

dossier

XIX Legislatura

16 dicembre 2025

Consiglio europeo

Bruxelles, 18-19 dicembre 2025



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'Assemblea

Consiglio europeo

Bruxelles, 18-19 dicembre 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

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

N. 158

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 16



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 158

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. 16

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

INTRODUZIONE.....	1
SESSIONE I - UCRAINA	3
La posizione dell'UE negli sforzi negoziali per la pace.....	5
L'adesione dell'Ucraina all'UE.....	8
Sostegno finanziario e militare.....	8
Sanzioni e divieto di importazioni di gas dalla Russia.....	13
Attacchi alle infrastrutture energetiche ucraine e rimpatrio di civili e minori	17
Individuazione di responsabilità per i crimini di guerra e risarcimenti ...	18
SESSIONE II – MEDIO ORIENTE.....	21
La posizione del Parlamento europeo	25
L'aiuto umanitario dell'UE alla Palestina ed il dialogo ad alto livello....	25
Il dibattito sulla revisione delle relazioni UE – Israele	27
Le sanzioni adottate nei confronti di <i>Hamas</i> , <i>Jihad</i> islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania	28
Libano.....	28
Siria.....	30
SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE.....	31
La <i>Roadmap</i> per l'attuazione del piano “Prontezza 2030”	33
L'attivazione della clausola di salvaguardia	39
Il regolamento SAFE.....	41
Il regolamento EDIP.....	46
Il c.d. “mini omnibus difesa”.....	49
Il pacchetto di semplificazione c.d. “Omnibus V-Difesa”	52
Il pacchetto sulla c.d. "Schengen militare".....	56
La strategia per la trasformazione dell'industria della difesa	58
SESSIONE IV – PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE ..	61
L'architettura e la dimensione complessiva del bilancio	64

La ripartizione delle risorse tra le principali rubriche di spesa	66
La flessibilità	75
La tutela dello Stato di diritto	76
Le risorse proprie dell'UE	77
SESSIONE V – ALLARGAMENTO E RIFORME	83
I Paesi candidati	86
Le valutazioni della Commissione europea sui Paesi candidati	89
SESSIONE VI – MIGRAZIONE	93
La riserva annuale di solidarietà per il 2026	97
La dimensione esterna delle politiche migratorie	100
Immigrazione irregolare	104
Politiche dell'UE sui rimpatri	105
Proposta di regolamento sui Paesi di origine sicuri	108
Proposta di regolamento sui Paesi terzi sicuri	108
Dati sugli arrivi irregolari	110
SESSIONE VII – GEOECONOMIA E COMPETITIVITÀ	113
La comunicazione congiunta sul rafforzamento della sicurezza economica	115
Il piano d'azione RESourceEU	118
La proposta di modifica del regolamento sulle materie prime critiche ..	120
La competitività dell'UE	121
SESSIONE VIII – ALTRI PUNTI	123
Patto per il Mediterraneo	125
Lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia	127
Lotta contro la disinformazione e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri	130

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre 2025, in base all'ordine del giorno e al progetto di conclusioni del 12 dicembre, dovrebbe discutere di:

I. UCRAINA, occupandosi tra l'altro di come rafforzare la posizione negoziale dell'Ucraina, aumentare la pressione sulla Russia e continuare a difendere gli interessi dell'Europa;

II. MEDIO ORIENTE, con particolare riferimento alla situazione a Gaza, in Libano e in Siria;

III. DIFESA E SICUREZZA EUROPEE, discutendo tra l'altro di come potenziare in modo decisivo la prontezza dell'Europa alla difesa entro il 2030;

IV. PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE, facendo il punto sui negoziati in corso e puntando a fornire orientamenti per il loro proseguimento;

V. ALLARGAMENTO E RIFORME, tenendo una discussione strategica sulla via da seguire in materia di allargamento, compresi gli aspetti relativi alle riforme interne;

VI. MIGRAZIONE, facendo il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti conclusioni;

VII. GEOECONOMIA E COMPETITIVITA', tenendo una discussione strategica sulla situazione geoeconomica e sulle sue implicazioni per la competitività dell'UE;

VIII. ALTRI PUNTI, discutendo, tra l'altro, di Patto per il Mediterraneo, lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia e lotta contro la disinformazione e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri.



SESSIONE I - UCRAINA

La riunione del Consiglio europeo dovrebbe essere preceduta da un confronto con il presidente ucraino Zelensky.

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- riaffermare il suo perdurante e fermo sostegno all'indipendenza, alla sovranità ed all'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, ribadendo che l'UE continuerà a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione, in coordinamento con i partner che condividono le stesse idee e con gli alleati, un sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico globale;
- elogiare la determinazione e la resilienza del popolo ucraino e della sua leadership nel resistere all'aggressione russa, che hanno impedito alla Russia di conseguire i suoi obiettivi militari;
- ribadire il fermo sostegno dell'UE al percorso dell'Ucraina verso l'adesione all'UE e accogliere con favore i significativi progressi compiuti finora dal Paese in circostanze di estrema difficoltà. L'UE continuerà a lavorare a stretto contatto con l'Ucraina e a sostenerne gli sforzi intesi a soddisfare pienamente tutte le condizioni e a sostenere il paese nella costruzione di un futuro pacifico e prospero all'interno dell'UE;
- affermare che l'UE sostiene una pace globale, giusta e duratura in Ucraina basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale. Ricordando i principi da esso stabiliti il 6 marzo 2025, il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore gli sforzi diplomatici in corso per porre fine alla guerra ed esortare la Russia a dare l'accordo a un cessate il fuoco completo, immediato e incondizionato e a entrare in negoziati significativi per una pace giusta e duratura. Affinché la pace sia giusta e duratura, le frontiere non dovrebbero essere modificate con la forza e qualsiasi accordo futuro deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina, nonché garantire la sicurezza e la capacità di difesa a lungo termine del Paese.

La posizione dell'UE negli sforzi negoziali per la pace

Nelle ultime settimane precedenti l'Unione ha sostenuto gli sforzi negoziali di pace condotti dagli Stati Uniti d'America con la presentazione di una **proposta** concordata con il Regno Unito, che prevedeva tra l'altro: la riconferma della sovranità dell'Ucraina; il mantenimento a Kyiv di un contingente militare più ampio di quanto previsto dal piano statunitense; il graduale alleggerimento delle sanzioni a carico di Mosca; la ricostruzione dell'Ucraina mediante l'utilizzo dei beni russi congelati nell'UE.

Lo scorso 27 novembre il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulla **posizione dell'UE sul piano proposto e impegno dell'UE a favore di una pace giusta e duratura per l'Ucraina** in cui tra l'altro:

- ribadisce che il **territorio ucraino** temporaneamente **occupato non sarebbe legalmente riconosciuto** dall'UE e dagli Stati membri **come territorio russo**;
- invita gli Stati membri ad adottare e attuare, un **prestito di riparazione** solido a favore dell'Ucraina, finanziato con i beni russi congelati;
- ribadisce che non debbano essere revocate sanzioni prima che venga negoziato e attuato un accordo di pace.

Le conclusioni del Consiglio dovrebbero richiamare i **principi**, già affermati nella riunione del 6 marzo scorso e ribaditi nelle riunioni successive, che secondo l'UE e gli Stati membri dovrebbero guidare i negoziati di pace ed essere alla base di un accordo. Tali principi sono enunciati in un documento sostenuto da 26 Stati membri (non dall'Ungheria):

- non possono esservi negoziati sull'Ucraina senza l'Ucraina;
- non possono esservi negoziati che interessano la sicurezza europea senza il coinvolgimento dell'Europa. La sicurezza dell'Ucraina, quella dell'Europa e quella del mondo sono interconnesse;
- qualsiasi tregua o cessate il fuoco può avvenire solo nell'ambito di un processo che porti a un accordo di pace globale;
- qualsiasi accordo di questo tipo deve essere accompagnato da solide e credibili garanzie di sicurezza per l'Ucraina che contribuiscano alla deterrenza di una futura aggressione russa;
- la pace deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

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

La dichiarazione congiunta di alcuni Capi di Stato e di Governo

Il 15 dicembre il presidente Costa, la presidente von der Leyen, la prima ministra danese Frederiksen, il presidente finlandese Stubb, il presidente francese Macron, il cancelliere tedesco Merz, il primo ministro olandese Schoof, il primo ministro svedese Kristersson, il primo ministro polacco Tusk, il presidente del Consiglio dei ministri Meloni, il primo ministro norvegese Støre ed il *premier* britannico Starmer hanno adottato una [dichiarazione congiunta](#), aperta all'adesione di altri Stati sull'andamento dei negoziati per la pace in Ucraina.

I leader convengono sulla necessità di “garantire la sicurezza, la sovranità e la prosperità dell’Ucraina fosse fondamentale per la più ampia sicurezza euro-atlantica” e sul fatto che il Paese e il suo popolo meritino un futuro prospero, indipendente e sovrano, libero dal timore di una futura aggressione russa”. Nella dichiarazione sia i leader statunitensi che quelli europei si sono impegnati a collaborare per fornire solide **garanzie di sicurezza e misure di sostegno alla ripresa economica dell’Ucraina** nel contesto di un accordo per porre fine alla guerra. Ciò includerebbe l’impegno a:

- fornire un sostegno continuo e significativo all’Ucraina per **rafforzare le sue forze armate**, che dovrebbero rimanere al livello di **800.000** effettivi in tempo di pace per essere in grado di prevenire i conflitti e difendere il territorio ucraino;
- una "**forza multinazionale Ucraina**" a **guida europea**, composta da contributi di nazioni disponibili nell’ambito della Coalizione dei Volontieri e supportata dagli Stati Uniti. Contribuirà alla rigenerazione delle forze armate ucraine, alla sicurezza dei cieli ucraini e al sostegno di mari più sicuri, anche operando all’interno dell’Ucraina;
- un meccanismo di **monitoraggio** e verifica **del cessate il fuoco** guidato dagli Stati Uniti con la partecipazione internazionale per fornire un allarme tempestivo di qualsiasi futuro attacco e attribuire e rispondere a qualsiasi violazione, insieme a un meccanismo che preveda azioni reciproche di de-escalation che possono essere intraprese a vantaggio di tutte le parti;
- un **impegno giuridicamente vincolante**, soggetto alle procedure nazionali, ad adottare **misure per ripristinare la pace e la sicurezza** in caso di un **futuro attacco armato**. Tali misure possono includere l’impiego della forza armata, l’assistenza logistica e di intelligence, nonché azioni economiche e diplomatiche;
- investire nella futura prosperità dell’Ucraina, stanziando ingenti risorse per la **ripresa** e la **ricostruzione**, stipulando accordi commerciali reciprocamente vantaggiosi e tenendo conto della necessità per la Russia di risarcire l’Ucraina per i danni causati. In quest’ottica, i **beni sovrani russi** nell’Unione Europea sono stati immobilizzati;
- sostenere fermamente l’**adesione** di Kyiv all’**Unione Europea**.

Il testo prosegue ribadendo che “i confini internazionali non devono essere modificati con la forza. Le decisioni sul territorio spettano al popolo ucraino, una volta che saranno effettivamente in vigore solide garanzie di sicurezza” e che i leader “sosterranno il presidente Zelenskyy nel consultare il suo popolo, se necessario” e che “qualsiasi accordo dovrà tutelare la sicurezza e l’unità a lungo termine dell’area euro-atlantica e il ruolo della NATO nel fornire una deterrenza efficace”, mentre “qualsiasi elemento che riguardi

L'UE e la NATO sarà discusso rispettivamente tra i membri dell'UE e della NATO”.

Secondo i firmatari della dichiarazione, che hanno concordato di continuare a esercitare su Mosca per indurla a negoziare, “spetta alla Russia dimostrare la propria volontà di lavorare per una pace duratura accettando il piano di pace del Presidente Trump e dimostrare il proprio impegno a porre fine ai combattimenti accettando un cessate il fuoco”.

L'adesione dell'Ucraina all'UE

L'Ucraina ha presentato domanda di adesione all'UE il **28 febbraio 2022**.

Il [23 giugno](#) il Consiglio europeo ha concesso all'Ucraina lo **status di Paese candidato** a pochi giorni di distanza dal parere formulato dalla Commissione europea.

Il **25 giugno 2024** i negoziati di adesione sono stati formalmente avviati con lo svolgimento della **prima conferenza intergovernativa** tra l'UE e l'Ucraina. Nel settembre 2025 è stato completato il **processo di screening** per valutare fino a che punto la legislazione ucraina sia già conforme agli standard dell'UE, prerequisito per l'avvio dei negoziati di adesione.

La Commissaria europea per l'allargamento Kós ha più volte dichiarato soddisfatte le condizioni **per aprire i primi capitoli negoziali**. Tale passaggio - che richiede il consenso unanime degli Stati membri dell'UE - è stato tuttavia fin qui impedito dal **veto dell'Ungheria**.

Nel [pacchetto](#) annuale sull'allargamento presentato il 4 novembre scorso la Commissione europea registra solo limitati progressi nel campo del contrasto della corruzione e si dichiara intenzionata a sostenere l'Ucraina nel traguardo di chiudere i negoziati entro il 2028, a patto che vi sia **un'accelerazione delle riforme**, in particolare sulle **questioni fondamentali** e sullo **Stato di diritto**.

Sostegno finanziario e militare

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio dovrebbe affermare che l'Unione europea e gli Stati membri:

- continueranno a contribuire attivamente agli sforzi di pace, conformemente all'obiettivo dell'Unione di promuovere la pace sancito dai trattati. Il percorso verso la pace in Ucraina non può essere deciso senza l'Ucraina. L'UE deciderà sulle questioni di sua competenza o che incidono sulla sua sicurezza;
- sono pronti a contribuire a solide e credibili garanzie di sicurezza per l'Ucraina, in particolare attraverso la coalizione dei volenterosi e in cooperazione con gli Stati Uniti. Ciò includerà il sostegno alla capacità dell'Ucraina di esercitare deterrenza contro le aggressioni e di difendersi in modo efficace. Il contributo dell'UE e degli Stati

membri sarà basato sulle loro rispettive competenze e capacità e in linea con il diritto internazionale.

Il Consiglio europeo, sempre secondo il progetto di conclusioni, dovrebbe inoltre affermare:

- la fondamentale necessità di garantire che l'Ucraina rimanga resiliente e disponga delle risorse di bilancio e militari per continuare a esercitare il suo diritto naturale di autotutela e a contrastare e scoraggiare l'aggressione russa, anche nel lungo termine. Fatto salvo il diritto dell'UE, i beni della Russia dovrebbero rimanere bloccati fino a quando la Russia non abbia cessato la sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina e non abbia risarcito quest'ultima per i danni causati da tale guerra;
- quanto sia importante che gli Stati membri intensifichino gli sforzi per affrontare le pressanti esigenze militari e di difesa dell'Ucraina, in particolare in termini di sistemi di difesa aerea e sistemi antidrone, nonché di munizioni di artiglieria di grosso calibro. In tale contesto, resta fondamentale seguire a sostenere e sviluppare l'industria della difesa dell'Ucraina e a investire nella stessa, anche stabilendo una produzione di difesa ucraina negli Stati membri;
- è importante rafforzare ulteriormente la cooperazione e l'integrazione tra l'industria della difesa ucraina e l'industria europea della difesa, attingendo dall'esperienza e dal know-how unici dell'Ucraina. In tale contesto, il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore l'inclusione della cooperazione con l'Ucraina nei piani di investimento nell'industria della difesa degli Stati membri nel quadro dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (*Security Action for Europe* – SAFE);
- tutto il sostegno militare nonché le garanzie di sicurezza per l'Ucraina saranno forniti nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa.

Il sostegno finanziario

Il contributo complessivo dell'Unione e dei suoi Stati membri all'Ucraina ha raggiunto circa **187,3 miliardi di euro**, inclusi **3,7 miliardi** provenienti dai proventi dei beni russi congelati.

Di questa somma, **100,6 miliardi** sono stati mobilitati nell'ambito dell'approccio *Team Europe* come forma di sostegno finanziario e di bilancio nonché di assistenza umanitaria, **66 miliardi** destinati all'assistenza militare e circa **17 miliardi** per sostenere gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati ucraini (dati aggiornati al 1° dicembre 2025).

Il contributo derivante dal **bilancio dell'UE** è stimato dalla Commissione europea in **21,5 miliardi** nel **2025**, **21 miliardi** nel **2024**, **19,5 miliardi** nel **2023** e **11,6 miliardi** nel **2022**.

Una quota rilevante deriva dallo **Strumento per l'Ucraina**, [istituito](#) il 29 febbraio 2024, con una dotazione complessiva di **50 miliardi di euro** (33 miliardi di prestiti e 17 miliardi di sovvenzioni) per il quadriennio 2024-2027. L'accesso a tali risorse è subordinato all'attuazione, da parte del governo ucraino, delle riforme indicate nel **Piano per l'Ucraina**, già valutato positivamente dal Consiglio dell'UE.

Al 14 novembre 2025 sono stati complessivamente erogati a titolo di tale strumento **34 miliardi** di euro cui si deve aggiungere un'ulteriore erogazione di circa **2,3 miliardi** di euro approvata dal Consiglio l'11 dicembre scorso.

Lo Strumento comprende le risorse del **Quadro per gli investimenti in Ucraina**, volto ad attirare investimenti pubblici e privati per la ripresa e la ricostruzione, che finora ha mobilitato **6,9 miliardi** di euro di risorse UE con una mobilitazione attesa di investimenti per 21,5 miliardi.

A ciò si affianca la **speciale assistenza macrofinanziaria (ERA)**, deliberata con [regolamento](#) del 28 ottobre 2024, che dà attuazione all'impegno assunto dal G7 nel giugno 2024 per offrire prestiti all'Ucraina. Tale meccanismo, **alimentato dalle rendite dei beni russi congelati** e da contributi di Stati membri e Paesi terzi, impegna l'UE per **18 miliardi**, di cui **14** erogati nel **2025**.

Al momento dell'adozione del regolamento il valore complessivo dei profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa congelati nell'UE, era stimato in circa **258 miliardi di euro**.

I prestiti all'Ucraina nel prossimo Quadro finanziario pluriennale

La [proposta](#) per il nuovo OFP 2028-2034 (su cui cfr l'apposita scheda del presente dossier), presentata il 16 luglio 2025, prevede una riserva (*Ukraine Reserve*) di **100 miliardi di euro** per l'erogazione di prestiti all'Ucraina nell'ambito dello **strumento *Global Europe***, destinato a sostituire tutti gli strumenti di assistenza finanziaria a paesi terzi dell'UE, tra cui lo Strumento per l'Ucraina.

Gli asset russi congelati e la proposta del Prestito per la riparazione

Le **proposte della Commissione europea per sostenere l'Ucraina negli anni 2026-2027**. Dando seguito all'impegno, assunto dal Consiglio europeo nella riunione dello scorso [23 ottobre](#), di continuare a far fronte alle future esigenze di bilancio e di difesa dell'Ucraina, il 4 novembre la Commissione europea ha presentato - con un pacchetto di cinque proposte legislative - due possibili soluzioni: **prestiti** basati sul **bilancio dell'UE** e un **prestito per riparazioni** basato su prestiti che la Commissione europea potrebbe prendere da istituzioni finanziarie dell'UE che detengono immobilizzate **risorse della Banca centrale russa**. In particolare il pacchetto comprende:

- una [proposta](#) di regolamento per istituire un **prestito per le riparazioni**;

- un regolamento del Consiglio volta a **vietare trasferimenti verso la Russia** di risorse della Banca centrale russa immobilizzate presso istituzioni finanziarie dell'UE, [approvato](#) dal Consiglio lo scorso **venerdì 12 dicembre** con il voto contrario di Ungheria e Slovacchia. Il divieto ha natura temporanea e verrebbe meno al cessare dell'aggressione russa, nel momento in cui la Russia fornisce all'Ucraina riparazioni idonee a consentirne la ricostruzione e nel momento in cui tale aggressione non costituisce più una minaccia per l'UE e per i suoi Stati membri (la relativa proposta era stata presentata lo scorso 3 dicembre);
- due proposte (annunciate) volte a **tutelare** Stati membri e istituzioni finanziarie dell'UE da **eventuali ritorsioni**;
- una [proposta](#) di **modifica dell'attuale quadro finanziario pluriennale** per consentire l'utilizzo del bilancio dell'UE per prestiti all'Ucraina.

La proposta del **prestito per riparazioni**, anticipata da tempo dalla Commissione europea, incontra le **riserve** di alcuni Stati membri, in primo luogo del **Belgio**, dove ha sede la società *Euroclear*, che detiene la maggior parte dei beni russi congelati nell'UE (solo una quota residua sarebbe distribuita tra Francia, Germania, Italia, Svezia e Cipro), della **Bulgaria**, di **Malta** e dell'**Italia**.

In una dichiarazione congiunta resa lo stesso 12 dicembre i quattro Stati hanno invitato “la Commissione ed il Consiglio a continuare a esplorare e discutere **opzioni alternative in linea con il diritto dell'Unione e il diritto internazionale, con parametri prevedibili e che presentino rischi significativamente inferiori**, per far fronte alle esigenze finanziarie dell'Ucraina, sulla base di uno strumento di prestito dell'Ue o di soluzioni ponte, in modo da garantire la continuità del sostegno prima che una delle opzioni sul tavolo possa effettivamente entrare in vigore”.

Il Governo **italiano**, che ha votato a favore della proposta di regolamento del Consiglio che “congela” gli *asset* russi nel territorio dell'UE impedendo il loro trasferimento in Russia, ritiene che questo non comporti automaticamente l'impiego di tali risorse in prestiti a favore dell'Ucraina e che al contrario il prestito di riparazione richieda ulteriori approfondimenti tecnico-giuridici sulla sua legittimità. La **Francia** non si è pubblicamente detta contraria ma ritiene che dal meccanismo del prestito dovrebbero essere esclusi i **18 miliardi di euro** immobilizzati presso le banche francesi, in considerazione del difficile quadro finanziario e politico interno e nella prospettiva di salvaguardare la propria stabilità economica.

La Commissione europea ha fatto precedere la proposta per l'istituzione del prestito da una nota in cui spiega che questo sarebbe **temporaneo** e durerebbe fino a quando fossero soddisfatte 2 condizioni per la revoca delle sanzioni contro la Russia: *a)* la cessazione della guerra di aggressione da parte della Russia e *b)* il risarcimento dei danni causati all'Ucraina.

Si ricorda che il Parlamento europeo si è pronunciato positivamente in merito al loro utilizzo con la [risoluzione](#) sul “*mantenimento del fermo sostegno all’Ucraina dopo tre anni di aggressione della Russia*” approvata il 12 marzo scorso.

Il sostegno al commercio ucraino

Nel maggio 2022 la Commissione ha varato il [piano d’azione per i corridoi di solidarietà](#), finanziati dall’UE con circa **2 miliardi** di euro, per istituire itinerari logistici alternativi per ferrovia, strada e vie navigabili interne, consentendo all’Ucraina di **esportare quasi 199 milioni di tonnellate di merci**, di cui quasi 88 milioni di tonnellate di cereali, semi oleosi e prodotti correlati e **importare circa 88 milioni di tonnellate** di merci, tra cui aiuti militari e umanitari e carburante.

Per l’UE il miglioramento dei collegamenti con l’Ucraina è destinato nel lungo termine a favorire la sua **integrazione nel mercato comune europeo**.

Si ricorda che lo scorso ottobre è entrato in vigore l’[accordo aggiornato](#) per la realizzazione di una **zona di libero scambio** tra UE e Ucraina.

Il sostegno militare

Dal 2022 al 2024 l’UE e gli Stati membri hanno mobilitato complessivamente a sostegno dell’esercito ucraino **66 miliardi** di euro, di cui **6,1 miliardi** tramite lo **Strumento europeo per la pace** e **59,9** tramite contributi bilaterali degli Stati membri. L’UE ha risposto alla richiesta di munizioni e missili da parte dell’Ucraina, con **tre tipi di intervento**:

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

L’UE ha inoltre promosso una **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine ([EUMAM Ucraina](#)), che ha formato **circa 85.000 soldati** ucraini. La missione, a cui partecipano con offerta di formazione e personale 24 Stati membri, è iniziata nel novembre 2022 per una durata di due anni, e [prorogata](#) fino al 15 novembre **2026**, con una dotazione di circa **409 milioni di euro**.

La missione coopera con la **NATO**, in particolare con il **comando Assistenza e formazione in materia di sicurezza per l’Ucraina** (NSATU), anche con lo scambio reciproco di informazioni. La missione è volta a rafforzare la capacità delle Forze Armate ucraine di difendere l’integrità del paese nei confini riconosciuti a livello internazionale e di scoraggiare altre offensive russe. La missione offre

formazione alle forze armate ucraine a livello base, avanzato e specializzato in settori quali assistenza medica, difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN), attività di sminamento, logistica e comunicazione. Vi hanno finora preso parte, anche con proprio personale, **24 Stati membri, tra cui l'Italia**, nonché la **Norvegia**. Le attività hanno luogo su territorio dell'UE, principalmente in Polonia e Germania. Fino allo scorso autunno era stata discussa, senza esiti positivi, l'ipotesi di svolgere parte delle attività in territorio ucraino.

Alla missione di assistenza militare, si affianca l'**EUAM Ucraina, missione civile** istituita il 22 luglio 2014, il cui mandato è stato rivisto nel 2022 per tener conto della **guerra di aggressione della Russia** e successivamente prorogato fino al **2027**. L'EUAM fornisce sostegno alle autorità ucraine nel perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare della Russia, nonché nella gestione integrata delle frontiere.

Sanzioni e divieto di importazioni di gas dalla Russia

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- affermare che l'UE resta determinata a mantenere e ad aumentare la pressione sulla Russia affinché cessi la sua brutale guerra di aggressione ed entri in negoziati significativi per la pace. In tale contesto, dovrebbe invitare il Consiglio a continuare i lavori su un prossimo pacchetto di sanzioni, da adottare quanto prima e sottolineare l'importanza di proseguire il coordinamento con i partner del G7 per quanto riguarda le sanzioni e di rafforzare ulteriormente le misure antielusione;
- esprimere compiacimento, richiamando gli sforzi compiuti per frenare le attività della flotta ombra russa, che hanno efficacemente ridotto i proventi energetici russi, della recente adozione di nuove sanzioni a tal fine. Dovrebbe chiedere un'ulteriore azione coordinata da parte degli Stati membri e la prosecuzione della cooperazione con i partner del G7, anche in relazione agli Stati di approdo e agli Stati costieri e nei confronti degli Stati terzi di bandiera e dell'intero ecosistema della flotta ombra, per ridurre ulteriormente i proventi energetici russi e per continuare ad affrontare i rischi posti dalla flotta ombra;
- condannare fermamente il sostegno da parte di paesi terzi, nonché di attori ed entità al loro interno, che consentono alla Russia di portare avanti la sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. In particolare, dovrebbe condannare il sostegno militare che l'Iran, la Bielorussia e l'RPDC continuano a fornire. Inoltre dovrebbe esortare tutti i paesi a porre fine immediatamente a qualsiasi assistenza diretta o indiretta alla Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, in particolare attraverso la fornitura di componenti o prodotti a duplice uso.

L'UE ha adottato sanzioni contro la Russia fin dall'inizio della sua invasione dell'Ucraina nel 2022. Il 30 giugno scorso il Consiglio ha prorogato di altri sei mesi, fino al **31 gennaio 2026**, le misure sanzionatorie già adottate nel 2014 per l'annessione della Crimea.

Il 15 dicembre, con l'obiettivo di limitare ulteriormente la capacità della Russia di generare profitti che possono essere impiegati nel conflitto, sono state adottate nuove [misure restrittive](#) nei confronti di altre **cinque persone** e **quattro entità** per il supporto prestato alla **flotta ombra russa** e alla sua catena del valore. Con tali misure sono attualmente **oltre 2.600 le persone e le entità** soggette a sanzioni dell'UE in risposta alla continua aggressione militare della Russia contro l'Ucraina.

Gli individui raggiunti da misure restrittive sono **imprenditori** riconducibili, direttamente o indirettamente, alle principali compagnie petrolifere statali russe **Rosneft e Lukoil**, tutti coinvolti in attività economiche che da un lato forniscono una importante fonte di entrate al governo della Federazione Russa e dall'altra, impiegando navi **che trasportano petrolio greggio o prodotti petroliferi** provenienti o esportati dalla Russia, nascondono la vera origine di tali prodotti con pratiche di spedizione irregolari e ad alto rischio.

Le entità destinatarie delle nuove sanzioni sono **compagnie di navigazione** con sede negli **Emirati Arabi Uniti**, in **Vietnam** ed in **Russia**, che possiedono o gestiscono petroliere soggette a misure restrittive imposte dall'UE o da altri paesi in quanto facenti parte della flotta ombra russa e che trasportano petrolio greggio o prodotti petroliferi praticando pratiche di spedizione irregolari.

Le misure restrittive consistono nel **congelamento dei beni** che si trovano nel territorio dell'UE e nel divieto per i cittadini e le aziende dell'UE **di mettere a loro disposizione fondi**. Le persone sono inoltre soggette a un **divieto di viaggio**, che impedisce loro di entrare o transitare attraverso gli Stati membri dell'UE.

Sempre il 15 dicembre, il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti di altre dodici persone e due entità, per il loro coinvolgimento nelle **attività ibride** della Russia, tra cui la manipolazione e l'interferenza di informazioni straniere (FIMI) e le attività informatiche a danno dell'UE, dei suoi Stati membri e di Stati partner.

Le nuove misure si basano sul regime di misure restrittive - adottato l'8 ottobre 2024 e in vigore fino al 9 ottobre 2026 - in risposta alle azioni destabilizzanti della Russia, e rivolto a coloro che adottano azioni e politiche del governo della Federazione Russa che compromettono i valori fondamentali dell'UE e dei suoi Stati membri, la loro sicurezza, stabilità, indipendenza e integrità. Il regime di sanzioni è rivolto anche ai responsabili di attività ibride contro paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Tra i soggetti colpiti da tali sanzioni figurano: **analisti di politica estera** inseriti in istituzioni, *think tank* e università legati o affiliati all'apparato politico e di comunicazione del Cremlino, *influencer* che promuovono propaganda filo-russa e teorie del complotto sull'invasione russa dell'Ucraina, nonché narrazioni anti-ucraine e anti-NATO, il **Movimento internazionale russofili** (*International*

Russophile Movement) per aver amplificato a livello globale narrazioni destabilizzanti per conto del governo russo, e il **142° battaglione di guerra elettronica** dell'esercito russo in relazione a recenti casi di interruzioni del segnale GPS in diversi Stati membri dell'UE.

Con riguardo alla **Bielorussia** ed al sostegno da questa fornito allo sforzo bellico russo, sempre nella data del 15 dicembre il Consiglio ha **introdotto un nuovo criterio per l'inserimento nell'elenco** dei soggetti colpiti da misure restrittive persone, entità e organismi che traggono vantaggio, sono coinvolti o favoriscono azioni o politiche attribuibili alla **Repubblica di Bielorussia**, che **compromettono o minacciano la democrazia**, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza nell'UE e nei suoi Stati membri. Il criterio di nuova adozione si applicherà anche alle azioni volte a danneggiare o distruggere **infrastrutture critiche** o a interrompere la funzionalità di tali infrastrutture.

La decisione odierna fa seguito alle recenti incursioni di palloni aerostatici (provenienti dalla Bielorussia e utilizzati per attività di contrabbando) nello spazio aereo della Lituania che hanno ostacolato il traffico aereo in Lituania e imposto la chiusura temporanea dell'aeroporto di Vilnius e sono state considerate dal governo lituano una minaccia ibrida.

Sulla base del nuovo criterio l'UE potrà: imporre misure restrittive nei confronti di coloro che pianificano, dirigono, sostengono o facilitano **la manipolazione e l'interferenza di informazioni straniere**; sanzionare individui ed entità coinvolti in azioni mirate al **funzionamento delle istituzioni democratiche**, alle attività economiche o ai servizi di interesse pubblico dell'UE e dei suoi Stati membri; sanzionare **l'ingresso non autorizzato nel territorio di uno Stato membro**.

Il XIX pacchetto di misure economiche restrittive e sanzioni

Il 23 ottobre scorso è stato [adottato](#) il **XIX pacchetto** di misure economiche restrittive e sanzioni volte a colpire settori chiave che alimentano l'invasione illegale dell'Ucraina da parte della Russia, tra cui **l'energia**, la **finanza** e il **complesso militare-industriale**. Nella stessa data il Consiglio ha rafforzato il controllo sugli spostamenti dei **diplomatici russi** in tutta l'UE e adottato ulteriori misure nei confronti dei responsabili del trasferimento forzato di **minori ucraini**.

In particolare il pacchetto prevede:

- l'introduzione del **divieto di importazione di gas russo nell'UE**, l'inasprimento delle limitazioni già vigenti nei confronti dei produttori statali di petrolio russi *Rosneft* e *Gazprom Neft*, sanzioni nei confronti di operatori di cinesi (due raffinerie e un commerciante di petrolio) che acquistano prodotti petroliferi dalla Russia;

- ulteriori misure restrittive per colpire e limitare le attività della **flotta ombra**. Tra queste sanzioni nei confronti di una società con sede negli Emirati arabi uniti (Litasco Middle East DMCC), dei soggetti che assegnano bandiere false alle navi della flotta ombra, del più grande operatore russo di *container* portuali e di un'importante società di costruzioni navali. Il divieto di accesso ai porti e di fornitura di un'ampia gamma di servizi di trasporto marittimo è stato esteso ad altre **117 navi** (anche di paesi terzi) portando a 557 il numero complessivo di navi interessate da sanzioni;
- restrizioni in materia di **criptovalute** finalizzate a limitare l'utilizzo dello **stablecoin A7A5** – creato con il sostegno statale russo – nella elusione delle sanzioni e nel sostegno alla guerra di aggressione. Le sanzioni sono rivolte allo sviluppatore della valuta, all'emittente stabilito in Kirghizistan, e al gestore della piattaforma di scambio, oltre al divieto di utilizzare tale criptovaluta in tutta l'UE. Le nuove misure si aggiungono al divieto di effettuare operazioni con otto banche e commercianti del Tagikistan, del Kirghizistan, degli Emirati arabi uniti e di Hong Kong che eludono le sanzioni dell'UE e con cinque banche russe (Istina, Zemsky Bank, Commercial Bank Absolut Bank, MTS Bank e Alfa-Bank) e quattro banche della Bielorussia e del Kazakhstan. È inoltre proibito agli operatori dell'UE di interagire con i sistemi di pagamento rapido o tramite carte russi;
- misure restrittive nei confronti di **11 persone** responsabili di **trasferimenti illegali di minori** ucraini in Russia;
- misure restrittive nei confronti di persone ed entità che sostengono il **complesso militare e industriale russo** tramite (imprenditori degli Emirati arabi uniti e della Cina) attraverso **forniture militari** o di **prodotti a duplice uso**;
- misure restrittive nei confronti di 2 persone responsabili di **trattamenti disumani** nei confronti dei **prigionieri di guerra ucraini**, di cui un comandante militare della Repubblica Democratica di Corea inviato in Russia;
- **restrizioni** più rigorose **all'esportazione di beni a duplice uso** (componenti elettronici, sostanze chimiche utilizzate per la preparazione di propellenti, metalli e leghe utilizzati nella fabbricazione di sistemi militari) nei confronti di 45 entità (tra cui alcune in Cina, ad Hong Kong, in India e in Thailandia);
- l'introduzione del **divieto** per gli operatori europei di prestare **servizi** direttamente connessi ad **attività turistiche in Russia**;
- l'introduzione dell'obbligo di **autorizzazione** per tutti i **servizi** (IA, calcolo ad alte prestazioni, servizi spaziali) **forniti al governo russo o a entità commerciali russe**.

Con riguardo al divieto di importazione di **gas** naturale liquefatto (GNL) e di gas da gasdotto, rispettivamente dalla fine del 2026 e dall'autunno 2027, la

Commissione europea ha presentato il 17 giugno una [proposta](#) di regolamento su cui il Consiglio e il Parlamento europeo hanno [raggiunto](#) un [accordo provvisorio](#) lo scorso 3 dicembre su cui il Parlamento europeo dovrebbe pronunciarsi nella seduta plenaria del prossimo mercoledì 17 dicembre.

Con riferimento ai **diplomatici russi**, i loro spostamenti all'interno dello spazio Schengen, al di fuori dello Stato membro in cui sono accreditati, dovranno essere sottoposti ad un'**informazione preventiva** dello Stato UE interessato. Gli Stati membri dell'UE potranno autonomamente imporre un obbligo di **autorizzazione**.

Attacchi alle infrastrutture energetiche ucraine e rimpatrio di civili e minori

Il Consiglio europeo, in base al progetto di conclusioni, dovrebbe:

- condannare fermamente i perduranti attacchi su vasta scala della Russia contro i civili e contro obiettivi civili in Ucraina, compresi le infrastrutture, gli ospedali, le strutture mediche e il sistema energetico;
- chiedere la cessazione immediata di tutte le attività militari nei pressi degli impianti nucleari dell'Ucraina, che rappresentano una grave minaccia per la sicurezza e la protezione di tali impianti;
- chiedere di mobilitare tutti gli sforzi per contribuire a sostenere l'Ucraina nella riparazione, nella ricostruzione e nel rafforzamento della resilienza del suo sistema energetico;
- affermare che l'UE e i suoi Stati membri, in cooperazione con i partner, intensificheranno la fornitura all'Ucraina di assistenza umanitaria e di protezione civile, nonché di energia e di pertinenti apparecchiature;
- ribadire l'urgente appello alla Russia e alla Bielorussia affinché garantiscano immediatamente il rimpatrio sicuro e incondizionato in Ucraina di tutti i bambini e gli altri civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente. Altri sforzi di sostegno umanitario e misure volte a rafforzare la fiducia, in particolare lo scambio di prigionieri di guerra, devono far parte del percorso verso la pace.

Dall'inizio della guerra, la Russia ha insistentemente colpito le infrastrutture critiche e il sistema energetico ucraino, principalmente gli impianti di trasmissione dell'energia elettrica nel 2022 e 2023 e dal 2024 gli impianti di produzione di energia elettrica, con la distruzione di oltre la metà delle infrastrutture energetiche di Kyiv.

L'UE ha erogato almeno **2 miliardi di euro** di sostegno alla **sicurezza energetica**, ed ulteriori **160 milioni circa di euro** a sostegno della sicurezza

energetica dell'Ucraina in vista dell'inverno 2024-2025. Il sostegno è utilizzato per:

- ripristinare le centrali elettriche e fornire più apparecchiature per soddisfare il 15% del fabbisogno dell'Ucraina
- aumentare le esportazioni di energia elettrica dell'UE per soddisfare il 12% del fabbisogno dell'Ucraina
- potenziare la produzione decentrata di energia, anche fornendo pannelli solari agli ospedali.

Nell'agosto 2025, la Commissione europea ha firmato un [accordo di garanzia](#) con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) che mobilerà **500 milioni di euro** a sostegno della sicurezza energetica dell'Ucraina. Nel marzo 2022 **la rete elettrica** dell'Ucraina è stata collegata con la rete continentale europea.

L'UE continua a sostenere il settore energetico ucraino garantendo flussi inversi di gas verso il paese che potrà anche beneficiare degli acquisti in comune di gas, gas naturale liquefatto (GNL) e idrogeno effettuati a livello di UE.

Con riguardo alla deportazione illegale di **minori ucraini** in Russia, la Commissione europea sostiene la [Coalizione internazionale per il rimpatrio dei bambini ucraini](#), lanciata nella capitale ucraina il 2 febbraio 2024, e intende collocare questo tema in cima all'agenda globale con un vertice internazionale di alto livello.

Individuazione di responsabilità per i crimini di guerra e risarcimenti

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- affermare che l'UE resta fermamente determinata a garantire il pieno accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e gli altri crimini di estrema gravità commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina;
- chiedere che sia reso operativo il tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, nel quadro del Consiglio d'Europa;
- accogliere inoltre con favore la sottoscrizione della Convenzione del Consiglio d'Europa che istituisce una Commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina e invitare a proseguire i lavori.

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

Il 24 giugno scorso è stato firmato l'[accordo](#) tra il Consiglio d'Europa e il governo ucraino per l'istituzione del **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina** che dovrebbe avere sede nei Paesi Bassi.

Il nuovo organismo, non ancora operativo per le **incertezze** relative al suo **finanziamento**, è stato richiesto dall'Ucraina nel maggio 2025 e fortemente

sostenuto dall'UE che dovrebbe offrire un contributo finanziario annuo di 10 milioni di euro. I costi per il suo funzionamento sono stimati dal Consiglio d'Europa in circa 75 milioni annui. Tale difficoltà di finanziamento è aggravata dal ridimensionamento del sostegno statunitense agli organismi multinazionali e alla stessa Ucraina.

L'impegno per l'istituzione della nuova giurisdizione internazionale è stato preso congiuntamente il [9 maggio 2025](#) dall'UE, dal Consiglio d'Europa, dal governo ucraino, oltre che da una coalizione che comprende la Commissione europea, l'Alta Rappresentante e 37 paesi UE ed extra-UE.

Il **crimine di aggressione**, consistente nell'utilizzo deliberato della forza armata contro un altro Stato, in violazione della Carta delle Nazioni Unite, non può essere sottoposto alla Corte penale internazionale (CPI), la cui competenza è di indagare sui crimini di guerra, sui crimini contro l'umanità e sul genocidio in Ucraina.

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

L'istituzione presso il Consiglio d'Europa di una **Commissione internazionale per i reclami** o per le richieste di risarcimento all'Ucraina - sostenuta da oltre 30 Stati oltre che dall'Unione europea - è già stata [approvata](#) dal Comitato dei Ministri del **Consiglio d'Europa**.

La convenzione istitutiva di tale commissione dovrebbe essere firmata all'Aja nei prossimi giorni. Vi potranno aderire tutti gli Stati, anche non appartenenti al Consiglio d'Europa, unitamente all'Unione europea. Entrerà in vigore dopo essere stata ratificata.



SESSIONE II – MEDIO ORIENTE

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- accogliere con favore l'adozione della risoluzione 2803 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relativa all'istituzione del consiglio di pace e di una forza internazionale di stabilizzazione temporanea, come indicato nel piano globale per porre fine al conflitto a Gaza, invitando tutte le parti ad attuare la risoluzione nella sua integralità e in linea con i parametri politici e giuridici concordati a livello internazionale;
- ricordare in particolare la necessità di stabilizzare le condizioni di sicurezza a Gaza, in linea con la risoluzione 2803, anche garantendo la dismissione permanente delle armi dei gruppi armati non statali, incluso Hamas;
- affermare che l'Unione è determinata a contribuire alla attuazione della risoluzione, anche attraverso un mandato rafforzato per la missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah) e la missione di polizia UE per i territori palestinesi (EUPOL COPPS), nonché attraverso il coinvolgimento nell'ambito del centro di coordinamento civile-militare (CMCC) e pronta a sostenere l'istituzione del consiglio di pace e dialogherà attivamente con i partner riguardo alle prossime tappe;
- sottolineare, ricordando le sue precedenti conclusioni, la necessità di assicurare una consegna rapida, sicura e senza restrizioni e una distribuzione continua degli aiuti umanitari su larga scala a e in tutta Gaza, anche attraverso il corridoio marittimo di Cipro per integrare le rotte terrestri, conformemente ai principi del diritto internazionale umanitario, nonché di consentire alle Nazioni Unite e alle relative agenzie, come pure alle organizzazioni umanitarie, di operare in modo indipendente e imparziale;
- invitare Israele a non attuare la legge sulla registrazione delle ONG nella sua forma attuale, chiedendo di consentire l'ingresso a Gaza di beni essenziali, quali strutture di riparo, dispositivi di preparazione all'inverno e materiale medico;
- sottolineare che è necessario che i portatori di interessi internazionali e regionali forniscano sostegno alla ricostruzione e allo sviluppo di Gaza. Sulla scorta della prima riunione del gruppo dei donatori per la Palestina del 20 novembre 2025, l'UE dialogherà con tutti i partner per contribuire agli sforzi di ripresa e ricostruzione e continuerà a sostenere l'Autorità palestinese, anche nell'ambito della sua riforma in corso;
- ribadire l'importanza al riguardo di attuare il programma di riforma dell'Autorità palestinese affinché possa riprendere il controllo di Gaza in modo sicuro ed efficace;

- invitare Israele a svincolare con urgenza le entrate fiscali e doganali trattenute e a estendere i servizi bancari di corrispondenza tra banche israeliane e palestinesi, dal momento che entrambe le misure sono necessarie per garantire il corretto funzionamento dell'Autorità palestinese e la fornitura di servizi essenziali alla popolazione;
- condannare fermamente il massiccio aumento della violenza dei coloni contro i civili palestinesi, compresa la violenza contro le comunità cristiane, nonché le politiche e minacce di sfollamento forzato e annessione in Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est;
- esortare il governo di Israele a rispettare gli obblighi che gli incombono in virtù del diritto internazionale e a proteggere la popolazione palestinese dei territori occupati;
- invitare il governo di Israele a invertire l'espansione degli insediamenti, che sono illegali ai sensi del diritto internazionale. Dovrebbe ribadire il suo invito a preservare e rispettare lo status quo dei luoghi santi di Gerusalemme;
- ribadire l'invito al Consiglio a portare avanti i lavori su ulteriori misure restrittive nei confronti dei coloni estremisti nonché delle entità e delle organizzazioni che li sostengono;
- ribadire il fermo impegno dell'UE a favore del diritto internazionale e di una pace globale, giusta e duratura basata sulla soluzione dei due Stati, in conformità delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con due Stati democratici, Israele e Palestina, che vivano fianco a fianco in pace entro confini sicuri e riconosciuti.

L'UE ha **condannato** con fermezza gli **attacchi terroristici** perpetrati da Hamas il 7 ottobre 2023 ed espresso solidarietà nei confronti di Israele sottolineando il suo diritto di difendersi in linea con il diritto umanitario e internazionale. Nel corso del conflitto l'UE ha costantemente chiesto il **cessate il fuoco** e il **rilascio degli ostaggi** e sostenuto ogni sforzo teso a tal fine, sostenendo una soluzione fondata sulla **coesistenza di due Stati**, in conformità con le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il **Consiglio europeo** ha accolto con favore, nelle [conclusioni](#) adottate il 23 ottobre scorso, l'accordo raggiunto sulla prima fase del **Piano globale per porre fine al conflitto a Gaza**, presentato dal presidente Trump, ed i risultati del **vertice di Sharm el-Sheikh** per la pace tenutosi il 13 ottobre 2025. Ha espresso apprezzamento per gli sforzi diplomatici guidati dagli Stati Uniti e per il ruolo svolto dai mediatori regionali, che l'UE ha sempre sostenuto. Invita tutte le parti a impegnarsi pienamente ad attuare tutte le fasi e ad astenersi da qualsiasi azione che metta a repentaglio l'accordo. Ha infine richiamato il sostegno alla **Conferenza di alto livello per la soluzione pacifica della questione palestinese e l'attuazione della soluzione dei due**

Stati tenutasi a New York nel corso dell'estate, sotto l'egida congiunta di Francia e Arabia Saudita.

In precedenza, il 21 agosto scorso, l'UE aveva definito inaccettabile e in violazione del diritto internazionale il piano israeliano di insediamento E1, a est di Gerusalemme, in una dichiarazione congiunta dell'Alta Rappresentante Kallas e dei governi di 21 Stati europei, tra cui l'Italia.

La posizione del Parlamento europeo

L'11 settembre scorso il Parlamento europeo ha approvato (con 305 voti favorevoli, 151 contrari e 122 astenuti, si veda [qui](#) per il dettaglio delle votazioni) una [risoluzione](#) "Gaza al punto di rottura: azione dell'UE per contrastare la carestia, necessità urgente di liberare gli ostaggi e di procedere verso una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati". Nella risoluzione si definisce determinante per il raggiungimento della pace nell'area la creazione di uno stato di Palestina, si riconosce il ruolo di Israele nell'aver causato la carestia a Gaza impedendo l'accesso degli aiuti umanitari e si ribadisce che il diritto alla difesa di Israele stesso non giustifica azioni militari indiscriminate a Gaza e nella regione, chiedendo la limitazione alle esportazioni di armi e l'adozione di sanzioni nei confronti dei ministri israeliani Ben-Gvir e Smotrich.

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

L'11 febbraio 2025 del Parlamento europeo aveva inoltre svolto un [dibattito](#) sulla presentazione di una **Strategia globale UE – Medio Oriente**, annunciata dalla Presidente von der Leyen negli [orientamenti politici](#) di inizio legislatura.

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

Il 24 settembre la Commissione europea ha stanziato ulteriori **50 milioni** di euro in **assistenza umanitaria** per alleviare la [catastrofica situazione umanitaria](#) a Gaza e far fronte alle crescenti esigenze umanitarie in Cisgiordania. Ciò porta il complesso degli aiuti umanitari di emergenza dell'UE in favore di Gaza, della Cisgiordania e di Gerusalemme est a **220 milioni** di euro nel **2025** e a oltre **550 milioni** di euro **dal 2023**. Tali finanziamenti sono destinati agli operatori umanitari sul campo affinché possano fornire assistenza in queste aree.

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

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

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

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

Il dialogo ad alto livello UE-Palestina

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

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

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

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

La prima riunione del [Gruppo dei donatori per la Palestina](#), presieduta dalla Commissaria europea per il Mediterraneo Dubravka Šuica e dal premier palestinese Mohammad Mustafa, si è tenuta il 20 novembre a Bruxelles.

Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COPPS

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

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

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

Il dibattito sulla revisione delle relazioni UE – Israele

Prima della tregua, nella scorsa primavera, è stata avanzata da parte dei Paesi Bassi la proposta di rivedere l'**accordo di associazione dell'UE con Israele** sulla base dell'articolo 2 dello stesso accordo che pone alla base del partenariato il rispetto dei principi democratici e umanitari. La proposta tuttavia non ha incontrato il necessario sostegno tra gli Stati membri.

L'Alta Rappresentante Kallas ha avviato la procedura di revisione e redatto un rapporto, sottoposto agli Stati membri, in cui si attesta la violazione da parte di Israele della clausola sui diritti umani e si propone la sospensione dell'accordo. Il 17 giugno la revisione dell'accordo è stata oggetto di un **dibattito** presso il **Parlamento europeo** senza voto e senza la presentazione di risoluzioni.

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

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

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

Il nuovo regime integra le misure restrittive precedentemente adottate nei confronti di **Hamas** e della **PIJ** (a norma della posizione comune [2001/931/PESC](#) “elenco dei soggetti terroristici stabilito dall'UE”).

Sulla base di tale quadro, il Consiglio può decidere misure restrittive (congelamento di beni e divieto di viaggio nell'UE) per attività come: fornire, vendere o trasferire armi e materiale connesso alle due organizzazioni terroristiche; sostenere atti che compromettono o minacciano la stabilità o la sicurezza di Israele in collegamento con Hamas e la PIJ; prendere parte a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o del diritto dei diritti umani; istigare o aizzare pubblicamente alla commissione di atti di violenza da parte delle due organizzazioni.

Il **19 aprile 2024** il Consiglio dell'UE ha [inserito](#) nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità soggetti a sanzioni quattro individui e due entità responsabili di **violazioni gravi dei diritti umani nei confronti dei palestinesi**. Successivamente, il **15 luglio 2024**, ha adottato [misure restrittive](#) nei confronti di 5 persone e 3 entità israeliane per gravi **violazioni e abusi dei diritti umani** a danno di **palestinesi in Cisgiordania**.

Libano

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- chiedere l'allentamento delle tensioni nell'intera regione e sottolineare la necessità di preservare la stabilità in Libano, ribadendo il suo sostegno alla stabilizzazione della situazione economica e di sicurezza del Paese e il sostegno agli sforzi del governo volti a istituire il monopolio di Stato sul possesso di armi;
- ribadire il suo risoluto sostegno al ruolo fondamentale della forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL), condannando i recenti attacchi contro l'UNIFIL e chiedendo che sia svolta un'indagine approfondita. Tali attacchi contro gli operatori di pace dell'ONU costituiscono una grave violazione del diritto internazionale, sono del tutto inaccettabili e devono cessare immediatamente;
- ribadire l'invito affinché tutte le parti rispettino e attuino i termini dell'accordo di cessate il fuoco del 27 novembre 2024 e sia data piena attuazione alla risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle

Nazioni Unite. A tale riguardo, dovrebbe chiedere il pieno disarmo dei gruppi armati non statali in Libano, compreso Hezbollah e affermare che l'UE continuerà a sostenere la sovranità e l'integrità territoriale dello Stato libanese nonché i suoi sforzi di consolidamento dello Stato, anche contribuendo al rafforzamento delle forze armate libanesi.

Il 15 dicembre si è tenuta a Bruxelles la **9ª riunione** del consiglio di associazione tra l'Unione europea e il Libano (che non si riuniva da 8 anni), incentrato sullo stato di avanzamento delle **relazioni bilaterali** e su un **dialogo politico su questioni regionali**.

Il 9 dicembre l'UE e il Libano hanno firmato un accordo per proseguire la loro cooperazione nell'ambito del **Partenariato per la Ricerca e l'Innovazione nell'Area Mediterranea (PRIMA)**, in base al quale, il Libano continuerà nel periodo 2025-2027 a partecipare ai progetti di ricerca finanziati dal partenariato, in ambiti quali la gestione delle risorse idriche, l'agricoltura sostenibile, la sicurezza alimentare e la resilienza climatica.

PRIMA è la più grande iniziativa di ricerca dedicata alla regione del Mediterraneo, che supporta progetti collaborativi che affrontano la scarsità idrica, la sostenibilità agricola e la resilienza dei sistemi alimentari. Questa partnership mira a supportare istituti di ricerca, università, startup e innovatori promuovendo la collaborazione transfrontaliera e lo scambio di conoscenze su entrambe le sponde del Mediterraneo.

L'UE coopera con il Libano nel quadro della [politica europea di vicinato](#) e la sua dimensione meridionale, il [“Rinnovato partenariato con il vicinato meridionale – Una nuova agenda per il Mediterraneo”](#).

Il partenariato tra l'UE e il Libano si basa sull'[accordo](#) di associazione UE - Libano entrato in vigore nell'aprile 2006 e sulle [priorità](#) adottate dal Consiglio di associazione l'11 novembre 2016 secondo le quali l'impegno politico dell'UE e la cooperazione rafforzata con il Libano mirano a sostenere lo sviluppo del Libano come paese stabile, democratico, politicamente aperto ed economicamente forte e a promuovere le riforme.

L'assistenza dell'UE al Libano è finanziata principalmente attraverso lo [Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale \(NDICI\) per il periodo 2021-2027](#).

Come stabilito nel [Programma indicativo pluriennale \(PIP\) 2021-2027](#), i settori prioritari di cooperazione sono:

- rafforzare la buona governance e sostenere le riforme;
- rafforzare un'economia inclusiva e resiliente;
- promuovere una ripresa verde e sostenibile.

L'assistenza complessiva dell'UE al Libano dal 2011 ammonta a oltre **3,5 miliardi di euro** che comprendono:

- 695 milioni di euro di assistenza bilaterale;
- 1,056 miliardi di euro in aiuti alla resilienza erogati tramite il [Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana](#) e 752 milioni di euro tramite NDICI dal 2021 per aiutare il Libano a far fronte all'impatto della crisi siriana, aiutando i rifugiati siriani a rafforzare la loro resilienza e a diventare autosufficienti, nonché supportando le comunità ospitanti libanesi;
- 865 milioni di euro in [aiuti umanitari](#) in risposta ai bisogni più urgenti dei rifugiati siriani e dei libanesi vulnerabili.

Il Libano beneficia anche di altri programmi e strumenti tematici dell'UE, come lo [strumento che contribuisce alla stabilità e alla pace](#), lo [strumento europeo per la democrazia e i diritti umani](#) e il [Fondo europeo per la pace](#).

Siria

In base al progetto di conclusioni il Consiglio europeo, a un anno dalla caduta del regime di Assad, dovrebbe ribadire il suo sostegno a una transizione pacifica e inclusiva in Siria. Dovrebbe esprimere preoccupazione per le ingerenze straniere nel processo di transizione della Siria ed esorta tutti gli attori, sia interni che esterni, a rispettare pienamente l'unità, l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Siria, conformemente al diritto internazionale.

Nelle [conclusioni](#) del 23 ottobre 2025, ed in continuità con precedenti conclusioni, il Consiglio europeo aveva già confermato l'impegno a sostenere il percorso della Siria verso la stabilizzazione e la ricostruzione e il suo sostegno a una transizione pacifica e inclusiva nel Paese, libero da ingerenze straniere, unitamente all'importanza della protezione dei diritti di tutti i siriani nonché della giustizia di transizione e della riconciliazione.

Il 28 maggio 2025 l'UE – dopo una prima parziale sospensione il 24 febbraio 2025 - ha **revocato** tutte le **sanzioni** economiche nei confronti della Siria per favorire la ripresa economica, la ricostruzione e la stabilizzazione del paese. Per motivi di sicurezza sono state mantenute in vigore quelle legate al regime di Assad.

Il 23 giugno il Consiglio ha approvato [conclusioni](#) sulla Siria in cui si ribadisce l'impegno dell'UE a **essere al fianco del popolo siriano** e a sostenere una transizione pacifica e inclusiva, guidata dalla Siria e sotto la sua titolarità.



SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- condannare fermamente tutti i recenti attacchi ibridi contro l'UE e i suoi Stati membri, chiedendo, alla luce dell'intensificazione della campagna ibrida della Russia e della Bielorussia, di accelerare gli sforzi per rafforzare la resilienza, proteggere le infrastrutture critiche nonché prevenire e scoraggiare gli attacchi ibridi in tutta l'Unione e rispondervi, facendo ricorso all'insieme delle politiche e degli strumenti pertinenti, anche attraverso ulteriori misure restrittive nei confronti di tali paesi;
- fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti conclusioni sulla difesa e la sicurezza europee volte a potenziare in modo decisivo la prontezza dell'Europa alla difesa entro il 2030, ridurre le dipendenze strategiche e affrontare le carenze in termini di capacità critiche, con un approccio a 360 gradi;
- esaminare sulla scorta della tabella di marcia europea sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, i lavori in corso relativi alle coalizioni di capacità guidate dagli Stati membri e ai settori prioritari in materia di capacità, al fine di varare progetti concreti nel primo semestre del 2026, anche con il sostegno dello strumento SAFE e degli strumenti del programma per l'industria europea della difesa (EDIP), nonché i lavori relativi al rafforzamento dell'Agenzia europea per la difesa;
- accogliere con favore l'accordo raggiunto sulla partecipazione del Canada allo strumento SAFE e l'adozione del regolamento relativo all'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE;
- chiedere di intensificare i lavori su tutti i filoni individuati nell'ottobre 2025, compresa la tabella di marcia per la trasformazione dell'industria della difesa;
- invitare i colegislatori a portare avanti in via prioritaria i lavori sulle pertinenti proposte legislative, compresi l'omnibus sulla prontezza alla difesa e la recente proposta volta ad agevolare la mobilità militare;
- accogliere con favore tutte le iniziative volte ad accelerare i lavori al riguardo [in base al progetto potrebbe essere incluso un richiamo al vertice del fianco orientale tenutosi a Helsinki il 16 dicembre].

In base al progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire che è fatto in ogni caso salvo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e che occorre tenere conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa, conformemente ai trattati.

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 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

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".

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

La *Roadmap* indica come obiettivo di formare coalizioni **per tutte le aree prioritarie, entro marzo 2026**, in modo da poter avviarne i progetti entro giugno 2026 e **renderli operativi entro la fine del 2028**.

Proprio perché è un tema di cui si parla da tempo, gli Stati membri avevano avviato una riflessione sul ruolo da assumere **nei vari settori** ancora prima della presentazione della *Roadmap*. Fin dal mese di maggio, ad esempio, 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. La coalizione sui **droni**, si è formata sotto la leadership di Paesi Bassi e Lettonia. Ad oggi coalizioni di Paesi risultano formate per tutte le aree indicate nella *Roadmap*, ad eccezione del settore **cyber**, calcolo quantico, **intelligenza artificiale** e guerra elettronica. In molte aree i Paesi coordinatori sono più di uno, mentre in alcuni settori il ruolo di coordinamento è stato diviso per sottosettori. **L'Italia è presente, spesso con un ruolo coordinamento, talvolta condiviso, in almeno 6 settori capacitivi.**

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, Kūbičius, 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](#), Kūbičius aveva sottolineato le **carenze dei sistemi difensivi europei** in questo settore. "Forse abbiamo buone capacità di rilevare caccia e missili – ha detto Kūbičius - 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"**. Kūbičius 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*).

La 3^a Commissione Affari esteri e difesa del Senato ha avviato l'esame del documento lo scorso [3 dicembre](#).

Lo scorso 27 novembre la Commissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo ha approvato un [report](#) di autonoma iniziativa sul tema, che dovrà essere discusso in plenaria.

L'attivazione della clausola di salvaguardia

Come noto il [piano ReArm-Readiness 2030](#) (inizialmente denominato *ReArm Europe*), presentato dalla presidente von der Leyen lo scorso **4 marzo**, prevede tra l'altro, per incrementare le spese destinate alla difesa, l'attivazione della “**clausola di salvaguardia nazionale**” prevista nel **Patto di stabilità e crescita**.

Ai sensi dell'art.26 del [regolamento 2024/1263](#) (riforma del Patto), tale clausola 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 tali richieste, approvando [raccomandazioni](#) specifiche per ciascun Paese.

Per quanto riguarda l'Italia, il [20 giugno](#), in occasione di una riunione del Consiglio Ecofin, il ministro Giorgetti ha evidenziato che l'aumento delle spese per la difesa, raccomandato a tutti gli Stati nelle raccomandazioni di giugno della Commissione, siano **“trattati in modo asimmetrico”**. Gli Stati che non si trovano in procedura per deficit eccessivo possono utilizzare la flessibilità della clausola nazionale di salvaguardia ed **evitare la procedura** anche con disavanzi che, contendo anche le spese aggiuntive per la difesa, siano superiori al 3%. Gli Stati che si trovano invece nella procedura per deficit eccessivo (come l'Italia) **“non possono utilizzare la stessa flessibilità e uscire dalla procedura se il loro disavanzo è superiore al 3% a causa della spesa per la difesa”**. In altre parole - ha continuato il ministro, “accettare l'invito ad aumentare la spesa per la difesa **impedirebbe per sempre la nostra uscita dalla procedura d'infrazione**”. “È fondamentale – ha concluso Giorgetti - trovare una soluzione per aggiornare queste regole all'emergenza che stiamo vivendo per **evitare che sembrino stupide e senza senso**”. Gli stessi concetti sono stati ripresi dal ministro lo [scorso 9 luglio](#), rispondendo a un'interrogazione nell'Aula del Senato. “Proprio ieri ho avuto un incontro con il commissario 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 - 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. È quindi probabile che, laddove la Corte di Giustizia riconosca le ragioni 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.

Gli Stati che hanno chiesto di usufruire dei prestiti previsti da SAFE sono **19**: oltre all'**Italia**, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia.

Sulla base delle loro richieste, la Commissione ha adottato una **ripartizione** del budget complessivo di 150 miliardi. La Polonia è il Paese che beneficerà e della quota maggiore, 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 andranno poco meno di 15 miliardi.**

Entro la scadenza del 30 novembre, gli Stati richiedenti hanno presentato i **Piani di investimento nazionali, indicando** le misure per cui chiedono il

finanziamento. La Commissione ha fatto sapere che 15 Paesi hanno presentato piani che prevedono progetti in collaborazione con l'Ucraina, ma non ha indicato quali siano. La Commissione è chiamata a validare questi piani **entro il 31 dicembre**. A seguire, **il Consiglio dovrà approvarli**, a maggioranza qualificata, entro 6 settimane, ma nel frattempo gli Stati potranno chiedere un pre-finanziamento del 15%.

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. **L'accordo con il Canada è stato raggiunto solo il 1° dicembre**, quando già tutti i Paesi richiedenti avevano presentato alla Commissione i loro progetti per l'utilizzo dei prestiti, impedendo di fatto ogni possibile cooperazione. L'accordo con il Canada, che ha versato 10 milioni, da aumentare nel caso di collaborazioni significative, ha avuto dunque un significato politico, ma ha scarsi risvolti pratici, anche per il ridotto livello di cooperazione industriale di Ottawa con Paesi UE nel settore della difesa.

Ancora peggio sono andate sono andate **le trattative con Londra, che si sono concluse con un nulla di fatto**. Un accordo con il Regno Unito ovviamente, avrebbe avuto un significato ben maggiore di quello con il Canada, sia per il peso militare di Londra che per la fitta rete di relazioni industriali che le aziende britanniche hanno con partner UE, a cominciare da quelli italiani. La trattativa è fallita su due punti: il **contenuto minimo prodotto nell'UE** degli acquisti finanziati con SAFE da parte del Regno Unito e il **contributo finanziario di Londra**. La posizione più rigida è stata assunta, in modo non sorprendente, da Parigi, che ha mantenuto fino alla fine le sue richieste: 50% di contenuto minimo UE (da temperare eventualmente con deroghe *ad hoc* per determinati prodotti) e contributo finanziario britannico di almeno un miliardo di euro. La controfferta di Londra è rimasta però lontanissima (70 milioni), rifiutando il principio secondo cui il contributo finanziario avrebbe dovuto riflettere il peso dell'industria

britannica e i potenziali ritorni economici per la partecipazione a SAFE. Londra ha anche rifiutato di accettare il nesso – proposto dalla Commissione – tra la percentuale di contenuto minimo di prodotto made in UE e il contributo finanziario (più bassa la prima, più alto il secondo). A nulla è valsa la posizione più flessibile e orientata al compromesso di altri Stati UE, in primo luogo la Germania (che aveva sempre dichiarato come “inaccettabile” l’eventualità del “*no deal*”), ma anche l’Italia, che hanno ampiamente criticato la rigidità della Commissione.

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".

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 regolamento è stato approvato solo lo **scorso 8 dicembre**, dopo un processo legislativo di oltre un anno e mezzo.

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 batture 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'UE 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'adizione di **misure eccezionali** (tra cui gli **ordini prioritari** alle imprese, i trasferimenti di materiali infra-UE e il mutuo riconoscimento delle certificazioni).

Il regolamento propone altresì un nuovo quadro giuridico, la **Struttura per il programma europeo di armamento (SEAP)**, da istituire con un **accordo internazionale** (e personalità giuridica) tra almeno tre Stati (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 riguarda 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 3ª Commissione, Affari esteri e difesa del Senato, ha esaminato la Strategia EDIS e la proposta di regolamento sul EDIP, ai sensi dell'art.50, comma 2 del regolamento del Senato. Nella seduta del 3 dicembre il sen. Alfieri ha presentato uno [schema di relazione](#), che dà conto anche dell'attività istruttoria condotta dalla commissione.

Il c.d. “mini omnibus difesa”

Ad inizio 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 la **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](#) 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** 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, per garantire 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, a **maggioranza qualificata, la propria posizione comune**.

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. Per quanto riguarda le modifiche al Fondo europeo per la difesa, il Consiglio propone di aumentare la premialità complessiva per le PMI.

Il **Parlamento europeo** sta discutendo le diverse proposte separatamente in commissione, anche per accelerare l'iter, e dovrebbe approvare le proprie posizioni sui diversi provvedimenti a **gennaio 2026** e potrà così avere inizio il c.d. "trilogo" per arrivare all'approvazione del testo.

Il pacchetto sulla 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.

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.



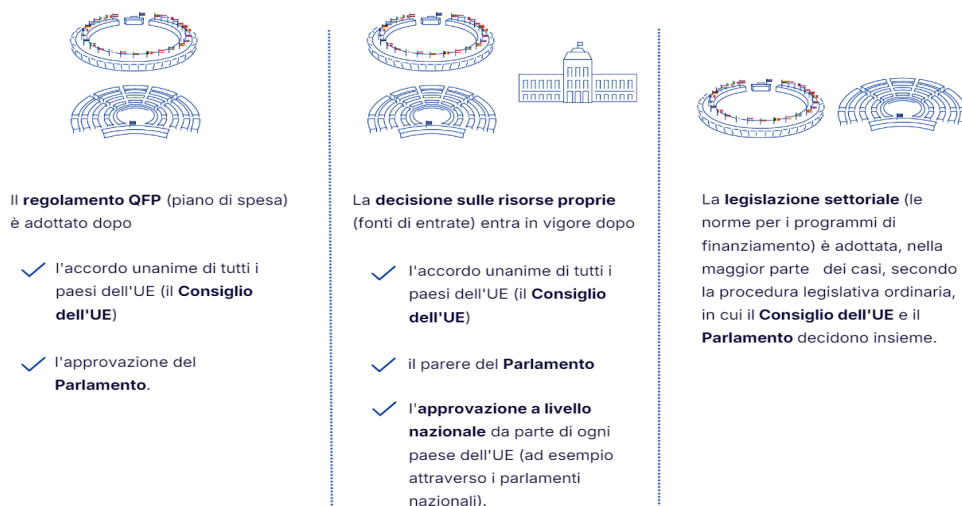
SESSIONE IV – PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Il Consiglio europeo dovrebbe accogliere con favore gli intensi lavori preparatori svolti durante il corrente semestre sul futuro quadro finanziario pluriennale e prendere atto del progetto di **schema di negoziato** elaborato dalla presidenza danese.

Dovrebbe altresì invitare la presidenza cipriota entrante a proseguire i lavori al fine di raggiungere un **accordo** in sede di Consiglio europeo entro la fine del 2026, in modo da consentire l'opportuna adozione di atti legislativi nel 2027, necessaria per garantire che i finanziamenti dell'UE raggiungano i beneficiari senza interruzioni nel gennaio 2028.

La **Commissione europea** ha [presentato](#) le sue **proposte** relative al Quadro finanziario pluriennale (**QFP**) dell'UE per il periodo **2028-2034** tra luglio e settembre 2025 (v. [dossier](#) Camera e Senato per approfondimenti).

I **negoziati** tra e in seno alle Istituzioni dell'UE si sono avviati immediatamente, anche in considerazione dell'**iter procedurale speciale** necessario per l'approvazione delle proposte, sinteticamente descritto dal grafico seguente (*fonte Commissione*). Si registrano numerose **criticità**, sia in seno al **Consiglio**, dove sono ancora rilevanti le divergenze tra gli Stati membri su diversi elementi, che al **Parlamento europeo**, dove i relatori [ritengono](#) le stesse "insufficienti" per affrontare le sfide individuate.



Parlamento europeo e Consiglio hanno espresso numerose preoccupazioni, tra l'altro sui nuovi **piani di partenariato nazionale e regionale**, specie sulla **fusione** in un unico fondo di **coesione e PAC**, sulla eventuale gestione centralizzata delle risorse da parte dei governi nazionali e sull'impianto generale di **governance**, considerato eccessivamente accentrato, per le funzioni di orientamento e controllo della spesa, nelle mani

della Commissione. Al Parlamento europeo, i gruppi politici popolari, socialisti, liberali e verdi hanno anche inviato una lettera alla Presidente von der Leyen “minacciando” una bocciatura delle proposte. L’ammontare complessivo delle risorse, la loro ripartizione per politiche e le fonti di entrata costituiscono ulteriori elementi di contrasto e di discussione.

Nel tentativo di rispondere alle preoccupazioni espresse, von der Leyen ha convocato un **vertice**, ai sensi dell’[art. 324](#) del TFUE, tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, che si è tenuto il 10 novembre, in occasione del quale ha prospettato, rispetto alle proposte originarie, **modifiche** in tre ambiti: visibilità della **PAC**, ruolo delle **regioni** e **governance**. Due giorni dopo, il 12 novembre, la Presidente von der Leyen è anche [intervenuta](#) in plenaria al Parlamento europeo.

Da ultimo, in vista della riunione del Consiglio europeo, la **presidenza danese** ha predisposto uno “**schema di negoziato**” (*negotiating box*) **senza cifre** che ha l’obiettivo di delimitare la discussione sugli aspetti più sensibili delle proposte e fornire orientamenti per le prossime fasi dei negoziati sotto le presidenze cipriota e irlandese (rispettivamente I e II semestre 2026).

L’architettura e la dimensione complessiva del bilancio

La Commissione propone importanti **innovazioni** nella distribuzione delle **risorse**, nella struttura e nel numero dei **programmi** ([da 52 a 16](#)) e delle **rubriche principali di spesa** ([da 7 a 4](#)), nei meccanismi di **flessibilità** e negli **strumenti speciali** ([da 8 a 3](#)) nonché per quanto concerne le fonti attraverso le quali alimentare il bilancio (**5 nuove risorse proprie**). L’obiettivo generale di spesa per **clima e ambiente** è fissato **almeno al 35%** (contro il 30% attuale). La spesa per la difesa e la sicurezza sarebbe esclusa dalla base di calcolo dell’obiettivo. Non è prevista una revisione intermedia del QFP.

Lo **schema di negoziato** della presidenza danese conferma le 4 rubriche principali di spesa e la riduzione del numero dei programmi, nonché l’assenza di una revisione intermedia. Conferma altresì l’obiettivo generale di spesa per il clima e l’ambiente ma propone di escludere dalla base di calcolo anche la spesa per la gestione della migrazione, delle frontiere e dei visti e della sicurezza interna.

La [relazione](#) del **Governo** sulla [proposta](#) di regolamento che stabilisce il QFP 2028-2034, trasmessa alle Camere ai sensi dell’art. 6 della [legge n. 234/2012](#) (di seguito “la relazione del Governo”) sostiene che la nuova strutturazione testimonia uno sforzo di **semplificazione** e allineamento del QFP con gli obiettivi politici comuni che è **almeno in parte in linea** con la richiesta italiana di un’UE più “comprensibile” e vicina ai propri cittadini.

La Commissione ha presentato il QFP 2028-2034 sia a **prezzi costanti 2025** che a **prezzi correnti**. Questi ultimi tengono conto dell'inflazione.

Per i complessivi sette anni, la Commissione prevede stanziamenti pari a circa **1.984,8** miliardi di euro a **prezzi correnti** in termini di **impegni** (circa 1.763 miliardi a prezzi 2025), pari all'**1,26%** del Reddito nazionale lordo (**RNL**) dell'UE. Questo livello di impegni si traduce in circa 1.980 miliardi a prezzi correnti in termini di pagamenti (circa 1.760,9 miliardi a prezzi 2025).

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(milioni di EUR - prezzi 2025)

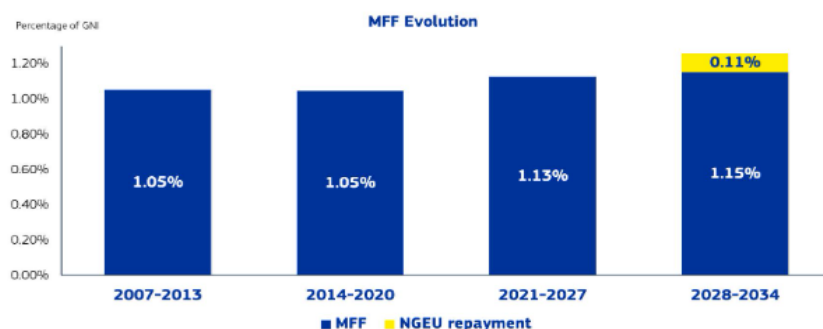
STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale 2028-2034
1. Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e affari rurali, affari marittimi, prosperità e sicurezza	153 681	148 610	143 153	138 137	132 563	119 607	110 652	946 404
2. Competitività, prosperità e sicurezza	63 017	75 108	75 335	77 530	77 141	77 416	76 658	522 205
3. Europa globale	23 138	23 213	23 166	27 174	31 132	31 103	31 074	190 000
4. Amministrazione	14 083	14 397	14 746	14 980	15 205	15 415	15 621	104 447
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	253 919	261 328	256 400	257 822	256 041	243 541	234 005	1 763 056
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	254 393	277 805	269 054	259 983	241 498	234 421	223 815	1 760 969

(milioni di EUR - prezzi correnti con deflatore del 2 %)

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale 2028-2034
1. Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e affari rurali, affari marittimi, prosperità e sicurezza	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	1 062 220
2. Competitività, prosperità e sicurezza	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	589 594
3. Europa globale	24 555	25 127	25 578	30 603	35 761	36 442	37 137	215 203
4. Amministrazione	14 945	15 584	16 281	16 870	17 466	18 062	18 669	117 877
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	269 463	282 871	283 088	290 350	294 112	285 350	279 660	1 984 894
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	269 964	300 706	297 058	292 784	277 406	274 662	267 480	1 980 060

Tuttavia, 168 miliardi a prezzi correnti (149,3 miliardi a prezzi 2025), pari allo **0,11% dell'RNL**, sarebbero destinati al **rimborso** del debito contratto per finanziare le sovvenzioni di **NextGenerationEU**. Depurato da tale importo, il QFP proposto equivarrebbe quindi all'**1,15%** dell'RNL dell'UE.

Il grafico seguente, pubblicato dalla Commissione, riporta l'evoluzione degli ultimi QFP in riferimento all'RNL dell'UE.



Il servizio di ricerca e documentazione del **Parlamento europeo** ha pubblicato una [scheda](#) che offre un **confronto iniziale** - a prezzi 2025 - tra il QFP corrente

2021-2027 e quello proposto dalla Commissione per il 2028-2034. Anche la scheda rileva che, per un confronto più corretto, occorre escludere dal QFP proposto per il 2028-2034 il rimborso di *NextGenerationEU*. Così facendo, esso riflette, in termini nominali, un aumento di 367,2 miliardi di euro (+29%) ma, in termini reali, **un aumento pari soltanto allo 0,02% dell'RNL dell'UE**.

Lo **schema di negoziato** della presidenza danese non quantifica la **dimensione complessiva del bilancio**, che rappresenta uno degli elementi più problematici del negoziato.

Da fonti informali si apprende che la **Germania** e i paesi cd. **frugali** (Austria, Svezia, Finlandia e Paesi Bassi) ritengono **eccessiva** la dimensione proposta dalla Commissione. Questi paesi sostengono inoltre il mantenimento delle correzioni (*rebates*) ai contributi su base RNL e **rigettano** l'eventuale ricorso a **strumenti di debito/prestito comune**. La Spagna difende il volume di risorse proposto e chiede di ripetere l'esperienza di *Next Generation EU*. L'**Italia** difende lo strumento *Catalyst Europe* (v. *infra*) quale opzione aggiuntiva a disposizione degli Stati membri per differenziare e ampliare le proprie capacità di finanziamento.

La **relazione del Governo** rileva che la scelta della Commissione di proporre, di fatto, un bilancio leggermente in aumento (in termini relativi) riflette l'esigenza di assicurare sufficienti risorse per una serie di priorità di intervento emerse soprattutto negli ultimi anni; l'Italia ritiene, tuttavia necessario continuare a garantire, al contempo, un adeguato finanziamento per le tradizionali politiche di investimento dell'UE (coesione e PAC *in primis*).

In esito al citato vertice del 10 novembre, la Presidente von der Leyen ha proposto, in materia **governance**, un nuovo *steering mechanism*, da codificare nell'accordo interistituzionale, che assicuri a Parlamento europeo e Consiglio un ruolo attivo, in qualità di autorità di bilancio, nel decidere le priorità e le dotazioni di bilancio per l'anno successivo e nel definire le priorità dell'UE, anche nell'ambito dei piani di partenariato nazionali e regionali (v. *infra*). Lo schema di negoziato della presidenza danese conferma il nuovo *steering mechanism*.

La ripartizione delle risorse tra le principali rubriche di spesa

Rubrica I - Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, prosperità e sicurezza rurale e marittima

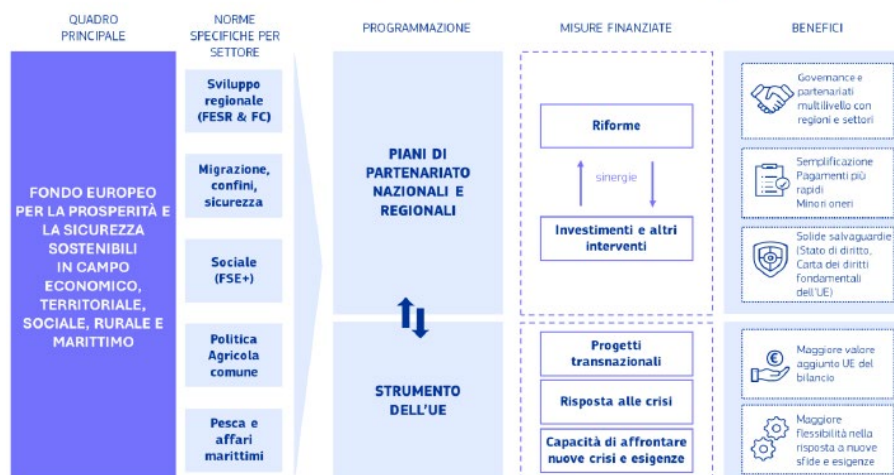
La rubrica I sarebbe la **più importante**, in termini di volume, del nuovo QFP, con un ammontare complessivo di 1.062,2 miliardi a prezzi correnti (946,4 miliardi a prezzi 2025), corrispondenti al **53,7%** della spesa totale.

I piani di partenariato nazionale e regionale

La rubrica conterrebbe la **principale novità** del nuovo QFP, **piani di partenariato nazionale e regionale** (piani NRP) che accorperebbero i fondi preassegnati agli Stati membri in settori quali l'agricoltura, la pesca, la coesione, la migrazione e la sicurezza e le politiche sociali sostenendo investimenti e riforme in linea con le priorità comuni dell'Unione, con **finanziamenti subordinati alla loro efficace attuazione**.

Il **Fondo** che alimenterebbe i piani ([proposta di regolamento](#)) avrebbe una dotazione totale di **865 miliardi** a prezzi correnti (771,3 miliardi a prezzi 2025), il **39,5%** della spesa totale. Il **43%** delle risorse dei piani contribuirebbero agli **obiettivi climatici**.

Uno **Strumento dell'UE** da 63,2 miliardi a prezzi correnti (circa 56,3 miliardi a prezzo 2025) integrerebbe i piani con finanziamenti UE. Il Fondo metterebbe inoltre a disposizione degli Stati membri, raccogliendo risorse sui mercati dei capitali, un importo totale di sostegno sotto forma di **prestiti pari a 150 miliardi** a prezzi correnti per l'attuazione dei loro piani (strumento *Catalyst Europe*).



La rubrica includerebbe anche Frontex, Europol e le altre agenzie decentrate, i citati fondi - pari all'8,5% del QFP - per il rimborso del debito relativo a *Next Generation EU* e, infine, uno strumento a sostegno della comunità turco-cipriota.

Le salvaguardie e le dotazioni minime

A tutela di determinate politiche, tra cui quelle tradizionali, la Commissione propone di introdurre delle **salvaguardie** nell'ambito dei piani, in particolare attraverso **dotazioni minime dedicate**:

1) **politica agricola comune (PAC)**: la Commissione [propone](#) di stanziare **almeno 293,7 miliardi** a prezzi correnti (261 miliardi a prezzi 2025) per il sostegno al reddito degli agricoltori e dei pescatori;

A prezzi correnti l'importo minimo per **l'Italia** sarebbe di circa 30 miliardi; per la Francia 50,9 miliardi, per la Spagna 37,2 miliardi e per la Germania 33,1 miliardi.

In esito al citato vertice del 10 novembre, la Presidente von der Leyen ha proposto di introdurre anche un “**obiettivo rurale**” che vincolerebbe gli Stati membri a destinare almeno il 10% delle risorse dei piani per interventi in aree rurali.

Da fonti informali si apprende che, in sede di Consiglio Agricoltura e pesca, **l'Italia** avrebbe promosso una dichiarazione, sostenuta anche da Bulgaria, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria, volta a richiedere il ritorno a una **PAC separata e strutturata in due pilastri**.

2) **politica di coesione**: la Commissione **propone** di stanziare circa **452,9 miliardi** a prezzi correnti (circa 404,8 miliardi a prezzi 2025), con un **importo minimo di 218 miliardi** a prezzi correnti per le **regioni meno sviluppate**. Una salvaguardia dovrebbe inoltre garantire che queste ultime ricevano complessivamente finanziamenti almeno pari a quelli previsti dall'attuale dotazione per la coesione;

Con riferimento all'importo minimo per le regioni meno sviluppate, **l'Italia** avrebbe circa 27 miliardi a prezzi correnti, sostanzialmente come la Romania. La Polonia circa 47,2. Seguono, tra gli altri paesi destinatari, Ungheria con circa 20,7 miliardi, Spagna con circa 16,2 miliardi e Grecia con circa 15,4 miliardi.

In esito al citato vertice del 10 novembre, von der Leyen ha proposto di introdurre: un **controllo regionale** che assicuri il pieno coinvolgimento delle autorità regionali nella preparazione, attuazione e valutazione dei piani; un diritto esplicito delle autorità regionali di dialogare direttamente con la Commissione; una salvaguardia anche per le regioni in transizione e per quelle più sviluppate nel senso che se a queste regioni saranno assegnate risorse inferiori di oltre il 25% rispetto a quelle dell'attuale QFP, lo Stato membro dovrà fornire una giustificazione basata su criteri oggettivi, tra cui l'eventuale riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali e i cambiamenti nella dimensione della popolazione.

3) **sociale**: la Commissione propone di stabilire un **target minimo di spesa in obiettivi sociali (14%)** trasversale al piano, esclusa la componente di sostegno al reddito degli agricoltori e dei pescatori e del Fondo sociale per il clima;

4) **migrazione**: la Commissione propone di stanziare un **importo minimo di 34,2 miliardi** a prezzi correnti (30,6 miliardi a prezzi 2025) per la gestione specifica della migrazione e delle frontiere;

Il meccanismo per l'allocazione dei fondi tra gli Stati membri

Di notevole importanza il **meccanismo per l'allocazione dei fondi** tra gli Stati membri per i piani. La Commissione propone una metodologia basata su **principi chiave** quali le **disparità territoriali**, il **rischio di povertà**, le **esigenze agricole** o le **pressioni migratorie** e di **gestione delle frontiere**. Per evitare un'eccessiva concentrazione di risorse e una riduzione eccessiva rispetto alle assegnazioni iniziali di base 2021-2027, si applicherebbero un tetto massimo e una rete di sicurezza. All'**Italia** sarebbero complessivamente assegnati **86,6 miliardi** a prezzi correnti, il quarto importo più alto dopo Polonia (123,3 miliardi), Francia (90,1 miliardi) e Spagna (88,1 miliardi). La Germania riceverebbe 68,4 miliardi (v. tabelle seguenti).

QFP 2028-2034				
DOTAZIONI DEI PIANI DI PARTENARIATO NAZIONALI E REGIONALI				
(a prezzi correnti, in miliardi di euro, importi arrotondati)				
Stato membro	Dotazione totale	Dotazione generale	Migrazione, sicurezza e affari interni (*)	Fondo sociale per il clima
 Belgio	8,8	7,0	0,6	1,3
 Bulgaria	22,3	19,5	0,9	1,9
 Cechia	29,4	27,6	0,6	1,2
 Danimarca	7,6	7,0	0,4	0,3
 Germania	68,4	60,2	4,1	4,1
 Estonia	6,5	5,5	0,8	0,1
 Irlanda	12,2	11,4	0,3	0,5
 Grecia	49,2	42,9	3,5	2,8
 Spagna	88,1	79,9	3,0	5,3
 Francia	90,1	81,8	2,7	5,6

 Croazia	16,8	14,6	1,3	1,0
 Italia	86,6	78,3	2,9	5,4
 Cipro	2,3	1,5	0,8	0,1
 Lettonia	9,3	8,3	0,7	0,4
 Lituania	14,2	12,5	1,2	0,5
 Lussemburgo	0,6	0,4	0,2	0,05
 Ungheria	37,7	35,0	0,5	2,2
 Malta	1,3	1,0	0,3	0,04
 Paesi Bassi	8,5	7,1	0,8	0,6
 Austria	10,7	9,4	0,9	0,4
 Polonia	123,3	112,6	1,9	8,8
 Portogallo	33,5	31,6	0,9	0,9
 Romania	60,2	54,6	1,0	4,6
 Slovenia	5,4	4,8	0,3	0,3
 Slovacchia	19,9	18,3	0,4	1,2
 Finlandia	9,7	7,8	1,6	0,3
 Svezia	10,3	8,3	1,7	0,3

*) Comprende il sostegno all'asilo, alla migrazione e all'integrazione, alla gestione integrata delle frontiere e alla sicurezza interna.

Il Parlamento europeo rileva che, rispetto al QFP 2021-2027, sarebbero ridotte le dotazioni per i programmi integrati nei piani. Le **risorse per il sostegno al reddito della PAC e per la pesca sarebbero ridotte del 10%**, mentre i restanti programmi in gestione concorrente subirebbero una riduzione totale dell'11%. Aumenterebbero invece le dotazioni per la migrazione e alla gestione delle frontiere

La **rubrica I è la più problematica** a livello negoziale. L'elemento politicamente più controverso è rappresentato dalla modernizzazione delle politiche tradizionali tramite la creazione di piani nazionali unici. Da fonti informali si apprende che vi sarebbe **ampio sostegno di Germania e paesi frugali** sul nuovo approccio a fondo unico, ritenuto un elemento indispensabile di modernizzazione e semplificazione del bilancio. L'**Italia** ha invece espresso una **riserva politica**, ritenendo soprattutto che **PAC, coesione e migrazione** si debbano identificare in maniera chiara e con risorse dedicate e prevedibili.

Dubbi su questo approccio, sebbene con sfumature diverse, sono stati espressi anche da altri paesi, tra cui **Spagna, Francia, Romania, Polonia e Ungheria**.

La **relazione del Governo** afferma che è **prioritario** preservare le **giuste dotazioni** per PAC e coesione, almeno mantenendo i livelli di finanziamento attuali, con particolare attenzione all'introduzione di criteri di condizionalità per l'esborso dei fondi. Ritiene che lo stanziamento di fondi consistenti per la dimensione esterna della **migrazione** rappresenti un **passo in avanti positivo**.

L'Italia ha espresso **forti riserve** anche sul nuovo **meccanismo allocativo** per l'assegnazione delle dotazioni, che ridurrebbe la dotazione nazionale a fronte di un contributo nazionale al bilancio UE in aumento. Avrebbe espresso dubbi, insieme ai paesi cd. coesionisti, anche sulla **riserva di flessibilità** dei piani, ritenendo troppo elevato l'accantonamento iniziale di un 25%. Sempre insieme ai coesionisti avrebbe criticato l'eventuale utilizzo della regola di disimpegno N+1, ritenuta incompatibile con l'esigenza di effettuare investimenti di lunga durata e suscettibile di produrre al contrario un'accelerazione della spesa a discapito della qualità della stessa.

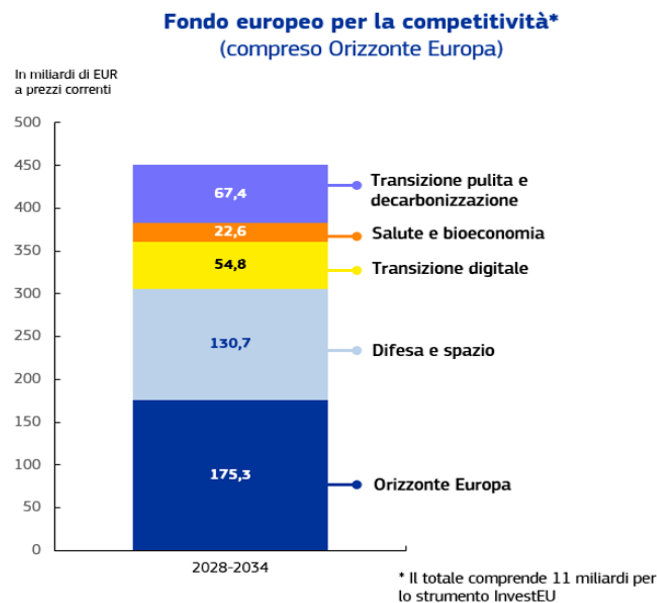
Da fonti informali si apprende che in sede di Consiglio sarebbe emerso un consenso trasversale sulla necessità di assicurare un quadro di *governance* che assicuri alle **amministrazioni regionali e locali un ruolo centrale** nella preparazione e nell'attuazione dei **piani NRP** e che tra l'altro si basi il più possibile sulle autorità ed istituzioni esistenti e che possa adattarsi con flessibilità all'assetto amministrativo ed istituzionale degli Stati membri. Lo schema di negoziato della presidenza danese sembra riflettere questo approccio.

Rubrica II - Competitività, prosperità e sicurezza

La rubrica II avrebbe un ammontare di circa 589,6 miliardi a prezzi correnti (522,2 miliardi a prezzi 2025), pari al **29,6%** della spesa totale. Punterebbe a promuovere la competitività dell'UE in settori strategici.

Il Fondo europeo per la competitività

Al centro della rubrica vi sarebbe il nuovo **Fondo europeo per la competitività** ([proposta di regolamento](#)) che si concentrerebbe sugli investimenti in **4 priorità politiche**: transizione pulita e decarbonizzazione industriale; salute, biotecnologie e bioeconomia; leadership digitale e resilienza, industria della difesa e spazio. Il Fondo avrebbe una dotazione complessiva di 409,3 miliardi a prezzi correnti (362,2 miliardi a prezzi 2025), compreso **Orizzonte Europa** ([proposta di regolamento](#): 175 miliardi a prezzi correnti; 154,8 miliardi a prezzi 2025), che finanzierebbe la competitività e la ricerca. Con l'aggiunta del sostegno fornito dal Fondo per l'innovazione, il Fondo europeo per la competitività e Orizzonte Europa ammonterebbero complessivamente a **450,5 miliardi** a prezzi correnti (397,7 miliardi a prezzi 2025), con circa 130,7 miliardi per finanziare **difesa e spazio**.



La rubrica II comprenderebbe anche **altri programmi chiave**, tra cui il **Meccanismo per collegare l'Europa** ([proposta di regolamento](#)) con una dotazione di 81,4 miliardi a prezzi correnti (72,2 miliardi a prezzi 2025), il **Meccanismo di protezione civile dell'Unione+** ([proposta di regolamento](#)) con una dotazione di 10,6 miliardi a prezzi correnti (9,4 miliardi a prezzi 2025), **Erasmus+** ([proposta di regolamento](#)) - dotazione di 40,8 miliardi a prezzi correnti; 36,1 miliardi a prezzi 2025), il nuovo "**AgoraEU**" ([proposta di regolamento](#)) - dotazione di 8,5 miliardi a prezzi correnti; 7,6 miliardi a prezzi 2025), il **Programma per il mercato unico** ([proposta di regolamento](#)) con una dotazione di 6,2 miliardi a prezzi correnti (5,5 miliardi a prezzi 2025), **Euratom** ([proposta di regolamento](#)) con risorse pari a 9,7 miliardi a prezzi correnti (8,7 miliardi a prezzi 2025) e il programma **Giustizia** ([proposta di regolamento](#)) con una dotazione di 798 milioni a prezzi correnti (707 milioni a prezzi 2025).

Il Parlamento europeo rileva che, rispetto al QFP 2021-2027, **Orizzonte Europa** beneficerebbe di un aumento sostanziale del 63% circa, mentre **Erasmus+**, integrato con il Corpo europeo di solidarietà, di circa il 30%.

In merito alla rubrica II, da fonti informali e dalla relazione del Governo si evince che l'**Italia** si è espressa **favorevolmente** sulla creazione di un **Fondo europeo per la competitività**. Chiede, tuttavia, che esso sostenga anche le **industrie** che affrontano transizioni complesse, come quelle **tradizionali** (ad es. chimica, metallurgia, automotive), e le PMI e che i finanziamenti si basino sul principio di **neutralità tecnologica**. Il Governo condivide gli ambiziosi obiettivi in materia di clima e ambiente, a condizione tuttavia che siano coniugati con realismo e attenzione alla sostenibilità economica e sociale.

Si registrerebbero invece **divisioni sui criteri di assegnazione delle risorse** del Fondo tra sostenitori del principio dell'eccellenza come unico

criterio, tra cui Francia, Germania e Spagna, e sostenitori anche di un bilanciamento geografico, tra cui baltici ed orientali.

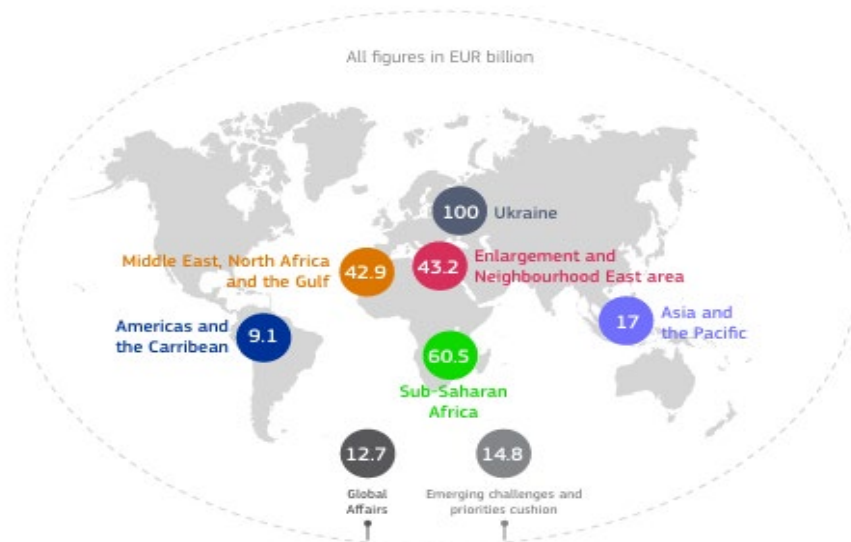
L'Italia ritiene positiva la conferma e l'ampliamento dei programmi Orizzonte Europa, AgoraEU ed Erasmus+, nonché del Meccanismo per collegare l'Europa, nelle sue componenti energia e trasporti. In materia di difesa, ritiene necessario lavorare a una definizione più chiara della *governance* di una **vera politica industriale europea**.

Rubrica III - Europa globale

La rubrica III avrebbe una dotazione complessiva di 215,2 miliardi a prezzi correnti (190 miliardi a prezzi 2025), corrispondenti al **10,8%** del totale, per sostenere **l'azione esterna** dell'UE, principalmente attraverso il programma **Europa Globale** ([proposta di regolamento](#)), con una dotazione complessiva di 200,3 miliardi a prezzi correnti (176,8 miliardi a prezzi 2025).

Il fondo sarebbe organizzato in **cinque aree geografiche** (Allargamento, vicinato orientale e resto dell'Europa; Africa subsahariana; Asia e Pacifico; Americhe e Caraibi; Medio Oriente, Nord Africa e Golfo) e un'area tematica incentrata sugli affari globali. Sarebbe compresa inoltre una **riserva per sfide e priorità emergenti**.

Per **l'Ucraina**, oltre agli aiuti preadesione nell'ambito di Europa Globale, vi sarebbe una riserva dedicata per la sua **ricostruzione** (100 miliardi a prezzi correnti; 88,8 miliardi a prezzi 2025).



La rubrica includerebbe tra l'altro anche 3,3 miliardi e prezzi correnti (2,9 miliardi a prezzi 2025) destinati al finanziamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e 0,9 miliardi di euro a prezzi correnti (0,8 miliardi a prezzi 2025) al sostegno ai **paesi e territori d'oltremare** (compresa la Groenlandia). Lo [Strumento europeo per la pace](#) rimarrebbe **fuori bilancio** con una dotazione di circa 30,5 miliardi a prezzi correnti (27,1 miliardi a prezzi 2025).

Il Parlamento europeo rileva che, rispetto ai programmi del QFP 2021-2027, la dotazione per finanziare l'azione esterna dell'UE crescerebbe del 37,9%.

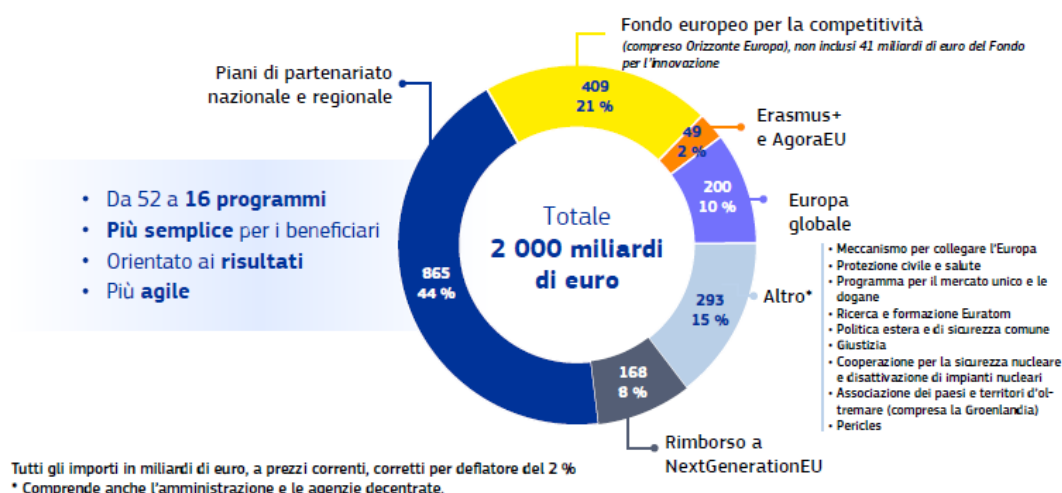
La **relazione del Governo** accoglie positivamente l'allocazione allo strumento Europa globale di 200 miliardi, con un incremento del 75% rispetto alla programmazione corrente. Ritiene invece **problematica l'unificazione** all'interno di un unico fondo di tutti gli strumenti destinati ad **allargamento, assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo**, che rispondono a logiche differenti. Afferma altresì che l'applicazione di un **approccio performance-based per l'erogazione dei fondi**, inoltre, seppur comprensibile nei confronti dei Paesi candidati, **non** può essere applicato ed esteso **a tutti** i Paesi partner e ai partenariati strategici globali, in particolare nei confronti del vicinato meridionale o in Africa.

Appare di interesse, infine, a giudizio del Governo, l'allocazione prevista per **Medio Oriente, Africa settentrionale e Golfo**, stante l'interesse dell'Italia per uno strumento dedicato al Mediterraneo, comprendente il vicinato meridionale. Occorrerà vigilare tuttavia. Afferma la relazione, affinché i criteri di allocazione dei fondi tra le regioni e il loro aggiustamento nel tempo siano compatibili con le priorità italiane e rispettino le prerogative e il ruolo del Consiglio dell'UE, garantendo ai partner un quadro credibile e prevedibile.

Rubrica IV - Amministrazione

La rubrica IV avrebbe una dotazione di circa 117,8 miliardi a prezzi correnti (104,4 miliardi a prezzi 2025), pari al **5,9%** dell'intero QFP per il funzionamento delle istituzioni dell'UE. Per far fronte all'evoluzione delle priorità, tra il 2028 e il 2030 la Commissione prevede l'abbandono dalla politica di stabilità dell'organico. Per le spese non connesse alle retribuzioni, propone un tetto di crescita annua del 2%.

Di seguito un riepilogo a prezzi correnti dei principali programmi del futuro QFP e della loro incidenza in % sulla spesa totale.



La flessibilità

La Commissione sottolinea l'importanza di **coniugare prevedibilità e flessibilità** e di garantire al bilancio una capacità più strutturale di **adattamento** che sarà garantita, *in primis*, tramite la maggiore semplicità di **riassegnazione**, all'interno dei programmi e tra gli stessi, delle risorse che non sono già programmate.

Ulteriore elemento nella strategia per aumentare la flessibilità è dato dagli **“strumenti speciali”**, che consentono la mobilitazione di importi aggiuntivi oltre i massimali del QFP, offrendo quindi la flessibilità necessaria per aumentare la spesa a fronte di esigenze impreviste. La proposta della Commissione mantiene **2 soli strumenti speciali non tematici** (a fronte dei 4 previsti nel QFP corrente), i cui importi non sono legati ad uno specifico settore di intervento:

- 1) lo **strumento di flessibilità**, che può finanziare spese impreviste specifiche che non trovano copertura nei limiti dei massimali disponibili per una o più rubriche del QFP. Avrebbe una dotazione annua di 2 miliardi (a prezzi 2025), rafforzata a partire dal 2029;
- 2) lo **strumento unico di margine**, che consente invece di utilizzare i precedenti margini di impegno e/o di pagamento ancora disponibili per finanziare spese aggiuntive al di sopra dei massimali.

L'unico strumento speciale tematico residuo è la **Riserva per l'Ucraina**, a cui sarebbero assegnati 88,9 miliardi a prezzi 2025, con il limite annuo di 13,5 miliardi.

Al fine di agevolare l'eventuale riprogrammazione, una parte delle risorse allocate ai fondi il cui utilizzo è destinato a non superare i massimali non sarebbe pre-assegnato.

A titolo di esempio, nei **piani NRP** una quota dell'assegnazione iniziale degli Stati membri rimarrebbe non programmata (**importo di flessibilità**). Diventerebbe

disponibile sia per il sostegno in caso di crisi (catastrofi, naturali o provocate dall'uomo, che colpiscano uno Stato membro o una regione) sia per nuove esigenze politiche identificate al momento della revisione dei piani. Analoga flessibilità sarebbe prevista nel Fondo per la competitività e in Europa globale.

L'uso della flessibilità per affrontare nuove priorità ed esigenze impreviste sarebbe guidato da un **meccanismo di orientamento politico**, nel contesto del quale Parlamento europeo e Consiglio dovrebbero concordare le priorità da finanziare nel bilancio annuale orientando le priorità di investimento.

Per fronteggiare le conseguenze di crisi gravi, la [proposta](#) sulle risorse proprie include un meccanismo straordinario e temporaneo per fornire agli Stati membri **prestiti** sulla base di debito assunto dall'UE (v. *infra*)

Infine, per tutelare la capacità di bilancio in caso di **inflazione**, la [proposta di regolamento](#) introduce un meccanismo di adeguamento annuale basato su un **deflatore fisso ma regolabile**. Un nuovo metodo che mira ad affrontare le difficoltà derivanti da un contesto inflazionistico volatile.

In linea generale, la **relazione del Governo** valuta **favorevolmente** il **maggior grado di flessibilità** del bilancio - così da poter rispondere anche alle crisi impreviste e ridurre il carico amministrativo vertente sugli Stati membri e sugli altri principali attori coinvolti - a condizione però che essa **non** porti alla continua riscrittura delle procedure né **metta a rischio la programmazione degli investimenti**, con un **ruolo centrale del Consiglio**.

Risulta che anche in seno al Consiglio la maggiore flessibilità sia stata accolta favorevolmente. Sarebbero però stati sollecitati il **bilanciamento tra flessibilità e prevedibilità**, in particolare degli investimenti a lungo termine, e la **salvaguardia del ruolo del Consiglio** medesimo. Lo **schema di negoziato** della presidenza danese afferma che il necessario grado di flessibilità generale dovrebbe essere sostenuto da una solida *governance* e dal coinvolgimento degli Stati membri e delle istituzioni competenti, in particolare il Consiglio, nella pianificazione e nell'adeguamento delle attività e delle priorità, nonché nell'esecuzione del bilancio.

La tutela dello Stato di diritto

Il **regime generale di condizionalità** per la protezione del bilancio dell'UE (noto anche come [regolamento](#) sulla condizionalità), in vigore dal gennaio 2021, **protegge il bilancio dell'Unione** in caso di **violazioni** dei principi dello **Stato di diritto** negli Stati membri.

Si tratta di uno **strumento permanente** che si applica al di là dei limiti e dei vincoli temporali di un determinato QFP e pertanto anche nel **QFP 2028-2034** si applicherà a tutti i programmi, compresi i **piani NRP** (v. grafico).



Le risorse proprie dell'UE

La Commissione europea sostiene che il costante aumento dell'incidenza dei contributi basati sull'RNL rischia di non essere sostenibile nel lungo periodo a fronte delle crescenti esigenze di finanziamento dell'Unione e dell'incerta situazione di bilancio degli Stati membri. Ciò premesso:

- 1) prospetta l'introduzione di **5 nuove risorse proprie**;
- 2) apporta alcuni **aggiustamenti** alla risorsa basata sui rifiuti di imballaggi di plastica e alle risorse proprie tradizionali;
- 3) conferma la risorsa propria basata sull'**IVA** sulla base di un'aliquota uniforme di prelievo dello 0,3%.

In omaggio al principio di trasparenza, **non sono previste correzioni di bilancio (rebates)**, in virtù delle quali agli Stati con saldi netti più negativi sono concessi sconti sui contributi al bilancio dell'UE. Fino al 2027 ne beneficiano Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

Come anticipato, la Germania e i paesi cd. frugali sostengono il mantenimento delle correzioni.

Nuove risorse proprie

Risorsa aziendale per l'Europa (CORE)

La Commissione ipotizza un **contributo forfettario annuo** applicabile a tutte le aziende residenti ai fini fiscali, o con una stabile organizzazione, nell'UE, con ricavi netti annuali delle vendite e delle prestazioni superiori a 100 milioni di euro. Si prevede che saranno generati in media circa 6,8 miliardi di euro all'anno.

Accisa sul tabacco (TEDOR)

La Commissione prevede un'**aliquota** uniforme di prelievo del **15%** per tutti gli Stati membri sui quantitativi immessi in consumo di tabacchi lavorati e di prodotti correlati al tabacco, moltiplicati per l'aliquota minima applicabile a ciascuno Stato membro nell'anno di riferimento. L'eventuale maggiore gettito derivante da un'aliquota fiscale superiore sarebbe interamente destinato al bilancio dello Stato membro. Si prevede che saranno generati in media circa 11,2 miliardi di euro all'anno.

Contestualmente alla presentazione delle proposte per il QFP 2028-2034 la Commissione ha presentato due proposte di direttiva ([COM\(2025\)580](#) e [COM\(2025\)581](#)) che rivedono la legislazione dell'UE in materia di accise sul tabacco. Per maggiori dettagli si veda la [documentazione](#) curata dalla Camera dei deputati. Alla Camera le proposte sono state oggetto di [esame](#) ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà da parte della XIV Commissione Politiche dell'UE, che in data 15 ottobre 2025 ha adottato un [parere motivato](#); sono inoltre all'esame della VI Commissione finanze ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento. Al Senato le proposte sono all'[esame](#) della 4ª Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea).

Rifiuti elettronici non raccolti

Si ipotizza l'introduzione di un'**aliquota** uniforme di prelievo pari a **2 euro al chilo** sul peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte annualmente in ciascuno Stato membro. La finalità perseguita è quella di incentivare la raccolta differenziata anche in considerazione della natura strategica dei rifiuti elettronici per il loro contenuto di materie prime critiche. Si prevede che saranno generati in media circa 15 miliardi di euro all'anno.

Sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS)

L'[ETS](#) – argomenta la Commissione - rimane una colonna portante in quanto strettamente collegato agli obiettivi climatici dell'Unione. In tale ottica si prevede un'**aliquota uniforme del 30%** applicata a: 1) le entrate derivanti dalla vendita all'asta di quote da parte degli Stati membri; 2) l'importo calcolato moltiplicando il prezzo medio ponderato delle quote messe all'asta per il quantitativo annuo di quote a cui lo Stato membro applica o la possibilità di cancellazione limitata o l'utilizzo di quote per le vendite all'asta a favore del Fondo per la modernizzazione. La Commissione stima in media circa 9,6 miliardi di euro di gettito all'anno.

La Commissione mette in luce la circostanza che la maggior parte delle entrate derivanti dalla vendita all'asta delle quote di emissioni (il 70%) continuerebbe a confluire nei bilanci nazionali. Specifica altresì che la nuova risorsa sarebbe basata esclusivamente sulle entrate provenienti dal sistema per lo scambio di quote di emissioni già in vigore (ETS1), non anche sull'[ETS 2](#).

Meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (CBAM)

La Commissione definisce il [CBAM](#) (acronimo di *carbon border adjustment mechanism*) “la dimensione esterna” dell’ETS: costituisce infatti lo strumento per stabilire un prezzo per il carbonio emesso durante la produzione di beni importati nell’UE. Si auspica così di incoraggiare una produzione industriale più pulita nei paesi extra-UE e di eliminare la cd. “fuga di carbonio” (*carbon leakage*). La Commissione propone di attribuire all’UE le entrate provenienti dall’applicazione di un’aliquota uniforme di prelievo pari al **75%** delle entrate derivanti dalla vendita dei certificati. Si prevede che saranno generati in media circa 1,4 miliardi di euro all’anno.

Adeguamenti mirati delle risorse proprie esistenti

Sono attualmente in vigore risorse proprie basate su:

- 1) i [dazi doganali](#) riscossi dagli Stati membri per conto dell’UE sulle importazioni provenienti dai Paesi terzi, compresi i dazi agricoli (cd. **risorse proprie tradizionali** (RPT). Rappresentano circa il **10-15%** delle entrate;
- 2) l'**imposta sul valore aggiunto** ([IVA](#)): contribuisce al bilancio per il **10%** circa delle entrate;
- 3) un tasso percentuale uniforme dell'[RNL](#) di ogni Stato membro. Costituisce circa il **60-70%** delle entrate;
- 4) la **quantità di rifiuti di [imballaggi in plastica non riciclati](#)**. Rappresenta circa il **3-4%** delle entrate.

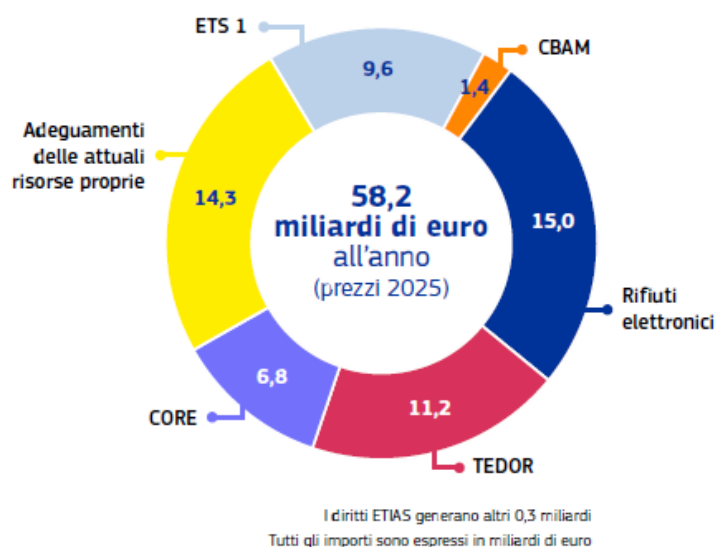
Contribuiscono al bilancio UE anche le cosiddette “**altre entrate**”. Che comprendono le imposte sulle retribuzioni del personale UE, i contributi versati da paesi terzi ad alcuni programmi dell’Unione, i contributi residui del Regno Unito, interessi su pagamenti tardivi, prestiti e ammende comminate alle imprese che violano le norme dell’UE. Rappresentano tra il 2 e l’8% circa delle entrate totali.

La Commissione propone di modificare nei seguenti termini le risorse proprie già in vigore:

- 1) aumento dell’aliquota di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di **plastica non riciclati a un euro al chilo** nel 2028, con adeguamento automatico annuale all’inflazione a partire dal 2029;
- 2) diminuzione (al 10% dall’attuale 25%) delle **spese di riscossione dei dazi doganali** trattenute dagli Stati membri.

Il Consiglio ha [concordato](#) di applicare un **dazio doganale** fisso di **3 euro** sui **piccoli pacchi di valore inferiore a 150 euro** che entrano nell’UE, principalmente tramite commercio elettronico, a partire dal 1° luglio 2026.

Il grafico seguente della Commissione riepiloga l’impatto finanziario previsto.



La **relazione del Governo** paventa - in considerazione del rilevante incremento degli stanziamenti di pagamento da finanziare a partire dal 2028 - “un **significativo aumento degli oneri a carico del bilancio dello Stato**”. Tale timore è basato sulla natura della quasi totalità delle nuove risorse proprie, che rappresentano fonti di entrata sempre provenienti dalla contribuzione nazionale. In sede di Consiglio **l'Italia** avrebbe anche sottolineato l'importanza che **nuove risorse proprie** non ostacolino la **competitività** dell'UE né impongano oneri eccessivi a cittadini e a imprese. **Perplessità** sarebbero state espresse in merito a:

- **CORE** per il potenziale impatto su PMI (pur escluse formalmente) e mercati nazionali e per la necessità di includere il settore finanziario. Perplessità sarebbero state espresse, tra gli altri, anche da **Francia** e **Germania**;
- **TEDOR** per il potenziale rischio di slittamento dell'onere sui consumatori mediante l'aumento dei prezzi, con dubbi sugli effetti di gettito derivanti dal collegamento con la proposta di revisione della direttiva tabacchi;
- **rifiuti elettronici** in relazione alla qualità, affidabilità, comparabilità dei dati e al rischio di un eccessivo onere amministrativo per gli Stati membri;
- **imballaggi di plastica** a causa dell'aumento del contributo nazionale.

Maggiore sostegno sarebbe stato riservato al **CBAM**, il cui impatto in termini di gettito risulterebbe però limitato.

Assunzione di prestiti sui mercati di capitali

Di regola l'UE gestisce un bilancio in pareggio, senza possibilità di contrarre prestiti sui mercati dei capitali. Coerentemente a tale impostazione, la [proposta di decisione](#) stabilisce il divieto di contrarre prestiti “per

finanziare spese operative”. Tuttavia in caso di gravi crisi o difficoltà per l'Unione o i suoi Stati membri, o di grave minaccia, propone di abilitare il Consiglio ad attivare un'**assunzione straordinaria di prestiti** “per la concessione di prestiti agli Stati membri”. Questa potrebbe avere il solo scopo di affrontare le conseguenze della crisi e sarebbe sottoposta a procedura legislativa speciale *ex art. 311, par. 4 del TFUE*, previa approvazione del Parlamento europeo. I relativi accordi dovrebbero entrare in vigore tra il 1° gennaio 2028 e il 31 dicembre 2034 purché i programmi UE non dispongano già delle risorse per affrontare “adeguatamente” le conseguenze della situazione.

Si evidenzia che non si ipotizza di assumere prestiti per offrire agli Stati membri sovvenzioni, come accaduto nel contesto di NGEU.

L'assunzione dei prestiti è effettuata dalla Commissione per un importo di capitale compatibile con l'incremento straordinario e temporaneo dei massimali delle risorse proprie tenendo conto dell'evoluzione pluriennale prevista delle passività potenziali derivanti dalle assunzioni di prestiti da parte della Commissione.

Come anticipato, la Germania e i paesi cd. frugali rigettano l'eventuale ricorso a strumenti di debito/prestito comune.

Massimali delle risorse proprie

La [proposta](#) di decisione della Commissione fissa i seguenti massimali delle risorse proprie, espressi in percentuale della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri: 1,75% per gli stanziamenti annuali di **pagamento**; 1,81% per gli stanziamenti annuali d'**impegno**.

Nel QFP 2021-2027 il massimale fissato è pari all'1,40% per gli stanziamenti annuali di pagamento e all'1,46% per gli stanziamenti di impegno.

Sarebbe consentito, in via **straordinaria e temporanea** (fino alla cessazione delle passività derivanti dai prestiti), un **aumento dei massimali** pari a 0,25 punti percentuali. Vi si potrebbe ricorrere solo per coprire eventuali passività risultanti dall'assunzione straordinaria di prestiti sui mercati dei capitali dovuta a gravi crisi o difficoltà.

Analogamente, nel QFP 2021-2027 è aumentato il massimale di 0,6 punti percentuali per coprire le passività risultanti dalle assunzioni di prestiti.

SESSIONE V –
ALLARGAMENTO E
RIFORME

Il Consiglio europeo, in base al progetto di conclusioni, dovrebbe tenere una discussione strategica sulla via da seguire in materia di allargamento, compresi gli aspetti relativi alle riforme interne. In particolare, anche richiamando le sue precedenti conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- sottolineare l'importanza che continua a rivestire l'allargamento quale investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità;
- affermare che l'allargamento è un elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei e per la riduzione delle disparità tra paesi e che deve promuovere i valori su cui si fonda l'UE. Nella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia i futuri Stati membri che l'UE devono essere pronti al momento dell'adesione;
- ribadire che gli aspiranti membri devono proseguire i loro sforzi di riforma, in particolare nel settore dello Stato di diritto, in linea con la natura meritocratica del processo di adesione e con l'assistenza dell'UE. Parallelamente, l'Unione deve intraprendere il lavoro preparatorio e le riforme necessari a livello interno per rendere l'UE più forte e accrescere la sovranità europea.

Con il progredire del processo di allargamento, il Consiglio europeo dovrebbe invitare la Commissione a presentare revisioni strategiche approfondite in modo che tali lavori avanzino in parallelo.

Il Consiglio europeo dovrebbe approvare le conclusioni sull'allargamento approvate dal Consiglio il 16 dicembre 2025.

A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia le istituzioni dell'UE hanno posto l'accento sulla **natura strategica e geopolitica del suo allargamento** ritenuto realisticamente possibile nei prossimi anni anche grazie all'accelerazione impressa al processo di adesione da alcuni Paesi candidati - ad esempio **Albania e Montenegro** - che potrebbero concludere i negoziati rispettivamente nel **2026** e nel **2027**.

Allo stesso tempo, la prospettiva dell'allargamento evidenzia anche la necessità di **riforme interne** del funzionamento dell'UE e di valutare se le attuali procedure decisionali possano da un lato sostenere un processo di allargamento credibile e dall'altro restare efficienti in un'UE potenzialmente composta da oltre 30 Stati membri.

Per approfondimenti in merito si veda il [dossier](#) redatto dal Servizio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati con il Servizio Studi ed il Servizio Affari internazionali - Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

L'allargamento dell'UE è stato definito dalla Presidente von der Leyen, fin dagli [orientamenti politici](#) illustrati al momento della sua rielezione, **un imperativo morale, politico e geostrategico**. La Presidente ha sottolineato che l'adesione all'UE continuerà ad essere basata sul **merito** e ogni Paese candidato sarà valutato in base ai propri progressi verso il rispetto di tutti i criteri. Lo **Stato di diritto** ed i **valori fondamentali** continueranno a essere i capisaldi della politica di allargamento. Sarà intensificato il supporto per preparare i candidati, aiutandoli ad integrarsi in parti dell'*acquis* dell'UE e del mercato unico e ad acquisire familiarità con l'approccio dell'UE ai fondi.

Il [Trattato sull'Unione europea](#) definisce **condizioni** (articolo 49) e **principi** (articolo 6, paragrafo 1) cui devono conformarsi gli Stati che intendano diventare membri dell'Unione. Essi devono inoltre soddisfare i 3 criteri stabiliti dal Consiglio europeo a Copenaghen nel 1993 e rafforzati a Madrid nel 1995:

- la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze;
- un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla concorrenza all'interno dell'Unione;
- la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'UE (l'*acquis*), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

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

Il **18 novembre scorso**, a Bruxelles, si è tenuto il 1° [Forum sull'allargamento](#) dell'Unione, promosso dalla Commissione europea, nel corso del quale è stata preannunciata la presentazione di: *a)* una metodologia di **valutazione della preparazione pre-adesione**, che consenta di conoscere l'impatto del futuro allargamento sui settori politici chiave, sul bilancio e sulle strutture di governance dell'UE e *b)* di misure di garanzia da attivare nel caso in cui i nuovi Stati membri non rispettino regole e valori dell'UE.

I Paesi candidati

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

Paese	Domanda di adesione	Status di Paese candidato	Avvio dei negoziati	Avanzamento dei negoziati
Albania	24 aprile 2009	26 e 27 giugno 2014	19 luglio 2022	17 novembre 2025: VII riunione della Conferenza di adesione sul gruppo di capitoli 5 (risorse, agricoltura e coesione). Nelle precedenti riunioni sono stati aperti i <i>cluster</i> n. 1 (questioni fondamentali), n. 6 (relazioni esterne e politica estera e di difesa), n. 2 (libera circolazione di lavoratori, merci e capitali, concorrenza, protezione dei consumatori), n. 3 (competitività e crescita inclusiva) e n. 4 (agenda verde e connettività sostenibile).
Bosnia-Erzegovina	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022	21 marzo 2024	Il Consiglio europeo ha deciso (conclusioni del 21 marzo 2024) di avviare i negoziati di adesione che potranno iniziare quando la Bosnia-Erzegovina avrà adottato tutte le misure già stabilite dalla Commissione.
Georgia	3 marzo 2022	14 dicembre 2023		Il percorso di adesione all'UE è sospeso

Kosovo	15 dicembre 2022			Potenziale candidato all'adesione all'UE.
Macedonia del Nord	22 marzo 2004	15 e 16 dicembre 2005	19 luglio 2022	Dopo la prima conferenza intergovernativa sui negoziati di adesione (luglio 2022) , è stato completato lo <i>screening</i> di sei gruppi di capitoli dell' <i>acquis</i> dell'UE (dicembre 2023).
Moldova	3 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima conferenza intergovernativa di adesione.
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	27 giugno 2025: XXIII riunione della conferenza di adesione, in cui è stato provvisoriamente chiuso il capitolo (5) sugli appalti pubblici. Ad oggi sono stati aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi i negoziati per 3 capitoli: (Scienza e ricerca; Educazione e cultura; Relazioni esterne)
Serbia	19 dicembre 2009	1° marzo 2012	21 gennaio 2014	14 dicembre 2021: XIII riunione della conferenza di adesione, con l'apertura del gruppo di capitoli (4) relativi all'agenda verde e alla connettività sostenibile. Ad oggi sono stati aperti 22 capitoli

				negoziali su 35 e chiusi i negoziati su 2 capitoli (Scienza e ricerca; Educazione e cultura) inclusi tutti i capitoli del <i>cluster</i> n. 1 sui fondamenti del processo e del <i>cluster</i> n. 4 sull'Agenda verde e la connettività sostenibile).
Turchia	14 aprile 1987	11 dicembre 1999	3 ottobre 2005, sospesi nel giugno 2018	Il processo di adesione è in stallo. Ad oggi sono state tenute 12 riunioni della conferenza di adesione , sono stati aperti 16 capitoli negoziali ed 1 (Scienza e ricerca) è stato provvisoriamente chiuso.
Ucraina	1° marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima conferenza intergovernativa di adesione.

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

Le valutazioni della Commissione europea sui Paesi candidati

Il 4 novembre 2025 la Commissione europea ha presentato il pacchetto annuale sull'allargamento – composto di una [comunicazione](#) e di **relazioni specifiche per ogni paese candidato** - in cui espone una valutazione globale dei progressi compiuti dai partner dell'allargamento negli ultimi dodici mesi. Quest'anno ribadisce che lo slancio verso l'**allargamento** si colloca tra le **priorità dell'Unione**, conferma che l'adesione di nuovi Stati membri è sempre più vicina e preannuncia la presentazione di una comunicazione sulle revisioni strategiche e sulle riforme interne necessarie.

Con riguardo a ciascun Paese coinvolto, la Commissione sottolinea quanto segue (gli Stati candidati e potenziali candidati sono elencati secondo il livello di avanzamento nell'adesione all'UE).

Montenegro

Ha compiuto **progressi considerevoli** verso l'adesione all'UE, chiudendo quattro capitoli negoziali nel corso dell'ultimo anno, con l'obiettivo dichiarato di concludere i negoziati di adesione entro la fine del **2026**. La Commissione europea ritiene fondamentale per conseguire tale traguardo che il Paese compia progressi costanti sulle riforme e possa contare su un consenso politico ampio e costante.

Albania

Ha compiuto progressi considerevoli nei negoziati, in particolare **sulle questioni fondamentali**, nella riforma della **giustizia** e nella **lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione**. La Commissione europea ritiene necessario un impegno costante per rispettare i parametri intermedi sulle questioni fondamentali e la realizzazione delle riforme settoriali necessarie a chiudere i capitoli negoziali. Se il Paese manterrà il ritmo delle riforme e continuerà a promuovere un dialogo politico inclusivo i negoziati potrebbero concludersi nel **2027**.

Ucraina

La Commissione europea sottolinea il grande impegno dell'Ucraina nel percorso di adesione nonostante la guerra di aggressione della Russia. Registra positivamente il superamento dell'*acquis*, l'avvio delle riforme fondamentali e l'adozione di tabelle di marcia sullo Stato di diritto, per la riforma della pubblica amministrazione e il funzionamento delle istituzioni democratiche oltre a un piano d'azione sulle minoranze nazionali. Ritiene soddisfatte le condizioni per **aprire i gruppi di capitoli 1 (questioni fondamentali), 6 (relazioni esterne) e 2 (mercato interno)**.

Registra tuttavia solo **limitati progressi** in materia di **contrasto della corruzione**. Si attende che l'Ucraina soddisfi le condizioni per aprire i tre gruppi di capitoli restanti e intende adoperarsi affinché il Consiglio possa disporre al più presto l'apertura di tutti i gruppi di capitoli negoziali. Il governo ucraino ha indicato quale obiettivo la chiusura provvisoria dei negoziati di adesione entro la fine del **2028**, traguardo che la Commissione intende sostenere pur ritenendo necessaria un'**accelerazione delle riforme**, in particolare sulle questioni fondamentali e sullo Stato di diritto.

Moldova

Nonostante la persistente presenza di minacce ibride e di tentativi di destabilizzazione, la **Moldova** è riuscita a progredire considerevolmente nel percorso di adesione, superando positivamente il vaglio dell'*acquis*. Il primo vertice UE-Moldova di luglio 2025 ha segnato una nuova fase di cooperazione e integrazione. La Commissione europea ritiene che la Moldova soddisfi le condizioni necessarie per **aprire i gruppi di capitoli 1 (questioni fondamentali), 6 (relazioni esterne) e 2 (mercato interno)**. Si attende che la Moldova soddisfi le condizioni per aprire i tre gruppi di capitoli restanti e intende adoperarsi affinché il Consiglio possa disporre l'apertura di tutti i gruppi di capitoli negoziali entro la fine dell'anno. Il governo moldavo ha dichiarato di voler chiudere provvisoriamente i negoziati di adesione entro i primi mesi del **2028**, obiettivo ritenuto realizzabile dalla Commissione europea a patto **che si accelerino le riforme**.

Serbia

La Commissione europea registra un netto **rallentamento delle riforme** necessarie per proseguire nel percorso di adesione, che ritiene più complesso per la polarizzazione e profonda divisione della società serba, per la prosecuzione delle proteste di massa che da novembre 2024 investono il Paese, per la corruzione e gli episodi di uso eccessivo della forza contro i manifestanti o di pressione sulla società civile. Registra invece positivamente **alcuni progressi** (il rilancio della procedura di selezione del nuovo Consiglio dell'organo di regolamentazione dei media elettronici (REM) e l'avanzamento dell'iter legislativo di alcune norme in materia elettorale), ed **un relativo miglioramento nell'allineamento alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE**, che tuttavia si mantiene **basso**. Dalla Serbia si attende passi in avanti nel settore giudiziario e dei diritti fondamentali e azioni urgenti per invertire il regresso della libertà di espressione e l'erosione della libertà accademica. Complessivamente, la Commissione europea conferma la valutazione del 2021, secondo cui la Serbia ha rispettato i parametri di apertura per il gruppo di capitoli 3 (**competitività e crescita inclusiva**).

Macedonia del Nord

Il Paese ha proseguito i lavori sulle tabelle di marcia relative allo Stato di diritto, alla riforma della pubblica amministrazione e al funzionamento delle istituzioni democratiche, oltre che sul piano d'azione per la protezione delle minoranze. La Commissione europea ritiene necessarie ulteriori riforme per aprire a breve il primo gruppo di capitoli. La Macedonia del Nord dovrebbe **intensificare l'impegno a sostegno dello Stato di diritto, dell'indipendenza e dell'integrità della magistratura e rafforzare la lotta contro la corruzione**. Come indicato nelle [conclusioni](#) del Consiglio del giugno 2022, devono inoltre essere adottate le **modifiche costituzionali** - che la Macedonia del Nord si è impegnata a realizzare - per includere nella **Costituzione** la tutela dei cittadini di altre nazionalità come i **bulgari**.

Bosnia-Erzegovina

Secondo la Commissione europea vicende politiche interne e la crisi politica nell'entità della *Republika Srpska* hanno **compromesso il percorso verso l'adesione all'UE** restringendo il lavoro sulle riforme, che si sono limitate alla protezione dei dati, al controllo delle frontiere, e alla firma dell'accordo sullo status di Frontex. La Commissione ha accolto con favore la presentazione da parte della Bosnia, lo scorso settembre 2025, del **programma di riforme** per accedere al **Piano di crescita per i Balcani occidentali** (il piano è stato presentato dalla Bosnia-Erzegovina con un anno di ritardo rispetto agli altri Paesi della regione). Ad avviso della Commissione i recenti cambiamenti istituzionali nell'entità della *Republika Srpska*, potranno consentire alla Bosnia-Erzegovina di realizzare le riforme necessarie a progredire nel percorso verso l'UE, a cominciare da leggi di riforma giudiziaria allineate alle norme europee e dalla nomina di un capo negoziatore.

Kosovo

Il Kosovo – unico Paese che non ha ancora lo *status* di candidato - mantiene l'impegno a favore del percorso europeo, con un livello elevato di sostegno pubblico. La Commissione europea ricorda che l'andamento delle riforme ha subito rallentamenti per i ritardi nella formazione delle istituzioni in esito alle recenti elezioni politiche. Ritiene che il Paese debba ricollocare tali riforme in cima alle proprie priorità, nonché lavorare per la **normalizzazione delle relazioni con la Serbia** e l'assolvimento degli impegni di dialogo. La Commissione è pronta a elaborare un parere sulla domanda di adesione del Kosovo se il Consiglio lo chiederà. Intanto ha mosso i primi passi per una revoca graduale delle misure restrittive disposte nei confronti del Kosovo nel 2023. Le prossime tappe rimangono subordinate a un allentamento delle tensioni nel nord del Paese.

Turchia

La Commissione ribadisce che la Turchia resta un Paese candidato e un partner fondamentale dell'UE. Conformemente alle [conclusioni](#) del Consiglio europeo di aprile 2024, l'Unione ha ripreso le **relazioni con la Turchia** in modo **graduale, proporzionato** e reversibile interagendo sulle priorità condivise. Elemento fondamentale della cooperazione è la ripresa dei colloqui per la risoluzione della **questione cipriota**. Nel contempo le sempre più frequenti azioni legali intentate contro esponenti e partiti dell'opposizione e i molteplici altri arresti sollevano serie preoccupazioni in merito all'adesione della Turchia ai valori democratici. Sebbene il dialogo sullo Stato di diritto mantenga centralità nelle relazioni tra Unione e Turchia, non è ancora stata affrontata la questione del **deterioramento delle norme democratiche**, dell'indipendenza della **magistratura** e dei **diritti fondamentali**. I negoziati di adesione con il Paese sono sospesi dal 2018.

Georgia

Nel 2024 il Consiglio europeo è giunto alla conclusione che il processo di adesione della **Georgia** all'UE è di fatto **sospeso**. Da allora la situazione si è ulteriormente deteriorata nel Paese, dove si registrano un grave **regresso democratico**, una rapida erosione dello Stato di diritto e gravi restrizioni dei diritti fondamentali, fra cui l'adozione di una normativa che limita lo spazio civico, compromette la libertà di espressione e di riunione e viola il principio di non discriminazione. La Commissione ritiene che le autorità georgiane dovrebbero agire con urgenza per invertire tale regresso democratico, e adottare le riforme fondamentali in linea con i valori dell'Unione. Sulla scorta delle [conclusioni](#) del Consiglio europeo di dicembre 2024 e alla luce della situazione interna, la Commissione attualmente considera la Georgia solo **formalmente**, e non sostanzialmente, **un paese candidato** e ritiene che il percorso di adesione possa riprendere solo con una netta inversione di rotta da parte delle autorità georgiane.



SESSIONE VI – MIGRAZIONE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ricordare le sue precedenti conclusioni e fare il punto sui progressi compiuti nella loro attuazione. Il Consiglio europeo dovrebbe quindi invitare a proseguire, in via prioritaria, i lavori in tutti i settori.

La discussione dovrebbe in particolare tener conto di quanto emerso nell'ultima riunione del Consiglio Giustizia e affari interni, nel corso della quale i ministri sono giunti a un accordo sulle proposte della Commissione europea relative alle procedure di rimpatrio e ai concetti di Paese di origine sicuro e di Paese terzo sicuro, le cui definizioni vanno a integrare quanto già previsto nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

Nelle [conclusioni](#) del **23 ottobre 2025**, il **Consiglio europeo** aveva fatto il punto dei progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti conclusioni sulla migrazione, chiedendo di intensificare i lavori su tutti i filoni individuati nel [giugno 2025](#) e invitando i colegislatori a portare avanti in via prioritaria i lavori sulle pertinenti proposte legislative.

Il Consiglio europeo del 26 giugno 2025 aveva a sua volta fatto il punto dei progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti conclusioni e aveva incoraggiato a intensificare i lavori in particolare per quanto riguarda:

- la **dimensione esterna**, segnatamente attraverso **partenariati globali**;
- l'attuazione della legislazione dell'UE adottata e l'applicazione della legislazione vigente;
- la prevenzione e il contrasto della **migrazione irregolare**, anche attraverso nuovi modi in linea con il diritto dell'UE e internazionale;
- gli sforzi per facilitare, aumentare e accelerare i **rimpatri**, mediante il ricorso all'insieme delle politiche, degli strumenti e dei mezzi pertinenti di cui l'UE dispone;
- i concetti di **Paesi terzi sicuri** e **Paesi di origine sicuri**;
- la lotta contro la **strumentalizzazione e il traffico e la tratta di esseri umani**;
- l'allineamento della **politica in materia di visti** da parte dei Paesi vicini;
- **percorsi sicuri e legali** in linea con le competenze nazionali.

Il Consiglio europeo aveva inoltre ricordato la determinazione dell'Unione a rafforzare la **sicurezza alle sue frontiere esterne** e ad assicurarne il controllo efficace, in linea con il diritto dell'UE e internazionale.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati i testi legislativi relativi al 'nuovo patto sulla migrazione e l'asilo': 1. un [regolamento](#) sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che sostituisce il cosiddetto regolamento di Dublino; 2. un [regolamento](#) concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo; 3. il [regolamento](#) che istituisce l'“Eurodac” per il confronto

dei dati biometrici; 4. il [regolamento](#) che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (cd. *screening*); 5. il [regolamento](#) che stabilisce una unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell'Unione.

Sono stati inoltre approvati altri atti legislativi inclusi nel patto sulla migrazione e l'asilo e che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento europeo nel 2022: 1. la revisione della [direttiva](#) recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; 2. il [regolamento](#) recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta; 3. il [regolamento](#) che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria; 4. il [regolamento](#) che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; 5. il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il quale ha abrogato il regolamento (UE) n. 439/2010 e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office* - EASO) nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#) (*European Union Agency for Asylum* – EUAA).

L'applicazione dei regolamenti è prevista nel 2026, dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell'UE* (ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa e fatta eccezione per il [regolamento 2024/1350](#) che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, il quale è immediatamente esecutivo)¹. Per quanto riguarda la direttiva sulle condizioni di accoglienza, gli Stati membri avranno due anni di tempo per introdurre le modifiche previste nelle loro leggi nazionali.

Il 12 giugno 2024 la Commissione europea ha adottato una comunicazione recante il [piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo](#), propedeutico alla predisposizione dei piani di attuazione nazionali.

Come riferito nella “[Relazione programmatica](#) sulla partecipazione dell'Italia all'UE per l'anno 2025”, il Governo ha inviato alla Commissione il proprio piano di attuazione e sono state istituite due strutture *ad hoc*, una di livello strategico e una di livello tecnico, ossia il Comitato di coordinamento nazionale e la Struttura di missione. Si riferisce inoltre che è stato avviato un dialogo di natura tecnica con la Commissione europea in merito alla possibile anticipazione di alcuni elementi del patto (in coerenza con l'auspicio in tal senso manifestato dalla stessa Presidente von der Leyen, con [lettera](#) indirizzata agli Stati membri nell'ottobre 2024).

Il patto sulla migrazione e l'asilo figura fra le priorità indicate nel [Programma di lavoro della Commissione per il 2025](#). L'11 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato una [comunicazione](#) sul suo **stato di attuazione**, nel quale si evidenzia che a metà del periodo di transizione si registrano importanti progressi a livello sia dell'UE che degli Stati membri, ma che occorre un maggiore impegno per affrontare

¹ Solo l'articolo 9, paragrafo 24, di tale regolamento si applicherà a decorrere dal 12 giugno 2026.

le sfide rimanenti e per fare in modo che nel giugno 2026 sia pienamente operativo un nuovo sistema solido di gestione della migrazione.

Per approfondimenti sul **tema migratorio** e su quanto discusso in occasione delle **precedenti riunioni del Consiglio europeo** si rimanda, da ultimo, al dossier europeo [n. 144/DE Consiglio europeo - Bruxelles, 23-24 ottobre 2025](#), nonché ai dossier europei [n. 131/DE Consiglio europeo - Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025](#) e [n. 114/DE Consiglio europeo - Bruxelles 20 e 21 marzo 2025](#), a cura dei Servizi del Senato e della Camera dei deputati.

Vd. anche i documenti UE [n. 16/DOCUE Conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2025](#), [n. 15/DOCUE Conclusioni del Consiglio europeo del 26 giugno 2025](#) e [n. 14/DOCUE Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025](#).

La riserva annuale di solidarietà per il 2026

L'**11 novembre 2025** la Commissione europea ha presentato la prima [relazione annuale sull'asilo e la migrazione](#) (con in [allegato](#) il “Secondo stato di avanzamento nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo”) in cui traccia un quadro dei sistemi previsti al riguardo nell'UE e costituisce la base per determinare la **situazione migratoria negli Stati membri**.

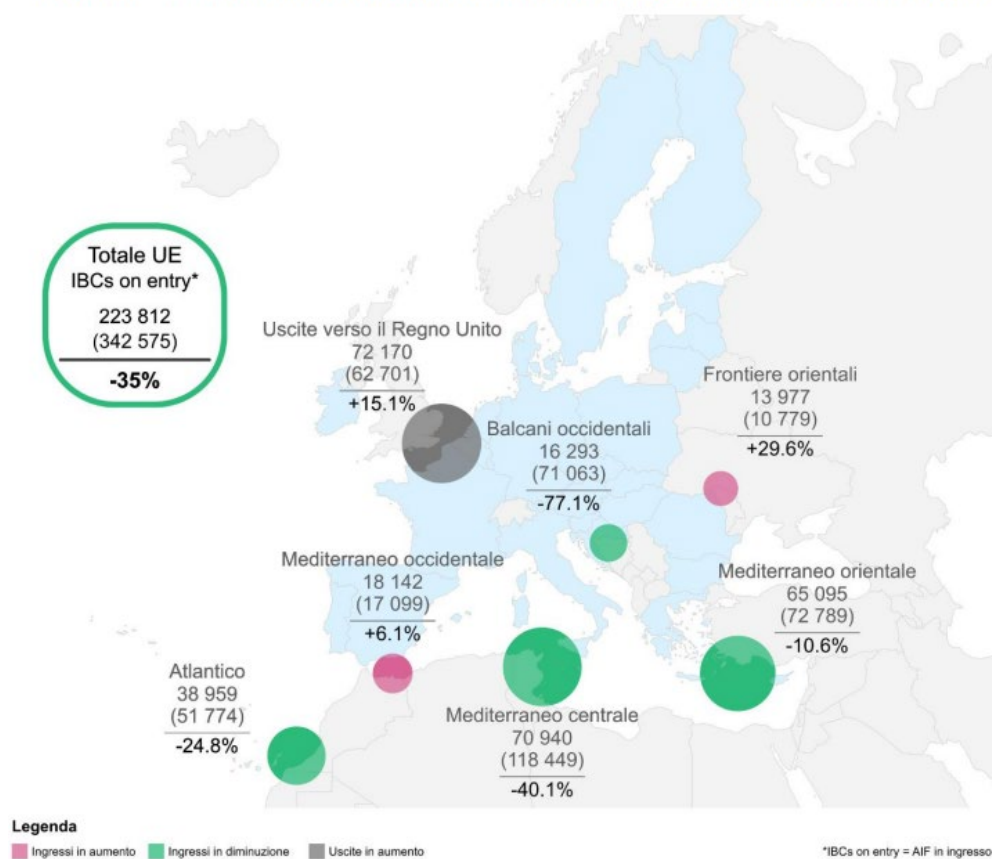
Nella stessa data la Commissione ha presentato la [decisione di esecuzione \(UE\) 2025/2323](#), a norma dell'articolo 11 del [regolamento \(UE\) 2024/1351](#) sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Per determinare se i singoli Stati membri siano soggetti a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie o affrontino una situazione migratoria significativa, la Commissione ha elaborato una metodologia, discussa anche con gli Stati membri, secondo la quale la pressione migratoria dipende dalla creazione di obblighi sproporzionati in uno Stato membro tenuto conto della situazione generale nell'Unione².

La valutazione ha preso in considerazione un periodo di 12 mesi, dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025. In tale periodo di riferimento, ha rilevato che gli attraversamenti illegali delle frontiere esterne dell'Unione sono diminuiti del 35%, e che dunque la situazione migratoria complessiva nell'Unione continua a migliorare. Anche le domande di protezione internazionale e i movimenti non autorizzati sono in diminuzione, rispettivamente del 21% e del 25%, secondo una tendenza stabile già osservata nel 2024.

² Cfr. il documento di lavoro dei Servizi della Commissione [SWD \(2025\) 792](#), “Metodologia ai fini della decisione di esecuzione della Commissione a norma dell'articolo 11 del regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

Figura 1 – Attraversamenti illegali delle frontiere a seconda delle rotte migratorie²¹



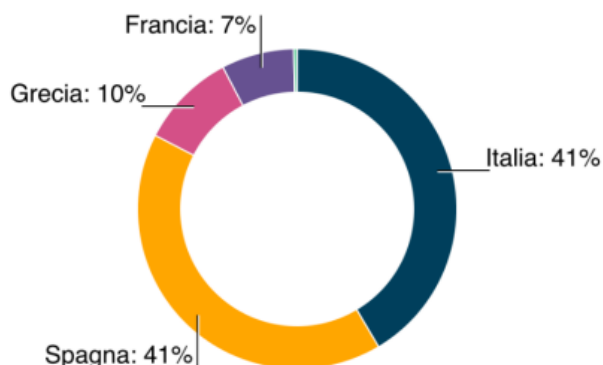
Fonte: Elaborazione dei dati di Frontex da parte del JRC

La valutazione conclude che:

- **Grecia e Cipro** sono soggetti a pressioni migratorie;
- **Italia e Spagna** sono soggette a pressioni migratorie a causa dell'elevato numero di arrivi dovuti a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (*search and rescue* - SAR).

La Commissione osserva in particolare che, nel periodo di riferimento dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025, in **Italia** la percentuale e il numero assoluto di arrivi a causa di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni SAR sono stati di entità tale da creare **obblighi sproporzionati** rispetto alla situazione generale nell'Unione, con circa il **40% del numero totale** delle persone sbarcate nell'Unione.

Figura 2 – Persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso



Fonte: Elaborazione dei dati di Frontex da parte del JRC

In base alla valutazione dei criteri quantitativi e qualitativi stabiliti nel patto, la Commissione europea ha concluso dunque che **Cipro, Grecia, Italia e Spagna** sono **soggetti a pressioni migratorie** e possono beneficiare delle misure di cui alla riserva di solidarietà. **Austria, Bulgaria, Croazia, Cechia, Estonia e Polonia** sono stati individuati come Stati che affrontano una **situazione migratoria significativa** e, di conseguenza, hanno ottenuto un adeguamento degli impegni. **Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Irlanda, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia** sono stati identificati come **a rischio di pressione migratoria**.

Le misure di solidarietà sono di tre tipi: **ricollocazioni, contributi finanziari e misure di solidarietà alternative**. Spetta a ciascuno Stato decidere il tipo di misura per il quale intende impegnarsi, compresa la possibilità di una combinazione di diversi tipi di misure.

La relazione e la decisione sono accompagnate da una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà per far fronte alle esigenze di solidarietà degli Stati membri soggetti a pressione nell'anno successivo.

L'8 dicembre 2025 il Consiglio ha raggiunto un [accordo politico](#) sull'istituzione della **riserva annuale di solidarietà per il 2026**. Il numero di riferimento per la riserva di solidarietà individuato per il 2026 è **21.000** per quanto riguarda le **ricollocazioni** e **420 milioni di euro** per quanto riguarda i **contributi finanziari**. Il Consiglio dovrebbe adottare formalmente la decisione di esecuzione, dopo la revisione giuridica e la traduzione, **entro il 31 dicembre 2025**.

Gli impegni finora assunti dagli Stati membri sono i seguenti³:

- 42 milioni di euro di aiuti finanziari da parte della Spagna;

³ Fonte: *Agence Europe*.

- 4.555 e 3.361 ricollocazioni in Germania e in Francia (di cui 661 dalla Romania, 14 da Malta e 15 dal Lussemburgo);
- 7 milioni di euro in varie misure di sostegno da parte della Grecia;
- un aiuto finanziario di 54 milioni di euro da parte dell'**Italia**;
- 21,9 milioni di euro dai Paesi Bassi;
- l'impegno a fornire assistenza finanziaria ai Paesi sotto pressione migratoria da parte di Finlandia e Svezia, rispettivamente per 5,9 e 11,6 milioni di euro.

L'Ungheria non ha assunto alcun impegno.

La Slovacchia e il Portogallo non si sono ancora pronunciate.

La dimensione esterna delle politiche migratorie

Il 16 ottobre 2025 la Commissione europea ha presentato, congiuntamente all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la [comunicazione](#) dal titolo "**Patto per il Mediterraneo - Un unico mare, un patto, un futuro unito**", con l'intento di delineare una strategia che rafforzi le relazioni dell'UE con i partner del Mediterraneo meridionale.

Il patto è strutturato su tre pilastri, uno dei quali dedicato alla **sicurezza, preparazione e gestione della migrazione**.

Per approfondimenti, si rimanda al [dossier n° 125](#) *Patto per il Mediterraneo*, a cura della Camera dei deputati. Si veda anche la sezione del presente dossier dedicata al patto.

Come affermato nella stessa comunicazione, l'iniziativa si pone in linea con la dimensione esterna prospettata nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, il cui approccio implica un rafforzamento della **governance della migrazione**, il miglioramento della **gestione delle frontiere**, la **prevenzione delle partenze irregolari**, il sostegno alle **attività di contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**, nonché la **promozione della migrazione legale e della mobilità**.

Parte integrante di tale approccio sono inoltre **le attività di rimpatrio, di riammissione e di reintegrazione**, il sostegno alle iniziative di **reinsediamento** e la definizione di soluzioni atte a garantire la protezione dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo lungo le rotte, anche attraverso il sostegno di **organizzazioni internazionali** quali l'Agenzia ONU per i rifugiati ([UNHCR](#)) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ([OIM](#)).

In particolare, la strategia delineata nel Patto per il Mediterraneo intende far sì che la gestione delle migrazioni venga estesa all'intero tragitto, investendo le rotte migratorie verso e attraverso il Mediterraneo. Essa

dovrebbe quindi rafforzare e integrare la già esistente **cooperazione bilaterale** in materia di migrazione, tramite i seguenti interventi:

- il potenziamento delle capacità di gestire adeguatamente la migrazione e far fronte alle conseguenze e alle sfide che si pongono alle comunità locali, tramite lo **sviluppo di sistemi di allarme rapido, strumenti di monitoraggio dei rischi e piani di emergenza multipartecipativi**;
- un'intensificazione dei **rimpatri volontari** in condizioni dignitose dei migranti dai partner del Mediterraneo meridionale ai rispettivi Paesi di origine e il successivo loro reinserimento;
- il rafforzamento della **cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni** delle persone in soggiorno irregolare nell'UE;
- il rafforzamento della cooperazione per **prevenire la migrazione irregolare e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani** tramite partenariati operativi e progetti pertinenti, anche nell'ambito dell'[Alleanza globale](#);
- l'organizzazione di campagne regionali di **sensibilizzazione sulle procedure per i visti per soggiorni di breve durata** al fine di limitare gli ostacoli e facilitare il rilascio dei visti, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE che rilasciano visti nei partner del Mediterraneo meridionale interessati;
- l'intensificazione dei **partenariati volti ad attirare talenti** (già avviati in **Marocco, Tunisia, Egitto, Pakistan e Bangladesh**) e il varo del “**bacino di talenti dell'UE**” (ossia una piattaforma digitale a livello dell'UE che dovrebbe agevolare le assunzioni internazionali in settori in cui gli Stati membri dell'UE registrano carenze) al fine di facilitare i legami fra i datori di lavoro dell'UE e le persone in cerca di lavoro dei Paesi partner, anche attraverso i visti per studenti, lavoratori qualificati, ricercatori e accademici;

L'11 dicembre 2025, il commissario europeo per gli Affari interni e la migrazione, Magnus **Brunner**, ha ospitato il [secondo dialogo](#) sull'attuazione relativo all'attrazione e alla fidelizzazione dei talenti. L'evento ha riunito 27 parti interessate provenienti da una serie di organizzazioni private e pubbliche per discutere delle sfide, delle migliori pratiche e delle possibili soluzioni per rafforzare la capacità dell'UE di attrarre talenti provenienti da Paesi terzi.

Il 16 novembre 2023, nell'ambito del pacchetto sulla mobilità delle competenze e dei talenti, la Commissione ha presentato al Consiglio una [proposta di regolamento](#) che istituisce un bacino di talenti dell'UE.

Sulla proposta il 13 giugno 2024 il **Consiglio** ha concordato la sua [posizione](#). Il 3 dicembre 2025 il **Parlamento europeo** ha [approvato](#) in Commissione il testo concordato in prima lettura.

La 10^a Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del **Senato della Repubblica** si è espressa con la risoluzione [doc. XVIII n. 13](#) del 14 maggio 2024, esprimendo una valutazione favorevole sulla proposta. Nel documento viene osservato fra l'altro che risulta opportuno contrastare, per quanto possibile, i fenomeni migratori irregolari e garantire che tali fenomeni avvengano attraverso procedure controllate e legali, che consentano di selezionare i profili effettivamente utili al mercato del lavoro dei Paesi dell'Unione europea.

L'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della **Camera dei deputati**, nell'ambito dell'esame della proposta ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, ha adottato [documento](#) recante una valutazione favorevole con osservazioni.

- il rafforzamento dello spazio di **protezione per i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati vulnerabili** nel Mediterraneo meridionale, in linea con gli obblighi internazionali, in particolare tramite un nuovo progetto di protezione regionale per il Mediterraneo meridionale che promuova lo scambio di buone pratiche su specifiche questioni relative alla protezione;
- il sostegno alle iniziative volontarie degli Stati membri in materia di **reinsediamento e ammissioni umanitarie**.

L'Unione stabilisce **partenariati internazionali** volti a sostenere e promuovere i valori e gli interessi europei e per promuovere prosperità a livello globale.

In particolare, il [Global Gateway](#) è la strategia europea il cui obiettivo è promuovere collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori del digitale, dell'energia e dei trasporti e rafforzare i sistemi della sanità, dell'istruzione e della ricerca in tutto il mondo. Il patto si colloca inoltre fra le priorità definite dall'[NDICI-Europa Globale](#), lo strumento finanziario per il supporto dell'azione esterna dell'Unione, mentre contributi aggiuntivi saranno richiesti agli Stati membri dell'UE e ai partner del Mediterraneo meridionale, alle istituzioni finanziarie internazionali e al settore privato, con l'intenzione di utilizzare le risorse secondo l'approccio "[Team Europa](#)", ossia mettendo in comune risorse e competenze per creare un'azione esterna altamente coordinata.

Si ricorda tuttavia che, nell'ambito delle proposte per la definizione del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 (vedi *supra*), gli strumenti finanziari a sostegno dell'azione esterna sopra richiamati dovrebbero essere sostituiti dal nuovo [Global Europe](#), con una dotazione di 200 miliardi di euro per l'intero ciclo finanziario.

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

- il 18 marzo 2016 è stata firmata una [dichiarazione UE-Turchia](#) e riconfermato il [piano d'azione comune](#), attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei

rifugiati provocata dalla situazione in Siria. A favore dello [strumento per i rifugiati in Turchia](#), l'UE ha finora mobilitato finanziamenti per 6 miliardi di euro;⁴

- l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**⁵, cui hanno fatto seguito un [memorandum d'intesa](#) (su un partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un [piano d'azione in 10 punti](#);

- il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;

- il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una [dichiarazione congiunta](#) su un partenariato strategico e globale fra l'**Egitto** e l'UE. Le priorità per il periodo 2021-2027 sono definite nel [programma indicativo pluriennale \(MIP\) UE-Egitto](#) che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente);

- il 29 gennaio 2025 l'UE e la **Giordania** hanno firmato un [partenariato strategico e globale](#), integrato da risorse finanziarie da parte dell'UE pari a 3 miliardi di euro, comprendenti sovvenzioni, investimenti pubblici e privati e assistenza macrofinanziaria.

Per quanto concerne **dialogo con i partner del vicinato Sud e dell'Africa**, nella sopra citata [relazione programmatica](#) sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, viene fra l'altro sottolineata la fondamentale importanza del “**Piano Mattei**”⁶. Il Governo intende in proposito continuare la sua azione tesa ad assicurare un'adeguata allocazione delle **risorse finanziarie dell'UE**, anche alla luce del nuovo ciclo istituzionale europeo e del nuovo ruolo di commissario per il Mediterraneo (assegnato a **Dubravka Šuica**). In collaborazione con gli Stati interessati, verranno quindi affrontate le questioni inerenti al vicinato Sud in quanto priorità dell'Unione, a partire dagli ambiti di azione strategici e di interesse comune, come l'energia e l'ordinata gestione dei flussi migratori. Si intende inoltre

⁴ Cfr. la Nona relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia ([COM\(2025\)517](#)), pubblicata dalla Commissione europea il 25 settembre 2025.

⁵ La dichiarazione è stata siglata in occasione della visita a Tunisi del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni insieme alla Presidente della Commissione europea e al Primo ministro *pro tempore* dei Paesi Bassi Mark Rutte.

⁶ Vd. la legge n. [2/24](#) “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il ‘Piano Mattei’ per lo sviluppo in Stati del Continente africano”, il cui obiettivo – come sottolineato dal Governo nella relazione illustrativa – è la costruzione di un partenariato fra Italia e Stati del Continente africano, “nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza”. Fra i settori di collaborazione, nella cornice del Piano Mattei, è la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare e la gestione dei flussi migratori legali (per approfondimenti, vd. il [dossier](#) a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato).

assicurare un'azione volta a dare piena attuazione ai **partenariati strategici** con **Tunisia, Egitto e Giordania**.

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

- il [piano d'azione per il Mediterraneo centrale](#), del 21 novembre 2022;
- il [piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), del 5 dicembre 2022;
- il [piano d'azione per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), del 6 giugno 2023;
- il [piano d'azione per il Mediterraneo orientale](#), del 18 ottobre 2023.

Immigrazione irregolare

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

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

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

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

L'8 dicembre 2025 il Consiglio ha approvato la posizione del [Parlamento europeo](#) in prima lettura sulla proposta di direttiva. Nella stessa data, il Consiglio ha [approvato](#) la posizione del [Parlamento europeo](#) in prima lettura sulla proposta di regolamento.

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

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

Il 10 dicembre 2025 la Commissione europea ha ospitato a Bruxelles la [seconda conferenza internazionale dell'Alleanza mondiale contro il traffico di migranti](#). La conferenza riunisce oltre 80 delegazioni, molte delle quali a livello ministeriale, degli Stati membri dell'UE e dei partner internazionali, insieme ad alti rappresentanti di organizzazioni internazionali e di Europol, impegnate a rafforzare la cooperazione globale contro il traffico di migranti. La presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha inaugurato l'evento con un [discorso di apertura](#).

In tale occasione, oltre 50 delegazioni hanno approvato una [dichiarazione congiunta](#), impegnandosi a rafforzare la cooperazione lungo le rotte del traffico di migranti e a contrastare la crescente dimensione digitale di queste attività criminali. La dichiarazione sottolinea la necessità di nuove misure preventive, fra cui la repressione degli annunci *online* che promuovono il traffico di migranti e lo smantellamento dei sistemi finanziari clandestini che lo alimentano.

Politiche dell'UE sui rimpatri

Le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sono stabilite dalla vigente [direttiva 2008/115/CE](#). La [proposta di regolamento](#) che stabilisce un **sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione**, di abrogazione di tale direttiva, è stata presentata l'11 marzo 2025 dalla Commissione europea.

L'obiettivo principale del regolamento è semplificare il processo di rimpatrio e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei Paesi terzi interessati, attraverso una combinazione di obblighi, incentivi e

conseguenze in caso di mancata cooperazione. A tal fine, la proposta introduce un **ordine europeo di rimpatrio**, ovvero un modello comune che integrerà le decisioni di rimpatrio degli Stati membri e che sarà disponibile attraverso il [sistema di informazione Schengen](#), e istituisce un **meccanismo di riconoscimento reciproco** per l'esecuzione diretta di una decisione di rimpatrio emessa da un altro Stato membro.

È inoltre previsto un obbligo esplicito per i cittadini di Paesi terzi di cooperare con le autorità nazionali in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, soprattutto per verificare la loro identità allo scopo di ottenere un documento di viaggio valido, fornendo informazioni personali, biometriche e di viaggio. Le norme proposte delineano le conseguenze in caso di mancata cooperazione unitamente ad alcuni incentivi, fra cui la consulenza in materia di rimpatrio e il sostegno al rimpatrio volontario.

Il regolamento contiene norme specifiche per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che rappresentino un **rischio per la sicurezza**, i quali saranno soggetti al rimpatrio forzato e a divieti di ingresso più lunghi.

Viene inoltre introdotta la possibilità di inviare i cittadini nei confronti dei quali è stata emessa una decisione di rimpatrio in un Paese terzo con cui esista un accordo o un'intesa per il rimpatrio (cd. ***return hubs***), purché siano rispettate le leggi internazionali in materia di diritti umani. Tali centri di rimpatrio potranno fungere sia da centri per il successivo rimpatrio verso il Paese di rimpatrio finale sia da destinazione finale.

La proposta considera infine la **riammissione** come parte integrante della procedura di rimpatrio e stabilisce un approccio procedurale comune per la presentazione delle domande di riammissione, anche attraverso un modello uniforme per tali richieste e un *follow-up* sistematico delle decisioni di rimpatrio con richieste di riammissione.

Per approfondimenti sulla proposta di regolamento, si rimanda al [Dossier n. 116](#), a cura della Camera dei deputati.

La [relazione del Governo](#) - trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 – ha evidenziato che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri da soli ma, a motivo della portata e degli effetti prefissati, possono essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, conformemente al principio di sussidiarietà. La relazione sottolinea tuttavia che **non può ritenersi soddisfatto il principio di proporzionalità**, se valutato alla luce della ricerca del giusto equilibrio fra un trattamento equo dei cittadini di Paesi terzi e la garanzia che il sistema comune per il rimpatrio non possa essere eluso da chi cerca di evitare il proprio allontanamento dall'Unione europea. “Qualora, infatti, la proposta di regolamento dovesse essere approvata nell'attuale formulazione, potrebbe, per alcuni aspetti esecutivi, determinare un aggravio procedurale tale da incidere negativamente sul perseguimento dell'obiettivo di armonizzare e semplificare le procedure di rimpatrio”.

Nella [relazione programmatica](#) il Governo ha inoltre affermato che il settore dei rimpatri riveste un'importanza fondamentale, sia per quanto riguarda la gestione integrata delle frontiere sia nella più ampia cornice dell'implementazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Le azioni indicate come prioritarie sono le seguenti:

- la realizzazione di *return hubs* europei in Stati terzi sicuri, da introdurre nell'ambito della riforma della direttiva rimpatri;
- una strategia europea nel settore dei **rimpatri volontari assistiti**;
- a livello nazionale, la sperimentazione di una cabina di regia sui rimpatri volontari assistiti con **Libia, Tunisia e Algeria**, che vede anche il coinvolgimento dell'OIM e dell'UNHCR⁷.

In occasione del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'**8 dicembre 2025**, il **Consiglio** ha definito la sua [posizione](#) in merito alla normativa sulle procedure di rimpatrio per le persone il cui soggiorno negli Stati membri è irregolare. L'accordo raggiunto servirà da base per avviare negoziati con il **Parlamento europeo** al fine di concordare il testo giuridico definitivo. Secondo la posizione del Consiglio, il riconoscimento reciproco della decisione di rimpatrio emessa da un altro Paese non sarà da subito **obbligatorio**, e la Commissione europea dovrà valutarne l'applicabilità due anni dopo l'entrata in applicazione del regolamento e, se del caso, presentare una proposta legislativa per renderlo obbligatorio per tutti gli Stati membri. È stato inoltre concordato che l'ordine europeo di rimpatrio sarà introdotto al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore del regolamento.

La proposta è ora all'[esame](#) del **Parlamento europeo**, con la bozza di relazione di Malik Azmani (*Renew Europe*, Paesi Bassi).

Sulla proposta di regolamento relativa ai rimpatri, la Commissione Politiche dell'UE del **Senato** si è pronunciata il 25 giugno 2025 con la risoluzione [doc. XVIII-bis, n. 25](#) in cui si ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà, ma non al principio di proporzionalità, “considerando l'esigenza di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di assicurare un equo trattamento ai cittadini di Paesi terzi e al contempo un buon funzionamento del sistema comune di rimpatrio”. Vi si afferma in particolare che “taluni aspetti della proposta rischiano di comportare un aggravio procedurale tale da compromettere il suo obiettivo di migliorare le procedure di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'Unione, a fronte invece di un sistema nazionale di rimpatri comunque in grado di operare con buona efficienza”.

La Commissione Politiche dell'UE della **Camera** ha approvato un [documento](#) l'11 giugno 2025, in cui ha valutato la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Inoltre, la Commissione "Affari costituzionali" ha avviato l'esame della proposta, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

⁷ La relazione riferisce che, nel corso del 2024, sono stati raddoppiati i rimpatri volontari assistiti da Libia e Tunisia, passando dai circa 12.000 del 2023, agli oltre 20.000 del 2024. Per rafforzare tali iniziative, sono stati stanziati 20 milioni di euro da fondi nazionali della Cooperazione allo sviluppo.

Proposta di regolamento sui Paesi di origine sicuri

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

- la possibilità di trattare nell'ambito di una **procedura di frontiera o di una procedura accelerata** le domande presentate da richiedenti che sono cittadini di un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni che concedono la protezione internazionale a livello dell'UE emesse dalle autorità accertanti è pari o inferiore al 20%;
- **eccezioni alla designazione dei Paesi terzi sicuri e dei Paesi di origine sicuri**. Gli Stati membri potranno escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui.

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

Proposta di regolamento sui Paesi terzi sicuri

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

Il concetto di 'Paese terzo sicuro' consente agli Stati membri di rifiutare una domanda di asilo in quanto inammissibile, senza esaminarne il merito, nel caso in cui i richiedenti asilo avrebbero potuto cercare e, se ammissibili, ricevere protezione internazionale in un Paese terzo considerato sicuro per loro. La revisione è intesa a **non rendere più obbligatorio** - ai sensi del diritto dell'Unione - **il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il Paese terzo sicuro**.

Secondo la proposta, nell'applicare il concetto di Paese terzo sicuro, gli Stati membri disporranno infatti di tre opzioni:

1. applicare il concetto in presenza di un collegamento, come definito dal diritto nazionale, in linea con i parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e dalle norme internazionali;
2. applicare il concetto considerando il transito come criterio sufficiente;
3. applicare il concetto sulla base di un accordo o di un'intesa con un Paese terzo sicuro che garantisce che la domanda di asilo di una persona sarà esaminata nel Paese terzo in questione. Non sarà tuttavia possibile applicare il concetto di Paese terzo sicuro sulla base di un accordo o un'intesa nel caso di minori non accompagnati⁸.

Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell'UE [n. 41](#) “Proposta di regolamento sull'applicazione del concetto di ‘paese terzo sicuro’”, a cura del Senato della Repubblica, e al [Dossier n. 115](#), a cura della Camera dei deputati.

In occasione della riunione dell'8 dicembre 2025, il Consiglio ha [concordato](#) la sua posizione in merito a entrambe le proposte di regolamento in vista dei negoziati con il **Parlamento europeo** al fine di adottare il testo giuridico definitivo.

Con riguardo alla proposta relativa al concetto di Paese di origine sicuro, il Consiglio ha [convenuto](#) che i seguenti Paesi dovrebbero essere designati Paesi di origine sicuri a livello dell'UE: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo**⁹, **Marocco e Tunisia**. Sono inoltre designati Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione i **Paesi candidati all'adesione**, tranne nei casi in cui: nel Paese si riscontri una situazione di conflitto armato internazionale o interno; siano state adottate misure restrittive che incidono sui diritti e sulle libertà fondamentali; la proporzione di decisioni positive adottate dalle autorità degli Stati membri in risposta a domande di asilo presentate da persone provenienti dal Paese in questione superi il 20%. La posizione del Consiglio chiarisce che la Commissione dovrebbe monitorare la situazione nei Paesi candidati all'adesione all'UE e informare gli Stati membri nel caso si verifichi o cessi di verificarsi una qualunque di tali eccezioni.

Il Consiglio ha inoltre convenuto di lasciare che la Commissione sospenda la designazione di Paese di origine sicuro a livello dell'UE, in casi debitamente giustificati, per l'intero Paese oppure solo per parti del suo territorio o della sua popolazione. Gli Stati membri potranno ancora redigere i propri elenchi nazionali di Paesi di origine sicuri che contengano Paesi terzi aggiuntivi rispetto a quelli figuranti nell'elenco dell'UE.

La Commissione Politiche dell'UE della **Camera** ha valutato [conforme al principio di sussidiarietà](#), in esito all'apposita procedura di verifica, le due proposte

⁸ Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea [n. 41](#) “Proposta di regolamento sull'applicazione del concetto di ‘paese terzo sicuro’”, a cura del Senato della Repubblica, e al [Dossier n. 115](#), a cura della Camera dei deputati.

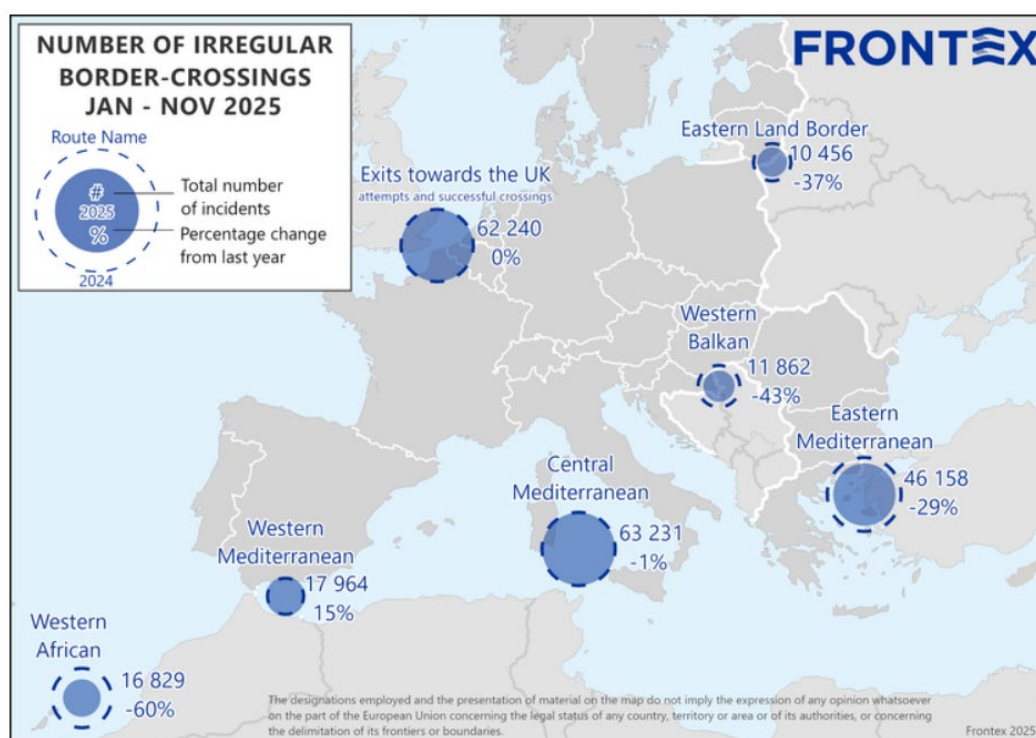
⁹ Viene specificato che tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo *status* ed è in linea con la [risoluzione 1244/1999](#) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

richiamate da ultimo. Inoltre, il 30 settembre 2025 la Commissione "Affari costituzionali" ne ha avviato l'esame congiunto, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento.

Sulle proposte è stato avviato l'esame presso la [4^a Commissione Politiche dell'Unione europea](#) del Senato della Repubblica.

Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da [Frontex](#), il numero di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'UE nei primi 11 mesi del 2025 è **diminuito del 25%** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con un totale di circa **166.900 arrivi**.



Delle principali rotte migratorie:

- la più trafficata continua a essere quella del **Mediterraneo centrale**, con quasi il 40% di tutti gli ingressi irregolari. Sono stati rilevati oltre 63.200 arrivi fra gennaio e novembre 2025, sostanzialmente invariati rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. La Libia ha continuato a dominare come principale punto di partenza, responsabile di oltre il 90% di tutti gli arrivi;
- il **Mediterraneo occidentale** ha registrato un aumento del 15%. Dall'Algeria provengono oltre il 70% degli arrivi;
- nel **Mediterraneo orientale** gli attraversamenti irregolari sono diminuiti del 30%, attestandosi a quasi 46.200, ma il corridoio Libia-Creta ha registrato un aumento del 260%;

- diminuzioni si sono registrate lungo le rotte dell'**Africa occidentale** (-60%) e dei **Balcani occidentali** (-43%).

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

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 15 dicembre 2025 sono stati **65.187**; nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 64.846 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).



SESSIONE VII – GEOECONOMIA E COMPETITIVITÀ

|

|

Il Consiglio europeo dovrebbe tenere un dibattito strategico sulla situazione geoeconomica e le sue implicazioni sulla competitività.

La comunicazione congiunta sul rafforzamento della sicurezza economica

Il 3 dicembre scorso la Commissione europea e l'Alta rappresentante hanno presentato una [comunicazione congiunta sul rafforzamento della sicurezza economica](#) dell'UE, alla luce di rischi crescenti nello scenario globale (il documento è disponibile in lingua inglese). Tali rischi includono:

- una crescente **instabilità** nel contesto globale del commercio e degli investimenti: più restrizioni, più misure distorsive, più dipendenze “strumentalizzate”;
- una proliferazione di **pratiche predatorie** che prendono di mira catene di approvvigionamento e tecnologie critiche, incluse sovraccapacità produttive finanziate da Stati terzi;
- il continuo deterioramento del panorama della **sicurezza**, aggravato dalla guerra russa in Ucraina e dall'aumento degli attacchi ibridi.

Richiamo alla strategia del 2023

Il documento richiama la [strategia europea per la sicurezza economica](#) del 2023 che ha definito la risposta iniziale dell'UE a queste sfide. Essa poggia su tre pilastri che restano validi:

1. **promuovere** la competitività;
2. **proteggere** dai rischi;
3. **collaborare** con partner affidabili.

Questi tre pilastri rimangono al centro dell'approccio dell'UE alla sicurezza economica e la Commissione, insieme agli Stati membri, lavora per integrarli in tutte le considerazioni e azioni politiche. Inoltre, la sicurezza economica è essenziale affinché l'UE mantenga i propri valori, i propri principi e il benessere dei propri cittadini, nonché per rafforzare la nostra indipendenza economica.

Tuttavia, dall'adozione della strategia 2023, è diventata ancora più forte la necessità che l'UE agisca con maggiore audacia, rapidità e unità.

Nuovo approccio basato sull'assertività

La comunicazione congiunta riflette su un **cambiamento di paradigma** delineando un uso più **strategico e assertivo** degli strumenti dell'UE al fine di sostenere la sicurezza economica dell'Europa.

Inoltre, in alcuni casi, l'UE, i suoi Stati membri e l'industria dovranno essere sempre più pronti ad accettare **costi economici** a vantaggio di una riduzione delle vulnerabilità e di una maggiore sicurezza complessiva.

Questo invito all'azione comprende:

- il **miglioramento** della raccolta, del monitoraggio e dell'analisi delle informazioni, nonché della capacità di **anticipare** le minacce emergenti;
- **dissuasione** nei confronti dei paesi terzi dalla strumentalizzazione delle dipendenze dell'Unione;
- **prevenzione** dei tentativi di minare le azioni dell'UE di riduzione del rischio.

Ciò necessita di:

- un **approccio integrato e mirato**, che coinvolga governi e imprese, e di una **governance** migliorata;
- un **uso coordinato e strategico** degli strumenti esistenti;
- **sviluppo** di ulteriori strumenti;
- una **valutazione dei rischi** approfondita e la condivisione delle informazioni;
- una **cooperazione** ancora più stretta con i *partner* che condividono gli stessi principi e, se del caso, di un'**azione congiunta**.

Strumenti che l'UE intende usare

L'UE dispone di un'ampia gamma di strumenti che contribuiscono alla sua sicurezza economica e la comunicazione congiunta ne prefigura l'uso, in coordinamento con gli Stati membri, come segue:

- uso di **strumenti commerciali** e di **concorrenza** per ridurre **gradualmente** l'esposizione dell'UE ai rischi. Ciò comprende l'ampliamento delle opportunità di **diversificazione**, uso strategico degli **strumenti doganali** e lotta alle **distorsioni** causate dalle sovvenzioni straniere, sia all'interno del mercato unico che attraverso sovvenzioni o importazioni oggetto di dumping;
- uso di **strumenti di resilienza** e **sicurezza informatica** che si concentreranno sulla preparazione e la gestione delle situazioni di emergenza, nonché sulla riduzione dell'esposizione alle minacce esterne, come le minacce informatiche;
- uso di strumenti di **sicurezza e ordine pubblico** per ridurre l'eccessiva esposizione dell'UE ai rischi, sostenendo al contempo le azioni volte

a sviluppare la sua posizione nelle tecnologie e nei settori critici, nonché impedendo che i suoi obiettivi di riduzione dei rischi siano compromessi;

- uso di misure **anti-coercizione** e **restrittive** come deterrenti e per gestire situazioni in cui paesi terzi tentano di esercitare pressioni sull'UE, nonché a proteggere le imprese dell'UE da misure extraterritoriali imposte da paesi terzi e, se del caso, a determinare un cambiamento nel comportamento del paese interessato;
- **finanziamenti** e **restrizioni** attraverso una serie dettagliata di strumenti dell'UE quali il Global Gateway, Orizzonte Europa, NextGenerationEU, InvestEU, il programma Europa digitale, il meccanismo per collegare l'Europa e altri ancora;
- **iniziative settoriali** da utilizzare per rafforzare le capacità proprie e strategiche dell'UE nei settori ad alto rischio individuati nel processo di valutazione dei rischi.

Cooperazione internazionale

Una stretta **cooperazione e coordinamento** con i paesi che attribuiscono un'importanza analoga alla sicurezza economica e a un ordine globale basato su regole è più importante che mai. L'UE si adopererà per rafforzare la **cooperazione internazionale** sulle questioni di sicurezza economica, in particolare con i *partner* fidati, anche attraverso dialoghi mirati sulla sicurezza economica condotti sia a livello bilaterale che plurilaterale. Tale cooperazione sosterrà l'azione congiunta su interessi o preoccupazioni comuni in materia di sicurezza economica. Approfondirà inoltre la comprensione collettiva dei **rischi**, contribuirà ad anticipare le minacce, consentirà di elaborare misure di mitigazione che riducano al minimo le externalità negative, contribuirà a creare e mantenere catene di approvvigionamento affidabili e resilienti in settori strategici chiave e aiuterà a evitare impatti negativi sui nostri partner internazionali che condividono gli stessi principi.

Settori ad alto rischio prioritari

La Commissione europea ha individuato **sei settori ad alto rischio** sui quali concentrerà i propri sforzi nell'immediato e nel breve termine, in stretta collaborazione con gli Stati membri, l'industria e i partner di fiducia:

- riduzione delle **dipendenze strategiche** da beni e servizi;
- attrazione di **investimenti sicuri** nell'UE;

- sostegno a **un'industria europea** della **difesa** e dello **spazio** dinamica e altri settori industriali critici;
- **leadership** dell'UE in tutte le **tecnologie critiche**;
- protezione di informazioni e **dati sensibili**;
- protezione delle **infrastrutture critiche** europee.

Allo stesso tempo, la Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi e, se necessario, valuterà e interverrà sui settori ad alto rischio emergenti.

L'UE lavora inoltre a nuovi strumenti volti a colmare le attuali lacune nella sicurezza economica dell'Unione. La prima proposta farò nell'ambito della nuova comunicazione sulla sicurezza economica è il [piano d'azione ResourceEU](#) accompagnato dalla [proposta di modifica](#) del [regolamento sulle materie prime critiche](#), presentati contestualmente alla strategia di sicurezza economica.

Il piano d'azione ResourceEU

Il 3 dicembre la Commissione europea ha presentato il “[piano d'azione ResourceEU](#) per accelerare la nostra strategia sulle materie prime critiche per adattarci alla nuova realtà”. Il piano d'azione è volto ad amplificare gli sforzi dell'UE volti a garantire l'approvvigionamento di materie prime essenziali, come le terre rare, il cobalto o il litio. L'iniziativa fornisce **finanziamenti e strumenti concreti** per proteggere l'industria dagli *shock* geopolitici e dai rincari dei prezzi, **promuovere** progetti sulle materie prime critiche in Europa e oltre, e **collaborare** con paesi che condividono gli stessi obiettivi per diversificare le catene di approvvigionamento.

Finanziamenti

La Commissione promuoverà progetti relativi alle materie prime critiche riducendo i rischi degli investimenti e accelerando il processo di autorizzazione. A tale scopo mobiliterà strumenti finanziari di riduzione del rischio e ridurrà gli ostacoli normativi a favore di progetti strategici e altri progetti rilevanti in grado di ridurre la dipendenza fino al **50% entro il 2029** per la catena del valore delle batterie, delle terre rare e delle materie prime per la difesa, data la loro importanza strategica per la transizione energetica e digitale e la sicurezza della difesa. L'UE mobiliterà fino a **3 miliardi** di euro nei prossimi 12 mesi per sostenere progetti concreti in grado di fornire approvvigionamenti alternativi nel breve termine. La Commissione, la Banca europea per gli investimenti e gli Stati membri stanno già sbloccando il sostegno finanziario per progetti prioritari, come il [progetto di estrazione](#) del litio della Vulcan Energy in Germania e il [progetto Malmbjerg](#) della Greenland Resources per l'estrazione del molibdeno in Groenlandia.

Resilienza dagli shock geopolitici

Per proteggere l'industria dell'UE dagli *shock* geopolitici e dall'aumento dei prezzi, all'inizio del 2026 la Commissione istituirà un **Centro europeo per le materie prime critiche** con il compito di fornire informazioni di mercato, orientare e finanziare progetti strategici utilizzando strumenti su misura con partner privati e pubblici e agire come gestore di portafoglio per catene di approvvigionamento diversificate e resilienti, anche attraverso acquisti e stoccaggi congiunti. Sarà istituita inoltre una **piattaforma delle materie prime critiche** che faciliterà gli sforzi delle imprese volti ad aggregare la domanda, acquistare congiuntamente materie prime strategiche e garantire accordi di acquisto. È in corso la collaborazione con gli Stati membri per definire un **approccio coordinato** dell'UE allo **stoccaggio** delle materie prime critiche, con un **progetto pilota** che dovrebbe diventare operativo all'inizio del 2026. Per proteggere il mercato unico e rafforzare la resilienza della catena di approvvigionamento, il piano d'azione prevede il monitoraggio, il coordinamento in caso di crisi e la difesa contro le interferenze ostili. La Commissione inoltre:

- incentiverà le grandi aziende a intraprendere *stress test* e misure di mitigazione;
- proteggerà le catene di approvvigionamento dell'UE da interferenze straniere:
 - limitando la partecipazione di entità cinesi e controllate dalla Cina al programma di lavoro di Orizzonte Europa;
 - rafforzando i controlli e stabilendo condizioni per gli investimenti diretti esteri;
 - adottando un approccio politico solido, inclusi strumenti commerciali, per affrontare potenziali pratiche non di mercato, ad esempio la manipolazione dei prezzi.

Per potenziare la capacità di riciclaggio dell'Europa, all'inizio del 2026 la Commissione introdurrà **restrizioni all'esportazione** di rottami e rifiuti di magneti permanenti sulla base di una valutazione approfondita, nonché misure mirate sui rottami di alluminio. Se necessario, saranno prese in considerazione azioni simili per i rottami di rame. Entro la metà del 2026, un piano d'azione sosterrà anche i fertilizzanti nazionali e i nutrienti riciclati, nonché le alternative per affrontare la dipendenza dai fertilizzanti prodotti con materie prime critiche.

Collaborazione con paesi terzi

La Commissione renderà ulteriormente operative le 15 *partnership* strategiche esistenti accelerando il sostegno ai progetti nei paesi terzi attraverso assistenza tecnica, garanzie e strumenti di combinazione, ampliando gli sforzi nella diplomazia delle materie prime. Inoltre:

- avvierà una collaborazione con il **Brasile**;
- migliorerà l'integrazione delle catene del valore delle materie prime critiche con l'**Ucraina** e i **Balceni occidentali**;
- rafforzerà la cooperazione con i paesi del vicinato meridionale (Piano d'azione del Patto per il Mediterraneo);
- sfrutterà l'Alleanza del **G7** per la produzione di minerali critici;
- sosterrà la diversificazione a livello di **G20** (Quadro del G20 sui minerali critici);
- perseguirà progetti di investimento vantaggiosi per tutte le parti nell'ambito del **Global Gateway** con i mercati emergenti e le economie in via di sviluppo.

La proposta di modifica del regolamento sulle materie prime critiche

La [proposta di regolamento](#) che modifica il [regolamento sulle materie prime critiche](#) è volta razionalizzare, chiarire e semplificare alcune delle norme per migliorare la circolarità, aumentare la capacità di riciclaggio e rafforzare il mercato secondario delle materie prime critiche.

In estrema sintesi le modifiche mirano in primo luogo, a creare un mercato duraturo per la catena del valore delle materie prime dell'Unione. A tal fine, per evitare frammentazione e duplicazione la proposta prevede che sia la Commissione europea e non più gli Stati membri, ad individuare le grandi imprese che operano nell'Unione e che utilizzano materie prime strategiche per i loro prodotti.

Le materie prime strategiche sono un sottoinsieme delle materie prime critiche. L'attuazione in corso del regolamento sulle materie prime critiche sottolinea che esiste il rischio di frammentazione del mercato unico a causa dell'identificazione disparata da parte dei singoli Stati membri delle grandi imprese che devono effettuare una valutazione dei rischi delle loro catene di approvvigionamento ai sensi dell'articolo 24 del regolamento. Questo rischio di frammentazione dimostra che, quando le carenze del mercato portano le imprese a non adottare strategie di mitigazione per limitare le loro vulnerabilità, può essere giustificata un'azione supplementare da parte della Commissione.

Per rafforzare la preparazione al rischio delle grandi imprese individuate dalla Commissione, la proposta **rafforza i loro obblighi** prevedendo che, nell'ambito della valutazione dei rischi, le grandi imprese:

- forniscano una mappatura dei luoghi in cui vengono estratte, trasformate e riciclate le materie prime strategiche che utilizzano;
- analizzino i fattori che potrebbero incidere sulla loro fornitura;
- valutino la loro vulnerabilità alle interruzioni dell'approvvigionamento.

Per comprendere chiaramente la loro vulnerabilità, le imprese dovrebbero inoltre mappare la catena di approvvigionamento dei componenti contenenti materie prime critiche.

La Commissione, attraverso atti delegati, dovrebbe specificare le misure di mitigazione che le grandi imprese dovrebbero adottare in caso di vulnerabilità, ad integrazione di quanto previsto dal regolamento.

In secondo luogo, l'imminente necessità di aumentare rapidamente la produzione di materie prime critiche richiede l'ampliamento del quadro di circolarità per aumentare il recupero e il riutilizzo delle materie prime critiche, in particolare per i magneti permanenti di terre rare. La Commissione propone di ampliare i requisiti di etichettatura dei prodotti e incentivare il riciclaggio dei rifiuti pre-consumo per i magneti permanenti, ovvero i materiali di scarto prodotti durante la fabbricazione, come ritagli e prodotti difettosi. La percentuale di contenuto riciclato nei magneti permanenti favorirà il riciclaggio nell'UE.

La proposta di regolamento sulle materie prime critiche ([COM\(2023\)160](#)) è stata esaminata dalla 9a Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato che, al termine di ciclo di audizioni, ha adottato una [risoluzione](#) esprimendo un parere favorevole accompagnato da alcune osservazioni. La risoluzione si riferisce anche alla strategia sulle materie prime critiche ([COM\(2023\)165](#)), esaminata congiuntamente alla proposta. Alla Camera la proposta di regolamento sulle materie prime critiche è stata [esaminata](#) dalla XIV Commissione Politiche dell'UE ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà. Qui il [documento](#) approvato dalla Commissione al termine dell'esame.

Si ricorda che l'UE è attualmente impegnata in un confronto con la **Cina** a seguito delle recenti restrizioni cinesi all'esportazione di tecnologie basate sulle terre rare, misura che ha un impatto negativo sull'industria europea e sulle relazioni tra le due parti.

Sulla questione si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera, predisposto in occasione dell'audizione del Commissario commercio, la sicurezza economica, le relazioni interistituzionali e la trasparenza, Šefčović, pgg 13-16. Per le relazioni con la Cina si veda anche il seguente [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera.

La competitività dell'UE

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

Al dibattito in materia hanno contribuito anche i rapporti presentati da [Enrico Letta](#) e [Mario Draghi](#), rispettivamente sul futuro del mercato unico e della competitività europea. Sul rapporto Draghi si rinvia al [Dossier](#) Camera e Senato.

La Commissione ritiene che in un contesto internazionale contrassegnato da rivalità tra grandi potenze e competizione per la supremazia tecnologica e

per il controllo delle risorse l'Europa abbia **perso competitività** perché non ha saputo tenere il passo con le altre principali economie (Stati Uniti e Cina *in primis*) a causa di un persistente divario nella crescita della produttività, dovuto principalmente alla **mancaanza di innovazione**.

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

Per approfondimenti si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio RUE della Camera dei deputati.

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

Per dettagli sulle iniziative *omnibus* si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera.



SESSIONE VIII – ALTRI PUNTI

Patto per il Mediterraneo

Il Consiglio europeo, in base al progetto di conclusioni, dovrebbe accogliere con favore le conclusioni del Consiglio del 20 novembre 2025 sul patto per il Mediterraneo (“Un unico mare, un patto, un futuro unito”), in quanto opportunità per ridefinire le relazioni UE-vicinato meridionale attraverso un rinnovato impegno politico. Dovrebbe inoltre chiederne un'attuazione rapida ed efficace, sostenuta dalla mobilitazione dei pertinenti strumenti strategici dell'UE, per affrontare le sfide e le opportunità regionali comuni in uno spirito di cotitolarità, interesse reciproco e responsabilità congiunta.

Il 16 ottobre scorso la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno adottato la [comunicazione congiunta](#) **“Patto per il mediterraneo: un patto, un mare, un futuro”** volto a creare un partenariato rafforzato alla pari basato su una responsabilità congiunta per la cooperazione culturale, sociale, economica e nella gestione della sicurezza e della migrazione, con i 10 paesi del **Mediterraneo meridionale**: Marocco, Tunisia, Algeria, Libia, Egitto, Israele, Palestina, Giordania, Libano e Siria.

L'iniziativa dovrebbe creare di fatto uno "spazio comune mediterraneo" basato sul rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, in cui consolidare la collaborazione su crisi globali come il cambiamento climatico e sulle sfide connesse alla transizione digitale e alla sicurezza.

La sua presentazione è giunta alla vigilia del 30mo anniversario del processo di Barcellona, che ha avuto luogo il 28 novembre scorso.

Con la dichiarazione di Barcellona la Conferenza ministeriale euromediterranea del 27 e 28 novembre 1995 ha istituito, sulla base di uno spirito di solidarietà e di rispetto delle specificità proprie di ogni paese partecipante, un partenariato globale tra l'Unione europea e dodici paesi del Sud del Mediterraneo: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese. Obiettivo del partenariato è la creazione nel Mediterraneo di uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità, attraverso il rafforzamento del dialogo politico e sulla sicurezza, la cooperazione economica e finanziaria, sociale e culturale. Sul processo di Barcellona si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio RUE della Camera.

Il patto è articolato intorno a tre pilastri: pilastri suddivisi per area, ciascuno dei quali indica iniziative esistenti da potenziare e nuove iniziative da implementare. Il primo, il **“Pilastro Sociale”**, ruota attorno a istruzione, cultura e società civile; il secondo, **“Pilastro Economico”**, consiste in una serie di iniziative tese a creare un contesto economico più produttivo e stabile, concentrandosi su nuove tecnologie e sviluppo sostenibile. Il terzo, qui chiamato **“Pilastro Sicurezza e Difesa”**, si pone come obiettivo la protezione della pace e della sicurezza nell'area del Mediterraneo e la gestione dei flussi migratori. Ognuno dei tre pilastri prevede sia il

potenziamento di azioni esistenti sia una serie di nuove iniziative. Il patto si basa sul principio di flessibilità che consentirà una partecipazione variabile dei partner all'attuazione delle iniziative.

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

Lo scorso 20 novembre il Consiglio “Affari esteri” dell’UE ha approvato [Conclusioni](#) sul patto del Mediterraneo accogliendo con favore la comunicazione congiunta, considerandola un’opportunità per ridefinire e rafforzare le relazioni dell’UE con i paesi della regione e promuovere uno spazio mediterraneo comune.

Il Consiglio ribadisce che gli obiettivi di pace, stabilità e prosperità sostenibile e condivisa nel Mediterraneo possono essere raggiunti solo attraverso un forte impegno reciproco fondato su principi condivisi, azioni comuni e responsabilità congiunte.

Richiamando [l’Agenda per il Mediterraneo](#) del 2021 (si veda [Dossier](#) Camera), conferma la validità delle priorità e dei principi ivi delineati. Sottolinea l’importanza dell’impegno condiviso a favore della pace, della sicurezza, dell’ordine internazionale multilaterale basato su regole, dei diritti umani e del rispetto del diritto internazionale, inclusa la Carta delle Nazioni Unite, ribadendo l’invito al pieno rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). Il Consiglio sottolinea inoltre l’importanza di creare legami tra persone e paesi, favorendo comprensione reciproca e opportunità di sviluppo sostenibile. Sostiene poi una gestione congiunta della migrazione basata su un approccio globale, orientato ai diritti e all’intero percorso migratorio, volta a prevenire la migrazione irregolare, contrastare il traffico di esseri umani, rafforzare i controlli di frontiera, tutelare i soggetti vulnerabili, garantire rimpatri sicuri e dignitosi con reintegrazione sostenibile, affrontare le cause profonde della migrazione e strutturare percorsi legali, nel rispetto delle competenze nazionali e dell’UE.

Chiede quindi un’attuazione rapida ed efficace del patto, supportata da un adeguato sistema di *governance* e monitoraggio, fornendo orientamenti politici e ricevendo aggiornamenti scritti annuali dalla Commissione e dal Servizio europeo per l’azione esterna. Invita inoltre a tradurre la comunicazione congiunta in un piano d’azione operativo. Riconosce il ruolo centrale dell’Unione per il Mediterraneo nell’attuazione del patto e sottolinea l’importanza del coinvolgimento dei giovani, delle parti sociali e della società civile. L’efficacia dell’attuazione dovrà essere sostenuta da adeguate risorse finanziarie e dalla coerenza tra gli strumenti dell’UE. Il Consiglio ritiene poi essenziale una comunicazione strategica efficace, che promuova la libertà di espressione, l’accesso a un’informazione pluralistica e il contrasto alla disinformazione.

Si ricorda che presso la Camera dei Deputati, il 18 novembre 2025 la III Commissione affari esteri e comunitari ha avviato l’esame della [comunicazione congiunta](#), tuttora in corso.

Lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire la condanna, con la massima fermezza, di tutte le forme di **antisemitismo e odio, intolleranza, razzismo e xenofobia, compreso l'odio anti-islamico**. Dovrebbe quindi invitare la Commissione e gli Stati membri a intensificare il seguito dato alla dichiarazione del Consiglio sul sostegno alla vita ebraica e la lotta contro l'antisemitismo del 15 ottobre 2024, attendendo con interesse la prossima presentazione, da parte della Commissione, di una strategia contro il razzismo.

Nell'UE la discriminazione fondata sull'origine razziale o etnica è vietata in base ai trattati e alla [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#)¹⁰. Esistono inoltre norme specifiche contro il razzismo, la discriminazione razziale e l'incitamento all'odio, come la direttiva sull'uguaglianza razziale e la decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia.

In particolare, il quadro normativo europeo che dà forma alla protezione giuridica contro il razzismo e la discriminazione comprende:

- la [direttiva sull'uguaglianza razziale \(2000/43/CE\)](#), che ha introdotto il principio di parità di trattamento fra persone indipendentemente dalla razza o l'origine etnica non solo nell'ambito del lavoro e della formazione professionale, ma anche nell'accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura (compreso l'alloggio), nell'accesso alle prestazioni sociali, alla protezione sociale (comprese sicurezza sociale e assistenza sanitaria) e all'istruzione;
- la [direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione \(2000/78/CE\)](#), che ha incluso il divieto alla discriminazione sulla base della religione, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale in ambito lavorativo;
- la [direttiva sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di accesso ai beni e servizi \(2004/113/CE\)](#), che ha esteso la protezione contro la discriminazione fondata sul sesso a tale settore;
- la [decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale](#), che ha imposto l'obbligo per tutti gli Stati membri di prevedere sanzioni penali nel caso dell'incitamento alla violenza o all'odio sulla base di razza, colore, origine, religione o credo, etnia e nazionalità oltre alla diffusione di materiale razzista o xenofobico e al condono, negazione, o trivializzazione

¹⁰ L'articolo [10](#) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede che l'Ue, nella definizione e attuazione delle sue politiche, combatta le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. L'articolo [21](#) della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue vieta a sua volta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

del genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità su questi gruppi. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a considerare aggravante l'intento razzista o xenofobo;

- la [direttiva 2010/13/UE](#) relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), che vieta l'incitamento all'odio nei servizi audiovisivi e la discriminazione nella pubblicità;
- la [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, prestando particolare attenzione a chi ha subito reati motivati da pregiudizio o discriminazione.

Sono inoltre disponibili finanziamenti nell'ambito del programma dell'Unione "[Cittadini, uguaglianza, diritti e valori](#)" (2021-2027) per progetti che promuovono l'attuazione efficace dei principi di non discriminazione per motivi di razza o di origine etnica.

Anche il [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), adottato dalla Commissione europea il 18 settembre 2020, definisce una serie di misure volte a intensificare gli interventi e a riunire i soggetti interessati a tutti i livelli per contrastare in modo più efficace il razzismo nell'UE. Vengono quindi previste azioni in campo legislativo, concentrate soprattutto sull'attuazione e sulla verifica dell'efficacia della normativa esistente, ma anche azioni dirette a intervenire nei settori nei quali maggiormente ha effetto il razzismo (occupazione, istruzione, sanità e alloggio), nonché azioni positive di monitoraggio, di formazione e di sensibilizzazione culturale volte a invertire comportamenti e stereotipi, che spesso hanno radici strutturali e ambiti di condivisione diffusi. In attuazione del piano è stato nominato un coordinatore della Commissione per l'antirazzismo, [Michaela Moua](#) (nel 2021), con il compito di essere in stretto contatto con le persone con un *background* razziale o etnico minoritario e trasmettere le risultanze della propria attività alla Commissione. Il coordinatore deve inoltre interagire con gli Stati membri, il Parlamento europeo, la società civile e il mondo accademico per rafforzare le risposte politiche nel campo dell'antirazzismo, nonché collaborare con i servizi della Commissione per attuare la politica dell'Unione in materia di prevenzione e lotta al razzismo.

Il 24 settembre 2024 la Commissione ha presentato una [relazione](#) sull'attuazione del **piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**.

Il coordinatore per la lotta all'odio anti-musulmano - Nel 2015 la Commissione ha creato la figura del coordinatore per la lotta all'odio anti-musulmano per combattere l'intolleranza e il razzismo verso i musulmani in Europa. Le attività del coordinatore sono volte a garantire una risposta solida e olistica in tutti i servizi della Commissione: nell'area dell'insegnamento e dell'educazione, nell'area delle politiche di integrazione e inclusione sociale, nell'area dell'occupazione e della non discriminazione. Il coordinatore è il principale punto di contatto per le organizzazioni dell'UE che lavorano contro il razzismo e l'odio

anti-musulmano. Il 1° febbraio 2023, la Commissione europea ha [nominato](#) **Marion Lalisse** nuovo coordinatore per la lotta all'odio anti-musulmano.

La strategia europea sulla lotta contro l'antisemitismo

Il 5 ottobre 2021 la Commissione europea ha presentato la [Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica \(2021-2030\)](#). Di fronte all'inquietante aumento dell'antisemitismo, in Europa e altrove, la strategia definisce una serie di azioni incentrate su tre pilastri: 1) **prevenire ogni forma di antisemitismo**; 2) **preservare e sostenere la vita ebraica**; 3) **promuovere attività di ricerca, istruzione e commemorazione dell'Olocausto**.

La strategia propone misure volte a rafforzare la cooperazione con le imprese *online* per contrastare l'antisemitismo *online*, proteggere più adeguatamente gli spazi pubblici e i luoghi di culto, istituire un polo europeo di ricerca sull'antisemitismo oggi e creare una rete di siti in cui si è consumato l'Olocausto. L'UE si è inoltre impegnata a utilizzare tutti gli strumenti disponibili per invitare i paesi partner a contrastare l'antisemitismo nel vicinato dell'UE e oltre, anche attraverso la **cooperazione con le organizzazioni internazionali**, assicurando che i fondi esterni dell'UE non possano essere indebitamente assegnati ad attività che incitano all'odio e alla violenza, anche nei confronti degli ebrei. L'UE ha infine dichiarato che rafforzerà la cooperazione con Israele nella lotta contro l'antisemitismo e promuoverà il rilancio del patrimonio ebraico in tutto il mondo.

La dichiarazione sul sostegno alla vita ebraica e la lotta contro l'antisemitismo

Il 15 ottobre 2024 il Consiglio ha approvato una [dichiarazione](#) sul sostegno alla vita ebraica e la lotta contro l'antisemitismo. La relazione evidenzia alti livelli di antisemitismo in tutta l'UE, sottolineando per contro come l'Unione si opponga a tutte le forme di antisemitismo, razzismo, odio e discriminazione. Il Consiglio ribadisce pertanto la necessità di ulteriori azioni per contrastare tali fenomeni.

Fra i settori specifici, la dichiarazione enfatizza l'importanza di **combattere tutte le forme di incitamento all'odio antisemita**, comprese la negazione e la banalizzazione dell'Olocausto, tendenze in aumento, soprattutto *online*, che danneggiano le comunità ebraiche, minano la memoria storica collettiva e minacciano la coesione e la sicurezza delle società democratiche europee.

La dichiarazione evidenzia quindi la necessità di sostenere la vita ebraica attraverso **la cultura, l'istruzione e la memoria dell'Olocausto** quali elementi chiave per promuovere la tolleranza, la comprensione reciproca, il patrimonio culturale e il dialogo interculturale. Un'altra priorità importante è garantire l'incolumità degli ebrei e la sicurezza delle istituzioni e degli edifici

ebraici, nonché assistere e proteggere le vittime di tutte le forme di antisemitismo, razzismo e ogni altro tipo di odio.

La strategia contro il razzismo

La Commissione riferisce che secondo un'[indagine](#) dell'UE del 2023 oltre la metà dei rispondenti percepisce una discriminazione diffusa nel proprio Paese basata sull'appartenenza alla comunità Rom (65%), il colore della pelle (61%) o l'origine etnica (60%). Nel 2023 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha inoltre segnalato che le molestie e la violenza nei confronti delle persone di origine africana e di religione musulmana nell'UE non sono diminuite dal 2016. Le discriminazioni sono risultate più frequenti in situazioni come la ricerca di un alloggio o di un lavoro, sul luogo di lavoro o a scuola (vedi le relazioni [Being Black in the EU](#) e [Being Muslims in the EU](#)). La Commissione ritiene pertanto necessarie ulteriori azioni, fra cui una nuova strategia dell'UE contro il razzismo per il periodo 2026-2030, in merito alla quale ha avviato una [consultazione pubblica](#) dal 15 aprile 2025 all'8 luglio 2025. L'adozione della strategia è prevista nel primo trimestre 2026.

Lotta contro la disinformazione e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri

A seguito della comunicazione della Commissione sullo **scudo europeo per la democrazia**, il Consiglio europeo dovrebbe ricordare l'importanza di rafforzare la resilienza democratica dell'Europa. Dovrebbe quindi sottolineare la necessità di **contrastare la disinformazione e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri** e di proteggere la libertà e il pluralismo dei media. In tale contesto, dovrebbe infine evidenziare la **responsabilità giuridica delle piattaforme** nella lotta alla diffusione della disinformazione e dei contenuti illegali.

Lo scudo europeo per la democrazia

Il 12 novembre 2025 la Commissione e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato una comunicazione sul cd. "scudo europeo per la democrazia" ([European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies](#)), in cui vengono definite una serie di misure concrete volte a proteggere e promuovere **democrazie forti e resilienti in tutta l'UE**.

Le azioni annunciate nell'ambito dello scudo europeo per la democrazia si propongono di rafforzare ulteriormente la capacità collettiva dell'Unione di **contrastare la manipolazione delle informazioni e la disinformazione**. Fra i principali risultati attesi dallo scudo per la democrazia europea sarà la creazione di un **Centro europeo per la resilienza democratica** che dovrebbe riunire le competenze e le risorse dell'UE e degli Stati membri così

da incrementare la capacità collettiva di anticipare, individuare e rispondere alle minacce rivolte contro le nostre democrazie. Il Centro dovrebbe quindi fungere da nucleo di condivisione delle informazioni e da sostegno per lo sviluppo di capacità in grado di far fronte all'evoluzione delle minacce comuni, **in particolare la manipolazione delle informazioni, le ingerenze da parte di attori stranieri** (*foreign information manipulation and interference* - FIMI) e la **disinformazione**.

Con il sostegno e in stretto coordinamento con il [sistema di allarme rapido gestito dal Servizio europeo per l'azione esterna](#), il Centro collegherà le reti e le strutture esistenti. All'interno del Centro sarà inoltre istituita **una piattaforma delle parti interessate** per facilitare il dialogo con le organizzazioni della società civile, i ricercatori e il mondo accademico, *fact-checkers* e i fornitori di media. Vengono a tal fine indicati tre obiettivi principali:

1) **la salvaguardia dell'integrità dello spazio informativo**. La Commissione intende rafforzare la collaborazione con i firmatari del [Codice di condotta sulla disinformazione](#) e predisporre un ***Digital Services Act incidents and crisis protocol*** per facilitare il coordinamento fra le autorità competenti e garantire reazioni rapide alle operazioni di informazione su larga scala e potenzialmente transnazionali. Sarà istituita una **rete europea indipendente di verificatori di fatti** (*European Network of Fact-Checkers*) per rafforzare la capacità di verifica dei fatti in tutte le lingue ufficiali dell'UE, mentre l'**Osservatorio europeo dei media digitali** ([European Digital Media Observatory](#)) svilupperà nuove capacità di monitoraggio e analisi indipendenti per la conoscenza situazionale delle elezioni o in situazioni di crisi;

2) **il rafforzamento delle nostre istituzioni, elezioni eque e libere e media liberi e indipendenti**. Sebbene l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni siano di competenza degli Stati membri, la Commissione sottolinea la necessità di una cooperazione rafforzata a livello dell'UE per affrontare le sfide comuni in tale settore. La Commissione intende pertanto incrementare i lavori nell'ambito della **rete europea di cooperazione in materia elettorale** ([European cooperation network on elections](#)), organizzando scambi sistematici su temi chiave per l'integrità dei processi elettorali. La Commissione presenterà inoltre **orientamenti sull'uso responsabile dell'IA nei processi elettorali** e aggiornerà il [kit di strumenti per le elezioni della legge sui servizi digitali](#). Al fine di affrontare la crescente violenza contro i candidati politici e i rappresentanti eletti, la Commissione presenterà una raccomandazione e una guida sulle migliori pratiche negli Stati membri in materia di sicurezza degli **attori politici**.

Un sostegno finanziario rafforzato per il giornalismo indipendente e locale sarà fornito nell'ambito del nuovo **programma per la resilienza dei media**, che dovrà integrare l'attuale sostegno ai media con i programmi di finanziamento proposti nel nuovo quadro finanziario pluriennale. Nell'imminente revisione della [direttiva](#) sui servizi di media audiovisivi, la Commissione valuterà come rafforzare l'importanza dei servizi di media di interesse generale e modernizzare le norme in materia di pubblicità per promuovere la sostenibilità dei media nell'UE. La Commissione presenterà inoltre un aggiornamento della [raccomandazione](#) (UE) 2021/1534 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'*empowerment* dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'UE e intensificherà le azioni a

sostegno del quadro vigente nell'UE per il contrasto alle **azioni legali strategiche** tese a bloccare la partecipazione pubblica;

3) **promuovere la resilienza della società e l'impegno dei cittadini.** Per riconoscere e contrastare la manipolazione delle informazioni, la Commissione dichiara che porrà in atto misure volte a promuovere l'alfabetizzazione **mediatica e digitale per tutte le età**. La Commissione elaborerà inoltre un quadro delle competenze in materia di cittadinanza dell'UE insieme a orientamenti per rafforzare l'**educazione civica** nelle scuole. Secondo quanto dichiarato, la Commissione supporterà il coinvolgimento dei cittadini nella vita democratica dell'Unione attraverso **strumenti partecipativi** e processi decisionali consultivi, prestando **particolare attenzione al livello locale e ai giovani**, e promuoverà l'innovazione nelle piattaforme *online* che consentiranno la partecipazione democratica, attraverso un nuovo **polo tecnologico civico**. Per promuovere la consapevolezza dei diritti democratici dei cittadini ai sensi del diritto dell'UE, la Commissione presenterà quindi una **guida dell'UE alla democrazia**. La Commissione intende infine promuovere processi decisionali basati su dati concreti, anche mediante l'adozione di una raccomandazione sul supporto delle **prove scientifiche nell'elaborazione delle politiche**.

La Commissione speciale del Parlamento europeo sullo scudo europeo per la democrazia

Il 18 dicembre 2024 il Parlamento europeo ha deliberato l'istituzione di una [Commissione speciale sullo scudo europeo per la democrazia](#) (*European Democracy Shield- EUDS*), poi costituitasi il 3 febbraio 2025. L'EUDS è incaricata di proporre soluzioni per rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce e agli attacchi ibridi e migliorare il quadro giuridico e istituzionale dell'UE in una prossima relazione d'iniziativa.

In un [documento di lavoro](#) dell'EUDS “sulla protezione della democrazia europea e dei nostri valori - Conclusioni e raccomandazioni della Commissione speciale sullo scudo europeo per la democrazia”, pubblicato nell'aprile 2025, si chiede fra l'altro di potenziare i **media indipendenti** e la società civile, la difesa contro le **minacce informatiche e ibride** e di aiutare i Paesi vicini dell'UE, in particolare i Paesi candidati, nei loro sforzi per **contrastare la manipolazione delle informazioni**. Viene in proposito sottolineato che **la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, le minacce ibride e le campagne di disinformazione** rappresentano un **pericolo crescente per le società democratiche, in particolare nello spazio online**. Tali tattiche, spesso combinando attacchi informatici, servizi di messaggistica privata, messaggi di posta elettronica e l'uso dei media sociali, cercano di minare la fiducia nelle istituzioni, polarizzare l'opinione pubblica e perturbare i processi elettorali. Lo spazio digitale è divenuto infatti un terreno fertile per gli attori malevoli decisi a sfruttare le vulnerabilità e modellare i pensieri e i comportamenti della società. Attraverso gli algoritmi dei media sociali che amplificano i contenuti che generano un elevato coinvolgimento, tali attori sfruttano la natura stessa del comportamento umano, dove i contenuti controversi o negativi tendono a guidare più reazioni, portando alla sua maggiore visibilità. Viene quindi evidenziato che **nuove**

tecnologie quali l'intelligenza artificiale rappresentano notevoli opportunità di progresso, ma sono anche inclini a essere sfruttate, come recentemente [riportato](#) per quanto concerne una rete di disinformazione denominata “Pravda” con sede a Mosca che si infiltra deliberatamente in modelli linguistici di grandi dimensioni con narrazioni ingannevoli a favore del Cremlino.

Nel quadro normativo concepito dall'UE per proteggere il proprio spazio di informazione, vengono citati il [regolamento sui servizi digitali](#) e il [regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica](#) come i “due pilastri fondamentali in questa difesa”. Il regolamento sui servizi digitali introduce **obblighi vincolanti per le piattaforme online di rimuovere contenuti illegali** e individuare e attenuare i rischi sistemici, fra cui la diffusione della disinformazione e l'uso improprio di account automatizzati, mentre il regolamento sulla pubblicità politica mira ad aumentare la trasparenza riguardo a chi si cela dietro i messaggi politici e alle modalità con cui tali messaggi sono indirizzati al pubblico. Tali atti legislativi rappresentano un passo avanti importante nel responsabilizzare le piattaforme digitali e **proteggere i processi democratici**.

Di rilievo si ritiene inoltre l'obbligo, previsto dal [regolamento sull'IA](#), di etichettare i contenuti generati dall'intelligenza artificiale, come i video falsi ma realistici (“*deepfake*”), con l'intento di integrare la protezione dello spazio *online* da parte dell'UE. La relazione sottolinea quindi la necessità di approfondire ulteriormente le vulnerabilità dell'Europa per quanto concerne l'adozione di tecnologie nuove, fra cui l'intelligenza artificiale, le reti 5G e 6G, i servizi *cloud* e il calcolo quantistico.

Per approfondimenti sulla lotta alla disinformazione e alle minacce ibride, si rimanda al dossier europeo [n. 148/DE](#) *Forum della democrazia parlamentare nell'Unione europea - Bruxelles, 19 novembre 2025* e, per quanto concerne più specificamente la responsabilità giuridica delle piattaforme *online*, al dossier europeo [n. 147/DE](#) *Conferenza interparlamentare sul tema: "Verso un'Europa digitale più sicura e innovativa: mantenere le promesse del Digital Services Act (DSA) per i cittadini e i mercati" - Billund, 3-4 novembre 2025*, a cura dei Servizi del Senato e della Camera dei deputati