131 miliardi di euro per difesa e spazio, oltre ai fondi per ricerca e innovazione e a quelli per la mobilità militare.

Colmare i gap capacitivi

Si deve ricordare che, dopo un'elaborazione condivisa tra gli Stati, con il supporto dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), il Consiglio europeo del 26 giugno aveva formalizzato la lista di **nove "settori prioritari"** in cui concentrare maggiormente gli sforzi di rafforzamento della difesa UE. Essi sono:

1.la **difesa aerea e missilistica**;

2.i sistemi di **artiglieria**;

3. **missili e munizioni**;

4. i **droni** e i sistemi antidrone;

5. la **mobilità militare**;

6. **cyber**, calcolo quantico, **intelligenza artificiale** e guerra elettronica;

7. **abilitanti strategici** e infrastrutture di protezione (come trasporto aereo, rifornimento in volo, consapevolezza di situazione nel dominio marittimo, protezione degli assetti spaziali);

8. il **combattimento di terra**;

9. le **capacità marittime**.

Per colmare queste lacune, la *Roadmap* propone di formare, per ciascuno dei settori indicati, una **Coalizione tra Stati membri** (*Member States Capability Coalition*), che, su base volontaria, si propongano di migliorare le proprie capacità di difesa. All'interno di ciascuna coalizione gli Stati individuano **uno o più Paesi leader**, definiscono gli obiettivi da raggiungere e concordano i progetti da avviare per raggiungere tali obiettivi.

La proposta contenuta nella Roadmap in realtà non è nuova, ma formalizza una modalità di azione già avviata nei mesi scorsi dall'Alta Rappresentante, nell'ambito della **Task force per la prontezza operativa** (*Defence Readiness Task Force*). La proposta aveva suscitato **perplessità** da parte di alcuni Stati (tra cui l'Italia), in particolare sui meccanismi di selezione dei Paesi leader e sul rischio di creare nuove strutture burocratiche e sulle esigenze di riservatezza degli Stati nello scambio di informazioni. Anche per tenere conto di questo, la Roadmap precisa che, all'interno delle coalizioni, gli Stati "rimarranno sempre sovrani nel decidere il propri ruolo e il proprio contributo".

Proprio perché è un tema di cui si parla da tempo, diversi Paesi, tra cui l'Italia, hanno già manifestato l'intenzione di **assumere ruoli di rilievo nei vari settori.** Tra le coalizioni che hanno una formalizzazione più avanzata c'è quella sui **droni**, che - come ha ricordato l'alta Rappresentante nella conferenza stampa di presentazione della *Roadmap* - ha già tenuto la sua prima riunione e ha già individuato i Paesi leader, che sono Paesi Bassi e Lettonia.

Il documento precisa che, all'interno delle coalizioni, gli Stati potranno utilizzare gli strumenti e le risorse previsti dal **programma EDIP** e **SAFE** (*su cui vedi infra*) e potranno avviare nuovi progetti PESCO. L'EDA, di cui molti Stati chiedono il potenziamento, avrà il compito di facilitare il lavoro delle coalizioni, fornendo linee guida e mettendo a disposizione il proprio *expertise* tecnico.

La Roadmap indica come obiettivo di formare coalizioni **per tutte le aree prioritarie**, **entro marzo 2026**, in modo da poter avviarne i progetti entro giugno 2026 e **renderli operativi entro la fine del 2028**. Per quanto riguarda gli **acquisti in comune**, che attualmente, nonostante gli impegni assunti in sede PESCO, non raggiungono il 20%, la Roadmap innalza ulteriormente l'asticella, **anticipando al 2027 l'obiettivo del 40%** di procurement congiunto.

Commissione e Alta rappresentante presenteranno ogni anno, per il consiglio europeo di ottobre, un ***Report sulla preparazione della difesa***, per dare conto dei progressi nel rafforzamento delle capacità europee nei settori prioritari.

I progetti flagship

I **progetti di punta** per il rafforzamento della difesa europea – si legge nella *Roadmap* – hanno un carattere trasversale e un rilievo che **non si limita alla difesa in senso stretto**, perché possono essere impiegati anche per altri scopi, come la protezione delle infrastrutture critiche e il controllo delle frontiere. I progetti sono aperti a tutti gli Stati che intendano parteciparvi.

Gli **Stati restano i principali attori** di queste iniziative: ad essi spetta di decidere gli obiettivi, distribuire i ruoli e allocare le risorse. La Commissione si pone come il soggetto "facilitatore", con il comito di assicurare l'assistenza tecnica, la disponibilità di fondi comuni e la coerenza complessiva dei diversi filoni di lavoro. L'Alta Rappresentante ha invece il compito di assicurare che i progetti sostengano il rafforzamento delle capacità comuni nelle aree prioritarie e siano coerenti con i piani militari Nato.

L'iniziativa sui droni e la sorveglianza sul fronte orientale

I primi due progetti sono esposti congiuntamente, anche perché sono molto collegati tra loro.

L'**iniziativa europea per la difesa dai droni** sarà progettata -si legge nella *Roadmap* - come un **sistema multistrato con capacità interoperabili per il rilevamento, il tracciamento e la neutralizzazione di dronti**, ma anche con capacità di colpire obiettivi terrestri sfruttando la tecnologia dei droni per attacchi di precisione. La capacità anti-drone dovrà essere pienamente **interoperabile e interconnessa** tra gli Stati membri, garantendo la consapevolezza situazionale europea e la capacità di agire congiuntamente e **proteggere le infrastrutture critiche** insieme alla NATO.

La **sorveglianza del fronte orientale** (*Eastern Flank Watch)* è un progetto che **assorbe e amplia l'iniziativa sui droni**, integrando i sistemi di difesa anti-droni con una serie di sistemi di difesa terrestre e con gli apparati di sicurezza del Mar Baltico e del Mar Nero.

Le due iniziative dovrebbero essere avviate nel **primo trimestre del 2026**, usufruendo dei programmi EDIP e SAFE. La **piena funzionalità dell'iniziativa dei droni è fissata per la fine del 2027**, mentre il più ampio progetto della sorveglianza orientale dovrebbe essere funzionale entro la fine del 2028.

Nello "scooping paper" presentato dalla Commissione il 29 settembre, come anticipazione della Roadmap, l'iniziativa aveva la più impegnativa denominazione di "muro di droni" e aveva subito incontrato la ferma contrarietà della Francia.

Lo scorso **26 settembre** si è tenuto il primo incontro tecnico sull'iniziativa, convocato dal Commissario alla difesa, Kubilius, anche a seguito dei ripetuti episodi di violazione dello spazio aereo alleato, con i ministri dei **sette paesi del fianco orientale dell'Ue** (Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Bulgaria), più Danimarca, Ucraina e Nato. Intervenendo il 22 settembre in un evento pubblico, Kubilius aveva sottolineato le **carenze dei sistemi difensivi europei** in questo settore. "Forse abbiamo buone capacità di rilevare caccia e missili – ha detto Kubilius - ma i droni hanno una specificità: volano molto bassi e sono piccoli". Il primo passo è quindi dotarsi "rapidamente" di un sistema di rilevamento, che **potrebbe essere pronto "in circa un anno".** Kubilius ha aggiunto che l'Europa può imitare il modello ucraino, che ha installato **sensori acustici** per rilevare i droni in arrivo che altrimenti potrebbero non essere rilevati dai radar. I laser rappresentano un'altra opzione per abbattere i droni a un **costo ridotto**, ha

affermato, anche per le sempre più frequenti incursioni e l'ampiezza dei confini da proteggere.

La Roadmap sottolinea anche che il progetto dovrebbe essere **complementare alle diverse operazioni** della Nato nell'area (*Eastern Sentry*, *Baltic Air Policing*) e alle forze della *Forward Presence*. Dall'inizio dell'invasione russa l'Alleanza ha infatti fortemente potenziato la propria presenza nell'area. La Roadmap aggiunge che il sistema europeo dovrà essere "**pienamente allineato con la struttura integrata di comando e controllo della NATO**".

Lo scudo aereo e lo scudo spaziale

Il terzo progetto è uno **scudo di difesa aerea e missilistica integrato e multistrato -** come si legge nella *Roadmap* - per proteggere dall'intero spettro delle minacce aeree.

L'avvio dell'iniziativa è previsto nel **secondo semestre del 2026**, ma il documento non indica una data di operatività del sistema.

Collegato ad esso è il progetto di **scudo spaziale**, che ha lo scopo di garantire la protezione e la resilienza delle risorse e dei servizi spaziali. L'iniziativa integrerà le **capacità spaziali a duplice uso** dell'UE, per fornire servizi governativi per di tutti gli Stati membri (posizionamento, navigazione e sincronizzazione, intelligence geospaziale, comunicazioni sicure ecc.). Il progetto – prosegue la Roadmap - si concentrerà in particolare sulle **apparecchiature abilitate da Galileo**, sulla consapevolezza del dominio spaziale, sulla **lotta alle interferenze**, nonché sulle operazioni e sui servizi spaziali, settori in cui l'Europa presenta evidenti carenze e dipendenze.

Anche in questo caso l'avvio del progetto è previsto nel **secondo semestre del 2026**, mentre non è ancora indicata una data di operatività.

L'industria della difesa

Per ciò che riguarda l'industria, l'elemento più innovativo della *Roadmap* è la **prospettazione di un ruolo più incisivo per la Commissione**, che dovrebbe fornire orientamenti sulla concorrenza (*competition guidance*) per i progetti cooperativi e potrà valutare, d'accordo con gli Stati membri, modalità per "modernizzare" l'approccio agli aiuti di Stato in questo settore. La Commissione dovrebbe anche "approfondire la sua conoscenza" delle capacità produttive europee, attuali e prospettiche, "focalizzando" ogni anno l'attenzione su determinate priorità (a cominciare da difesa aerea e missilistica, droni e sistemi anti-drone e sistemi spaziali).

Resta ovviamente da capire come in concreto la Commissione riuscirà a ritagliarsi uno spazio maggiore di azione, in un ambito di stretta competenza nazionale.

Per il resto la *Roadmap* sottolinea le esigenze già note: programmazione pluriennale degli acquisti, **innovazione e ricerca** (rafforzata grazie all'estensione ai settori della difesa del programma *Horizon*), sicurezza delle catene di approvvigionamento, accesso alle **materie prime** e partenariati, a cominciare da quelli con **Regno Unito** e **Canada**.

La Commissione intende anche sostenere gli sforzi degli Stati membri per l'aggiornamento professionale del personale del settore, con l'obiettivo di **formare 200 mila lavoratori** alle nuove esigenze produttive entro il 2026.

Gli altri temi della Roadmap

Il documento si occupa anche della **cooperazione con l'Ucraina**, dando conto delle varie iniziative già in corso, sul versante sia delle garanzie di sicurezza per Kyiv che delle alleanze industriali. La *Roadmap* cita anche l'**"Alleanza per i droni"** (*Drone Alliance*) con l'Ucraina, che potrà usufruire di diverse fonti di finanziamento, tra cui 2 miliardi di euro dal fondo ERA, lanciato in sede G7 nell'ottobre dello scorso anno, sotto Presidenza italiana (e che ha un volume complessivo stabilito in 50 miliardi di dollari), con le risorse degli interessi dei **fondi sovrani russi** congelati.

Per quanto riguarda il **mercato della difesa**, la *Roadmap* annuncia la presentazione di una proposta modifica delle norme europee sul *procurement* (che però incontreranno sempre l'ostacolo dell'art. 346 del TFUE, che consente agli Stati di derogare alle regole comuni per esigenze di sicurezza nazionale) e ricorda i due provvedimenti di **semplificazione** attualmente in discussione tra Parlamento e Consiglio (*su cui vedi infra*).

Sulla **mobilità militare,** il documento, ammettendo alcuni ritardi sulle tabelle di marcia previste, sia per le infrastrutture che per gli adempimenti burocratici alle frontiere, annuncia la presentazione di un nuovo pacchetto di misure entro la fine del 2025.

Per un approfondimento sul **Libro bianco sulla difesa**, presentato dalla Commissione lo scorso 19 marzo, e sui **Consigli europei di marzo e di giugno,** oltre che sulla posizione del Parlamento europeo, si veda questo dossier di documentazione.

L'attuazione del piano *Readiness 2030*

Il piano (inizialmente denominato *ReArm Europe)* è stato come noto presentato dalla presidente von der Leyen lo scorso **4 marzo** e si articola nei seguenti punti:

1) attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita** "in **modo controllato, coordinato e vincolato** nel

tempo". Ciò darà agli Stati membri "lo spazio per investire nella difesa, immediatamente e in modo sostanziale". Secondo le previsioni della Commissione, che sono comunque tutte da verificare, anche perché dipendono dalle scelte dei singoli Paesi, la misura potrebbe sbloccare fino a **650 miliardi***;*

2) un nuovo strumento finanziario - denominato **SAFE (***Security Action for Europe*) – per fornire agli Stati membri **prestiti** per accelerare l'approvvigionamento congiunto.
3) la possibilità volontaria di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei **fondi di coesione** (stimate in circa 350 miliardi di euro);
4) uno stimolo agli **investimenti privati**, in particolare per *start-up* e PMI, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'azione della **Banca europea degli investimenti** e maggiori opportunità di investimento nella difesa attraverso la nuova **Unione del risparmio e degli investimenti**.

L'attivazione della clausola di salvaguardia

La **"clausola di salvaguardia nazionale"** prevista nel **Patto di stabilità e crescita**, ai sensi dell'art.26 del regolamento 2024/1263 (riforma del Patto), può essere attivata in presenza di **tre condizioni**:

- si deve trattare di "**circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato** membro";
- tali circostanze devono avere "**rilevanti ripercussioni"** sulle finanze pubbliche nazionali;
- l'attivazione della clausola **non deve compromettere "la sostenibilità di bilancio** nel medio termine".

Su richiesta degli Stati, accertata la sussistenza di queste condizioni, la Commissione propone al Consiglio l'attivazione della clausola. Il Consiglio deve decidere entro quattro settimane, a maggioranza qualificata.

Secondo la proposta della Commissione (chiarita in una comunicazione del 19 marzo), la flessibilità potrà essere usata **sia per investimenti che per spesa corrente**. Le spese ammissibili sono quelle che rientrano nella classificazione delle funzioni delle pubbliche amministrazioni utilizzata da **Eurostat** (categoria COFOG 02- difesa). La comunicazione precisa che nella flessibilità rientrano automaticamente le spese realizzate dagli Stati nell'ambito dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (ove prevedano spese in questo settore), dei progetti UE, come il regolamento SAFE (recentemente approvato) e il regolamento EDIP (in corso di discussione tra Consiglio e Parlamento europeo, su entrambi *si veda infra*).

La flessibilità può arrivare fino alla somma corrispondente **all'1.5 del PIL, per ogni anno di attivazione** della clausola, usando come **annualità di riferimento il 2021** (cioè l'anno precedente all'aggressione russa). La flessibilità può essere richiesta per un **periodo di quattro anni**, periodo che la Commissione ritiene adeguato per la "transizione ad un livello strutturalmente più alto di spesa nella difesa" (cosi la citata comunicazione del 19 marzo). La legislazione vigente prevede comunque che tale periodo possa essere esteso, se le circostanze eccezionali persistono, su richiesta dello Stato interessato e con l'accordo della Commissione. Il **Consiglio può prorogare la flessibilità** per un anno, anche più di una volta. Non è previsto un numero massimo di proroghe.

La comunicazione del 19 marzo precisa anche che l'attivazione della clausola consente spese **senza vincoli di acquistare prodotti europei**. Trattandosi in ultima istanza di fondi nazionali, infatti, la Commissione non può porre obblighi in questo senso, ma **solo "invitare" gli Stati** a "privilegiare" industrie e forniture di servizi europee, in modo da sostenere l'autonomia e la competitività UE.

Ad oggi la sua attivazione è stata richiesta da **16 Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia).

Dopo la valutazione positiva della Commissione, lo scorso 8 luglio il Consiglio ha approvato le richieste avanzate prima di tale data, approvando raccomandazioni specifiche per ciascun Paese).

Per quanto riguarda l'Italia, il 20 giugno, in occasione di una riunione del Consiglio Ecofin, il ministro Giorgetti ha evidenziato che l'aumento delle spese per la difesa, raccomandato a tutti gli Stati nelle raccomandazioni di giugno della Commissione, siano "**trattati in modo asimmetrico**". Gli Stati che non si trovano in procedura per deficit eccessivo possono utilizzare la flessibilità della clausola nazionale di salvaguardia ed **evitare la procedura** anche con disavanzi che, contendo anche le spese aggiuntive per la difesa, siano superiori al 3%. Gli Stati che si trovano invece nella procedura per deficit eccessivo (come l'**Italia**) "**non possono utilizzare la stessa flessibilità e uscire dalla procedura se il loro disavanzo è superiore al 3%** a causa della spesa per la difesa". In altre parole - ha continuato il ministro, "accettare l'invito ad aumentare la spesa per la difesa **impedirebbe per sempre la nostra uscita dalla procedura d'infrazione**". "È fondamentale – ha concluso Giorgetti - trovare una soluzione per aggiornare queste regole all'emergenza che stiamo vivendo per **evitare che sembrino stupide e senza senso**".

Gli stessi concetti sono stati ripresi dal ministro lo scorso 9 luglio, rispondendo a un'interrogazione nell'Aula del Senato. "Proprio ieri ho avuto

un incontro con il commissario Valdis Dombrovskis – ha detto Giorgetti - per discutere quella che è ad oggi un'interpretazione asimmetrica dell'attuale quadro delle regole in vigore, che **l'Italia non è disposta ad accettare**". "A nostro giudizio – ha proseguito Giorgetti - solo un'interpretazione uniforme di queste regole consentirebbe allo stesso tempo il **rispetto degli impegni internazionali** di cui abbiamo appena parlato e quindi di una dinamica di spesa con riferimento alla difesa nella sua accezione accettata e definita in sede NATO e l'efficace perseguimento delle finalità alla base del **recente quadro di regole europee** entrato in vigore".

Nella stessa occasione il Ministro ha comunque confermato che il Governo ha intenzione di **uscire dalla procedura per disavanzo eccessivo** "già a partire dall'anno prossimo e ha avviato a tal fine le opportune interlocuzioni con la Commissione europea". Giorgetti ha anche ricordato la proposta - avanzata a marzo – di rafforzare le garanzie pubbliche sugli investimenti privati nell'ambito del **comparto nazionale InvestEU**.

Il tema delle spese per la difesa, in relazioni ai bilanci nazionali, è stato affrontato anche nella riunione dell'**Eurogruppo** del **7 luglio**. Nella dichiarazione conclusiva del vertice si legge che il rigore fiscale rimane appropriato, "**escludendo l'aumento della spesa per la difesa**". "Rafforzare le capacità di difesa europee – continua il documento - è tra le nostre massime priorità. Intendiamo **potenziare la nostra difesa**, sicurezza e prontezza generale, pur continuando a preservare la sostenibilità del debito". "Anche se ci si aspetta che gli aumenti necessari nella spesa per la difesa abbiano un effetto espansivo rispetto al percorso delineato nei piani a medio termine presentati – continua il documento - l'entità per l'area euro nel suo complesso dipenderà dalla concreta attuazione e diventerà chiara solo con il tempo. "Focalizzare la spesa per la difesa su **investimenti produttivi e innovazione** può sostenere l'attività economica in Europa, migliorare la capacità delle nostre economie di assorbire una maggiore spesa per la difesa e garantire così il miglior valore per il denaro pubblico".

Il tema degli effetti sui conti pubblici dell'eventuale utilizzo della clausola di flessibilità è affrontato anche nel Rapporto sulla politica di bilancio dell'**Ufficio parlamentare di bilancio** presentato lo scorso **11 giugno** presso il Senato della Repubblica.

Il regolamento SAFE

Lo scorso 27 maggio il Consiglio ha approvato il regolamento SAFE (dall'acronimo inglese *Security Action for Europe*) che prevede l'**erogazione di prestiti** agli Stati membri (con fondi reperiti dall'UE sul mercato dei capitali), per **l'acquisizione in comune di capacità di difesa nei settori**

prioritari individuati dal Consiglio europeo. L'ammontare massimo dei prestiti che possono essere concessi è fissato in **150 miliardi di euro.**

Lo strumento appare quindi **particolarmente appetibile per i Paesi che si finanziano sul mercato a tassi maggiori** di quelli di cui gode l'Unione.

Nelle intenzioni della Commissione, il regolamento, oltre a stimolare il *procurement* cooperativo, dovrebbe consentire un **aumento della capacità produttiva** dell'industria europea della difesa, una **disponibilità più tempestiva dei prodotti** e lo sviluppo di nuovi prodotti per la difesa.

I **settori prioritari** eligibili per i prestiti, corrispondono a quelli individuati dal Consiglio europeo straordinario dello scorso 6 marzo (*ricordati sopra*). I prodotti sono divisi in due categorie (art.1 del regolamento).

La **categoria 1** comprende prodotti con un livello tecnologico meno spiccato: munizioni e missili; sistemi di artiglieria, comprese le capacità di attacco in profondità di precisione; capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, comprese le attrezzature dei soldati e le armi per la fanteria; piccoli droni e relativi sistemi anti-drone; protezione delle infrastrutture critiche; *cyber* e mobilità militare, inclusa la contromobilità.

La **categoria 2** comprende prodotti di più alta tecnologia: sistemi di difesa aerea e missilistica; capacità marittime di superficie e subacquee; droni più grandi (classe NATO 2 e 3) e relativi sistemi anti-drone; abilitanti strategici come trasporto aereo strategico, rifornimento in volo, sistemi C4ISTAR, nonché risorse e servizi spaziali e loro protezione; intelligenza artificiale e guerra elettronica.

La categoria (come si legge nel preambolo) comprende prodotti "le cui tecnologie sottostanti non sono ampiamente disponibili nell'Unione e che possono essere difficili da sostituire su larga scala". Allo scopo di garantire "la libertà delle forze armate degli Stati membri in relazione a tali prodotti", il fornitore deve disporre della c.d. ***design authority*** sul prodotto finito, deve cioè poter decidere, senza restrizioni imposte da paesi terzi o da soggetti di paesi terzi, sulla **definizione, adattamento e evoluzione della progettazione dei prodotti** (art.16, co.11).

Alle attività di *procurement* deve partecipare almeno **un altro Stato membro**, o **uno Stato associato** EFTA (cioè Islanda, Liechtenstein, Svizzera e, soprattutto, Norvegia) o **l'Ucraina** (art.7). La richiesta deve essere accompagnata da un **Piano di investimenti per l'industria della difesa,** che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di eligibilità della richiesta, le misure per rafforzare la resilienza dell'industria europea (in particolare facilitare l'ingresso nel mercato delle PMI e di nuovi attori industriali) e l'eventuale coinvolgimento dell'Ucraina.

Per ottenere il prestito, i piani nazionali devono sostenere gli **appalti comuni,** che di per sé contribuiscono a favorire il rafforzamento della base industriale europea. La valutazione tecnica delle richieste di finanziamento è operata dalla Commissione (con l'ausilio tecnico dell'Agenzia europea della

difesa e del Comitato militare UE), mentre la **decisione finale spetta al Consiglio**.

I prestiti dovranno essere distribuiti tra i diversi Paesi "secondo principi di uguale trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza". Per ragioni di "prudenza" nella gestione del portfolio, la quota di prestiti concessa ai tre principali Stati beneficiari **non potrà superare il 60% del totale**. I prestiti saranno concessi con una durata "sufficientemente lunga", **fino a 45 anni.** Per favorire l'avvio delle attività, il regolamento ammette un **pre-finanziamento fino al 15% del totale** (art.10).

Gli acquisti comuni finanziati da SAFE – in ragione dell'urgenza che è alla base del provvedimento - possono **derogare ad alcune previsioni delle norme sugli appalti nel settore della difesa** (in particolare la direttiva n.81 del 2009), consentendo ad esempio procedure negoziali in luogo di avvisi pubblici di gara o l'estensione ad altri Stati di contratti già in essere.

Il regolamento prevede anche **l'esenzione dell'IVA** sui prodotti acquistati con appalti comuni finanziati da SAFE (art. 20). I *considerata* del provvedimento sottolineano che tale previsione è ispirata allo "spirito di solidarietà" tra gli Stati, considerando che il regolamento ha anche lo scopo di rafforzare l'interoperabilità dei prodotti della difesa, obiettivo di cui in teoria beneficiano tutti.

Sul delicatissimo tema del ***Buy European***, il compromesso è stato raggiunto dopo aspri confronti tra gli Stati. In linea generale SAFE finanzia acquisti di prodotti di entità stabilite nell'UE, in Norvegia o in Ucraina e non soggette a controllo di Stati o entità esterne. Ci sono poi alcune eccezioni. Società **di Paesi extra UE stabilite nel territorio europeo** possono partecipare come fornitori dei prodotti, al pari delle imprese UE, a patto di fornire rassicurazioni (garantite dallo Stato di stabilimento) sull'autonomia rispetto alla società controllante (tra cui il rispetto delle condizioni previste dal regolamento UE n. 452 del 2019 sul **controllo degli investimenti esteri diretti**).

Il regolamento ammette poi ai prestiti gli acquisti di prodotti che contengano una percentuale di componenti prodotti al fuori dell'UE (degli Stati associati e dell'Ucraina) che corrispondano a un **costo non superiore al 35% del prodotto finale** (art.16). Sul tema, la Francia, seguita da Grecia e Cipro, aveva dall'inizio proposto una quota molto minore, che avrebbe però svantaggiato le industrie nazionali che vantano collaborazioni internazionali forti e strutturate (*in primis* quella italiana). Per tenere conto "delle catene di approvvigionamento e della cooperazione industriale" esistente con imprese extra-UE, la stessa soglia massima, del 35%, vale (con alcune condizioni) per i **sub-fornitori che non sono stabiliti nel territorio UE**.

La Commissione ha scelto come base giuridica del regolamento SAFE la **procedura di emergenza ai sensi dell'articolo 122 TFUE**, prevista per le situazioni in cui è necessario far fonte a gravi difficoltà nella fornitura di determinati prodotti. La procedura **esclude dal processo decisionale il Parlamento europeo,** che deve essere solo **"informato"** della decisione presa dal Consiglio. Il Parlamento europeo ha fin dall'inizio contestato tale procedura. Dopo la formalizzazione di tale posizione da parte della **Commissione affari giuridici** (JURI), lo scorso 20 agosto la **Presidente Metsola ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia, per lesione delle competenze dell'organo parlamentare**. Il ricorso riguarda essenzialmente la questione procedurale, e non vi sono invece critiche diffuse, in seno al Parlamento europeo, sul merito del regolamento. E' quindi probabile che, laddove la Corte di Giustizia riconosca la regioni del Parlamento europeo, questo, ottenuto il riconoscimento della propria posizione, approverebbe il provvedimento nel **medesimo testo approvato dal Consiglio** e già in corso di implementazione.

Al momento **19 Stati** hanno chiesto di usufruire dei prestiti previsti dallo strumento: oltre all'**Italia**, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia.

A fronte di queste richieste, il l9 settembre la Commissione ha adottato una **ripartizione provvisoria** dei 150 miliardi disponibili complessivamente. Il Paese che beneficerebbe della quota maggiore dei prestiti sarebbe la **Polonia,** con circa 43 miliardi e 730 milioni euro. A seguire la Romania, con 16 miliardi e 680 milioni e poi Francia e Ungheria, con circa 16.200.000.000 euro ciascuno. **All'Italia andrebbero poco meno di 15 miliardi.**

Le richieste presentate dagli Stati richieste dovranno essere **confermate entro il 30 novembre 2025**, con i **Piani di investimento nazionali,** che devono indicare le misure per cui si chiede il finanziamento, che saranno sottoposti alla valutazione della Commissione, con l'obiettivo di firmare gli accordi finanziaria con gli Stati membri entro il primo trimestre del 2026. La Commissione deve approvare **entro il 31 dicembre**.

Nel corso di un'audizione presso la **commissione SEDE** del Parlamento europeo, lo scorso 25 settembre, il vice Direttore generale della Commissione, Ruijeters, ha chiarito che i fondi SAFE saranno erogati ai soli Stati che avranno presentato i Piani di investimento nazionali, ma che altri Stati membri – come la **Germania**, i **Paesi Bassi** e la **Svezia** – hanno annunciato l'intenzione di partecipare ai programmi di acquisti congiunti, finanziando la propria quota con risorse proprie. Il funzionario della Commissione ha anche dichiarato che nell'implementazione di SAFE "non sarà facile allontanare gli Stati da un approccio nazionalistico".

Secondo il regolamento istitutivo, i**l programma SAFE** è aperto anche ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l'UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa**. L'effettiva partecipazione è subordinata alla stipula di un'intesa con l'EU per definite le condizioni e le modalità di di tale partecipazione.

Lo scorso 17 settembre il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare le trattative con Regno Unito e Canada. Il mandato negoziale è unico ma le trattative saranno separate – ha chiarito la Commissione - anche per il diverso peso industriale dei due nuovi potenziali partner. L'accordo dovrà prevedere anche un **contributo economico** di Ottawa e Londra, che – si legge nel mandato negoziale – dipenderà da una serie di fattori, come il PIL, l'entità e la competitività delle rispettive industrie nazionali della difesa e il livello di integrazione con l'industria UE.

In nome dell'autonomia strategica UE, la Francia ha chiesto – senza successo – che fin dal mandato fossero stabiliti vincoli precisi alla partecipazione di Canada e Regno Unito, limitando al 50% la percentuale del costo dei componenti provenienti dall'uno o dall'altro Paese nei prodotti oggetto di acquisto con i fondi SAFE. Parigi ha anche chiesto di abbassare la quota per le componenti di Paesi terzi, diversi da Regno Unito e Canada, che dovrebbe essere fissato al 20 %. Il tema sarà oggetto di trattative con i nuovi partner.

Nel frattempo anche **Corea del Sud** e **Turchia** hanno chiesto di partecipare ai fondi SAFE, anche se per la seconda non sarà facile superare l'opposizione di Grecia e Cipro. Anche il premier albanese, Edi Rama, ha dichiarato di voler discutere con la Commissione le modalità di accesso al regolamento.

La Commissione è chiamata a condurre i negoziati in coordinamento con il Consiglio. Una volta firmati, gli accordi saranno sottoposti all'approvazione del **Parlamento europeo**.

Le spese per la difesa nel Documento Programmatico di Finanza Pubblica (DPFP) 2025

Dopo aver dato conto dei **nuovi impegni di spese assunti in sede NATO**, il documento precisa la posizione italiana in relazione alle misure adottate in sede Ue per aumentare le risorse per il settore.

Per quanto riguarda il **programma SAFE** (*su cui si veda infra*) il DPFP sottolinea che il governo "sta lavorando intensamente, in contatto con il settore industriale nazionale, per presentare dei programmi che, rispettando i requisiti richiesti, consentano un **aumento della capacità produttiva** (anche attraverso partnership strategiche con altri Paesi europei) **e dell'occupazione nazionale**, che si collochino alla frontiera della tecnologia (con possibili ricadute positive sull'industria civile) e che – laddove possibile – possano avere applicazioni dual use, favorendone al contempo le esportazioni". In considerazione dei tempi previsti, "**non si ritiene possibile riuscire a definire puntuali programmi di spesa già nella prossima legge di bilancio**, né una precisa allocazione di risorse sia in termini di stanziamenti sia in termini di flussi di cassa sottostanti i pagamenti".

Il documento prospetta comunque che **l'incremento della spesa in difesa "sarà graduale",** con un'**incidenza sull'aumento del PIL fino a circa 0,5 punti percentuali entro la fine del triennio** coperto dalla legge di bilancio. "È bene sottolineare – sottolinea ancora il documento - che **le decisioni in materia**

dovranno essere ben ponderate, evitando brusche accelerazioni della spesa, considerando i necessari tempi di adeguamento della capacità produttiva: un'eventuale 'corsa agli acquisti' da parte dell'Italia e degli altri Paesi europei rischierebbe di generare soltanto un aumento dei prezzi, delle importazioni e della dipendenza verso altri Paesi".

Il Governo si impegna comunque in tempi rapidi, presumibilmente all'inizio del prossimo esercizio finanziario, a sottoporre al Parlamento la descrizione della **pianificazione della spesa militare aggiuntiva**, effettuando anche una stima delle sue ricadute sull'economia. "È, infatti, possibile che tale spesa abbia un effetto positivo sulla crescita del PIL, mitigandone l'aggravio sulla finanza pubblica".

Secondo una proiezione realistica- si legge ancora nel testo – "la spesa in rapporto al PIL salirebbe di 0,15 punti percentuali all'anno nel 2026 e nel 2027 e di 0,2 pp nel 2028. Tale incremento, *ceteris paribus*, potrebbe condurre la crescita dell'indicatore di spesa netta al di sopra della traiettoria obiettivo, fissata nel Piano e raccomandata dal Consiglio, comportando la necessità da parte del Governo italiano di richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale".

Di conseguenza, **la decisione sull'eventuale attivazione della clausola di salvaguardia "è rimandata a una fase successiva al perfezionamento del programma SAFE**, in cui se ne valuterà l'effettiva necessità, tenuto anche conto dell'obiettivo di uscire dalla procedura per disavanzi eccessivi".

Ad ogni buon conto – conclude il DPFP - "il Governo riafferma l'impegno a **mantenere il deficit al disotto del 3 per cento del PIL nel medio termine**. Inoltre, lo sviluppo delle capacità di difesa e sicurezza **non comporterà riduzioni delle voci di spesa più orientate alla crescita e al benessere economico e sociale** degli italiani, come il sostegno alle famiglie e la sanità".

L'utilizzo dei fondi di coesione e dei fondi PNRR

Lo scordo 18 settembre Consiglio e Parlamento europeo hanno approvato la **riesame intermedia del Fondo europeo di sviluppo regionale** e del **Fondo di coesione,** presentata dalla Commissione lo scorso 2 aprile, prevede la possibilità per gli Stati membri di utilizzare tali fondi – tra l'altro - per finanziare capacità industriali nel settore della difesa e **investire nelle infrastrutture di difesa o a duplice uso**.

Gli altri obiettivi introdotti dalla riforma sono resilienza idrica (compreso l'accesso all'acqua), alloggi a prezzi accessibili e sostenibili, decarbonizzazione, infrastrutture energetiche e preparazione civile.

Per finanziare rapidamente queste nuove priorità, i negoziatori hanno concordato la possibilità di applicare un **tasso di cofinanziamento superiore di 10 punti** rispetto ai tassi abituali, oltre a un prefinanziamento *una tantum* del 20%, per gli importi riallocati nel 2026.

Nell'ambito delle nuove priorità, come richiesto dal Parlamento europeo, saranno ammissibili anche gli investimenti per la c.d. "preparazione civile",

mentre nel finanziamento dell'industria della difesa e della mobilità militare sarà data priorità alle infrastrutture a duplice uso. Visti i recenti casi, l'accordo introduce anche una "**condizionalità dello stato di diritto**", garantendo che i fondi congelati a causa di violazioni dei valori dell'Unione non possano essere riallocati alle nuove priorità.

Qualora le autorità di gestione riassegnino almeno il 10% delle risorse dei programmi alle nuove priorità, potranno beneficiare di un prefinanziamento aggiuntivo pari all'1,5% del totale dei fondi di coesione, che sale fino al 9,5% per le regioni UE di confine con Russia, Bielorussia e Ucraina.

Per garantire che la politica di coesione mantenga la sua attenzione sulle piccole e medie imprese e sulle regioni meno favorite, gli investimenti nella difesa possono essere sostenuti solo nelle aree dell'UE con un **prodotto interno lordo pro capite inferiore** alla media, e l'attenzione degli investimenti rimarrà rivolta alle piccole e medie imprese. I cosiddetti "importanti progetti di comune interesse europeo" potranno invece ricevere finanziamenti senza limitazioni di reddito regionali.

Il rafforzamento delle capacità industriali deve riguardare lo sviluppo tecnologico e la produzione dei prodotti per la difesa ammessi ai finanziamenti **SAFE** (*su cui vedi sopra*). Quest'ultimo riferimento riguarda in particolare la **quota massima di componenti extra-Ue,** fissata al 35% del valore dei prodotti finali. Sarebbero ammissibili allo storno dei fondi infrastrutture militari o *dual use* funzionali non solo al rafforzamento della mobilità militare, ma anche per "**migliorare la preparazione a conflitti e aggressioni**, inclusa la **sicurezza informatica** e **civile** non necessariamente legata alla mobilità".

Anche a seguito dell'approvazione di queste modifiche, che evidentemente incidono anche sulle politiche di sviluppo regionale, il **22 settembre** il **Comitato delle Regioni** ha istituito al suo interno un **Gruppo di lavoro sulla difesa**, con il compito "di dare voce alle regioni e alle città nel dibattito europeo su difesa, sicurezza, prontezza e resilienza".

Per quanto riguarda invece i **fondi PNRR**, nella sua comunicazione "*NextGenerationEU -The road to 2026*", dello scorso **4 giugno**, la Commissione ha nuovamente ricordato agli Stati la necessità di accelerare l'implementazione dei propri piani nazionali, entro la **scadenza prevista del 31 agosto 2026**. Il documento contiene anche una serie di "opzioni" consigliate agli Stati per evitare di perdere i fondi già assegnati.

Tra queste - per quanto di interesse in questa sede – si segnala anche la possibilità per gli Stati di indirizzare i fondi, con un orizzonte temporale più lungo:

- alle banche e istituzioni di promozione nazionale (per l'Italia **Cassa Depositi e Prestiti),** per un loro uso per una serie di finalità tra cui c'è anche la difesa**;**

- **al programma EDIP** (*su cui si veda infra, e che è attualmente in fase di approvazione)*.

Il **Governo italiano**, nella **proposta di revisione del PNRR**, presentata e approvato in Parlamento il 30 settembre (al Senato) e il 1° ottobre (alla Camera), ha escluso di utilizzare tali fondi per progetti nel settore della difesa.

Il potenziamento degli investimenti per la difesa (Bei e SIU)

Per quanto riguarda **la Banca europea degli investimenti, già l'8 maggio del 2024,** il Consiglio di amministrazione ha approvato un **Piano d'azione** per ampliare la **lista di beni e infrastrutture a duplice uso** che possono essere ammessi ai finanziamenti. La BEI rinuncerà al requisito finora richiesto per erogare fondi, e cioè che i progetti derivino più del 50% delle entrate previste da uso civile.

Anche i progetti e le infrastrutture utilizzati dalle **forze armate o di polizia**, che servono anche esigenze civili, potranno ora beneficiare dei finanziamenti della banca. Non ci sarà più una soglia minima per le entrate previste dalle applicazioni civili o dalla quota di utenti civili.

Il C.d.A. ha anche deciso di **agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese** nel settore della sicurezza e della difesa. La BEI aprirà **linee di credito dedicate** gestite da banche e altri intermediari negli Stati membri dell'UE per progetti a duplice uso di imprese più piccole e *startup* innovative. Le imprese dell'UE la cui attività è **in parte nel settore della difesa** potranno beneficiare di finanziamenti utilizzando le linee di credito intermediate garantite dalla BEI. La Banca ha anche istituito un apposito **Ufficio per la sicurezza e la difesa**, che costituisce uno sportello unico per gli investimenti nel settore, offre sostegno finanziario semplificato e assistenza di esperti volti.

La **posizione del Parlamento europeo** sulle iniziative BEI nel settore della difesa e sicurezza sono espresse nella risoluzione approvata lo scorso 8 luglio in relazione al Report 2024 sulle attività finanziarie della banca, che indica un notevole aumento delle operazioni per sostenere progetti in ambito difesa o *dual use*.

Nel corso dell'audizione presso la Commissione economica del Parlamento europeo, **lo scorso 6 ottobre**, la presidente Lagarde – rispondendo alla domanda di un parlamentare – ha sottolineato che la decisione di istituire ***euro-bonds*** per la difesa sarebbe "legittima", anche se richiederebbe un mercato dei capitali più "liquido" di quello attuale.

Per quanto riguarda **l'Unione del risparmio e degli investimenti** (***SIU***), lo scorso 19 marzo, la Commissione ha presentato la comunicazione sulla strategia per migliorare il modo in cui il sistema finanziario dell'UE

convoglia i risparmi verso investimenti produttivi. Si tratta dunque di un'iniziativa più complessiva, che **non riguarda solo il settore della difesa**.

L'obiettivo è creare un **"ecosistema di finanziamento" più favorevole** per gli investimenti negli obiettivi strategici dell'UE. La capacità dell'Europa di affrontare le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i rapidi cambiamenti tecnologici e le nuove dinamiche geopolitiche, richiede investimenti significativi, **che il rapporto Draghi stima in ulteriori 750-800 miliardi di euro all'anno entro il 2030**. Gran parte di questo fabbisogno di investimenti supplementari riguarda le piccole e medie imprese (Pmi) e le imprese innovative, che non possono fare affidamento esclusivamente sul finanziamento bancario. Sviluppando mercati dei capitali integrati – insieme a un sistema bancario integrato – la SIU mira a collegare efficacemente le esigenze di risparmio e di investimento. Allo stesso tempo, maggiori investimenti nei mercati dei capitali sosterrebbero l'economia reale consentendo alle imprese europee di crescere, in particolare in settori che l'UE ha identificato come strategicamente importanti, come l'innovazione tecnologica, la decarbonizzazione e la sicurezza. Infine, la SIU mira anche a rafforzare l'integrazione e la competitività del **settore bancario** dell'UE, anche attraverso l'approfondimento dell'Unione bancaria.

La prima delle iniziative legislative per attuare la strategia UE è stato il pacchetto di misure in materia di cartolarizzazioni, presentato dalla Commissione lo scorso 17 giugno.

Il regolamento EDIP

A differenza del regolamento SAFE, approvato in tempi molto rapidi, anche in virtù della base giuridica scelta, **il percorso di approvazione** del **Programma europeo di investimenti nel settore della difesa** (**EDIP**) è stato molto più complesso.

Il **compromesso tra Parlamento europeo e Consiglio è stato raggiunto solo lo scorso 16 ottobre**, ad oltre un anno e mezzo dalla presentazione della proposta. Ora il testo di compromesso dovrà essere formalmente approvato dai due co-legislatori europei, prima di poter essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE ed entrare così in vigore.

La proposta di regolamento era stata presentata dalla (precedente) Commissione e dal (precedente) Alto rappresentante **a marzo 2024** nell'ambito della **Strategia industriale europea della difesa** (**EDIS**). La Strategia delinea le sfide cui deve far fronte attualmente la **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB), ma anche le opportunità di sfruttare appieno il suo potenziale. La strategia definisce **obiettivi per gli Stati membri** da realizzare nel breve e medio termine (in parte aggiornando obiettivi precedenti non raggiunti), tra cui: - effettuare appalti in modo collaborativo per almeno il 40% del materiale di difesa entro il 2030; -provvedere affinché, entro il 2030, il valore degli scambi intra-UE nel settore della difesa rappresenti almeno il 35% del valore del mercato della difesa dell'UE; - acquisizione all'interno dell'UE di almeno il 50% del bilancio della difesa entro il 2030 e di almeno il 60% entro il 2035.

Il progetto iniziale prevede un budget di **1,5 miliardi, tratti dal bilancio dell'UE**, **di cui 300 milioni dedicati allo Strumento per il sostegno dell'Ucraina**.

Il ***budget* di EDIP** è considerato da tutti gli osservatori **molto ridotto, rispetto alle ambizioni** del progetto. Il **Parlamento europeo** aveva proposto di aumentare le risorse fino a 20 miliardi, basandosi però in gran parte su (improbabili) contributi nazionali volontari. In realtà il bilancio pluriennale UE è ormai alle sue batture finali e i margini per aumentate le risorse dello strumento sono sempre state molto ridotte. L'aspettativa, però, è che i fondi di EDIP potranno essere sensibilmente aumentati nel **prossimo bilancio pluriennale**, la cui discussione è appena avviata.

Secondo la proposta possono ricevere finanziamenti **consorzi** composti da almeno **tre entità industriali**, di **almeno tre Paesi**, per le seguenti attività:

- **cooperazione nel *procurement*** e nella gestione del ciclo di vita dei prodotti della difesa;
- **rafforzamento delle capacità produttive** di prodotti finali, componenti o materie prime (modernizzazione o espansione delle linee produttive, partnership transfrontaliere, test, ecc.);
- **attività di supporto**, come riconoscimento reciproco delle certificazioni, formazione del personale, protezione degli impianti da attacchi cyber, ecc.

L'EDIP intende anche sostenere l'industrializzazione dei prodotti derivanti da azioni cooperative di **ricerca e sviluppo**, supportate dal Fondo europeo per la difesa.

Il bilancio dell'EDIP può essere utilizzato anche per istituire un fondo per **accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento** della difesa (FAST). Tale nuovo fondo mirerà ad **agevolare l'accesso ai finanziamenti** mediante strumenti di debito e/o di capitale di rischio per le PMI e le imprese a media capitalizzazione.

EDIP istituisce anche una nuova struttura, il **Consiglio per la sicurezza degli approvvigionamenti** (*Security of Supplies Board)* composto da rappresentanti degli Stati membri, con l'Alto rappresentante, per assistere la Commissione nel **monitoraggio delle catene di approvvigionamento**, con il compito, in situazioni di crisi, di proporre al Consiglio Ue l'adizione di **misure eccezionali** (tra cui gli **ordini prioritari** alle imprese, i trasferimenti di materiali infra-UE e il mutuo riconoscimento delle certificazioni).

Il regolamento propone altresì un nuovo quadro giuridico, la **Struttura per il programma europeo di armamento** (*SEAP*), da istituire con un **accordo internazionale** (e personalità giuridica) tra almeno tre Stati (compresi Paesi associati e Ucraina) per **agevolare la cooperazione nell'acquisizione** dei materiali per la difesa. La proposta della Commissione

prevede che i Paesi partecipanti ad un SEAP possano emettere **debito comune**, per finanziare l'acquisizione.

Sempre per favorire il *procurement* cooperativo, la proposta di EDIP proroga anche le **deroghe alla normativa sugli appalti**, per consentire la partecipazione a bandi già aperti, da parte di nuovi Stati.

Per rafforzare la capacità di export delle imprese europee, la proposta prevede anche l'istituzione di un **Meccanismo per le vendite militari europee** (*MSM*). Sulla base del modello USA, il meccanismo stabilisce un elenco, unico e centralizzato, dei prodotti per la difesa prodotti dalle aziende UE: una specie di "catalogo" dei prodotti europei, da poter consultare da parte dei possibili acquirenti internazionali. In aggiunta, dovrebbero crearsi degli **stock di riserva di materiali** "made in EU", cui attingere in caso di emergenze (come quella attuale), la cui costituzione e il cui mantenimento sarebbero sostenuti dall'Unione.

Il regolamento prevede anche che il Consiglio (e non più la Commissione, come era nel progetto iniziale) possa identificare dei **Progetti di difesa europea di comune interesse**, proposti da almeno quattro Stati in settori strategici, e a cui può partecipare anche l'Ucraina. Per questi progetti – e solo per questi - il livello di finanziamento di EDIP potrebbe arrivare al 100% (in generale è del 35%).

Nella **fase finale dei negoziati,** il principale contrasto tra Parlamento europeo e Consiglio la riguardato l'eligibilità dei prodotti da finanziare con EDIP, e in particolare la questione della loro "design authority". Si trattava di stabilire se il regolamento potesse finanziare solo prodotti con **un'autorità di progettazione EU.** L'autorità di progettazione consiste nella titolarità dei diritti di proprietà intellettuale e nel controllo delle tecnologie di produzione; nella sostanza è la capacità giuridica, senza subire restrizioni da parte di altri Paesi non UE, sulla definizione, l'adattamento e l'evoluzione della progettazione del prodotto.

Anche su questo tema si è riprodotto il tipico conflitto tra i Paesi (in prima fila la Francia) interessati a salvaguardare il più possibile il *Buy European* e i Paesi più aperti ai prodotti frutto di collaborazioni industriali con partner extra Ue. Secondo il **compromesso finale**, saranno consentiti acquisti per prodotti la cui autorità di progettazione non sia Ue, **limitatamente alle munizioni e ai missili** (che hanno aspetti tecnologici molto ridotti e che l'industria europea non è in grado di produrre alle quantità richieste) a patto di avere un **impegno giuridicamente vincolante** – da parte dei soggetti extra Ue titolari dell'autorità di progettazione – a concedere tale autorità entro un termine commisurato alla complessità dell'azione per cui si chiede il finanziamento, e comunque non oltre il 31 dicembre del 2033.

La **posizione comune** **approvata dal Parlamento** lo scorso aprile è apparsa a molti commentatori fortemente influenzata dall'impostazione francese (Paese cui

appartengono entrambe i relatori del provvedimento). Secondo questa posizione, i prodotti ammessi per i sussidi dovevano essere privi di qualunque forma di controllo, la soglia di componenti europee sarebbe dovuta essere del **70%; l'autorità di progettazione sarebbe dovuta essere EU** per tutti i prodotti, e i progetti di interesse comune avrebbero dovuto coinvolgere almeno sei Paesi.

La posizione negoziale del **Consiglio** è stata raggiunta lo scorso 23 giugno, dopo lunghe trattative (sospese a maggio per consentire l'approvazione del regolamento SAFE**).** Il testo aveva ricevuto il voto contrario di **Cipro**, per l'assenza di sufficienti garanzie nei confronti della possibile partecipazione di entità di Paesi terzi che contravvengono agli interessi di sicurezze dell'UE, con evidente riferimento alla Turchia e l'astensione dell'**Ungheria,** secondo cui l'approvazione di un nuovo strumento finanziario che contribuisce alla guerra in Ucraina mette a rischio i negoziati di pace, avviati sotto l'egida degli USA.

Le iniziative legislative per la semplificazione (c.d. "omnibus difesa") e per l'uso dei fondi UE

Nell'ambito di una più ampia politica di semplificazione normativa in diversi settori dell'ordinamento (a cominciare da quello della competitività europea), il **17 giugno** la Commissione ha presentato un pacchetto di misure velocizzare gli **investimenti e la produzione industriale**, oltre che per sostenere il percorso verso il **mercato comune dei prodotti della difesa** (***Defence Readiness Omnibus).***

Il pacchetto si compone di **due proposte di regolamento** e di **una proposta di direttiva** (che dovranno quindi essere approvate da Consiglio e PE, secondo la **procedura legislativa ordinaria)**, accompagnate da una **comunicazione** che chiarisce gli obiettivi complessivi dell'intervento.

La proposta di direttiva interviene sulle regole in materia di **trasferimenti infra-comunitari di materiali d'armamento** e di **appalti nel settore della difesa** (disciplinati dalle direttive 2009/43 e 2009/81). Per quanto riguarda i trasferimenti, la proposta:

a) estende i casi in cui i trasferimenti di materiali per la difesa possono essere **esentati dall'autorizzazione preventiva;**

b) **estende l'applicazione della licenza generale di trasferimento** (pur facendo salve le limitazioni derivante dalle politiche nazionali di export);

c) autorizza la Commissione a definire **condizioni uniformi per determinare quale tipo di autorizzazione** sia necessaria per ciascun tipo di trasferimento.

Per quanto riguarda gli **appalti**, in attesa di una **revisione complessiva della disciplina** (che la Commissione prevede di presentare nel 2026) la proposta di direttiva:

a) **aumenta (a 900 mila euro) la soglia minima per l'applicazione della direttiva**, con lo scopo di snellire le procedure per il *procurement* di minore entità;

b) ammette anche nel settore della difesa le **procedure più snelle**, introdotte in via generale dalla direttiva 2014/24 (in particolare per il procurement di **tecnologie particolarmente innovative)**;

c) autorizza gli Stati membri a utilizzare **procedure negoziate**, senza pubblicità, per acquisizioni comuni, per **ricostituire le riserve di armamenti**;

d) estende a dieci anni (in luogo degli attuali sette) la **durata degli accordi quadro,** per stabilire *partnership* più durature e garantire maggiore prevedibilità agli ordini;

e) prevede norme per estendere le previsioni sui **programmi cooperativi di ricerca e sviluppo** anche alle fasi successive;

f) **riduce alcuni obblighi di report statistico** del procurement militare.

La proposta di regolamento per le semplificazioni amministrative invece:

a) stabilisce il **termine generale di 60 giorni** (estendibile a 90) per la **conclusione dei processi di autorizzazione per le richieste di avvio di attività industriali** nel settore della difesa (inclusi la costruzione di nuovi insediamenti, l'espansione di insediamenti esistenti, i siti di certificazione e training, ecc.);

b) stabilisce una serie di regole per **velocizzare e uniformare i procedimenti vigenti nei diversi Paesi**, tra cui l'istituzione in ciascun Paese di uno **"sportello unico"** per la gestione delle richieste di autorizzazione e l'applicazione delle **procedure giudiziarie di maggiore urgenza** già vigenti in ciascun ordinamento;

c) ribadisce che i procedimenti autorizzativi restano di **competenza degli Stati membri** e restano invariate le **normative ambientali e di tutela paesaggistica e culturale** (molte delle quali di provenienza UE).

La proposta di regolamento per facilitare gli investimenti nella difesa e le condizioni dell'industria di settore, interviene in due ambiti.

Il primo è costituito dal **Fondo europeo per la difesa.** Anche sulle base delle risultanze del Rapporto sulla valutazione intermedia del fondo,

presentata lo stesso 17 giugno, la proposta intende snellire le procedure di selezione e ridurre le incombenze burocratiche a carico delle imprese.

La proposta in particolare:

- estende le possibilità di **gestione indiretta nell'implementazione** del fondo;
- ammette che le **attività di test dei progetti finanziati** dal possano avvenire anche al di fuori del territorio dell'UE e degli Stati associati, **"come ad esempio" in Ucraina** (così la motivazione del provvedimento, che aggiunge che tale possibilità garantirebbe possibilità non disponibili nel territorio UE, come i **"testi sul campo di battaglia**");
- **semplifica i criteri per l'aggiudicazione dei fondi**, introducendo maggiore flessibilità, per garantire un processo valutativo più efficiente e trasparente;
- introduce la possibilità di implementare EDF anche attraverso **piani di lavoro multi-annuali,** per favorire le sinergie tra progetti diversi e sostenere progetti di ricerca e sviluppo di maggiore durata;
- definisce le condizioni che permettono alla Commissione di procedere ad **assegnazioni dirette di fondi,** per ottimizzare l'uso delle risorse, rispondere a esigenze urgenti e facilitare la cooperazione tra le industrie;
- assicura **agli Stati membri, in particolare a quelli co-finanziatori, l'accesso ai risultati dei progetti**, per incoraggiare il loro impegno nel sostegno delle iniziative EDF.

La proposta di regolamento prevede anche che, una volta approvato, le sue previsioni **retroagiscano al 1° gennaio 2025**.

Il secondo ambito di intervento prevede modifiche ad una serie di normative UE in materia di **sostanze chimiche** (regolamento 1907/2006 e 1272/2008), **sostanze biocide** (quelle cioè che eliminano organismi nocivi, regolamento 528/2012) e **inquinanti organici persistenti** (cioè i composti chimici inquinanti di scarsa degradabilità, regolamento 2019/1021).

Nella sostanza il regolamento propone di **ampliare la flessibilità** degli Stati nell'uso di determinate **sostanze chimiche quando sia necessario "negli interessi della difesa**". Per quanto riguarda gli **inquinanti persistenti**, la Commissione propone di **ridurre alcuni obblighi informativi che sono in capo agli Stati** sulle misure di controllo adottate, quando vi possano essere **elementi sensibili relativi alla difesa**.

Il c.d. "omnibus difesa" affianca – come detto - la proposta di regolamento, presentata lo **scorso 22 aprile**, "per l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE". La proposta mira ad ampliare mira ad **ampliare l'ambito di applicazione della STEP,** il regolamento sulla piattaforma per le tecnologie strategiche UE, introducendo come **nuovo settore strategico di attività le tecnologie e i prodotti connessi alla difesa**, a partire da quelli che rientrano nei settori di

capacità prioritari individuati nel Libro bianco (e fatti propri dal Consiglio europeo del 6 marzo).

Il regolamento interviene su altri programmi contemplati o collegati a STEP:

- il **Fondo europeo per la difesa** *(EDF);*
- il **regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni** *(ASAP);*
- il **Meccanismo per collegare l'Europa** (*Connecting Europe Facility CEF*);
- il programma **Europa digitale** (*DIGITAL*);
- il programma **Orizzonte Europa** (*Horizon Europe*).

Il fine è sempre quello di **convogliare quanti più fondi UE possibili verso l'industria della difesa e le relative tecnologie**.

Per quanto riguarda il **Fondo europeo per la difesa,** la Commissione propone di consentire il **cumulo tra i finanziamenti** del fondo e di altri programmi UE per una stessa azione. Verrebbe anche introdotta la possibilità di **trasferire al fondo risorse già assegnate agli Stati membri nell'ambito dei fondi di coesione**. Viene anche ammessa la possibilità per Stati membri, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie internazionali, Paesi terzi e altri soggetti di fornire **contributi supplementari** al programma, con destinazione specifica.

Anche per quanto riguarda il **regolamento ASAP,** le modifiche proposte riguardano la possibilità di **trasferire a questo programma fondi di altri programmi UE** e la possibilità di accogliere contributi di soggetti terzi. La Commissione propone anche **di prorogare di un anno la durata** del programma, fino al 31 dicembre 2026.

Per quanto riguarda il **Meccanismo per collegare l'Europa**, la Commissione propone di **estenderne gli obiettivi all'implementazione e alla fornitura di capacità digitali** come il cloud, l'intelligenza artificiale e le *gigafactory* per l'IA. Lo scopo è sostenere le infrastrutture di calcolo richieste (anche) dai prodotti e dalle tecnologie di difesa, Inoltre, per sostenere ulteriormente gli sforzi in materia di **mobilità militare**, sono consentiti **trasferimenti al CEF** di risorse del **Fondo di sviluppo rurale (FERS) e del Fondo di coesione**, per azioni che riguardino i quattro corridoi di mobilità militare individuati dal Consiglio lo scorso 18 marzo.

Il **Meccanismo per collegare l'Europa** (MCE) è un fondo che co-finanzia progetti UE per tre gruppi di infrastrutture transeuropee: **energia**, **trasporti** e **digitale**. Il meccanismo, istituito nel 2014, è previsto nell'attuale Quadro finanziario pluriennale con **fondi per oltre 18 miliardi di euro,** di cui oltre 11 per il settore dei trasporti. Gli **obiettivi** del meccanismo sono:

- lo sviluppo di progetti di interesse comune relativi alla realizzazione di reti e **infrastrutture efficienti, interconnesse e multimodali**, l'adeguamento della rete transeuropea dei trasporti per migliorare la **mobilità civile e militare**;
- l'**integrazione del mercato interno dell'energia**, il miglioramento dell'**interoperabilità delle reti** l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento e il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera;
- la diffusione di **reti digitali ad altissima capacità sicure e protette** e di sistemi 5G; il rafforzamento delle "dorsali digitali" dell'UE e la **digitalizzazione dei trasporti e delle reti energetiche**.

Per quanto riguarda il programma **Europa digitale,** la Commissione intende estenderne la portata, per sostenere anche progetti con applicazioni *dual use*. La proposta di regolamento prevede anche di aggiungere un nuovo obiettivo a quelli già presenti nel programma, dedicato all'implementazione e alla gestione di impianti di nuova generazione, specializzati nello sviluppo, **nell'addestramento e nella gestione di modelli e applicazioni di IA di grandissime dimensioni**.

La modifica è motivata dall'esigenza dell'UE di competere a livello mondiale per garantire la propria autonomia strategica "nel settore delle tecnologie a duplice uso e in settori industriali critici, tra cui l'industria della difesa". Con le stesse finalità, la Commissione propone di i**ndicare espressamente la difesa tra i settori di interesse pubblico** che possono ricevere fondi nell'obiettivo 5 di Europa digitale (che riguarda l'impiego di capacità digitali). Per ragioni di sicurezza, infine, come conseguenza dell'estensione del programma a settori potenzialmente sensibili per la sicurezza, viene introdotta la **possibilità che soggetti giuridici di Paesi terzi o controllati da Paesi terzi siano esclusi da determinate azioni incentrate su tecnologie *dual use***.

Europa digitale, istituito nel 2021, mira a sostenere e accelerare la trasformazione digitale dell'economia e della società europee, comprese le **pubbliche amministrazioni,** con una rete rafforzata di poli europei dell'innovazione digitale (EDIH). Il programma sostiene progetti in settori come: supercalcolo, intelligenza artificiale, cibersicurezza, competenze digitali avanzate ecc. Nel settembre del 2023, con l'iniziativa "Chip per l'Europa", è stata aggiunta una nuova area di azione, nel settore dei **semiconduttori.** Il programma ha un **budget complessivo di oltre 8 miliardi di euro**.

Per quanto riguarda il programma **Orizzonte Europa,** la Commissione propone due interventi. In relazione all'**Acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI),** che fornisce sostegno a innovazioni potenzialmente dirompenti, si **cancella** la previsione secondo cui possono avere accesso ai finanziamenti **solo i progetti con applicazioni civili.**

La misura si rivolge in particolare – come si legge nelle motivazioni della proposta – alle PMI che operano nel settore della difesa, che incontrano maggiori ostacoli all'accesso ai finanziamenti rispetto alle PMI di altri

settori. Inoltre, "al fine di garantire che risorse adeguate siano destinate al finanziamento di progetti nei settori delle tecnologie a duplice uso e della difesa", si prevede che i **rimborsi gli importi non utilizzati** non rientrino – come ora - nel bilancio dell'UE, ma **siano reinvestiti** nel Fondo CEI con l'obiettivo di finanziare ulteriori progetti nei settori delle tecnologie a duplice uso e della difesa.

Horizon Europe, istituito nel 2021 come continuatore di *Horizon 2020*, è il principale programma UE per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione. I suoi tre pilastri sono: **eccellenza scientifica,** sfide a livello mondiale e **competitività industriale europea, Europa innovativa**

Il programma ha una dotazione complessiva di **95,5 miliardi** di euro, compresi 5,4 miliardi di euro provenienti da Next Generation EU, e integra i finanziamenti nazionali e regionali in ricerca e innovazione.

Lo scorso 8 ottobre il Consiglio ha adottato la propria posizione sulla bozza di regolamento, dopo che, il 23 settembre, il Parlamento europeo aveva adottato la propria.

La spesa per la difesa nei Paesi UE *(a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio)*

Si riporta di seguito un'analisi della spesa per la difesa delle amministrazioni pubbliche nei Paesi UE secondo la **Classificazione delle Funzioni del Governo (COFOG)** operata nell'ambito del Sistema Europeo dei Conti Nazionali (SEC 2010).

Si utilizza a tali fini il *database* Eurostat – General government expenditure by function (COFOG), che riporta i **dati di consuntivo** – forniti dagli istituti statistici nazionali (per l'Italia l'ISTAT) - delle spese per la difesa in rapporto al PIL nominale dei Paesi UE **dal 2014 fino al 2023.**

Successivamente, sono riportate anche le statistiche relative alla spesa per la difesa dei Paesi UE registrate secondo la **metodologia adottata in ambito NATO**.

I relativi valori sono ricavati dal documento NATO "*Press release: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*", pubblicato il 28 agosto 2025, che riporta i **dati di consuntivo delle spese per la difesa dal 2014 al 2023**, **unitamente alle stime preliminari per il 2024 e per il 2025**.

Le differenze tra le **metodologie di classificazione, ripartizione e calcolo** della spesa per la difesa nelle due diverse rilevazioni sono analizzate in un apposito approfondimento *(vedi infra)*.

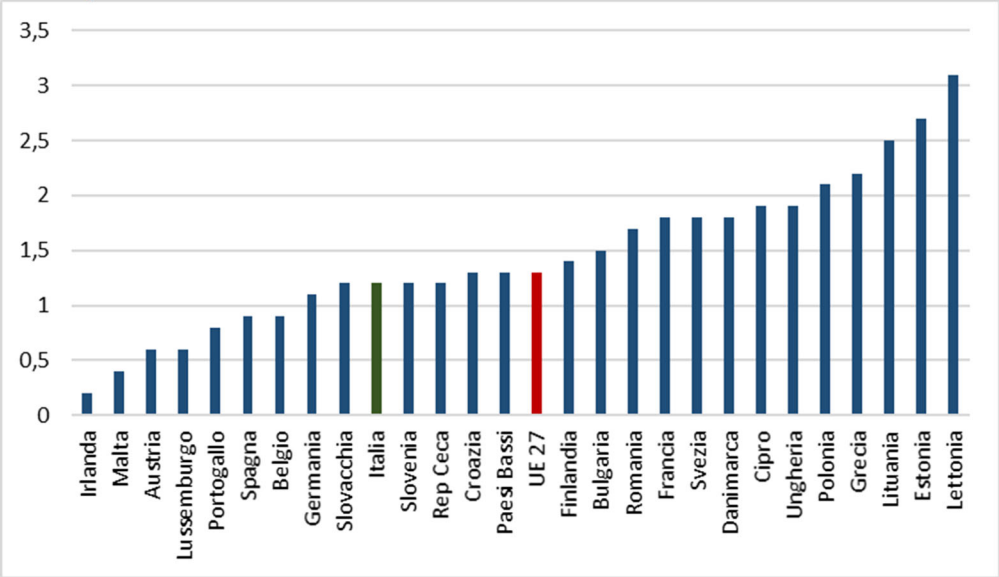
La spesa per la difesa dei Paesi UE secondo la classificazione COFOG

Nel 2023 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati Eurostat), la spesa per la funzione "difesa" in rapporto al Pil ha rappresentato, in media, l'1,3% nella UE e l'1,2% nell'area dell'euro. In termini di incidenza sul totale della

spesa pubblica, l'aggregato ha rappresentato il 2,7% nella UE e il 2,5% nell'area dell'euro[1]. Si riporta a seguire una rappresentazione grafica (fig. 1) dell'incidenza rispetto al PIL della **spesa per la difesa nel 2023** nei diversi Paesi UE.

Fig. 1 – Spesa per la difesa dei Paesi UE nel 2023

Dati in percentuale del PIL



Fonte: Eurostat – General government expenditure by function (COFOG)

Come si evince dal grafico, i livelli più elevati di spesa per la difesa rispetto al PIL sono stati registrati in Lettonia (3,1%), Estonia (2,7), Lituania (2,5%) e Grecia (2,2%). Al contrario, i livelli meno elevati sono stati osservati in Irlanda (0,2%), Malta (0,4%), Lussemburgo e Austria (entrambe 0,6%). In Italia, la spesa per la difesa nel 2023 si è attestata all'1,2 per cento del PIL, in linea con la media dei Paesi dell'area euro.

Per quanto riguarda la **ripartizione** per "gruppi di spesa", dai dati Eurostat [2] si evince che la quota prevalente della spesa per la funzione "difesa" è concentrata nel gruppo COFOG "difesa militare", che nel 2023 ha rappresentato l'1,1% del PIL. Le voci "difesa civile", "ricerca e sviluppo per la difesa" e "difesa non classificata altrove" hanno complessivamente inciso per meno dello 0,1% del PIL, mentre gli "aiuti militari all'estero" hanno rappresentato lo 0,1% del PIL nello stesso anno.

La spesa per ricerca e sviluppo nel settore della difesa ha rappresentato una componente trascurabile della spesa pubblica in tutti i Paesi, ad eccezione della Francia, dove ha raggiunto lo 0,1% del PIL.

Gli "aiuti militari all'estero" hanno inciso per lo 0,1% del PIL a livello UE, con valori più rilevanti in Slovacchia (1,2% del PIL), Danimarca (0,5%), Lettonia

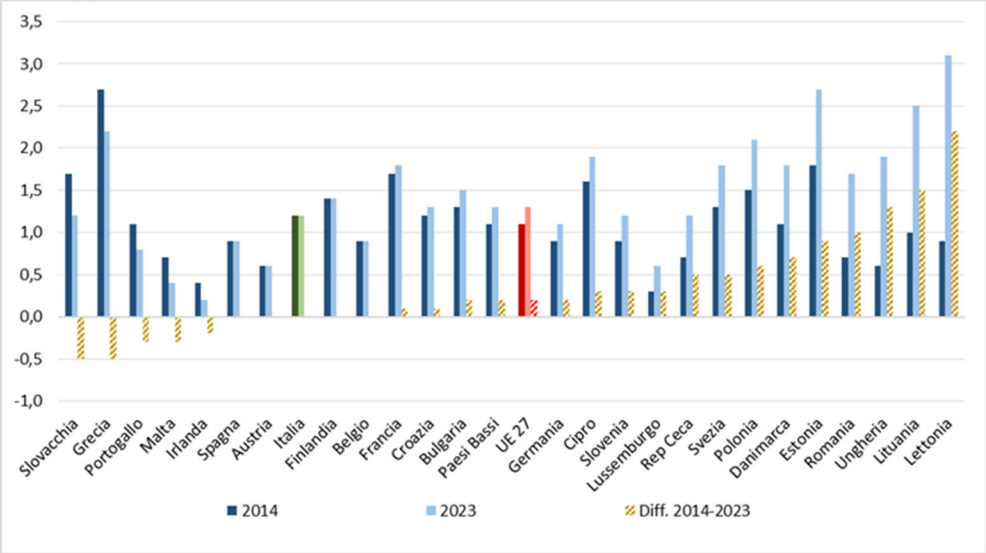
[1] Cfr. Eurostat – Statistics explained - Government expenditure on defence.

[2] Eurostat – General government expenditure by function (COFOG)

(0,4%), Finlandia (0,3%), Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia (tutti allo 0,2%), Belgio, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Polonia e Norvegia (tutti allo 0,1%).

Il grafico che segue (fig. 2) riporta i dati relativi alle variazioni intervenute nella spesa per la difesa dei Paesi UE nel **periodo 2014-2023**: in particolare, sono messi a confronto i **valori, in percentuale del PIL, registrati nell'anno iniziale e in quello finale del periodo esaminato**, con le relative differenze, espresse in termini di punti percentuali di PIL.

Fig. 2 – Spesa per la difesa nei Paesi UE: variazioni 2014-2023
dati in percentuale del PIL



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat – General government expenditure by function (COFOG)

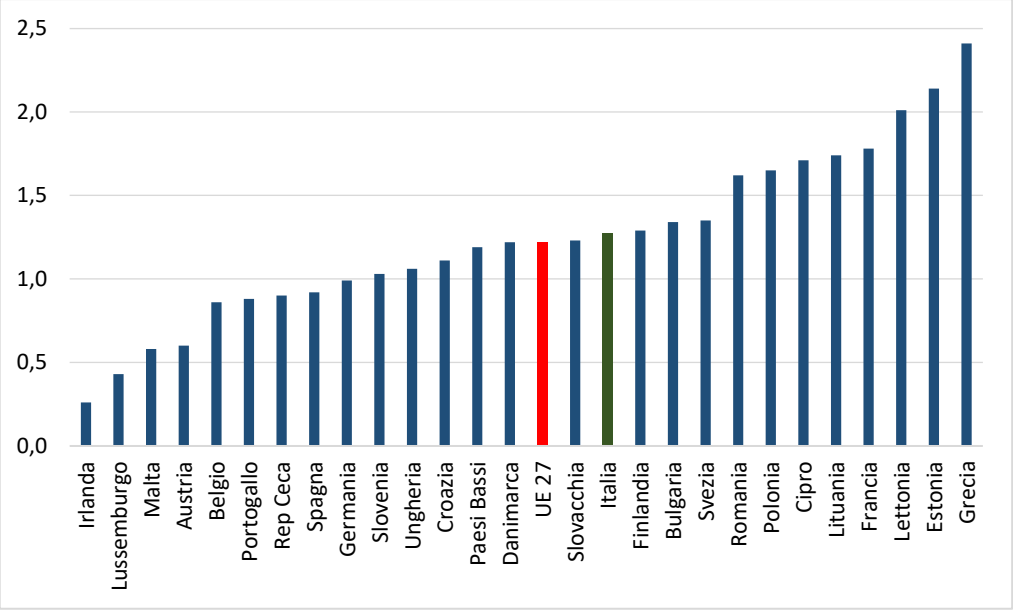
Dal grafico emerge che per un gruppo di cinque Paesi (composto da Irlanda, Malta, Portogallo, Grecia e Slovacchia) si registra una complessiva diminuzione delle spese per la difesa in percentuale del PIL, con Grecia e Slovacchia che presentano la riduzione più consistente (-0,5 punti percentuali di PIL), seguiti da Malta e Portogallo (-0,3 punti percentuali) e dall'Irlanda (-0,2 punti percentuali).

Cinque Stati (Spagna, Austria, Italia, Finlandia e Belgio) non presentano variazioni nelle spese per la difesa nel raffronto tra il 2014 e il 2023. In particolare, per l'Italia, in entrambi gli anni la spesa rispetto al PIL si mantiene al livello dell'1,2%.

I restanti diciassette Stati (Lussemburgo, Ungheria, Germania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Grecia, Francia, Svezia, Estonia, Lettonia, Cipro, Lituania, Lettonia, Romania e Svezia) registrano invece variazioni positive: gli incrementi più elevati riguardano la Lettonia (2,2 punti percentuali di PIL), seguita dalla Lituania (1,5 punti percentuali), dall'Ungheria (1,3 punti percentuali) e dalla Romania (1 punto percentuale).

Vengono altresì riportati, di seguito, i **valori medi della spesa rispetto al PIL**, **calcolati per l'intero decennio 2014-2023**, con riguardo alla UE e a ciascun Paese.

Fig. 3 – Spesa per la difesa nei Paesi UE: media del periodo 2014-2023
dati in percentuale del PIL



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat – General government expenditure by function (COFOG)

Dalla figura si rileva che, nel periodo considerato – come già segnalato - per i Paesi UE il **valore medio della spesa si attesta all'1,2% del PIL**.

Per dodici Stati (Irlanda, Malta Lussemburgo, Austria, Portogallo, Belgio, Spagna, Germania, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia, Ungheria), la **spesa media** per la difesa relativa al decennio si attesta al di sotto della media europea; per altri dodici Stati (Italia, Finlandia, Bulgaria, Romania, Svezia, Francia, Cipro, Polonia, Grecia, Lituania, Lettonia, Estonia) risulta, in media, superiore a quella europea. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, il **valore medio nel decennio si attesta all'1,3%** del PIL. Per tre Stati (Paesi Bassi, Slovacchia, Danimarca), i valori medi in questione risultano invece pari a quelli della UE.

La spesa per la difesa dei Paesi UE in ambito NATO

Esaminando le **spese per la difesa nei Paesi UE membri della NATO** (fig. 4), si può osservare che, secondo la metodologia adottata in tale ambito, nel periodo **2014-2025**, tutti i Paesi evidenziano un incremento dell'aggregato in percentuale del PIL. Il grafico non include i dati per la Germania in quanto il documento NATO *Press release: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)* del 28 agosto 2025 **non riporta i valori previsionali delle spese per la difesa per la Germania per il 2025**.

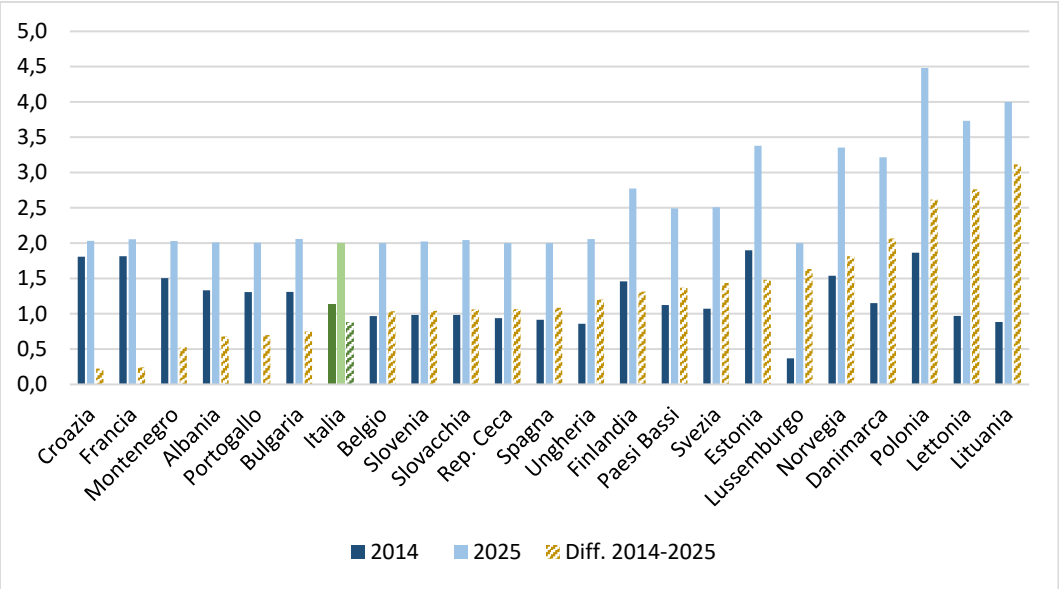
Le differenze tra i valori registrati nel 2025 rispetto all'anno iniziale di rilevazione (2014) indicano che la Lituania è lo Stato che presenta la crescita più significativa (3,1 punti percentuali), seguita da Lettonia (2,76 punti percentuali), Polonia (2,62 punti percentuali) e Danimarca (2,07 punti percentuali). L'Italia, tra il 2014 e il 2025, presenta una crescita di poco inferiore a 0,9 punti percentuali, passando dall'1,13 al 2,01 per cento del PIL.

Guardando invece alle differenze tra il 2014 e il **2024 – anno per il quale è disponibile anche il dato previsionale per la Germania** – si rileva che la Lettonia presenta la crescita più significativa (2,4 punti percentuali di PIL), seguito da Lituania e Polonia (2,2 punti percentuali) e dall'Estonia (1,5 punti percentuali). L'Italia, tra il 2014 e il 2024, presenta una crescita di poco inferiore a 0,4 punti percentuali di PIL, passando dall'1,1 all'1,5% del PIL, mentre la Germania presenta una crescita di poco inferiore a 0,85 punti percentuali del PIL, passando dall'1,16 al 2,0 per cento del PIL.

Considerando le **sole stime preliminari per il 2025**, tra i Paesi considerati, la Polonia è quello che registra il livello più elevato di spesa (poco meno del 4,5 per cento del PIL), seguito dalla Lituania (4 per cento del PIL), dalla Lettonia (poco più del 3,7 per cento del PIL), dall'Estonia (poco meno del 3,4 per cento del PIL) e dalla Norvegia (3,35 per cento del PIL), mentre la Spagna raggiunge il 2 per cento del PIL, la Francia un valore di poco superiore al 2 per cento (2,05 per cento del PIL) e i Paesi Bassi raggiungono un livello di spesa di poco inferiore al 2,5 per cento del PIL. Il valore dell'Italia, come già segnalato, si attesta al 2,01 per cento del PIL.

Fig. 4 – Spese per la difesa dei Paesi UE appartenenti alla NATO: variazioni 2014-2025 (*)

dati in percentuale del PIL reale



Fonte: elaborazioni sui dati *Press release: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, 28 agosto 2025

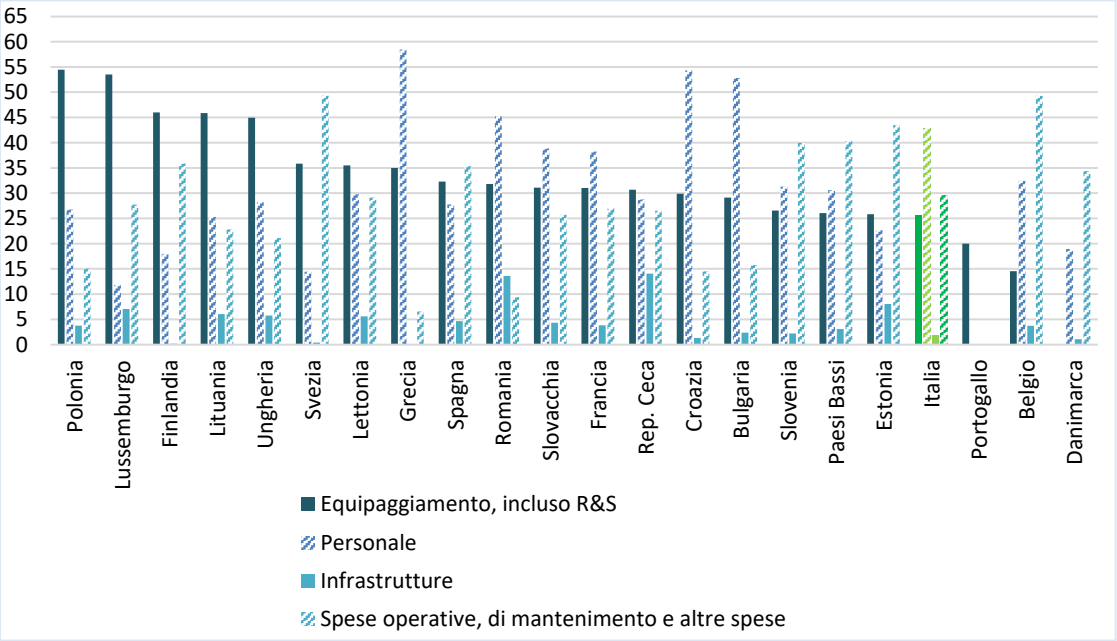
(*) per il 2025, stime preliminari NATO

Con riferimento alla **ripartizione interna** della spesa per la difesa in ambito NATO, si evidenziano differenze rispetto a quella operata a fini COFOG, come descritto nel successivo paragrafo.

Il grafico che segue (fig. 5) dà conto – con riguardo alle stime previsionali riferite al 2025 - della ripartizione della spesa per la difesa nei Paesi UE appartenenti alla NATO.

Fig. 5 – Ripartizione delle spese per la difesa dei Paesi UE appartenenti alla NATO – Anno 2025(*)

dati in percentuale sul totale della spesa per la difesa



Fonte: elaborazioni sui dati *Press release: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, 28 agosto 2025
(*) Stime preliminari NATO

La figura seguente (fig. 6) riporta infine l'andamento della **spesa per la difesa** in percentuale del PIL **in ciascun esercizio**, dal 2014 al 2025, **per tutti i Paesi appartenenti alla NATO**.

Fig. 6 – Andamento 2014-2025 delle spese per la difesa dei Paesi appartenenti alla NATO in percentuale del PIL reale (*)

Share of real GDP (%)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024e	2025e
Albania	1.33	1.15	1.09	1.10	1.15	1.27	1.29	1.24	1.20	1.75	1.70	2.01
Belgium	0.97	0.91	0.90	0.89	0.89	0.89	1.01	1.04	1.16	1.18	1.29	2.00
Bulgaria	1.31	1.25	1.24	1.22	1.45	3.14	1.59	1.51	1.59	1.94	1.95	2.06
Canada	1.01	1.20	1.16	1.44	1.30	1.29	1.41	1.27	1.20	1.33	1.47	2.01
Croatia	1.81	1.75	1.59	1.63	1.54	1.60	1.70	1.97	1.80	1.67	1.87	2.03
Czechia*	0.94	1.02	0.94	1.02	1.09	1.16	1.27	1.35	1.29	1.32	2.08	2.00
Denmark*	1.15	1.11	1.15	1.14	1.28	1.30	1.37	1.29	1.36	2.00	2.27	3.22
Estonia*	1.90	1.99	2.03	1.97	1.97	2.00	2.26	2.02	2.14	3.00	3.37	3.38
Finland	1.46	1.46	1.43	1.39	1.40	1.46	1.54	1.41	1.69	2.12	2.40	2.77
France	1.82	1.78	1.79	1.78	1.81	1.82	1.99	1.90	1.87	1.94	2.03	2.05
Germany*	1.16	1.16	1.18	1.21	1.23	1.33	1.49	1.43	1.48	1.61	2.00	..
Greece	2.24	2.32	2.40	2.37	2.52	2.42	2.87	3.66	3.87	2.76	2.74	2.85
Hungary	0.86	0.90	1.00	1.19	1.00	1.33	1.75	1.32	1.83	2.05	2.13	2.06
Italy	1.13	1.06	1.17	1.19	1.22	1.17	1.58	1.52	1.50	1.47	1.50	2.01
Latvia*	0.97	1.07	1.49	1.65	2.13	2.09	2.23	2.16	2.25	2.97	3.36	3.73
Lithuania*	0.88	1.13	1.48	1.71	1.95	1.98	2.05	1.95	2.44	2.71	3.09	4.00
Luxembourg	0.37	0.41	0.38	0.49	0.50	0.55	0.58	0.47	0.56	1.06	1.19	2.00
Montenegro	1.50	1.40	1.42	1.34	1.37	1.33	1.73	1.55	1.38	1.52	1.72	2.03
Netherlands	1.12	1.10	1.13	1.12	1.19	1.29	1.37	1.32	1.39	1.60	2.00	2.49
North Macedonia	1.09	1.05	0.97	0.89	0.94	1.16	1.24	1.45	1.58	1.68	1.89	2.00
Norway*	1.54	1.58	1.73	1.71	1.72	1.84	1.97	1.68	1.46	1.82	2.27	3.35
Poland*	1.86	2.21	1.99	1.88	2.00	1.96	2.21	2.19	2.21	3.27	3.79	4.48
Portugal	1.31	1.33	1.27	1.24	1.34	1.37	1.43	1.52	1.39	1.33	1.58	2.00
Romania*	1.35	1.45	1.43	1.73	1.79	1.83	2.00	1.85	1.75	1.60	2.17	2.28
Slovak Republic	0.98	1.11	1.11	1.10	1.22	1.70	1.90	1.71	1.80	1.84	1.96	2.04
Slovenia	0.98	0.94	1.02	0.99	1.02	1.06	1.07	1.24	1.30	1.32	1.37	2.02
Spain	0.92	0.92	0.80	0.90	0.92	0.90	1.00	1.02	1.14	1.16	1.43	2.00
Sweden*	1.07	1.02	0.98	0.98	0.98	1.04	1.10	1.43	1.48	1.68	2.31	2.51
Türkiye	1.45	1.38	1.45	1.51	1.82	1.85	1.86	1.61	1.36	1.48	2.13	2.33
United Kingdom	2.14	2.03	2.09	2.08	2.10	2.08	2.35	2.29	2.27	2.25	2.33	2.40
United States	3.71	3.51	3.49	3.28	3.25	3.49	3.61	3.48	3.21	3.10	3.21	3.22
NATO Europe and Canada	**1.40**	**1.40**	**1.41**	**1.45**	**1.48**	**1.51**	**1.69**	**1.63**	**1.63**	**1.74**	**1.99**	**2.27**
NATO Total	**2.56**	**2.46**	**2.46**	**2.37**	**2.38**	**2.52**	**2.69**	**2.59**	**2.44**	**2.44**	**2.61**	**2.76**

Fonte: Press release: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, 28 agosto 2025
(*) Per il 2024 e il 2025, Stime previsionali NATO

Differenze tra i criteri di classificazione NATO e COFOG

Le spese per la difesa possono essere classificate e misurate sulla base di due differenti metodologie: la metodologia **COFOG** (*Classification Of the Functions Of Government*), adottata a livello internazionale da OCSE, FMI ed Eurostat, e quella **NATO**. Le differenze riscontrate riguardano principalmente le finalità della spesa, la ripartizione interna della stessa, le modalità di registrazione contabile ed alcuni criteri di computo della spesa rispetto al PIL.

Quanto alle **finalità**, la COFOG analizza la spesa delle amministrazioni pubbliche in base ai loro obiettivi socio-economici e adottando, per gli aggregati di finanza pubblica, le definizioni tipiche della contabilità nazionale. Tale classificazione è utilizzata, tra l'altro, per la sorveglianza di bilancio degli Stati membri nel quadro della *governance* economica europea. La classificazione NATO risponde invece a criteri direttamente funzionali alla verifica degli impegni assunti dai diversi Paesi dell'Alleanza.

Riguardo **alla ripartizione interna della spesa per la difesa**, nella classificazione COFOG il settore della Difesa (divisione 02) ricomprende cinque gruppi (spese militari, civili, aiuti militari all'estero, ricerca e sviluppo, sistemi di difesa non classificati altrove). La NATO include invece nella spesa per la difesa quattro macro-categorie: i) equipaggiamento, che comprende le spese per attività di ricerca e sviluppo (R&S), l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, veicoli terrestri e navali, aeromobili e altri sistemi militari; ii) personale, sia militare sia civile; iii) infrastrutture, comprendenti gli investimenti in basi e installazioni militari, aeroporti ad uso militare, porti navali, nonché sistemi di comunicazione e comando; iv) spese operative, che includono la manutenzione degli equipaggiamenti e dei veicoli, la logistica, i trasporti e altre voci residuali. Pertanto, il perimetro NATO comprende, oltre alle spese legate all'erogazione di servizi in capo al Ministero della Difesa (primariamente, il funzionamento delle Forze armate nazionali, comprendenti le forze terrestri, marittime e aeree, nonché formazioni congiunte come Amministrazione e Comando, Forze per Operazioni Speciali, Servizio Sanitario, Comando Logistico, Comando Spaziale, Comando Cibernetico), voci di costo connesse alla funzione difesa, ma contabilizzate anche negli stati di previsione di altri Ministeri ed enti pubblici. A titolo esemplificativo, rientrano in ambito NATO, tra le altre, le spese per trattamenti di quiescenza del personale militare, che secondo la classificazione COFOG sono invece considerate come spese per la protezione sociale, poiché finalizzate ad assicurare la tutela previdenziale e assistenziale di tutti gli aventi diritto.

Quanto alla fase della **registrazione contabile delle operazioni**, in ambito NATO viene applicato il principio della contabilità finanziaria, in base al quale le transazioni legate alla spesa in esame vengono registrate per cassa, ossia al momento in cui si verifica il pagamento; viceversa, la classificazione COFOG adotta le regole del sistema di contabilità europea SEC 2010, che prevedono la registrazione su base *accrual*, ovvero secondo criteri di competenza economica. Quest'ultima implica che la transazione venga registrata nei conti nazionali al momento in cui si produce o si modifica un valore economico, modificando lo stato degli operatori economici, indipendentemente quindi dall'effettiva regolazione della transazione in termini monetari. Con riferimento, ad esempio, alle spese per armamenti, classificate in base al SEC 2010 come investimenti fissi lordi, l'impatto sulla spesa e, dunque, sul *deficit*, viene registrato al momento dell'effettivo trasferimento (ossia della consegna) delle strutture e delle attrezzature all'unità della PA di riferimento.

Per quanto riguarda **le modalità di computo della spesa per la difesa rispetto al PIL**, mentre i dati Eurostat utilizzano, sia per la spesa sia per il PIL, valori nominali calcolati a prezzi correnti, in ambito NATO il calcolo è effettuato utilizzando, sia per il numeratore (spesa per la difesa) sia per il denominatore (PIL), valori espressi in termini reali e armonizzati mediante l'impiego della parità di potere d'acquisto (PPA). Tale metodologia consente di neutralizzare gli effetti derivanti dalle dinamiche inflazionistiche nazionali e dalle fluttuazioni dei tassi di cambio, particolarmente rilevanti nel comparto della difesa, data l'elevata eterogeneità sia nella struttura dei prezzi sia nella composizione della spesa tra i diversi Paesi.

SESSIONE IV – COMPETITIVITÀ E DUPLICE TRANSIZIONE

Il Consiglio europeo dovrebbe tenere un dibattito approfondito su come rafforzare ulteriormente la competitività dell'UE, basandosi sulle conclusioni di marzo e giugno 2025 e concentrandosi su **semplificazione**, **transizione verde competitiva** e **transizione digitale sovrana**. Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare che continuerà a monitorare tutti gli aspetti dell'agenda per la competitività e il mercato unico, anche alla luce della prossima tabella di marcia della Commissione per il mercato unico fino al 2028.

Il tema del **rafforzamento** della **competitività** ha assunto un rilievo centrale nel nuovo ciclo politico ed istituzionale dell'UE.

Al dibattito in materia hanno contributo anche i rapporti presentati da Enrico Letta e Mario Draghi, rispettivamente sul futuro del mercato unico e della competitività europea. Sul rapporto Draghi si rinvia al dossier Camera e Senato.

La Commissione ritiene che in un contesto internazionale contrassegnato da rivalità tra grandi potenze e competizione per la supremazia tecnologica e per il controllo delle risorse l'Europa abbia **perso competitività** perché non ha saputo tenere il passo con le altre principali economie (Stati Uniti e Cina *in primis*) a causa di un persistente divario nella crescita della produttività, dovuto principalmente alla **mancanza di innovazione**.

Ha pertanto ritenuto opportuno presentare, il 29 gennaio 2025, la "Bussola per la competitività dell'UE" (v. dossier RUE), che definisce le priorità e le azioni per **coniugare** le **ambizioni climatiche** con la **crescita economica**. Ha annunciato anche la presentazione di una tabella di marcia per il mercato unico fino al 2028 (v. discorso sullo stato dell'Unione 2025).

Diverse iniziative annunciate nella Bussola sono state **già adottate** (v. *infra*), come i pacchetti *omnibus* di semplificazione, i piani industriali settoriali e le misure per accelerare le transizioni verde - su tutte il patto per l'industria pulita - e digitale.

Semplificazione

Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire la necessità e urgenza di portare avanti un programma ambizioso e orizzontale di **semplificazione** e di migliore regolamentazione a tutti i livelli - UE, nazionale e regionale - e in tutti i settori per garantire la competitività dell'Europa, senza compromettere prevedibilità, obiettivi politici, standard elevati e integrità del mercato unico.

Accogliendo con favore i progressi finora compiuti, il Consiglio europeo dovrebbe esortare la Commissione e i colegislatori ad **accelerare i lavori**, con la massima priorità, su **tutti i fascicoli** che presentano una dimensione di semplificazione e competitività. In particolare, dovrebbe accogliere con favore i lavori svolti sui **pacchetti *omnibus* di semplificazione** in materia di investimenti, CBAM, nonché sulla sospensione dei tempi in materia di rendicontazione sulla sostenibilità, *due diligence* sulle batterie e sostanze chimiche. Dovrebbe altresì esortare i colegislatori a **concludere**

rapidamente i lavori sui pacchetti *omnibus* di semplificazione proposti in materia di rendicontazione sulla sostenibilità e *due diligence*, agricoltura, PMI e digitalizzazione, prontezza nella difesa e prodotti chimici. Dovrebbe chiedere di adottare il pacchetto sulla rendicontazione della sostenibilità entro la fine dell'anno e gli altri il prima possibile, all'inizio del 2026. Dovrebbe infine invitare la Commissione a proporre senza indugio un 28° regime facoltativo di diritto societario che consenta alle imprese innovative di espandersi.

I pacchetti Omnibus

La relazione di sintesi 2025 sulla semplificazione, l'attuazione e l'applicazione, presentata dalla Commissione il 21 ottobre, delinea le misure concrete finora attuate, nonché ciò che è sul tavolo e la direzione da seguire.

Omnibus I

Il 26 febbraio 2025 la Commissione ha presentato l'Omnibus I (v. dossier RUE) composto da:

- la direttiva che rinvia l'entrata in vigore di talune disposizioni della direttiva su rendicontazione societaria di sostenibilità (**CSRD**) e della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (**CSDDD**);

Presso il **Senato** la proposta è stata esaminata dalla 6ª Commissione Finanze e tesoro, che ha adottato una risoluzione positiva con una serie di osservazioni e suggerimenti, e dalla 4ª Commissione Politiche dell'UE, che ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà.

- la proposta di direttiva che modifica aspetti sostanziali della **CSRD**, della **CSDDD**, della direttiva **contabile** e della direttiva **sulla revisione contabile** in materia di obblighi di rendicontazione della sostenibilità aziendale e del dovere di diligenza;

Sulla proposta il Consiglio e il Parlamento europeo hanno approvato il **mandato negoziale** rispettivamente il 23 giugno - da fonti informali si apprende che l'Italia ha votato contro l'adozione del mandato proposto dalla Presidenza polacca - e il 13 ottobre scorsi.

In sede di Consiglio si è discusso anche della crescente **pressione** da parte di attori privati e pubblici **statunitensi** verso la modifica, o addirittura la cancellazione, della direttiva CSDDD, che si applica a tutte le società anche non europee operanti nell'UE. In generale la semplificazione della normativa UE è stata individuata dagli USA come possibile occasione per chiedere la modifica di norme non gradite alle imprese statunitensi.

Presso la **Camera**, la proposta è stata esaminata, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione Politiche dell'UE che ha adottato un **documento** recante una valutazione positiva al riguardo.

Presso il **Senato** la proposta è stata esaminata dalla 6ª Commissione Finanze e tesoro, che ha adottato una risoluzione positiva, con una serie di osservazioni e suggerimenti, e dalla 4ª Commissione Politiche dell'UE, che ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà.

- il regolamento che **modifica** il regolamento **CBAM** per semplificare l'onere di conformità a carico degli importatori di merci;

Presso la **Camera**, la proposta è stata esaminata ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione positiva al riguardo.

Presso il **Senato** il 28 maggio 2025 la 4ª Commissione Politiche dell'UE ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà.

Omnibus II

Il 26 febbraio la Commissione ha presentato anche l'**Omnibus II** costituito dalla proposta di modifica alla legislazione nel settore dei programmi di investimento dell'UE, in particolare il regolamento relativo a ***InvestEU*** (v. dossier RUE).

Presso la **Camera**, la proposta è stata esaminata ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione ha adottato un **documento** recante una valutazione positiva al riguardo.

Presso il **Senato**, la 4ª Commissione Politiche dell'UE ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Omnibus III

Il 14 maggio la Commissione ha presentato una proposta di regolamento volta a **semplificare** il quadro giuridico dell'UE per la **PAC** (v. dossier RUE) che modifica il regolamento sul sostegno ai **piani strategici nazionali** e il regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC, per ridurre gli oneri amministrativi per gli agricoltori.

Alla **Camera**, la proposta è stata esaminata dalla Commissione Agricoltura ai fini dell'esame di merito, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, e dalla Commissione Politiche dell'UE ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà. La XIII Commissione ha concluso l'esame con l'approvazione di un documento recante valutazione favorevole con osservazioni. La XIV Commissione ha invece adottato un documento con cui ha ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà ma non pienamente coerente **al principio di proporzionalità**.

Presso il **Senato** la proposta è stata esaminata dalla Commissione Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare che ha approvato una risoluzione.

Omnibus IV

Il 21 maggio è stato presentato il **quarto Omnibus** che comprende:

- il regolamento volto a consentire agli operatori economici che immettono **batterie** sul mercato di avere più tempo per prepararsi al rispetto degli obblighi relativi al dovere di diligenza previsti dal regolamento sulle batterie e sui rifiuti di batterie (v. dossier RUE);

Presso la **Camera**, la proposta è stata esaminata ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione positiva al riguardo.

Presso il **Senato**, la Commissione Politiche dell'UE ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

- la proposta di regolamento e la proposta di direttiva che mirano ad estendere alle **piccole imprese a media capitalizzazione** (SMC), alcune disposizioni attualmente applicate alle PMI nel contesto di molteplici atti legislativi (v. dossier RUE);

Il **Consiglio** ha approvato il **mandato negoziale** sulle proposte il 24 settembre scorso. Da fonti informali si apprende che si è registrata distanza tra gli Stati membri in relazione alla decisione, promossa da Germania e Francia, volta all'**ampliamento** del numero delle aziende interessate dalla semplificazione, con diverse delegazioni, tra cui quella **italiana**, che preferivano attenersi alla definizione di SMC discendente dalla **raccomandazione** della Commissione allegata alle proposte, per evitare il rischio di competizione per l'attribuzione delle future risorse finanziare dedicate alle PMI.

Presso la **Camera**, le proposte sono state esaminate ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione positiva al riguardo.

Presso il **Senato** le proposte sono state esaminate dalla Commissione Politiche dell'UE che ha espresso un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

- la proposta di direttiva e la proposta di regolamento per razionalizzare e digitalizzare gli **obblighi** degli **operatori economici** e allineare alcune opzioni di riserva in molteplici atti legislativi (v. dossier RUE).

Il **Consiglio** ha approvato il **mandato negoziale** sulle proposte il 24 settembre scorso. Da fonti informali si apprende che i lavori negoziali non hanno determinato, come auspicato dall'Italia, il mantenimento nel testo di una "clausola d'urgenza" per il ricorso alle specifiche tecniche comuni in casi di mercato eccezionali.

Presso la **Camera**, le proposte sono state esaminate ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione positiva al riguardo.

Omnibus V

Il 17 giugno la Commissione ha presentato il pacchetto sulla **difesa** per semplificare e accelerare gli investimenti e la produzione industriale, che comprende:

- una proposta di direttiva che modifica le direttive vigenti in materia di trasferimenti di materiali d'armamento all'interno dell'Unione ed in materia di **appalti** nel settore della difesa;
- una proposta di regolamento che introduce semplificazioni amministrative, come il **termine di 60 giorni** (estendibile a 90) per concludere i processi di autorizzazione di avvio di attività industriali nel settore della difesa (es. costruzione di nuovi insediamenti o espansione di siti esistenti);
- una proposta di regolamento che mira a favorire gli **investimenti** nella difesa e le condizioni dell'industria di settore.

Omnibus VI

La Commissione ha infine pubblicato, l'8 luglio il **pacchetto omnibus** sulle **sostanze chimiche** che comprende una proposta di regolamento che prospetta modifiche mirate al quadro normativo sulle sostanze chimiche e una proposta di regolamento (il cd. meccanismo "*stop the clock*") che rinvia al 1º gennaio 2028 la data di entrata in applicazione del regolamento CLP e modifica inoltre i termini per la rietichettatura, le prescrizioni obbligatorie in materia di formattazione, la pubblicità, le vendite a distanza e l'etichettatura delle pompe di carburante (il **Consiglio** ha approvato il **mandato negoziale** sulla proposta il 24 settembre).

Per approfondimenti, si vedano i dossier del Servizio RUE della Camera sul pacchetto omnibus e sulla proposta concernente l'ECHA.

Presso la **Camera**, le proposte sono state esaminate ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione positiva al riguardo.

Il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Commissione a presentare rapidamente **ulteriori ambiziosi pacchetti** di semplificazione, tra cui quelli relativi al settore automobilistico, alla mobilità militare, al digitale, all'ambiente e alla sicurezza alimentare, nonché una revisione del regolamento REACH volta a rafforzare la competitività del settore chimico. Dovrebbe inoltre ribadire la necessità di **evitare un'eccessiva regolamentazione** e l'introduzione di nuovi oneri amministrativi nell'intero processo legislativo e attuativo a tutti i livelli, e chiedere un'autodisciplina legislativa e regolamentare. Il Consiglio europeo dovrebbe altresì invitare la Commissione a intensificare gli sforzi per sottoporre a stress test l'acquis dell'UE. In tale contesto, dovrebbe invitarla a: individuare ulteriori potenzialità per rafforzare la semplificazione e la competitività, anche nel contesto della relazione di valutazione della situazione complessiva del sistema bancario nel mercato unico prevista per il 2026; valutare nuove proposte volte a semplificare e accelerare le procedure di pianificazione e autorizzazione negli Stati membri; intensificare gli sforzi di semplificazione per quanto riguarda gli atti delegati e di esecuzione.

Il Consiglio europeo dovrebbe infine invitare il Consiglio Affari generali a valutare il programma di lavoro legislativo della Commissione alla luce di questi obiettivi.

Il **programma di lavoro** della Commissione europea per il **2026**, presentato il 21 ottobre (comunicato stampa), prevede proposte di semplificazione in tutti i settori chiave, tra cui l'industria automobilistica, l'ambiente, la fiscalità, la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, i dispositivi medici e la semplificazione della legislazione sui prodotti energetici.

Transizione verde competitiva

Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare che la minaccia esistenziale rappresentata dai cambiamenti climatici è alla base dell'impegno dell'Unione nei confronti dell'accordo di Parigi e guidare la sua determinazione a sfruttare appieno il potenziale di rinnovamento industriale e di trasformazione delle sue economie e società, necessario per creare tecnologie pulite, mercati, industrie e posti di lavoro di alta qualità del futuro. Dovrebbe altresì affermare che rafforzare la **competitività** dell'UE e promuovere la **transizione verde** sono obiettivi che si rafforzano a vicenda e che devono essere **perseguiti congiuntamente**. Affinché una trasformazione così radicale abbia successo, il Consiglio europeo dovrebbe inoltre evidenziare che essa deve essere giusta, pragmatica e socialmente equilibrata, fornendo soluzioni accessibili a tutti i settori dell'economia e ai cittadini dell'UE, in modo da garantire la competitività e la prosperità dell'Europa per le generazioni presenti e future.

Il Consiglio europeo dovrebbe chiedere di intensificare urgentemente gli sforzi per garantire l'approvvigionamento di energia pulita e a prezzi accessibili e di costruire una vera e propria **Unione dell'energia entro il 2030**, il che richiederà un'elettrificazione ambiziosa, utilizzando tutte le soluzioni a zero emissioni nette e a basse emissioni di carbonio, nonché investimenti in reti, stoccaggio e interconnessioni a livello nazionale e dell'UE. Alla luce dell'impatto negativo degli elevati prezzi dell'energia sulla competitività globale delle industrie europee, sull'autonomia strategica dell'Unione e sulle famiglie europee, il Consiglio europeo dovrebbe infine invitare la Commissione ad accelerare i lavori su proposte concrete volte a **ridurre i prezzi dell'energia** e a sostenere la produzione di energia sostenibile nell'Unione.

Rinnovamento industriale e decarbonizzazione

Il Consiglio europeo dovrebbe ricordare la necessità di intensificare gli sforzi collettivi per garantire il rinnovamento industriale e la decarbonizzazione dell'Europa in modo **tecnologicamente neutrale**. In tale contesto dovrebbe sottolineare che occorre prestare particolare attenzione alle **industrie tradizionali**, in particolare quelle automobilistica, marittima, aeronautica e ad alta intensità energetica, come l'acciaio, i metalli e i prodotti chimici, affinché rimangano resilienti e competitive in un mercato globale e in un contesto geopolitico difficile. A tale riguardo, dovrebbe accogliere con favore la recente proposta della Commissione volta a **proteggere il settore siderurgico europeo** dagli effetti ingiusti della sovraccapacità globale.

Dovrebbe inoltre accogliere con favore l'intenzione della Commissione di portare avanti la revisione prevista dal regolamento sui livelli di prestazione in materia di **emissioni di CO2 per autovetture e furgoni** e chiedere la rapida presentazione di tale proposta, tenendo conto della neutralità tecnologica, e sottolineare che attende con interesse la **proposta della Commissione sull'accelerazione industriale**. Dovrebbe infine evidenziare che sono necessari ulteriori sforzi per rafforzare l'innovazione e il vantaggio competitivo dell'UE nelle tecnologie pulite e digitali e nell'innovazione all'avanguardia.

I temi oggetto del progetto di conclusioni del Consiglio europeo in materia sono al centro del **patto per l'industria pulita** (v. dossier RUE), presentato dalla Commissione il 26 febbraio 2025, che si concentra sul settore delle tecnologie pulite e sulle industrie ad alta intensità energetica.

Alla **Camera** il patto è stato esaminato ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, dalla X Commissione che ha approvato un documento in cui esprime una **valutazione positiva**, ritenendo indispensabile tuttavia che esso sia **modificato** prevedendo, tra le altre cose: *i*) considerevoli **stanziamenti** del **bilancio** dell'UE, essenziali per conseguire l'obiettivo di decarbonizzare accrescendo al contempo la competitività industriale; *ii*) l'adozione tra i principi guida della decarbonizzazione di un **approccio tecnologicamente neutrale**; *iii*) **piani specifici** anche per altri settori ad alta intensità energetica, come quello **ceramico**, cartario e della produzione di carburanti rinnovabili e a basse emissioni.

Di seguito le iniziative preannunciate nel patto che hanno avuto seguito:

- il piano d'azione per un'**energia** a **prezzi accessibili**, contenente azioni volte ad abbassare i costi dell'energia, completare l'Unione dell'energia, attirare investimenti e prepararsi meglio a potenziali crisi energetiche;
- l'estensione del regolamento sullo **stoccaggio del gas**, approvata definitivamente il 18 luglio 2025, per prorogare le disposizioni sul riempimento degli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas al 90% della loro capacità entro il 1° novembre di ciascun anno da parte di ogni Stato membro;

La proposta originaria relativa a tale ultimo regolamento è stata modificata nel corso dei negoziati per introdurre ulteriori margini di flessibilità. Alla **Camera**, essa

è stata esaminata ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione che ha adottato un documento recante una valutazione conforme al riguardo, rilevando tuttavia criticità per quanto concerne **il principio di proporzionalità**.

Presso il **Senato**, la proposta è stata oggetto di esame, ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà, da parte della 4ª Commissione che ha espresso una valutazione positiva al riguardo.

- il programma pilota (importo indicativo: 500 milioni di euro) della **BEI** che offre **garanzie finanziarie** agli acquirenti negli accordi di **compravendita** di **energia elettrica**, in particolare alle PMI e alle industrie ad alta intensità energetica;
- la nuova disciplina degli **aiuti di Stato**, adottata dalla Commissione il 25 giugno 2025, al fine di consentire agli Stati membri di promuovere lo sviluppo dell'energia pulita, della decarbonizzazione industriale e delle tecnologie pulite;
- la comunicazione sulla decarbonizzazione delle **flotte aziendali** (v. *infra*);
- la proposta di modifica del regolamento ***InvestEU*** (v. *supra*);
- la raccomandazione sull'adozione di **incentivi fiscali** a sostegno del patto;
- il primo elenco di 47 progetti strategici adottato a norma del regolamento sulle **materie prime critiche** volti a rafforzare le capacità strategiche nazionali;
- l'adozione del piano di lavoro relativo al regolamento sulla **progettazione ecocompatibile** dei prodotti sostenibili;
- la semplificazione del regolamento relativo al meccanismo **CBAM** (v. *supra*);
- l'Unione delle competenze volta in via generale a sostenere lo sviluppo del capitale umano per rafforzare la competitività dell'UE.

Tra le altre proposte preannunciate e che **dovranno essere presentate** figurano la revisione della normativa sugli appalti pubblici (IV trimestre 2026), l'atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale (IV trimestre 2025), il pacchetto sulle reti europee (I trimetre 2026), la proposta sui parchi veicoli aziendali (entro il 2026), l'atto legislativo sull'economia circolare (IV trimestre 2025) e la proposta di estensione del CBAM (I trimestre 2026) a seguito del riesame completo (III trimestre 2025).

In vista della presentazione dell'**atto** sull'**accelerazione** della **decarbonizzazione industriale** e in occasione del Consiglio competitività del 29 settembre 2025, **Italia**, **Francia** e **Germania** hanno sottoscritto un **non paper** che chiede che l'atto in questione introduca misure concrete per sostenere gli investimenti, accelerare la trasformazione industriale, mantenendo l'integrità del Mercato unico, e diventi un pilastro della strategia europea per la decarbonizzazione industriale, ma senza sacrificare la tenuta economica dei settori più esposti alla concorrenza globale.

Nel contesto della richiamata Bussola per la competitività, l'Unione mira a rendere l'industria europea più competitiva sullo scenario globale.

Recentemente la Commissione ha presentato **piani industriali settoriali** con riferimento in particolare ai comparti automobilistico, siderurgico e chimico.

Su iniziativa francese è stata di recente costituita **l'Alleanza Ministeriale per le Industrie ad Alta Intensità Energetica** (l'Italia ne assumerà la presidenza in occasione del prossimo incontro ministeriale previsto a latere del Consiglio Competitività dell'8 dicembre 2025). Il **Governo italiano** ha chiesto iniziative concrete anche per l'industria della carta, della ceramica e del vetro.

Il piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo

L'industria automobilistica europea sta attraversando un periodo di **trasformazione** strutturale e di **sfide** senza precedenti di fronte al quale sta perdendo progressivamente **quote di mercato**.

Se ci riferiamo, ad esempio alla produzione globale di auto, nel 2024 la **Cina** ha consolidato la sua posizione di maggiore produttore di automobili al mondo con una quota di mercato del 35,4%, mentre l'UE ha una quota di mercato del 15,1% (11,4 milioni di auto prodotte) e gli USA del 9,8%.

Il 5 marzo 2025 ha varato il **piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo** che propone azioni per coniugare il rilancio della competitività dell'*automotive* con gli obiettivi concordati in materia di emissioni, riducendo al contempo le dipendenze strategiche.

Contestualmente al piano, la Commissione ha presentato anche una comunicazione relativa alla **decarbonizzazione** delle **flotte aziendali**.

Per approfondimenti sul piano, si veda il dossier del Servizio RUE della Camera.

Il piano è stato oggetto di **esame** da parte della **X Commissione** della **Camera dei deputati**, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, congiuntamente alla citata comunicazione relativa alla decarbonizzazione delle flotte aziendali.

In esito all'esame, la X Commissione ha approvato un **documento finale** in cui ritiene che il piano debba essere **modificato** tra l'altro al fine di: 1) sostenere lo stesso con considerevoli **risorse europee**, adeguate alle sfide in atto per l'*automotive*; 2) adottare **esplicitamente** un **approccio tecnologicamente neutrale** tra i principi guida della transizione ecologica; 3) **rivedere in anticipo i regolamenti** (UE) 2019/631 e (UE) 2024/1610 che fissano i target delle emissioni di CO_2 per i veicoli leggeri e per i veicoli pesanti, tra l'altro per riconsiderare lo stop dei motori endotermici fissato al 2035, modificare l'approccio metodologico sul calcolo delle emissioni di CO_2 e abolire il sistema sanzionatorio previsto per i costruttori per il superamento dei limiti di CO_2.

Nella seduta del 17 giugno 2025 la X Commissione ha anche adottato un documento finale sulla comunicazione relativa alla decarbonizzazione delle flotte aziendali.

La posizione del Governo italiano

Già prima della presentazione del piano, nel novembre 2024, il **Governo italiano** aveva promosso la presentazione di un non-paper sul futuro del

settore automobilistico europeo che identificava, come condizioni necessarie, il rinvio delle multe previste per il 2025 e l'anticipo della revisione del regolamento sui veicoli leggeri, inizialmente previsto per il 2026.

In merito, si segnala che dopo la presentazione del piano, è stato (presentato e) approvato il regolamento (UE) 2025/1214 che ha emendato il regolamento (UE) 2019/631 per stabilire che il rispetto degli obiettivi specifici di emissioni per i costruttori di autovetture relativamente al 2025, 2026 e 2027 sarà valutato sulla base delle prestazioni medie di ciascun costruttore nel corso dei **tre anni**, invece che su base annuale. Inoltre, la Presidente von der Leyen ha annunciato **l'anticipazione** della **revisione** del citato **regolamento sui veicoli leggeri** (vedi *infra*).

Con riferimento al piano, il Governo italiano sostiene il principio di **neutralità tecnologica**, includendo l'idrogeno e i biocarburanti, per permettere la produzione di veicoli puliti anche attraverso i motori a combustione interna alimentati in modo sostenibile, e **risorse finanziarie comuni** per stimolare la domanda di **veicoli Made in Europe**. Il Presidente del Consiglio Meloni ha insistito sulla "necessità di un radicale cambio di rotta e di un piano per garantire il futuro del settore automobilistico europeo, a partire dal **superamento degli aspetti più surreali del *Green Deal***".

Più di recente **Italia e Germania** hanno trasmesso una lettera congiunta alla Commissione a sostegno di una visione condivisa per il futuro dell'industria automobilistica europea.

Il piano d'azione per l'industria siderurgica europea

Anche l'industria siderurgica dell'UE soffre da anni di un **deficit di competitività** e sta affrontando, tra l'altro, una pressione significativa a causa di livelli insostenibili di **sovraccapacità globale**.

Nell'ultimo decennio, la **quota dell'UE** della produzione siderurgica mondiale è **scesa** al 7-8%, mentre la produzione di alluminio primario rappresenta il 3,8%. L'UE ha perso circa 65 milioni di tonnellate di capacità dal 2007 e ha registrato perdite record nel 2024. Parallelamente altri paesi, in particolare la **Cina** e negli ultimi anni l'India e diversi altri paesi dell'Asia e del Medio Oriente, hanno ampliato enormemente la loro capacità produttiva, spesso sostenuta da sovvenzioni distorsive. Di conseguenza, solo per l'acciaio, nel 2024, la sovraccapacità globale è stata stimata a oltre quattro volte e mezzo il consumo annuo dell'UE.

Il 19 marzo 2025 la Commissione ha presentato un **piano d'azione per l'industria siderurgica europea**, in esito a un dialogo con i principali *leader* dell'industria europea, le parti sociali e le parti interessate.

Dando seguito agli impegni presi nel piano, il 7 ottobre 2025 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per proteggere il settore siderurgico dell'UE dagli effetti sleali della **sovraccapacità globale**, che sostituirà l'attuale salvaguardia sull'acciaio, in scadenza a giugno 2026, e che prospetta di: limitare i volumi delle importazioni esenti da dazi a 18,3 milioni di tonnellate all'anno (-47% rispetto ai contingenti siderurgici del

2024); raddoppiare il livello del dazio fuori quota al 50% (rispetto al 25% previsto dalla salvaguardia); rafforzare la tracciabilità dei mercati siderurgici introducendo l'obbligo di certificare il "*country of melt and pour*" (paese di fusione e colata) per prevenire l'elusione.

Il piano d'azione per l'industria chimica europea

Sebbene l'industria chimica dell'UE rappresenti il 2° produttore chimico mondiale con una quota pari al 13%, si trova anch'essa ad affrontare sfide significative che ne **minacciano la posizione competitiva** e la resilienza.

La sua quota di mercato globale è infatti diminuita di oltre il 50% dal 2003, con altre regioni, come la **Cina**, che stanno emergendo come attori principali.

L'8 luglio 2025 la Commissione ha presentato, in esito a un dialogo strategico con i rappresentanti del settore, un **piano d'azione per l'industria chimica europea** che è accompagnato da un pacchetto *omnibus* di semplificazione sulle sostanze chimiche e da una proposta di regolamento sull'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) (*v. supra*).

Obiettivo climatico dell'UE al 2040

Il Consiglio europeo dovrebbe tenere una discussione strategica su come sostenere il raggiungimento dell'**obiettivo climatico intermedio dell'UE per il 2040**. A tale riguardo, dovrebbe sottolineare l'importanza di tenere conto dei seguenti elementi: il contributo degli assorbimenti di carbonio allo sforzo complessivo di riduzione delle emissioni; l'importanza di contribuire allo sforzo globale di riduzione delle emissioni in modo ambizioso ed economicamente efficiente, in particolare definendo un livello adeguato di crediti internazionali; la necessità di una clausola di revisione, alla luce dei progressi tecnologici e delle sfide in continua evoluzione per la competitività globale dell'UE. Dovrebbe inoltre invitare la Commissione a sviluppare ulteriormente il quadro abilitante necessario per sostenere l'industria e i cittadini europei nel raggiungimento di questo obiettivo. [p.m.: Lettera del Presidente della Commissione su clima e competitività] Dovrebbe infine sottolineare che si aspetta che i colegislatori portino avanti prontamente i lavori.

Il 2 luglio 2025 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento che definisce il **traguardo** climatico dell'Unione per il **2040** consistente nel raggiungimento per tale data di una **riduzione** delle **emissioni** nette di gas a effetto serra pari al **90% rispetto** ai livelli del **1990**.

La proposta descrive inoltre gli **elementi** di cui la Commissione dovrà tenere conto nell'**elaborare** l'**assetto strategico post-2030,** che includono alcuni elementi di flessibilità. Per ulteriori informazioni sui contenuti della proposta e per un'analisi dettagliata della stessa si veda il dossier del Servizio RUE della Camera.

L'esame della proposta in seno alle Istituzioni dell'UE ha fatto emergere **posizioni profondamente differenziate** tra gli Stati membri e tra i gruppi parlamentari. In **Consiglio** è emersa una forte spaccatura tra gli Stati membri. In sede di Consiglio "Ambiente" del 18 settembre 2025 alcune delegazioni hanno ritenuto necessarie ulteriori discussioni prima di poter prendere posizione, compresi eventuali orientamenti da parte del Consiglio europeo. La definizione dell'orientamento generale è stata quindi rinviata e si prevede che il Consiglio "Ambiente" ritorni sulla proposta il 4 novembre prossimo per adottare una decisione dopo il Consiglio europeo. Secondo fonti informali, il Governo italiano avrebbe manifestato la necessità di disporre di adeguate flessibilità sia in riferimento al valore del target sia agli strumenti per il raggiungimento dello stesso, nonché la necessità di valorizzare le attività portate avanti nei Paesi terzi che contribuiscono alla decarbonizzazione, con un aumento della percentuale per i crediti internazionali.

Nella medesima occasione il Consiglio ha discusso anche la questione del **collegamento** tra i processi di adozione del **contributo determinato a livello nazionale dell'Unione** (NDC), ai sensi dell'Accordo di Parigi, e l'**obiettivo** di riduzione dell'UE per il **2040**. Il Consiglio "Ambiente" tuttavia, non avendo ancora definito la propria posizione sul traguardo 2040, ha approvato una **dichiarazione di intenti** sull'NDC dell'UE per il periodo successivo al 2030, che sarà comunicata alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), ma che **non rappresenta l'NDC ufficiale dell'UE**.

Presso il **Parlamento europeo** la proposta è stata assegnata alla Commissione per l'ambiente, il clima e la sicurezza alimentare (ENVI). Il relatore sulla proposta, Ondřej Knotek (PfE, CZ), sottolineandone il carattere ideologico, non pragmatico e dannoso, ha proposto il rigetto dell'iniziativa e invitato la Commissione a ritirarla, e diversi gruppi politici hanno presentato emendamenti che incidono significativamente sul suo contenuto nonché proposte di integrale rigetto della medesima. La **votazione in commissione** originariamente prevista per il **23 settembre 2025** è stata rinviata.

Sulla proposta, il 30 settembre 2025, l'Assemblea della **Camera** dei deputati ha confermato il **parere motivato** adottato il 18 settembre dalla XIV Commissione Politiche dell'UE con il quale è stato contestato il **mancato rispetto** del **principio di sussidiarietà**, nonché del **principio di proporzionalità.** Il parere motivato, adottato in esito alla apposita procedura per la verifica di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE, ritiene, tra le altre cose, che:

- le **motivazioni** della Commissione europea sono gravemente **carenti** di indicatori qualitativi e quantitativi che, ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo n. 2, dovrebbero invece confortare le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione potesse essere conseguito meglio a livello di quest'ultima. Ciò anche in ragione del fatto che la proposta risulta priva di una specifica valutazione d'impatto aggiornata rispetto all'evoluzione del contesto geopolitico globale;

- la proposta **non** risulta **idonea** a **contemperare gli obiettivi climatici** con quello di promuovere la **competitività** dell'economia europea in modo realistico e non prospetta chiari e sufficienti elementi di flessibilità per gli Stati membri nell'elaborazione delle proprie politiche e misure.

La posizione del Governo italiano

Secondo fonti informali, in sede di Consiglio il **Governo italiano** avrebbe fermamente chiesto **conclusioni scritte** del Consiglio europeo sull'obiettivo al 2040, a fronte dell'intenzione del Presidente Costa di rilasciare solo conclusioni orali e di lasciare che l'accordo sia raggiunto a maggioranza qualificata al Consiglio ambiente straordinario del 4 novembre 2025. L'Italia avrebbe sottolineato che il tema non riguarda solo il Consiglio Ambiente ma anche la politica industriale ed economica e che pertanto l'adozione delle conclusioni è necessaria per evitare che sia solo il Consiglio Ambiente a maggioranza qualificata a trovare una soluzione.

L'Italia avrebbe inoltre sottolineato l'importanza delle condizioni abilitanti, non solo di quelle contenute nella proposta ma anche di quelle relative ad atti legislativi diversi dalla legge sul clima, che possono risultare altrettanto decisivi nel perseguimento degli obiettivi. Tra le **condizioni abilitanti** improcrastinabili riconosciute dall'Italia rientrerebbero il rilancio del settore "automotive" e il principio di neutralità tecnologica. L'Italia avrebbe inoltre sottolineato la necessità di una pronta revisione del CBAM, misure di sostegno agli esportatori per assicurare parità di condizioni, fonti di energia decarbonizzata a prezzi sostenibili e flessibilità senza predeterminazione delle modalità attraverso le quali conseguire gli obiettivi.

La lettera della Presidente della Commissione europea su clima e competitività

Secondo fonti informali, in una **lettera** inviata ai capi di Stato e di Governo pochi giorni prima del Consiglio europeo la Presidente della Commissione europea ha assicurato "notevoli" **flessibilità** nel raggiungimento dell'**obiettivo** al 2040 e ha sottolineato che l'obiettivo del 90% a livello UE può essere inferiore, purché sia **compensato** da riduzioni simili ed efficienti in termini di costi e di elevata integrità al di fuori dell'UE. Il riferimento dovrebbe essere alla soglia del 3% di riduzione delle emissioni, di cui i ministri discuteranno ulteriormente, che può essere raggiunta con crediti internazionali di alta qualità.

Secondo le medesime fonti, nella lettera si fa riferimento anche alla **revisione** del regolamento sugli **standard** di **emissione** di **CO2** per i **veicoli leggeri** che è ora prevista entro la fine dell'anno e che dovrebbe rimanere fedele al principio della neutralità tecnologica e dell'efficienza dei costi. Nella preparazione della revisione sarà valutato il ruolo dei carburanti a zero emissioni e a basse emissioni di carbonio (**carburanti sintetici** e **biocarburanti avanzati**).

La Presidente avrebbe inoltre annunciato proposte per ridurre i **prezzi** dell'**energia** a breve termine.

Transizione digitale sovrana

Il Consiglio europeo dovrebbe affermare che di fronte ai cambiamenti geopolitici, ai rapidi cambiamenti tecnologici e alla crescente competizione globale per innovazione, talenti e investimenti, è **fondamentale promuovere la trasformazione digitale** dell'Europa, rafforzarne la **sovranità** e potenziare il proprio ecosistema digitale aperto. Ciò richiede - dovrebbe sottolineare il Consiglio europeo - il rafforzamento delle partnership internazionali, la stretta collaborazione con paesi partner fidati e organizzazioni internazionali in materia di innovazione e *governance* digitale. A tale riguardo, il Consiglio europeo dovrebbe ricordare che i valori, gli interessi e l'autonomia normativa dell'Unione sono alla base dell'azione dell'UE, anche in ambito digitale. Ciò significa che l'UE continuerà a promuovere soluzioni tecnologiche incentrate sull'uomo che proteggano le persone e i loro **dati** e salvaguardino la responsabilità digitale, la trasparenza e la resilienza sociale. La **protezione dei minori** nell'ambito digitale - dovrebbe sottolineare il Consiglio europeo - è particolarmente importante.

Il tema del rafforzamento della sovranità digitale dell'UE è strettamente connesso a quello dei **rapporti commerciali con USA**, in particolare alla luce del fatto che l'amministrazione statunitense sostiene, anche nel quadro delle più ampie trattativi sui dazi, che l'attuazione del quadro normativo digitale dell'UE danneggi le aziende tecnologiche americane.

Queste regole includono tra l'altro le normative unionali sui servizi e sui mercati digitali, sull'intelligenza artificiale, sulla cibersicurezza e la ciberresilienza, sui dati, sui semiconduttori e sulle cripto-attività.

La questione della promozione delle norme digitali dell'UE e della sovranità europea è stata recentemente anche oggetto di una discussione al Parlamento europeo (plenaria dell'8 ottobre 2025), in occasione della quale la vicepresidente esecutiva della Commissione europea, Henna Virkkunen, ha ribadito l'autonomia normativa dell'UE in materia. La discussione ha fatto emergere, anche in sede di Parlamento europeo, una divisione tra chi sostiene la non negoziabilità del diritto dell'UE a fissare i propri standard e quindi la necessità di una risposta ferma agli USA e chi invece mette in guardia sulle derive di eccessiva regolamentazione, limitazione della libertà di espressione e contrapposizione con gli USA.

Trasformazione digitale

Nella **Bussola per il digitale 2030** la Commissione ha illustrato la propria visione e le prospettive per la **trasformazione digitale** dell'UE entro il 2030, mentre all'interno del "Percorso per il decennio digitale", il programma strategico dell'UE per la trasformazione digitale, ha fissato **obiettivi e traguardi specifici** da raggiungere entro il 2030.

La Bussola prevede la pubblicazione annuale di una **relazione sullo stato del decennio digitale europeo**, utile per riferire sui progressi compiuti verso la visione per il 2030, nonché sullo stato più generale di conformità agli obiettivi. Nonostante individui progressi in diversi settori, come la copertura di base del 5G e la diffusione di nodi periferici, la **relazione 2025** sottolinea che l'UE è ancora lontana dal raggiungere i suoi obiettivi di diffusione di tecnologie fondamentali come l'IA, i semiconduttori, il 5G autonomo o le competenze digitali e di protezione dei gruppi vulnerabili come i bambini.

Inoltre, per beneficiare al meglio delle opportunità che la trasformazione digitale offre, la Commissione e l'Alta Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato, lo scorso 5 giugno, la **strategia digitale internazionale dell'UE** i cui **obiettivi** sono: rafforzare la competitività tecnologica attraverso la cooperazione economica e imprenditoriale; promuovere un elevato livello di sicurezza; e favorire un approccio e delle norme antropocentriche, affidabili e rispettose dei diritti umani in materia di *governance* digitale.

Il 19 giugno 2025 il Consiglio ha approvato conclusioni sull'avanzamento della **parità di genere** nell'**era digitale** in cui propone misure volte ad affrontare le persistenti disuguaglianze, con particolare attenzione alla discriminazione e alla violenza nei confronti delle donne e delle ragazze nel mondo digitale.

Inoltre, entro fine ottobre, la Commissione dovrebbe adottare la **nuova strategia per l'Unione dei dati**.

Protezione dei minori

Nel contesto degli sforzi finalizzati alla **protezione dei minori** in ambito digitale, il 14 luglio 2025 la Commissione ha pubblicato **orientamenti** ai sensi del regolamento sui servizi digitali (DSA), il cui obiettivo è consentire che i minori godano di elevati livelli di privacy, sicurezza e protezione sulle **piattaforme *online***.

La Presidente von der Leyen ha ribadito l'importanza di proteggere i minori dai pericoli *online* nel suo discorso all'evento "Proteggere i bambini nell'era digitale" tenutosi a New York lo scorso 24 settembre.

Tra le altre cose, le linee guida raccomandano di:

- impostare come **privati** gli **account** dei minori in modo che le informazioni personali, i dati e i contenuti siano nascosti;
- **proibire** agli account di **scaricare** o **scattare schermate** di contenuti pubblicati da minori per impedire la distribuzione indesiderata di contenuti sessualizzati o intimi e l'estorsione sessuale;
- disabilitare per impostazione predefinita le funzionalità che contribuiscono a un **uso eccessivo**.

Lo scorso 20 giugno il Consiglio ha approvato conclusioni sulla protezione della salute mentale dei bambini e degli adolescenti promuovendo un uso sicuro degli strumenti digitali e un ambiente digitale più sano.

Inoltre, le linee guida raccomandano l'uso di metodi efficaci di assicurazione dell'età per limitare l'accesso a contenuti per adulti come la

pornografia e il gioco d'azzardo. A tal fine, contestualmente agli orientamenti, la Commissione ha presentato un **prototipo di applicazione** per la **verifica dell'età** a norma del regolamento DSA.

Nel suo discorso del 24 settembre scorso (v. *supra*), la Presidente von der Leyen ha comunicato che cinque Stati membri, tra cui l'Italia, stanno testando il prototipo.

Il 27 maggio 2025 la Commissione ha avviato **procedimenti formali** nei confronti di Pornhub, Stripchat, XNXX e XVideos dopo aver constato, in via preliminare, che le stesse non rispettano la messa in atto di obblighi del DSA (in particolare quelli previsti all'articolo 28) in relazione alla **protezione** dei **giovani utenti**. La Commissione sta valutando se le piattaforme rispettino gli obblighi di porre in essere, con adeguati strumenti di verifica dell'età:

i) misure adeguate e proporzionate per garantire un elevato livello di privacy, sicurezza e protezione per i minori;
ii) una valutazione del rischio e misure di attenuazione di eventuali effetti negativi sui diritti del minore, sul benessere mentale e fisico degli utenti e per impedire ai minori di accedere a contenuti per adulti.

Infine, lo scorso 10 ottobre, la Commissione ha avviato le prime **azioni investigative** a seguito dell'emanazione degli orientamenti sulla tutela dei minori (v. *supra*). In particolare, chiede a Snapchat, YouTube, Apple e Google di fornire informazioni sui loro **sistemi di verifica dell'età** e su come impediscono ai minori di accedere a prodotti illegali, tra cui droghe o sigarette elettroniche, o a materiale dannoso, come contenuti che promuovono disturbi alimentari.

Il 16 ottobre 2025 la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo ha adottato una relazione per sostenere gli sforzi della Commissione volti a sviluppare sistemi di garanzia dell'età. La Commissione IMCO propone un'età minima digitale di 16 anni per l'accesso ai social media e ai dispositivi di IA, salvo autorizzazione dei genitori, e un'età minima di 13 anni per accedere a qualsiasi social media, oltre che di valutare la possibilità di introdurre la responsabilità personale per i dirigenti delle aziende in caso di gravi e persistenti violazioni delle disposizioni di tutela dei minori.

Sicurezza informatica

Il Consiglio europeo dovrebbe evidenziare che l'infrastruttura digitale e la base tecnologica dell'Unione devono essere protette, anche affrontando i rischi derivanti da **minacce ibride**, sfide alla **sicurezza informatica** e **dipendenze strategiche**. Per evitare un'eccessiva dipendenza da fornitori esterni, dovrebbe sottolineare inoltre l'importanza di sviluppare le capacità tecnologiche europee e di diversificare le fonti di materie prime essenziali.

A tal fine e per rafforzare la competitività dell'Europa, il Consiglio europeo dovrebbe affermare che l'UE deve offrire un ambiente favorevole all'intensificazione dell'**innovazione** nel settore privato, agevolando l'emergere di start-up e l'ampliamento delle soluzioni tecnologiche europee. Dovrebbe ribadire che la frammentazione del mercato, le carenze

infrastrutturali e gli elevati prezzi dell'energia continuano a ostacolare il potenziale di crescita di questa trasformazione tecnologica e devono essere affrontati. Dovrebbe altresì sottolineare che sono necessari sforzi particolari per promuovere la diffusione delle infrastrutture di connettività, rafforzare il **mercato unico delle comunicazioni elettroniche** e promuovere lo sviluppo e l'implementazione di sistemi, reti e tecnologie digitali sostenibili. Dovrebbe chiedere infine di **digitalizzare il mercato unico** e di sostenere l'adozione delle tecnologie digitali in tutta l'economia europea.

In relazione ai rischi relativi alla **sicurezza informatica**, il 6 giugno 2025 il Consiglio ha adottato la raccomandazione relativa a un **programma** per la **gestione** delle **crisi informatiche** che mira a: *i*) garantire una risposta efficace ed efficiente agli incidenti di cibersicurezza su vasta scala; *ii*) promuovere una cooperazione più strutturata tra attori civili e militari; *iii*) spiegare che cos'è una crisi informatica e in che modo si attiva un meccanismo di crisi informatica.

Il programma di lavoro della Commissione per il 2025 prevede la presentazione di un **pacchetto digitale** mirato alla semplificazione delle norme e, tra le altre cose, alla revisione del regolamento sulla cibersicurezza.

Innovazione

In riferimento alla necessità di favorire un ambiente propenso all'innovazione, il 15 settembre 2025 la Commissione ha presentato la **strategia per rafforzare le infrastrutture di ricerca e tecnologia**.

La strategia si articola in **cinque settori**:

1) rafforzare l'ecosistema delle infrastrutture di ricerca e tecnologia aumentando le capacità, mobilitando **investimenti** e allineando meglio le strutture e i servizi disponibili alle esigenze degli utenti;
2) garantire un **accesso più semplice** alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca per sostenere le scoperte scientifiche e stimolare lo sviluppo, la sperimentazione e la convalida delle tecnologie;
3) attirare e coltivare **talenti**, sostenendo il personale affinché sviluppi nuove abilità e competenze;
4) migliorare e semplificare il quadro di ***governance*** per sostenere le decisioni di investimento a lungo termine e allineare le priorità tra gli Stati membri dell'UE e le parti interessate;
5) rafforzare la **dimensione internazionale** e la resilienza delle infrastrutture attraverso la cooperazione con i partner strategici.

La strategia affronta anche la gestione del rischio per le infrastrutture, in particolare quelle relative all'accesso ai dati e alle strutture critiche, promuovendo la sovranità dell'UE nelle tecnologie critiche.

Digitalizzazione mercato unico

Il 21 maggio scorso la Commissione ha adottato la **strategia per il mercato unico** che vede la digitalizzazione come strumento per accelerare l'attività imprenditoriale nell'UE. La Commissione sostiene, tra le altre cose:

- la necessità che lo scambio di documenti diventi del tutto digitale e l'estensione del **passaporto digitale dei prodotti**, introdotto dal regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili, ad altre categorie di prodotti;

Con la presentazione del quarto pacchetto di semplificazione (v. *supra*), la Commissione ha proposto due interventi legislativi volti a **razionalizzare** e **digitalizzare** gli **obblighi** degli operatori economici.

- la diffusione di **portafogli europei** di **identità digitale** per sostenere interazioni digitali sicure, affidabili e transfrontaliere;

Il programma della Commissione per il 2025 prevede la presentazione della proposta sul **portafoglio europeo delle imprese** nel IV trimestre dell'anno.

- lo sviluppo dello **sportello digitale unico** e il miglioramento delle procedure amministrative per facilitare l'accesso transfrontaliero alle informazioni e alle procedure;
- la promozione dell'utilizzo del **sistema di informazione del mercato interno** per migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità degli Stati membri.

La strategia annuncia inoltre l'introduzione, nel 2026, di misure volte alla digitalizzazione anche nel quadro normativo degli appalti pubblici e l'intenzione di rendere la **fattura elettronica obbligatoria** per gli **appalti pubblici** in tutta l'UE.

Intelligenza artificiale

Il Consiglio europeo dovrebbe prendere atto delle recenti iniziative della Commissione in materia di **intelligenza artificiale** e **tecnologia quantistica**. Dovrebbe invitare la Commissione a mantenere l'ambizione per la trasformazione digitale sovrana dell'Europa nelle sue prossime proposte, anche in materia di cloud e sviluppo dell'intelligenza artificiale nell'UE.

Il 2 agosto 2025 sono entrati in vigore gli obblighi per i modelli di intelligenza artificiale (IA) di uso generale (GPIA) previsti dal regolamento sull'IA. Allo scopo di supportare l'industria a conformarsi a tali obblighi, il 10 luglio scorso la Commissione ha pubblicato il **Codice di condotta per l'intelligenza artificiale di uso generale**, al quale i fornitori di modelli GPIA possono aderire su base volontaria per dimostrare la conformità alla legge sull'IA. In questo modo beneficeranno di un onere amministrativo ridotto rispetto ai fornitori che devono dimostrare la conformità in altri modi.

Il Codice è integrato da linee guida della Commissione sui concetti chiave relativi ai modelli di IA generici.

Al fine di assicurare il grado di certezza giuridica necessaria per l'attuazione del regolamento sull'IA, l'8 ottobre 2025 la Commissione ha istituito l'**AI Act Service Desk**, che consentirà alle parti interessate di chiedere assistenza e ricevere risposte personalizzate, di cui fa parte la

piattaforma informativa unica che fungerà da *hub* centrale in cui le parti interessate potranno trovare tutte le informazioni rilevanti sul regolamento.

In relazione alle recenti iniziative in materia di IA è da segnalare che, l'8 ottobre scorso, la Commissione ha pubblicato anche due strategie nel quadro del Piano d'azione per il continente dell'IA, presentato il 9 aprile 2025 con l'obiettivo di rendere l'UE leader globale in materia:

1) la **strategia per l'IA applicata**, che stabilisce come accelerare l'uso dell'IA nelle industrie chiave (tra cui sanità, energia, difesa e pubblica amministrazione), considerato che attualmente solo il 13,5% delle aziende europee la utilizza, e promuovere strumenti di IA prodotti in Europa;
2) la **strategia sull'IA nella scienza**, che mira a rendere l'UE un polo dell'innovazione scientifica basata sull'IA attraendo talenti e professionisti qualificati.

Tecnologia quantistica

Il 2 luglio 2025 la Commissione ha presentato la **strategia quantistica europea** per posizionare l'Europa come leader mondiale nel settore quantistico entro il 2030. La strategia si concentra su cinque aree:

1) consolidamento del ruolo dell'UE in **ricerca** e **innovazione** nella scienza quantistica;
2) sviluppo di **infrastrutture quantistiche** per supportare la produzione, la progettazione e lo sviluppo delle applicazioni;

Nell'ambito dell'impresa comune per il calcolo ad alte prestazioni europeo (EuroHPC), la Commissione ha previsto di costruire **computer quantistici** all'avanguardia che, interconnessi con i centri di calcolo ad alte prestazioni (**HPC**), formeranno macchine "ibride" combinando le tecnologie informatiche quantistiche e classiche. EuroHPC ha inaugurato due computer quantistici nel 2025: a Poznan (Polonia) e a Ostrava (Repubblica Ceca).

3) rafforzamento dell'ecosistema quantistico mediante **investimenti** in ***startup*** e ***scaleup***, proteggendo le catene di fornitura e l'industrializzazione delle tecnologie quantistiche;
4) integrazione di **capacità quantistiche** spaziali e a duplice uso;
5) creazione di una forza lavoro con **competenze quantistiche**.

SESSIONE V – ALLOGGI

Secondo la bozza di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe discutere i vari aspetti della questione urgente costituita dalle sfide abitative che molti cittadini dell'UE devono affrontare, compreso l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili. Il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Commissione a presentare rapidamente un piano ambizioso e completo per gli alloggi a prezzi accessibili, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di sostenere e integrare gli sforzi degli Stati membri.

Le Istituzioni dell'UE hanno, a partire dalla scorsa legislatura europea, rilevato che la difficoltà di accesso a un **alloggio adeguato** rappresenta un problema crescente nell'UE, acuito dall'aumento dei costi abitativi, dalla diffusione del turismo di massa e dalla crescita delle locazioni a breve termine. Tali dinamiche stanno producendo **impatti negativi** sulla qualità della vita, sull'accesso al lavoro e sulla stabilità finanziaria dei cittadini.

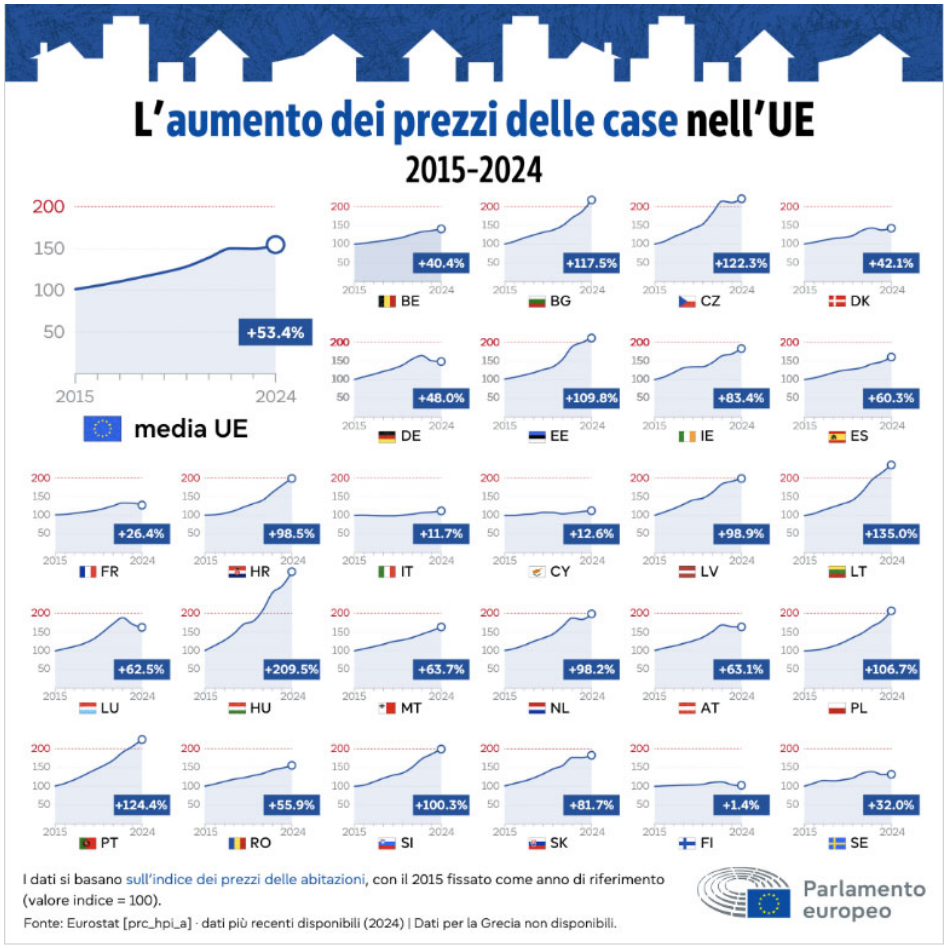
Sebbene la politica abitativa in senso stretto sia di competenza degli Stati membri, l'UE dispone di una **serie di strumenti** – come raccomandazioni, raccolta di dati, scambio di buone pratiche e finanziamenti – che possono avere un **impatto diretto o indiretto** sul mercato abitativo dell'Ue.

Interventi di carattere normativo, di portata più generale ma che incidono sul settore, sono stati inoltre adottati o sono in fase di elaborazione a livello europeo in relazione alla disciplina degli aiuti di Stato, delle misure per la transizione verde e in altri ambiti.

I dati

Nel 2024, secondo dati Eurostat, i costi abitativi nell'UE hanno superato il **40%** del reddito disponibile per il **9,8% delle famiglie** che vivono in **città** e per il 6,3% di quelle nelle aree rurali.

L'infografica sottostante mostra **l'aumento dei prezzi delle case nell'UE tra il 2015 e il 2024 (Fonte:** Parlamento europeo**)**. La **media UE** registra un **incremento** del **+53,4%**, ma con forti variazioni tra i diversi Stati membri: gli incrementi maggiori si sono registrati in Ungheria (+209,5%), Lituania (+135%) e Portogallo (+124,4%), mentre i più contenuti si rilevano in Finlandia (+1,4%), **Italia** (+11,7%) e Francia (+26,4%).



Inoltre, secondo i più recenti dati Eurostat (ottobre 2025), nel **secondo trimestre** del 2025, i **prezzi delle abitazioni** nell'UE sono aumentati del 5,4% mentre gli **affitti** sono aumentati del 3,2% rispetto allo stesso trimestre del 2024. Rispetto al **primo trimestre del 2025**, i prezzi delle abitazioni sono aumentati dell'1,6% e gli affitti dello 0,7%.

A livello dell'UE, inoltre, le persone di età compresa tra i **16 e i 29 anni** e tra i **30 e i 54 anni** hanno segnalato i tassi più elevati di difficoltà di affitto, rispettivamente il 14,8% e il 14,7% (Fonte: Eurostat).

Iniziative delle Istituzioni UE

In risposta alla situazione descritta, l'UE ha adottato, già a partire dalla nona legislatura europea (2019-2024), una serie di interventi normativi che riguardano anche il settore degli alloggi.

In particolare, il fenomeno delle locazioni a breve termine, considerato concausa dell'"emergenza abitativa", è stato invece intercettato dal regolamento sulla raccolta e condivisione dei dati relativi a tali servizi, che armonizza i sistemi di registrazione senza regolare l'accesso al mercato.

Il 18 settembre scorso il Consiglio ha definitivamente adottato, convenendo con la posizione in prima lettura del Parlamento europeo, il regolamento che modifica il FESR, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta e il regolamento che modifica il Fondo sociale europeo Plus. La riforma consentirebbe così ai Paesi UE e alle regioni di destinare fondi a nuovi obiettivi, come il miglioramento dell'accessibilità e sostenibilità degli alloggi.

Per approfondimenti si rinvia alla relativa pagina web del Parlamento europeo.

Sulla questione degli alloggi incidono anche le misure, introdotte nell'ambito del Green Deal, per la **decarbonizzazione del patrimonio edilizio**, responsabile di una parte rilevante delle emissioni di CO_2, tra cui la direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, il nuovo sistema ETS 2 (sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra) e la direttiva sull'efficienza energetica.

Specifiche disposizioni sono previste per l'edilizia residenziale pubblica. Ai sensi della direttiva sulla prestazione energetica degli edifici nel sostenere gli sforzi di ristrutturazione previsti per l'intero parco immobiliare residenziale, sia pubblico che privato, gli Stati membri devono far in modo che gli incentivi finanziari e le altre misure politiche siano destinati in via prioritaria alle famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica e alle persone che vivono in alloggi di edilizia popolare. Devono inoltre adottare misure per affrontare la questione dello sfratto delle famiglie vulnerabili causato da aumenti sproporzionati dei canoni di locazione a seguito della ristrutturazione energetica del loro edificio, come limiti agli aumenti dei canoni di locazione o sostegno locativo.

La Presidente della Commissione europea ha riconosciuto l'esistenza di una vera e propria "**emergenza abitativa**", evidenziandone la gravità anche in occasione del discorso sullo "Stato dell'Unione" pronunciato il 10 settembre scorso davanti alla plenaria del Parlamento europeo.

In particolare, ha sottolineato la necessità di rivedere le **norme sugli aiuti di Stato** per consentire misure di sostegno agli alloggi e presentare una anche una **proposta legislativa sugli affitti a breve termine** per superare le criticità che ancora permangono. Ha altresì preannunciato che verrà convocato il **primo vertice dell'UE sugli alloggi** per garantire che l'argomento resti in cima all'ordine del giorno.

Una seria di interventi urgenti è stata prospettata negli orientamenti politici per il mandato della Commissione europea nel periodo 2024-2029, quali la **Piattaforma di investimento** paneuropea per l'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili, il primo **Piano europeo di alloggi a prezzi accessibili** e la **revisione** delle regole in materia di **aiuti di Stato** (per approfondimenti si rinvia al dossier RUE).

Su tali ultime due iniziative la Commissione ha avviato, rispettivamente il 14 luglio e il 3 ottobre, **consultazioni pubbliche** dei portatori di interesse. La

consultazione sul Piano europeo per gli alloggi si è conclusa il 17 ottobre scorso, mentre quella sulla revisione in materia di aiuti di stato si chiuderà il 4 novembre.

Secondo fonti informali, nel corso della riunione del Coreper II dell'8 ottobre in preparazione del Consiglio europeo, sarebbero emersi alcuni orientamenti nazionali preliminari in merito alle possibili iniziative in materia di edilizia abitativa. In particolare, il **Governo italiano** avrebbe chiesto di rendere noti per tempo gli strumenti UE annunciati dalla Presidente della Commissione europea nei suoi interventi pubblici ed eventualmente citati nelle conclusioni del Consiglio europeo.

Quanto alle linee di indirizzo degli altri Stati membri, la **Germania** riterrebbe superfluo il tema, soprattutto in sede di Consiglio europeo, non intravedendo margini per un impegno finanziario dell'UE, mentre **Finlandia** e **Svezia** avrebbero richiamato l'attenzione sul rispetto del principio di sussidiarietà. Inoltre, l'**Ungheria** si sarebbe definita contraria a riferimenti ad un piano europeo sull'edilizia abitativa, sottolineando che le politiche abitative rimangono di competenza nazionale.

La **Polonia** avrebbe evidenziato il legame tra prezzi ed energia, con riferimento all'ETS2, mentre la **Repubblica ceca** avrebbe espresso preoccupazione per il collegamento con lo stesso strumento.

Tra i Paesi membri favorevoli, **Slovenia**, **Grecia** e **Cipro** avrebbero espresso il loro sostegno all'obiettivo generale; **Francia** e **Spagna** avrebbero evidenziato l'importanza di gestire le aspettative politiche anche in considerazione del carattere sociale della crisi abitativa. La **Croazia** avrebbe richiamato l'attenzione sulla priorità della questione a livello economico, sociale e demografico.

I **Paesi bassi** avrebbero auspicato una semplificazione della legislazione UE in materia di edilizia mentre l'**Irlanda** avrebbe richiamato l'attenzione sulle differenze tra gli Stati membri.

La questione della **crisi abitativa** in atto è stata altresì oggetto di specifica attenzione del Parlamento europeo che, nella risoluzione adottata il 10 settembre scorso, ha tra l'altro esortato a sfruttare l'opportunità offerta dal **riesame** intermedio della **politica di coesione** per aumentare i fondi dedicati agli alloggi e migliorarne l'accessibilità e la sostenibilità.

Nel dicembre 2024, il Parlamento europeo ha approvato l'istituzione di una **commissione speciale sugli alloggi** (HOUS), con un mandato di un anno, chiamata a formulare **proposte** su come l'UE debba affrontare le relative questioni. La commissione, composta da 33 eurodeputati, è presieduta da Irene **Tinagli** (S&D-Italia).

Tra le più recenti attività della commissione si segnala l'avvio dell'esame di un progetto di relazione sulla crisi abitativa nell'UE, che prospetta una serie di raccomandazioni volte a promuovere alloggi dignitosi, sostenibili e accessibili in tutta l'UE.

Sessione VI – Migrazione

Il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto dei progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti conclusioni sulla migrazione.

Dovrebbe quindi chiedere di intensificare i lavori su tutti i filoni individuati nel giugno 2025 e di portare avanti, in via prioritaria, i lavori sulle pertinenti proposte legislative.

Come di consueto, il Consiglio europeo affronterà il tema della **migrazione**. Dopo aver preso atto dei progressi compiuti nell'attuazione delle precedenti conclusioni, dovrebbe essere formulata la richiesta di intensificare i lavori su tutti i fascicoli ritenuti prioritari, esigenza formulata dallo stesso presidente Antonio Costa nella sua lettera di invito.

Nelle conclusioni dell'ultimo **Consiglio europeo**, tenutosi lo scorso **26 giugno** era stato fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle conclusioni precedenti. In particolare, era stata indicata la necessità di intensificare i lavori con riferimento a: la dimensione esterna e ai cd. partenariati globali; l'attuazione della legislazione adottata e l'applicazione della legislazione vigente; la prevenzione e il contrasto della migrazione irregolare; i rimpatri; i concetti di paesi terzi sicuri e paesi di origine sicuri; la lotta contro la strumentalizzazione e il traffico e la tratta di esseri umani; l'allineamento della politica in materia di visti da parte dei paesi vicini; il consolidamento di percorsi di migrazione sicuri e legali.

Il Consiglio europeo aveva inoltre ribadito che l'UE è determinata a rafforzare la sicurezza alle sue frontiere esterne e ad assicurarne il controllo efficace.

Infine, i colegislatori erano stati invitati a portare avanti l'esame delle proposte legislative della Commissione.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'UE* i testi legislativi relativi al 'nuovo patto sulla migrazione e l'asilo': 1. un regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che sostituisce il cosiddetto regolamento di Dublino; 2. un regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo; 3. il regolamento che istituisce l'"Eurodac" per il confronto dei dati biometrici; 4. il regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne (cd. *screening*); 5. il regolamento che stabilisce una unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell'Unione.

Sono stati inoltre approvati altri atti legislativi inclusi nel patto sulla migrazione e l'asilo e che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento nel 2022[3]: 1. la revisione della direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; 2. il regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria

[3] Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

e sul contenuto della protezione riconosciuta; 3. il regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria; 4. il regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; 5. il regolamento (UE) 2021/2303 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il quale ha abrogato il regolamento (UE) n. 439/2010 e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office* - EASO) nell'Agenzia dell'UE per l'asilo (*European Union Agency for Asylum* – EUAA).

L'**applicazione dei regolamenti** è prevista nel **2026**, dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell'UE* (ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa e fatta eccezione per il regolamento 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, il quale è immediatamente esecutivo[4]). Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, gli Stati membri avranno **due anni di tempo** per introdurre le modifiche previste nelle loro leggi nazionali.

Il 12 giugno 2024 la Commissione europea ha adottato una comunicazione recante il Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, propedeutico alla predisposizione dei **piani di attuazione nazionali**. Come riferito nella Relazione programmatica sulla **partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2025**, il Governo ha inviato alla Commissione il proprio piano di attuazione e sono state istituite due strutture *ad hoc*, una di livello strategico e una di livello tecnico, ossia il Comitato di coordinamento nazionale e la Struttura di missione[5]. Viene tuttavia auspicato, ai fini di una piena attuazione delle misure di responsabilità che gravano sugli **Stati membri posti alle frontiere esterne**, un adeguato sostegno finanziario da parte dell'Unione europea nel contesto del Quadro finanziario pluriennale. Si riferisce inoltre che è stato avviato un dialogo di natura tecnica con la Commissione europea in merito alla possibile anticipazione di alcuni elementi del patto (in coerenza con l'auspicio in tal senso manifestato dalla stessa Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, con lettera indirizzata agli Stati membri nell'ottobre 2024).

Il patto sulla migrazione e l'asilo è fra le priorità indicate nel **Programma di lavoro della Commissione per il 2025**. Vi si afferma che verranno intensificati gli sforzi per la sua attuazione, attraverso un'azione coordinata volta a garantire la sicurezza delle frontiere dell'UE e procedure di asilo e rimpatrio più rapide, affrontando nel contempo le cause profonde della migrazione e garantendo la tutela dei diritti fondamentali. La Commissione ritiene in tal senso necessaria "una stretta

[4] Solo l'articolo 9, paragrafo 24, di tale regolamento si applicherà a decorrere dal 12 giugno 2026.

[5] Nella relazione si evidenzia che saranno promosse l'identificazione e la valutazione delle competenze, sfruttando strumenti come lo *EU Skills Profile Tool*, ma anche attraverso processi più approfonditi e strutturati, con l'obiettivo di incrociare le competenze pregresse con le esigenze del mercato del lavoro e/o offrire adeguate opportunità di formazione. Sarà inoltre ampliata e resa più strutturale l'offerta di percorsi di inserimento socio-lavorativo per richiedenti e titolari di protezione, per minori stranieri non accompagnati in transizione verso l'età adulta e per cittadini stranieri maggiorenni, entrati in Italia come minori stranieri. I percorsi saranno realizzati attraverso la collaborazione fra sistema di accoglienza, servizi per il lavoro pubblici e privati, imprese e terzo settore e dovranno prevedere una presa in carico personalizzata, servizi specialistici di orientamento e accompagnamento al lavoro.

e costante cooperazione attraverso partenariati globali con i vicini orientali e meridionali per contribuire a prevenire la migrazione illegale". Dichiara inoltre che presenterà la **prima strategia europea sulla migrazione e l'asilo**, in cui dovrebbe definirsi un quadro strategico quinquennale per proseguire i lavori nell'ambito del patto, sulla base delle strategie nazionali in materia di migrazione e asilo degli Stati membri dell'UE. In tale contesto, particolare rilievo assumerà la lotta alle reti di trafficanti per evitare ulteriori perdite di vite umane.

L'11 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sullo **stato di attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo**, nel quale si evidenzia che a metà del periodo di transizione si registrano importanti progressi a livello sia dell'UE che degli Stati membri, ma che occorre un maggiore impegno per affrontare le sfide rimanenti e per fare in modo che nel giugno 2026 sia pienamente operativo un nuovo sistema solido di gestione della migrazione.

Per approfondimenti, si rimanda ai dossier europei n. 131/DE *Consiglio europeo - Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025* e n. 114/DE *Consiglio europeo - Bruxelles 20 e 21 marzo 2025* nonché ai documenti dell'Unione europea n. 15/DOCUE *Conclusioni del Consiglio europeo del 26 giugno 2025* e n. 14/DOCUE *Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025*.

La dimensione esterna delle politiche migratorie - accordi con i paesi terzi

L'UE ha finora siglato diversi accordi e dichiarazioni con i paesi terzi:

1. il 18 marzo 2016 è stata firmata una dichiarazione UE-**Turchia** e riconfermato il piano d'azione comune, attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla situazione in Siria. L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a rafforzare la cooperazione con la Turchia e a intensificare il loro impegno politico e finanziario. A favore dello strumento per i rifugiati in Turchia, l'UE ha finora mobilitato finanziamenti per 6 miliardi di euro;[6]
2. l'11 giugno 2023 è stata adottata una dichiarazione congiunta con la **Tunisia**[7], cui hanno fatto seguito un *memorandum* d'intesa (su un partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un piano d'azione in 10 punti;
3. il 7 marzo 2024 è stata firmata una dichiarazione congiunta con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;

[6] Cfr. la Nona relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia (COM(2025)517), pubblicata dalla Commissione europea il 25 settembre 2025.

[7] La dichiarazione è stata siglata in occasione della visita a Tunisi del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni insieme alla Presidente della Commissione europea e al Primo ministro *pro tempore* dei Paesi Bassi Mark Rutte.

4. il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una dichiarazione congiunta su un partenariato strategico e globale fra l'**Egitto** e l'UE. Le priorità per il periodo 2021-2027 sono definite nel programma indicativo pluriennale (MIP) UE-Egitto che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente);
5. il 29 gennaio 2025 l'Unione europea e la **Giordania** hanno firmato un partenariato strategico e globale, integrato da risorse finanziarie da parte dell'UE pari a 3 miliardi di euro, comprendenti sovvenzioni, investimenti pubblici e privati e assistenza macrofinanziaria.

Si segnala al riguardo che il **16 ottobre** scorso la Commissione europea ha presentato, insieme all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il Patto per il Mediterraneo, quale nuova strategia per rafforzare le relazioni dell'UE con i partner del Mediterraneo meridionale. Il Patto è strutturato su **tre pilastri**, uno dei quali dedicato alla **sicurezza, preparazione e gestione della migrazione**.

In particolare, l'obiettivo è promuovere un **approccio globale alla gestione della migrazione** e un approccio comune alla gestione integrata delle frontiere e alla sicurezza, che comprenderà partenariati operativi per contrastare il traffico di migranti. Sarà istituito un **forum regionale** per l'UE e i paesi del Mediterraneo meridionale sulla pace e la sicurezza.

Nella Relazione programmatica sulla **partecipazione dell'Italia all'UE per l'anno 2025**, si afferma che l'Italia continuerà ad avvalersi dei programmi finanziari dell'UE per la realizzazione di progetti di *capacity building* con Stati chiave per la gestione dei flussi migratori irregolari.

In particolare, il Governo intende concentrare gli sforzi su:

- il progetto "*Support to Integrated Border and Migration Management in Libya*", che mira al graduale rafforzamento delle capacità della Libia nei settori della gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusa la lotta al traffico di migranti e la ricerca e soccorso in mare;

- il "*Border Programme for the Maghreb Region* - *Tunisia component*", volto alla realizzazione di un sistema di sorveglianza radar costiera;

- la seconda edizione del progetto "*International Training at Egyptian Police Academy*" (ITEPA), avviata nell'anno in corso, per lo svolgimento di corsi di formazione per le guardie di frontiera e le forze di polizia di circa 20 Stati africani presso l'Accademia della Polizia egiziana a Il Cairo, in collaborazione con le autorità egiziane, alcune agenzie UE e organizzazioni internazionali.

Il Governo sottolinea che, al fine di prevenire e contenere le partenze irregolari, rafforzare le frontiere esterne, combattere i trafficanti, migliorare il sistema dei rimpatri e ampliare i canali di migrazione legale, è necessario stabilire **partenariati strategici o collaborazioni operative** incentrate sul tema migratorio con i

principali **Stati di origine e transito**, soprattutto in **Africa**. Rileva inoltre la necessità di far leva sul **settore dei visti e della mobilità**. In tal senso, si dovrà: sostenere il rilancio delle *Team Europe Initiatives* (TEI) sulla rotta del **Mediterraneo Centrale** e su quella dell'**Atlantico/Mediterraneo Occidentale**[8]; aggiornare il quadro legislativo europeo sui **rimpatri** e attuare il pacchetto legislativo che compone il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, "preservando l'equilibrio tra responsabilità e solidarietà raggiunto in fase negoziale".

Inoltre, il Governo dichiara che:

- proseguiranno le interlocuzioni con l'agenzia **Frontex** per un allineamento delle procedure nazionali alle specifiche esigenze dettate dal regolamento (UE) n. 1896/2019;

- secondo quanto previsto nel regolamento UE n. 1240/2019, in merito all'istituzione di un ciclo quinquennale per la gestione europea integrata delle frontiere esterne, è stato costituito un gruppo di lavoro incaricato di aggiornare la strategia nazionale per la gestione integrata delle frontiere a livello nazionale, allineandola con la strategia tecnico-operativa elaborata da Frontex.

Nell'ambito del **dialogo con i partner del vicinato Sud e dell'Africa** si ritiene comunque di fondamentale importanza il "**Piano Mattei**"[9]. Il Governo intende in proposito continuare la sua azione tesa ad assicurare un'adeguata allocazione delle **risorse finanziarie dell'UE**, anche alla luce del nuovo ciclo istituzionale europeo e del nuovo ruolo di commissario per il Mediterraneo (assegnato a **Dubravka Šuica**). In collaborazione con gli Stati interessati, verranno quindi affrontate le questioni inerenti al vicinato Sud in quanto priorità dell'Unione, a partire dagli ambiti di azione strategici e di interesse comune, come l'energia e l'ordinata gestione dei flussi migratori. Si intende inoltre assicurare un'azione volta a dare piena attuazione ai sopra citati **partenariati strategici** con **Tunisia**, **Egitto** e **Giordania**.

---

[8] Tali iniziative sono incentrate sull'individuazione dei fattori primari che limitano lo sviluppo in un paese o in una regione in cui uno sforzo coordinato e coerente da parte di "*Team* Europa" garantirebbe risultati in grado di generare un profondo cambiamento. *Team* Europa è stato inizialmente istituito per garantire una risposta coordinata e globale dell'UE e dei suoi Stati membri alla pandemia di COVID-19 e alle relative conseguenze. Attualmente riunisce l'Unione europea, gli Stati membri dell'UE, incluse le rispettive agenzie esecutive e banche pubbliche di sviluppo, nonché la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

[9] Vd. la legge n. 2/24 del 1° gennaio 2024 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il 'Piano Mattei' per lo sviluppo in Stati del Continente africano", il cui obiettivo – come sottolineato dal Governo nella relazione illustrativa – è la costruzione di un partenariato fra Italia e Stati del Continente africano, "nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza". Fra i settori di collaborazione, nella cornice del Piano Mattei, è la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare e la gestione dei flussi migratori legali (per approfondimenti, vd. il dossier a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato).

Immigrazione irregolare

A partire dal 2010, il "ciclo politico dell'UE per la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale" (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* - EMPACT) ha individuato fra i settori criminali prioritari il reato di facilitazione dell'immigrazione clandestina (FII).

In tale contesto la Commissione europea ha affrontato il fenomeno mettendo in campo un ampio spettro di misure che vanno dal rafforzamento del mandato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera **(Frontex)**, per aumentare l'efficacia della sua azione alle frontiere esterne, anche tramite un corpo permanente di guardie di frontiera e costiera, all'istituzione di un meccanismo di valutazione per verificare la corretta **applicazione delle norme di Schengen**, oltre a una serie di strumenti nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Facendo seguito al piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti 2021-2025, il 28 novembre 2023 la Commissione ha presentato due proposte legislative in materia (tuttora all'esame dei co-legislatori europei):

1. una proposta di direttiva che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del **favoreggiamento dell'ingresso**, **del transito e del soggiorno illegali** nell'Unione[10];
2. una proposta di regolamento sul rafforzamento della **cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani** e delle relative indagini, e sul potenziamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati. In particolare, tale proposta prevede l'istituzione formale e il rafforzamento del già operante Centro europeo contro il traffico di migranti nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività nonché il potenziamento della cooperazione e del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i paesi terzi[11].

Entrambe le proposte sono state oggetto di esame da parte della 4a Commissione permanente del **Senato della Repubblica**, la quale si è espressa in senso favorevole nel contesto della verifica del rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità. Si vedano le sedute n. 141 del 6 marzo 2024 e n. 159 dell'8 maggio 2024.

---

[10] Il 13 dicembre 2024 il Consiglio ha concordato la sua posizione, che fungerà da base per i negoziati con il Parlamento europeo.

[11] Il 25 settembre 2025 Parlamento europeo e Consiglio dell'UE hanno raggiunto, al termine dei triloghi, l'accordo provvisorio sul testo della proposta di regolamento, che pertanto potrà ora essere confermata dal Parlamento europeo, in sede di approvazione in prima lettura, e poi in via definitiva dal Consiglio. Per approfondimenti si rinvia al seguente link.

Presso la **Camera dei Deputati**, la proposta di direttiva è stata esaminata dalla Commissione Politiche dell'UE che l'ha ritenuta conforme al principio di sussidiarietà. Si veda la seduta n. 273 del 20 marzo 2024. La proposta di regolamento è all'esame della I Commissione "Affari costituzionali", ai sensi dell'art. 127 del Regolamento (avviato il 27 marzo 2024) e della XIV Commissione Politiche dell'Ue ai fini dell'espressione del parere di conformità al principio di sussidiarietà (esame avviato il 14 febbraio 2024).

Si ricorda che al fine di ridurre gli arrivi irregolari, la Commissione europea ha presentato anche appositi piani di azione:

- il piano d'azione per il Mediterraneo centrale, del 21 novembre 2022;

- il piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali, del 5 dicembre 2022;

- il piano d'azione per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico, del 6 giugno 2023;

- il piano d'azione per il Mediterraneo orientale, del 18 ottobre 2023.

Politiche dell'UE sui rimpatri

Le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sono stabilite dalla direttiva 2008/115/CE.

L'11 marzo 2025 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che stabilisce un **sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione**. L'obiettivo principale della proposta è semplificare il processo di rimpatrio e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei paesi terzi interessati.

La proposta prevede che gli Stati membri emettano un **ordine europeo di rimpatrio** nonché la creazione di un meccanismo di **riconoscimento reciproco** delle decisioni di rimpatrio. Viene inoltre introdotta la possibilità di inviare le persone prive del diritto di soggiorno in un paese terzo diverso dal paese di origine o di transito (nei cd. ***return hubs***), purché siano rispettate le norme internazionali in materia di diritti umani. Il regolamento contiene infine norme specifiche per il rimpatrio di coloro che costituiscono un **rischio per la sicurezza**, che comprendono il rimpatrio forzato, divieti d'ingresso più lunghi e periodi più lunghi di trattenimento, che possono essere prorogati oltre i 24 mesi su ordine di un'autorità giudiziaria[12].

La relazione del Governo - trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 - evidenzia che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti

[12] Il regolamento proposto abroga l'attuale direttiva rimpatri. Per approfondimenti sulla proposta di regolamento, si rimanda al Dossier n. 116, a cura della Camera dei deputati.

in misura sufficiente dagli Stati membri da soli ma, a motivo della portata e degli effetti, possono essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, conformemente al principio di sussidiarietà. Si ritiene tuttavia che **non possa ritenersi soddisfatto il principio di proporzionalità**, se valutato alla luce della ricerca del giusto equilibrio fra un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi e la garanzia che il sistema comune per il rimpatrio non possa essere eluso da chi cerca di evitare il proprio allontanamento dall'Unione europea. "Qualora, infatti, la proposta di regolamento dovesse essere approvata nell'attuale formulazione, potrebbe, per alcuni aspetti esecutivi, determinare un aggravio procedurale tale da incidere negativamente sul perseguimento dell'obiettivo di armonizzare e semplificare le procedure di rimpatrio".

La Relazione programmatica sulla **partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2025** sottolinea che il settore dei rimpatri riveste un'importanza fondamentale, sia per quanto riguarda la gestione integrata delle frontiere sia nella più ampia cornice dell'implementazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Le azioni indicate come prioritarie sono le seguenti:

- l'Italia, insieme ad altri Stati membri, ha proposto di realizzare *return hubs* europei in Stati terzi sicuri, da introdurre nell'ambito della futura riforma della vigente direttiva rimpatri[13];

- il Governo sta agendo nei tavoli europei per quanto riguarda la strategia europea nel settore dei **rimpatri volontari assistiti**;

- a livello nazionale, si sta sperimentato una cabina di regia sui rimpatri volontari assistiti che il Governo ha lanciato con **Libia**, **Tunisia** e **Algeria**, con il coinvolgimento anche dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR)[14].

Sulla proposta di regolamento relativa ai rimpatri, la Commissione Politiche dell'Unione europea del **Senato** si è pronunciata il 25 giugno 2025 con la risoluzione doc. XVIII-bis, n. 25 in cui si ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà, ma non al principio di proporzionalità, "considerando l'esigenza di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di assicurare un equo trattamento ai cittadini di Paesi terzi e al contempo un buon funzionamento del sistema comune di rimpatrio".

---

[13] Viene ricordato che nel corso dei Consigli Affari interni che si sono svolti durante il semestre della Presidenza ungherese, si era discusso di possibili soluzioni innovative per contrastare il fenomeno migratorio illegale.

[14] La relazione riferisce che, nel corso del 2024, sono stati raddoppiati i rimpatri volontari assistiti da Libia e Tunisia, passando dai circa 12.000 del 2023, agli oltre 20.000 del 2024. Per rafforzare tali iniziative, sono stati stanziati 20 milioni di euro da fondi nazionali della Cooperazione allo sviluppo.

La Commissione Politiche dell'Unione europea della **Camera** ha approvato un documento l'11 giugno 2025, in cui ha valutato la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Inoltre, la Commissione "Affari costituzionali" ha avviato l'esame della proposta, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

In occasione del **Consiglio "Giustizia e affari interni" del 14 ottobre 2025**, i ministri hanno discusso della proposta che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'UE è irregolare. In particolare, i ministri hanno convenuto che procedure più efficaci a livello dell'UE sono determinanti per accelerare i rimpatri e aumentare i rimpatri effettivi.

Nello specifico, si è dibattuto dell'obbligatorietà del **'riconoscimento reciproco'** delle decisioni di rimpatrio emesse da altri Stati membri. Alcuni Stati i hanno sottolineato che il riconoscimento reciproco costituirebbe un segnale forte del fatto che i migranti il cui soggiorno è irregolare non possono eludere una decisione di rimpatrio trasferendosi in un altro paese dell'UE (fra i paesi favorevoli a un sistema obbligatorio, la Finlandia e la Spagna). Altri Stati membri hanno invece sottolineato che occorre flessibilità nell'applicazione del riconoscimento reciproco, osservando che, in alcuni casi, diverse questioni giuridiche, pratiche e operative, possono far sì che emettere una decisione nazionale di rimpatrio risulti più rapido e più efficace (fra questi, Francia, Paesi Bassi e Belgio, che ha rilevato il pericolo di ricorsi e di nuove disposizioni da mettere in atto, anche alla luce dei movimenti secondari).

Durante la colazione di lavoro i ministri hanno inoltre discusso della dimensione esterna della migrazione e, in particolare, dei rimpatri in Siria, sia per quanto riguarda i rimpatri volontari di siriani per i quali è stata emessa una decisione di rimpatrio come anche i rimpatri forzati di siriani che rappresentino un rischio per la sicurezza e di criminali condannati. I ministri hanno quindi condiviso la loro esperienza per quanto riguarda i contatti con le autorità siriane in materia di migrazione.

Proposta di regolamento sui paesi di origine sicuri

Il 16 aprile 2025 è stata presentata una proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un **elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione**, finalizzata ad anticipare l'applicazione di alcune disposizioni chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo[15]. Nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che entrerà in vigore nel giugno 2026, la proposta di regolamento anticipa l'applicazione di due norme riguardanti:

[15] La proposta di regolamento è ora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione.

- la soglia del **tasso di riconoscimento del 20%.** Gli Stati membri possono applicare la procedura di frontiera o una procedura accelerata alle persone provenienti da paesi in cui, in media, il 20% o meno dei richiedenti beneficia di protezione internazionale nell'UE;
- **eccezioni alla designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri**. Gli Stati membri possono escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui.

La Commissione propone inoltre di istituire un **elenco** a livello dell'UE di paesi di origine sicuri, come previsto all'articolo 62 del già citato regolamento (UE) 2024/1348, che sia adeguato alle mutate condizioni geopolitiche e ai livelli di tutela dei diritti umani nei paesi terzi interessati. I paesi di origine considerati sicuri sono elencati in allegato alla proposta e comprendono: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**.

Proposta di regolamento sui paesi terzi sicuri

Il 20 maggio 2025 è stata presentata una proposta di modifica del sopra citato regolamento (UE) 2024/1348, la quale ha come suo obiettivo generale la revisione del **concetto di 'paese terzo sicuro'** al fine di facilitarne l'applicazione nel quadro delle politiche dell'Unione europea in materia di asilo. Essa assolve a quanto richiesto dall'articolo 77 del medesimo regolamento (UE) 2024/1348, il quale ha disposto che, entro il 12 giugno 2025, la Commissione riesamini il concetto di paese terzo sicuro e proponga, se ritenuto necessario, modifiche mirate.

La revisione è intesa a **non rendere più obbligatorio -** ai sensi del diritto dell'Unione - **il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il paese terzo sicuro**. Secondo la proposta, nell'applicare il concetto di paese terzo sicuro, gli Stati membri disporranno infatti di tre opzioni:

1. applicare il concetto in presenza di un collegamento, come definito dal diritto nazionale, in linea con i parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e dalle norme internazionali;
2. applicare il concetto considerando il transito come criterio sufficiente;
3. applicare il concetto sulla base di un accordo o di un'intesa con un paese terzo che richieda l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa. Tale disposizione non verrà applicata per i minori non accompagnati[16].

[16] Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea n. 41 "Proposta di regolamento sull'applicazione del concetto di 'paese terzo sicuro'", a cura del Senato della Repubblica, e al Dossier n. 115, a cura della Camera dei deputati.

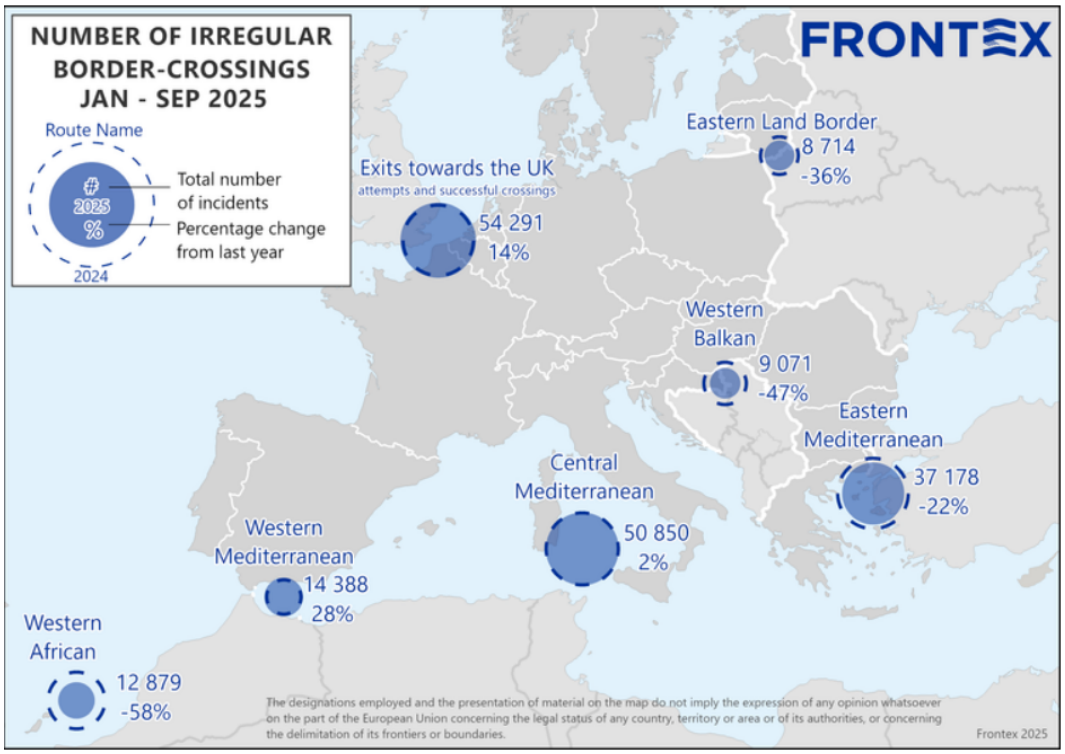
Entrambe le proposte di regolamento sono al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione.

La Commissione Politiche dell'UE della **Camera** ha valutato conforme al principio di sussidiarietà, in esito all'apposita procedura di verifica, le due proposte richiamate da ultimo. Inoltre, il 30 settembre 2025 la Commissione "Affari costituzionali" ne ha avviato l'esame congiunto, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento.

Sulle proposte è stato avviato l'esame presso la 4ª Commissione Politiche dell'Unione europea del **Senato della Repubblica**.

Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da Frontex[17], il numero di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'UE nei primi nove mesi del 2025 è **diminuito del 22%** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con un totale di **133.400** arrivi.



Delle principali rotte migratorie:

[17] Il 17 settembre 2024, Frontex e l'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) hanno firmato un accordo per rafforzare la collaborazione nella gestione delle frontiere e nella protezione umanitaria in Europa. Le due organizzazioni hanno deciso di scambiarsi informazioni e competenze per promuovere e sostenere una gestione efficace delle frontiere. La lettera d'intenti è stata firmata presso la sede di Frontex a Varsavia dal direttore esecutivo di Frontex, Hans Leijtens, e dal direttore regionale dell'UNHCR per l'Europa. Philippe Leclerc.

- la più trafficata è quella del **Mediterraneo centrale**. Sono stati rilevati quasi 50.900 arrivi fra gennaio e settembre 2025 (che rappresentano circa il 40% di tutti gli ingressi irregolari nell'UE), sostanzialmente in linea con lo stesso periodo dello scorso anno, ma con un aumento delle partenze dalla Libia del 50%;
- il **Mediterraneo occidentale** ha registrato un aumento del 28% degli ingressi irregolari (le partenze dall'Algeria rappresentano quasi tre quarti dei rilevamenti)[18];
- il **Mediterraneo orientale** è stata la seconda rotta più attiva, con circa 37.200 attraversamenti irregolari, ma una diminuzione del 22%;
- diminuzioni si sono registrate lungo le rotte dell'**Africa occidentale** (-58%), dei **Balcani occidentali** (-47%) e della **frontiera terrestre orientale** (-36%).

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 17 ottobre 2025 sono stati **55.948**; nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 55.010 sbarchi (fonte: ministero dell'Interno).

Su tutte le rotte, le nazionalità più presenti sono quelle relative a **Bangladesh**, **Egitto** e **Afghanistan**.

ROUTE	SEP 2025	JAN-SEP 2025	JAN-SEP 2024/ JAN-SEP 2025	TOP NATIONALITIES (JAN-SEP 2025)
Central Mediterranean	8 046	50 850	2%	Bangladesh, Egypt, Eritrea
Eastern Mediterranean	4 997	37 178	-22%	Afghanistan, Egypt, Sudan
Western Mediterranean	2 524	14 388	28%	Algeria, Somalia, Morocco
Western Balkan	1 110	9 071	-47%	Türkiye, Syria, Afghanistan
Eastern Land Border	1 101	8 714	-36%	Ukraine, Somalia
Western African	734	12 879	-58%	Mali, Senegal, Guinea
Exits towards the UK	7 910	54 291	14%	Eritrea, Somalia, Afghanistan

[18] Frontex riferisce che gli sforzi compiuti per prevenire le partenze irregolari dal Marocco hanno spinto un numero maggiore di persone a ricorrere ai servizi di trafficanti in Algeria. Ciò ha portato a una più stretta collaborazione fra le reti di trafficanti algerine e marocchine e al trasferimento di alcune operazioni sul territorio algerino.

SESSIONE VII – ALTRI PUNTI - MOLDOVA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe elogiare le autorità della Repubblica di Moldova per aver salvaguardato l'integrità del processo elettorale delle recenti elezioni parlamentari assicurandone il libero svolgimento, nonostante le attività ibride della Russia volte a minare le istituzioni democratiche del Paese.

Dovrebbe dichiarare l'impegno dell'UE a continuare a collaborare strettamente con la Repubblica di Moldova per rafforzare la resilienza e la stabilità del Paese.

Dovrebbe quindi ribadire il fermo sostegno dell'UE alla Moldova nel suo percorso di adesione e accogliere con favore i significativi progressi compiuti finora, incoraggiando il Paese, il Consiglio e la Commissione a proseguire i lavori relativi al processo di adesione, in linea con l'approccio basato sul merito.

Il *cluster* delle riforme fondamentali dovrebbe essere aperto per primo e chiuso per ultimo, mentre gli altri *cluster* saranno aperti quando saranno soddisfatte le condizioni, conformemente alla metodologia di allargamento. Il Consiglio europeo dovrebbe prendere atto della valutazione della Commissione secondo la quale i cluster relativi alle riforme fondamentali, al mercato interno e alle relazioni esterne sono pronti per essere aperti.

Il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore la **conferma della scelta europea della Moldova**, esplicitata sia dalla vittoria della formazione filo-europeista della presidente **Maia Sandu** alle ultime elezioni parlamentari che dai progressi compiuti nelle riforme necessarie all'adesione.

Le elezioni politiche dello scorso 28 settembre hanno registrato la vittoria, con il 50,3% dei suffragi, del Partito di azione e solidarietà, guidato da Maia Sandu, a fronte del Blocco Patriottico di Igor Dodon, un'alleanza di partiti filorussi che si è attestato sul 24,2%. La nuova affermazione della maggioranza pro-UE è avvenuta malgrado *una campagna di interferenza russa caratterizzata da cyberattacchi sistematici, disinformazione generata dall'intelligenza artificiale e trasferimenti finanziari per l'acquisto di voti.*

L'alta rappresentante Kallas ha commentato positivamente tale esito quale segno della determinazione con cui il popolo moldavo guarda all'adesione all'UE, obiettivo sancito in Costituzione dopo il *referendum* costituzionale dello scorso anno. Ha tuttavia denunciato il clima di interferenze e pressioni da parte della Russia - rilevato anche dall'OSCE/ODIHR – in cui si sono svolte tali consultazioni.

Sulle ingerenze e attività destabilizzanti messe in atto dalla Russia in Moldova, il Consiglio europeo si è ripetutamente pronunciato, da ultimo nella riunione del 26 giugno scorso (si vedano le conclusioni).

Anche il Parlamento europeo si è pronunciato in merito con la risoluzione "*Rafforzare la resilienza della Moldova dinanzi alle minacce ibride e alle ingerenze malevole della Russia*" del 10 settembre scorso e con risoluzione del 9 ottobre 2024.

Il percorso di adesione all'UE

Chișinău ha presentato **domanda di adesione** all'UE il **3 marzo 2022**. Il 17 giugno dello stesso anno la Commissione europea ha formulato un parere positivo e il 23 giugno 2022 il Consiglio europeo ha concesso alla Moldova lo **status** di **paese candidato**.

Nel novembre 2023 la Commissione europea ha formulato una raccomandazione per l'avvio dei negoziati di adesione con la Moldova. Il Consiglio europeo nel dicembre 2023 ha deciso in tal senso e, a seguito dei progressi compiuti dalla Moldova, con le conclusioni del 21 e 22 marzo 2024 ha invitato il Consiglio ad adottare rapidamente il progetto di quadro negoziale.

Il **25 giugno 2024** l'UE ha tenuto la sua **prima conferenza di adesione** con la Moldova, avviando formalmente i negoziati di adesione (si vedano qui la posizione generale dell'UE ed il quadro di negoziazione).

Il vertice UE - Moldova

Il 4 luglio si è tenuto Chișinău il primo **vertice UE – Moldova** conclusosi con l'adozione di una dichiarazione congiunta in cui entrambe le parti si impegnano a sostenere l'adesione del Paese all'Unione europea.

Nel corso del vertice sono stati individuati obiettivi prioritari in tre ambiti: impegno politico e **processo di adesione**; cooperazione nell'ambito della **sicurezza e della difesa**; politiche per il settore dell'**energia**. In particolare, con riferimento al primo ambito sono previsti tra l'altro:

- il consolidamento delle relazioni attraverso lo svolgimento di **vertici regolari**;
- il riconoscimento alla Moldova dello **status** di paese **osservatore** o **associato** in alcune agenzie (tra cui l'Agenzia UE per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), e l'Agenzia europea per l'Ambiente (EEA).

Con riguardo alla sicurezza e alla difesa sono previsti tra l'altro: una **cooperazione rafforzata** in linea con gli impegni assunti con il partenariato in materia di sicurezza e difesa e un maggiore contributo della Moldova alle missioni e alle operazioni in ambito PSDC dell'Unione; la prosecuzione del sostegno UE con **60 milioni di euro** dallo **Strumento europeo per la pace** (EPF) nel 2025 e ulteriori contributi nel 2026. Dal 2021 lo Strumento ha sostenuto la Moldova con 197 milioni di euro.

Le raccomandazioni della Commissione europea

Nel più recente **pacchetto annuale sul processo di allargamento** adottato il **30 ottobre scorso**, la Commissione europea ha riconosciuto la determinazione della Moldova a proseguire le riforme necessarie per l'adesione all'UE nonostante il persistere di ingerenze russe e l'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, ha sottolineato:

- l'ulteriore miglioramento dell'**allineamento alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE;
- la **riforma** in corso **della giustizia** e la necessità di accompagnare gli strumenti già adottati contro la **corruzione** e per la **deoligarchizzazione** con misure per l'**indipendenza della stampa**, e il contrasto **delle reti criminali internazionali**;
- la necessità di proseguire la **riforma della pubblica amministrazione**.

Altre riforme, anche di carattere economico, sono ritenute **necessarie** per favorire la **convergenza socio-economica con l'UE** e l'integrazione nel mercato unico.

Secondo la Commissione l'**esame analitico dell'*acquis*** del diritto dell'Unione è proseguito **senza difficoltà** dalla prima conferenza intergovernativa del giugno 2024 e sarebbe stato possibile **avviare i negoziati sui gruppi di capitoli**, a partire dalle questioni fondamentali, già all'inizio di quest'anno.

Il percorso verso l'adesione della Moldova è tuttavia collegato a quello dell'Ucraina, frenato fin qui dal voto contrario dell'Ungheria.

Si ricorda che nella riunione informale del Consiglio europeo tenutasi a Copenaghen lo scorso 1° ottobre il Presidente Costa ha avanzato la proposta, riferita all'Ucraina, ma applicabile anche ad altri paesi coinvolti nel processo di allargamento di procedere al **voto a maggioranza qualificata** per i passaggi intermedi del processo di adesione, come l'apertura dei capitoli negoziali. Tale ipotesi non è stata tuttavia sostenuta dall'Ungheria.

Assistenza finanziaria dell'UE

A seguito dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina e delle sue ripercussioni negative per la Moldova, il 4 aprile 2022 il Consiglio ha deciso di erogare **assistenza macrofinanziaria** per 150 milioni di euro sotto forma di prestiti e sovvenzioni.

Il 9 ottobre 2024 la Commissione europea ha presentato il Piano di crescita per la Moldova. Il 18 marzo 2025 è entrato in vigore il regolamento istitutivo dello **Strumento per le riforme e la crescita della Moldova** di **1,9 miliardi** di euro per gli anni **2025-2027**, incentrato su tre pilastri:

- aumentare l'**assistenza macrofinanziaria**;

- migliorare l'**accesso** al **mercato unico** in aree quali **trasporto merci**, integrazione nel **mercato europeo dell'energia** e nel **mercato digitale**;
- **accelerare le riforme** socio-economiche e fondamentali.

Al Piano si è aggiunto un **pacchetto** **di assistenza di emergenza da 30 milioni di euro** presentato dalla Commissione europea il 27 gennaio 2025 per sostenere il paese nella grave **crisi energetica** provocata dalle interruzioni di fornitura da parte di Gazprom e **finanziare l'acquisto ed il trasporto di gas naturale** nella regione della **Transnistria**, per aiutare a ripristinare elettricità e riscaldamento per gli oltre 350.000 abitanti della regione fino al 10 febbraio 2025.

Il 4 febbraio 2025 la Commissione europea e la Moldova hanno concordato una **strategia globale biennale** per l'**indipendenza energetica** del Paese, volta ad affrancarlo dall'approvvigionamento energetico russo e integrarla pienamente nel mercato energetico dell'UE. L'UE sostiene tale strategia con **250 milioni di euro** per il 2025 e **60 milioni di euro** per la popolazione della regione della Transnistria, in condizioni di maggiore difficoltà nell'approvvigionamento.

Nel quadro dello **Strumento di vicinato per lo sviluppo e la cooperazione globale** (NDICI-GE), l'Unione ha assegnato tra il 2021 e il 2024 oltre **430 milioni di euro** in contributi a fondo perduto.

Nell'ambito del **Programma economico e di investimento per il Parteneriato orientale** (EIP), a partire dal 2020 ha mobilitato per la Moldova **1,6 miliardi** di euro di investimenti.

Si ricorda che dal 6 marzo 2025 la Moldova è entrata a far parte dell'area unica per i pagamenti in euro **SEPA.**

VERTICE EURO

A margine del Consiglio europeo, il 23 ottobre, si riunirà il Vertice euro in **formato inclusivo** (con la partecipazione dei *leader* dell'Europa a 27, dei Presidente della BCE e dell'Eurogruppo) per un confronto sulla situazione economica, sull'euro digitale e sul rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro. Le discussioni si baseranno sul rapporto indirizzato dal Presidente dell'Eurogruppo, Donohoe, al Presidente del vertice euro, Costa.

L'Eurogruppo è un organo informale, previsto da un apposito Protocollo allegato ai Trattati, in cui i ministri degli Stati membri della zona euro discutono di questioni legate alle responsabilità comuni dei loro paesi riguardo alla moneta unica. Il vertice euro invece (*Eurosummit*) riunisce i capi di Stato o di governo dei medesimi Paesi, nonché i presidenti del Vertice euro e della Commissione europea per fornire orientamenti sulla politica economica della zona euro.

Attuale situazione economica e finanziaria

L'Eurosummit dovrebbe discutere l'attuale situazione economica e finanziaria e procedere a uno scambio di opinioni sul coordinamento delle politiche. Dovrebbe ribadire unità nell'impegno a migliorare resilienza e competitività dell'economia nell'attuale contesto geopolitico ed invitare l'Eurogruppo a proseguire il monitoraggio degli sviluppi economici e di bilancio, con l'obiettivo di mantenere una crescita sostenibile e inclusiva.

Dovrebbe altresì esprimere compiacimento per l'imminente adesione della Bulgaria all'area euro.

Nel citato rapporto il presidente Donohoe afferma che la **solidità dei fattori economici fondamentali** dell'Europa e la **stabilità del settore finanziario** continuano a costituire un solido ancoraggio per l'economia dell'area dell'euro. Mette in evidenza i risultati dell'economia UE nella prima metà del 2025, migliori rispetto alle aspettative.

La relazione di Donohoe (che riferisce previsioni di modesta crescita; continua creazione di posti di lavoro, sostenuta da una robusta domanda interna; condizioni di finanziamento favorevoli; mercato del lavoro solido; processo di disinflazione e aumento dei salari che ripristinano il potere d'acquisto e sostengono i consumi) appare coerente con le previsioni economiche di primavera, pubblicate il 19 maggio 2025. Previsioni aggiornate sono attese per il mese di novembre.

Con riferimento alle recenti tensioni commerciali globali e l'aumento dei dazi doganali[19], Donohoe esprime l'avviso che un commercio aperto ed equo sia il modo più efficace per aumentare la prosperità.

[19] Si veda anche: Commissione europea, The macroeconomic effect of US tariff hikes, maggio.

Euro digitale

L'Eurosummit dovrebbe sottolineare l'importanza di completare *l'iter* legislativo per l'introduzione dell'euro digitale e di accelerare la relativa fase preparatoria.

Il rapporto del presidente Donohoe esprime l'avviso che i tempi siano maturi per procedere alla creazione di un euro digitale.

Per dettagli sul progetto di creazione di un euro digitale si rinvia al Dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, Consiglio europeo, Bruxelles, 20 e 21 marzo 2025, n. 114/DE, pag. 118-120.

Una Nota di analisi della Presidenza di giugno 2025 fa il punto sull'*iter* presso il Consiglio del cosiddetto "**pacchetto sulla moneta unica**" (proposte legislative complementari per la possibile introduzione di un euro digitale e la contestuale salvaguardia dell'accettazione e dell'accesso al contante). La Presidenza auspica di raggiungere un orientamento generale nel 2025 e riferisce di passi avanti sui seguenti aspetti: modello di indennizzo; distribuzione al di fuori della zona euro; rafforzamento di resilienza e preparazione dei sistemi di pagamento; corso legale; garanzia del massimo livello possibile di tutela della *privacy* e di protezione dei dati degli utenti. Il Consiglio Ecofin dell'8 luglio 2025 ha individuato, tra gli altri, i seguenti ambiti di miglioramento: limiti alla quantità di euro digitali che possono essere detenuti dai singoli utenti; processo decisionale; *privacy*; garanzia di effettuazione immediata dei pagamenti *offline*. L'Eurogruppo, nella riunione del 19 settembre, ha concordato orientamenti politici sul tetto massimo per i limiti di detenzione e sull'emissione definitiva [20].

Ruolo internazionale dell'euro

Il Vertice dovrebbe ribadire l'impegno a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, anche come valuta di riserva e valuta di transazione.

Per dettagli sul ruolo internazionale dell'euro, si rinvia al Dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, Consiglio europeo, Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025, n. 131/DE, pag. 94-95.

Il rapporto Donohoe cita un'attività di monitoraggio dell'Eurogruppo da cui risulta che, sulla base di un'ampia serie di indicatori, il **ruolo dell'euro** nel sistema monetario internazionale è rimasto sostanzialmente **stabile** nel 2024. Allo stesso tempo però sono emerse **tendenze** (tra cui una quota crescente di attività di riserva alternative e nuovi sistemi o strumenti di pagamento transfrontalieri) che è opportuno monitorare per le loro potenziali

[20] Sul sito Internet del Consiglio è disponibile un prospetto della BCE che riassume scadenze temporali e *modus operandi* per l'adozione. Si prevede esplicitamente una discussione in Consiglio europeo prima dell'annuncio della data prevista di adozione dell'euro digitale.

implicazioni per il sistema monetario internazionale nel suo insieme e per la posizione dell'euro al suo interno.