

dossier

XIX Legislatura

02 dicembre 2025

**Riunione interparlamentare
della Commissione per la
sicurezza e la difesa (SEDE) del
Parlamento europeo sul tema:
“Attuazione del Libro Bianco
sul futuro della difesa europea”**

Bruxelles, 3 e 4 dicembre 2025

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione per la sicurezza e la difesa (SEDE) del Parlamento europeo sul tema: “Attuazione del Libro Bianco sul futuro della difesa europea”

Bruxelles, 3 e 4 dicembre 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE DELLA
POLITICA ESTERA E DIFESA

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 155

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 86



SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE DELLA POLITICA ESTERA E DIFESA

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

Dossier n. 155

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. 86

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 DELLA CONFERENZA (*IN INGLESE*)

INTRODUZIONE..... 1

1 - LA ROADMAP SULLA PRONTEZZA ALLA DIFESA PER IL 2030 E IL FUTURO DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA EUROPEA..... 3

La *Roadmap* per l'attuazione del piano "Prontezza 2030" 3

L'attuazione del piano *ReArm-Readiness 2030* 8

Il regolamento EDIP 19

Il regolamento c.d. "mini omnibus difesa" 22

Il pacchetto di semplificazione c.d. "Omnibus V Difesa" 25

La proposta del c.d. "Schengen militare" 29

La strategia per la trasformazione dell'industria della difesa 31

2 - LA COOPERAZIONE UE – NATO E LE SPESE PER LA DIFESA..... 35

Lo stato di attuazione delle dichiarazioni congiunte 38

I nuovi impegni di spesa per gli Stati membri della NATO 41

La spesa per la difesa nei Paesi UE (*a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio*) 41

THE FUTURE OF EUROPEAN DEFENCE

WEDNESDAY, 03 DECEMBER 2025
15:00 - 18:30

THURSDAY, 04 DECEMBER 2025
09:00 - 12:30

MEETING ROOM:
ANTALL 4Q1

EUROPEAN PARLIAMENT, BRUSSELS



SEDE ICM

Agenda

Interparliamentary Committee Meeting

Committee on Security
and Defence (SEDE)

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS



European
Parliament

With the support of the Directorate
for Relations with national Parliaments

ORDER OF BUSINESS

Wednesday, 03 December 2025, 15:00 – 18:30

SESSION I

15:00 – 15:10 Welcome and opening remarks by:

- **Ms Roberta Metsola**, President of the European Parliament

15:10 – 15:15 Introduction by:

- **Ms Marie-Agnes Strack-Zimmermann**, Chair of the Committee on Security and Defence of the European Parliament

15:15 – 16:45 Panel I "Preserving Peace through strength: the Roadmap to Readiness 2030 and the future of Europe's Defence Industry"

- **Mr Andrius Kubilius**, European Commissioner for Defence and Space
- **Q&A session: exchange of views with Members**

16:45 – 17:00 Coffee break

17:00 – 18:30 Panel II "Preparing for the new era of warfare: transformation and the future of defence"

- **Admiral Pierre Vandier**, NATO Supreme Allied Commander Transformation
- **Q&A session: exchange of views with Members**

18:30 – 20:00 Networking dinner (JAN 3 Q catering area)

Thursday, 04 December 2025, 09:00 – 12:30

SESSION II

09:00 – 09:05 Opening remarks and recap of day 1

09:05 – 10:45 Panel III “A stronger European Pillar for NATO”

- **Mr Boris Ruge**, NATO Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy
- **Q&A session: exchange of views with Members**

10:45 – 11:00 Coffee break

11:00 – 12:15 Panel IV “Europe’s Defence at a Turning Point”

- **Mr Charles Fries**, Deputy Secretary-General of the European External Action Service for the Common Security and Defence Policy
- **Q&A session: exchange of views with Members**

12:15 – 12:30 Closing remarks

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments.

The hearing can be followed online: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live>

INTRODUZIONE

Nelle giornate del 3 e 4 dicembre 2025 si svolgerà una [riunione interparlamentare](#) sul tema **“Il futuro della difesa europea”**, organizzata dalla Commissione per la sicurezza e la difesa (SEDE) del Parlamento europeo (PE). Sarà questa la prima occasione di confronto fra la Commissione SEDE, costituita nel corso dell’attuale legislatura, e i parlamenti nazionali.

La **Commissione permanente per la sicurezza e la difesa (SEDE)** è stata istituita con [decisione](#) del **Parlamento europeo del 18 dicembre 2024**.

Suo presidente è [Marie-Agnes Strack-Zimmermann](#) (Germania, gruppo Renew Europe).

I [componenti](#) italiani della Commissione sono [Salvatore De Meo](#) (gruppo del Partito popolare europeo - Democratici cristiani), [Elena Donazzan](#) (gruppo dei Conservatori e Riformisti europei), [Alberico Gambino](#) (gruppo dei Conservatori e Riformisti europei) e [Roberto Vannacci](#) (gruppo "Patrioti per l'Europa"). Membri supplenti: [Lucia Annunziata](#) (gruppo dell’Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo) e [Giuseppe Antoci](#) (Il gruppo della Sinistra al Parlamento europeo - GUE/NGL).

Nel messaggio inaugurale, il presidente Strack-Zimmermann ha dichiarato che il programma della Commissione comprenderà il controllo dell’impegno assunto dai capi di Stato nella dichiarazione di Versailles per l’Europa sul rafforzamento della difesa europea, come anche il controllo dell’attuazione della bussola strategica, della strategia industriale europea in materia di difesa, del “Libro bianco sulla difesa europea - Preparati per il 2030” e del piano *"ReArm Europe"*. Ha inoltre sottolineato l’avanzare della guerra ibrida e l’intensificarsi della minaccia di attacchi informatici, sabotaggi di infrastrutture critiche e ingerenze straniere nei nostri processi democratici, affermando come sia dunque indispensabile che l’Europa continui a irrobustire la capacità di rispondere all’intero ventaglio di minacce, anche rafforzando la resilienza e la preparazione sotto il profilo civile e militare e continuando a fornire all’Ucraina le capacità militari di cui ha bisogno per tutto il tempo necessario.

All’evento parteciperanno rappresentanti del Parlamento europeo, delle altre istituzioni dell’Unione europea, dei parlamenti nazionali, del Parlamento ucraino e alti funzionari, con lo scopo di favorire uno scambio approfondito di opinioni su come definire una visione comune per la sicurezza e la difesa dell’Europa in una fase cruciale della sua storia a seguito dell’aggressione russa nei confronti dell’Ucraina.

Si darà spazio al vaglio di strumenti di *policy* e di bilancio, fra cui la [Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030](#), il [Libro bianco](#) dal

titolo “*European Defence – Readiness 2030*”, lo Strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (*Security Action for Europe* - [SAFE](#)), i Piani di investimento per la difesa, nonché all’analisi dei ruoli complementari svolti da Unione europea e NATO nel sistema di difesa, del continente e dei suoi cittadini.

Sulla base del [progetto di ordine del giorno](#), dopo il saluto dell’onorevole Roberta Metsola, Presidente del Parlamento europeo, i lavori dovrebbero articolarsi in **due sessioni**, nel corso delle quali avranno luogo i panel incentrati sui seguenti temi:

1. **“Preservare la pace attraverso la forza: la Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030 e il futuro dell’industria della difesa europea”;**
2. **“Prepararsi alla nuova era della guerra: trasformazione e futuro della difesa”;**
3. **“Un più solido pilastro europeo per la NATO”;**
4. **“La difesa dell’Europa a un punto di svolta”.**

La **delegazione del Parlamento italiano** è composta: per il Senato dal senatore [Enrico Borghi](#) (gruppo [IV-C-RE](#)), membro della 3^a Commissione permanente (Affari esteri e difesa); per la Camera dei deputati, dall’On. [Stefano Graziano](#) (gruppo [PD-IDP](#)), membro della IV Commissione (Difesa), e dall’On. [Mauro Malaguti](#) (gruppo [FDI](#)), membro della IV Commissione (Difesa).

1 - LA ROADMAP SULLA PRONTEZZA ALLA DIFESA PER IL 2030 E IL FUTURO DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA EUROPEA

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

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

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

- la definizione delle **modalità per colmare il gap di capacità militare** dell'UE in una serie di settori definiti come prioritari;
- **l'avvio di quattro progetti "bandiera"**: l>Iniziativa sui droni (*European Drone Defence Initiative*); la Sorveglianza del fronte orientale (*Eastern Flank Watch*); lo scudo aereo (*European Air Shield*) e lo scudo spaziale europeo (**European Space Shield**).

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

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

Colmare i gap capacitivi

Si deve ricordare che, dopo un'elaborazione condivisa tra gli Stati, con il supporto dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), il Consiglio europeo straordinario del 6 marzo aveva formalizzato la lista di **nove "settori prioritari"** in cui concentrare maggiormente gli sforzi di rafforzamento della difesa UE. Essi sono:

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

2.i sistemi di **artiglieria**;

3. **missili e munizioni**;

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

5. la **mobilità militare**;

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

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

8. il **combattimento di terra**;

9. le **capacità marittime**.

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

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

Proprio perché è un tema di cui si parla da tempo, diversi Paesi, tra cui l'Italia, hanno già manifestato l'intenzione di **assumere ruoli di rilievo nei vari settori**. Tra le coalizioni già formalizzate ancor prima della presentazione della *roadmap* c'è quella sui **droni**, che ha già individuato i Paesi leader, che sono Paesi Bassi e Lettonia. Fin dal mese di maggio la Germania aveva mostrato interesse per il settore della difesa aerea; la Polonia aveva presentato ipotesi su difesa missilistica e sulle cd. "munizioni circuitanti"; la Svezia si era proposta di guidare iniziative sulla connettività aerea e sull'addestramento e così via.

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

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

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

I progetti flagship

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

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

L'iniziativa sui droni e la sorveglianza sul fronte orientale

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

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

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

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

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

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

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

Lo scudo aereo e lo scudo spaziale

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

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

Collegato ad esso è il progetto di **scudo spaziale**, che ha lo scopo di garantire la protezione e la resilienza delle risorse e dei servizi spaziali. L'iniziativa integrerà le **capacità spaziali a duplice uso** dell'UE, per fornire servizi governativi per di tutti gli Stati membri (posizionamento, navigazione e sincronizzazione, intelligence geospaziale, comunicazioni sicure ecc.). Il

progetto – prosegue la Roadmap - si concentrerà in particolare sulle **apparecchiature abilitate da Galileo**, sulla consapevolezza del dominio spaziale, sulla **lotta alle interferenze**, nonché sulle operazioni e sui servizi spaziali, settori in cui l'Europa presenta evidenti carenze e dipendenze.

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

L'industria della difesa

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

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

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

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

Gli altri temi della Roadmap

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

Per quanto riguarda il **mercato della difesa**, la *Roadmap* annuncia la presentazione di una proposta modifica delle norme europee sul *procurement* (che però incontreranno sempre l'ostacolo dell'art. 346 del TFUE, che consente agli Stati di derogare alle regole comuni per esigenze di sicurezza

nazionale) e ricorda i due provvedimenti di **semplificazione** attualmente in discussione tra Parlamento e Consiglio (*su cui vedi infra*).

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

L'attuazione del piano *ReArm-Readiness 2030*

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

- 1) attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita** “in **modo controllato, coordinato e vincolato** nel tempo”. Ciò darà agli Stati membri “lo spazio per investire nella difesa, immediatamente e in modo sostanziale”. Secondo le previsioni della Commissione, che sono comunque tutte da verificare, anche perché dipendono dalle scelte dei singoli Paesi, la misura potrebbe sbloccare fino a **650 miliardi**;
- 2) un nuovo strumento finanziario - denominato **SAFE** (*Security Action for Europe*) – per fornire agli Stati membri **prestiti** per accelerare l'approvvigionamento congiunto.
- 3) la possibilità volontaria di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei **fondi di coesione** (stimate in circa 350 miliardi di euro);
- 4) uno stimolo agli **investimenti privati**, in particolare per *start-up* e PMI, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'azione della **Banca europea degli investimenti** e maggiori opportunità di investimento nella difesa attraverso la nuova **Unione del risparmio e degli investimenti**.

L'attivazione della clausola di salvaguardia

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

- si deve trattare di “**circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato** membro”;
- tali circostanze devono avere “**rilevanti ripercussioni**” sulle finanze pubbliche nazionali;

- l'attivazione della clausola **non deve compromettere “la sostenibilità di bilancio nel medio termine”**.

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda l'Italia, il [20 giugno](#), in occasione di una riunione del Consiglio Ecofin, il ministro Giorgetti ha evidenziato che l'aumento delle spese per la difesa, raccomandato a tutti gli Stati nelle raccomandazioni di

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

Gli stessi concetti sono stati ripresi dal ministro lo [scorso 9 luglio](#), rispondendo a un’interrogazione nell’Aula del Senato. “Proprio ieri ho avuto un incontro con il commissario Valdis Dombrovskis – ha detto Giorgetti - per discutere quella che è ad oggi un’interpretazione asimmetrica dell’attuale quadro delle regole in vigore, che **l’Italia non è disposta ad accettare”**. “A nostro giudizio – ha proseguito Giorgetti - solo un’interpretazione uniforme di queste regole consentirebbe allo stesso tempo il **rispetto degli impegni internazionali** di cui abbiamo appena parlato e quindi di una dinamica di spesa con riferimento alla difesa nella sua accezione accettata e definita in sede NATO e l’efficace perseguimento delle finalità alla base del **recente quadro di regole europee** entrato in vigore”.

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

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

nostre economie di assorbire una maggiore spesa per la difesa e garantire così il miglior valore per il denaro pubblico”.

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

Il regolamento SAFE

Lo scorso 27 maggio il Consiglio ha approvato il [regolamento SAFE](#) (dall’acronimo inglese *Security Action for Europe*) che prevede l’**erogazione di prestiti** agli Stati membri (con fondi reperiti dall’UE sul mercato dei capitali), per l’**acquisizione in comune di capacità di difesa nei settori prioritari** individuati dal Consiglio europeo. L’ammontare massimo dei prestiti che possono essere concessi è fissato in **150 miliardi di euro**.

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

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

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

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

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

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

Alle attività di *procurement* deve partecipare almeno **un altro Stato membro, o uno Stato associato** EFTA (cioè Islanda, Liechtenstein, Svizzera e, soprattutto, Norvegia) o **l'Ucraina** (art.7). La richiesta deve essere accompagnata da un **Piano di investimenti per l'industria della difesa**, che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di 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 Commissione ha scelto come base giuridica del regolamento SAFE la **procedura di emergenza ai sensi dell'[articolo 122 TFUE](#)**, prevista per le situazioni in cui è necessario far fronte a gravi difficoltà nella fornitura di determinati prodotti. La procedura **esclude dal processo decisionale il Parlamento europeo**, che deve essere solo “**informato**” della decisione presa dal Consiglio. Il Parlamento europeo ha fin dall'inizio contestato tale procedura. Dopo la formalizzazione di tale posizione da parte della **Commissione affari giuridici** (JURI), lo scorso 20 agosto la **Presidente Metsola ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia, per lesione delle competenze dell'organo parlamentare**. Il ricorso riguarda essenzialmente la questione procedurale, e non vi sono invece critiche diffuse, in seno al Parlamento europeo, sul merito del regolamento. E' quindi probabile che, laddove la Corte di Giustizia riconosca la regione del Parlamento europeo, questo, ottenuto il riconoscimento della propria posizione, approverebbe il provvedimento nel **medesimo testo approvato dal Consiglio** e già in corso di implementazione.

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

A fronte di queste richieste, il 19 settembre la Commissione ha adottato una **ripartizione provvisoria** dei 150 miliardi disponibili complessivamente. Il Paese che beneficerebbe della quota maggiore dei prestiti sarebbe la **Polonia**, con circa 43 miliardi e 730 milioni euro. A seguire la Romania, con 16 miliardi e 680 milioni e poi Francia e Ungheria, con circa 16.200.000.000 euro ciascuno. **All'Italia andrebbero poco meno di 15 miliardi**.

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

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

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

Lo scorso 17 settembre il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare le **trattative, separatamente, con Regno Unito e Canada** per consentire la loro partecipazione al programma.

Per tanti motivi, tra cui l'entità delle collaborazioni tra le rispettive industrie della difesa, l'intesa di maggior rilievo è ovviamente quella con il Regno Unito. Dopo **oltre due mesi di intenso negoziato**, che si sarebbe dovuto concludere **entro il 30 novembre**, data della formalizzazione delle richieste di prestito da parte degli Stati Ue, **le due parti non sono però riuscite a raggiungere un accordo**. Gli ostacoli sono essenzialmente due: il **contenuto minimo prodotto nell'UE** degli acquisti finanziati con SAFE da parte del Regno Unito e il **contributo finanziario di Londra** alla dotazione complessiva. Ai due estremi delle posizioni delle capitali UE si sono poste **Parigi e Berlino**. La Francia ha sempre chiesto di mantenere il principio del 50% di contenuto minimo UE, da temperare eventualmente piuttosto con l'introduzione di deroghe ad hoc per determinati prodotti, e ha chiesto che Londra versi un contributo finanziario non inferiore a quello proposto dalla Commissione (tra i 4 ai 6,5 miliardi di euro per i 5 anni di attuazione di SAFE). La Germania ha invece giudicato come "troppo elevate" le pretese della Commissione e ha espresso rammarico per l'esistenza stessa di un contributo finanziario a carico del Regno Unito, invitando a considerare come prioritarie le esigenze di rafforzamento delle capacità europee di difesa in uno spirito di pragmatismo. Gli altri Paesi Ue si sono variamente distribuiti tra questi due estremi. Il Regno Unito, da parte sua, ha sempre manifestato l'aspettativa di veder riconosciuta alla propria industria una quasi completa parificazione a quella europea. Londra propone di trasformare il contributo finanziario in una mera "tassa amministrativa", rigettando la logica della Commissione di un contributo commisurato ai benefici che il settore privato e il Governo (attraverso le imposte) britannici potrebbero ricavare da un'associazione a SAFE.

La Commissione ha comunque espresso l'auspicio che l'accordo possa essere raggiunto “in qualsiasi momento”, **anche dopo la scadenza del 30 novembre**.

Nel frattempo anche **Corea del Sud e Turchia** hanno chiesto di partecipare ai fondi SAFE, anche se per la seconda non sarà facile superare l'opposizione di Grecia e Cipro. Anche il premier albanese, Rama, ha

dichiarato di voler discutere con la Commissione le modalità di accesso al regolamento.

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

La situazione in Italia: le spese per la difesa nel Documento Programmatico di Finanza Pubblica (DPFP) 2025

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

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

Il documento prospetta comunque che **l'incremento della spesa in difesa “sarà graduale”**, con un'**incidenza sull'aumento del PIL fino a circa 0,5 punti percentuali entro la fine del triennio** coperto dalla legge di bilancio. “È bene sottolineare – sottolinea ancora il documento - che **le decisioni in materia dovranno essere ben ponderate, evitando brusche accelerazioni della spesa**, considerando i necessari tempi di adeguamento della capacità produttiva: un'eventuale ‘corsa agli acquisti’ da parte dell'Italia e degli altri Paesi europei rischierebbe di generare soltanto un aumento dei prezzi, delle importazioni e della dipendenza verso altri Paesi”.

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

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

Di conseguenza, **la decisione sull'eventuale attivazione della clausola di salvaguardia “è rimandata a una fase successiva al perfezionamento del**

programma SAFE, in cui se ne valuterà l'effettiva necessità, tenuto anche conto dell'obiettivo di uscire dalla procedura per disavanzi eccessivi”.

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

L'utilizzo dei fondi di coesione e dei fondi PNRR

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

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

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

Nell'ambito delle nuove priorità, come richiesto dal Parlamento europeo, saranno ammissibili anche gli investimenti per la c.d. “preparazione civile”, mentre nel finanziamento dell'industria della difesa e della mobilità militare sarà data priorità alle infrastrutture a duplice uso. Visti i recenti casi, l'accordo introduce anche una “**condizionalità dello stato di diritto**”, garantendo che i fondi congelati a causa di violazioni dei valori dell'Unione non possano essere riallocati alle nuove priorità.

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

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

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

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

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

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

- alle banche e istituzioni di promozione nazionale (per l'Italia **Cassa Depositi e Prestiti**), per un loro uso per una serie di finalità tra cui c'è anche la difesa;
- **al programma EDIP** (*su cui si veda infra, e che è attualmente in fase di approvazione*).

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

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

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

Anche i progetti e le infrastrutture utilizzati dalle **forze armate o di polizia**, che servono anche esigenze civili, potranno ora beneficiare dei

finanziamenti della banca. Non ci sarà più una soglia minima per le entrate previste dalle applicazioni civili o dalla quota di utenti civili.

Il C.d.A. ha anche deciso di **agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese** nel settore della sicurezza e della difesa. La BEI aprirà **linee di credito dedicate** gestite da banche e altri intermediari negli Stati membri dell'UE per progetti a duplice uso di imprese più piccole e *startup* innovative. Le imprese dell'UE la cui attività è **in parte nel settore della difesa** potranno beneficiare di finanziamenti utilizzando le linee di credito 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*.

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

Per quanto riguarda [l'Unione del risparmio e degli investimenti \(SIU\)](#), lo scorso 19 marzo, la Commissione ha presentato la [comunicazione](#) sulla strategia per migliorare il modo in cui il sistema finanziario dell'UE **convoglia i risparmi verso investimenti produttivi**. Si tratta dunque di un'iniziativa più complessiva, che **non riguarda solo il settore della difesa**.

L'obiettivo è creare un “**ecosistema di finanziamento**” più favorevole per gli investimenti negli obiettivi strategici dell'UE. La capacità dell'Europa di affrontare le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i rapidi cambiamenti tecnologici e le nuove dinamiche geopolitiche, richiede investimenti significativi, **che il rapporto Draghi stima in ulteriori 750-800 miliardi di euro all'anno entro il 2030**. Gran parte di questo fabbisogno di investimenti supplementari riguarda le piccole e medie imprese (Pmi) e le imprese innovative, che non possono fare affidamento esclusivamente sul finanziamento bancario. Sviluppando mercati dei capitali integrati – insieme a un sistema bancario integrato – la SIU mira a collegare efficacemente le esigenze di risparmio e di investimento. Allo stesso tempo, maggiori investimenti nei mercati dei capitali 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.

Il regolamento EDIP

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

Il compromesso tra Parlamento europeo e Consiglio è stato raggiunto solo lo scorso 16 ottobre, ad oltre un anno e mezzo dalla presentazione della proposta. Il **25 novembre il testo è stato approvato dal Parlamento europeo**, con 457 voti a favore (148 i voti contrari e 333 gli astenuti). Con l'approvazione del Consiglio, il testo sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE ed entrare così in vigore.

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

Con il regolamento EDIP, l'UE potrà proseguire ed ampliare per i prossimi due anni (gli ultimi del bilancio 2021-2027) le azioni di sostegno avviate con i regolamenti ASAP (che è scaduto il 30 giugno 2025) e EDIRPA (che scade il 31 dicembre).

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

Il budget di EDIP è considerato da tutti gli osservatori **molto ridotto, rispetto alle ambizioni** del progetto. Il **Parlamento europeo** aveva proposto di aumentare le risorse fino a 20 miliardi, basandosi però in gran parte su (improbabili) contributi nazionali volontari. In realtà il bilancio pluriennale UE è ormai alle sue battute finali e i margini per aumentare le risorse dello strumento sono sempre state molto ridotte. Gli Stati potranno però dirottare su EDIP i prestiti ottenuti con il regolamento SAFE o le risorse del proprio PNRR. L'aspettativa, però, è che i fondi di EDIP potranno

essere sensibilmente aumentati nel **prossimo bilancio pluriennale**, la cui discussione è appena avviata.

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

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

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

Rientra in questo regolamento anche lo **Strumento di supporto all'Ucraina** (finanziato – come detto – per 300 milioni) per rafforzare la base industriale ucraina e facilitare gli acquisti di questi prodotti da parte dei Paesi UE (che vengono poi donati a Kyiv, secondo il c.d. “modello danese”).

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.

Come per il regolamento SAFE (visto prima) anche per EDIP sono finanziabili azioni che implicino l'acquisto di beni che per almeno il **65% del loro valore siano prodotti nell'EU o in Norvegia**.

Il budget di EDIP è riservato per almeno il 15% a progetti per la cooperazione nel *procurement* e per almeno il 30% a progetti di sostegno all'industria.

La **quota di contribuzione** è diversificata in base alle tipologie di progetti. Per le azioni di sostegno all'industria UE, EDIP può finanziare di norma fino al 35 %, a meno che non vi siano condizioni particolari (maggioranza dei beneficiari è PMI, costruzione di infrastrutture, contributi nazionali ecc.). Per le difficoltà di contesto e per l'esigenza di adattarsi ai requisiti NATO, i progetti a sostegno all'industria ucraina possono invece essere finanziati al 100%. Per le azioni a favore del *procurement* cooperativo la quota di finanziamento non può eccedere il 15%, tranne che nei casi in cui vi siano particolari difficoltà nella cooperazione transfrontaliere, per gli acquisti in

Ucraina e per quelli realizzati nell'ambito di un SEAP (*su cui si veda appena avanti*). In questi casi la quota EDIP può salire al 25% del costo complessivo. Le azioni di sostegno (in particolare quelle volte ad attivare nuovi strumenti di finanziamento per l'industria della difesa) possono essere coperte al 100%. In caso di particolare urgenza, i progetti possono essere avviati anche prima della firma del contratto con la Commissione.

EDIP istituisce anche una nuova struttura, il **Consiglio per la sicurezza degli approvvigionamenti** (*Security of Supplies Board*) composto da rappresentanti degli Stati membri, con l'Alto rappresentante, per assistere la Commissione nel **monitoraggio delle catene di approvvigionamento**, con il compito, in situazioni di crisi, di proporre al Consiglio Ue l'adozione di **misure eccezionali** (tra cui gli **ordini prioritari** alle imprese, i trasferimenti di materiali intra-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 (di cui almeno 2 membri, più un Paese associato o l'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. In quanto organizzazioni internazionali, i SEAP non sono tenuti a rispettare la direttiva 81 del 2009 sul procurement militare, ma si dotano di proprie regole, rispettando i principi dell'Unione e del regolamento in esame.

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, anche associati, o dell'Ucraina.

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, norvegesi e ucraine: una specie di "catalogo" di prodotti che i possibili acquirenti internazionali possono consultare. In aggiunta, dovrebbero crearsi degli **stock di riserva di materiali** militari cui gli Stati membri e l'Ucraina possano attingere in caso di emergenze.

Il regolamento prevede anche che il Consiglio (e non più la Commissione, come era nel progetto iniziale) possa identificare dei **Progetti di difesa europea di comune interesse**, proposti da almeno quattro Stati in settori strategici, e **a cui può partecipare anche l'Ucraina** (nei casi in ciò possa facilitare la realizzazione del progetto). Per questi progetti (visto che la loro scala – come si legge nelle premesse del regolamento – richiede un livello di

cooperazione e di coordinamento senza precedenti tra governi e industria, e visti i connessi rischi finanziari per gli Stati) il livello di finanziamento di EDIP può arrivare al **100%**. Per ciascun progetto gli Stati partecipanti devono presentare un rapporto annuale alla Commissione.

Nella **fase finale dei negoziati**, il principale contrasto tra Parlamento europeo e Consiglio riguardava l'eligibilità dei prodotti da finanziare con EDIP, e in particolare la questione della loro **“design authority”**. Si trattava di stabilire se il regolamento potesse finanziare solo prodotti con **un'autorità di progettazione EU**.

L'autorità di progettazione (*design authority*) consiste nella titolarità dei diritti di proprietà intellettuale e nel controllo delle tecnologie di produzione; nella sostanza è la capacità giuridica di decidere sulla definizione, l'adattamento e l'evoluzione della progettazione del prodotto.

Secondo il **compromesso finale**, saranno consentiti acquisti per prodotti la cui autorità di progettazione non sia Ue, **limitatamente alle munizioni e ai missili** (che hanno aspetti tecnologici molto ridotti e che l'industria europea non è in grado di produrre alle quantità richieste) a patto di avere un **impegno giuridicamente vincolante** – da parte dei soggetti extra Ue titolari dell'autorità di progettazione – a concedere tale autorità entro un termine commisurato alla complessità dell'azione per cui si chiede il finanziamento, e comunque non oltre il 31 dicembre del 2033.

La [posizione comune](#) approvata dal Parlamento lo scorso aprile è apparsa a molti commentatori fortemente influenzata dall'impostazione francese (Paese che ha espresso entrambi i relatori sul provvedimento). Secondo questa posizione, i prodotti ammessi per i sussidi dovevano essere privi di qualunque forma di controllo, la soglia di componenti europee sarebbe dovuta essere del **70%**; **l'autorità di progettazione sarebbe dovuta essere EU** per tutti i prodotti, e i progetti di interesse comune avrebbero dovuto coinvolgere almeno sei Paesi.

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

Il regolamento c.d. “mini omnibus difesa”

Lo scorso 7 novembre Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo sulla [proposta di regolamento COM \(2025\) 188 final](#), presentata

lo scorso 22 aprile, “per l’incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell’ambito del bilancio dell’UE”.

La proposta mira ad ampliare mira ad **ampliare l’ambito di applicazione della STEP**, il regolamento sulla piattaforma per le tecnologie strategiche UE, introducendo come **nuovo settore strategico di attività le tecnologie e i prodotti connessi alla difesa**, a partire da quelli che rientrano nei settori di capacità prioritari individuati nel Libro bianco (e fatti propri dal Consiglio europeo del 6 marzo).

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

- il **Fondo europeo per la difesa (EDF)**;
- il **Meccanismo per collegare l’Europa (Connecting Europe Facility CEF)**;
- il programma **Europa digitale (DIGITAL)**;
- il programma **Orizzonte Europa (Horizon Europe)**.

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

Per quanto riguarda il **Fondo europeo per la difesa**, il provvedimento consente 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. La novità politicamente più significativa, introdotta nel corso dei negoziati, è la **possibilità di associare al fondo l’Ucraina** per gli ultimi due anni di vigenza nell’ambito del presente bilancio UE, ma con la prospettiva di proseguire in questo modo anche nel prossimo QFP.

Per quanto riguarda il **Meccanismo per collegare l’Europa**, il provvedimento ne **estende 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 sua portata viene estesa, _____ per _____ includervi 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 **difesa viene indicata 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**, il provvedimento consente anche alle società impegnate nel settore della difesa e dei prodotti dual-usa di accedere ai finanziamenti all'**Acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI)**, che fornisce sostegno a innovazioni potenzialmente dirompenti. Possono partecipare le società UE e anche non-

Ue, secondo i criteri già impiegati per SAFE (su cui si veda sopra). 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 società 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.

Sono state invece cancellate le norme che riguardavano il regolamento ASAP, perché il programma è scaduto il 30 giugno 2025.

Il pacchetto di semplificazione c.d. “Omnibus V Difesa”

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

Il pacchetto 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**. Le tre proposte normative sono accompagnate da una **comunicazione**, che chiarisce gli obiettivi complessivi dell’intervento.

La **proposta di direttiva COM (2025) 823 final** interviene sulle regole in materia di **trasferimenti infra-comunitari di materiali d’armamento** e di **appalti nel settore della difesa** (disciplinati rispettivamente dalle direttive 2009/43 e 2009/81).

Per quanto riguarda i trasferimenti, la proposta:

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

- b) **estende l'applicazione della licenza generale di trasferimento** (pur facendo salve le limitazioni derivante dalle politiche nazionali di export);
- c) autorizza la Commissione a definire **condizioni uniformi per determinare quale tipo di autorizzazione** sia necessaria per ciascun tipo di trasferimento.

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

- a) **aumenta (a 900 mila euro) la soglia minima per l'applicazione della direttiva**, con lo scopo di snellire le procedure per il *procurement* di minore entità;
- b) ammette anche nel settore della difesa le **procedure più snelle**, introdotte in via generale dalla direttiva 2014/24 (in particolare per il *procurement* di **tecnologie particolarmente innovative**);
- c) autorizza gli Stati membri a utilizzare **procedure negoziate**, senza pubblicità, per acquisizioni comuni, per **ricostituire le riserve di armamenti**;
- d) estende a dieci anni (in luogo degli attuali sette) la **durata degli accordi quadro**, per stabilire *partnership* più durature e garantire maggiore prevedibilità agli ordini;
- e) prevede norme per estendere le previsioni sui **programmi cooperativi di ricerca e sviluppo** anche alle fasi successive;
- f) **riduce alcuni obblighi di report statistico** del *procurement* militare.

La finalità originaria della **direttiva 2009/43** è di superare le rigidità dei sistemi nazionali di autorizzazione, spesso frammentati e onerosi, che ostacolano le attività di cooperazione industriale e lo sviluppo di programmi multinazionali nel settore della difesa. Nel corso degli anni, tuttavia, l'attuazione della Direttiva si è rivelata disomogenea, generando un'applicazione asimmetrica delle regole da parte degli Stati membri e limitando l'effettiva realizzazione di un mercato unico dei prodotti della difesa. Le persistenti differenze nei regimi autorizzativi e nelle prassi di certificazione hanno ostacolato gli obiettivi di semplificazione, armonizzazione e integrazione perseguiti dal legislatore europeo.

Per la **direttiva 2009/81** la necessità di un aggiornamento deriva anche dalle modifiche che sono intervenute nel contesto di riferimento, in particolare con la direttiva 2014/24/UE sul *procurement* civile, con il regolamento EDIRPA (istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa, n. 2418 del 2023), il regolamento EDIP (*su cui si è detto sopra*) e i diversi strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo collaborativi, come il Fondo europeo per la difesa, a sua volta oggetto di revisione.

Si segnala che la **relazione inviata dal Ministro della difesa** al Parlamento (ai sensi della legge 234/2012) esprime una **valutazione positiva sulla proposta** in quanto essa “promuove la cooperazione transfrontaliera all’interno dell’UE, consentendo una maggiore flessibilità e accelerazione negli scambi di prodotti per la difesa e tende a favorire un’attuazione più efficace ed efficiente del procurement nel settore della sicurezza e della difesa”. La relazione sottolinea in particolare l’introduzione del **sistema dinamico di acquisizione** e, in particolar modo, della procedura del “**partenariato per l’innovazione**” che consente di ampliare il novero delle procedure di scelta del contraente. Tale strumento risponde all’esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano. Esigenza che talvolta non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, concorrendo altresì a sostenere il rapido adattamento dell’industria europea della difesa. Allo stesso modo, la relazione ritiene che “la **procedura semplificata per gli appalti** diretti ad acquisire prodotti o servizi innovativi derivanti da progetti di ricerca e sviluppo comuni in ambito europeo, possa essere d’impulso per lo sviluppo di tecnologie comunitarie, semplificando il percorso verso il raggiungimento di un’autonomia strategica e favorendo equipaggiamenti e sistemi d’arma sempre più standardizzati ed interoperabili e, quindi, la base tecnologica ed industriale di difesa europea”.

Le proposte in esame, considerate di particolare urgenza e finalizzate a potenziare la prontezza dell’Europa, sono valutate come “**complessivamente conformi all’interesse nazionale...** nell’ottica di promuovere la **partecipazione delle imprese italiane** al mercato europeo della difesa e mantenere al contempo spazi di tutela per la sicurezza nazionale”.

La [**proposta di regolamento COM \(2025\) 821**](#) 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).

Si segnala che la **relazione inviata dal Ministro della difesa** al Parlamento (ai sensi della legge 234/2012) esprime una **valutazione positiva sulla proposta**. La proposta – si legge in questo documento – “risponde alle **esigenze rappresentate**

dall'industria del settore", che hanno lamentato i **ritardi causati dagli oneri amministrativi nazionali** e alla difficoltà della gestione dei programmi UE dovuta a regole stringenti imposte dall'UE o difformità delle normative nazionali. La proposta "appare conforme all'interesse nazionale ove esso consenta la finalizzazione dell'interesse perseguito, nell'alveo della tutela di altri interessi primari quali salute, sicurezza, ambiente".

La [proposta di regolamento COM \(2025\) 822](#) per **facilitare gli investimenti nella difesa e le condizioni dell'industria** di settore, interviene in due ambiti.

Il primo è costituito dal **Fondo europeo per la difesa**. Anche sulle base delle risultanze del Rapporto sulla valutazione intermedia del fondo, presentata lo stesso 17 giugno, la proposta intende snellire le procedure di selezione e ridurre le incombenze burocratiche a carico delle imprese.

La proposta in particolare:

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

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

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

Nella sostanza il regolamento propone di **ampliare la flessibilità** degli Stati nell'uso di determinate **sostanze chimiche quando sia necessario**

“negli interessi della difesa”. Per quanto riguarda gli **inquinanti persistenti**, la Commissione propone di **ridurre alcuni obblighi informativi che sono in capo agli Stati** sulle misure di controllo adottate, quando vi possano essere **elementi sensibili relativi alla difesa**.

Nella relazione inviata al Parlamento, il Governo italiano sottolinea che “seppure non sia possibile quantificare i benefici in termini economici, appare chiaro che l’armonizzazione, il sostegno alle imprese del settore difesa, soprattutto delle PMI, l’ampliamento dei casi di affidamento diretto come pure la possibilità di aggiudicare contratti multipli, determinerà un miglioramento dell’efficienza sul *ramp-up* produttivo delle imprese con evidenti benefici sull’occupazione e sull’economia nazionale”. Di conseguenza le disposizioni contenute nel progetto – continua la relazione – “sono **conformi all’interesse nazionale**”.

Lo scorso **26 novembre il Consiglio ha approvato la propria posizione comune**, sulla sua base si avvieranno le **trattative con il Parlamento europeo** per arrivare all’approvazione del testo. Il mandato del Consiglio mantiene il termine di 60 giorni per le decisioni sulle richieste di permesso, ma propone di semplificare la possibilità di prorogare tale termine di 90 giorni aggiuntivi. Viene mantenuto il principio generale del silenzio assenso, ma viene introdotta la possibilità di introdurre nel diritto nazionale una deroga in caso di rischio credibile e grave per la salute umana, la sicurezza dei lavoratori, la sicurezza nazionale o l’ambiente. Viene anche chiarito che spetta agli Stati membri decidere se un progetto situato sul loro territorio possa qualificarsi come progetto di prontezza alla difesa. La cosiddetta procedura negoziata, per alcuni appalti comuni e per prodotti e servizi innovativi, viene ulteriormente semplificata.

La proposta del c.d. “Schengen militare”

Lo scorso 19 novembre, la Commissione ha presentato una [comunicazione](#) e una [proposta di regolamento](#) sul tema della **mobilità militare**.

La mobilità militare si riferisce all’obiettivo di **consentire gli spostamenti di personale, materiali e mezzi militari in modo rapido e scorrevole con breve preavviso e su larga scala** all’interno e oltre l’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 strategia presentata dalla Commissione si basa su cinque misure principali:

- rafforzare la **resilienza delle infrastrutture di trasporto**, modernizzando i principali corridoi di mobilità militare dell'UE;

- **semplificare le norme per i trasporti militari** (anche se effettuati da vettori commerciali) e i requisiti amministrativi per l'**attraversamento delle frontiere**;

- istituire un "Sistema europeo di risposta rafforzata alla mobilità militare" (EMERS) per le **situazioni di emergenza**;

- **condividere le capacità di mobilità militare tra Stati membri**, attraverso la creazione di un pool di risorse da usare reciprocamente, anche attraverso un sistema informativo digitale;

- costituire un **Gruppo per la mobilità e il trasporto militare**, che riunisca istituzioni Ue e Stati membri (ciascuno con un Coordinatore nazionale per il settore) per rafforzare il coordinamento delle iniziative.

Tra le misure più significative prospettate nel documento c'è la creazione di **un'unica procedura di autorizzazione per tutti gli Stati membri**, di durata permanente, con formalità doganali semplificate e prioritarie. Attualmente, infatti, ogni Stato membro ha le proprie norme e requisiti, il che – come si rileva criticamente nella comunicazione - implica un periodo variabile da Stato a Stato per ottenere le autorizzazioni, che può arrivare fino a 45 giorni (quando fin dal 2024 gli Stati si era impegnati a garantire i permessi entro 3 giorni).

Si ricorda che la mobilità militare gode di un budget autonomo nel bilancio UE 2021-2027, con un **capitolo specifico per i progetti di infrastrutture di trasporto a duplice uso**, del valore di **1,5 miliardi di euro**. Questi fondi sono erogati nell'ambito del **Meccanismo per collegare l'Europa** (MCE), più ampio strumento di finanziamento che mette a disposizione 25,81 miliardi di euro nel periodo per investimenti strategici nelle infrastrutture di trasporto dell'UE. Dal 2021 la Commissione ha finanziato complessivamente 95 progetti, che coinvolgono 21 Stati Membri, **esaurendo però i fondi disponibili** fino al 2027.

La Corte dei Conti nella sua [relazione speciale](#) del febbraio 2025 ha invitato la Commissione a valutare la possibilità di utilizzare i fondi residui del MCE anche per i progetti infrastrutturali a duplice uso, almeno fino alla scadenza dell'attuale bilancio pluriennale UE. Gli Stati – come detto prima - possono anche finanziare nuovi progetti di mobilità militare con i Fondi di coesione o tramite i prestiti SAFE.

Nella **bozza del nuovo bilancio 2028-2034** i finanziamenti per mobilità militare sono più che **decuplicati rispetto al bilancio in corso**, con una proposta di risorse per **17,65 miliardi**, sempre nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa. La Commissione sottolinea che ulteriori fondi per la mobilità *dual-use* potrebbero arrivare – nel nuovo bilancio- dal Fondo per la competitività europea, da InvestEU e anche dal programma Horizon Europe. La Commissione ha individuato circa **500 progetti prioritari** per eliminare i punti di strozzatura lungo i corridoi prioritari,

cioè ampliare le gallerie, rafforzare i ponti, consolidare le ferrovie e aumentare la capacità di porti e aeroporti. Il totale degli investimenti necessari per realizzare tutti questi progetti è stimato in circa 100 miliardi.

A **giugno 2024** il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un [regolamento TEN-T riveduto](#), che per la prima volta comprende anche la mobilità militare nella rete TEN-T. Nel frattempo, proprio allo scopo di allineare ulteriormente le norme tra la rete TEN-T e la rete di trasporto militare, il Consiglio aveva **rivisto i requisiti militari** della mobilità UE (comprendendovi tra l'altro i poli logistici e la catena di approvvigionamento dei combustibili, anche alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina). La Commissione ha evidenziato che la rete di mobilità militare si sovrappone per il 94 % con la rete TEN-T.

Si ricorda che quello sulla mobilità militare è anche uno dei progetti più significativi tra quelli sviluppati nell'ambito della **Cooperazione strutturata permanente** (PESCO), oltre che di grande interesse anche in ambito NATO. 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 **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". 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). Un altro progetto PESCO in materia è il *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations* ([NetLogHubs](#)), coordinato da Cipro, Germania e Francia per sostenere il coordinamento tra i Paesi nelle attività di rafforzamento delle infrastrutture di trasporto.

La strategia per la trasformazione dell'industria della difesa

Sempre il 19 novembre, la Commissione europea ha presentato una *roadmap* per la **trasformazione dell'industria della difesa**, nell'ottica di **"liberare" il potenziale dell'innovazione e della modernizzazione** applicate a questo settore. Si tratta di una [comunicazione](#), che dunque non contiene nuove proposte normative, ma anticipa una serie di proposte imminenti e anche alcuni interventi concreti che la Commissione intende realizzare fin d'ora.

La strategia persegue tre obiettivi principali:

- rafforzare le **sinergie tra l'industria della difesa e il settore civile della ricerca e della tecnologia avanzate;**

- accelerare l'integrazione delle **tecnologie “dirompenti” nelle capacità militari** degli Stati membri (IA, *quantum computing*, spazio, ecc.);

- rafforzare la capacità industriale europea del settore, attraverso l'impiego di **soluzioni produttive innovative**.

La prima parte della comunicazione contiene un'analisi delle **“lezioni apprese” dalla guerra in Ucraina**. Questa – si legge nel documento – ha dimostrato quanto rapidamente avanzino le tecnologie della difesa e quanto esse possano modificare le dinamiche del campo di battaglia. Sotto questi aspetti l'evoluzione dello strumento militare ucraino, che combina **sistemi ad alta tecnologia e mezzi a basso costo e produzione di massa** (come i droni) rappresenta un modello anche per i Paesi UE.

La seconda parte del documento individua **le sfide da affrontare** e le **azioni che l'UE dovrebbe intraprendere** di conseguenza. Si tratta da un lato di accelerare la trasformazione tecnologica dell'industria della difesa e dall'altro di sostenere i nuovi attori industriali che sono nati, tra Ucraina e Paesi UE, dall'inizio della guerra (oltre 230 *start up*).

Tra le diverse iniziative indicate nel documento si possono segnalare:

- il rafforzamento della piattaforma **BraveTech EU**, istituita a sostegno del settore della ricerca e innovazione militare ucraino;

- la trasformazione dell'Ufficio per l'innovazione nella difesa (EUDIO) istituito a Kyiv nell'**Ufficio per l'industria della difesa dell'UE**, per monitorare gli sviluppi della tecnologia militare e dell'innovazione del settore;

- l'avvio delle modifiche amministrative per l'associazione dell'**Ucraina al Fondo europeo per la difesa** (stabilita in via normativa - come visto - dal regolamento EDIP) e la semplificazione delle procedure per ottenere finanziamenti per le tecnologie avanzate;

- la creazione di uno **Spazio europeo dei dati sulla difesa** per lo sviluppo di capacità come i modelli IA, i “gemelli digitali” e i sistemi predittivi per la manutenzione;

- la richiesta agli Stati membri di dedicare almeno il **10% del budget** per le acquisizioni di tecnologie emergenti,

- il preannuncio di proposte di revisione della direttiva sulle acquisizioni sensibili nel settore della difesa, per facilitare gli investimenti con **procedure di appalto** più rapide e trasparenti.

Altre azioni sono espressamente finalizzate ad **agevolare l'ingresso nel mercato di start up tecnologiche**, come:

- il preannuncio della proposta di uno strumento pilota per la rapida innovazione nella difesa (**AGILE**), per sviluppare meccanismi di produzione a basso costo;

- l'accesso delle nuove imprese alle infrastrutture UE, come il Centro comune di ricerca (**JRC**), per la convalida e lo sviluppo di nuove tecnologie;
- l'avvio di un network tra *start up* e Forze armate (**EUDIS Tech Alliance**).

Dal punto di vista del sostegno finanziario, dando seguito all'indicazione contenuta – come si è visto - nella *roadmap* presentata a ottobre, il documento preannuncia la costituzione, in collaborazione con la BEI, di un “**fondo di fondi**” **fino a 1 miliardo di euro** per fornire capitale alle *start up* innovative e consolidare le catene di approvvigionamento della difesa.

Per quanto riguarda la **formazione professionale**, infine, la Commissione intende istituire un progetto pilota “Garanzia per le competenze” per aiutare i lavoratori a rischio di disoccupazione o in fase di riqualificazione professionale provenienti in particolare dal **settore automobilistico** ad accedere a posti di lavoro in settori strategici in crescita come la difesa. La Commissione intende inoltre creare una “**Piattaforma europea di talenti**”, per sostenere i tirocini nell'industria della difesa.

2 - LA COOPERAZIONE UE – NATO E LE SPESE PER LA DIFESA

La collaborazione tra l'Unione europea e l'Alleanza atlantica è stata istituzionalizzata nel 2002 con la [dichiarazione UE-NATO sulla politica europea di sicurezza e di difesa](#) del 16 dicembre, intesa a promuovere una maggiore responsabilità europea in materia di difesa.

In tale dichiarazione si afferma che le relazioni UE – Nato, finalizzate al reciproco rafforzamento, e fondate sul riconoscimento della rispettiva autonomia, assumono la forma di un **partenariato** basato sui seguenti principi:

- **consultazione** reciproca efficace, **dialogo**, **cooperazione** e **trasparenza**;
- **uguaglianza** e dovuta considerazione per l'autonomia decisionale e gli interessi dell'Unione europea e della NATO;
- rispetto per gli interessi degli Stati membri dell'Unione europea e della NATO;
- rispetto per i **principi** della **Carta delle Nazioni Unite**, che sono alla base del Trattato sull'Unione europea e del Trattato di Washington, al fine di fornire una delle basi indispensabili per un ambiente di sicurezza euro-atlantico stabile, basato sull'impegno per la risoluzione pacifica delle controversie, in cui nessun paese sarebbe in grado di intimidire o costringere un altro attraverso la minaccia o l'uso della forza, e anche basato sul rispetto dei **diritti e degli obblighi derivanti dai trattati** nonché sull'astensione da azioni unilaterali;
- sviluppo coerente, trasparente e reciprocamente rafforzante dei requisiti di capacità militare comuni alle due organizzazioni.

La collaborazione strategica UE-NATO si basa su **valori condivisi**, sulla determinazione ad affrontare le sfide comuni e sul comune impegno a promuovere e salvaguardare la pace, la libertà e la prosperità nella zona euro-atlantica.

Le principali tappe della cooperazione UE-NATO

16 dicembre 2002 - [dichiarazione UE-NATO sulla politica europea di sicurezza e di difesa](#);

17 marzo 2003, [accordi Berlin plus](#), gettano le basi della cooperazione UE-NATO nel settore della gestione delle crisi consentendo all'Unione europea di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione e di comando della Nato per realizzare missioni di gestione delle crisi;

8 luglio 2016 [prima dichiarazione congiunta UE-NATO](#) volta a rafforzare ulteriormente la cooperazione;

6 dicembre 2016, il Consiglio approva [conclusioni](#) sulle prime 40 proposte per dare attuazione alla dichiarazione congiunta;

5 dicembre 2017, nuove [conclusioni](#) del Consiglio su un secondo insieme di proposte di azioni concrete;

10 luglio 2018, [seconda dichiarazione congiunta](#) UE-NATO;

10 gennaio 2023, [terza dichiarazione congiunta](#) UE-NATO firmata a Bruxelles in cui si condanna con fermezza l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

La [prima dichiarazione congiunta](#) è stata sottoscritta a margine del **Vertice NATO dell'8 e 9 luglio 2016** in Polonia, e prevede iniziative di cooperazione nei seguenti settori: contrasto alle minacce ibride, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate; cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione; coordinamento nella cibersicurezza e difesa; sviluppo di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili; agevolazione di un'industria della difesa più forte e di una maggiore ricerca nel campo della difesa; potenziamento del coordinamento relativo alle esercitazioni; supporto alle capacità di difesa e sicurezza dei partner a est e a sud.

La [seconda dichiarazione congiunta](#), che integra quella del 2016 (portando a **74 il totale delle iniziative di cooperazione** in corso) è stata sottoscritta il **10 luglio 2018**, e estende la cooperazione tra l'UE e la NATO in settori quali: **mobilità militare; cibersicurezza; minacce ibride; lotta al terrorismo; donne e sicurezza.**

La [terza dichiarazione congiunta](#) sulla cooperazione tra UE e NATO, firmata il 10 gennaio 2023, **condanna** con la massima fermezza **l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina** e ribadisce il fermo **sostegno della UE e della NATO** al paese. La dichiarazione indica che l'UE e la NATO amplieranno e approfondiranno la propria cooperazione in settori quali: la **crescente competizione geostrategica**; la resilienza e la **protezione delle infrastrutture critiche**; le **tecnologie emergenti e di rottura**; lo **spazio**; le implicazioni dei **cambiamenti climatici per la sicurezza**; la **manipolazione delle informazioni** e le **ingerenze da parte di attori stranieri.**

La cooperazione UE-NATO ha rafforzato la sicurezza e la stabilità euro-atlantica e la sua solidità resta cruciale in uno scenario geopolitico mutevole e caratterizzato da nuove minacce emergenti.

In tale prospettiva, i vertici UE ritengono che l'Alleanza atlantica rimanga il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri, ma che debba essere affiancata da una **difesa europea più forte** e ad essa **complementare.**

Insieme, l'UE e la NATO rappresentano oltre **un miliardo di persone** e alcune delle maggiori economie del mondo.

Fanno parte della NATO tutti gli Stati membri dell'UE, tranne Austria, Cipro, Irlanda, Malta. Finlandia e Svezia hanno recentemente aderito alla NATO.

La cooperazione tra l'UE e la NATO si sviluppa negli ambiti definiti dalle **tre dichiarazioni congiunte di cooperazione** sottoscritte, che prevedono complessivamente **74 azioni comuni** in alcuni settori strategici specifici:

- nel contrasto delle **minacce ibride e terroristiche**, condividendo conoscenze e informazioni;
- **cooperazione operativa** attraverso la condivisione di informazioni sugli impegni operativi e sugli sforzi congiunti, in particolare nel settore marittimo;
- **cibersicurezza e difesa**, attraverso lo scambio di informazioni e di buone pratiche, il coordinamento delle attività di sviluppo delle capacità informatiche per i partner ed esercitazioni e formazione in materia di cibersicurezza;
- **capacità di difesa**, azioni congiunte volte a rafforzare la coerenza dei processi di sviluppo delle capacità dell'UE e della NATO e a migliorare la mobilità militare;
- **industria della difesa e ricerca** nel settore;
- **esercitazioni coordinate** per aumentare la resilienza e la preparazione di entrambe le organizzazioni in caso di crisi;
- **sviluppo delle capacità** attraverso l'assistenza ai partner, anche nei Balcani occidentali e nel vicinato orientale e meridionale, nello sviluppo delle capacità e nel rafforzamento della loro resilienza;
- **dialogo politico**.

Gli orientamenti del Consiglio europeo

Il Consiglio europeo del 16 dicembre 2021 ha adottato delle [conclusioni](#) sulla cooperazione UE- NATO nelle quali ha indicato che:

L'UE è determinata a **cooperare strettamente con il Patto atlantico**, nel pieno **rispetto** dei principi stabiliti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, compresi i **principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE**;

le **relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO** sono **elementi essenziali** per la **sicurezza generale dell'UE**. Un'UE **più forte e capace** nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è **complementare alla NATO**, che, per gli Stati che ne sono membri, **resta il fondamento della loro difesa collettiva**;

Il **rafforzamento della cooperazione con la NATO** figura anche **tra le priorità definite nel nuovo ciclo istituzionale dell'UE**, sia nell'[Agenda Strategica 2024 - 2029](#), approvata dal Consiglio europeo il 27 giugno scorso,

sia negli orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea illustrati Il 18 luglio 2024, prima della sua elezione, dalla Presidente von der Leyen innanzi alla plenaria del Parlamento europeo.

In particolare, nella lettera di incarico per il lituano **Andrius KUBILIUS**, designato **Commissario per la Difesa e lo spazio**, si indicano gli obiettivi di:

promuovere, come proposto nel rapporto Draghi, una maggiore **aggregazione della domanda di mezzi di difesa** tra gruppi di Stati membri e maggiore cooperazione con gli Stati membri e la NATO ai fini della **standardizzazione** delle **attrezzature** di difesa;

avanzare, in collaborazione con l'Alta rappresentante, con gli Stati membri e con la NATO, proposte di **progetti di difesa di comune interesse europeo** a cominciare da un **Progetto comune di scudo aereo europeo e difesa cibernetica**.

Lo stato di attuazione delle dichiarazioni congiunte

Il 10 giugno 2025 il Consiglio dell'UE ha preso atto della [decima relazione](#) sullo **stato di avanzamento dei lavori relativi all'attuazione** delle 74 **proposte comuni** approvate dai rispettivi Consigli dell'UE e della NATO il 6 dicembre 2016 e il 5 dicembre 2017.

La relazione conferma che **la NATO e l'UE** continuano a essere **difensori della pace** e della sicurezza a livello **internazionale** e dell'ordine internazionale basato su regole. Sottolinea la necessità di **rafforzare ulteriormente la cooperazione transatlantica** alla luce delle sfide comuni in materia di sicurezza: le iniziative della Russia, l'instabilità nei vicinati orientale e meridionale dell'Europa, le crescenti tensioni nei Balcani occidentali e le sfide in materia di sicurezza nella regione indo-pacifica.

Pertanto il **partenariato NATO-UE** dovrebbe divenire ancora più **solido, coerente e complementare** per poter affrontare questioni urgenti, ad esempio il rafforzamento della prontezza alla difesa, in particolare l'aumento della spesa europea per la difesa, il superamento delle carenze in termini di capacità, l'ampliamento della capacità industriale nel settore della difesa e l'incremento della produzione.

La relazione analizza i progressi compiuti tra il giugno 2024 e il maggio 2025 in ogni ambito della cooperazione UE-NATO.

Dialogo politico

Il dialogo politico è aumentato in modo significativo, a testimonianza della comune determinazione a rafforzare la comprensione reciproca, accrescere le interazioni e potenziare ulteriormente la cooperazione in tutti i settori interessati dal partenariato UE-NATO, in particolare nel contesto della

guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e delle iniziative dell'UE per rafforzare la difesa europea.

Si sono intensificati i contatti, a cominciare dalla partecipazione dell'Alta rappresentante ad uno scambio di opinioni sulla difesa europea con i ministri degli Affari esteri della NATO a seguito della pubblicazione del Libro bianco dell'UE sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 e del piano ReArm Europea. Dal dicembre 2024 l'Alta rappresentante Kaja Kallas partecipa anche alle riunioni ministeriali del Consiglio NATO-Ucraina. Sono riprese le riunioni tra il comitato politico e di sicurezza (CPS) e il Consiglio del Nord Atlantico (NAC), la prima delle quali era incentrata sull'Ucraina.

Contrasto delle minacce ibride e delle sfide comuni

I servizi dell'UE e della NATO hanno intensificato la cooperazione per la resilienza e la preparazione in settori quali la **gestione delle crisi**, la protezione delle **infrastrutture critiche**, la **preparazione sanitaria**, lotta al **terrorismo**, e le relative comunicazioni strategiche. Per la prima volta l'UE è stata rappresentata nel simposio ibrido annuale NATO. Scambi di personale hanno permesso di integrare nella preparazione della strategia dell'UE in materia di preparazione gli insegnamenti tratti dalla NATO.

Cybersicurezza e difesa

Lavori congiunti **sul cibernazio** sono stati portati avanti con la **prima riunione del dialogo strutturato**, la partecipazione incrociata alle esercitazioni e la valutazione di ulteriori sinergie. I servizi di entrambe le parti sono rimasti a stretto contatto durante le risposte diplomatiche agli incidenti informatici, anche nel quadro del pacchetto di strumenti della diplomazia informatica dell'UE e delle dichiarazioni coordinate di condanna delle attività informatiche malevole.

Il questionario relativo all'impegno della NATO in materia di difesa informatica è stato distribuito al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e alla Commissione europea, ed è stato condiviso con la NATO il cibercensimento dell'UE.

Capacità di difesa

UE e NATO si sono adoperate per garantire una maggiore coerenza tra i vari strumenti esistenti, tra cui la **revisione annuale coordinata della difesa** (CARD) e hanno compiuto progressi anche nelle iniziative per colmare le **carenze critiche** in termini di capacità, rafforzare le capacità nazionali e multinazionali di difesa.

La **normazione** continua a essere un settore chiave di cooperazione al fine di garantire l'interoperabilità e la complementarità degli sforzi e di evitare duplicazioni. In tale ambito svolgono gli **accordi di standardizzazione** della NATO (*Standardization agreement*, STANAG). Per sostenere tale sforzo il

segretario generale della NATO ha fornito alla Commissione europea e al SEAE una serie di STANAG NATO non classificati.

Per quanto riguarda la **mobilità militare**, la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha dimostrato l'importanza di poter dislocare rapidamente e senza ostacoli forze militari, attrezzature e forniture. UE e NATO hanno intensificato le discussioni in merito alle priorità condivise e ai rispettivi filoni di attività, tra cui i requisiti militari, le infrastrutture di trasporto, il trasporto di merci pericolose, la semplificazione delle procedure doganali e delle autorizzazioni di movimenti transfrontalieri, la partecipazione alle esercitazioni e il sostegno alla nazione ospitante.

Industria della difesa, innovazione e ricerca

È stato avviato il primo **dialogo strutturato sull'industria della difesa**, incentrato sul Libro bianco e sul piano ReArm Europe, sull'impegno della NATO per l'espansione delle capacità industriali e sul piano d'azione della NATO aggiornato in materia di produzione per la difesa. Anche le **tecnologie emergenti** e innovative sono state oggetto di un dialogo strutturale, con particolare attenzione all'applicazione a duplice uso dell'intelligenza artificiale, delle tecnologie quantistiche e delle biotecnologie.

Cooperazione operativa e sicurezza marittima

UE e NATO hanno perseguito un dialogo tra il rispettivo personale militare e hanno tenuto colloqui annuali tra servizi UE-NATO in materia di sicurezza marittima, incentrati sulle rispettive operazioni e attività navali, sulla potenziale cooperazione tra la NATO e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e sulla sicurezza delle infrastrutture marittime/sottomarine critiche. Altri esempi di cooperazione di successo riguardano l'operazione EUNAVFOR MED IRINI e NATO MARCOM, come anche l'attività della NATO nel Mar Egeo, l'assistenza prestata alla Grecia e alla Turchia e FRONTEX per contrastare la migrazione irregolare.

Esercitazioni

La cooperazione tra i servizi della NATO e dell'UE ha contribuito ad accrescere per entrambe le conoscenze in materia di resilienza, preparazione e sforzi di gestione delle crisi, in particolar modo attraverso la costante attuazione del concetto degli esercizi paralleli e coordinati (PACE) nonché i preparativi e l'esecuzione dell'esercitazione "Integrated Resolve" dell'UE 2024 (EU IR24) e dell'esercitazione NATO di gestione delle crisi 2025 (CMX25).

Sviluppo di capacità di difesa e sicurezza

A Bruxelles e sul campo, sono proseguite periodiche consultazioni del personale e briefing incrociati, per lo scambio di opinioni e la condivisione di informazioni relativamente alla situazione politica e di sicurezza e alle misure di assistenza in otto paesi partner: **Bosnia-Erzegovina, Georgia,**

Giordania, Iraq, Mauritania, Repubblica di Moldova, Tunisia e Ucraina.

UE, NATO ed i rispettivi Stati membri, hanno continuato a fornire un sostegno sostanziale all'Ucraina. I servizi hanno proseguito gli scambi periodici sull'assistenza rispettivamente fornita all'Ucraina, anche, per quanto riguarda l'UE, attraverso lo strumento europeo per la pace (EPF), la missione di assistenza militare dell'UE (EUMAM) – ossia il principale fornitore di formazione alle forze armate ucraine – e la missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina).

L'UE e la NATO mantengono il fermo impegno a rafforzare, approfondire ed espandere ulteriormente la loro cooperazione sinergica e reciprocamente vantaggiosa esplorando percorsi per un'ulteriore collaborazione in tutti i filoni di attività esistenti.

I nuovi impegni di spesa per gli Stati membri della NATO

Al **vertice NATO del 2025** all'Aia, gli Alleati si sono **impegnati a investire** entro il 2035 il 5% del Prodotto Interno Lordo (PIL) annuo in requisiti fondamentali per la difesa e spese relative alla difesa e alla sicurezza. Almeno il **3,5% del PIL annuo**, sulla base della definizione concordata di spesa per la difesa della NATO, entro il 2035 dovrà essere investito nei requisiti fondamentali della difesa e per raggiungere gli **obiettivi di capacità** della NATO. Gli alleati hanno concordato di presentare piani annuali che indichino un percorso credibile e incrementale per raggiungere questo obiettivo.

Ulteriori risorse, fino all'**1,5%** del PIL annuo, dovranno essere investite per proteggere le infrastrutture critiche, difendere le reti, garantire la preparazione e la resilienza civile, innovare e rafforzare la base industriale della difesa.

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

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

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

Vengono altresì riportate le **stime preliminari - predisposte secondo la medesima metodologia - della Commissione europea** riferite al triennio **2024-2026** delle spese per la difesa in rapporto al PIL nominale, con riguardo peraltro **ai soli Paesi dell'Area euro**.

I relativi valori sono infatti ricavati dalle valutazioni compiute dalla Commissione UE sui Documenti programmatici di bilancio (DPB) per il 2026 dei Paesi dell'Area euro ([Commission opinions](#)) pubblicate il 25 novembre 2025, pubblicate a seguito delle previsioni economiche d'autunno della Commissione UE (documento "[European Economic Forecast – Autumn 2025](#)") del 17 novembre 2025.

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

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

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

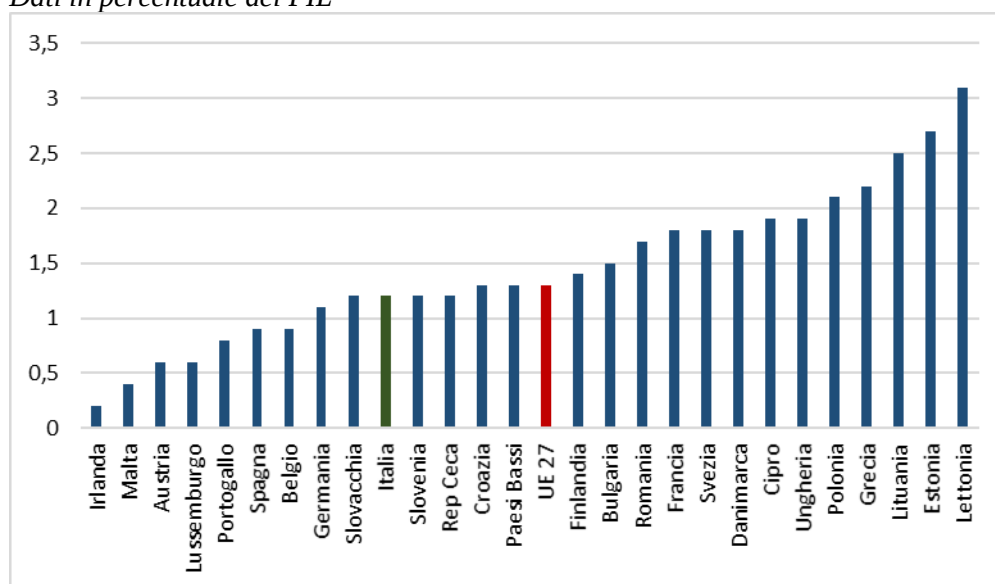
La spesa per la difesa dei Paesi UE secondo la classificazione COFOG

Nel 2023 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati Eurostat), la spesa per la funzione "difesa" in rapporto al Pil ha rappresentato, in media, l'1,3% nella UE e l'1,2% nell'area dell'euro. In termini di incidenza sul totale della spesa pubblica, l'aggregato ha rappresentato il 2,7% nella UE e il 2,5% nell'area dell'euro¹. Si riporta a seguire una rappresentazione grafica (fig. 1) dell'incidenza rispetto al PIL della **spesa per la difesa nel 2023** nei diversi Paesi UE.

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

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

Dati in percentuale del PIL



Fonte: [Eurostat – General government expenditure by function \(COFOG\)](#)

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

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

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

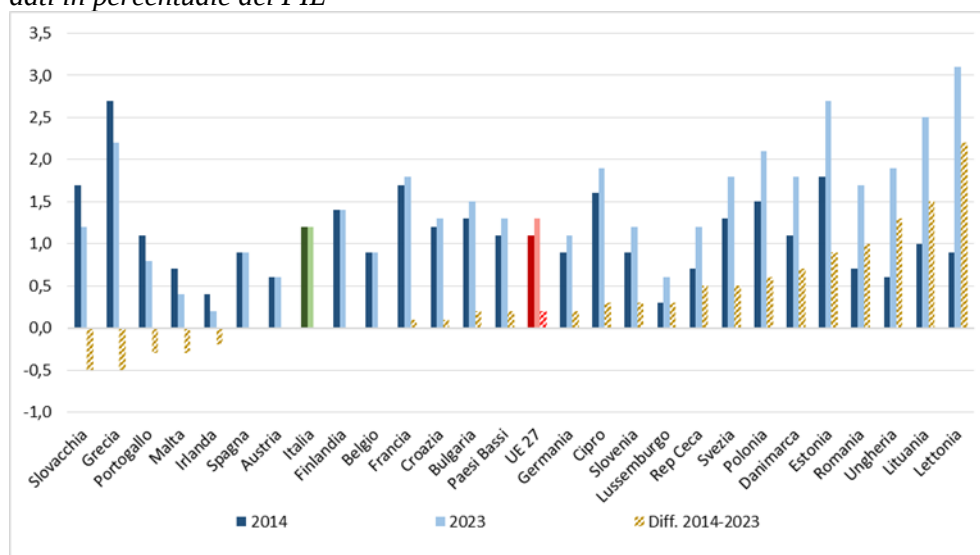
Gli "aiuti militari all'estero" hanno inciso per lo 0,1% del PIL a livello UE, con valori più rilevanti in Slovacchia (1,2% del PIL), Danimarca (0,5%), Lettonia (0,4%), Finlandia (0,3%), Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia (tutti allo 0,2%), Belgio, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Polonia e Norvegia (tutti allo 0,1%).

Il grafico che segue (fig. 2) riporta i dati relativi alle variazioni intervenute nella spesa per la difesa dei Paesi UE nel **periodo 2014-2023**: in particolare,

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

sono messi a confronto i **valori, in percentuale del PIL, registrati nell'anno iniziale e in quello finale del periodo esaminato**, con le relative differenze, espresse in termini di punti percentuali di PIL.

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



Fonte: elaborazioni su dati [Eurostat – General government expenditure by function \(COFOG\)](#)

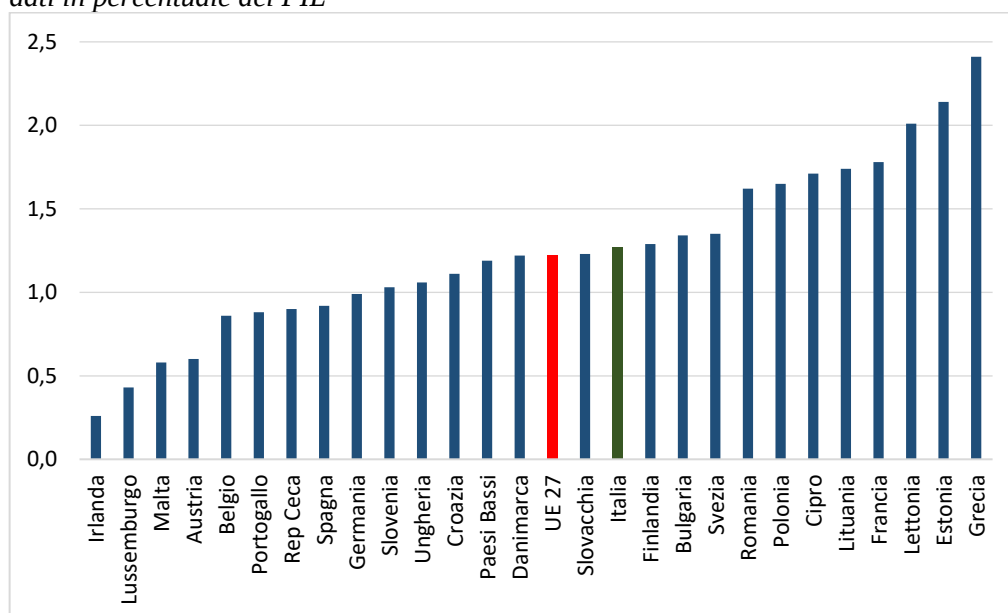
Dal grafico emerge che per un gruppo di cinque Paesi (composto da Irlanda, Malta, Portogallo, Grecia e Slovacchia) si registra una complessiva diminuzione delle spese per la difesa in percentuale del PIL, con Grecia e Slovacchia che presentano la riduzione più consistente (-0,5 punti percentuali di PIL),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

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

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

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

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



Fonte: elaborazioni su dati [Eurostat – General government expenditure by function \(COFOG\)](#)

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

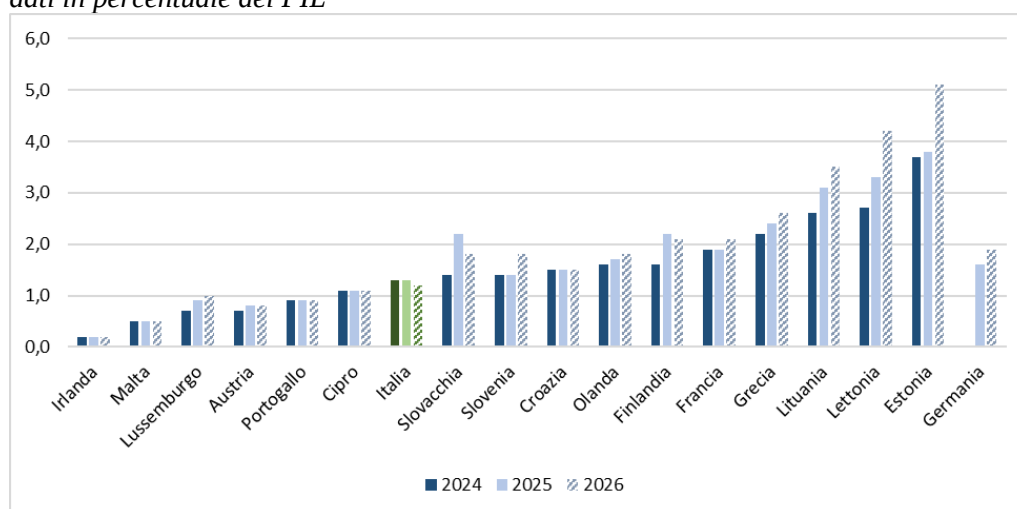
Per dodici Stati (Irlanda, Malta Lussemburgo, Austria, Portogallo, Belgio, Spagna, Germania, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia, Ungheria), la **spesa media** per la difesa relativa al decennio si attesta al di sotto della media europea; per altri dodici Stati (**Italia**, Finlandia, Bulgaria, Romania, Svezia, Francia, Cipro, Polonia, Grecia, Lituania, Lettonia, Estonia) risulta, in media, superiore a quella europea.

In particolare, **per quanto riguarda l'Italia**, il **valore medio nel decennio si attesta all'1,3%** del PIL. Per tre Stati (Paesi Bassi, Slovacchia, Danimarca), i valori medi in questione risultano invece pari a quelli della UE.

Si riportano, di seguito, i **valori previsionali dal 2024 fino al 2026** della spesa annua per la difesa rispetto al PIL, stimati dalla **Commissione europea nei documenti di valutazione dei DPB per il 2026** con riguardo agli **Stati membri dell'Area euro**. Il grafico non include i dati per il Belgio e la Spagna in quanto tali Paesi non hanno trasmesso alla Commissione i rispettivi documenti programmatici per il 2026. Inoltre, nel grafico non è riportato il valore della spesa per la difesa per la Germania per il 2024 in quanto il relativo dato non è presente nei documenti della Commissione.

Fig. 4 – Spesa per la difesa nei Paesi dell'Area euro: stime della Commissione UE

dati in percentuale del PIL



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione UE ([Commission opinions on DBPs](#)).

Dalla figura si rileva che, tra i Paesi dell'Area euro, l'Estonia è quello che, per tutti e tre gli anni considerati, presenta il valore previsto, in rapporto al PIL, più elevato per la spesa per la difesa, seguito dalla Lettonia, dalla Lituania e dalla Grecia. Tali Paesi fanno altresì osservare un aumento delle spese per la difesa lungo il triennio, con la Lettonia che mostra l'incremento più elevato (1,5 punti percentuali di PIL), seguita dall'Estonia (1,4 punti percentuali) e dalla Lituania (0,9 punti percentuali).

Per quanto riguarda **l'Italia**, la Commissione indica per il 2024 un valore delle spese per la difesa pari all'1,3 per cento del PIL, che si mantiene nelle stime per il 2025, per poi scendere all'1,2 per cento del PIL nel 2026.

La spesa per la difesa dei Paesi UE in ambito NATO

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

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

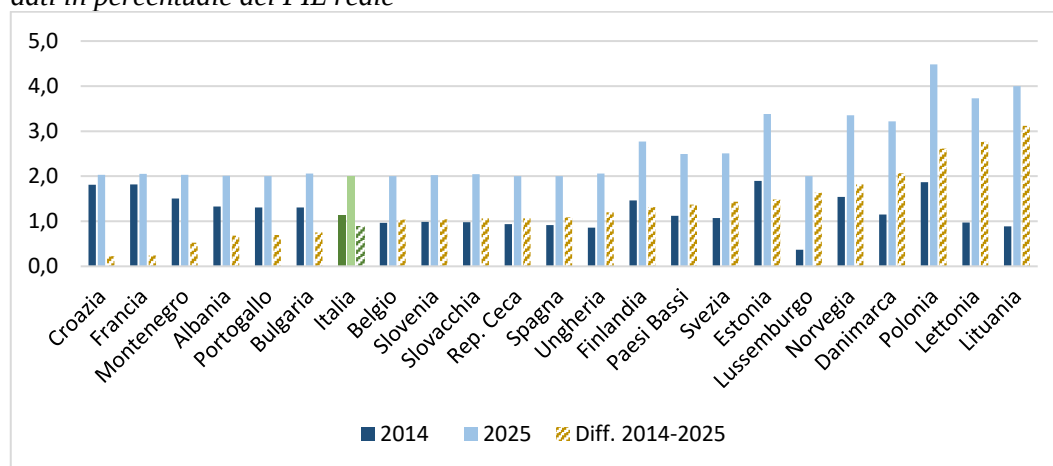
Guardando invece alle differenze tra il 2014 e il **2024 – anno per il quale è disponibile anche il dato previsionale per la Germania** – si rileva che la Lettonia

presenta la crescita più significativa (2,4 punti percentuali di PIL), seguito da Lituania e Polonia (2,2 punti percentuali) e dall'Estonia (1,5 punti percentuali). L'Italia, tra il 2014 e il 2024, presenta una crescita di poco inferiore a 0,4 punti percentuali di PIL, passando dall'1,1 all'1,5% del PIL, mentre la Germania presenta una crescita di poco inferiore a 0,85 punti percentuali del PIL, passando dall'1,16 al 2,0 per cento del PIL.

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

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

dati in percentuale del PIL reale



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

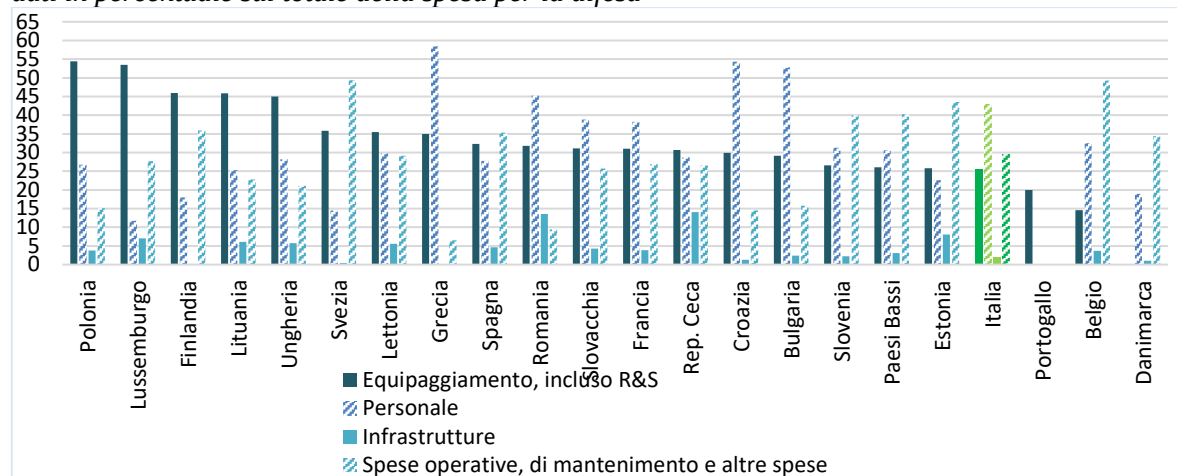
(*) per il 2025, stime preliminari NATO

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

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

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

dati in percentuale sul totale della spesa per la difesa



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

(*) Stime preliminari NATO

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

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

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

Fonte: Press release: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2025\)](#), 28 agosto 2025

(*) Per il 2024 e il 2025, Stime previsionali NATO

Differenze tra i criteri di classificazione NATO e COFOG

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

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

Riguardo **alla ripartizione interna della spesa per la difesa**, nella classificazione COFOG il settore della Difesa (divisione 02) ricomprende cinque gruppi (spese militari, civili, aiuti militari all'estero, ricerca e sviluppo, sistemi di difesa non classificati altrove). La NATO include invece nella spesa per la difesa quattro macro-categorie: i) equipaggiamento, che comprende le spese per attività di ricerca e sviluppo (R&S), l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, veicoli terrestri e navali, aeromobili e altri sistemi militari; ii) personale, sia militare sia civile; iii) infrastrutture, comprendenti gli investimenti in basi e installazioni militari, aeroporti ad uso militare, porti navali, nonché sistemi di comunicazione e comando; iv) spese operative, che includono la manutenzione degli equipaggiamenti e dei veicoli, la logistica, i trasporti e altre voci residuali.

Pertanto, il perimetro NATO comprende, oltre alle spese legate all'erogazione di servizi in capo al Ministero della Difesa (primariamente, il funzionamento delle Forze armate nazionali, comprendenti le forze terrestri, marittime e aeree, nonché formazioni congiunte come Amministrazione e Comando, Forze per Operazioni Speciali, Servizio Sanitario, Comando Logistico, Comando Spaziale, Comando Cibernetico), voci di costo connesse alla funzione difesa, ma contabilizzate anche negli stati di previsione di altri Ministeri ed enti pubblici.

A titolo esemplificativo, rientrano in ambito NATO, tra le altre, le spese per trattamenti di quiescenza del personale militare, che secondo la classificazione COFOG sono invece considerate come spese per la protezione sociale, poiché finalizzate ad assicurare la tutela previdenziale e assistenziale di tutti gli aventi diritto.

Quanto alla fase della **registrazione contabile delle operazioni**, in ambito NATO viene applicato il principio della contabilità finanziaria, in base al quale le transazioni legate alla spesa in esame vengono registrate per cassa, ossia al momento in cui si verifica il pagamento; viceversa, la classificazione COFOG adotta le regole del sistema di contabilità europea SEC 2010, che prevedono la registrazione su base *accrual*, ovvero secondo criteri di competenza economica.

Quest'ultima implica che la transazione venga registrata nei conti nazionali al momento in cui si produce o si modifica un valore economico, modificando lo stato degli operatori economici, indipendentemente quindi dall'effettiva regolazione della transazione in termini monetari. Con riferimento, ad esempio, alle spese per armamenti, classificate in base al SEC 2010 come investimenti fissi lordi, l'impatto sulla spesa e, dunque, sul *deficit*, viene registrato al momento dell'effettivo trasferimento (ossia della consegna) delle strutture e delle attrezzature all'unità della PA di riferimento.

Per quanto riguarda **le modalità di computo della spesa per la difesa rispetto al PIL**, mentre i dati Eurostat utilizzano, sia per la spesa sia per il PIL, valori nominali calcolati a prezzi correnti, in ambito NATO il calcolo è effettuato utilizzando, sia per il numeratore (spesa per la difesa) sia per il denominatore (PIL), valori espressi in termini reali e armonizzati mediante l'impiego della parità di potere d'acquisto (PPA).

Tale metodologia consente di neutralizzare gli effetti derivanti dalle dinamiche inflazionistiche nazionali e dalle fluttuazioni dei tassi di cambio, particolarmente

rilevanti nel comparto della difesa, data l'elevata eterogeneità sia nella struttura dei prezzi sia nella composizione della spesa tra i diversi Paesi.