

dossier

XIX Legislatura

25 agosto 2025

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

Copenhagen, 26-28 agosto 2025



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

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

Copenhagen, 26-28 agosto 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
UFFICIO RICERCHE POLITICA ESTERA E
DIFESA

CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO PER I RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

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

N. 138

N. 74



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 138

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 – rue_segreteria@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 74

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

INDICE

PROGRAMMA DEI LAVORI

INTRODUZIONE..... 1

SESSIONE GENERALE I: IL MOMENTO STRATEGICO DELL'EUROPA: POTENZIARE LA COMPLEMENTARIETÀ UE-NATO NELLA DIFESA 3

Il Consiglio europeo del 26 giugno 3

L'attuazione del piano *ReArmEurope/Readiness 2030*..... 4

Le iniziative legislative in corso..... 14

La mobilità militare tra UE e NATO 25

La cooperazione dell'UE con Regno Unito e Canada ed il "formato E5" 28

SESSIONE GENERALE II: EUROPA UNITA: DIFENDERE LA LIBERTÀ, LA DEMOCRAZIA E UN'UCRAINA SOVRANA 31

Il Consiglio europeo straordinario del 19 agosto 31

Il sostegno finanziario all'Ucraina 32

Il sostegno militare 35

Le sanzioni a carico della Federazione russa 37

Il Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina 38

Il processo di adesione di Kyiv all'UE..... 39

SESSIONE TEMATICA 1: AFFRONTARE LA MIGRAZIONE: PROMUOVERE LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI 41

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo 41

Accordi con i paesi terzi, esternalizzazione delle procedure migratorie e politiche dell'UE sui rimpatri..... 42

Il contrasto alla migrazione irregolare 44

I percorsi legali di migrazione..... 48

Frontiere esterne dell'UE 50

Migrazione e sviluppo 51

SESSIONE TEMATICA 2: IL RUOLO DELL'EUROPA IN UN MEDIO ORIENTE IN TURBOLENZA E TRASFORMAZIONE: ELABORARE UNA RISPOSTA EUROPEA COERENTE53

Recenti orientamenti del Consiglio europeo sul conflitto israelo-palestinese e sulla situazione a Gaza.....	53
La posizione del Parlamento europeo	54
Il dialogo ad alto livello UE-Palestina	55
Il dibattito sulla revisione delle relazioni UE – Israele	57
Le sanzioni adottate nei confronti di <i>Hamas</i> , <i>Jihad</i> islamica palestinese e coloni israeliani in Cisgiordania.....	58
Ultimi sviluppi: la posizione UE sul nuovo insediamento E1	58
La situazione in Siria.....	59

SESSIONE GENERALE III: ALDILÀ DELLE FRONTIERE: L'ALLARGAMENTO COME INVESTIMENTO STRATEGICO NELLA SICUREZZA DELL'EUROPA.....61

Quadro sinottico degli Stati candidati all'adesione.....	61
Recenti sviluppi.....	63
I Balcani occidentali	64
I progressi dei paesi candidati verso l'adesione all'UE	65

SESSIONE GENERALE IV: INFRASTRUTTURE CRITICHE, RESILIENZA DELLA SOCIETÀ, ENERGIA E CLIMA71

Resilienza dei soggetti critici	71
Il gasdotto <i>Nord Stream</i>	73
Protezione delle reti e dei sistemi informativi.....	77
Le minacce ibride	86
Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi sottomarini	89
Resilienza della società	90
Il rapporto Niinistö	99
Energia e clima.....	100



Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP)

Draft programme

26 – 28 August 2025

Copenhagen, Tivoli Hotel & Congress Center

Version August 14th

26 August 2025, Tuesday

	Arrival of the delegations
14:00 – 18:30	Conference registration at the hotels
16:30 – 17:30	Meeting of the Presidency Troika <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i>
17:30	Troika family photo
18:30	Departure from the hotels by bus to the Danish Parliament
19:00 – 21:00	Opening reception at The Danish Parliament hosted by Mr. Søren Gade, speaker of The Danish Parliament
21:00	Return to hotels

27 August 2025, Wednesday

08:00	Participants of the IPC leave from the hotels to Tivoli Hotel and Congress Center
08:15 – 09:00	Meeting of the Political Groups
08:15 – 09:00	Meeting of officials of National Parliaments <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i>
09:15 – 10:00	Opening of the IPC <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i> <i>Chair:</i> Mr. Christian Friis Bach, Chair of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament <i>Introductory remarks:</i> Mr. David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament <i>Welcoming address:</i> Mr. Søren Gade, Speaker of the Danish Parliament
10:00 – 12:00	The CFSP/CDSP priorities and strategies. The future of European Foreign Policy and Security <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i> <i>Chair:</i> Mr. David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament <i>Address:</i> Ms. Kaja Kallas (video message), High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President in the European Commission Ms Benedikta von Seherr-Thoss, EEAS Managing Director for Peace, Security and Defence Exchange of views

12:00	Family photo
12:00 – 13:30	Buffet lunch hosted by the Danish Parliament <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i>
13:30 – 15:00	Session I: Urgent debate - Europe's strategic moment: Enhancing EU and NATO complementarity in defence, deterrence and global disruption <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i> <i>Chair:</i> <i>Ms. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Chair of the Committee on Security and Defence of the European Parliament</i> <i>Addresses:</i> <i>Mr. Troels Lund Poulsen, Danish Deputy Prime Minister and Minister for Defence</i> <i>Academic voice (TBC)</i> Exchange of views
15:00 – 15:30	Coffee break <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i>
15:30 – 17:00	Session II: Europe united: Defending freedom, democracy and a sovereign Ukraine <i>Venue: Tivoli Hotel and Congress Center</i> <i>Chair:</i> <i>Mr. Christian Friis Bach, Chair of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament</i> <i>Addresses:</i> <i>Ms. Marie Bjerre, Minister for European Affairs of Denmark (TBC)</i> <i>Participant from Ukraine (TBC)</i> Exchange of views
17:00	Return to hotels
18:00	Transfer to dinner and cultural programme from the hotels
18:30 – 21:00	Dinner hosted by <i>Mr. Christian Friis Bach</i> , Chairman of the Danish Foreign Policy Committee of the Danish Parliament <i>Venue: H.C. Andersen Castle, Tivoli</i>
21:00 – 22:00	Visit to Tivoli Garden
22.00	Transfer provided back to hotels

28 August 2025, Thursday

- 08:00 Participants of the IPC leave from the hotels to Tivoli Hotel and Congress Center
- 08:30 – 10:00 **Two breakout sessions:**
1. Addressing migration: Advancing cooperation with third countries
Chair: Trine Pertou Mach, Member of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament

Hans Leijtens, Director of FRONTEX (tbc)
Gerald Knaus, Chairman of the European Stability Initiative
Kaare Dybvad Bek, minister for immigration and integration (tbc)
 2. Europe's role in a changing/turbulent Middle east: Crafting a coherent EU response
Chair: Mr. Christian Friis Bach, Chair of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament

Luigi Di Maio, EU Special Representative for the Gulf region
Julien Barnes-Dacey, director of the Middle East & North Africa programme, European Council on Foreign Relations
- 10:00 – 10:30 **Coffee break**
- 10:30 – 12:00 **Session III: Beyond Borders: Enlargement as a strategic Investment in Europe's Security**
Venue: Tivoli Hotel and Congress Center

Chair:
Mr. Lars-Christian Brask, Deputy Speaker of the Danish Parliament and Vice-chair of the Danish Foreign Policy Committee

Addresses:
Representative of the Commission (TBC)
Ms. Marie Bjerre, Minister for European Union Affairs of Denmark
Ms. Cristina Gherasimov, Deputy Prime Minister for European Integration of Moldova
- 12:00 – 13:30 **Buffet lunch hosted by the Danish Parliament**
Venue: Tivoli Hotel and Congress Center
- 13:30 – 15:00 **Session IV: Critical infrastructure, Societal Resilience, Energy/Climate**
Venue: Tivoli Hotel and Congress Center

Chair:
Flemming Møller Mortensen, member of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament

Adresses:
Mr. Dan Jørgensen, Commissioner on Energy and Housing
Mr. Torsten Schack Pedersen, Minister for Societal Resilience and Contingency

Exchange of views
- 15:00 – 15:30 **Closing of the IPC**
Venue: Tivoli Hotel and Congress Center

Address:

Mr. Christian Friis Bach, Chair of the Committee on Foreign Policy of the Danish Parliament

15:30

Departure of delegations

INTRODUZIONE

La **Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)** si svolgerà a Copenaghen dal 26 al 28 agosto 2025.

La Conferenza è organizzata dal **Folketing danese**, nell'ambito delle attività della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2025. Prevede una **parte introduttiva** dal titolo "Priorità e strategie della PESC e della PSDC. Il futuro della politica estera e della sicurezza europea".

Seguiranno quattro **sessioni** generali:

- 1) Sessione I – Il momento strategico dell'Europa: potenziare la **complementarietà di UE e NATO** in ambito difesa, deterrenza e crisi globale;
- 2) Sessione II – Europa unita: difendere la libertà, la democrazia e una **Ucraina** sovrana;
- 3) Sessione III – Oltre le frontiere: l'**allargamento** come investimento strategico nella sicurezza dell'Europa;
- 4) Sessione IV – Infrastrutture critiche, **resilienza** della società, energia e clima.

Avranno inoltre luogo due **sessioni di approfondimento**:

- 1) il tema **migrazione**: rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi;
- 2) il ruolo dell'Europa in un **Medio Oriente** in piena turbolenza e trasformazione: elaborare una risposta europea coerente.

A *latere* dei lavori della Conferenza si svolgerà la consueta **riunione di coordinamento del Gruppo Med**, che riunisce i rappresentanti delle Commissioni Affari esteri e Difesa dei parlamenti dell'Europa meridionale (Cipro, Croazia, Francia, Grecia, **Italia**, Malta, Portogallo, Slovenia e Spagna) con lo scopo di formare posizioni comuni sui temi di interesse e sugli argomenti in discussione in seno alla Conferenza.

I lavori della Conferenza si svolgono secondo i seguenti **principi**:

- la Conferenza è composta da delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (PE): i parlamenti nazionali sono rappresentati da delegazioni di massimo 6 membri, mentre il PE è rappresentato da una delegazione di massimo 16 membri;
- i parlamenti degli Stati candidati e degli Stati europei membri della NATO possono partecipare come osservatori con delegazioni composte da 4 membri ciascuno (Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldova, Montenegro, Serbia, Turchia, Ucraina, Norvegia, Islanda e Regno Unito);

- la Conferenza si riunisce due volte l'anno, nel paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio;
- il Segretariato della Conferenza è esercitato dal Parlamento ospitante e del Parlamento europeo, in coordinamento con i Parlamenti della precedente e successiva Presidenza di turno dell'UE;
- l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza è invitato/a per esporre le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune;

La **delegazione del Parlamento italiano per la conferenza in esame** è composta: per il Senato dal senatore [Ettore Antonio Licheri](#) (Movimento 5 stelle), Vice Presidente della Commissione Affari esteri e difesa, e dalla senatrice [Ester Mieli](#) (Fratelli d'Italia), membro della medesima Commissione; per la Camera dei deputati dall'onorevole [Monica Ciaburro](#) (Fratelli d'Italia), Vice Presidente della Commissione Difesa, e dall'onorevole [Giangiacomo Calovini](#) (Fratelli d'Italia), membro della Commissione Affari esteri e comunitari.

SESSIONE GENERALE I: IL MOMENTO STRATEGICO DELL'EUROPA: POTENZIARE LA COMPLEMENTARIETÀ UE-NATO NELLA DIFESA

Per un approfondimento sul **Libro bianco sulla difesa**, presentato dalla Commissione lo scorso 19 marzo, sui **Consigli europei del 2 e del 20 marzo** e sulla posizione del Parlamento europeo, si veda questo [dossier](#) di documentazione.

Il Consiglio europeo del 26 giugno

Nelle Conclusioni della sua riunione, il Consiglio europeo ha riaffermato che la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e le sue ripercussioni globali costituiscono “una **sfida esistenziale**” per l'UE. Anche per questo, **l'Europa deve diventare “più sovrana**, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata” per affrontare autonomamente e collettivamente le minacce immediate e future.

Per potenziare la **prontezza UE nel corso dei prossimi cinque anni**, il Consiglio europeo:

- sottolinea la necessità di continuare a “incrementare considerevolmente” la **spesa per la difesa, investendo “insieme in modo migliore**”, e invita gli Stati membri che fanno parte della NATO a coordinare tra loro l'attuazione degli **impegni assunti nel recente vertice dell'Aja**;

- accoglie con favore l'adozione del regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (**SAFE**) e l'imminente attivazione, per gli Stati che ne hanno fatto richiesta, delle **clausole di salvaguardia nazionali** previste dal patto di stabilità e crescita;

- ricorda l'importanza di **mobilitare finanziamenti privati** per l'industria della difesa e accoglie con favore gli sforzi in questa direzione della **Banca europea per gli investimenti**;

- ribadisce l'importanza dell'aggregazione della domanda, dell'armonizzazione dei requisiti, della standardizzazione e degli **appalti congiunti**, nonché dell'ulteriore **integrazione del mercato europeo della difesa**;

- ricorda l'esigenza di rafforzare le capacità nei **settori prioritari** individuati a livello dell'UE, in particolare per **abilitanti strategici** (cioè comunicazioni, intelligence, logistica, ecc.) e **nuove tecnologie**;

- esorta i co-legislatori ad approvare celermente il programma per l'industria europea della difesa (**EDIP**) e le proposte di **regolamenti “omnibus”** in materia di prontezza alla difesa, oltre che ad affrontare le sfide

in materia di sicurezza e difesa nel contesto del **riesame intermedio della politica di coesione** (*su cui infra*);

Il Consiglio europeo ha poi invitato Commissione e Alta Rappresentante a presentare una **tabella di marcia** delle prossime tappe per la realizzazione degli obiettivi di prontezza alla difesa, da discutere ad ottobre.

L'attuazione del piano *ReArmEurope/Readiness 2030*

Il **4 marzo** la presidente Von der Leyen ha esposto il piano (inizialmente denominato solo *ReArm Europe*) in una [lettera](#) ai leader degli Stati membri. Il piano si articola sei 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" (così la citata comunicazione del 19 marzo). La legislazione vigente (l'art. 26 del citato regolamento 2024/1263) prevede 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 **quindici Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia).

La **Germania** ha annunciato che richiederà l'attivazione della clausola nel momento in cui presenterà il piano di bilancio di medio termine previsto (rinviato a causa delle recenti elezioni e del cambio di governo).

Dopo la valutazione positiva della Commissione, lo scorso 8 luglio il Consiglio ha approvato tutte le richieste di attivazione della clausola, approvando [raccomandazioni](#) specifiche per ciascun Paese).

Lo scorso [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”.

Nella stessa occasione, Giorgetti ha anche ricordato la proposta - avanzata a marzo – di rafforzare le garanzie pubbliche sugli investimenti privati nell’ambito del **comparto nazionale InvestEU**.

La proposta italiana

A marzo, il **ministro Giorgetti** aveva presentato all’Ecofin la [proposta](#) di utilizzare, anche nel settore della difesa, gli strumenti della garanzia pubblica per accrescere la capacità di attrazione di investitori privati. L’iniziativa, denominata **“European Security & Industrial Innovation Initiative”**, si basava sul modello di *InvestEU*, il fondo che ottimizza l’utilizzo delle risorse nazionali ed europee, con l’obiettivo di convogliare in modo più efficace i capitali privati. “Con una spesa pubblica contenuta – aveva rilevato il ministro – un fondo di garanzia di circa 16,7 miliardi di euro potrà mobilitare **fino a 200 miliardi di investimenti industriali aggiuntivi**. L’iniziativa punta in modo mirato sul **sostegno alla base tecnologica e al tessuto industriale europeo** nei settori strategici della difesa, delle tecnologie *dual-use*, della protezione delle filiere critiche, dei dati e delle infrastrutture essenziali”. Secondo Giorgetti, l’Italia **“non può concepire il finanziamento della difesa a scapito della spesa sanitaria e dei servizi pubblici”**. Nonostante il supporto di molti Paesi mediterranei, in particolare Francia e Spagna, la **proposta**

non è però poi stata accolta, per la contrarietà di un significativo gruppo di Stati, guidati dalla Germania.

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.

L'Eurogruppo accoglie “con favore la richiesta di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per le spese di difesa nel periodo 2025-2028 da parte di **undici Stati membri dell’area euro** in questa fase”. Le clausole dovrebbero essere attuate “in modo prudente per facilitare la transizione verso un **livello più elevato di spesa per la difesa** a medio termine”.

“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 (art.1 del regolamento). I prodotti sono divisi in due categorie.

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 eleggibilità 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 partecipazione **al programma** è aperta ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l'UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa**, subordinatamente alla definizione delle condizioni e delle modalità di partecipazione delle entità del Paese terzo, e della sua contribuzione finanziaria all'Unione.

La Commissione ha scelto come base giuridica dell'iniziativa 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. La **Commissione affari giuridici (JURI)** del **Parlamento europeo** ha contestato tale procedura, **difesa invece da von der Leyen per la “situazione di emergenza eccezionale”** che richiede un significativo incremento della spesa nell’industria della difesa.

Alla scadenza del 29 luglio, **18 Stati** hanno chiesto di usufruire dei prestiti previsti dallo strumento: oltre all’**Italia**, Belgio, Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia. Queste richieste dovranno essere **confermate entro il 30 novembre 2025**, contestualmente alla presentazione di **Piani di investimento nazionali**, che devono enunciare le misure per cui si chiede il finanziamento.

Le richieste di ciascuno Stato **non sono state rese note**, anche se la Commissione ha [comunicato](#) che l’**ammontare complessivo è di 127 miliardi di euro**, leggermente inferiore, dunque al limite massimo previsto (che è 150 miliardi).

La posizione italiana

La decisione italiana di aderire allo strumento SAFE è stata assunta dopo una articolata fase di valutazione. Nel suo intervento **all’ECOFIN dello scorso 13 maggio** (*prima dell’approvazione di SAFE*) il ministro **Giorgetti** aveva sottolineato che “la richiesta di prestiti tramite lo strumento SAFE dovrebbe essere **valutata attentamente, considerando l’impatto sulle finanze pubbliche**”. “Per questo motivo - ha continuato il ministro - **sosteniamo l’esplorazione di ulteriori opzioni**, tra cui l’utilizzo di fondi del settore privato e la possibilità di **estendere il dispositivo per la ripresa e la resilienza oltre il 2026**, per aumentare il margine di bilancio a disposizione degli Stati membri per rispondere all’esigenza di aumentare la spesa per la difesa”.

Rispondendo a un’interrogazione parlamentare in Senato, lo [scorso 12 giugno](#), il ministro **Crosetto** aveva rilevato che “**mi pare che il ministro Giorgetti abbia detto no** agli strumenti finora proposti dalla Commissione, quelli europei, tipo il *Security Action for Europe (SAFE)* o altri strumenti, ma non entro in risposte che non competono a me”.

Alla riunione **ECOFIN dello scorso 19 giugno**, il ministro **Giorgetti alla luce delle raccomandazioni sulla situazione economica degli Stati membri**, che – per l’Italia come per gli altri partner -invitano ad aumentare le spese per la difesa. ha nuovamente posto la questione di metodo – di cui si è già detto- sull’**interpretazione delle misure** del piano della Commissione-

“Il problema – [ha sottolineato](#) il Ministro dell’Economia - è che **questi aumenti vengono trattati in modo asimmetrico: gli Stati membri al di fuori della procedura per disavanzi eccessivi (PDE)** possono utilizzare la flessibilità della clausola nazionale di salvaguardia ed evitare una PDE anche con disavanzi superiori al 3%, mentre **gli Stati membri già in PDE 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 - significa che “accettare l’invito ad aumentare la spesa per la difesa impedirebbe per sempre la nostra uscita dalla procedura d’infrazione. È fondamentale trovare una soluzione per **aggiornare queste regole all’emergenza** che stiamo vivendo **per evitare che sembrino stupide** e senza senso”.

L’utilizzo dei fondi di coesione e dei fondi PNRR

La [proposta](#) di **riesame intermedio 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 per finanziare capacità industriali nel settore della difesa e **investire nelle infrastrutture di difesa o a duplice uso**. La proposta iniziale prevede che tali investimenti possano beneficiare di un **pre-finanziamento pari al 30%** degli importi programmati, con la possibilità di chiedere un **finanziamento Ue fino al 100% del progetto**.

Il rafforzamento delle capacità industriali deve riguardare lo sviluppo tecnologico e la produzione dei prodotti per la difesa ammessi ai finanziamenti **SAFE** (indicati nell’art. 2 di quel regolamento, di cui si è detto prima). La [comunicazione](#) della Commissione che accompagna la proposta **incoraggia gli Stati** membri a trasferire al [Meccanismo per collegare l’Europa](#) (MCE) le risorse loro assegnate in regime di gestione concorrente, beneficiando dei tassi vantaggiosi di pre-finanziamento e di co-finanziamento.

Lo scorso 18 giugno il Consiglio ha raggiunto un accordo sulla propria [posizione negoziale](#). Per quanto riguarda le condizioni finanziarie, il Consiglio propone di **ridurre la quota di pre-finanziamento, dal 30 al 20%, eliminando la possibilità di un finanziamento al 100%**. Il Consiglio propone anche di ampliare le finalità di uso dei fondi di coesione, che potrebbero finanziare capacità di difesa ma anche la “sicurezza civile”.

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”.

Il Consiglio propone anche di specificare che, nel sostenere con i fondi di coesione le iniziative nel settore della difesa, gli Stati “**dovrebbero considerare**” i criteri fissati nella normativa sul Fondo europeo della difesa e, soprattutto, le regole sull’eligibilità dei prodotti indicati nel regolamento SAFE. Quest’ultimo riferimento riguarda in particolare la **quota massima di componenti extra-Ue**, fissata al 35% del valore dei prodotti finali.

Lo scorso **15 luglio** la Presidenza danese ha reso noto il raggiungimento di un **accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento europeo** sugli

elementi della revisione intermedia della politica di coesione. Gli Stati membri e le regioni avranno maggiore flessibilità nel reindirizzare i fondi verso nuovi obiettivi, in particolare la **capacità industriale della difesa e la mobilità militare**, oltre a resilienza idrica, edilizia abitativa a prezzi accessibili, decarbonizzazione, tecnologie strategiche e infrastrutture energetiche. La riforma prevede un maggiore sostegno per le **regioni dell'UE che confinano con Russia, Bielorussia e Ucraina**.

Per finanziare rapidamente queste nuove priorità, i negoziatori hanno concordato la possibilità di applicare un tasso di cofinanziamento superiore di 10 punti percentuali 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.

L'accordo dovrà essere approvato formalmente dal Parlamento europeo e poi dal Consiglio.

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 fondi al programma EDIP** (*su cui si veda infra*), in fase di approvazione, "**a beneficio dello Stato membro interessato**, con un'attuazione che si estenderebbe su **un orizzonte temporale più lungo**". Il piano nazionale includerebbe una "*milestone*" relativa al trasferimento dei fondi all'EDIP, e chiarirebbe quali tipi di attività sarebbero finanziate nell'ambito di quel programma.

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 intermedie 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*.

Lo scorso **6 giugno**, la BEI ha firmato un [accordo di cooperazione](#) con gli **istituti nazionali di promozione** di Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna (per il nostro Paese, **Cassa depositi e prestiti**) per esplorare tutte le opportunità di cooperazione per rafforzare l'industria europea della sicurezza e della difesa.

A **gennaio 2024** la BEI ha avviato la [Defence Equity Facility](#), che ha fondi per 175 milioni per supportare i fondi di venture capital e *private equity* che investono in aziende europee con potenziale di tecnologia a duplice uso. La *facility* mira a fare leva su investimenti aggiuntivi di circa 500 milioni di euro per supportare le aziende europee. L'iniziativa, implementata nell'ambito di InvestEU, è finanziata dal Fondo europeo per gli investimenti e dal Fondo europeo per la difesa.

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 sosterranno 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.

Le iniziative legislative in corso

A) 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)** continua ad essere **più complesso**. La proposta è 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. Per accrescere la prontezza industriale europea – si legge nella presentazione del testo - gli Stati membri devono **investire di più, meglio, insieme e in Europa**. La difesa del territorio e dei cittadini europei è in primo luogo una responsabilità degli Stati membri, anche attraverso la NATO.

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 Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP) è la prima delle proposte legislative che dovrebbe attuare la strategia.

Il progetto iniziale prevede un budget di **1,5 miliardi**, tratto dal bilancio dell'UE in corso, quindi nel periodo 2025-2027. Mentre il regolamento SAFE – come detto prima – riguarda la concessione di prestiti che poi sono

ripagati da ciascuno Stato richiedente, **EDIP prevede la concessione di finanziamenti con l'utilizzo di fondi tratti dal bilancio UE.**

Il budget di EDIP è considerato da tutti gli osservatori **molto ridotto, rispetto alle ambizioni** del progetto. Nella sua posizione comune (vedi infra), il **Parlamento europeo** ha proposto di aumentare i fondi fino ad oltre 20 miliardi, basati però in gran parte su (improbabili) contributi nazionali volontari. Considerate le ristrettezze del bilancio UE, non sembra che ci siano margini per aumentare il budget dello strumento. Si prevede però che **nel prossimo bilancio pluriennale**, su cui la discussione entrerà nel vivo a partire da luglio, non appena la Commissione avrà presentato la sua proposta iniziale, i fondi di EDIP potranno essere sensibilmente aumentati. L'ipotesi di cui si discute è quella di un **budget annuale di 7/8 miliardi**, per ciascuno dei 7 anni del prossimo bilancio (2028/2034).

L'EDIP sosterrà inoltre 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 ha anche lo scopo di **rafforzare la cooperazione industriale nel settore della difesa con l'Ucraina**, dopo che sarà firmato uno specifico accordo quadro. La cooperazione dovrà però utilizzare **finanziamenti supplementari rispetto** alla dotazione di bilancio specifica di EDIP, che provengano da altre poste di bilancio, da contributi degli Stati membri, di Stati terzi o di organizzazioni internazionali.

Il regolamento prevede anche che per rafforzare la base industriale ucraina si possa attingere ai **proventi straordinari derivanti da beni sovrani russi "congelati"** con le sanzioni, se e quando l'Ue deciderà di compiere questo passo.

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.

EDIP propone anche di istituire una nuova struttura istituzionale, il **Consiglio per la prontezza industriale nel settore dell'industria della difesa (Defense**

Industrial Readiness Board), composto da rappresentanti degli Stati membri (oltre che dall'Alto rappresentante) per assistere la Commissione nello svolgimento dei suoi compiti derivanti dal regolamento e, più in generale, per garantire la coerenza generale dell'azione dell'UE. Il *Board* ha un ruolo significativo soprattutto nel **monitoraggio delle catene di approvvigionamento**, con il compito, in situazioni di crisi, di proporre al Consiglio Ue l'adozione 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" da consultare in caso di acquisti di tali materiali. 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 la Commissione, tenendo conto delle opinioni degli Stati Membri e nel contesto del *Board* per la prontezza industriale, possa identificare dei **Progetti di difesa europea di comune interesse**, proposti da almeno quattro Stati in settori strategici (come la difesa missilistica integrata). Per questi progetti – e solo per questi - il livello di finanziamento di EDIP potrebbe arrivare al 100% (in generale è del 35%).

La proposta di regolamento è ancora in **fase di discussione**. A fine aprile il Parlamento europeo ha approvato la **propria posizione comune, fortemente influenzata dall'impostazione francese** (Paese cui appartengono entrambe i relatori del provvedimento). I deputati chiedono infatti che l'EDIP finanzi solo prodotti il cui valore stimato del prodotto finale sia costituito per almeno il **70% da componenti provenienti dall'UE** o da paesi associati. Secondo il PE, inoltre, tutti i prodotti finanziati con EDIP dovrebbero **avere una "autorità di progettazione" EU** (cioè "un'entità che ha l'autorità giuridica e la capacità di decidere, senza restrizioni da parte di paesi non associati o di entità di paesi non associati, sulla definizione, l'adattamento e l'evoluzione della progettazione del prodotto, sulla base della necessaria titolarità dei diritti di proprietà intellettuale e del controllo delle tecnologie").

I progetti di difesa europei di interesse comune dovrebbero coinvolgere **un numero più alto di Stati membri, cioè sei, o almeno quattro che si trovano ad affrontare un'elevata esposizione al rischio** di minacce militari convenzionali. I deputati auspicano inoltre un **maggiore sostegno alle PMI**, con una leva finanziaria maggiore rispetto ad altre imprese. Il Parlamento europeo propone inoltre – come detto - un **aumento del bilancio dell'EDIP** da 1,5 miliardi di euro nella proposta della Commissione europea a **21,5 miliardi di euro** (1,5 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, **15 miliardi di euro di contributi volontari degli Stati membri** e 5 miliardi di euro per garantire la base tecnologica e industriale dell'industria della difesa ucraina), anche se non è ben chiaro come si potrebbero raggiungere queste cifre.

Lo scorso **23 giugno**, dopo lunghe trattative (sospese temporaneamente a maggio per consentire l'approvazione del regolamento SAFE), il **Consiglio** ha raggiunto un accordo sulla propria [posizione negoziale](#). Nella proposta del Consiglio, il **budget del programma rimane invariato, a 1.5 miliardi**, di cui **300 milioni** sono dedicati allo Strumento di sostegno all'Ucraina.

A questo proposito, il Consiglio ha chiarito che i criteri e le condizioni per i fondi riservati a Kyiv sono uguali a quelli per il resto del programma. Per quanto riguarda le componenti extra-EU dei prodotti ammessi al finanziamento, anche per EDIP il punto di compromesso è stato raggiunto fissando la quota **al 35% massimo del costo del prodotto finito**. Si tratta dello stesso requisito già concordato per il regolamento SAFE, ma la sua applicazione ad EDIP non era per nulla scontata (considerato che SAFE prevede la concessione di prestiti, ripagati dallo Stato che ne usufruisce, mentre EDIP concede **fondi tratti dal bilancio UE**).

Per quanto riguarda il tema dell'**autorità di progettazione** dei prodotti finanziati, nella proposta del Consiglio si prende a modello la soluzione adottata per SAFE, ma con **alcuni criteri più restrittivi**. Il principio adottato infatti, è che per tutti i prodotti finanziati è richiesta la *design authority* UE, tranne che per le **munizioni e missili**, prodotti che attualmente l'industria europea **non è in grado di produrre** nei quantitativi richiesti per continuare il sostegno all'Ucraina senza sguarnire eccessivamente le riserve nazionali. La deroga viene anche incontro alle esigenze dei Paesi che, nella penuria di questi prodotti, hanno già avviato consistenti contratti di **acquisto con produttori extra-UE**.

Si segnala che **Cipro ha votato contro** l'approvazione del mandato per i negoziati, sostenendo che la proposta di regolamento non contiene 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. Per EDIP, infatti, tali garanzie devono essere più stringenti di quelle concordate per il regolamento SAFE, visto che, a differenza di quest'ultimo, EDIP riguarda fondi derivanti dal bilancio Ue.

Anche la **Grecia**, pur non contrastando il provvedimento, ha fatto proprie queste preoccupazioni. L'**Ungheria si è invece astenuta** perché – come si legge nella dichiarazione allegata – 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.

Ora che Parlamento europeo e Consiglio hanno definito le rispettive posizioni, si avvierà il **trilogo** tra i co-legislatori, con la mediazione della Commissione, per arrivare all'approvazione del regolamento in un testo condiviso. Facilitare tale accordo sarà uno dei compiti della appena avviata **presidenza danese**.

B) I pacchetti per la semplificazione (c.d. “omnibus difesa”) e per l’uso dei fondi UE

Il **17 giugno** la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure per semplificare e velocizzare gli **investimenti e la produzione industriale**, oltre che per sostenere il percorso verso il **mercato comune dei prodotti della difesa (Defence Readiness Omnibus)**. In particolare, si compone di **due proposte di regolamento e di una proposta di direttiva** (che dovranno quindi essere approvate da Consiglio e Parlamento europeo, 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** (disciplinati dalla direttiva 2009/43) e in materia di **appalti nel settore della difesa** (modificando la direttiva 2009/81). Per quanto riguarda il primo aspetto, 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** restano salve le limitazioni nazionali derivante dalle rispettive politiche di export di armamenti;
- 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 nel settore della difesa**, in attesa di una **revisione complessiva della disciplina** (che la Commissione prevede di presentare nel 2026) la proposta di direttiva in esame:

- 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 **procedure più snelle**, prevista 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, anche di prodotti già disponibili, in certi casi, 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 alla fase 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 quello delle **regole di funzionamento del Fondo europeo per la difesa**, anche sulle base delle risultanze del Rapporto sulla valutazione intermedia del fondo, presentata lo stesso 17 giugno. Lo scopo è sempre di 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 nella sua attività un **nuovo settore strategico, che contempla 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). Accanto a queste modifiche del regolamento STEP, **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**.

La proposta di regolamento è attualmente all'[esame](#) delle Commissioni 3° e 4° del Senato.

Per quanto riguarda il **Fondo europeo per la difesa (su cui si veda anche più avanti)**, la Commissione propone una modifica che miri a 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 **indicare 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 dirimpenti, 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.

La cooperazione tra UE e NATO

Gli scorsi 14 e 15 giugno si è svolto all'Aja un importante vertice dell'Alleanza atlantica, il primo dopo la rielezione di Trump alla presidenza USA.

Il **documento conclusivo** è **particolarmente breve**. Nel primo paragrafo, i Capi di Stato e di governo riaffermano il loro impegno nei confronti della

NATO, del **legame transatlantico** e della **difesa collettiva**, sancita dall'articolo 5 del trattato istitutivo. Il secondo e terzo paragrafo - come si vedrà più avanti - sono dedicati al tema delle spese per la difesa. Il quarto paragrafo riafferma l'impegno comune a **"espandere rapidamente" la cooperazione transatlantica** nel settore della difesa, **eliminando le barriere commerciali** e sfruttando le tecnologie emergenti e l'innovazione.

Per quanto riguarda **il tema delle spese**, a fronte alle sfide per la sicurezza, "in particolare la minaccia a lungo termine posta dalla Russia alla sicurezza euro-atlantica e la persistente minaccia del terrorismo", gli alleati si impegnano a **investire il 5% del PIL all'anno nei requisiti fondamentali della difesa nonché nella spesa relativa alla difesa e alla sicurezza entro il 2035**.

Tale incremento della spesa è ritenuto necessario per raggiungere i **nuovi obiettivi di capacità** stabiliti dall'Alleanza per ciascuno Stato.

Gli alleati - si legge ancora nella dichiarazione concordano che "questo impegno del 5% comprenderà **due categorie essenziali di investimenti** per la difesa":

- **almeno il 3,5% sulla base della definizione esistente di spesa per la difesa in ambito NATO, per raggiungere gli obiettivi di capacità concordate;** con l'impegno a presentare **piani annuali** che indichino "un percorso credibile e progressivo";
- **fino all'1,5% del PIL per la protezione delle infrastrutture critiche, la difesa delle reti, la garanzia della preparazione e resilienza civile, il rafforzamento della base industriale di difesa e il sostegno all'innovazione.**

La dichiarazione non prevede una revisione annuale dei progressi nazionali (come invece nel 2014, *su cui si veda infra*), ma stabilisce che "la traiettoria e l'equilibrio della spesa nell'ambito di questo piano saranno **rivisti nel 2029, alla luce degli aggiornamenti del contesto strategico e degli obiettivi di capacità**".

Nel terzo paragrafo della dichiarazione si legge anche che gli alleati sono "consapevoli che la sicurezza dell'Ucraina contribuisce alla loro stessa sicurezza" e che pertanto, "come si sono impegnati sovranamente a fare", continueranno a sostenere questo Paese "a lungo termine". In quest'ottica - con una decisione che non si poteva certo dare per scontata - il comunicato chiarisce che nella quota del 3.5% rientrano anche "i **contributi diretti alla difesa dell'Ucraina** e alla sua industria della difesa".

Questi impegni di spesa sono stati riaffermati indirettamente dal **Consiglio europeo del 26 giugno**. Per potenziare la **prontezza UE nel corso dei prossimi cinque anni**, il Consiglio europeo ha infatti sottolineato la necessità di continuare a "incrementare considerevolmente" la **spesa per la difesa**,

investendo “insieme in modo migliore”, e ha invita gli Stati membri che fanno parte della Nato a coordinare tra loro l’attuazione degli impegni assunti.

Il tema dell’aumento della spesa per la difesa si lega, come noto, anche alle **trattative sui dazi** imposti o minacciati dall’amministrazione USA. Un aumento degli acquisti di materiali per la difesa sarebbe infatti un significativo fattore negoziale in mano ai negoziatori UE. Come ha detto in una recente [intervista](#) il presidente del Consiglio Europeo, Costa, in riferimento ai nuovi impegni assunti in sede NATO, “una gran parte di questo 5% sarà spesa **per acquistare prodotti americani** e questo aiuterà a **riequilibrare le relazioni commerciali**”.

Resta ovviamente tutta da valutare la coerenza di queste decisioni con gli sforzi per costruire una maggiore autonomia strategica del Vecchio continente. Si può ricordare che dei due principali provvedimenti del Piano ReArm Europe presentato la Commissione europea, la clausola di salvaguardia nazionale rispetto al patto di stabilità e crescita non prevede alcun vincolo alla provenienza dei materiali acquistati, mentre il regolamento SAFE prevede che il valore dei componenti extra-UE acquistati con i prestiti garantiti da Bruxelles non sia superiore al 35%.

Per quanto riguarda l’**Italia**, nel corso dell’[informativa](#) dello scorso **3 luglio** alle competenti **Commissioni congiunte di Camera e Senato**, il ministro **Crosetto** ha sottolineato che l’Italia “ha affrontato il vertice, **potendo comunicare il 2% del PIL per la spesa della difesa**, traguardo che era stato fissato nel summit del Galles del 2014 e finora mai effettivamente realizzato”. “Questo risultato, come sapete benissimo – ha aggiunto il Ministro - è stato possibile in linea con tutti i criteri NATO, aumentando il **focus militare su forze, capacità e ambiti che finora non avevamo calcolato**; quindi Guardia di Finanza, Capitanerie, spazio e cyber, come facevano già altri Paesi.”.

I nuovi obiettivi decisi nel vertice, ha spiegato Crosetto, non sono arbitrari ma servono a raggiungere gli obiettivi di capacità concordati, che sono stati aumentati del 30% “rispetto a quelli che la NATO stimava necessario quattro anni fa per garantire una difesa collettiva su scala euro-atlantica”. Crosetto ha rivendicato che “il nostro Paese ha promosso ed ha ottenuto l’adozione di un **approccio realistico, graduale, flessibile**, orientato a obiettivi concreti. Si tratta di un percorso ambizioso ma non rigido, distribuito su un orizzonte temporale decennale che **guarda al 2035 anziché al 2032**, come inizialmente proposto”.

“L’Italia inoltre – ha continuato il ministro - ha sostenuto la necessità di garantire agli Stati membri le possibilità di modulare liberamente gli incrementi annuali verso l’obiettivo del 3,5% **senza soglie minime obbligatorie** e ha ottenuto una **revisione intermedia degli impegni del 2029**. Su nostra iniziativa è stato stabilito che ogni Paese potrà finire **in autonomia, nel rispetto totale della propria sovranità**, le voci da includere nella quota all’1,5%, individuando gli **investimenti strategici più adatti** per la sicurezza nazionale”.

Il Ministro ha anche precisato che per quanto riguarda questa ultima voce di spese per sicurezza, essa “**comprende attività già presenti oggi, ieri, nei bilanci nazionali**, come quelle relative alla resilienza, alla sicurezza cibernetica, alla protezione delle infrastrutture critiche, all’innovazione tecnologica a duplice uso, al rafforzamento del tessuto industriale, alle infrastrutture strategiche. **Non si tratta quindi di nuove risorse**, ma di un esercizio di rendicontazione coerente con l’approccio integrato alla sicurezza, previsto dal nuovo concetto strategico della NATO e dal piano europeo *Readines 2030*”. Per questo motivo – ha assicurato il Ministro – “con tranquillità possiamo dire che **non verrà toccata minimamente nessuna spesa sociale**”. Resta però il tema – ha concluso Crosetto – di “rendere compatibili **le regole del Patto di stabilità** oggi, forse, applicate in modo asimmetrico con le spese per difesa e la sicurezza concordate in sede NATO.”.

Nell’ambito del summit si è anche svolto il **NATO Defence Industry Forum**, rivolto ai profili industriali e della cooperazione negli acquisti. Gli Alleati hanno firmato una serie di nuovi progetti multinazionali e hanno ampliato quelli esistenti.

Con l’*High Visibility Project*, Belgio, Canada, Danimarca, Germania, Grecia, **Italia**, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Svezia, Turchia e Regno Unito si sono impegnati ad acquisire, immagazzinare, trasportare e gestire congiuntamente scorte di **materie prime critiche**, anche attraverso il riciclo di prodotti esistenti. Lo scopo è garantire una fornitura sufficiente di materie prime essenziali e terre rare, per rendere la NATO meno vulnerabile agli shock di approvvigionamento e **ridurre la sua dipendenza da fornitori esterni**.

Danimarca e Svezia hanno aderito al programma *Multinational Multi Role Tanker Transport Fleet (MMF)*, avviato nel 2012, per rafforzare le capacità nel rifornimento in volo, nel **trasporto aereo strategico** e nell’evacuazione aeromedica.

Estonia, Finlandia, Italia, Lettonia, Paesi Bassi e Svezia hanno annunciando l’istituzione dei primi *NATO Innovation Ranges*, per sfruttare le nuove tecnologie per raggiungere gli obiettivi di capacità e **aumentare la capacità produttiva** attraverso l’inclusione di fornitori non tradizionali nella base industriale della difesa. Questi poligoni consentiranno di testare, perfezionare e **convalidare nuovi prodotti tecnologici** in ambienti operativamente realistici.

L’agenzia di procurement della NATO (*NSPA*), ha anche firmato un accordo di partenariato con l’**Australia**, che potrà quindi partecipare all’intera gamma di attività e servizi dell’agenzia, come l’acquisizione, la logistica ed il supporto operativo dei sistemi.

La mobilità militare tra UE e NATO

Nelle [Conclusioni](#) della sua riunione dello scorso **26 giugno**, il **Consiglio Europeo**, tra le altre iniziative in materia di difesa e sicurezza, ha invitato la

Commissione e l'Alta rappresentante “a presentare ulteriori proposte per **rafforzare la mobilità militare**, consentendo in tal modo lo spostamento efficiente del materiale e del personale in tutta l'Unione”.

La mobilità militare rientra nell'elenco di **ambiti di azioni prioritari** per **rafforzare la capacità di difesa** a livello Ue fatti propri dal [Consiglio europeo](#) nella sua riunione straordinaria dello scorso 6 marzo. L'obiettivo è consentire **gli spostamenti di personale, materiali e mezzi militari in modo rapido e scorrevole con breve preavviso e su larga scala** all'interno dell'UE.

Comprende due aspetti principali:

-il **pilastro burocratico**, cioè l'armonizzazione e la semplificazione delle procedure per l'attraversamento delle frontiere tra i diversi Stati;

- il **pilastro infrastrutturale**, cioè il potenziamento e l'adeguamento, in una prospettiva *dual use*, delle infrastrutture fisiche (strade, ponti, ferrovie, ecc.) e digitali.

La mobilità militare è un ambito di stretta cooperazione tra EU e NATO. A giugno del 2018 il [Consiglio](#) ha avviato la definizione dei **requisiti militari** richiesti per la mobilità militare all'interno e all'esterno dell'UE (che secondo la Commissione coincidono per il 95% con i requisiti **NATO**).

Tra il giugno del 2019 e il settembre del 2021, le **relazioni annuali** sull'attuazione del piano d'azione hanno dato conto dei principali sviluppi, come la **semplificazione delle formalità doganali** per i movimenti transfrontalieri e l'armonizzazione dei requisiti per il trasporto **di merci pericolose**.

Nel marzo del 2022, la **Bussola strategica sulla sicurezza e la difesa** ha previsto tra i suoi obiettivi anche un nuovo piano d'azione in materia. Il piano “**sulla mobilità militare 2.0**”, presentato a novembre dello stesso anno, copre il periodo 2022-2026, prevedendo 38 azioni, di cui 29 a livello UE e 9 rivolte agli Stati membri.

Le azioni sono suddivise in quattro pilastri principali (di cui gli ultimi due sono nuovi):

- 1. corridoi multimodali e nodi logistici**
infrastrutture, catene approvvigionamento, logistica, ecc.
- 2. misure di sostegno normativo**
armonizzazione e digitalizzazione procedure, ecc.
- 3. resilienza e preparazione**
minacce ibride, efficienza energetica, clima, ecc.
- 4. partenariati**
alleati NATO e Paesi dell'allargamento.

L'esigenza di rafforzare la mobilità militare è ampiamente rimarcata anche nel [Libro bianco sulla difesa europea](#), presentato dalla Commissione nel **marzo del 2025**.

La mobilità militare – si legge nel documento - è **un elemento essenziale per la sicurezza e la difesa europea e per il supporto all'Ucraina**. “Ciò dimostrerà la nostra prontezza e deterrenza. Il rafforzamento della logistica delle forze armate risponde anche all'esigenza di rendere la nostra economia più connessa e competitiva, il che si adatta perfettamente in **termini di duplice uso**”.

“La mobilità militare è **ostacolata dalla burocrazia**, che spesso richiede sia l'**autorizzazione diplomatica specifica** per i trasporti militari sia la conformità alle normali regole e processi amministrativi. Le **attuali procedure non armonizzate**, comprese quelle doganali, causano spesso gravi ritardi nel rilascio dei permessi transfrontalieri. Per **accelerare la deterrenza indipendente dell'Europa** e il nostro supporto all'Ucraina, l'UE e gli Stati membri devono immediatamente **semplificare e snellire le normative e le procedure e garantire l'accesso prioritario delle forze armate** a strutture di trasporto, reti e risorse, anche nel contesto della sicurezza marittima”.

Per i loro spostamenti, le forze armate necessitano di avere accesso a **“infrastrutture di trasporto critiche che siano adatte a un duplice uso”**, e anche di **“percorsi multipli** attraverso l'Unione Europea e connessioni con i paesi partner”, nei quattro corridoi multimodali prioritari (ferrovia, strada, mare e aria).

All'interno di questi quattro corridoi prioritari - prosegue il Libro bianco - “sono già stati individuati **500 progetti hot-spot** che necessitano di un aggiornamento urgente (come l'allargamento di gallerie ferroviarie, il rinforzo di ponti stradali e ferroviari, l'ampliamento di terminal portuali e aeroportuali) e di cui deve essere assicurata la sicurezza e la manutenzione”.

Il documento sottolinea infine che la mobilità può essere ulteriormente rafforzata da una **maggior disponibilità di mezzi di trasporto specializzati** e a duplice uso. Su questo versante “l'UE può apportare valore aggiunto facilitando l'**approvvigionamento congiunto**, il pre-contratto di risorse e l'utilizzo di standard di progettazione uniformi per le capacità a duplice uso e per quelle di difesa e sicurezza.

Quello sulla mobilità militare è anche uno dei progetti più significativi tra quelli sviluppati nell'ambito della **Cooperazione strutturata permanente (PESCO)**. Il [progetto](#), avviato nel 2018 è coordinato dai Paesi Bassi, e vanta la partecipazione di tutti gli Stati membri (con la sola eccezione dell'Irlanda), oltre che di alleati NATO come **Stati Uniti, Canada, Norvegia e Regno Unito**. Il progetto opera essenzialmente come **forum per lo scambio di informazione e migliori pratiche** tra i Paesi partecipanti.

Il progetto prevede che ogni governo elabori un proprio **piano nazionale per la mobilità militare** e istituisca un proprio “punto di contatto”. Il **network dei responsabili nazionali** ha iniziato a riunirsi dal settembre del 2022. A sostegno del progetto ci sono anche due programmi ad hoc

dell'**Agenzia europea della difesa** (su dogane e digitalizzazione delle autorizzazioni ai movimenti transfrontalieri).

Lo scorso 16 luglio, nel corso della sua [audizione](#) presso la Commissione Esteri e Difesa del Senato, il **Capo di Stato Maggiore della difesa**, generale Portolano, ha indicato come “prioritario” l’impegno a implementare le iniziative in termini di mobilità militare, derivanti dai programmi sia NATO che UE, potenziando i corridoi europei esistenti sul territorio italiano.

La cooperazione dell’UE con Regno Unito e Canada ed il “formato E5”.

Oltre alla collaborazione istituzionale con la NATO, negli ultimi mesi l’UE ha rafforzato la **collaborazione con singoli membri dell’Alleanza**.

Lo scorso **19 maggio** si è svolto a Londra il primo vertice tra Unione europea e Regno Unito dopo la Brexit. Nel corso del vertice è stato raggiunto un accordo su di un [partenariato per la sicurezza e la difesa](#), volto a favorire: il **dialogo regolare ad alto livello**, le **consultazioni strategiche**, **iniziative congiunte**, nonché a porre le basi per una possibile **partecipazione del Regno Unito** a specifiche **iniziative di difesa dell’UE**. In un momento cruciale per la sicurezza europea e globale, UE e Regno Unito riconoscono di essere strettamente **interdipendenti e connessi**, di condividere interessi in **ambiti strategici** legati alla difesa dalle **minacce informatiche e ibride**, **nello spazio, nella resilienza delle infrastrutture critiche**.

Il nuovo partenariato fornisce un quadro strutturato e di lungo periodo per il dialogo e la cooperazione tra le parti, in particolare nei seguenti settori:

- **questioni di sicurezza regionale**, collaborazione a sostegno dell’Ucraina e in altre regioni prioritarie, nonché nel settore delle sanzioni;

- **peace building e gestione delle crisi**, anche con contatti regolari tra il **Servizio europeo per l’azione esterna** ed il **Ministero degli Affari esteri, del Commonwealth e dello sviluppo**;

- **sicurezza marittima**, per garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche, la condivisione di informazioni sull’attività della “flotta ombra” russa, e attività congiunte in mare, ad esempio attraverso scambi tra EUNAVFOR ASPIDES e *Prosperity Guardian* nel Mar Rosso;

- **mobilità militare** al fine di garantire spostamenti rapidi di personale e materiali militari in tutta Europa (anche attraverso la partecipazione del Regno Unito allo specifico progetto PESCO);

- **sicurezza spaziale**, collaborazione reciproca per promuovere norme, regole e principi di comportamento responsabile;

- **tecnologie emergenti**, compreso lo sviluppo di iniziative di *governance* internazionale per l’**intelligenza artificiale** nella sicurezza e nella difesa;

- **sicurezza informatica**;

- **contrasto delle minacce ibride** e cooperazione per la resilienza delle **infrastrutture critiche e sottomarine**.

La stipula dell'accordo è un passo essenziale anche per l'eventuale futura partecipazione del Regno Unito al **regolamento SAFE** e alle altre iniziative UE per il rafforzamento della difesa (per tale partecipazione sarà comunque necessario un accordo specifico, che dettagli i termini della collaborazione e anche la contribuzione finanziaria richiesta a Londra).

Lo scorso **23 giugno l'UE ha concluso anche con il Canada** un **Partenariato per la sicurezza e la difesa**. Le due parti hanno inoltre dichiarato di voler rafforzare il loro Partenariato strategico e hanno adottato una "roadmap" con diverse azioni a tal fine.

Il Canada potrà in futuro partecipare ai finanziamenti di SAFE (previa stipula di un accordo specifico) e potrà rafforzare la propria partecipazione alla **Cooperazione strutturata permanente (PESCO)**, dove già collabora – come detto - per quanto riguarda la mobilità militare. "Il nostro obiettivo – si legge nella dichiarazione congiunta - sarà quello di contribuire a raggiungere i nostri obiettivi di capacità, anche attraverso le nostre industrie della difesa, **in modo più rapido ed economico** e con una maggiore interoperabilità, in modo da apportare vantaggi reciproci e **rafforzare il contributo europeo alla NATO**".

Lo scorso **16 maggio si è tenuta a Roma** la quarta riunione del **formato "E5"**, con la partecipazione dei Ministri della difesa di **Francia, Germania, Polonia, Regno Unito e Italia** e dei rappresentanti dell'**Unione Europea** (tra cui il Commissario Kubilius) e della **NATO**.

Nel corso della **conferenza stampa**, il Ministro Crosetto ha ribadito come sia "fondamentale **concepire la Difesa europea come un progetto che superi i confini dell'Unione**, abbracciando l'intero continente. La priorità condivisa è investire in tecnologie avanzate, contrastare con determinazione la disinformazione e dotarsi di strumenti comuni per affrontare sfide ibride sempre più sofisticate." Rispondendo alle domande dei giornalisti, il Ministro ha infine sottolineato che "il lavoro dei ministri continuerà con il **coinvolgimento degli staff tecnici**, chiamati a trasformare le idee emerse oggi in azioni operative e proposte concrete."

Il formato E5, nato come piattaforma informale di dialogo strategico tra i cinque principali Paesi europei, è un **foro di crescente rilevanza** per rafforzare la cooperazione politica e militare nel continente. Tra le *priorità emerse*: il sostegno continuo all'Ucraina, l'attenzione alla regione dei Balcani occidentali, il rafforzamento delle capacità industriali e operative dell'Europa, e l'obiettivo di una maggiore autonomia strategica europea, **in sinergia con la NATO** e l'Unione Europea. Il vertice di Roma segue le precedenti tappe di Berlino (novembre 2024), Varsavia (gennaio 2025) e Parigi (marzo 2025).

SESSIONE GENERALE II: EUROPA UNITA: DIFENDERE LA LIBERTÀ, LA DEMOCRAZIA E UN'UCRAINA SOVRANA

Fin dall'inizio dell'invasione russa, il 24 febbraio 2022, l'UE ha ribadito con fermezza il proprio sostegno all'**indipendenza, sovranità e integrità territoriale** dell'Ucraina entro i confini riconosciuti a livello internazionale. Tale impegno si è concretizzato sia attraverso dichiarazioni politiche, sia mediante misure normative, finanziarie e di sicurezza.

Il Consiglio europeo straordinario del 19 agosto

Il Consiglio europeo si è riunito, in videoconferenza, il **19 agosto scorso**, all'indomani del vertice di Anchorage tra Trump e Putin e dell'incontro a Washington tra il presidente **Trump**, il presidente ucraino **Zelensky**, la presidente della Commissione europea **von der Leyen**, il segretario generale della NATO **Rutte** ed alcuni leader di Stati membri dell'UE ed extra - UE (il primo ministro britannico, **Starmer**, il presidente finlandese **Stubb**, il presidente francese **Macron**, il cancelliere tedesco **Merz** e la presidente del Consiglio **Meloni**).

Al termine del colloquio il presidente del Consiglio europeo **Costa** ha ricordato che nei prossimi mesi l'Ucraina resterà in cima all'agenda dell'Unione e ribadito la determinazione dell'Unione a conseguire una pace giusta e duratura in Ucraina, collaborando con gli Stati Uniti e con il Presidente ucraino Zelenskyy.

Il presidente Costa ha inoltre sottolineato:

- la priorità per l'UE di porre fine alle uccisioni, accelerare lo scambio di prigionieri e garantire il ritorno delle migliaia di minori rapiti dalla Russia;
- l'impegno dell'UE a mantenere la pressione sulla Russia, anche con nuove sanzioni, affinché ponga fine alla sua guerra;
- **l'impegno dell'UE a proseguire il processo di allargamento per consentire l'adesione dell'Ucraina all'UE;**
- la necessità di **accompagnare l'avvio del processo di pace con solide garanzie di sicurezza per l'Ucraina**, cui l'UE potrebbe partecipare congiuntamente agli Stati Uniti rafforzando il sostegno dell'Unione alle forze armate ucraine;
- la necessità di accelerare le azioni concrete volte a porre in atto **garanzie per l'Ucraina analoghe a quelle previste all'articolo 5 del [Trattato istitutivo della NATO](#), con l'impegno degli Stati Uniti ed il coinvolgimento della coalizione dei cd. "volenterosi"**.

Le garanzie di sicurezza che potrebbero essere offerte all'Ucraina per favorire un processo di pace sono state l'oggetto di una riunione dei vertici

militari della Difesa dei paesi aderenti alla Nato tenutasi nella giornata di mercoledì 20 agosto.

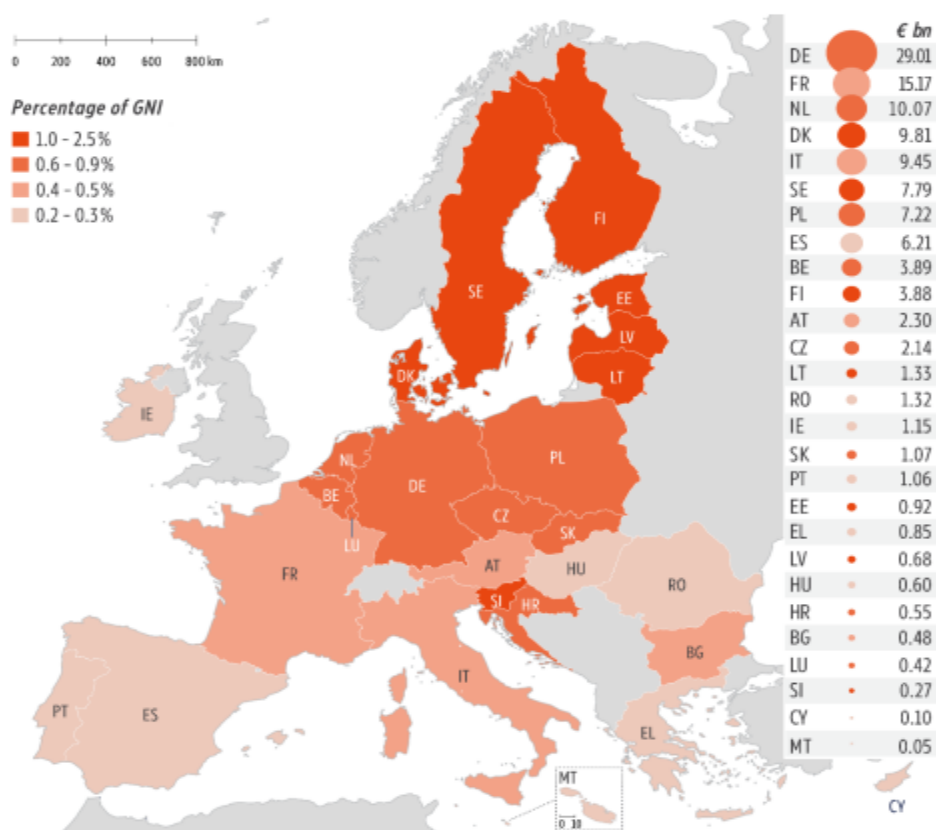
Il sostegno finanziario all'Ucraina

Il contributo complessivo dell'UE e degli Stati membri all'Ucraina ha raggiunto circa **164,8 miliardi di euro**, inclusi **3,6 miliardi** provenienti dagli interessi sui beni russi congelati. Di questa somma, **84,6 miliardi** sono stati mobilitati nell'ambito dell'approccio *Team Europe* a favore della resilienza economica, sociale e finanziaria dell'Ucraina, **59,6 miliardi** destinati all'assistenza militare e circa **17 miliardi** per sostenere gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati ucraini (dati aggiornati al **31 luglio 2025**, per maggiori dettagli si rinvia alla [pagina](#) della Commissione europea).

Un contributo rilevante deriva dallo [Strumento per l'Ucraina](#), istituito il 29 febbraio 2024 con una dotazione complessiva di **50 miliardi di euro** per il quadriennio 2024-2027. Nel solo 2024 sono stati erogati **8,3 miliardi**, il 17 marzo 2025 è stata approvata una terza tranche di **3,5 miliardi** ed un quarto esborso per oltre 3,2 miliardi di euro è stata approvato dal Consiglio lo scorso 8 agosto.

L'erogazione delle risorse è subordinata al rispetto dei meccanismi democratici e dello Stato di diritto, come ribadito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024.

Contributi totali bilaterali e di bilancio dell'UE degli Stati membri dell'UE all'Ucraina, 2022-2025, in miliardi e in % del RNL



Fonte: *State of play: EU support to Ukrain, EPRS, giugno 2025, in base a dati del Kiel Institute, [The Ukraine support tracker](#)*

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

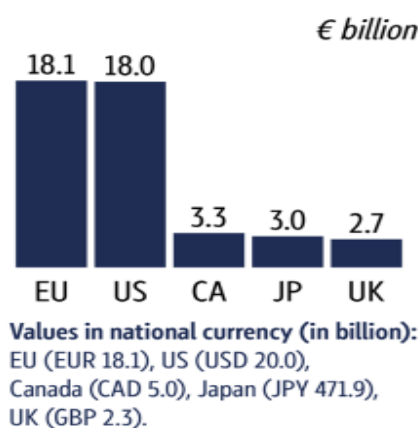
Alla luce dei contributi degli altri finanziatori del G7, il contributo effettivo dell'UE è di **18 miliardi**. Nell'ambito di questo quadro, il 13 giugno la Commissione europea ha erogato **1 miliardo**, portando a **7 miliardi** il totale degli aiuti UE dall'inizio dell'anno.

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**.

È oggetto di discussione, da ultimo anche nel corso del Consiglio Affari esteri del 15 luglio scorso, la possibile **confisca** dei beni russi immobilizzati, che incontra tuttavia la contrarietà di diversi Stati membri. Il Parlamento europeo si è

pronunciato positivamente in merito, da ultimo con la [risoluzione](#) sul “*mantenimento del fermo sostegno all’Ucraina dopo tre anni di aggressione della Russia*” approvata il 12 marzo scorso.

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

La conferenza di Roma sulla ripresa dell’Ucraina

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.

Al fondo, aperto agli investimenti degli Stati membri oltre che di privati, parteciperanno inizialmente la Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti, e, tramite propri istituti finanziari Germania, Francia, Italia (con Cassa Depositi e Prestiti) e Polonia.

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**.

Il sostegno militare

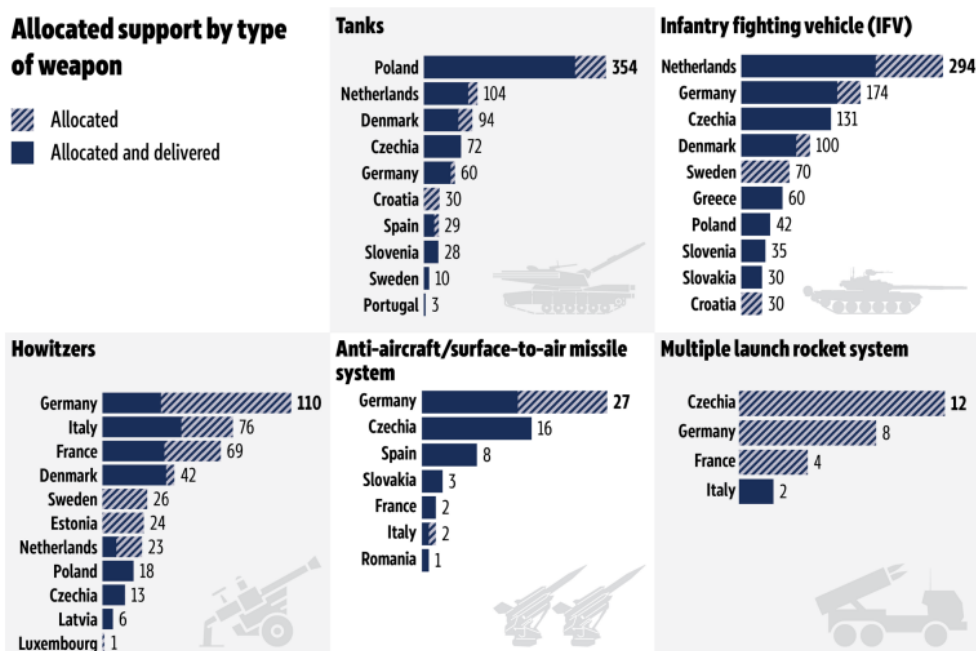
Dal 2022 l'UE e gli Stati membri hanno assicurato all'esercito ucraino un sostegno pari a **59,6 miliardi di euro**, di cui **6,1 miliardi** tramite lo **Strumento europeo per la pace** e **53,5 miliardi** tramite contributi bilaterali degli Stati membri.

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)**.

In particolare, 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 dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia), anche attraverso l'[Agenzia europea per la Difesa](#), di **munizioni da 155 mm** e di **missili**, 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**.

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

Gli orientamenti del Consiglio europeo e della Presidenza danese

Il [documento](#) a 26, non sottoscritto dall'Ungheria, approvato nel corso del **Consiglio europeo** del 26 giugno 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**, sono tra le **priorità del semestre luglio-dicembre 2025** presieduto dalla Danimarca.

La **missione di assistenza militare EUMAM Ucraina**, a sostegno delle forze armate ucraine è stata avviata dall'UE nel novembre 2022 e [prorogata](#) fino al 15 novembre **2026**, con una dotazione di circa **409 milioni** di euro. Ha fino ad ora formato circa **73.000 soldati** in cooperazione con la NATO. Vi partecipano 24 Stati membri, tra cui l'Italia, e la Norvegia. 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**".

Ad essa si affianca la missione civile [EUAM Ucraina](#), istituita nel 2014 e prorogata fino al 31 maggio 2027, che offre tra l'altro supporto alle indagini e al perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare russa.

Il 12 maggio 2025 si è riunita per la prima volta a Bruxelles una **task force UE-Ucraina sulla cooperazione industriale nel settore della difesa** al fine di favorire progetti comuni o appalti congiunti per rafforzare la cooperazione e l'integrazione tra le industrie della difesa ucraina e dell'UE

La possibilità per l'Ucraina di partecipare ad appalti congiunti con paesi UE nel settore è espressamente prevista dal [regolamento](#) che ha istituito lo **strumento di azione per la sicurezza dell'Europa** (c.d. regolamento SAFE) recentemente entrato in vigore. La stessa previsione si estende ai paesi EFTA-SEE, ai paesi candidati e potenziali candidati, nonché ai paesi con cui l'UE ha stabilito un partenariato in materia di sicurezza e difesa, tra cui il Regno Unito e il Canada.

Si ricorda che il 27 giugno 2024 l'UE e l'Ucraina hanno firmato [impegni congiunti](#) in materia di **sicurezza**.

Le sanzioni a carico della Federazione russa

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

L'ultimo pacchetto di misure, il XVIII, adottato lo scorso 18 luglio, mira a indebolire la capacità della Russia di proseguire la guerra ed esercitare una pressione tale da indurla ad accettare negoziati di pace. Le misure adottate sono rivolte al settore energetico e in particolare a ridurre le esportazioni di petrolio che per la Russia rappresentano ancora un terzo delle entrate complessive. Il precedente pacchetto di sanzioni era stato adottato il 20 maggio 2025.

Il XVIII pacchetto di sanzioni comprende:

- misure restrittive nei confronti di soggetti (14 persone e 41 entità) responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Con tale decisione il numero complessivo di destinatari di sanzioni supera le 2.500 unità;
- misure volte a ridurre i proventi energetici della Russia: la riduzione del tetto sui prezzi del petrolio greggio (47,6 dollari al barile dai precedenti 60) e l'introduzione di un meccanismo automatico e dinamico per la sua modifica;
- ulteriori misure restrittive (divieto di accesso e di fornitura di beni e servizi nei porti UE) nei confronti di altre 105 navi della flotta ombra russa che sostengono il settore energetico della Russia, trasportano attrezzature militari per la Russia o cereali ucraini sottratti illegalmente. Con questa decisione il numero di destinatarie di sanzioni sale a 444;
- sanzioni (congelamento dei beni, divieti di viaggio, divieto di fornire risorse) nei confronti di società russe e internazionali che gestiscono navi della flotta ombra, commercianti e acquirenti di petrolio greggio russo;
- l'introduzione di un divieto di importazione di prodotti petroliferi raffinati ottenuti da petrolio greggio russo e provenienti da paesi terzi;
- l'introduzione di un divieto totale di forniture attraverso i gasdotti *Nord Stream 1 e 2* (il divieto si estende alla fornitura di beni e servizi per il completamento, la manutenzione, la gestione e utilizzi futuri dei gasdotti).
- l'annullamento dell'esenzione relativa alle importazioni di petrolio dalla Russia verso la Cechia.

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.

Secondo uno studio dello [Stockholm Institute of Transition Economics](#) (*Financing the Russian War Economy*, aprile 2025) l'inasprimento ed il mantenimento delle sanzioni UE potrebbe costituire una **reale difficoltà** per l'economia della Federazione, ancora largamente sostenuta dalle vendite di petrolio e gas, e in fase di sostanziale rallentamento e graduale vulnerabilità nel lungo termine. Lo studio sottolinea che, nonostante Mosca abbia riorientato le proprie esportazioni di combustibili verso l'Asia e nonostante l'importante contrazione delle importazioni da parte dell'UE, questa resta il suo principale acquirente.

Nel corso del Consiglio Affari Esteri del 15 luglio, è stata avviata la discussione per l'adozione di un 19mo pacchetto di sanzioni che potrebbe essere adottato in assenza di progressi nei colloqui di pace.

Tra le misure ipotizzate, la **limitazione alla libertà di movimento dei diplomatici russi** nell'UE, proposta dalla Repubblica ceca (sostenuta dai paesi baltici, del nord ed est europeo e dalla Francia ed osteggiata da Italia, Germania ed in parte dalla Grecia).

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, ancora non operativo, è stato richiesto dall'Ucraina nel maggio 2025 e fortemente sostenuto dall'Unione europea che dovrebbe offrire un contributo finanziario fino a 5 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.

L'accordo precisa che la creazione del Tribunale speciale *“è la soluzione più adatta a stabilire la responsabilità penale delle persone su cui ricade la maggiore responsabilità del crimine di aggressione contro l'Ucraina ed evitare di duplicare le azioni penali a livello nazionale contro le stesse persone”*.

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, nella fattispecie, 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 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.

Il 4 febbraio 2025 la Commissione europea ha adottato una [raccomandazione](#) di decisione del Consiglio per la partecipazione ai negoziati finalizzati a istituire una **Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina** per il risarcimento delle vittime di guerra che esaminerà i reclami ammissibili nel registro dei danni determinando l'importo del risarcimento dovuto in ciascun caso.

Il processo di adesione di Kyiv all'UE

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

La **prima conferenza intergovernativa** si è tenuta a **giugno 2024** e successivamente l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "*screening*") è proseguito senza difficoltà e a inizio anno la Commissaria per l'allargamento **Marta Kos** aveva dichiarato tecnicamente possibile avviare già nel primo semestre del 2025 i negoziati di adesione su due "*cluster*", che al momento risultano bloccati dal veto dell'Ungheria. La posizione contraria dell'Ungheria - motivata con asserite violazioni dei diritti della minoranza ungherese in Ucraina - è stata ribadita anche nel corso del Consiglio Affari Esteri dello scorso 15 luglio.

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 **15 luglio** scorso la Commissione Affari esteri del Parlamento europeo (AFET) ha [approvato](#) la relazione (che dovrebbe indicativamente essere votata in plenaria l'8 settembre) sul rapporto della Commissione in merito ai progressi dell'Ucraina per l'adesione all'Unione, confermando il proprio sostegno al percorso europeo del Paese.

Nel documento si apprezzano gli sforzi riformatori condotti dall'Ucraina in circostanze eccezionali e drammatiche. Si registra tuttavia la vulnerabilità della magistratura a fenomeni di corruzione e di influenza politica e la necessità di ulteriori riforme nell'ambito dello Stato di diritto, della pubblica amministrazione e della lotta alla corruzione, ritenute fondamentali non solo per l'integrazione nell'UE ma anche per porre le basi della ricostruzione economica del paese.

SESSIONE TEMATICA 1: AFFRONTARE LA MIGRAZIONE: PROMUOVERE LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

La cooperazione con i paesi terzi è uno dei fattori che l'Unione europea ritiene determinanti per affrontare efficacemente le sfide poste dalla migrazione. Tale cooperazione riguarda sia i paesi di origine dei migranti che altri paesi terzi e investe diversi settori, fra i quali particolarmente rilevanti sono la gestione delle frontiere esterne, la lotta al traffico e alla tratta di esseri umani, la promozione di percorsi legali per la migrazione e la gestione dei rimpatri.

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', che ha riformato di recente la politica migratoria dell'Unione europea e i cui testi legislativi entreranno in vigore nel 2026¹.

Il nuovo patto mira a integrare le procedure di asilo nella **gestione globale della migrazione**, collegandole a *screening* preliminari e ai rimpatri, con la previsione inoltre di norme sulla gestione delle frontiere esterne, sulla preparazione e risposta alle crisi, anche attraverso meccanismi di solidarietà, e sulle **relazioni esterne** con i principali **paesi terzi di origine e di transito**.

Gli atti giuridici che compongono il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sono i seguenti:

- il [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#);
- il [regolamento sulla procedura di asilo](#);
- il [regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera](#);
- il [regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore](#);
- la [rifusione del regolamento Eurodac](#);
- il nuovo [regolamento sugli accertamenti](#);
- il [regolamento qualifiche](#), che sostituisce la direttiva qualifiche;

¹ Il 12 giugno 2024 la Commissione europea ha adottato un [piano di attuazione comune](#) del patto sulla migrazione e l'asilo, nel quale definisce le azioni necessarie per mettere in pratica le nuove norme sulla migrazione. Queste troveranno applicazione dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell'UE*, ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa e del regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, che è già in vigore. L'11 giugno 2025, la Commissione ha inoltre riferito sullo [stato di attuazione](#) del patto, rilevando come, a metà del periodo di transizione, siano stati compiuti importanti progressi a livello dell'Unione europea e da parte degli Stati membri. Ha tuttavia sottolineato che sono necessari ulteriori sforzi per affrontare le sfide rimanenti e far sì che il nuovo sistema di gestione della migrazione dell'UE sia pienamente operativo nel giugno 2026.

- la [direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza](#);
- il [regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#).

Per approfondimenti, si rinvia alla “**Sessione VI - Migrazione**” contenuta nel Dossier [n. 131/DE Consiglio europeo - Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025](#), a cura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Accordi con i paesi terzi, esternalizzazione delle procedure migratorie e politiche dell'UE sui rimpatri

Ai fini di una migliore gestione dei fenomeni migratori, l'UE ha siglato **accordi e dichiarazioni** con alcuni **paesi terzi**:

- 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);
- l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**, 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](#);
- il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;
- 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);
- 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.

In merito agli **accordi** siglati dall'Unione europea con i paesi terzi, alle ipotesi di '**esternalizzazione**' delle procedure migratorie e alle politiche in materia di **rimpatri**, nonché alle connesse iniziative del **Governo italiano**, si rimanda a quanto già illustrato nel Dossier europeo [n. 131/DE Consiglio europeo - Bruxelles](#),

26 e 27 giugno 2025, “**Sessione VI – Migrazione**”, a cura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Le questioni migratorie sono state da ultimo discusse il **22 e 23 luglio 2025** a Copenaghen in occasione di una [riunione informale dei Ministri della Giustizia e degli Affari interni](#). Secondo quanto riportato da fonti di stampa (*Agence Europe* del 23 luglio 2025), i ministri degli Interni degli Stati membri si sono soffermati sulla gestione della migrazione e su come ridurre gli arrivi irregolari, prendendo in considerazione anche le cosiddette “soluzioni “innovative”, già richiamate dalla presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, e da rappresentanti dei governi degli Stati membri nelle conclusioni del Consiglio europeo, da ultimo il 26 giugno 2025². In particolare, è stata oggetto di discussione la **proposta di regolamento sui rimpatri**, presentata dalla Commissione europea in data 11 marzo 2025³.

Al termine della riunione, il ministro danese per l’Immigrazione e l’integrazione, **Kaare Dybvad Bek**, ha ribadito che l’attuale sistema europeo di asilo “non funziona” e che è necessario andare oltre il patto sull’asilo e la migrazione, rendendo più efficaci le procedure di rimpatrio, stipulando partenariati con paesi terzi chiave e proteggendo le frontiere esterne dell’UE dalla strumentalizzazione della migrazione. Per quanto concerne le soluzioni innovative, si è fatto riferimento alla creazione di **centri per il rimpatrio in paesi terzi**, sulla base del ‘modello Ruanda’, di quello in **Albania** dell’Italia o anche di quanto previsto a Nauru in Oceania.

La [proposta di regolamento](#) che stabilisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell’Unione è tuttora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione.

*Presso la **Camera dei Deputati**, la proposta è stata esaminata ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione Politiche dell’UE, che l’11 giugno 2025 ha approvato un [documento](#) recante una valutazione conforme. Presso il **Senato** la proposta è stata esaminata dalla 4ª Commissione Politiche dell’Unione europea, che il 25 giugno 2025 ha adottato una [risoluzione](#) in cui si rileva la non piena conformità della*

² Cfr. il Documento dell’Unione europea [n. 15/DOCUE](#) *Conclusioni del Consiglio europeo del 26 giugno 2025*.

³ [Proposta di regolamento](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nell’Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio. Per approfondimenti sulla proposta, si rimanda al Dossier europeo [n. 131/DE](#) *Consiglio europeo - Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025*, a cura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e alla documentazione [n. 98/2025](#), a cura della Camera dei deputati.

proposta al principio di proporzionalità e se ne mettono in luce alcuni aspetti critici⁴.

Il contrasto alla migrazione irregolare

Al fine di ridurre gli arrivi irregolari, la Commissione europea ha presentato 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.

Inoltre, 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 colegislatori europei):

- 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**;
- 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, la 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

⁴ Sulla proposta era pervenuta la [relazione del Governo](#), trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, in cui si evidenzia che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri da soli ma, a motivo della portata e degli effetti del presente regolamento, 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”.

del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i paesi terzi.

*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 principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si vedano le sedute [n. 141](#) del 6 marzo 2024 e [n. 159](#) dell'8 maggio 2024.*

*Presso la **Camera dei Deputati**, la proposta di direttiva è stata esaminata dalla Commissione Politiche dell'Unione europea che l'ha ritenuta conforme al principio di sussidiarietà. Si veda la seduta [n. 273](#) del 20 marzo 2024. La proposta di regolamento, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, è all'esame della I Commissione "Affari costituzionali", e della XIV Commissione Politiche dell'UE in sede consultiva.*

Sulla proposta di regolamento, il 19 giugno 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE (Coreper) hanno concordato il [mandato negoziale](#) del Consiglio, mentre il 18 giugno 2025 il Parlamento europeo ha confermato la propria [posizione](#).

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. In base a tale proposta, gli Stati membri potranno 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; potranno escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui. La Commissione propone inoltre di istituire un elenco a livello dell'Unione europea di paesi di origine sicuri, che comprende: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**.

Il 20 maggio 2025 è stata presentata una [proposta](#) di modifica del [regolamento \(UE\) 2024/1348](#), la quale ha come suo obiettivo generale la **revisione del concetto di 'paese terzo sicuro'**. Secondo la proposta, nell'applicare il concetto di paese terzo sicuro, gli Stati membri disporranno 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'Unione europea 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 richiede l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa.

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, nonché al [dossier](#) predisposto dal Servizio RUE.

Si segnala che su entrambe le proposte sono pervenute le **relazioni del Governo**, trasmesse ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012.

La [relazione](#) sulla proposta relativa ai paesi di origine sicuri evidenzia che questa mira a integrare il concetto di "paese di origine sicuro" a livello dell'Unione, rafforzando la cornice procedurale comune e l'efficienza delle decisioni adottate dagli Stati membri. Ritiene inoltre il progetto conforme all'interesse nazionale, "in quanto consente all'Italia di avvalersi dell'elenco comune per ottimizzare la gestione delle domande di asilo".

La [relazione](#) sulla proposta riguardante l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro" sottolinea a sua volta che "l'iniziativa legislativa in questione si inserisce nello sforzo avviato per rispondere alle istanze degli Stati membri, tra cui l'Italia, volte a ottenere un quadro legislativo e operativo maggiormente efficace nella gestione del fenomeno migratorio, anche con l'adozione di soluzioni innovative". Afferma quindi che "la proposta è in linea con la strategia politica dell'Italia che mira a rendere più sostenibile il sistema di accoglienza e ad ampliare la possibilità di eseguire rimpatri". Secondo il Governo, l'entrata in vigore delle disposizioni proposte potrebbe facilitare l'utilizzo delle strutture in Albania, contribuendo a fornire "un quadro giuridico più certo e formalizzato per l'eventuale negoziazione o conclusione di accordi o intese bilaterali con paesi terzi".

*La XIV Commissione Politiche dell'UE della **Camera dei deputati** ha valutato conforme al principio di sussidiarietà, in esito all'apposita procedura di verifica, la proposta di regolamento riguardante l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione e la proposta di regolamento riguardante l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro. È stato avviato l'esame presso la 4^a Commissione Politiche dell'Unione europea del **Senato della Repubblica**.*

*Le proposte di regolamento sono tuttora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione. Figurano fra le **priorità della Presidenza danese**, in merito alle quali si rimanda al Dossier europeo [n. 136/DE](#) Audizione dell'Ambasciatore del Regno di Danimarca, Peter Taksøe-Jensen, sulle priorità del semestre di Presidenza di turno danese del Consiglio dell'Unione europea - Roma, 16 luglio 2025, a cura dei Servizi di documentazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Accordi di riammissione

L'UE porta avanti una politica comprensiva di [accordi di riammissione](#) con i **paesi di origine e di transito** al fine di rimpatriare i migranti irregolari e di cooperare nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani. I comitati misti per la riammissione ne monitorano l'applicazione, come previsto dagli stessi accordi, che sono inoltre collegati agli [accordi di facilitazione del rilascio dei visti](#), il cui obiettivo è fornire gli incentivi

necessari per i negoziati di riammissione nel paese terzo interessato senza generare un aumento della migrazione irregolare. Riconoscendo che, per essere efficaci, i rimpatri richiedono una maggiore cooperazione con i paesi terzi, nel 2016 la Commissione ha introdotto il [quadro per i partenariati in materia di migrazione](#), che è sfociato nei primi partenariati in materia di migrazione con **Etiopia, Mali, Niger, Nigeria e Senegal** nello stesso anno.

L'UE ha finora concluso **18 accordi di riammissione** e **6 intese di riammissione non vincolanti**, al fine di stabilire procedure chiare per le autorità dei paesi terzi e degli Stati membri dell'UE sulla riammissione delle persone che soggiornano irregolarmente nei rispettivi territori.

Alla data del presente dossier, sono vigenti **accordi di riammissione** con: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turchia e Capo Verde. Sono stati inoltre conclusi **accordi di riammissione non giuridicamente vincolanti** con: Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia e Costa d'Avorio.

Gli obblighi di riammissione fanno parte anche di altri strumenti internazionali, fra cui gli [accordi di partenariato e cooperazione \(APC\)](#) e l'[accordo di Samoa](#) con 77 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

La Commissione monitora la cooperazione nel quadro degli strumenti bilaterali e multilaterali di riammissione esistenti e attraverso la valutazione annuale sulla **cooperazione in materia di riammissione**, ai sensi dell'articolo 25 *bis* del [codice dei visti](#). L'obiettivo della valutazione è migliorare la cooperazione in materia di riammissione intensificando il dialogo con i paesi partner, sulla base della valutazione, la Commissione può infatti proporre misure in materia di visti.

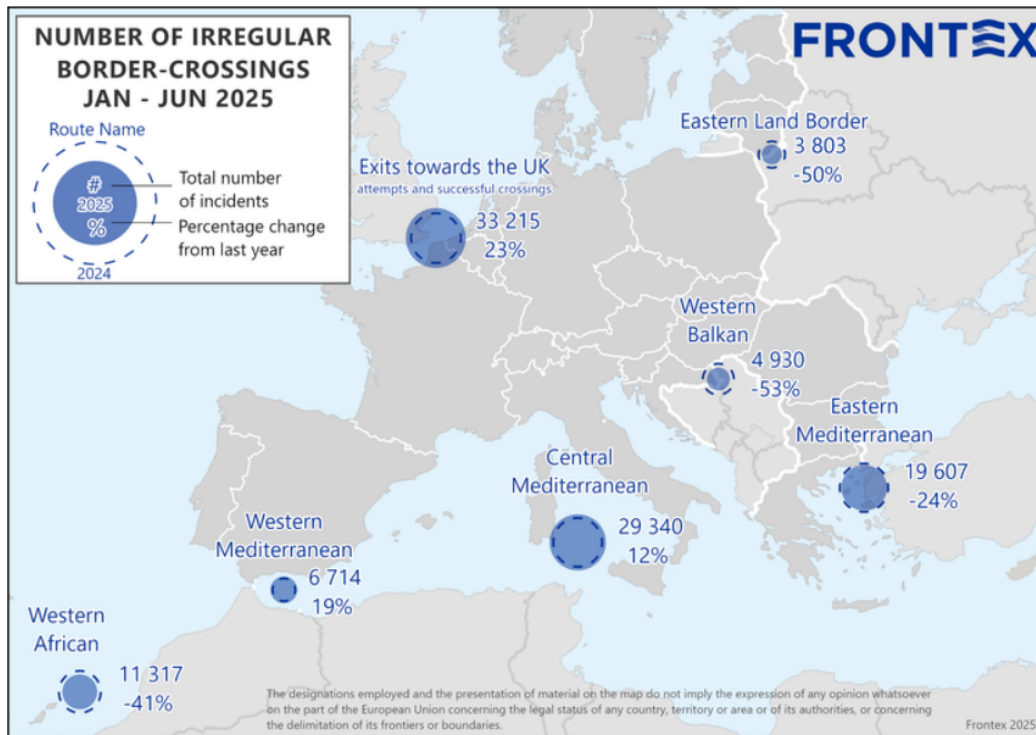
Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da [Frontex](#) (l'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera), il numero di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea nella **prima metà del 2025** ha raggiunto un totale di **75.900**, con una diminuzione del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

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

Delle principali rotte migratorie, il **Mediterraneo centrale** ha registrato un aumento del 12% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno con 29.700 arrivi; gli attraversamenti attraverso il **Mediterraneo orientale** sono diminuiti di quasi un quarto, attestandosi a 19.600; nel **Mediterraneo occidentale** gli arrivi sono 6.714, con un aumento del 19%; per l'**Africa occidentale** il numero di arrivi è diminuito di oltre il 40%, arrivando a

11.317; i **Balcani occidentali** registrano il calo maggiore (-53%), con 4.930 arrivi, insieme ai **confini terrestri orientali** (-50%), con 3.803 arrivi.



Riguardo agli [ingressi](#) in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 28 luglio 2025 sono stati **35.980** (nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 32.278 sbarchi).

I percorsi legali di migrazione

Per quanto concerne la migrazione regolare, l'Unione europea ha adottato una normativa settoriale, che comprende:

- la [direttiva \(UE\) 2021/1883](#) sulle **condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati**;
- la [direttiva \(UE\) 2024/1233](#) relativa a una **procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico** che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di **diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro** (rifusione). Le norme rivedute prevedono un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la previdenza sociale, il riconoscimento delle qualifiche e le agevolazioni fiscali;

- la [direttiva 2014/36/UE](#) sulle **condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali**;
- la [direttiva 2014/66/UE](#) sulle **condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari**;
- la [direttiva \(UE\) 2016/801](#) relativa alle **condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari** (rifusione);
- la [direttiva 2003/109/CE](#) relativa allo **status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo**, modificata dalla [direttiva 2011/51/UE](#), che ne ha esteso l'ambito di applicazione ai **beneficiari di protezione internazionale**.

La [relazione sull'applicazione](#) della direttiva 2003/109/CE, pubblicata dalla Commissione nel marzo 2019, ha rilevato che gli Stati membri rilasciano principalmente permessi nazionali per soggiornanti di lungo periodo e che solo un numero limitato di cittadini di paesi terzi si avvale del diritto di trasferirsi in un altro Stato membro.

Nell'aprile 2022 la Commissione ha quindi [proposto una rifusione della direttiva](#), con l'obiettivo di creare un vero e proprio *status* di soggiornante di lungo periodo dell'UE, in particolare rafforzando il diritto di chi ne beneficia di trasferirsi e lavorare in altri Stati membri.

Il 28 novembre 2023 il Consiglio dell'UE ha raggiunto l'accordo per un [mandato](#) sui negoziati con il Parlamento europeo. Quest'ultimo aveva a sua volta confermato la sua [posizione](#) il 20 aprile 2023.

La proposta fa parte del cd. [pacchetto "Competenze e talenti"](#). Nell'ambito di tale pacchetto, la Commissione ha proposto anche la revisione della direttiva sul permesso unico sopra citata e la creazione di un [bacino di talenti dell'UE](#)⁵.

La **Presidenza danese** ha dichiarato che intende sostenere iniziative volte a migliorare le opportunità di assunzione di manodopera internazionale, nell'ambito di sfere di occupazione dell'UE caratterizzate da carenza di personale, a condizioni eque e giuste, promuovendo fra l'altro la proposta di regolamento che istituisce un bacino di talenti dell'UE.

La [proposta di regolamento](#) che istituisce un bacino di talenti dell'UE, presentata il 15 novembre 2023, è tuttora al vaglio dei co-legislatori europei.

⁵ Presso EURES (*EUropean Employment Services*) è già stato istituito [EU Talent Pool Pilot](#), che dovrebbe supportare i processi di reclutamento internazionale in un'ottica di trasparenza e accessibilità sia per le aziende che per i cittadini *extra* UE interessati all'ingresso in Europa per motivi di lavoro.

*Il Consiglio dell'UE ha concordato il suo [orientamento generale](#) sulla proposta in data 18 giugno 2024. Il **Parlamento europeo** ha adottato la sua [posizione](#) il 3 aprile 2025.*

*Il **Senato della Repubblica** si è espresso sulla proposta con la risoluzione [doc. XVIII n. 13](#) della 10a Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale, in data 16 maggio 2024. È stato formulato un parere favorevole, con osservazioni. La Commissione europea ha [risposto](#) in data 15 agosto 2024.*

*Presso la **Camera dei Deputati**, la proposta di regolamento è stata esaminata dalla XI Commissione Lavoro pubblico e privato. L'esame si è concluso il 27 marzo 2024.*

Frontiere esterne dell'UE

La responsabilità primaria della gestione delle rispettive sezioni di frontiera esterna dell'UE ricade sugli Stati membri. Tuttavia, l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)** fornisce loro, su richiesta, sostegno tecnico e operativo sia nella gestione delle frontiere esterne che nelle operazioni di rimpatrio. Frontex include il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, che entro il 2027 dovrebbe raggiungere i 10.000 membri.

Sulla base degli [accordi sullo status](#) finora conclusi, Frontex può inviare squadre di gestione delle frontiere provenienti dal corpo permanente e le sue attrezzature tecniche anche nei paesi terzi, su richiesta di questi ultimi, in particolare quelli attraversati dalle principali rotte migratorie.

Dall'introduzione del regolamento del 2016 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, ora abrogato, Frontex è autorizzata a dispiegare squadre con poteri esecutivi nei paesi terzi vicini all'Unione europea previa conclusione di un **accordo sullo status**, vale a dire un accordo internazionale fra l'Unione europea e il paese terzo, negoziato, firmato e concluso a norma dell'articolo 218 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

Nel 2019 il mandato di Frontex è stato ulteriormente ampliato con il [regolamento \(UE\) 2019/1896](#) relativo alla guardia di frontiera e costiera europea. In particolare, l'Agenzia può ora dispiegare membri delle squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente, con poteri esecutivi, in qualsiasi paese terzo, purché il dispiegamento contribuisca all'efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere; in altri termini, il dispiegamento non è più limitato ai paesi terzi confinanti con l'Unione europea. Quando è previsto il dispiegamento in un paese terzo di membri delle squadre con poteri esecutivi occorre concludere un accordo sullo *status*, il quale dovrà stabilire l'ambito dell'operazione, disposizioni in materia di responsabilità civile e penale, i compiti e le competenze dei membri delle squadre, le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna e le misure

concrete relative al rispetto dei diritti fondamentali (articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896).

Ad oggi sono stati negoziati accordi sullo *status* (attualmente in vigore o in attesa della firma) con i seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia. Gli accordi sullo *status* con la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia sono attualmente in fase di rinegoziazione affinché possa essere sfruttato appieno il ruolo rafforzato di Frontex previsto dal regolamento del 2019. Sono inoltre stati avviati negoziati con l'obiettivo di concludere accordi sullo *status* con la Mauritania e il Senegal.

Migrazione e sviluppo

La cooperazione con i paesi terzi include infine iniziative volte a promuovere lo sviluppo nei paesi di origine, riducendo le cause profonde della migrazione.

Attraverso la sua assistenza finanziaria, come lo [strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale](#) o il [Global Gateway](#), l'UE sostiene gli investimenti nell'istruzione, nelle opportunità commerciali e in una più rapida creazione di posti di lavoro, nonché nella mitigazione dell'impatto dei cambiamenti climatici in molti paesi.

Per quanto riguarda le iniziative del Governo italiano, si segnala 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**.

Sullo stato di attuazione del Piano Mattei sono state trasmesse al Parlamento due relazioni, ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge n. 161 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2024:

- la **prima Relazione**, aggiornata al 10 ottobre 2024 ([Doc. CCXXXIII, n. 1](#)), trasmessa l'11 novembre 2024;
- la **seconda Relazione**, aggiornata al 30 giugno 2025 ([Doc. CCXXXIII, n. 2](#)), trasmessa il 9 luglio 2025 (si veda il relativo [dossier](#)).

Per approfondimenti, si rimanda al [dossier](#) *Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano* e al [Dossier n. 400](#) *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei - aggiornata al 10 ottobre 2024 - Doc. CCXXXIII, n. 1*, a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato.

SESSIONE TEMATICA 2: IL RUOLO DELL'EUROPA IN UN MEDIO ORIENTE IN TURBOLENZA E TRASFORMAZIONE: ELABORARE UNA RISPOSTA EUROPEA COERENTE

Recenti orientamenti del Consiglio europeo sul conflitto israelo-palestinese e sulla situazione a Gaza

Nelle [conclusioni](#) del 26 giugno scorso il Consiglio europeo ha;

- ha chiesto un **cessate il fuoco immediato a Gaza**, la **liberazione incondizionata di tutti gli ostaggi**, e la **cessazione permanente delle ostilità**. Deplorando la drammatica situazione umanitaria a Gaza, il numero inaccettabile di vittime civili e i livelli di inedia, ha invitato Israele a **revocare integralmente il blocco su Gaza**, a **consentire l'accesso dell'assistenza umanitaria su vasta scala** e a consentire l'intervento delle Nazioni Unite, delle relative agenzie, e delle organizzazioni umanitarie per salvare vite e ridurre le sofferenze. Ha richiamato **Israele** al pieno rispetto degli obblighi derivanti dal **diritto internazionale**, e dal diritto internazionale umanitario ricordando l'imperativo di garantire la protezione di tutti i civili, compresi gli operatori umanitari, nonché delle infrastrutture civili, comprese le strutture mediche, le scuole e le sedi delle Nazioni Unite. Ha deplorato il rifiuto di **Hamas** di consegnare i rimanenti ostaggi. Ha invitato il Consiglio a proseguire la discussione relativa al rispetto da parte di Israele dell'articolo 2 **dell'Accordo di associazione UE-Israele** tenendo conto dell'evoluzione della situazione sul campo.
- ha **ribadito la ferma condanna dell'escalation in Cisgiordania**, compresa **Gerusalemme Est**, a seguito dell'accresciuta violenza dei coloni, dell'espansione degli insediamenti illegali e dell'operazione militare di Israele e invitato nuovamente il Consiglio lavorare su ulteriori **sanzioni sia nei confronti dei coloni estremisti, sia nei confronti di Hamas**;
- ha ribadito il fermo **impegno a favore di una pace duratura e sostenibile basata sulla soluzione dei due Stati**, soluzione a cui l'UE è pronta a contribuire collaborando con i partner regionali e internazionali e l'impegno a sostenere l'Autorità palestinese e il suo programma di riforme. Infine ha dichiarato di attendere con interesse la prossima **Conferenza internazionale di alto livello per la soluzione pacifica della questione palestinese e l'attuazione della soluzione dei due Stati**.

Il 9 marzo l'alta rappresentante Kallas ha [accolto favorevolmente](#) il **piano arabo per la ripresa e la ricostruzione di Gaza** presentato

dall'**Organizzazione per la cooperazione islamica** (OIC) dichiarando che qualsiasi piano per il futuro di Gaza deve fornire soluzioni credibili per la ricostruzione, la governance e la sicurezza e basarsi su un **quadro politico e di sicurezza accettabile sia per gli israeliani che per i palestinesi**, che fornisca pace e sicurezza a entrambe.

Il piano arabo per la ripresa e ricostruzione di Gaza, **presentato l'8 marzo**, mira, con un bilancio di 53 miliardi di dollari, a ricostruire completamente la Striscia di Gaza entro cinque anni.

La posizione del Parlamento europeo

Il 2 aprile 2025 il Parlamento europeo ha approvato la [risoluzione](#) annuale sull'**attuazione della politica estera e di sicurezza comune** nella quale, tra l'altro, viene definita la posizione in relazione al conflitto israelo-palestinese e alla situazione di Gaza.

In particolare, la risoluzione:

- afferma il **diritto**, sancito e limitato dal diritto internazionale, **di Israele all'autodifesa** ma ricorda che il Paese ha l'**obbligo** di affrontare il rischio di carestia di massa e di epidemie a Gaza, di **proteggere la popolazione civile** e che le **operazioni militari** devono essere **proporzionate** e in linea con il diritto internazionale umanitario;
- esprime **preoccupazione per l'azione militare delle forze di difesa israeliane nella Striscia di Gaza, in Cisgiordania e in Libano**;
- chiede un **cessate il fuoco immediato e permanente** e il **rilascio incondizionato** di tutti gli ostaggi;
- deplora l'interruzione del cessate il fuoco già concordato nel gennaio 2025;
- deplora il rifiuto di Hamas di consegnare tutti gli ostaggi;
- accoglie con favore il nuovo dispiegamento della missione EUBAM Rafah dal 31 gennaio 2025 per aiutare l'Autorità palestinese ad agevolare gli attraversamenti ai fini delle evacuazioni per motivi sanitari;
- esprime preoccupazione per la chiusura del valico di Rafah;
- invita tutte le parti a dare **priorità alla protezione dei civili**;
- ribadisce il sostegno a una **soluzione** fondata sulla **coesistenza di due Stati** sulla base dei confini del 1967, con Gerusalemme come capitale condivisa, che ritiene il percorso verso una pace e una sicurezza durature sia per gli israeliani sia per i palestinesi;

- rammaricandosi che l'**Autorità palestinese** non tenga elezioni dal 2005, accoglie con favore la prospettiva di un suo ritorno a Gaza e sottolinea che **non** possono esserci né **pace** né riconciliazione tra la popolazione israeliana e quella palestinese finché **Hamas** e altri gruppi terroristici svolgeranno un ruolo nella Striscia di Gaza;
- **condanna gli insediamenti illegali israeliani** in territorio palestinese in violazione del diritto internazionale;
- esprime preoccupazione per le violenze perpetrate dalle forze israeliane e dai coloni estremisti in Cisgiordania e a Gerusalemme Est ed accoglie con favore le [sanzioni](#) nei confronti di entità e di coloni estremisti israeliani dal Consiglio dell'UE il 15 luglio 2024;
- ribadisce il ruolo degli **accordi di Abramo del 2020** per conseguire una pace, duratura in Medio Oriente, accoglie con favore il **piano arabo di ripresa e ricostruzione** e incoraggia l'Alta rappresentante e la Commissione a collaborare con i partner arabi per la ricostruzione, la governance e la sicurezza di Gaza;
- auspica un impegno internazionale globale per una costruttiva ripresa dei negoziati;
- auspica una soluzione della questione dei profughi palestinesi sottolineando l'importanza del ruolo dell'UNRWA;
- esprime preoccupazione per l'inasprimento delle tensioni in Medio Oriente, invitando tutte le parti ad impegnarsi per evitare lo scoppio di un conflitto regionale ed esortando al disarmo di Hezbollah. Invita l'Alta Rappresentante a presentare una **strategia globale dell'UE per il Medio Oriente** e ad aumentare la presenza dell'UE nella regione, al fine di promuovere stabilità e pace;
- condanna il ruolo destabilizzante del regime iraniano e della sua rete di attori non statali nella regione;
- invita il Consiglio e l'Alta rappresentante ad **aggiungere Hezbollah all'elenco dell'UE delle organizzazioni terroristiche**.

Il dialogo ad alto livello UE-Palestina

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'ANP 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*).

Gli esiti del dialogo di alto livello fanno seguito alla [lettera di intenti](#) sottoscritta il 19 luglio 2024 dalla Commissione europea e dall'Autorità palestinese in cui è stata tracciata una strategia per affrontare la situazione critica di bilancio e fiscale dell'economia palestinese.

Si ricorda che 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**.

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, era stata sospesa nel 2007 e riattivata il 27 gennaio 2025 in seguito alla presa il controllo da parte di Hamas della città di Rafah e della Striscia di Gaza. La missione, nuovamente operativa dal febbraio 2025, consente al personale palestinese di riaprire il valico e sta monitorando i trasferimenti, anche al fine di consentire il trasferimento delle persone fuori da Gaza, comprese alcune che necessitano di cure mediche.

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

Il Consiglio Affari esteri del 15 luglio ha tenuto uno scambio di opinioni sulla richiesta avanzata dai Paesi Bassi di rivedere l'**accordo di associazione con Israele** sulla base dell'articolo 2 dello stesso accordo che pone alla base del partenariato il **rispetto** delle parti **dei principi democratici e umanitari**. La proposta - motivata con il **blocco israeliano** delle consegne di aiuti umanitari alla Striscia di Gaza – era stata fatta nella riunione del Consiglio Affari esteri dello scorso 20 maggio e sostenuta da 17 Stati membri (**ma non dall'Italia**).

Su tale base 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.

Nel quadro della possibile revisione dell'accordo di associazione, 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 \(CEI\)](#).

A motivazione della proposta, definita di particolare urgenza di particolare urgenza e da adottare con effetto immediato, in considerazione del rischio di un ulteriore grave deterioramento della situazione umanitaria a Gaza, la Commissione cita la **violazione sostanziale** da parte di Israele dell'articolo 2 dell'accordo euromediterraneo.

[Orizzonte Europa](#) è il programma quadro di ricerca e innovazione dell'UE per il periodo 2021-2027, finanziato da circa 95,5 miliardi di euro (di cui 5,4 miliardi da Next Generation EU). Secondo [fonti di stampa](#) dal 2021 ad oggi Israele avrebbe ricevuto **oltre 900 milioni di euro** nell'ambito del programma, di cui circa 200 milioni di euro per l'EIC (135 milioni di euro in sovvenzioni e 65 milioni di euro per investimenti di capitale). La sospensione proposta non inciderebbe sull'attuale partecipazione di università e ricercatori israeliani ma sulla futura ammissibilità dei partecipanti con sede nello Stato ebraico.

Sul provvedimento, di natura temporanea e reversibile, **non** si è registrato in Consiglio il raggiungimento della **necessaria maggioranza qualificata** (la proposta sarebbe stata sostenuta da Paesi Bassi, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Slovenia, Portogallo, Malta e Spagna, ma non da Ungheria,

Bulgaria e Cechia, mentre **Germania ed Italia** avrebbero chiesto di poterla ulteriormente valutare).

Le sanzioni adottate nei confronti di Hamas, Jihad islamica palestinese e 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.

Ultimi sviluppi: la posizione UE sul nuovo insediamento E1

Il 21 agosto l'Alta Rappresentante Kallas ed i **governi di 21 Stati europei** tra i quali l'**Italia** hanno rivolto una dichiarazione comune al Governo israeliano esortandolo a **ritirare urgentemente** il piano di costruzione dell'insediamento E1 vicino a Gerusalemme Est, approvato questa settimana. *“La decisione dell'Alto Comitato di pianificazione israeliano di approvare i piani di costruzione dell'insediamento nell'area E1, a est di Gerusalemme, è inaccettabile e viola il diritto internazionale”*, si legge nella dichiarazione sottoscritta da Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Giappone, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Spagna, Regno Unito e Svezia.

Il 12 agosto l'Alta Rappresentante, la commissaria per il Mediterraneo **Dubravka Šuica** e la commissaria per l'uguaglianza **Hadja Lahbib** hanno firmato con alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, e un gruppo di paesi terzi, una dichiarazione congiunta con cui chiedono al governo israeliano di autorizzare le spedizioni di **aiuti internazionali** a **Gaza** e l'accesso degli

operatori umanitari per proteggere “lo spazio umanitario” in un contesto di sofferenza e di carestia che ha raggiunto livelli inimmaginabili

Il testo è stato sottoscritto da Andorra, Australia, Belgio, Canada, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

Sottolineando che a causa dei nuovi e restrittivi requisiti di registrazione, le organizzazioni non governative internazionali potrebbero essere costrette a lasciare la regione, peggiorando ulteriormente la situazione umanitaria, si chiedono inoltre:

- l'adozione di **misure immediate**, permanenti e concrete per facilitare un **accesso sicuro** e su larga scala per le Nazioni Unite, le ONG internazionali e i partner umanitari, al fine di consentire l'utilizzo di tutti i valichi e le rotte disponibili per consentire l'afflusso di aiuti a Gaza, inclusi cibo, scorte alimentari, alloggi, carburante, acqua pulita, medicinali e attrezzature mediche;
- la **rinuncia** ad azioni di **forza letale** nei siti di distribuzione e la protezione di civili, operatori umanitari e sanitari.

Esprimendo apprezzamento per gli sforzi compiuti a livello internazionale per un cessate il fuoco e per la pace, nel testo si ribadisce la richiesta di un cessate il fuoco che possa porre fine alla guerra, portare al rilascio degli ostaggi e consentire l'ingresso degli aiuti a Gaza.

La situazione in Siria

Nelle [conclusioni](#) del 26 giugno il Consiglio europeo ha accolto con favore la **recente revoca delle sanzioni economiche nei confronti della Siria**. Ha ricordato l'importanza di una **transizione pacifica e inclusiva**, libera da dannose ingerenze straniere, della protezione dei diritti dei siriani di ogni origine etnica e religiosa, senza discriminazioni, nonché della giustizia di transizione e della riconciliazione. Condannando il recente **attacco terroristico** alla chiesa di Mar Elias a **Damasco** ha chiesto che i responsabili siano chiamati a rispondere delle proprie azioni

Il 28 maggio scorso il Consiglio ha [revocato](#) tutte le sanzioni economiche, fatta eccezione per quelle basate su motivi di sicurezza, comprese quelle relative alle armi e alle tecnologie che possono essere utilizzate a fini di repressione interna.

La graduale revoca delle sanzioni economiche era già stata decisa nel Consiglio Affari esteri del 27 gennaio scorso e attuata negli scorsi mesi.

Il sostegno dell'UE alla transizione siriana

Il 17 marzo l'UE ha ospitato a Bruxelles la **IX Conferenza di “*Standing with Syria: Meeting the Needs for a Successful Transition*”**, presieduta dall'Alta rappresentante Kallas, dalla Commissaria Dubravka Šuica e dalla Commissaria Hadja Lahbib. Nel corso della conferenza **l'UE e i suoi partner si sono impegnati a sostenere la Siria** con un importo complessivo di **5,8 miliardi di euro** (di cui circa **2,5 miliardi dall'UE**) per il 2025 e il 2026.

Il **Parlamento europeo** ha adottato il **12 marzo 2025** una [risoluzione](#) sulla necessità del **sostegno dell'UE a favore di una transizione e una ricostruzione giuste in Siria**.

SESSIONE GENERALE III: ALDILÀ DELLE FRONTIERE: L'ALLARGAMENTO COME INVESTIMENTO STRATEGICO NELLA SICUREZZA DELL'EUROPA

Il processo di allargamento dell'UE è stato definito un **imperativo** morale, politico e geostrategico negli [orientamenti politici](#) illustrati dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen al momento della sua rielezione.

La Presidente ha sottolineato che l'adesione all'UE continuerà ad essere basata sul **merito** e ogni paese candidato sarà valutato in base ai propri progressi verso il rispetto di tutti i criteri. Lo **Stato di diritto** ed i **valori fondamentali** continueranno a essere i capisaldi della politica di allargamento. Sarà intensificato il supporto per preparare i paesi candidati, in particolare utilizzando gli investimenti e le riforme nel **Piano di crescita per i Balcani occidentali** e nello **Strumento per l'Ucraina**, aiutandoli ad integrarsi in parti dell'*acquis* dell'UE e del mercato unico e ad acquisire familiarità con l'approccio dell'UE ai fondi.

Tale impostazione ha trovato conferma nei più recenti orientamenti del **Consiglio europeo** che - richiamando la [dichiarazione](#) di Granada del 2023 e l'[Agenda strategica](#) adottata nel giugno 2024 - nelle [conclusioni](#) del dicembre 2024 ha descritto l'**allargamento** come un **investimento geostrategico in pace, sicurezza, stabilità e prosperità**.

Per approfondimenti si vedano i [dossier](#) sul Consiglio europeo del 19 e 20 [dicembre 2024](#) e del Consiglio europeo del 27 e 28 [giugno 2024](#), a cura dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato e il [dossier](#) sugli ultimi sviluppi del processo di allargamento redatto dal Servizio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

Quadro sinottico degli Stati candidati all'adesione

La tabella seguente reca un quadro sinottico dei paesi che hanno presentato, in base all'**articolo 49 del Trattato sull'UE**, domanda di adesione all'Unione e dello stato di avanzamento dei relativi negoziati.

Paese	Domanda di adesione	Status di paese candidato	Avvio dei negoziati	Avanzamento dei negoziati
Albania	24 aprile 2009	26 e 27 giugno 2014	19 luglio 2022	Il 15 ottobre 2024 sono stati aperti i capitoli negoziali del cosiddetto " Cluster 1 ", relativi alle questioni fondamentali (tra cui funzionamento delle istituzioni democratiche, pubblica amministrazione, giustizia, libertà e sicurezza,

				<p>appalti pubblici, controllo finanziario).</p> <p>17 dicembre 2024: terza riunione della Conferenza di adesione, sul gruppo di capitoli n. 6 relativo alle relazioni esterne, politica estera e di difesa.</p> <p>14 aprile 2025: IV riunione della Conferenza di adesione, sul gruppo di capitoli n. 2 relativo al mercato interno (tra cui libera circolazione di lavoratori, merci e capitali, diritto di stabilimento, politica della concorrenza, tutela dei consumatori).</p> <p>22 maggio 2025: V riunione della Conferenza di adesione sul gruppo di capitoli n. 3 (competitività e crescita inclusiva).</p>
Bosnia-Erzegovina	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022	21 marzo 2024	
Georgia	3 marzo 2022	14 dicembre 2023		Il percorso di adesione all'UE è sospeso (si veda <i>infra</i>).
Kosovo	15 dicembre 2022			
Macedonia del Nord	22 marzo 2004	15 e 16 dicembre 2005	19 luglio 2022	
Moldova	3 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	16 dicembre 2024 si è svolta la diciassettesima Conferenza intergovernativa, chiusura provvisoria dei negoziati su proprietà intellettuale, media, politica delle imprese e industriale.

				<p>27 giugno 2025: ventitreesima conferenza riunione della conferenza di adesione, nel corso della quale è stato provvisoriamente chiuso il capitolo (5) sugli appalti pubblici</p> <p>Aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi i negoziati per 3 capitoli: (Scienza e ricerca; Educazione e cultura; Relazioni esterne)</p>
Serbia	19 dicembre 2009	1° marzo 2012	21 gennaio 2014	<p>14 dicembre 2021: XIII riunione della conferenza di adesione, con l'apertura del gruppo di capitoli (4) relativi all'agenda verde e alla connettività sostenibile.</p> <p>Ad ora sono stati aperti 22 capitoli negoziali su 35 e chiusi i negoziati su 2 capitoli (Scienza e ricerca; Educazione e cultura)</p>
Turchia	14 aprile 1987	11 dicembre 1999	3 ottobre 2005, sospesi nel giugno 2018	<p>Il processo di adesione è in stallo. Ad oggi sono state tenute 12 riunioni della conferenza di adesione nel corso delle quali sono stati aperti 16 capitoli negoziali su 33 e chiuso i negoziati per 1 capitolo (Scienza e ricerca)</p>
Ucraina	1° marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	<p>Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa</p>

* Per maggiori approfondimenti sulle tappe del processo negoziale per l'adesione all'UE si rinvia alla [pubblicazione](#) della Commissione.

Recenti sviluppi

Anche a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina il processo di allargamento ha registrato dal 2023 un nuovo impulso. Di seguito gli **sviluppi più recenti**:

- con l'**Albania**, nell'aprile e nel maggio 2025 si sono tenute la quarta e la quinta riunione della Conferenza di adesione, riferite

rispettivamente ai gruppi di capitoli relativi al mercato interno e competitività e crescita inclusiva. Si ricorda che nell'autunno 2024 il Consiglio ha deliberato all'unanimità la dissociazione del processo di adesione dell'Albania e della Macedonia del Nord (abbinati sin dall'apertura dei negoziati nel 2022) a causa delle controversie tra quest'ultima e la Bulgaria che avrebbero interferito con i progressi di Tirana;

- i negoziati di adesione con l'**Ucraina** e la **Moldova** sono stati avviati in occasione delle **prime conferenze intergovernative del giugno 2024**;
- il **Montenegro** potrebbe a breve chiudere provvisoriamente ulteriori capitoli di negoziato, avendo soddisfatto i parametri provvisori per i capitoli sullo Stato di diritto;
- a **marzo 2024** il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione con la **Bosnia-Erzegovina**.

I Balcani occidentali

Il 18 dicembre 2024 si è tenuto l'ultimo vertice **UE-Balcani occidentali** (Serbia, Kosovo, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Albania e Macedonia del Nord), dedicato all'attuazione del [Piano di crescita per i Balcani occidentali](#) 2024-2027, agli sforzi a favore dell'integrazione regionale, alla possibilità di far progredire ulteriormente la graduale integrazione – reversibile e basata su criteri meritocratici - tra l'Unione europea e i paesi della regione e alle sfide geopolitiche condivise.

Al termine è stata approvata la [dichiarazione di Bruxelles](#), in cui si affermano tra l'altro l'intenzione di sostenere i partner dei Balcani occidentali per **attenuare l'impatto della guerra di aggressione della Russia** nei confronti dell'Ucraina e la determinazione a **rafforzare** il dialogo e la **cooperazione in materia di sicurezza e difesa** (con alcuni paesi dei Balcani occidentali sono già stati concordati **partenariati** in materia).

Il 16 dicembre scorso, **sette Stati membri dell'UE - Austria, Croazia, Grecia, Italia, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia**, - hanno [firmato](#) una **lettera** rivolta all'alta rappresentante dell'UE per gli affari esteri, **Kaja Kallas**, ed alla commissaria europea per l'allargamento, **Marta Kos**, per chiedere un **approccio più dinamico ed efficiente** ai negoziati sull'allargamento ai paesi dei **Balcani occidentali**. L'adesione dei paesi balcanici rappresenterebbe, secondo i sette paesi firmatari, che chiedono "progressi decisivi", una "**cartina di tornasole geostrategica** per l'Unione europea" che garantirebbe "stabilità e prosperità al continente" europeo.

Nell'ambito dell'attuazione del richiamato Piano di crescita, il 23 ottobre 2024 la Commissione europea ha [approvato](#) i **programmi di riforme di Albania, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia** con i quali tali paesi si impegnano a realizzare riforme sociali, economiche e in materia

di Stato di diritto per la crescita e la convergenza socio-economica con l'UE. L'approvazione di tali programmi è un requisito per ricevere i finanziamenti dello **strumento dell'UE per le riforme e la crescita** che saranno erogati al completamento delle riforme concordate.

La **Bosnia Erzegovina**, a mesi di distanza rispetto agli altri Paesi della regione, ha [presentato](#) il 27 giugno 2025, l'**agenda di riforme** necessaria ad accedere ai finanziamenti previsti dal Piano.

Il [Piano di crescita per i Balcani occidentali](#) 2024-2027 è stato adottato dalla Commissione europea con una comunicazione dell'8 novembre 2023 per favorire la **convergenza socioeconomica** tra la regione e l'UE e favorirne l'adesione. Il piano è sostenuto da assistenza finanziaria, erogata attraverso il nuovo [strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali](#) entrato in vigore il 25 maggio 2024, con una dotazione di **6 miliardi di euro**, di cui **2 in sovvenzioni** e **4 in prestiti agevolati**.

I progressi dei paesi candidati verso l'adesione all'UE

Il 30 ottobre 2024 la Commissione europea ha adottato il **pacchetto annuale** sul processo di allargamento, costituito da una [comunicazione](#) e da relazioni specifiche per ogni paese candidato recanti raccomandazioni e orientamenti sulle riforme ritenute richieste dall'adesione all'UE.

Nella comunicazione si ribadisce il **principio meritocratico** alla base del processo di allargamento che dipende dai **progressi oggettivi** compiuti da ciascuno dei **partner** e richiede **riforme irreversibili** in tutti i settori del diritto dell'UE, e si sottolinea la centralità della democrazia, dello Stato di diritto e dei valori fondamentali nella politica di allargamento dell'UE.

Si illustrano sinteticamente di seguito i principali rilievi formulati dalla Commissione europea.

Albania

La Commissione ritiene fondamentale che l'Albania intensifichi il ritmo delle riforme orientate all'UE, in particolare per quanto riguarda lo **Stato di diritto**, il consolidamento dei risultati in materia di applicazione della legge, l'efficacia della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e la promozione dei diritti fondamentali, tra cui la libertà dei media, i diritti di proprietà e delle minoranze.

Bosnia-Erzegovina

Secondo la Commissione europea il paese candidato ha dimostrato concretamente, anche nella gestione della migrazione, il pieno allineamento alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE, e ha adottato una **legislazione sull'integrità del sistema giudiziario**, sulla **lotta al riciclaggio di denaro** e sul **conflitto di interessi**. A marzo 2024 il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione. La Commissione sta preparando il quadro negoziale in vista della sua adozione da parte del Consiglio nel

momento in cui saranno adottate tutte le misure pertinenti indicate nella raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2022.

Georgia

Lo *status* di paese candidato è stato concesso dal Consiglio europeo nel dicembre 2023. Il processo di adesione all'UE – e con esso ogni forma di finanziamento - è stato sostanzialmente **sospeso** già dall'estate del 2024. Dapprima la sospensione è stata annunciata dalle istituzioni dell'UE, a causa della linea d'azione intrapresa dal governo georgiano con l'adozione di leggi incompatibili con i valori fondamentali dell'UE. Quindi, nell'autunno dello stesso anno, le stesse autorità georgiane hanno dichiarato di voler interrompere i colloqui di adesione fino al 2028.

Il 26 ottobre 2024 si sono svolte le elezioni parlamentari. I risultati preliminari della missione internazionale congiunta di osservazione elettorale guidata dall'**Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE** (OSCE/ODIHR) hanno individuato diverse **carenze** in un contesto teso e altamente polarizzato (frequenti compromessi sulla segretezza delle votazioni, incoerenze procedurali, le intimidazioni e le pressioni sugli elettori). Tali risultati preliminari confermano, ad avviso della Commissione europea, la necessità di una riforma elettorale, già sottolineata nelle raccomandazioni formulate in passato.

I rapporti con la Georgia sono stati oggetto di discussione da ultimo nel Consiglio Affari Esteri del 15 luglio scorso, nel corso del quale è stata ipotizzata la possibilità di sospendere l'esenzione dal regime dei visti, a meno di una significativa inversione di tendenza rispetto all'attuale "arretramento dei principi democratici".

Kosovo

La domanda di adesione all'UE è stata presentata nel dicembre 2022. La liberalizzazione dei visti è entrata in vigore il 1° gennaio 2024. La Commissione resta disponibile a elaborare un parere sulla domanda di adesione del Kosovo non appena il Consiglio lo chiederà e registra progressi nella lotta alla criminalità organizzata e nel miglioramento del contesto imprenditoriale. Ritiene tuttavia che il paese debba intensificare gli sforzi per consolidare lo Stato di diritto, rafforzare la pubblica amministrazione e tutelare la libertà di espressione.

Macedonia del Nord

La Commissione europea sottolinea che il paese deve continuare ad attuare le riforme connesse all'UE, in particolare del **sistema giudiziario**, per la **lotta alla corruzione** e **alla criminalità organizzata**. Le sessioni di screening per tutti e sei i gruppi di capitoli dell'*acquis* dell'UE sono state completate nel dicembre 2023.

Moldova

L'avvio dei negoziati di adesione ha riconosciuto la determinazione del paese a proseguire le riforme per aderire all'UE, nonostante le continue ingerenze russe e l'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. A seguito della prima conferenza intergovernativa a giugno 2024, l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà. A condizione che la Moldova soddisfi tutte le condizioni, la Commissione intende avviare quanto prima nel 2025 l'avvio di negoziati sui gruppi di capitoli, a partire dalle questioni fondamentali.

Il 10 ottobre 2024 la Commissione europea ha proposto la creazione di uno **Strumento per le riforme e la crescita della Moldova** di 1,8 miliardi di euro per gli anni 2025-2027, istituito con [regolamento](#) approvato il 18 marzo 2025.

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 e il trasporto di gas naturale nella regione della Transnistria fino al 10 febbraio 2025.

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

Il 4 febbraio 2025 la Commissione europea e la Repubblica di Moldova hanno concordato una [strategia globale biennale](#) per l'**indipendenza energetica** della Moldova, volta ad affrancare il paese 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.

Nell'ambito 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.

Montenegro

La Commissione riconosce il carattere prioritario attribuito dalle autorità montenegrine al processo di adesione all'UE, dimostrato dalle decisioni politiche e dal costante tasso di allineamento del 100% alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE, comprese le sanzioni. I preparativi dell'adesione all'UE hanno subito una positiva accelerazione e a giugno 2024 la conferenza intergovernativa sui negoziati di adesione con il Montenegro ha confermato che, nel complesso, il paese soddisfa i parametri provvisori per i capitoli 23 e 24 sullo Stato di diritto e che è possibile procedere alla chiusura provvisoria di altri capitoli fermo restando il soddisfacimento delle necessarie condizioni.

La Commissione ritiene **necessari**: ulteriori progressi nella libertà di espressione e dei media e nella lotta contro la corruzione e la criminalità

organizzata; un approfondimento delle riforme in materia di indipendenza della magistratura; la prosecuzione della realizzazione delle riforme fondamentali ancora in sospeso. Sottolinea che il governo montenegrino ha indicato l'obiettivo di voler concludere i negoziati di adesione entro fine 2026 e si dichiara pronta a sostenere tale obiettivo se saranno soddisfatte le necessarie condizioni.

Serbia

La Commissione ritiene rispettati i parametri per aprire il gruppo di capitoli 3 (Competitività e crescita inclusiva). Nel 2025 il Paese dovrebbe tuttavia accelerare i lavori sull'attuazione in tutti i settori delle riforme connesse all'adesione all'UE, con particolare attenzione ai parametri relativi allo **Stato di diritto** e alla garanzia di un contesto favorevole per la società civile e i media, compiendo sforzi credibili per contrastare la disinformazione e la manipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri.

Il 7 maggio 2025 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione europea sull'adesione della Serbia in cui, nonostante la buona stabilità macroeconomica del paese, i progressi nella disciplina di bilancio, e la valutazione positiva della Commissione europea, definisce con preoccupazione pochi o inesistenti i progressi complessivi per soddisfare i parametri di riferimento per l'adesione all'UE in tutti i capitoli negoziali, con particolari **carenze** in settori critici quali lo Stato di diritto, la libertà dei media, la riforma della pubblica amministrazione e l'allineamento alle politiche dell'UE, segnatamente alla politica estera, per il persistere di forti legami con la Russia.

Turchia

La **Turchia** è un paese candidato dal 1999, e i negoziati di adesione sono stati avviati nel 2005. Tuttavia, la Commissione europea ricorda che dal 2018 i negoziati sono in fase di stallo per le gravi preoccupazioni nei settori dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura. Il dialogo sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali rimane parte integrante delle relazioni UE-Turchia. A seguito degli orientamenti strategici del Consiglio europeo dell'aprile 2024, le relazioni con la Turchia sono state caratterizzate da un graduale rinnovato impegno e sono state adottate misure concrete verso scambi costruttivi su questioni di interesse comune.

Nel corso del Consiglio europeo del [17-18 aprile 2024](#) si è tenuto un dibattito strategico sulle relazioni UE-Turchia, prendendo atto della [comunicazione congiunta sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia](#), presentata il 29 novembre 2023 dall'Alto rappresentante e dalla Commissione. Nelle [conclusioni](#) si afferma che “poter contare su un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale e sviluppare relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia” è “nell'interesse strategico dell'Unione europea”. In tale prospettiva, particolare importanza è stata attribuita “alla ripresa e all'avanzamento dei colloqui per la soluzione della **questione di Cipro**” nell'ottica

di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra l'UE e la Turchia, “nel quadro delle Nazioni Unite”, e in conformità delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e in linea con i principi su cui si fonda l'Unione e con l'*acquis*.

Il 7 maggio 2025 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione europea sulla Turchia in cui si afferma che nonostante le aspirazioni democratiche e filo-europee di una larga parte della società turca, il **processo di adesione** della Turchia **non può riprendere** nelle attuali circostanze per la sussistenza di “carenze democratiche fondamentali”.

Ucraina

L'avvio dei negoziati di adesione è stato un importante riconoscimento della determinazione del paese a proseguire le riforme lungo il percorso di adesione all'UE. A seguito della prima conferenza intergovernativa a giugno 2024, l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà.

Il 28 gennaio 2025 la Commissaria per l'allargamento, Marta Kos, ha dichiarato che, tecnicamente, le istituzioni dell'UE e l'Ucraina avrebbero dovuto essere in grado di aprire nel primo semestre del 2025, sotto la presidenza polacca del Consiglio dell'UE, due “cluster” relativi ai negoziati di adesione all'UE: uno sui valori fondamentali e uno sull'azione esterna. Tale decisione, che richiede il consenso unanime degli Stati membri, ha fin qui registrato la posizione contraria dell'Ungheria (si veda *supra*).

Per approfondimenti sul sostegno finanziario e militare offerto all'Ucraina sin dall'inizio della guerra di aggressione russa, si veda la sessione II.

Intervenendo al Parlamento europeo il [7 maggio 2025](#), la Presidente della Commissione von der Leyen ha definito l'adesione dell'Ucraina all'UE la migliore garanzia per una pace giusta e duratura e dichiarato l'obiettivo di aprire tutti i capitoli dei negoziati di adesione nel 2025.

SESSIONE GENERALE IV: INFRASTRUTTURE CRITICHE, RESILIENZA DELLA SOCIETÀ, ENERGIA E CLIMA

Resilienza dei soggetti critici

La [direttiva \(UE\) 2022/2557](#) relativa alla resilienza dei soggetti critici contiene norme volte a garantire che settori critici quali **l'energia, l'acqua, i trasporti e la sanità** siano in grado di prevenire, proteggersi, rispondere, resistere e riprendersi in caso di:

- **attacchi ibridi;**
- **catastrofi naturali;**
- **minacce terroristiche;**
- **emergenze di sanità pubblica.**

Le norme mirano a **ridurre le vulnerabilità** e a **rafforzare la resilienza fisica** dei soggetti critici.

Sono considerati “**soggetti critici**” i soggetti che forniscono servizi essenziali di importanza fondamentale per il mantenimento di funzioni vitali della società, delle attività economiche, della sicurezza e della salute pubbliche e dell'ambiente. Una delle componenti chiave di un soggetto critico è la sua infrastruttura, che può includere un elemento, un impianto, un'attrezzatura, una rete o un sistema necessari per la fornitura di un servizio essenziale. I soggetti critici vengono individuati dagli Stati membri come appartenenti a una delle categorie di cui all'allegato della direttiva 2022/2557.

Inoltre, ai fini della direttiva, per “**infrastruttura critica**” si intende un elemento, un impianto, un'attrezzatura, una rete o un sistema o una parte di un elemento, di un impianto, di un'attrezzatura, di una rete o di un sistema, necessari per la fornitura di un servizio essenziale.

In base alla direttiva, i soggetti critici sono tenuti a:

- individuare eventuali rischi rilevanti che potrebbero perturbare in modo significativo la fornitura di servizi essenziali;
- adottare misure adeguate a garantire la propria resilienza;
- notificare gli eventi perturbatori alle autorità competenti.

*Il [decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 134](#) ha recepito nell'**ordinamento italiano** la direttiva 2022/2557.*

Nello specifico, la direttiva 2022/2557 prevede che, a seguito di una valutazione dei rischi, gli Stati membri dell'Unione **individuino i soggetti critici** che forniscono servizi essenziali per il mantenimento di funzioni vitali per la società, l'economia, la sanità pubblica e la sicurezza o l'ambiente, e individuino i casi in cui

un incidente potrebbe avere notevoli effetti negativi su tali servizi essenziali. La previsione riguarda soggetti operanti nei seguenti settori:

- **energia**, compresi gli operatori dei settori dell'energia elettrica, del teleriscaldamento, del petrolio, del gas e dell'idrogeno;
- **trasporto** aereo, ferroviario, per via d'acqua e su strada, compresi i trasporti pubblici;
- **banche**, soggetti anche al regolamento (UE) [2022/2554](#) (regolamento sulla resilienza operativa digitale nel settore finanziario);
- **infrastrutture dei mercati finanziari**, comprese le sedi di negoziazione, soggette anch'esse al regolamento sulla resilienza operativa digitale;
- **sanità**, compresi i prestatori di assistenza sanitaria, i produttori di articoli farmaceutici di base e di dispositivi critici, nonché le infrastrutture di ricerca e sviluppo di medicinali;
- fornitori e distributori di **acqua potabile**;
- smaltimento e trattamento delle **acque reflue**;
- **infrastrutture digitali**, compresi i servizi di comunicazione elettronica e i centri di calcolo, soggetti anche alla direttiva (UE) [2022/2555](#) (vedi *infra*);
- enti della **pubblica amministrazione** a livello di governo centrale, esclusi la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa e l'applicazione della legge;
- **operatori spaziali** di infrastrutture terrestri;
- imprese del **settore alimentare** impegnate esclusivamente nella logistica, nella distribuzione all'ingrosso e nella produzione e trasformazione industriali su larga scala.

Gli Stati membri devono quindi:

- adottare una **strategia nazionale** ed effettuare **valutazioni periodiche dei rischi**;
- tenendo conto dei risultati di tali valutazioni, **individuare i soggetti** che fanno affidamento sulle infrastrutture critiche per fornire servizi essenziali alla società, all'economia, alla sanità pubblica e alla sicurezza o all'ambiente;
- sostenere i soggetti critici individuati nel **miglioramento della propria resilienza**, ad esempio con materiali di orientamento, esercitazioni, consulenze e formazione;
- garantire che le autorità nazionali abbiano i poteri, le risorse e i mezzi per effettuare i propri compiti di vigilanza, compreso lo svolgimento di **ispezioni in loco di soggetti critici** e l'introduzione di **sanzioni in caso di mancato rispetto** nell'ambito di un meccanismo di applicazione della legge;
- specificare le **condizioni** in base alle quali un soggetto critico può presentare richieste di controlli dei precedenti sul personale che detiene ruoli sensibili.

Gli Stati membri devono individuare i soggetti critici per i settori e i sottosettori di cui all'allegato della direttiva entro il **17 luglio 2026** (per l'Italia, vedi l'Allegato A del citato decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 134).

I soggetti critici a loro volta sono tenuti a:

- **effettuare valutazioni dei propri rischi** per individuare quelli che potrebbero ostacolarne la capacità di fornire servizi essenziali;
- **adottare misure tecniche, organizzative e di sicurezza** per aumentare la resilienza;
- **riferire gli incidenti negativi di rilievo** alle autorità nazionali.

La direttiva stabilisce inoltre norme per l'individuazione dei soggetti critici di particolare **rilevanza europea**. Un soggetto critico è considerato di particolare rilevanza europea se fornisce un servizio essenziale a **sei o più Stati membri**. In tal caso, gli Stati membri possono invitare la Commissione a organizzare una missione di consulenza o la Commissione stessa può proporre, con l'accordo dello Stato membro interessato, di valutare le misure predisposte dal soggetto interessato per adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva.

Il gasdotto Nord Stream

Nel dicembre 2022 il Consiglio ha adottato una [raccomandazione](#) sulla resilienza delle infrastrutture critiche per rispondere agli **atti di sabotaggio** contro il gasdotto *Nord Stream* e ai rischi derivati dall'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.

La raccomandazione comprende una serie di azioni che interessano settori chiave quali l'energia, le infrastrutture digitali, i trasporti e lo spazio. Riguarda tre settori prioritari: la preparazione, la risposta e la cooperazione internazionale. Ha esortato inoltre gli Stati membri affinché:

- aggiornino le loro valutazioni dei rischi per tenere conto delle attuali minacce, incoraggiandoli a effettuare prove di stress sui soggetti che gestiscono infrastrutture critiche, in via prioritaria nel settore dell'energia;
- elaborino, in cooperazione con la Commissione, un programma per una risposta coordinata alle perturbazioni delle infrastrutture critiche con significativa rilevanza transfrontaliera. L'UE si è impegnata nel sostenere i paesi partner nel potenziamento della loro resilienza e rafforzare la cooperazione con la NATO in questo settore.

Strategia europea per l'Unione della preparazione

Il 26 marzo 2025 la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta dal titolo "[Strategia europea per l'Unione della preparazione](#)", volta a sostenere gli Stati membri e a rafforzare la capacità dell'Europa di prevenire e rispondere alle minacce emergenti. La

comunicazione sottolinea che l'UE si trova ad affrontare crisi e sfide sempre più complesse che non possono essere ignorate, che comprendono la **guerra di aggressione della Russia** nei confronti dell'Ucraina, crescenti **tensioni e conflitti geopolitici, attacchi ibridi e informatici**, la **manipolazione delle informazioni, ingerenze straniere, i cambiamenti climatici e l'aumento delle catastrofi naturali**.

Per colmare le attuali lacune e progredire verso un'autentica Unione della preparazione, la strategia muove dai seguenti principi:

- approccio multirischio integrato che copre l'intero spettro dei rischi e delle minacce naturali e provocate dall'uomo e riunisce tutti gli strumenti disponibili;
- approccio esteso a tutta l'amministrazione che riunisce tutti soggetti d'interesse a tutti i livelli dell'amministrazione (locale, regionale, nazionale e unionale) e promuove la collaborazione, la coerenza delle politiche e la condivisione delle risorse;
- approccio esteso a tutta la società che promuove una cultura della preparazione e della resilienza improntata all'inclusione nella quale siano coinvolti cittadini, comunità locali e società civile, imprese e parti sociali e le comunità scientifica e accademica.

Per ottemperare a tali principi, la strategia si basa sugli [obiettivi di resilienza alle calamità](#) (*European Disaster Resilience Goals*) e propone azioni in sette ambiti: 1) **previsione e anticipazione**; 2) **resilienza delle funzioni sociali vitali**; 3) **preparazione della popolazione**; 4) **cooperazione pubblico-privato**; 5) **cooperazione civile-militare**; 6) **coordinamento della risposta alle crisi**; 7) **resilienza mediante partenariati esterni**.

Vengono quindi definite **30 azioni chiave** ed un **piano d'azione** (in [allegato](#) alla comunicazione), anche al fine di sviluppare una “cultura della preparazione e della resilienza” in tutte le politiche dell'UE.

Gli **obiettivi** e le **azioni principali** della strategia sono indicati di seguito:

- **previsione e anticipazione**, attraverso: la messa a punto di una valutazione completa di rischi e minacce a livello di UE; la creazione di un “quadro operativo di crisi” per i responsabili politici; il potenziamento del Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (*Emergency Response Coordination Centre* - [ERCC](#)); la compilazione di un catalogo dell'UE sulla formazione e sullo sviluppo di una piattaforma sugli insegnamenti tratti dalle crisi passate; l'istituzione di un servizio governativo dell'UE di osservazione della Terra;

- **resilienza delle funzioni essenziali della società europea** attraverso: l'integrazione del principio di “preparazione fin dalla progettazione” nelle politiche e nelle azioni dell'UE; l'adozione di criteri minimi di preparazione per **servizi essenziali quali ospedali, scuole, trasporti e telecomunicazioni**; la revisione del meccanismo di protezione civile dell'UE; la proposizione di una strategia di costituzione delle scorte a livello di Unione (per migliorare l'accesso alle cd. risorse

critiche); l'istituzione di un piano di adattamento ai cambiamenti climatici; la garanzia dell'approvvigionamento di acqua e di altre risorse naturali critiche;

- **preparazione della popolazione** attraverso: il miglioramento dei sistemi di allarme rapido; sensibilizzazione su rischi e minacce; l'elaborazione di orientamenti per arrivare a un'autosufficienza della popolazione di almeno 72 ore; l'inclusione della preparazione nei programmi scolastici e nella formazione del personale didattico; la promozione della preparazione nei programmi destinati ai giovani; il richiamo di talenti per migliorare la preparazione dell'UE;

- **cooperazione pubblico-privato** attraverso: la costituzione di *una task force* pubblico-privato per la preparazione; la definizione di protocolli pubblico-privato per le emergenze (dovranno essere eccezioni giustificate e circoscritte nel tempo per garantire la disponibilità in tempi rapidi dei materiali, beni e servizi critici e per mantenere **in sicurezza le linee di produzione critiche**); la revisione della disciplina degli appalti pubblici; l'istituzione di un Centro europeo di competenza sulla sicurezza della ricerca;

- **cooperazione civile-militare** attraverso: la definizione di accordi globali civili-militari sulla preparazione (nella maggior parte degli scenari di crisi la competenza primaria spetta alle autorità civili nazionali, ma sono sempre più numerose le circostanze in cui risulta necessario il supporto delle forze armate, ad es. per emergenze sanitarie, eventi meteorologici estremi, attacchi ibridi e informatici. In caso di aggressione armata, viceversa, sarebbero le forze armate ad aver bisogno del sostegno delle autorità civili per la continuità di funzionamento dello Stato e della società); la definizione di norme per la pianificazione e per gli investimenti a duplice uso civile-militare (l'UE deve integrare gli aspetti collegati al duplice uso in tutti gli investimenti nelle infrastrutture e nella pianificazione delle capacità - laddove l'espressione "duplice uso" indica l'idoneità a scopi sia militari sia civili - quali la mobilità militare, le evacuazioni di massa, le comunicazioni e la connettività sicure, la sicurezza marittima, le capacità informatiche e le risorse e i servizi spaziali); l'organizzazione di esercitazioni periodiche dell'UE per promuovere la preparazione globale (la Commissione e l'Alto rappresentante organizzeranno periodicamente esercitazioni globali e intersettoriali di preparazione a livello di UE, finalizzate a testare il processo decisionale, il coordinamento e le risposte operative all'interno dell'UE e trasversalmente ai settori, anche nell'ambito dell'articolo 42, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea e dell'articolo 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea);

- **risposta alle crisi** attraverso: l'istituzione di un polo di coordinamento dell'UE per le crisi (il polo di coordinamento dell'UE per le crisi, nell'ambito dell'ERCC, svolgerà sia un ruolo all'interno della Commissione sia una funzione di sostegno agli interlocutori negli Stati membri, prestando particolare attenzione all'anticipazione e alla gestione delle conseguenze delle crisi nei diversi settori); il potenziamento di [RescEU](#) (muovendo dai risultati positivi ottenuti con lo sviluppo dei mezzi aerei antincendio e di altre risorse di *RescEU*, la Commissione garantirà il mantenimento e l'eventuale potenziamento delle capacità esistenti, che comprendono la lotta aerea contro gli incendi, assistenza medica, CBRN, ripari, trasporti, energia);

- **resilienza mediante partenariati esterni** attraverso: la promozione della reciprocità della resilienza con i paesi candidati; l'integrazione degli aspetti di preparazione e resilienza nei partenariati bilaterali e nelle istituzioni multilaterali; l'integrazione degli aspetti di preparazione e resilienza nella cooperazione con la NATO.

La relazione Niinistö

Il 30 ottobre 2024 è stata pubblicata la [relazione](#) “**Più sicuri insieme: rafforzare la preparazione e la prontezza dell’Europa nel settore civile e militare**” dell’*ex* primo ministro finlandese Sauli Niinistö. La relazione era stata richiesta nel marzo 2024 dalla Presidente della Commissione europea che aveva citato la Finlandia come esempio di paese dotato di una strategia di difesa civile solida e completa, in grado di garantire che la società sia pronta ad affrontare sia le minacce militari e ibride che le catastrofi naturali⁶.

La relazione pone l’accento sulle nuove sfide e i nuovi rischi per la sicurezza, l’approvvigionamento alimentare, la salute pubblica, l’economia e le **infrastrutture dell’UE** derivanti dal ritorno della guerra sul continente europeo, dall’impatto del cambiamento climatico e dalle nuove tecnologie. Definisce la preparazione, “la capacità di anticipare, prevenire, resistere e rispondere a minacce significative che possono interessare l’UE o almeno due [Stati membri] con effetti transfrontalieri e interdisciplinari e che sono sufficientemente gravi e complesse da rendere insufficienti le capacità nazionali”.

Sottolinea quindi la necessità di sostenere una “**preparazione globale**”, anche con una **normativa** dell’Unione in materia, che potrebbe stabilire norme comuni e obiettivi a lungo termine misurabili. Propone inoltre di istituire:

- un servizio dell’UE per la **cooperazione in materia di intelligence** al fine di rafforzare la capacità di dissuasione dell’UE nei confronti degli atti ostili;
- incentivi per aumentare l’attrattiva delle **carriere nel settore della preparazione**;
- un sistema di **governance** dell’UE per le **infrastrutture di cavi sottomarini**;

⁶ La [relazione](#) annuale 2024 sui progressi compiuti nell’attuazione della bussola strategica aveva fra l’altro sottolineato che l’UE necessita di una capacità di risposta permanente per rafforzare la sua preparazione ad affrontare le crisi.

- un **programma strutturato di sicurezza civile** e l'utilizzo di strumenti della politica di sicurezza e di difesa comune per proteggere le infrastrutture energetiche critiche in mare e i cavi sottomarini;
- l'istituzione di un **meccanismo per la difesa dell'Europa** e di un **meccanismo per la sicurezza dell'Europa** per razionalizzare i finanziamenti destinati rispettivamente alle iniziative nel settore della difesa e agli strumenti di sicurezza civile.

Protezione delle reti e dei sistemi informativi

La sicurezza informatica comporta la protezione delle reti e dei sistemi informativi (*Network and Information Security* - NIS), dei loro utenti e di altre persone interessate da incidenti e minacce informatiche.

Come riportato sul sito del Consiglio dell'UE, **settori critici** quali i **trasporti**, l'**energia**, la **sanità** e la **finanza** dipendono sempre di più dalle tecnologie digitali per la gestione delle loro attività principali; la digitalizzazione offre peraltro opportunità e soluzioni a molte delle sfide che l'Europa deve affrontare, esponendo tuttavia l'economia e la società a minacce informatiche. Gli attacchi informatici e la criminalità informatica sono infatti in aumento in tutta Europa in termini sia di quantità che di sofisticazione: tendenza destinata a crescere in futuro, visto che, come riferito su [Statista](#), il numero di dispositivi connessi in tutto il mondo dovrebbe quasi raddoppiare, passando dai 15,9 miliardi del 2023 a oltre 32,1 miliardi nel 2030.

La **cibersicurezza** protegge le reti e i sistemi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalle minacce informatiche. Già in occasione del [Consiglio europeo straordinario del 1° e 2 ottobre 2020](#) i capi di Stato e di Governo hanno invitato l'UE a rafforzare la sua capacità di:

- proteggersi dalle minacce informatiche e provvedere a un ambiente di comunicazione sicuro, soprattutto attraverso la crittografia quantistica;
- promuovere lo sviluppo delle tecnologie digitali, compresi i supercomputer, la computazione quantistica, la *blockchain*⁷ e l'intelligenza artificiale antropocentrica;

⁷ Una *blockchain* (o *Distributed Ledger Technologies* - DLT) è un registro decentralizzato e dematerializzato di transazioni, archiviate a intervalli temporali prefissati, che costituiscono i "blocchi" di una catena di negoziazioni. Il registro viene condiviso da tutti coloro che operano all'interno di una data "rete distribuita" (*distributed ledger*), dove le transazioni vengono regolate in pochi minuti e i relativi dati vengono salvati per garantirne la tracciabilità. Gli operatori non sono identificati con il loro nome ma sono identificabili attraverso i codici legati alla crittografia. Tale tecnologia, inizialmente utilizzata per lo scambio di Bitcoin, si presta a essere utilizzata in tutti gli ambiti in cui è necessario registrare e archiviare elementi di interazione fra più persone o gruppi (fonte: "[Temi Camera](#)").

- garantire l’accesso ai dati a fini giudiziari e di contrasto.

Il 22 marzo 2021 il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sulla **strategia in materia di cibersicurezza per il decennio digitale**, sottolineando che la cibersicurezza è essenziale per **costruire un’Europa resiliente, verde e digitale**. I ministri dell’Unione hanno inoltre stabilito come obiettivo fondamentale il raggiungimento di un’autonomia strategica dell’UE mantenendo nel contempo un’economia aperta, che contempli anche il rafforzamento della capacità di compiere scelte autonome nel settore della cibersicurezza allo scopo di potenziare la **leadership digitale** e le capacità strategiche dell’UE.

La direttiva NIS 2

Nel 2016 l’Unione europea ha adottato la direttiva (UE) [2016/1148](#) recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (NIS), la prima misura legislativa a livello di Unione volta ad accrescere la cooperazione fra gli Stati membri sulla questione della cibersicurezza. Tale direttiva è stata abrogata dalla [direttiva \(UE\) 2022/2555](#) relativa a **misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell’Unione (NIS 2)**, mentre il [regolamento di esecuzione \(UE\) 2024/2690](#) ha abrogato il regolamento di esecuzione (UE) 2018/151, che stabiliva le norme per l’applicazione della direttiva (UE) 2016/1148.

Obiettivo della direttiva NIS2 è innalzare il livello dell’UE in materia di cibersicurezza, attraverso un ambito di applicazione più ampio, norme più chiare e strumenti di vigilanza più solidi. Le nuove norme intendono infatti garantire un **livello comune elevato di cibersicurezza nell’UE**, rispondendo al panorama di minacce in evoluzione e tenendo in considerazione la trasformazione digitale, accelerata dalla pandemia di Covid-19.

La direttiva impone agli Stati membri di **rafforzare le loro capacità in materia di cibersicurezza**, introducendo nel contempo misure di gestione dei rischi e obblighi di segnalazione a soggetti di più settori e stabilendo norme per la cooperazione, la condivisione delle informazioni, la vigilanza e l’applicazione delle misure di cibersicurezza. Gli Stati membri devono inoltre redigere e aggiornare regolarmente un elenco di operatori di servizi essenziali, garantendo che tali soggetti rispettino i requisiti della direttiva.

*La direttiva 2022/2555 è stata **recepita nell’ordinamento italiano** con il [decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 138](#).*

La direttiva NIS2 istituisce quindi un quadro giuridico unificato per sostenere la cibersicurezza in 18 settori critici in tutta l’UE.

Nello specifico, la direttiva (UE) 2022/2555:

- stabilisce **norme minime** per un nuovo quadro normativo;

- definisce **meccanismi per una cooperazione** efficace fra le autorità competenti di ciascun paese dell'UE;
- aggiorna l'**elenco dei settori** e delle attività soggetti agli obblighi in materia di cibersecurity.

Oltre ai settori già contemplati dalla direttiva NIS, quali l'energia, i trasporti, l'assistenza sanitaria, la finanza, la gestione delle risorse idriche e le infrastrutture digitali, le nuove norme si applicano ai fornitori di servizi pubblici di comunicazione elettronica, a un maggior numero di servizi digitali quali le piattaforme sociali, la gestione delle acque reflue e dei rifiuti, la fabbricazione di prodotti critici, i servizi postali e di corriere, la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che regionale, lo spazio⁸.

Inoltre la direttiva:

- comprende disposizioni in materia di vigilanza, applicazione e **valutazioni *inter pares* volontarie** per rafforzare la fiducia reciproca, e introduce la responsabilità dell'alta dirigenza per il mancato rispetto delle misure di gestione dei rischi di cibersecurity;
- ha istituito una rete di [gruppi di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente \(CSIRTs network\)](#) per scambiare informazioni sulle minacce informatiche e rispondere agli incidenti;
- ha istituito la [rete europea delle organizzazioni di collegamento per le crisi informatiche \(European cyber crisis liaison organisation network - EU-CyCLONe\)](#). Tale rete è volta a sostenere una gestione coordinata delle crisi informatiche fra le autorità nazionali degli Stati e garantire uno scambio regolare di informazioni fra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE in caso di incidenti e crisi su vasta scala.

Parallelamente, il [gruppo di cooperazione NIS](#) è una piattaforma istituita dalla direttiva NIS per facilitare la cooperazione strategica e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri dell'UE, la Commissione europea e l'Agenzia dell'UE per la cibersecurity (*European Union Agency for Cybersecurity* - [ENISA](#)). Il gruppo pubblica orientamenti e raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati membri dell'UE per consentire un'attuazione efficace e coerente della direttiva NIS in tutta l'UE e per affrontare questioni più ampie relative alla politica in materia di sicurezza informatica.

⁸ Di norma, i soggetti di medie e grandi dimensioni in tali settori critici dovranno adottare adeguate misure di gestione dei rischi di cibersecurity e notificare gli incidenti significativi alle autorità nazionali competenti.

La strategia dell'UE in materia di cibersicurezza

Nel dicembre 2020 la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno presentato una "[Strategia dell'UE in materia di cibersicurezza](#) per il decennio digitale".

Obiettivo della strategia è **rafforzare la resilienza dell'Europa** di fronte alle minacce informatiche e garantire che tutti i cittadini e le imprese possano beneficiare di servizi e strumenti digitali affidabili e attendibili. La strategia include inoltre proposte volte a introdurre nuovi **strumenti normativi, strategici e di investimento**.

Coerentemente con quanto prospettato nella comunicazione della Commissione europea dal titolo "[Plasmare il futuro digitale dell'Europa](#)", nel [Piano per la ripresa dell'Europa](#) e nella [Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza](#) (di recente aggiornata con "[ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna](#)", del 1° aprile 2025), la strategia in materia di cibersicurezza intende rafforzare la resilienza collettiva dell'Europa contro le minacce informatiche e contribuire a garantire che tutti i cittadini e tutte le imprese possano beneficiare appieno di servizi e strumenti digitali affidabili.

La cibersicurezza è parte integrante della sicurezza degli europei, sottolinea la Commissione; "che si tratti di utilizzare dispositivi connessi o reti elettriche, oppure di usufruire dei servizi di banche, trasporti aerei, amministrazioni pubbliche o ospedali i cittadini devono avere la garanzia di essere protetti dalle minacce informatiche. L'economia, la democrazia e la società dell'UE dipendono, ora più che mai, da strumenti digitali e connettività sicuri e affidabili".

La nuova strategia per la cibersicurezza intende far sì che l'UE rafforzi la *leadership* su **norme e standard internazionali nel ciberspazio** e intensifichi la collaborazione con i partner in tutto il mondo al fine di promuovere un ciberspazio globale, aperto, stabile e sicuro, fondato sullo Stato di diritto, sui diritti umani, sulle libertà fondamentali e sui valori della democrazia. A tal fine, la strategia mira a salvaguardare un'Internet globale e aperto, offrendo nel contempo un meccanismo di salvaguardia, non solo per garantire la sicurezza ma anche per proteggere i valori europei e i diritti fondamentali.

Basandosi sui risultati conseguiti negli anni, la strategia contiene inoltre proposte per iniziative politiche, di regolamentazione e di investimento in tre aree d'azione dell'UE:

1. **resilienza, sovranità tecnologica e leadership**. La Commissione ha proposto di riformare le norme sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informatici nell'ambito della direttiva sulle misure per un elevato livello comune di cibersicurezza in tutta l'Unione (direttiva NIS rivista o "NIS 2", su cui vd. *supra*) al fine di aumentare il livello di ciberresilienza dei settori pubblici e privati essenziali: strutture ospedaliere, reti energetiche, ferrovie,

ma anche centri dati, amministrazioni pubbliche, laboratori di ricerca e produzione di dispositivi medici e medicinali, nonché altre infrastrutture e servizi essenziali che devono rimanere impermeabili in un contesto di minacce sempre più repentine e complesse. La Commissione ha inoltre proposto di avviare una rete di centri operativi per la sicurezza in tutta l'UE, alimentati dall'intelligenza artificiale (IA), che dovrebbe costituire per l'UE una vera e propria barriera di cibersicurezza in grado di rilevare tempestivamente i segnali di un attacco informatico e consentire un'azione proattiva prima che si verifichino danni. Ulteriori misure comprendono un sostegno dedicato alle piccole e medie imprese (PMI) nel quadro dei [poli dell'innovazione digitale](#) e maggiori sforzi per migliorare le competenze della forza lavoro, attirare e trattenere i talenti in materia di cibersicurezza e investire per una ricerca e un'innovazione aperta, competitiva e basata sull'eccellenza;

2. sviluppo della capacità operativa di prevenzione, deterrenza e risposta. Nell'ambito di un processo progressivo e inclusivo portato avanti con gli Stati membri, la Commissione pone l'attenzione su una nuova [Unità congiunta per il ciber spazio](#) allo scopo di rafforzare la collaborazione fra gli organismi dell'UE e le autorità degli Stati membri responsabili della prevenzione, della deterrenza e della risposta agli attacchi informatici, comprese le comunità civili, diplomatiche, di contrasto e di difesa informatica. A tal riguardo, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha presentato proposte per rafforzare il pacchetto di strumenti della diplomazia informatica dell'UE al fine di prevenire, dissuadere e rispondere in modo efficace alle attività informatiche dolose, in particolare quelle che interessano le nostre infrastrutture, le catene di fornitura, le istituzioni e i processi democratici essenziali. L'UE mira inoltre a rafforzare ulteriormente la collaborazione in materia di ciberdifesa e a sviluppare capacità di ciberdifesa all'avanguardia, basandosi sul lavoro svolto dall'[Agenzia europea per la difesa](#) e incoraggiando gli Stati membri a sfruttare appieno la cooperazione strutturata permanente e il [Fondo europeo per la difesa](#);

3. promozione di un ciber spazio globale e aperto grazie a una maggiore cooperazione. L'UE ritiene importante intensificare la collaborazione con i partner internazionali per rafforzare l'ordine mondiale basato su regole, promuovere la sicurezza e la stabilità nel ciber spazio e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali *online*. Intende inoltre promuovere norme e standard internazionali che riflettano tali valori dell'UE cooperando con i partner internazionali nell'ambito delle Nazioni Unite e in altri contesti pertinenti. L'UE è tesa quindi a rafforzare ulteriormente il suo pacchetto di strumenti della **diplomazia informatica** e intensificare gli sforzi per la creazione di capacità informatiche nei paesi terzi sviluppando un'apposita agenda esterna dell'UE.

L'UE si è impegnata a sostenere la nuova strategia per la cibersicurezza con **investimenti nella transizione digitale dell'UE**, attraverso il bilancio a lungo termine dell'UE, in particolare tramite il [Programma Europa digitale](#), [Orizzonte Europa](#) e il [Piano per la ripresa dell'Europa](#). Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a utilizzare appieno il [Dispositivo per la ripresa e la resilienza dell'UE](#) per rafforzare la cibersicurezza e a fare investimenti a pari livello di quelli dell'UE.

L'obiettivo è raggiungere fino a 4,5 miliardi di euro di investimenti combinati da parte dell'UE, degli Stati membri e dell'industria, in particolare nell'ambito del [Centro di competenza sulla cibersicurezza e della rete dei centri di coordinamento](#) e garantire che una parte importante degli investimenti siano effettivamente attribuiti alle PMI.

La Commissione mira inoltre a rafforzare le capacità industriali e tecnologiche dell'UE in materia di cibersicurezza, anche tramite **progetti finanziati congiuntamente dall'UE e dai bilanci nazionali**, cogliendo l'opportunità di condividere le proprie risorse per rafforzare la sua autonomia strategica e promuovere la sua *leadership* nel campo della cibersicurezza lungo tutta la catena di fornitura digitale (compresi dati e *cloud*, tecnologie per processori di prossima generazione, connettività ultrasicura e reti 6G), in linea con i suoi valori e le sue priorità.

Nell'ambito della strategia per la cibersicurezza e con il sostegno della Commissione e dell'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza, gli Stati membri sono stati incoraggiati a portare a termine, entro il 2025, quanto previsto nel [pacchetto di strumenti dell'UE per le reti 5G](#), che definisce un approccio globale e basato sui rischi oggettivi per la **sicurezza delle reti 5G e di prossima generazione**.

Il **13 maggio 2025**, l'ENISA ha lanciato la [Banca dati europea delle vulnerabilità](#), che raccoglierà **informazioni sulle vulnerabilità relative alla sicurezza delle infrastrutture digitali**. Essa dovrebbe aiutare le parti interessate (enti del settore pubblico e privato, mondo accademico) a soddisfare i requisiti della gestione della catena di approvvigionamento e delle vulnerabilità in settori quali l'energia, i trasporti e la sanità, in linea con le disposizioni della direttiva "NIS 2" sulla sicurezza delle reti e dell'informazione.

Italia - Strategia nazionale di cibersicurezza 2022 - 2026

La [Strategia nazionale di cibersicurezza 2022-2026](#) ha individuato [tre obiettivi](#) e [due fattori](#) abilitanti al fine di rendere il paese più sicuro e resiliente di fronte alle nuove sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dalla trasformazione digitale. Il piano di implementazione, correlato alla strategia, trasforma obiettivi e fattori abilitanti in 82 misure da realizzare coinvolgendo tutta la pubblica amministrazione e, a seguire, le imprese e i cittadini. Le Amministrazioni responsabili

dell'attuazione possono far ricorso a [fondi dedicati](#) all'attuazione della strategia, alle risorse rese disponibili dall'Investimento [1.5 “Cybersecurity”](#) del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o ai propri fondi ordinari.

Regolamento UE sulla cibernsicurezza

Il [regolamento UE sulla cibernsicurezza](#)⁹ è entrato in vigore nel giugno 2019 e ha previsto:

- un [sistema europeo di certificazione](#) della cibernsicurezza dei prodotti, dei servizi e dei processi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e dei servizi di sicurezza gestiti;
- un nuovo e più forte mandato per l'Agenzia dell'UE per la cibernsicurezza (ENISA).

Con tale regolamento, l'UE ha dunque introdotto un **quadro unico di certificazione in tutta l'UE** volto a: stimolare la fiducia nei fornitori di servizi digitali e nel mercato unico digitale stesso, soprattutto fra i consumatori; favorire la crescita del mercato della cibernsicurezza; agevolare il commercio in tutta l'Unione. A tal fine, il quadro fornisce un insieme di norme, requisiti tecnici, standard e procedure¹⁰.

Nel dicembre 2024 l'UE ha adottato una modifica mirata del regolamento sulla cibernsicurezza che riguarda i cosiddetti “servizi di sicurezza gestiti”. Il regolamento (UE) [2025/37](#) introduce infatti la definizione di **servizi di sicurezza gestiti** ed estende l'ambito di applicazione del [quadro europeo di certificazione della cibernsicurezza](#) includendovi i servizi di sicurezza gestiti (ampliando pertanto **il mandato e i compiti di ENISA**). Il regolamento è in vigore dal 4 febbraio 2025.

⁹ Regolamento (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cibernsicurezza, e alla certificazione della cibernsicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 (“regolamento sulla cibernsicurezza”).

¹⁰ In base al quadro, la Commissione: pubblica un programma di lavoro progressivo dell'Unione per la certificazione europea della cibernsicurezza in cui sono individuate le priorità strategiche e i prodotti TIC, i servizi TIC, i processi TIC e i servizi di sicurezza gestiti o categorie che possono beneficiare del sistema; può richiedere all'ENISA di preparare una proposta di sistema di certificazione o di rivedere un sistema esistente. A sua volta, l'ENISA: prepara proposte di sistema adeguate, a seguito di una richiesta della Commissione o del gruppo europeo per la certificazione della cibernsicurezza; ogni cinque anni valuta ogni sistema europeo di certificazione della cibernsicurezza adottato, tenendo conto del riscontro ricevuto dalle parti interessate; mantiene un apposito sito *web* che fornisce informazioni sui sistemi, sui certificati e sulle dichiarazioni di conformità.

Regolamento sulla cibersolidarietà

Il 2 dicembre 2024 il Consiglio ha adottato il [regolamento sulla cibersolidarietà](#)¹¹, che stabilisce le misure intese a rafforzare le capacità dell'UE di **rilevamento delle minacce e degli incidenti informatici** e di preparazione e risposta agli stessi per rendere l'Europa più resiliente e reattiva, rafforzando nel contempo i meccanismi di cooperazione. I suoi obiettivi principali sono:

- sostenere il rilevamento e la conoscenza delle minacce e degli incidenti di cibersicurezza significativi o su vasta scala;
- rafforzare la preparazione e proteggere i soggetti critici e i servizi essenziali, come gli ospedali e i servizi pubblici;
- rafforzare la solidarietà a livello dell'UE, la gestione concertata delle crisi e le capacità di risposta in tutti gli Stati membri;
- contribuire a garantire un panorama digitale sicuro per i cittadini e le imprese.

Agenzia dell'UE per la cibersicurezza

La nuova Agenzia dell'UE per la cibersicurezza si basa sulle strutture dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, che l'ha preceduta e di cui mantiene l'acronimo ([ENISA](#)), ma ha un ruolo rafforzato e un mandato permanente. L'agenzia **sostiene gli Stati membri**, le istituzioni dell'UE e altri portatori di interessi nella **gestione degli attacchi informatici**.

Il 6 dicembre 2024 il Consiglio ha approvato [conclusioni](#) volte a rafforzare ulteriormente il ruolo dell'Agenzia nell'ecosistema digitale dell'UE. Nelle conclusioni si sottolinea in particolare che l'ampliamento del ruolo dell'ENISA è il risultato delle recenti **iniziative legislative**, quali il regolamento sulla ciberresilienza e la direttiva riveduta sulle reti e i sistemi informativi (NIS 2), che hanno attribuito compiti supplementari all'Agenzia.

Si evidenzia inoltre che il ruolo chiave dell'Agenzia è stato rafforzato dalla **crescente portata e complessità** delle minacce e delle sfide informatiche negli ultimi anni. Il Consiglio raccomanda pertanto che tale accrescimento dei compiti si traduca in **risorse adeguate**, senza pregiudicare i negoziati sul quadro finanziario pluriennale. Ritiene tuttavia altrettanto importante **definire un ordine di priorità delle azioni** e instaurare

¹¹ Regolamento (UE) 2025/38 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che stabilisce misure intese a rafforzare la solidarietà e le capacità dell'Unione di rilevamento delle minacce e degli incidenti informatici e di preparazione e risposta agli stessi, e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (“regolamento sulla cibersolidarietà”).

una **solida cooperazione** con altri attori del settore del ciberspazio per evitare duplicazioni dei compiti.

Nel testo delle conclusioni si riconosce l'importante contributo dell'ENISA al miglioramento della **conoscenza situazionale** ed allo sviluppo di una risposta comune agli incidenti o alle crisi su vasta scala in materia di cibersicurezza.

A tale riguardo è sottolineata anche l'ulteriore **cooperazione** con la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), la rete di gruppi di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente (CSIRT) e la rete europea delle organizzazioni di collegamento per le crisi informatiche (*EU-CyCLONe*), sopra citate.

Infine, nelle conclusioni si pone l'accento sull'importanza della cooperazione dell'ENISA con altri attori dell'**ecosistema della cibersicurezza**, ad esempio il **Servizio per la cibersicurezza delle istituzioni dell'UE** ([CERT-UE](#)), il **Centro europeo di competenza per la cibersicurezza** (*European Cybersecurity Competence Centre* – [ECCC](#)) ed [Europol](#), ma anche con organizzazioni e partner internazionali e con il settore privato.

Agenzia per la cibersicurezza nazionale

Per quanto riguarda l'Italia, l'Agenzia per la cibersicurezza nazionale ([ACN](#)) è volta alla tutela degli interessi nazionali nel campo della cibersicurezza, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

All'Agenzia spetta in particolare il compito di predisporre la strategia nazionale di cibersicurezza. L'Agenzia inoltre assume le iniziative idonee a valorizzare la crittografia come strumento di cibersicurezza, provvede alla qualificazione dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione, promuove iniziative di partenariato pubblico-privato, onde rendere effettive le capacità di prevenzione e rilevamento e risposta ad incidenti ed attacchi informatici, sostiene negli ambiti di competenza lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche, assicura il necessario raccordo con le altre amministrazioni a cui la legge attribuisca competenze in materia di cibersicurezza e, in particolare, con il Ministero della difesa per gli aspetti inerenti alla ricerca militare.

Essa assume compiti in precedenza attribuiti a diversi soggetti, quali il Ministero dello sviluppo economico, la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento delle informazioni e della sicurezza, l'Agenzia per l'Italia digitale. Ad esempio, all'ACN sono stati trasferiti i compiti già dell'AgID relativi alla sicurezza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e alla protezione dalle minacce informatiche delle comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e garantendone altresì la resilienza (D.Lgs. 207/2021, Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, art. 6, comma 1). L'art. 7 del D.L. 152/2021 prevede che Sogei S.p.A. eroghi servizi in qualità di

infrastruttura *cloud* nazionale a favore di diversi soggetti fra cui l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Il Centro di competenza per la cibernsicurezza

Nell’aprile 2021 il Consiglio ha adottato il [regolamento](#) che istituisce il **Centro europeo di competenza per la cibernsicurezza nell’ambito industriale, tecnologico e della ricerca e la rete dei centri nazionali di coordinamento**. Bucarest è stata selezionata dagli Stati membri dell’UE come [sede](#) del nuovo centro. Suoi obiettivi principali sono: migliorare ulteriormente la ciberresilienza; contribuire alla diffusione delle tecnologie più recenti nel settore della cibernsicurezza; sostenere le *start-up* e le PMI del settore della cibernsicurezza; rafforzare la ricerca e l’innovazione in materia di cibernsicurezza; contribuire a colmare il divario di competenze in materia di cibernsicurezza.

Il 28 marzo 2025 è stato pubblicato il [programma Europa digitale 2025-2027](#) (DIGITAL). Esso si concentrerà sull’implementazione dell’intelligenza artificiale (IA) e sul suo utilizzo da parte delle imprese e della pubblica amministrazione, sul *cloud computing* e sui dati, sulla **resilienza informatica** e sull’alfabetizzazione digitale, nonché sulla lotta alla disinformazione. Il programma fornisce finanziamenti strategici attraverso una rete di [poli europei dell’innovazione digitale \(EDIH\)](#), con un bilancio complessivo di oltre 8,1 miliardi di euro (fa parte del bilancio a lungo termine dell’UE, il [quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)).

Cibernsicurezza degli ospedali

Il 15 gennaio 2025 la Commissione ha varato un [piano d’azione europeo per rafforzare la cibernsicurezza degli ospedali e dei prestatori di assistenza sanitaria](#). Parte degli [orientamenti politici](#) del mandato 2024 - 2029 della Presidente von der Leyen, il piano si concentra sul miglioramento dell’individuazione delle minacce, nonché della preparazione e della risposta alle crisi nel settore sanitario, fornendo orientamenti, strumenti, servizi e formazione su misura agli ospedali e ai prestatori di assistenza sanitaria. Rappresenta la prima iniziativa settoriale volta ad attuare le misure previste dall’UE in materia di cibernsicurezza.

Le minacce ibride

L’Unione europea e il suo vicinato sono chiamati a confrontarsi con l’aumento delle minacce ibride che mirano o comunque rischiano di destabilizzare la regione europea e il suo vicinato nel suo complesso. La natura transnazionale di tali minacce ha posto la questione di un’azione comune condotta a livello europeo, volta a coordinare e supportare l’azione

degli Stati membri, ai quali compete la responsabilità principale nel contrasto alle minacce ibride¹².

Nell'aprile 2016 la Commissione e l'Alta rappresentante hanno adottato un [Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride](#), con il quale sono state individuate una serie di iniziative, e nel giugno 2018 una [comunicazione congiunta sul rafforzamento della resilienza e potenziamento delle capacità di affrontare minacce ibride](#), nella quale si propone di adottare misure nelle seguenti aree: conoscenza situazionale; ampliamento della cellula per l'analisi delle minacce ibride, istituita dal [Servizio europeo per l'azione esterna](#); sviluppo delle capacità di comunicazione strategica dell'UE; **resilienza e dissuasione nel settore della sicurezza informatica**; resilienza alle attività di *intelligence* ostile, promuovendo il coordinamento fra gli Stati membri e altre organizzazioni internazionali, in particolare la NATO.

Le iniziative avviate dall'UE al fine di rafforzare la capacità di risposta alle minacce ibride comprendono:

- il [protocollo \(EU-Playbook\)](#), presentato dalla Commissione europea e dall'Alta rappresentante il 5 luglio 2016, che individua le **modalità operative** in caso di minacce ibride, garantendo il coordinamento delle azioni di contrasto alle minacce ibride, fra i vari livelli decisionali, operativi e tecnici e con partner esterni, in particolare in ambito NATO;

- la **cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride** presso il **Centro dell'UE di analisi dell'intelligence** (*EU Intelligence and Situation Centre - EU INTCEN*), costituita a partire dal 2016;

- il [Centro europeo per la lotta contro le minacce ibride](#), istituito nel 2017 con sede a **Helsinki** sulla base di una iniziativa congiunta di **9 Stati membri dell'UE** (Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno Unito, Estonia), al quale partecipano **Norvegia** e **Stati Uniti** e, dal 27 aprile 2018, anche **l'Italia**. Il Centro è aperto a tutti i paesi dell'UE e della NATO e il numero di Stati partecipanti è cresciuto fino a comprendere attualmente [36 Stati](#).

Priorità della Bussola strategica per il contrasto alle minacce ibride

La "[Bussola strategica](#) per la sicurezza e la difesa" è stata approvata dal Consiglio dell'UE il 21 marzo 2022 e avallata dal Consiglio europeo del 24

¹² Per "minacce ibride" – nozione per la quale non esiste una definizione sul piano giuridico universalmente accettata – la Commissione europea intende una serie di attività che spesso combinano metodi convenzionali e non convenzionali e che possono essere realizzate in modo coordinato da soggetti statali e non statali pur senza oltrepassare la soglia di guerra formalmente dichiarata. Il loro obiettivo non consiste soltanto nel provocare danni diretti e nello sfruttare le vulnerabilità, ma anche nel destabilizzare le società e creare ambiguità per ostacolare il processo decisionale.

e 25 marzo 2022. Per quanto riguarda in particolare il contrasto alle minacce ibride, questa sottolinea la necessità di:

- riunire gli strumenti esistenti dell’UE ed eventuali nuovi strumenti al fine di fornire un quadro per una risposta coordinata alle campagne ibride che interessano l’UE, i suoi Stati membri e i suoi partner;
- rafforzare la capacità di individuare, identificare e analizzare le minacce ibride e la loro fonte, per una migliore comprensione e valutazione comuni di tali minacce. La **capacità unica di analisi dell’intelligence** (SIAC)¹³, in particolare la cellula per l’analisi delle minacce ibride, fornirà previsione e conoscenza situazionale;
- rafforzare la resilienza sociale ed economica, **proteggere le infrastrutture critiche** nonché le democrazie e i processi elettorali dell’UE e nazionali;
- istituire gruppi di risposta rapida dell’UE alle minacce ibride, che siano adattabili alla minaccia e si avvalgano delle pertinenti competenze settoriali civili e militari a livello nazionale e dell’UE, per sostenere gli Stati membri, le missioni e le operazioni PSDC e i paesi partner;
- rafforzare la capacità di **individuare e analizzare gli attacchi informatici in modo coordinato**, attraverso il ricorso agli strumenti della diplomazia informatica dell’UE e ad altri suoi strumenti, comprese misure preventive e sanzioni nei confronti di attori esterni per attività informatiche malevole contro l’Unione e i suoi Stati membri;
- sviluppare un pacchetto di **strumenti contro la manipolazione delle informazioni e l’ingerenza straniera** ("*Foreign Information Manipulation and Interference - FIMI Toolbox*"), che rafforzerà la capacità dell’UE e dei suoi Stati membri di individuare, analizzare e rispondere alla minaccia, anche imponendo costi ai responsabili di tali attività.

In applicazione del mandato della Bussola strategica, il **Consiglio dell’UE** ha adottato il 21 giugno 2022 [conclusioni](#) su un **quadro per una risposta coordinata dell’UE alle campagne ibride** e il 13 dicembre 2022 [conclusioni](#) su orientamenti di attuazione di tale quadro.

Nelle conclusioni del giugno 2022 su un **quadro per una risposta coordinata dell’UE alle campagne ibride**, il Consiglio ribadisce che la responsabilità primaria di contrastare le minacce ibride spetta agli Stati membri e sottolinea che le decisioni su una risposta coordinata dell’UE alle campagne ibride dovrebbero rispettare i seguenti principi fondamentali:

- proteggere i valori, i processi e le istituzioni democratici, nonché l’integrità e la sicurezza dell’UE, dei suoi Stati membri e dei loro cittadini, come pure i suoi

¹³ Cfr. [Safer Together](#) – *Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

interessi strategici, compresa la sicurezza dei partner del vicinato e oltre; rispettare il diritto internazionale e tutelare i diritti e le libertà fondamentali, nonché sostenere la pace e la sicurezza internazionali;

- provvedere al conseguimento degli obiettivi dell'Unione, in particolare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, nonché le procedure necessarie per il loro conseguimento;

- essere proporzionate a ambito di applicazione, portata, durata, intensità, complessità, sofisticatezza e impatto di ciascuna particolare campagna ibrida;

- essere basate su una conoscenza situazionale condivisa tra gli Stati membri e corrispondere alle necessità della situazione specifica in questione; tenere conto del più ampio contesto delle relazioni esterne dell'UE con lo Stato interessato dalla risposta.

Nelle conclusioni si indica, altresì che il pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri deve prevedere anche la possibilità di imporre costi ai responsabili. Il polo operativo per la mobilitazione nei paesi partner è individuato nel **Centro di coordinamento della risposta alle emergenze** (*Emergency Response Coordination Centre* - [ERCC](#)) del **meccanismo di protezione civile dell'Unione** (*rescEU*).

Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi sottomarini

Il 21 febbraio 2025 la Commissione e l'Alta rappresentante hanno presentato una [comunicazione](#) congiunta recante il **Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi sottomarini**, tesa a sostenere tutti gli Stati membri, compresi quelli della regione del **Mar Baltico**, che hanno registrato un aumento significativo degli incidenti via cavo: Il piano si articola in quattro ambiti di intervento:

1. prevenzione (intensificare i requisiti di sicurezza e le valutazioni dei rischi sui cavi sottomarini, dando priorità ai finanziamenti per la diffusione di cavi nuovi e intelligenti);
2. individuazione (rafforzare le capacità di monitoraggio delle minacce nei bacini marittimi, come il Mediterraneo o il Mar Baltico, per costruire un quadro situazionale globale e consentire sistemi di allerta e di risposta più tempestivi e più efficaci);
3. risposta e recupero (migliorare l'efficienza del quadro di crisi a livello dell'UE per un'azione rapida in caso di incidenti relativi ai cavi sottomarini e aumentare la capacità di intervento per la riparazione dei cavi danneggiati);

4. deterrenza (sanzioni e misure diplomatiche nei confronti di attori ostili e della “flotta ombra”¹⁴, sfruttando appieno il pacchetto di strumenti ibridi per affrontare le campagne ibride).

Le azioni previste sono destinate a integrare i lavori del gruppo di esperti sull’infrastruttura via cavo sottomarina, composto da Stati membri e dall’ENISA, nonché le attività in ambito NATO o nazionale e regionale.

Resilienza della società

La [difesa delle democrazie europee](#) tramite la creazione di società più resilienti è rientrata nel campo di azione delle istituzioni dell’UE a fronte di **minacce** quali: l’ascesa dell’estremismo e della polarizzazione; la distanza percepita tra cittadini e rappresentanti eletti; le minacce contro i giornalisti; le ingerenze elettorali; la diffusione di manipolazione delle informazioni e di varie forme di minacce ibride, in particolare da parte di soggetti stranieri.

Tali minacce sono ulteriormente aggravate dal fenomeno della **digitalizzazione**. Il digitale è infatti diventato spazio pubblico di dibattito: un luogo in cui da un lato si accede ad informazioni, formando ed esprimendo le opinioni, e dall’altro la disinformazione si diffonde con una velocità senza precedenti.

Per dettagli sull’azione e gli obiettivi perseguiti dalle istituzioni europee in tema di digitalizzazione si rinvia al dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, “Audizione della Vicepresidente esecutiva della Commissione europea per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, Henna Virkkunen”, [n. 137/DE](#), luglio 2025, pag. 31-42.

In questo contesto, negli [Orientamenti politici](#) per la Commissione europea 2024-2029 l’accento è posto sulla necessità di “costruire una **società resiliente e preparata**, migliorando l’alfabetizzazione digitale e mediatica¹⁵ e smascherando preventivamente la disinformazione per una maggiore prevenzione”.

Per maggiori informazioni si rinvia al Dossier curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato “Gli Orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029”, [n. 87/DE](#), luglio 2024.

¹⁴ Con l’espressione “flotta ombra” russa si fa generalmente riferimento all’uso da parte di Mosca di vecchie petroliere, spesso non assicurate e di proprietà poco chiare, per esportare il suo petrolio greggio all’estero, nonostante le sanzioni internazionali di UE e del G7. Oltre a violare le sanzioni, tali attività hanno sollevato timori sul potenziale di disastri ambientali. [Secondo le stime del think tank ucraino KSE](#), negli ultimi due anni il volume di petrolio russo trasportato da navi cisterna ombra è aumentato costantemente, raggiungendo 4,1 milioni di barili al giorno nel giugno 2024 e costituendo il 70% delle esportazioni marittime totali della Russia.

¹⁵ Si veda anche: Parlamento europeo, [Media literacy: Fostering a key civic skill in a digital information environment](#), maggio 2025.

Nella [compagine commissariale](#) il contrasto alla disinformazione, la difesa di elezioni eque, la tutela dei *media* e della società civile rientrano nel mandato del Commissario per la democrazia, la giustizia, Stato di diritto e tutela dei consumatori [Mc Grath](#), il quale opera sotto la supervisione della Vicepresidente esecutiva per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia [Virkkunen](#).

Si veda il dossier, curati dai servizi di documentazione di Camera e Senato, La Commissione europea 2024-2029, [n. 102/DE](#), gennaio 2025.

La presente scheda riassume le iniziative promosse, realizzate e pianificate dalle istituzioni europee al fine di costruire società e democrazie più resilienti. Segue un breve riassunto dell'analisi e delle proposte formulate in materia dal presidente finlandese Niinistö nel rapporto commissionatogli dalla presidente von der Leyen.

Piano d'azione per la democrazia europea e sua revisione

Nel dicembre 2020 la Commissione ha adottato un Piano d'azione per la democrazia europea" ([COM\(2020\) 790](#)) con l'obiettivo di definire un quadro rafforzato delle politiche UE e misure specifiche allo scopo di:

- 1) promuovere **elezioni** libere e regolari e una forte partecipazione democratica;
- 2) sostenere **mezzi d'informazione** liberi e indipendenti;
- 3) contrastare la **disinformazione**.

Priorità trasversale è costituita dal coinvolgimento significativo e attivo dei cittadini e dalla creazione di una **società civile** attiva.

Nel dicembre 2023 il lavoro svolto nell'ambito del Piano è stato oggetto di riesame con la "Comunicazione sulla difesa della democrazia" ([COM\(2023\) 630](#)) ed il "[pacchetto per la difesa della democrazia](#)", che ha ampliato il *focus* alla rappresentanza di interessi stranieri nella sfera democratica dell'UE.



Articolazione del Piano d'azione per la democrazia europea. Fonte: [Commissione europea](#)

Promozione di elezioni libere e partecipazione democratica

A maggio 2024 il Consiglio dell'UE, nelle proprie [Conclusioni sulla resilienza democratica](#), ha affermato che “la resilienza democratica deve essere rafforzata creando un clima di fiducia e deve basarsi sui diritti fondamentali e sui valori democratici che l'Unione europea difende”. A tal fine si evidenzia la necessità di [proteggere elezioni libere e regolari](#) “da qualsiasi ingerenza straniera da parte di attori statali o non statali, anche nel settore delle informazioni”.

In tale contesto rileva innanzitutto l'approvazione del [regolamento \(UE\) 2024/900](#) sulla trasparenza e il *targeting* della **pubblicità politica**, che fornisce *standard* comuni per affrontare la crescente complessità e la natura transfrontaliera della pubblicità politica, il rapido aumento della pubblicità *online*, l'uso di tecniche di *targeting* avanzate e la minaccia della manipolazione delle informazioni. Il regolamento sottrae dalla definizione di pubblicità le opinioni politiche e altri contenuti soggetti alla responsabilità editoriale, a meno che sottoposti a remunerazione, e le opinioni espresse a titolo personale (art. 1).

L'applicazione ha luogo indipendentemente dal luogo di stabilimento del prestatore di servizi se il messaggio “sia diffuso nell'Unione, sia reso di dominio pubblico in uno o più Stati membri o sia rivolto ai cittadini” UE. Nei tre mesi precedenti una consultazione elettorale i servizi di pubblicità politica

sono riservati a cittadini dell'UE, a cittadini di paesi terzi residenti permanenti titolari del diritto di voto e a persone giuridiche stabilite nell'UE non di proprietà né controllate da un cittadino di un paese terzo (articolo 5). Tra gli obblighi specifici di trasparenza e diligenza (Capo II, articoli 6-17) si segnala l'istituzione di un **registro europeo** pubblico dei messaggi di pubblicità politica *on-line*, curato dalla Commissione (articolo 13), e la possibilità di **segnalazione** di messaggi potenzialmente non conformi (articolo 15). L'utilizzo delle tecniche di *targeting* e della pubblicità *online* è subordinato a specifiche condizioni (Capo III, articoli 18-20) sotto la vigilanza delle autorità nazionali competenti o del Garante europeo per la protezione dei dati (Capo IV, articoli 21-26).

Il regolamento entrerà in vigore il 10 ottobre 2025. Per contribuire alla sua efficace **attuazione**, la Commissione sta elaborando Linee guida, la cui **bozza** è stata oggetto di **consultazione** fino al 4 agosto 2025.

È ancora pendente invece la proposta di regolamento sullo statuto e il finanziamento dei **partiti politici e delle fondazioni politiche europee** ([COM\(2021\) 734](#)). Negli intenti della Commissione la proposta è intesa a aumentare la sostenibilità finanziaria di partiti e fondazioni politiche; agevolare le interazioni con i partiti nazionali per permettere la partecipazione a campagne nazionali su tematiche riguardanti l'UE; colmare alcune lacune su fonti e trasparenza, con particolare riferimento a donazioni e finanziamenti da paesi terzi; ridurre oneri amministrativi; aumentare la certezza del diritto. Si vuole altresì garantire elevati livelli di trasparenza a fronte del nuovo contesto delle campagne politiche *on-line* e del rischio di ingerenze straniere e di violazione delle norme sulla protezione dei dati nella pubblicità politica.

Il 9 luglio 2025 è stato raggiunto un **testo di compromesso finale**, approvato il **16 luglio** dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo (PE).

Nella XVIII Legislatura la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha **esaminato** la proposta, esprimendo un orientamento favorevole sul rispetto sui principi di sussidiarietà e proporzionalità .

Nel dicembre 2023, in vista delle elezioni del PE del 2024¹⁶, la Commissione ha pubblicato una **raccomandazione per promuovere elezioni libere, eque e resilienti**. Rivolta a Stati membri, partiti politici, fondazioni politiche e organizzatori di campagne elettorali, essa ricorda i principi elettorali generali dell'UE e invita, tra l'altro, a sostenere la partecipazione inclusiva, incoraggiare la correttezza delle campagne elettorali, garantire trasparenza per affiliazioni e pubblicità politica, garantire la resilienza nei confronti delle minacce informatiche e di altre minacce ibride.

¹⁶ Sullo svolgimento delle elezioni al Parlamento europeo del 2024 la Commissione europea ha riferito con apposita relazione ([COM\(2025\) 287](#)), pubblicata a giugno 2025.

Si segnala infine la [rete europea di collaborazione elettorale](#), che riunisce Commissione e autorità nazionali competenti consentendo scambi concreti e pratici su argomenti connessi alla libertà delle elezioni, tra cui protezione dei dati, sicurezza informatica, trasparenza e sensibilizzazione.

Libertà e indipendenza dei media

Le già citate [Conclusioni](#) sulla resilienza democratica sottolineano altresì “il ruolo cruciale di [media liberi, indipendenti e pluralistici](#)”¹⁷, a sostegno dei quali sono stati approvati il **regolamento sulla libertà dei media** e la **direttiva** sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da azioni legali strategiche (cosiddette SLAPP o “azioni bavaglio”).

Il primo strumento giuridico ([regolamento \(UE\) 2024/1083](#)) è pienamente applicabile a partire dall’8 agosto 2025. Dettaglia diritti e doveri di fornitori e destinatari di servizi di media, proteggendo indipendenza editoriale e fonti giornalistiche anche dall’uso di *software* di sorveglianza intrusiva; garantisce il funzionamento indipendente del servizio pubblico; aumenta la trasparenza della proprietà. Regola la fornitura e l’accesso a servizi in ambiente digitale, tra l’altro tutelando contro la rimozione ingiustificata di contenuti *online* da parte di grandi piattaforme e prevedendo la personalizzazione dell’offerta. Le autorità nazionali di regolamentazione vengono incaricate di applicare le disposizioni unionali, anche all’interno di cooperazioni strutturate, e viene istituito il Comitato europeo per i servizi di media¹⁸, che svolge un ruolo di coordinamento e promuove lo scambio di migliori pratiche.

La [direttiva \(UE\) 2024/1069](#) sulla **protezione dalle azioni bavaglio** è applicabile a procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere. Nel dettare prescrizioni di armonizzazione minima, che lasciano gli Stati membri liberi di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli, essa introduce **garanzie procedurali** che consentono ai giudici di rigettare in maniera accelerata, “previo esame adeguato”, azioni legali manifestamente infondate nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica.

Il Capo II (art. 6 – 10) introduce garanzie procedurali, tra cui la costituzione a carico dell’attore (su cui incombe anche l’onere della prova) di una cauzione a copertura delle spese stimate relative al procedimento, che possono includere le spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, e, se previsto dal diritto nazionale, le spese relative ai danni. L’attore che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo può essere condannato a “tutti

¹⁷ Il [sito Internet della Commissione europea](#) elenca ulteriori azioni in corso a sostegno della libertà e del pluralismo dei *media*.

¹⁸ Il Comitato è attivo da febbraio 2025. Per maggiori dettagli, si rinvia al [comunicato stampa](#) divulgato dalla Commissione europea in occasione della sua prima riunione.

i tipi di spese relative al procedimento che possono essere concesse del diritto nazionale”, a “sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive” o “altre misure adeguate altrettanto efficaci, tra cui il risarcimento dei danni (...) se previsto dal diritto nazionale”. Il Capo V (art. 16 – 17) disciplina la protezione da sentenze emesse in paesi terzi. La direttiva va recepita entro maggio 2026.

La [raccomandazione della Commissione \(UE\) 2022/758](#) sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi contiene orientamenti rivolti agli Stati membri affinché adottino a loro volta “misure efficaci, adeguate e proporzionate” e adottino una serie di altre misure, ad esempio di formazione, sensibilizzazione e monitoraggio dei dati.

Contrasto alla disinformazione

Nello scorso decennio l’UE ha sviluppato un approccio olistico e inclusivo alle sfide nel settore dell’informazione¹⁹.

Nel 2015, in seguito all’annessione della Crimea da parte della Russia e alla guerra ibrida condotta contro l’Ucraina, il [Servizio europeo per l’azione esterna](#) ha creato la [Task Force Strategic Communication](#), per contrastare **campagne di disinformazione e manipolazione e interferenza delle informazioni (FIMI)** ad opera di soggetti stranieri.

Per dettagli su ciberresilienza e contrasto alla disinformazione, si rinvia al Dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, LXXIII Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei Parlamenti dell’Unione europea (COSAC), [n. 130/DE](#), giugno 2025: pag. 87-107.

Risale al 2018 il [primo codice di condotta sulla disinformazione](#) per gli operatori del settore (definito dalla Commissione europea “un [quadro pionieristico](#)”), sostituito nel [2022](#) da un testo aggiornato. Si tratta di norme di autoregolamentazione concordate con gli [attori pertinenti del settore](#) che contengono, tra l’altro, disposizioni relative alla demonetizzazione (riduzione degli incentivi finanziari non collocando pubblicità accanto alla disinformazione); trasparenza della pubblicità politica; responsabilizzazione di utenti e ricercatori; potenziamento della comunità di verifica dei fatti.

Nel [febbraio 2025](#) il codice è stato integrato nel quadro della legge sui servizi digitali ([regolamento \(UE\) 2022/2065](#)), che prevede la possibilità di invitare fornitori di servizi e piattaforme *online* a partecipare a codici di condotta impegnandosi ad adottare misure specifiche. Questi devono perseguire “un’efficace trasmissione delle informazioni, che rispetta pienamente i diritti e gli interessi di tutte le parti coinvolte, nonché un ambiente competitivo, trasparente ed equo nella pubblicità online” (art. 46).

¹⁹ Per maggiori informazioni si rinvia al [sito Internet della Commissione europea](#).

Per una descrizione del contenuto del regolamento si rinvia al Dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, Audizione della Vicepresidente esecutiva della Commissione europea per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, Henna Virkkunen, [n. 137/DE](#), pag. 39.

Impegno civico inclusivo e partecipazione

Come già evidenziato, la creazione di una società civile attiva costituisce una **priorità orizzontale** del Piano d'azione.

Un'esperienza su larga scala di coinvolgimento di cittadini nella discussione delle politiche europee ha avuto luogo tra il maggio 2021 e il maggio 2022 con la [Conferenza sul futuro dell'Europa](#).

Per dettagli si rinvia al dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, "I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/6 - Conclusione e proposte", [n. 178/DE](#), maggio 2022.

Tra le ulteriori **modalità di coinvolgimento della cittadinanza** si citano:

1) l'integrazione dei [panel europei di cittadini](#) nel processo di elaborazione delle politiche UE.

I *panel* sono composti da cittadini provenienti dai 27 Paesi membri, selezionati casualmente, che si riuniscono per discutere future proposte di interesse generale. Lavorano sia in piccoli gruppi sia in sessione plenaria con l'assistenza di un gruppo di facilitatori e formulano raccomandazioni di cui la Commissione dovrebbe tenere conto nella definizione di politiche e iniziative;

2) la creazione di una [piattaforma partecipativa](#), spazio *on-line* di confronto che consente di partecipare al dibattito sulle politiche UE;

3) [l'iniziativa dei cittadini](#), [strumento](#) introdotto dal trattato di Lisbona che consente a almeno un milione di cittadini provenienti da almeno 7 paesi membri di chiedere alla Commissione di proporre atti legislativi o altre misure nei settori di sua competenza;

4) [consultazioni pubbliche](#), con le quali la Commissione sollecita contributi da parte di cittadini e portatori di interessi;

5) il portale "[Di' la tua](#)", tramite il quale condividere opinioni su nuove politiche e legislazione vigente dell'UE.

Nel dicembre 2023 la Commissione ha pubblicato una [raccomandazione](#) per promuovere la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile all'elaborazione delle politiche.

Rappresentanza di interessi stranieri nella sfera democratica dell'UE

In occasione della revisione del Piano d'azione la Commissione ha presentato un pacchetto legislativo, ritenuto "un primo passo importante per affrontare la questione delle **ingerenze straniere**" (Comunicazione sulla difesa della democrazia, [COM\(2023\) 630](#)):

- 1) una proposta di direttiva ([COM\(2023\) 637](#)) sulla trasparenza della rappresentanza di interessi stranieri nella sfera democratica dell'UE²⁰;
- 2) una proposta di regolamento ([COM\(2023\) 636](#)) per ridurre gli oneri amministrativi per persone fisiche e giuridiche.

Al fine di conseguire un livello comune di trasparenza, la proposta di direttiva introduce requisiti armonizzati per le attività di rappresentanza d'interessi svolte per conto di un paese terzo. Disciplina in particolare:

- 1) l'identificazione delle entità di paesi terzi per conto delle quali viene svolto il servizio di rappresentanza degli interessi;
- 2) il subappalto, da dichiarare in rapporti con subcontraenti;
- 3) l'istituzione di registri nazionali per le registrazioni ai sensi della direttiva: alle entità registrate viene assegnato un numero unico di rappresentanza degli interessi europei ("EIRN");
- 4) il regime di pubblicità delle informazioni fornite;
- 5) l'obbligo per le entità non stabilite nell'Unione di nominare un rappresentante legale.

Gli Stati membri sono incaricati di designare una o più autorità responsabili dei registri nazionali e una o più autorità di controllo. Queste ultime assicurano la cooperazione transfrontaliera.

La proposta è ancora pendente. In seno al Consiglio dell'Unione è stato elaborato nel maggio 2025 un [primo testo di compromesso](#), per il quale le delegazioni nazionali hanno espresso un generico sostegno, con richieste di ampliarne l'ambito di applicazione (si veda la [relazione](#) sullo stato di avanzamento dei lavori). Presso il Parlamento europeo la Commissione mercato interno e protezione dei consumatori ha approvato la propria [relazione](#) ed [emendamenti](#), che [indicativamente](#) saranno sottoposti in plenaria nella sessione di ottobre 2025.

La Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica ha [esaminato](#) la proposta, approvando una risoluzione ([Doc XVIII-bis, n. 20](#)) in cui si è espressa favorevolmente rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, con rilievi sul principio di attribuzione e sulla scelta dello strumento giuridico.

Presso la **Camera dei deputati**, la proposta è stata esaminata ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà dalla XIV Commissione Politiche dell'UE, che il 13 marzo 2024 ha approvato un [documento](#) recante una valutazione conforme.

²⁰ Un recente studio del Centro Jacques Delors ha espresso dubbi sulla reale, potenziale efficacia della proposta di direttiva. Luise Quaritsch, [The EU's Defence of Democracy Dilemma: The example of third country lobbying](#), luglio 2025.

Proposte pianificate: lo scudo europeo per la democrazia

Nei già citati [Orientamenti politici della Commissione](#) ampio spazio è dedicato agli interventi a difesa della democrazia e della società civile. Si preannunciano in particolare: la creazione di una rete europea di verificatori di fatti, disponibile in tutte le lingue²¹; l'intensificazione dell'applicazione delle regole nello spazio digitale per garantire che le informazioni manipolate o fuorvianti siano individuate, segnalate e, se del caso, rimosse; l'attuazione dei requisiti di trasparenza previsti dalla normativa sull'intelligenza artificiale per contrastare i *deepfake* sempre più realistici.

Il **programma di lavoro della Commissione** per il 2025 ([COM\(2025\) 45](#)) a sua volta contiene riferimenti alla necessità di “rendere più forti le società europee” e all'impegno a “sostenere, tutelare e responsabilizzare la società civile” anche tramite la proposta nota come “**Scudo europeo per la democrazia**”²². In una ricostruzione del [Parlamento europeo](#), la proposta dovrebbe essere finalizzata a contrastare la manipolazione e l'interferenza delle informazioni ad opera di soggetti stranieri, preservare equità e integrità delle elezioni, sostenere *media* e giornalisti indipendenti, proteggere la società civile.

È preannunciata per il [terzo trimestre](#), accompagnata da una “Strategia per sostenere, proteggere e responsabilizzare la società civile. Dovrebbe “contrastare la natura evolutiva delle minacce alla democrazia e ai processi elettorali nell'Unione”. Tra il 31 marzo e il 26 maggio 2025 ha avuto luogo una [consultazione](#) pubblica²³.

Per supportare la realizzazione del progetto in seno alla Commissione è stato istituito un [gruppo di progetto](#), presieduto dal commissario Mc Grath; il PE ha istituito una [Commissione speciale](#) col compito di valutare l'insieme di strumenti dell'UE alla luce di potenziali interferenze malevole nei processi democratici e proporre soluzioni concrete per migliorare la resilienza istituzionale complessiva.

Quale contributo allo Scudo il [27 maggio 2025](#) il **Consiglio dell'Unione** ha divulgato “**Conclusioni della Presidenza sulla resilienza democratica dell'UE**”. Sul testo non è stata raggiunta l'unanimità ma 25 Stati membri lo hanno sostenuto. La difesa della democrazia è definita “pilastro fondamentale” per la sicurezza e si enfatizzano l'importanza di elezioni libere, eque e trasparenti, il ruolo dei *media* e le responsabilità dell'industria tecnologica. Si riconosce la minaccia proveniente dalle minacce ibride,

²¹ Un bando per sostenere la crescita di una rete europea di *fact checker* è stato lanciato dalla Commissione il [27 maggio 2025](#). Mette a disposizione un finanziamento di cinque milioni di euro per “contribuire a promuovere un ambiente *on-line* più affidabile e sicuro”.

²² Per maggiori dettagli si vedano: Servizio studi del Parlamento europeo, “[Information integrity online and the European democracy shield](#)”, dicembre 2024, che fa anche riferimento a tentativi condotti in altre democrazie occidentali di rendere lo spazio digitale più affidabile; [European democracy shield](#), giugno 2025.

²³ Il citato studio del Parlamento europeo [European democracy shield](#), giugno 2025, riassume alcuni dei principali contributi.

adeguatamente contrastabili tramite un approccio che coinvolga vari portatori di interessi e segnatamente la partecipazione dei cittadini e le organizzazioni della società civile, anche mediante adeguati finanziamenti.

Il rapporto Niinistö

Il capitolo 4 della relazione speciale “[Rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell’Europa](#)”²⁴, elaborata dall’ex presidente finlandese Sauli Niinistö e pubblicata a ottobre 2024, è dedicato alla resilienza della società ed alla preparazione.

Per maggiori dettagli sulla relazione si rinvia al dossier, curato dai servizi di documentazione di Camera e Senato, Consiglio europeo - Bruxelles, 19 e 20 dicembre 2024, [n. 101/DE](#), dicembre 2024, pag. 51 - 56.

Vi si argomenta il **ruolo centrale** che rivestono i cittadini al fine di raggiungere la **preparazione complessiva** che può garantire la sicurezza dell’Europa: l’UE e gli Stati membri devono rafforzarne resilienza e capacità di azione consentendo loro, a diversi livelli, di svolgere un **ruolo attivo** nel garantire la preparazione alle crisi e il primo intervento.

In tale contesto i cittadini sono considerati parte integrante di un approccio che coinvolga “l’intera società”²⁵, chiamata nel suo insieme a svolgere un ruolo attivo nel garantire la preparazione alle crisi e il primo intervento.

Al fine di assicurare il coinvolgimento dei cittadini si ritiene necessario incrementare:

- 1) la **consapevolezza** su possibili rischi e minacce;
- 2) l’attenzione alla **resilienza psicologica** degli individui, al benessere mentale e alla capacità di resistenza a lungo termine;
- 3) l’**alfabetizzazione mediatica e digitale**²⁶ della popolazione tale da garantire fiducia nelle istituzioni, elezioni eque, coesione sociale e sicurezza nazionale a fronte di azioni di disinformazione e cattiva informazione ad opera di soggetti malevoli e ostili.

Si ricorda che ai sensi dell’articolo 33-*bis* della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva [2010/13/UE](#)) gli Stati membri sono tenuti a promuovere le competenze di alfabetizzazione mediatica dei cittadini; l’articolo 28-*ter* richiede alle piattaforme di condivisione video di fornire

²⁴ Si veda anche, Parlamento europeo, [EU preparedness: From concept to strategy?](#), giugno 2025.

²⁵ Il riferimento è alle autorità pubbliche a tutti i livelli, ma anche enti privati, datori di lavoro, sindacati e, in genere, organizzazioni della società civile.

²⁶ Su tale specifico aspetto il Servizio studi del Parlamento europeo ha realizzato il seguente studio, a cui si rinvia per maggiori dettagli: Parlamento europeo, [Media literacy: Fostering a key civic skill in a digital information environment](#), maggio 2025.

misure e strumenti efficaci di alfabetizzazione mediatica e di sensibilizzare gli utenti. La direttiva sarà oggetto di valutazione ed eventuale riesame entro il 19 dicembre 2026 (art. 33);

- 4) miglioramento della **preparazione individuale e familiare**, con attenzione ai soggetti vulnerabili e alle differenze tra regioni dell'UE;
- 5) affrontare le carenze di **competenze** e sostenere la cittadinanza attiva. In caso di crisi grave, quale un'aggressione armata, la mancanza di forza lavoro qualificata dovuta alla mobilitazione, alla coscrizione o alle restrizioni alla libera circolazione rappresenterebbe una sfida significativa per la resilienza industriale, economica e sociale.

La relazione formula anche precise e dettagliate **raccomandazioni**:

- 1) potenziare la **preparazione individuale e familiare**, anche mediante il perseguimento di un obiettivo di autosufficienza minima di 72 ore;
- 2) migliorare la **comunicazione** in caso di crisi ed emergenze per raggiungere i cittadini in ogni condizione;
- 3) prepararsi ad affrontare al meglio la vulnerabilità alle crisi e ai disastri con **investimenti più significativi**;
- 4) affrontare il **divario di competenze** e il rischio di carenza di manodopera durante le crisi e promuovere la cittadinanza attiva.

Energia e clima

La politica energetica dell'Unione europea è basata sui principi di **decarbonizzazione, competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità**. Tra i suoi obiettivi figurano garantire il funzionamento del mercato dell'energia, l'efficienza e il risparmio energetici, lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'interconnessione delle reti energetiche. Il nucleo della politica energetica dell'UE è costituito da un'ampia gamma di misure volte a conseguire un'**Unione dell'energia** completa.

Per approfondimenti sulla politica energetica e sull'Unione dell'energia si veda la seguente [Nota](#) del Parlamento europeo.

Dopo l'invasione russa dell'Ucraina e la conseguente crisi energetica, la **sicurezza dell'approvvigionamento** è diventata una delle priorità della politica energetica dell'UE. Il conflitto ha perturbato gravemente le catene di approvvigionamento globali, causato notevoli rincari dell'energia e determinato una marcata volatilità sui mercati. Le dipendenze dell'UE dalle fonti energetiche russe hanno messo in risalto la sua vulnerabilità alle interruzioni dell'approvvigionamento e alla fluttuazione dei prezzi, incidendo negativamente sulla competitività dell'industria dell'UE e minandone la crescita economica.

Gli [orientamenti politici](#) della Commissione europea per il 2024-2029 – che hanno poi trovato una più articolata definizione nella [Bussola per la competitività](#), nel [Patto per l'industria pulita](#) e nel [Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili](#), ispirati al [Rapporto Draghi](#) - hanno individuato come aree di intervento prioritarie il **rafforzamento dell'architettura di sicurezza energetica** e **l'accessibilità dei prezzi dell'energia** per promuovere la competitività europea.

Sul Rapporto Draghi si veda il [Dossier 113/DE](#) a cura del Senato e della Camera. Sulla Bussola per la Competitività, il Patto per l'Industria pulita e il Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili si veda il [Dossier 124/DE](#). Sul Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili si veda anche *infra*.

Un ruolo di primo piano è attribuito alla **decarbonizzazione del sistema energetico** e alla **transizione verde**, attraverso l'impiego di **fonti energetiche pulite, sicure e a basso costo**, in grado di ridurre le importazioni energetiche della Russia.

Nel suo [programma](#), la Presidenza danese del Consiglio sottolinea che la transizione verde deve proseguire in modo da mantenere il livello di ambizione (ossia la neutralità climatica entro il 2050), sostenendo nel contempo la competitività dell'UE, la sicurezza dell'approvvigionamento e garantendo l'indipendenza dall'energia russa. Ciò richiede, tra l'altro, un quadro in materia di clima ed energia efficace sotto il profilo dei costi che sostenga la produzione europea di **energia pulita**.

Obiettivi in materia di energia e clima

L'Unione europea si prefigge i seguenti obiettivi in materia di energia e clima entro il 2030:

- **42,5%** per la quota di **energie rinnovabili** (energia solare, energia eolica, energia oceanica e idroelettrica, biomassa e biocarburanti) nel consumo finale di energia dell'UE, con l'obiettivo di raggiungere il 45 % ([direttiva sulle energie rinnovabili](#));
- **11,7 %** di riduzione del consumo di energia primaria (indicativa) e finale dell'UE, rispetto alle proiezioni del 2020 ([direttiva sull'efficienza energetica](#));
- interconnessione di almeno il **15%** dei sistemi elettrici dell'UE ([regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia](#));
- **55%** di riduzione delle emissioni nette di gas serra rispetto al 1990 ([regolamento sul clima](#)).

Tali obiettivi concorrono al raggiungimento della **neutralità climatica dell'UE entro il 2050**, come previsto dal [Green Deal europeo](#).

Al fine di tradurre in misure concrete l'obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas serra del 55% entro il 2030, come previsto dal regolamento sul clima, la Commissione europea nel luglio 2021 ha presentato il Pacchetto "[Pronti per il 55%](#)", in gran parte già adottato.

La proposta di regolamento che costituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica

Il 2 luglio 2025 la Commissione europea, dando seguito ad una [comunicazione](#) del 2024 e al regolamento sul clima (articolo 4, comma 3), ha presentato la [proposta](#) di regolamento che definisce il traguardo climatico dell'Unione per il 2040. La Commissione propone di raggiungere per il 2040 una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra pari al **90%** rispetto ai livelli del 1990, modificando la normativa sul clima in tal senso.

La proposta descrive inoltre gli elementi di cui la Commissione europea dovrà tenere conto nell'elaborare l'assetto strategico post-2030, che includono alcuni margini di **flessibilità**.

Per maggiori dettagli sulla proposta si veda il [Dossier](#) a cura della Camera dei deputati.

La proposta è all'esame del Consiglio e del [Parlamento europeo](#).

La presidenza danese del Consiglio dell'UE spererebbe di raggiungere un accordo in seno al Consiglio il prossimo mese di settembre.

La proposta è all'esame della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati.

Sicurezza energetica e prezzi dell'energia

Nelle sue [Conclusioni](#) del 26 giugno scorso, il Consiglio europeo ha ribadito l'importanza di costruire un'autentica Unione dell'energia prima del 2030 con un mercato dell'energia dell'UE pienamente integrato e interconnesso, che garantisca la sicurezza e la resilienza energetiche nonché la sicurezza dell'approvvigionamento di energia a prezzi accessibili e pulita per tutti gli Stati membri, anche attraverso sistemi energetici solidi, affidabili e sicuri e un incremento della produzione di energia.

L'attuale quadro in materia di sicurezza energetica comprende, tra l'altro, misure e norme per prevenire e rispondere alle interruzioni dell'approvvigionamento energetico, per garantire scorte di emergenza e per favorire la solidarietà e il coordinamento tra gli Stati dell'UE.

In particolare, il regolamento sui [livelli minimi di riempimento](#) stabilisce un obiettivo di riempimento degli impianti di stoccaggio del gas del **90%** entro il 1° novembre di ogni anno. Il regolamento, che scade il **31 dicembre 2025**, è stato di recente **prorogato** di altri **due anni**, sulla base di una [proposta](#) della Commissione europea adottata dal Consiglio dell'UE il [18](#)

[luglio](#) scorso a seguito dell'accordo del [24 giugno](#) con il Parlamento europeo. (Al momento della redazione della presente scheda il regolamento modificato non era ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'UE).

Oltre alla proroga della validità del regolamento, sono stati introdotti dei margini di **flessibilità sulla tempistica di riempimento e l'obiettivo vincolante del 90%**.

Si ricorda, per inciso, che la Commissione europea sta avviando una riflessione più ampia sul quadro normativo dell'UE per la sicurezza energetica, che dovrebbe essere oggetto di revisione nel 2026.

Per un esame dettagliato della proposta della Commissione europea si veda il [dossier](#) a cura della Camera dei deputati.

La proposta è stata esaminata dalla 4a Commissione Politiche dell'Unione europea del **Senato** che si è espressa in senso favorevole sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La proposta è stata esaminata anche dalla **Commissione "Politiche dell'UE"** della **Camera dei deputati** ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà. In esito a tale verifica, il 16 aprile 2025 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto la **proposta complessivamente conforme al principio di sussidiarietà**, nonché **coerente con la base giuridica** individuata dalla Commissione europea. Il documento approvato evidenzia tuttavia come la proposta **non sia pienamente conforme al principio di proporzionalità** in quanto gli obiettivi di riempimento intermedi imposti agli Stati membri appaiono troppo rigidi, impedendo in particolare la conciliazione di tali obblighi con le flessibilità necessarie a reagire rapidamente alle condizioni di mercato e ad evitare speculazioni stagionali.

Si ricorda che il 9 febbraio 2025, la **rete elettrica di tre Stati baltici** (Estonia, Lettonia e Lituania) è stata completamente sincronizzata con la rete continentale europea (CEN) e scollegata dalla Russia e dalla Bielorussia. La piena integrazione con la rete energetica dell'UE porterà a una maggiore sicurezza energetica nella regione e accelererà la diffusione delle energie rinnovabili.

Con la presentazione del **piano [REPowerEU](#)** da parte della Commissione europea nel maggio 2022 è stato avviato il processo volto a ridurre la dipendenza dalla Russia, ad accelerare la transizione verde, a creare un sistema energetico più resiliente e una vera Unione dell'energia.

Il piano REPowerEU, ha previsto, tra l'altro, la creazione della [piattaforma UE per l'energia](#) che, attraverso il [meccanismo AggregateEU](#), svolge un ruolo fondamentale nel mettere in comune la domanda di gas, coordinare l'uso delle infrastrutture, negoziare con i partner internazionali e preparare gli acquisti congiunti di gas e idrogeno.

Inoltre, dall'inizio della guerra di aggressione russa in Ucraina, L'UE ha adottato [18 pacchetti di sanzioni](#), stabilendo, tra le altre cose, il divieto di importazione di carbone e petrolio dalla Russia, di importazione di prodotti petroliferi raffinati ottenuti da petrolio greggio russo e provenienti da qualsiasi paese terzo e il divieto di ricarica di carichi di gas naturale liquefatto (GNL) russo nei porti dell'UE. Per inciso, le sanzioni prevedono anche restrizioni all'esportazione di beni russi che contribuiscono al rafforzamento militare e tecnologico della Russia, compresi precursori chimici di materiali energetici e restrizioni all'esportazione di beni e tecnologie nei settori industriale ed energetico.

Nel corso della sessione del Consiglio "Energia" del 16 giugno scorso, sono state adottate le [conclusioni della presidenza²⁷](#) sul rafforzamento dell'Unione dell'energia attraverso il **potenziamento della sicurezza energetica**. Tali conclusioni sottolineano che l'Unione europea sta portando avanti una trasformazione globale dei suoi sistemi energetici per garantire la competitività, l'accessibilità economica, la sostenibilità e la sicurezza.

Tabella di marcia per porre fine alle importazioni di energia dalla Russia

Come previsto dal [programma per il 2025](#), il 6 giugno scorso la Commissione europea, per preservare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE, limitando nel contempo qualsiasi impatto sui prezzi e sui mercati, ha presentato una [tabella di marcia](#) per porre fine alle importazioni di energia dalla Russia ("Tabella di marcia REPowerEU").

La Commissione europea sostiene che l'ulteriore diffusione delle energie rinnovabili e il risparmio energetico hanno consentito di ridurre le importazioni di gas di oltre 60 miliardi di metri³ cubi l'anno tra il 2022 e il 2024, contribuendo così ad affrancare l'UE dal gas russo. Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi, nel 2024 l'UE ha comunque importato 52 miliardi di m³ di gas russo (32 miliardi di m³ di gas via gasdotto e 20 miliardi di m³ di gas naturale liquefatto, pari a circa il 19 % delle importazioni totali di gas dell'UE), nonché 13 milioni di tonnellate di petrolio greggio e oltre 2 800 tonnellate di uranio, arricchito o sotto forma di combustibile. Nel 2024 dieci Stati membri hanno importato gas russo, tre petrolio russo e sette hanno importato uranio arricchito o hanno acquistato dalla Russia servizi relativi all'uranio.

La tabella di marcia delinea la strategia dell'UE per porre gradualmente fine alle restanti importazioni di energia dalla Russia e garantire a tutti gli Stati membri fonti di approvvigionamento energetico alternative e a prezzi accessibili, intraprendendo nel contempo un'azione collettiva per ridurre le

²⁷ Il testo non è stato appoggiato dall'Ungheria e della Slovacchia, pertanto è stato adottato sottoforma di "conclusioni della presidenza" e non come "conclusioni del consiglio".

entrate della Russia, che alimentano la sua macchina bellica e mettono a repentaglio la stabilità del continente. Ridurre la dipendenza dai combustibili fossili rafforzerà ulteriormente la sicurezza e la sovranità energetiche dell'UE, in linea con l'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione.

A tal fine la tabella propone un approccio basato su **nove azioni** e annuncia una serie di proposte legislative:

Trasparenza, monitoraggio e tracciabilità del gas russo (**Azione 1**);

- piani nazionali a sostegno dell'azione dell'UE per l'abbandono graduale del gas russo (**Azione 2**);

- divieto progressivo di importazione di gas russo (**Azione 3**);

- sostenere la diversificazione mediante l'aggregazione della domanda e un migliore utilizzo delle infrastrutture (**Azione 4**);

- nuove restrizioni per porre gradualmente fine alle importazioni russe di uranio, uranio arricchito e altri materiali nucleari (**Azione 5**);

- obbligo di diversificazione e trasparenza: piani nazionali per l'abbandono graduale delle forniture nucleari russe (**Azione 6**);

- aumentare la produzione dell'UE: proposta relativa alla "European Radioisotope Valley Initiative" (ERVI) (**Azione 7**);

- piani nazionali per l'abbandono graduale del petrolio russo e la garanzia di forniture alternative (**Azione 8**);

- continuare a imporre e applicare sanzioni nei confronti di soggetti e navi sospettati di attività illecite (**Azione 9**).

Il Consiglio "Energia" ha avuto modo di esaminare la Tabella di marcia il [16 giugno 2025](#), esprimendo apprezzamento per l'iniziativa della Commissione sebbene sia emersa la necessità di tenere in considerazione le poste dagli Stati isolati e senza sbocco sul mare. Inoltre molte delegazioni hanno sottolineato la necessità di investire nelle fonti rinnovabili, nelle infrastrutture e nelle reti di stoccaggio mentre alcune hanno chiesto gradualità nell'eliminazione dei combustibili nucleari.

Proposta di regolamento sull'abbandono graduale delle importazioni di gas naturale russo

Lo scorso [17 giugno](#), come anticipato dalla Tabella di marcia di cui sopra, la Commissione europea ha presentato la [proposta di regolamento](#) relativo **all'abbandono graduale** delle importazioni di gas naturale russo e al miglioramento del monitoraggio delle potenziali dipendenze energetiche. La proposta, che dà seguito ad alcune delle azioni della tabella di marcia, riguarda il gas da gasdotto e di GNL originari o esportati direttamente o indirettamente dalla Federazione russa.

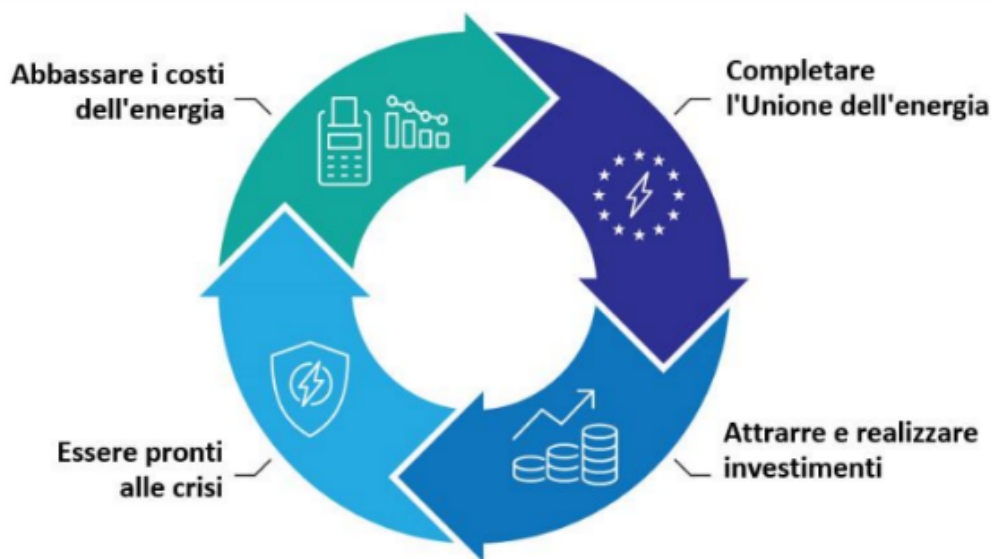
Nell'[analisi di impatto](#) che la accompagna, si specifica che la proposta è stata pensata per preservare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE limitando nel contempo qualsiasi impatto sui prezzi e sui mercati.

In estrema sintesi, la proposta prevede:

- il divieto a partire **dal 1° gennaio 2026** delle importazioni di gas naturale (via gasdotto o GNL) originario della Federazione russa o esportato direttamente o indirettamente dalla Federazione russa nell'ambito di nuovi contratti (conclusi dopo il 17 giugno 2025);
- il divieto dal **17 giugno 2026** delle importazioni di gas naturale nel quadro dei contratti a breve termine conclusi prima del 17 giugno 2025;
- la completa eliminazione **dal 1° gennaio 2028** delle importazioni di gas russo oggetto di contratti a lungo termine;
- il divieto, a partire dal **1° gennaio 2026**, di prestare servizi dei terminali GNL dell'UE a clienti della Russia o controllati da imprese russe;
- l'introduzione di un sistema per **tracciare e monitorare** il gas russo nei mercati dell'UE per ridurre al minimo i rischi di elusione del divieto. Tale sistema imporrà agli importatori di gas naturale di origine russa di fornire informazioni contrattuali dettagliate alla Commissione e alle autorità nazionali competenti;
- l'elaborazione da parte degli Stati membri di **piani di diversificazione** con misure e tappe precise per l'affrancamento dalle forniture russe di **gas**. Gli Stati membri dovranno inoltre elaborare piani di diversificazione per eliminare le importazioni di **petrolio** russo, con l'obiettivo di fornire informazioni e coordinare la cessazione totale delle forniture di petrolio entro la fine del 2027. I piani dovranno essere elaborati entro il **31 dicembre 2027** e comunicati alla Commissione europea entro il **1° marzo 2026**.

Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili

Il [26 marzo 2025](#) la Commissione europea, a supporto del Patto per l'industria pulita, ha presentato il [Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili](#) che prevede **otto azioni** incardinate su **quattro pilastri di intervento** (abbassare i costi dell'energia; completare l'Unione dell'energia; attrarre e realizzare gli investimenti; essere pronti ad affrontare potenziali crisi energetiche), riportati graficamente nella figura che segue.



Il Piano propone in particolare azioni volte a superare le **sfide strutturali** che spingono al **rialzo i costi** dell'energia nell'UE, soprattutto la **dipendenza** europea dai combustibili fossili importati e un **sistema elettrico non pienamente integrato**.

Per rendere l'energia elettrica più economicamente accessibile, la Commissione interverrà su tutti e tre i componenti delle bollette: costi di rete e di sistema, imposte e prelievi e costi di approvvigionamento. Rivolgerà raccomandazioni agli Stati membri invitandoli tra le altre cose ad abbassare le imposte nazionali sull'energia elettrica e permettere ai consumatori di cambiare fornitore più facilmente, passando a offerte più vantaggiose.

La Commissione annuncia l'intenzione di presentare a inizio 2026 una proposta legislativa per la **revisione** dell'attuale quadro normativo dell'UE in materia di **sicurezza energetica** per rispondere a minacce emergenti quali gli attacchi informatici, il sabotaggio delle infrastrutture critiche e i rischi derivanti dalla dipendenza dalle importazioni. Rafforzerà inoltre la preparazione a potenziali crisi dei prezzi, anche pubblicando orientamenti a uso degli Stati membri su come ricompensare i consumatori in modo da ridurre i consumi nei periodi di punta e tenere sotto controllo le bollette energetiche.

Il Governo italiano sostiene la necessità di procedere a una revisione congiunta del [regolamento](#) riguardante la sicurezza di approvvigionamento del gas e il [regolamento](#) sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica.

Per garantire una concorrenza leale la Commissione intensificherà la vigilanza dei mercati del gas dell'UE, collaborerà con fornitori affidabili di GNL per individuare altre importazioni competitive sotto il profilo dei costi

e sfrutterà il potere d'acquisto dell'Unione aggregando la domanda delle imprese dell'UE.