

dossier

XIX Legislatura

20 giugno 2025

Consiglio europeo

Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'Assemblea

Consiglio europeo

Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

DELL'UNIONE EUROPEA

N. 131

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON

L'UNIONE EUROPEA

N.12



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 131

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. 12

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
Precedenti orientamenti del Consiglio europeo	5
La posizione del Parlamento europeo	7
Il sostegno finanziario dell'UE	8
Il sostegno militare	11
Il sostegno dei paesi europei e degli Stati Uniti a confronto.....	13
Le sanzioni nei confronti della Russia	14
La conferenza sulla ripresa dell'Ucraina ospitata dall'Italia.....	16
L'istituzione del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina.....	16
Il processo di adesione all'UE.....	16
SESSIONE II – MEDIO ORIENTE.....	19
Il conflitto israelo-palestinese e la situazione a Gaza	20
La situazione in Siria.....	28
Libano.....	30
Iran.....	31
SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE.....	33
Il Piano ReArm EUROPE/Readiness 2030.....	34
Il Libro bianco della difesa.....	36
I Consigli europei del 6 e del 20 marzo	38
La posizione del Parlamento europeo	40
L'attuazione del piano ReArmEurope/Readiness 2030	41
Il regolamento SAFE.....	43
Il ruolo della Banca europea degli investimenti.....	47

Il regolamento EDIP	49
La spesa per la difesa nei Paesi UE (<i>a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio</i>)	53
Il nuovo pacchetto “omnibus difesa”	62
Il Fondo europeo per la difesa.....	69
Il formato E5 e la cooperazione nel settore della difesa con il Regno Unito	71
SESSIONE IV – L’UE NEL MONDO	73
Le relazioni commerciali UE-USA	73
Le competenze dell’UE in materia di politica commerciale.....	75
SESSIONE V – COMPETITIVITÀ.....	79
Le conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025	80
Le previsioni economiche della Commissione europea.....	82
La Bussola per la competitività dell’UE	85
La Strategia per il mercato unico	88
La Strategia per le <i>start up</i> e le <i>scale up</i>	93
Il ruolo internazionale dell’euro e l’ingresso della Bulgaria nell’Eurozona	94
La semplificazione	96
Il Piano d'Azione per l'energia accessibile e pulita	99
Le raccomandazioni specifiche per paese 2025	102
La raccomandazione specifica per l’Italia 2025.....	103
SESSIONE VI – MIGRAZIONE	107
Accordi con i paesi terzi.....	108
Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo	112
Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l’asilo	114
Iniziative dell’UE per contrastare l’immigrazione irregolare	115

Politiche dell'UE sui rimpatri	117
SESSIONE VII – REPUBBLICA DI MOLDOVA.....	123
Il percorso di adesione all'UE.....	123
Le raccomandazioni della Commissione europea.....	123
La posizione del Parlamento europeo	124
Assistenza finanziaria dell'UE	124
Cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza	125
SESSIONE VIII – BALCANI OCCIDENTALI	127
SESSIONE IX – SICUREZZA INTERNA	131
Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'UE in materia di criminalità per il prossimo ciclo EMPACT 2026-2029	132
La strategia europea per la sicurezza interna	132
La questione dello scambio di dati personali tra FRONTEX ed EUROPOL.....	135
Il Fondo sicurezza interna	137
SESSIONE X – PREPARAZIONE	139
Strategia europea per l'Unione della preparazione.....	139
SESSIONE XI – ALTRI TEMI	145

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2025, in base all'ordine del giorno e al progetto di conclusioni, dovrebbe discutere di:

I. Ucraina, facendo il punto, anche sulla base di un possibile scambio di opinioni con il Presidente Zelensky, sugli ultimi sviluppi della guerra ed esaminando tutti gli aspetti della risposta dell'UE nonché il mantenimento del suo sostegno al Paese e alla sua popolazione;

II. Medio Oriente, occupandosi in particolare della situazione e degli ultimi sviluppi a Gaza, in Siria, in Libano e probabilmente in Iran;

III. Difesa e sicurezza europee, chiedendo tra l'altro di continuare a incrementare considerevolmente la spesa per la sicurezza e la difesa dell'Europa;

IV. L'UE nel mondo, trattando i preparativi per i prossimi vertici con i paesi terzi e le relazioni con i partner;

V. Competitività, discutendo, tra l'altro, di prospettive economiche, mercato unico, semplificazione, ruolo internazionale dell'euro;

VI. Migrazione, facendo il punto sui progressi compiuti e sugli ulteriori lavori da intraprendere tra l'altro in tema di dimensione esterna, prevenzione e contrasto della migrazione irregolare, rimpatri e concetti di paesi terzi sicuri e paesi di origine sicuri;

VII. Repubblica di Moldova, ribadendo tra l'altro il fermo sostegno alla sovranità, all'integrità territoriale, alla resilienza e allo sviluppo economico del Paese;

VIII. Balcani Occidentali, procedendo a uno scambio di opinioni sulla situazione;

IX. Sicurezza interna, invitando in particolare le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a contrastare la criminalità organizzata e le altre forme gravi di criminalità, il terrorismo, la radicalizzazione e l'estremismo violento nonché le minacce ibride;

X. Preparazione, incoraggiando a proseguire i lavori per potenziare la resilienza, la preparazione nonché la capacità di prevenzione delle crisi e di risposta alle stesse dell'UE e dei suoi Stati membri;

XI. Altri temi, quali l'ordine internazionale basato su regole, il Mar Nero, le relazioni esterne e, probabilmente, la sicurezza sanitaria globale.

Il Consiglio europeo dovrebbe anche celebrare il 40° anniversario della firma dell'accordo di Schengen, sottolineando come lo spazio Schengen sia

uno dei risultati fondamentali dell'Europa, che è alla base della libertà di circolazione, rafforza la sicurezza e promuove la vita transfrontaliera e il mercato unico.

Il progetto di conclusioni del Consiglio europeo potrebbe subire variazioni significative nelle parti relative ai temi relativi alla situazione geopolitica e alle relazioni dell'UE con Paesi terzi alla luce della [riunione](#) del Consiglio esteri che si svolgerà il prossimo 23 giugno nonché, più in generale, in occasione del [Consiglio affari generali del 24 giugno](#).

SESSIONE I – UCRAINA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo, dopo uno scambio di vedute con il presidente ucraino Vladimir Zelensky, dovrebbe:

- *ribadire, richiamando le sue precedenti conclusioni, il **sostegno dell'UE ad una pace globale, giusta e duratura** in Ucraina, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale e, riaffermando i **principi** enunciati il **6 marzo scorso**, accogliere con favore tutti gli sforzi volti al raggiungimento di questi obiettivi, cui l'UE e i suoi Stati membri continueranno a contribuire;*
- *chiedere un **cessate il fuoco completo, incondizionato e immediato**, apprezzando la disponibilità dell'Ucraina ed esortando la Russia a dimostrare una reale volontà politica di porre fine alla guerra e a concordare tale cessate il fuoco;*
- *ribadire il suo **costante ed incrollabile sostegno all'indipendenza**, alla sovranità e all'integrità territoriale **dell'Ucraina** entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale e richiedere, in linea con l'approccio della **"pace attraverso la forza"**, per l'Ucraina la posizione più forte possibile, con proprie solide capacità militari e di difesa come componente essenziale.*
- *riaffermare l'impegno dell'Unione europea a fornire, in coordinamento con partner e alleati che condividono gli stessi principi, un **sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico globale** all'Ucraina ed al suo popolo;*
- *sottolineare l'importanza degli sforzi di **soccorso umanitario** e delle misure volte a rafforzare la fiducia, in particolare lo **scambio di prigionieri di guerra**, il **rilascio dei civili** e il ritorno di tutti i **bambini ucraini rapiti** e di altri civili deportati illegalmente e trasferiti in Russia e Bielorussia;*
- *invitare gli Stati membri a continuare a intensificare gli sforzi per rispondere alle **pressanti esigenze militari e di difesa** dell'Ucraina, in particolare la fornitura di **sistemi di difesa aerea e anti-drone**, per aiutare l'Ucraina, nell'esercizio del suo intrinseco diritto all'autodifesa, a proteggere i suoi cittadini e il suo territorio dall'intensificarsi degli attacchi quotidiani della Russia;*

- *richiamare l'importanza di accelerare i lavori per sostenere e sviluppare ulteriormente l'**industria della difesa ucraina** e per approfondire la sua **cooperazione** con l'industria della difesa europea. Dovrebbe chiedere inoltre che le decisioni prese nell'ambito dello **Strumento europeo per la pace** siano rese operative il prima possibile;*
- *sottolineare la necessità di accompagnare un eventuale accordo di pace globale con solide e credibili **garanzie di sicurezza** per l'Ucraina, al fine di scoraggiare future aggressioni russe;*
- *riaffermare che l'Unione europea e gli Stati membri sono **pronti a contribuire** alle garanzie di sicurezza, in particolare sostenendo la capacità dell'Ucraina di difendersi, sulla base delle rispettive competenze e capacità, in conformità con il diritto internazionale;*
- *sottolineare che il supporto militare e le garanzie di sicurezza all'Ucraina saranno forniti **nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri**, tenendo conto degli interessi di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri;*
- *ribadire la determinazione dell'UE, insieme ai partner, a limitare la capacità della Russia di continuare a condurre la sua guerra di aggressione e ad **aumentare la pressione sulla Russia stessa** per spingerla verso un cessate il fuoco immediato e incondizionato e negoziati in grado di porre fine alla guerra;*
- *richiamare, per raggiungere tale obiettivo, il ruolo essenziale delle **sanzioni** e accogliere con favore l'adozione del XVII pacchetto di sanzioni, che riguarda in particolare la "flotta ombra" russa di petroliere e i relativi operatori. Dovrebbe altresì sottolineare l'importanza di potenziare ulteriormente le misure antielusione. Fatto salvo il diritto dell'UE, i beni della Russia dovrebbero rimanere immobilizzati finché essa non cesserà la guerra di aggressione contro l'Ucraina e non la risarcirà per i danni causati;*
- ***condannare fermamente il sostegno offerto alla Russia da paesi terzi**, nonché di attori ed entità in essi presenti, consentendole di proseguire la guerra di aggressione contro l'Ucraina ed esortare tutti i paesi a cessare immediatamente qualsiasi assistenza diretta o indiretta alla Russia al riguardo;*
- *riaffermare che l'UE continuerà a fornire all'Ucraina un **sostegno finanziario regolare e prevedibile**. Nel 2025 dovrebbe erogare all'Ucraina **30,6 miliardi di euro** che comprendono **12,5 miliardi di euro** a titolo del **Fondo Ucraina per** e **18,1 miliardi di euro***

nell'ambito dell'iniziativa G7 ERA, rimborsati dagli utili straordinari derivanti dall'immobilizzazione di beni russi;

- *confermare l'impegno dell'UE a sostenere il **risanamento, la ripresa e la ricostruzione** dell'Ucraina, in coordinamento con i partner internazionali. In tale contesto, il Consiglio europeo attende con interesse la **Conferenza sulla ripresa dell'Ucraina** che si terrà a **Roma il 10 e 11 luglio 2025**;*
- *ribadire il forte impegno dell'UE a garantire la piena **responsabilità per i crimini di guerra** e gli altri crimini più gravi commessi in relazione alla guerra della Russia contro l'Ucraina. In tale contesto dovrebbe esprimere apprezzamento per i progressi compiuti nell'istituzione di un **Tribunale speciale per l'aggressione contro l'Ucraina**, nel quadro del Consiglio d'Europa;*
- *ribadire il diritto dell'Ucraina a scegliere il proprio destino, in base alla Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale, e il sostegno al percorso dell'Ucraina verso l'**adesione all'UE**. Dovrebbe elogiare l'Ucraina per il ritmo delle riforme legate all'adesione nelle circostanze più difficili e dichiarare di attendere con interesse le prossime fasi del processo, in linea con l'approccio basato sul merito, attraverso l'apertura il prima possibile di cluster, a partire da quello relativo ai fondamentali, quando saranno soddisfatte le condizioni.*

Il sostegno dell'UE all'**indipendenza, sovranità ed integrità territoriale** dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, e **l'impegno a fornirle supporto militare ed economico** nonché a mettere in atto **sanzioni** nei confronti della Russia, sono stati **costantemente ribaditi** sia dal **Consiglio europeo**, a partire dalla **riunione straordinaria del 24 febbraio 2022**, data di inizio dell'invasione russa, sia con dichiarazioni politiche che con misure di carattere normativo e finanziario.

Precedenti orientamenti del Consiglio europeo

Nella riunione del 20 marzo scorso il Consiglio europeo ha ribadito il sostegno dell'UE all'Ucraina con un [documento](#) sostenuto da 26 capi di Stato o di Governo (la posizione contraria dell'Ungheria ha impedito di adottare conclusioni).

Nel documento si conferma che l'obiettivo di una **pace duratura** è **nell'interesse dell'Ucraina e della stessa Europa** e si sottolinea:

- l'approccio dell'UE di ricerca della "**pace attraverso la forza**", secondo il quale l'Ucraina deve trovarsi nella **posizione più forte possibile per negoziare**, con solide capacità militari e di difesa;
- il sostegno ad una **pace globale, giusta e duratura** basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite. Negoziati e mediazioni internazionali dovrebbero essere condotti sulla base dei **principi** affermati dallo stesso Consiglio europeo nella riunione del 6 marzo (si veda *infra*);
- la necessità di sforzi di **sostegno umanitario**, per lo **scambio di prigionieri di guerra**, il **rilascio di civili** e il rimpatrio di **bambini** e civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente in Russia e Bielorussia;
- l'intenzione di aumentare la pressione sulla Russia, anche mediante **ulteriori sanzioni** e il rafforzamento dell'applicazione delle misure esistenti, per indebolirne la capacità di condurre la guerra di aggressione;
- la necessità di solide **garanzie di sicurezza** per accompagnare un eventuale accordo di pace;
- l'intenzione di continuare a sostenere l'Ucraina in modo regolare e prevedibile, sotto il profilo finanziario e militare;
- il sostegno al percorso di **adesione dell'Ucraina all'UE** e agli sforzi riformatori che il Paese sta sostenendo in vista di questo obiettivo.

I principi guida per negoziati di pace

Anche nella riunione **straordinaria** dello scorso 6 marzo, il Consiglio europeo sull'Ucraina, a causa dell'opposizione dell'Ungheria, non ha adottato conclusioni ma un [documento](#) **sostenuto da 26 Stati membri** in cui - ribadito lo stretto **collegamento tra la sicurezza europea e globale e quella dell'Ucraina** – enuncia i **5 principi** che dovrebbero guidare i negoziati internazionali per un cessate il fuoco:

- **non possono esservi negoziati sull'Ucraina senza la partecipazione di Kyiv;**
- **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.**

La posizione del Parlamento europeo

Il 12 marzo il **Parlamento europeo** ha approvato con **442 voti a favore, 98 contrari e 126 astensioni** una [risoluzione](#) in cui si afferma tra l'altro che un **cessate il fuoco** può essere **efficace** solo se **l'aggressore vi aderisce pienamente.**

Il voto espresso sulla risoluzione dai singoli europarlamentari è riportato nel sito [del Parlamento europeo.](#)

Secondo il Parlamento europeo:

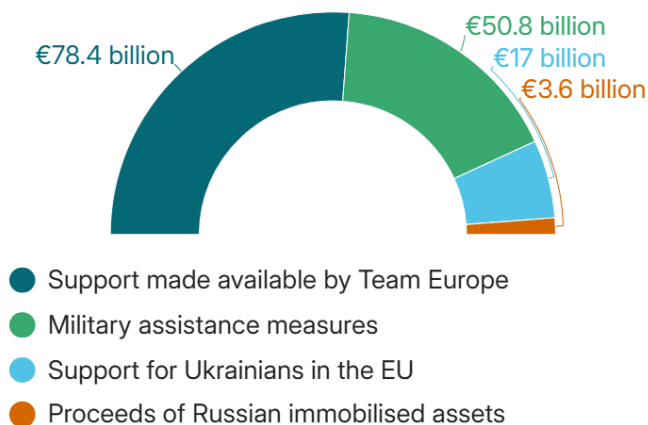
- l'UE deve **contribuire** ad offrire solide **garanzie di sicurezza** per l'Ucraina, anche per metterla nella condizione di respingere accordi affrettati che possano esporla a nuove aggressioni da parte della Russia;
- l'aggressione russa rappresenta una **“minaccia esistenziale per la sicurezza e la stabilità europee”**;
- alla luce dell'apparente **cambio di posizione degli Stati Uniti, l'UE e i suoi Stati membri** sono ora i **principali alleati strategici dell'Ucraina** nonché i **maggiori donatori di assistenza**, che dovrebbe aumentare in modo significativo;
- sono **accolti con favore** gli sforzi del Presidente francese **Macron** e del primo ministro del Regno Unito **Starmer** per ospitare **vertici europei straordinari** con paesi extra UE e per l'avvio di una **"coalizione dei volenterosi"** che consenta l'applicazione a guida europea di un eventuale accordo di pace. Si afferma inoltre che gli **Stati membri** dovrebbero investire nell'industria della difesa ucraina e impegnarsi con gli **alleati della Nato** a fornire **sostegno militare all'Ucraina** con almeno lo **0,25% del loro PIL annuo.**

Il sostegno finanziario dell'UE

Il **sostegno finanziario complessivo** erogato all'Ucraina dall'UE e dagli Stati membri dall'inizio della guerra ammonta oggi a circa **149,8 miliardi di euro** – compresi circa **3,6 miliardi di euro** derivanti dai **proventi dei beni russi immobilizzati** - di cui circa **78,4 miliardi di euro** rese disponibili attraverso l'approccio *Team Europe* per sostenere la **resilienza economica, sociale e finanziaria** complessiva dell'Ucraina, **50,8 miliardi** per assistenza militare, circa **17 miliardi** per **aiutare gli Stati membri** a soddisfare le esigenze degli ucraini in fuga dalla guerra verso l'UE (dati aggiornati al 19 giugno, per maggiori dettagli cfr. la [pagina](#) della Commissione europea).

Total EU support to Ukraine and Ukrainians

€149.8 billion in support, including:



Team Europe's support

Over €78.4 billion in support, including:



Lo Strumento per l'Ucraina

Il 29 febbraio 2024 è stato approvato il [regolamento](#) che istituisce un nuovo **Strumento per l'Ucraina**, per il periodo 2024-2027, fondato su sovvenzioni, prestiti e garanzie, con una capacità complessiva di **50 miliardi di euro** (indicativamente in prestiti e 17 in sovvenzioni e garanzie).

Nell'ambito dello **Strumento** il Consiglio ha approvato il 17 marzo 2025 l'erogazione di una terza rata per un importo di **3,5 miliardi di euro**. In precedenza aveva approvato il 6 agosto 2024 l'erogazione di una prima rata di circa 4,2 miliardi di euro e il 9 dicembre 2024 di una seconda rata di circa 4,1 miliardi di euro. Il Consiglio europeo ha precisato (si vedano le conclusioni del 1° febbraio 2024) che l'erogazione di tali risorse è subordinata al **prerequisito** che il Paese continui a rispettare **meccanismi democratici**, compreso un **sistema parlamentare multipartitico**, e lo **Stato di diritto**, nonché a garantire il rispetto dei diritti umani.

L'assistenza concordata con i Paesi del G7

Nelle risorse destinate all'Ucraina è compresa una specifica forma di **assistenza macrofinanziaria**, per un massimo di **35 miliardi di euro**, approvata con apposito [regolamento](#) il 28 ottobre 2024.

L'iniziativa dà seguito agli impegni assunti dall'UE e dai Paesi partner del **G7** nel corso del **vertice** tenutosi in Puglia nel **giugno 2024** - ribaditi nelle [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 27 giugno - di offrire prestiti all'Ucraina per **45 miliardi di euro** (o 50 miliardi di dollari) per le urgenti esigenze di bilancio, militari e di ricostruzione (*Extraordinary Revenue Acceleration, ERA*).

Il regolamento istituisce il **meccanismo di cooperazione** per i prestiti all'Ucraina mettendole a disposizione un'assistenza macrofinanziaria eccezionale sotto forma di prestito per aiutare il paese a coprire il fabbisogno di finanziamenti.

Il meccanismo è finanziato dalle **entrate straordinarie** derivanti dall'**immobilizzazione dei beni sovrani russi** - per effetto delle sanzioni – e da **contributi degli Stati membri e di Paesi terzi**.

La disponibilità fino a 35 miliardi di euro di risorse dell'UE dipende dal contributo dei Paesi partner del G7, [confermato](#) successivamente all'approvazione del regolamento, nel vertice di Washington del 25 ottobre. Considerato il contributo dei paesi terzi, l'UE ha [stimato](#) il proprio impegno in **18 miliardi di euro**.

Nell'ambito di tale meccanismo il 13 giugno, la Commissione europea ha erogato **1 miliardo di euro** all'Ucraina, portando a 7 miliardi di euro l'importo degli aiuti dell'UE dall'inizio dell'anno.

L'utilizzo dei beni russi congelati per la ricostruzione dell'Ucraina

Il 21 maggio 2024 il Consiglio ha [approvato](#) due decisioni e un regolamento, volti a mobilitare i **profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa immobilizzati nei paesi UE** dall'inizio della guerra. Il valore complessivo dei beni congelati nell'UE è stimato intorno ai **258 miliardi di euro**.

In base a tali atti gli Stati membri che detengono oltre 1 milione di euro di attivi della Banca di Russia dovranno destinare i profitti (quantificati complessivamente in **circa 3 miliardi di euro l'anno**), per il **90% allo Strumento europeo per la Pace** ai fini dell'acquisto di armi per l'Ucraina, e per il **restante 10% al bilancio dell'UE**, al fine di finanziare la capacità industriale in materia di difesa e le necessità di ricostruzione del paese tramite programmi dell'UE. Tale ripartizione sarà riesaminata ogni anno. Il **primo pagamento di 1,5 miliardi di euro di interessi generati di attività russe bloccate** è stato erogato il **26 luglio 2024**.

In merito alla destinazione di tali risorse, la richiamata [risoluzione](#) del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 chiede che gli Stati dell'UE e partner del G7, procedano alla **confisca immediata** di tutti i beni russi congelati e la loro destinazione all'incremento del contributo militare all'Ucraina. Tale ipotesi è stata discussa anche in altre sedi, ad esempio nel corso del Consiglio economia e finanza dell'11 marzo.

La protezione dei rifugiati ucraini

Il 13 giugno il Consiglio ha [deciso](#) all'unanimità di prorogare fino al 4 marzo 2027 la **protezione temporanea** concessa a oltre **4 milioni di ucraini** in fuga dalla guerra di aggressione russa.

Il sostegno militare

Dall'inizio della guerra di aggressione russa, l'UE e gli Stati membri hanno fornito **50,8 miliardi di euro** in sostegno all'esercito ucraino, di cui **6,1 miliardi** di euro dallo **Strumento europeo per la pace** e circa **44,5 miliardi** di euro in **contributi bilaterali degli Stati membri**.

Lo **Strumento** è un fondo fuori dal bilancio dell'UE alimentato da contributi degli Stati membri (stabiliti secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo; **l'Italia contribuisce per circa il 12,8%**). La dotazione complessiva dell'EPF è stata portata a poco più di **17 miliardi** di euro **fino al 2027** in seguito alla decisione del **Consiglio affari esteri** del **18 marzo 2024** di aumentarla di **5 miliardi di euro**, creando al suo interno un **fondo di assistenza riservato all'Ucraina** (*Ukraine Assistance Fund - UAF*). Attraverso tale strumento l'UE finanzia l'approvvigionamento di forniture e attrezzature militari letali e non letali, tra cui dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso, carburante, munizioni e missili.

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

- il rifornimento delle Forze armate ucraine con **2 milioni di munizioni** entro il **2025**, obiettivo che allo scorso **aprile** risultava raggiunto per **2/3**;
- **acquisti** congiunti, anche attraverso l'[Agenzia europea per la Difesa](#) dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia) **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**.

La Commissione europea [stima](#) che l'industria europea della difesa abbia già **aumentato del 40%** la sua **produzione di munizioni** e ritiene che l'UE possa ulteriormente aumentare tale capacità grazie all'adozione del [regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni \(ASAP\)](#).

Ha inoltre avviato due **missioni di assistenza**, una militare (**EUMAM**) e una civile (**EUAM**).

La missione EUMAM

L'UE ha inoltre avviato una **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine ([EUMAM Ucraina](#)), che ha formato **circa 73.000 soldati**. La missione, iniziata nel novembre 2022 per una durata di due anni, è stata [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.

Da ultimo nel Consiglio Affari Esteri del 20 maggio scorso, è stata discussa la **possibile revisione** del suo **mandato** nell'ambito del contributo UE alla c.d. **"coalizione dei volenterosi"**.

La missione EUAM per la sicurezza civile

L'EUAM Ucraina è una **missione civile** senza compiti istituita il 22 luglio 2014, il cui mandato è stato rivisto nel 2022 per tener conto della **guerra di aggressione della Russia** contro l'Ucraina e successivamente prorogato fino al **2027**. L'EUAM fornisce sostegno alle autorità ucraine – anche alla luce degli **impegni dell'Ucraina ai fini dell'adesione** - al fine di agevolare l'indagine e il perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare della Russia, nonché la gestione integrata delle frontiere e il sostegno nei territori liberati.

La task force congiunta UE – Ucraina per l'industria della difesa

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

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

Impegni congiunti in materia di sicurezza

Il 27 giugno 2024 l'UE e l'Ucraina hanno firmato **impegni congiunti in materia di sicurezza**. Da parte dell'UE essi comprendono il **sostegno**

prevedibile, a lungo termine e sostenibile alla sicurezza e alla difesa dell'Ucraina, anche attraverso le missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, e impegni più ampi in materia di sicurezza. Da parte sua, l'Ucraina si è impegnata a proseguire le riforme, anche in linea con il suo cammino verso l'adesione, continuando a rafforzare le misure in materia di trasparenza e accertamento delle responsabilità e a contribuire alla sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Il sostegno dei paesi europei e degli Stati Uniti a confronto

Secondo il [Kiel Institute](#), che monitora periodicamente l'andamento degli aiuti all'Ucraina con un apposito strumento (*Ukraine support tracker*), i flussi globali hanno subito variazioni significative tra **marzo e aprile 2025**.

In tale periodo i paesi europei - anche non UE - hanno aumentato in modo significativo il proprio sostegno mentre gli Stati Uniti hanno sostanzialmente azzerato il proprio. Come illustrato dal grafico seguente, per la prima volta da giugno 2022, **l'Europa ha superato gli Stati Uniti** in termini di **aiuti militari totali**, raggiungendo i 72 miliardi di euro, rispetto ai 65 miliardi di euro forniti dagli Stati Uniti.

In soli due mesi, l'Europa ha stanziato 10,4 miliardi di euro in aiuti militari e 9,8 miliardi di euro in aiuti umanitari e finanziari con il contributo complessivo più alto in un solo bimestre. Gli Stati Uniti, al contrario, non hanno annunciato nuovi aiuti dall'inizio di gennaio e l'Europa è apparsa in grado – in questo arco di tempo limitato - di colmare il divario. I **maggiori incrementi** sono giunti dai **Paesi nordici** e dal **Regno Unito**, incrementi più moderati dalla Germania.



Fonte: [Kiel Institute for the world economy](#)

Le sanzioni nei confronti della Russia

L'UE ha adottato sanzioni contro la Russia fin dall'inizio della sua invasione dell'Ucraina nel 2022.

Nel 2014 sono state adottate sanzioni nei confronti della Russia per l'annessione illegale della **Crimea**.

Le misure restrittive – di carattere temporaneo - sono concepite per esercitare pressione sulla Russia, ridurre la sua capacità di condurre la sua guerra di aggressione e, in questa fase, indurla Russia a negoziare. Per il sostegno offerto alla Russia nell'aggressione all'Ucraina, l'UE ha adottato sanzioni anche nei confronti di **Bielorussia, Iran e Corea del Nord**.

Le ultime sanzioni adottate

Il 20 maggio scorso il Consiglio ha [adottato](#) il **XVII pacchetto** di sanzioni, di carattere economico e individuale, volte a limitare l'accesso russo alle **tecnologie militari fondamentali** e a ridurre gli **introiti** che la Russia ricava dalla vendita di combustibili energetici e che impiega per finanziare la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina, colpendo circa 200 navi della cosiddetta “**flotta ombra**” russa di petroliere, i **suoi operatori** e un **importante produttore russo di petrolio (Surgutneftegas)**.

Le nuove misure restrittive colpiscono le **attività ibride** della Russia, le **violazioni interne dei diritti umani** e l'uso di agenti antisommossa da parte delle forze russe in Ucraina e costituiscono il più ampio pacchetto mai adottato contro la flotta ombra russa, portando a **342** (dalle precedenti 189) **il numero di navi** impiegate dalla Russia per trasportare il petrolio e interessate dal **divieto di accesso ai porti e dal divieto di fornitura di un'ampia gamma di servizi**.

Misure **consistenti nel congelamento dei beni** e nel divieto di mettere a disposizione fondi sono state adottate nei confronti di individui riferibili all'ecosistema della flotta ombra, in particolare agli attori che ne favoriscono il funzionamento.

La preparazione del XVIII pacchetto di sanzioni

Il 10 giugno la Presidente von der Leyen ha illustrato il **XVIII pacchetto di sanzioni** che **potrebbe essere adottato** nel [Consiglio Affari esteri](#) del 23 giugno. Alle sanzioni vere e proprie nei confronti di navi della “flotta ombra”, dovrebbero essere affiancate misure volte a colpire le esportazioni di **petrolio russo**, che costituiscono ancora circa un terzo delle entrate totali della Federazione, e il settore bancario. Tra le misure prospettate figurano:

- il **divieto** di transazioni collegate ai **gasdotti Nord Stream 1 e 2** (attualmente non operativi) che collegano la Federazione russa con la Germania attraverso il Mar Baltico;
- l'**abbassamento del tetto al prezzo del petrolio** dagli attuali 60 dollari al barile, prezzo concordato dai partner del G7 [nel dicembre 2022](#) a **45 dollari**. La **misura**, che avrebbe dovuto essere concordata nell'ambito del G7, **non è stata sostenuta dagli Stati Uniti**. Potrebbe essere adottata unilateralmente da UE e Regno Unito o accantonata;
- l'adozione di **misure restrittive** nei confronti di ulteriori **77 navi** della **flotta ombra russa** utilizzata per il trasporto e la vendita di petrolio portando a 419 il numero complessivo delle navi interessate dalle sanzioni;
- l'introduzione di un **divieto di importazione di prodotti raffinati** a base di **petrolio greggio russo**.

Al [Consiglio Affari esteri](#)

del prossimo 23 giugno potrebbe essere riproposta l'adozione di misure per **limitare la libertà di circolazione** dei **diplomatici russi** nell'area Schengen, già ipotizzata dalla Repubblica ceca (e sostenuta da Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Romania).

L'impatto delle sanzioni sull'economia russa

Secondo la Commissione europea, da quando l'UE ha introdotto il **tetto sui prezzi del petrolio e sanzioni** nei confronti della **flotta ombra**, i **proventi russi** in questo settore sarebbero **diminuiti di 38 miliardi** di euro. Nel marzo 2025 le entrate russe erano inferiori del 13,7% rispetto a quelle del marzo 2023 e del 20,3% rispetto a quelle del marzo 2022 (si veda [qui](#) per il riepilogo di tutte le sanzioni adottate dall'inizio della guerra).

Uno studio dello [Stockholm Institute of Transition Economics](#) (*Financing the Russian war economy, aprile 2025*) sottolinea che l'inasprimento e il mantenimento delle sanzioni UE potrebbe costituire una **reale difficoltà** per l'economia della Federazione, ancora largamente sostenuta dalle vendite di petrolio e gas, e in fase di sostanziale rallentamento e graduale vulnerabilità nel lungo termine. Lo studio sottolinea che, nonostante la Russia abbia riorientato le proprie esportazioni di combustibili verso l'Asia e nonostante l'importante contrazione delle importazioni da parte dell'UE, questa resta il suo principale acquirente. Essendo stato pubblicato prima dello scoppio del conflitto tra Israele e Iran, lo studio non tiene tuttavia conto dei suoi effetti sul mercato del petrolio.

La conferenza sulla ripresa dell'Ucraina ospitata dall'Italia

La quarta [conferenza sulla ripresa dell'Ucraina](#) si terrà a **Roma il 10 e 11 luglio prossimi** con la partecipazione di Governi, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie, aziende, regioni, municipalità e società civile. La conferenza si articolerà su **quattro tematiche**: la **dimensione imprenditoriale**, la **dimensione umana**, la **dimensione locale** e la **dimensione dei rapporti con l'UE** e farà anche il punto sui progressi delle riforme ucraine nel processo di adesione all'UE.

L'istituzione del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina

Il [9 maggio 2025](#) a Leopoli, il Commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo stato di diritto e la tutela dei consumatori **McGrath** e l'Alta Rappresentante **Kallas**, assieme a rappresentanti del Consiglio d'Europa, al Primo Ministro ucraino **Shmyhal** e a rappresentanti di una coalizione internazionale di Stati, si sono impegnati ad istituire un **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**.

Il Tribunale sarà istituito dal Consiglio d'Europa attraverso un **accordo con il governo dell'Ucraina** e dipenderà dalla giurisdizione dall'Ucraina.

Una volta istituito, le autorità nazionali ucraine potranno deferire le indagini e le azioni penali nazionali in corso relative al reato di aggressione al procuratore del tribunale speciale. Le prove raccolte nel contesto dei lavori svolti nell'ambito [del Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione \(ICPA\)](#), [ospitato all'interno di](#) Eurojust, saranno trasmesse, se del caso, anche al procuratore del tribunale speciale.

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

Il processo di adesione all'UE

Nel [pacchetto annuale](#) sull'allargamento presentato il 30 ottobre 2024, la Commissione europea riconosce la determinazione del paese verso l'integrazione nell'UE. La **prima conferenza intergovernativa** si è tenuta a

giugno 2024 e successivamente l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà. A condizione che l'Ucraina soddisfi tutte le condizioni, la Commissione intende avviare quanto prima **nel 2025** negoziati sui gruppi di capitoli.

All'inizio dell'anno la Commissaria per l'allargamento Kos aveva dichiarato tecnicamente possibile avviare nel primo semestre del 2025 i negoziati di adesione su due "*cluster*": **valori fondamentali** e **azione esterna**. Tale decisione, che richiede il consenso unanime degli Stati membri, è stata fin qui ostacolata dal **veto** dell'**Ungheria**.

Più recentemente il 28 maggio scorso la stessa Commissaria, auspicando decisioni rapide degli Stati membri in merito, si era dichiarata "ottimista" sulla possibilità di **avviare i negoziati di adesione** (almeno sul Cluster 1, valori fondamentali) **entro la fine di giugno**.

SESSIONE II – MEDIO ORIENTE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *richiamandosi alle sue precedenti conclusioni, esaminare la situazione e gli ultimi sviluppi in Medio Oriente, con particolare riferimento alla catastrofica situazione umanitaria a Gaza, chiedendo l'immediato ripristino del cessate il fuoco, che porti al rilascio di tutti gli ostaggi e alla cessazione definitiva delle ostilità;*
- *deplorare la terribile situazione umanitaria a Gaza, il numero inaccettabile di vittime civili e i livelli di carestia invitando Israele a revocare il blocco, a consentire un accesso immediato e senza ostacoli e una distribuzione continua di assistenza umanitaria su vasta scala all'interno della striscia, nonché a consentire alle Nazioni Unite e alle organizzazioni umanitarie di operare in modo indipendente e imparziale per salvare vite umane e ridurre sofferenze;*
- *richiamare Israele al pieno rispetto dei propri obblighi ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario, ricordando l'imperativo di garantire in ogni momento la protezione di tutti i civili, compresi gli operatori umanitari, nonché delle infrastrutture civili, comprese le strutture mediche, le scuole e le sedi delle Nazioni Unite;*
- *ribadire la ferma condanna dell'escalation in Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, a seguito dell'aumento della violenza dei coloni, dell'espansione degli insediamenti illegali e dell'operazione militare di Israele;*
- *reiterare il suo sostegno all'adozione di ulteriori misure restrittive contro i coloni estremisti e le entità che li sostengono e contro Hamas;*
- *ribadire il fermo impegno dell'UE per una pace duratura e sostenibile basata sulla soluzione dei due Stati, invitando tutte le parti ad astenersi da azioni che ne compromettano la fattibilità ed affermare che l'UE continuerà a collaborare con i partner regionali e internazionali a tal fine e a sostenere l'Autorità Nazionale Palestinese.*

*Con particolare riguardo alla **Siria**, il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *accogliere con favore le recenti misure adottate per la **sospensione delle misure restrittive** nell'ambito di un approccio graduale e reversibile;*
- *richiamare l'importanza di una transizione pacifica e inclusiva in Siria, libera da interferenze straniere dannose, e della tutela dei diritti dei siriani di ogni estrazione etnica e religiosa, senza discriminazioni e richiamare al rispetto, secondo il diritto internazionale, dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale della Siria, entro confini sicuri.*

*Con riferimento al **Libano** il Consiglio europeo dovrebbe:*

- *reiterare il sostegno dell'Unione europea al popolo libanese e accogliere con favore gli sforzi delle nuove autorità per stabilizzare la situazione economica e di sicurezza;*
- *dichiarare che l'UE sostiene la sovranità e l'integrità territoriale dello Stato libanese, ribadendo il suo invito a tutte le parti ad attuare i termini dell'accordo di cessate il fuoco del 27 novembre 2024 e la risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni.*

Il conflitto israelo-palestinese e la situazione a Gaza

Recenti orientamenti del Consiglio europeo

Nelle [conclusioni](#) del 20 marzo 2025 il Consiglio europeo ha:

- deplorato la rottura del cessate il fuoco a Gaza, chiedendone il ripristino, ed il rifiuto di *Hamas* di consegnare tutti gli ostaggi, ribadendo la necessità di una loro completa liberazione;
- chiesto progressi negoziali in grado di portare alla cessazione delle ostilità e la rimozione degli ostacoli all'assistenza umanitaria a Gaza;
- accolto con favore il [piano arabo di ripresa e ricostruzione](#) approvato al vertice del Cairo il 4 marzo 2025;
- confermato il proprio impegno a favore di una pace duratura basata sulla **soluzione dei due Stati**, e a sostegno dell'Autorità palestinese e del suo programma di riforme.

Nelle precedenti [conclusioni](#) del **19 dicembre 2024** il Consiglio europeo, oltre a ribadire l'appello per il cessate il fuoco e l'impegno dell'UE per una soluzione a

due Stati, aveva espresso **profonda preoccupazione per le conseguenze della legislazione israeliana adottata il 28 ottobre 2024 sulla capacità dell'UNRWA** di svolgere il proprio mandato e sottolineato il suo ruolo nel fornire un sostegno fondamentale alla popolazione civile e a Gaza;

La [posizione dell'UE](#) era stata confermata anche nel corso del **13° Consiglio di associazione UE- Israele** svoltosi il 24 febbraio scorso.

Il piano arabo per la ripresa e ricostruzione di Gaza

Il **piano** è stato adottato l'8 marzo **dall'Organizzazione per la cooperazione islamica (OIC)** e mira, con un bilancio di 53 miliardi di dollari, a ricostruire completamente la Striscia di Gaza entro cinque anni.

È stato accolto favorevolmente in una [dichiarazione](#) del **9 marzo** scorso dall'Alta rappresentante, Kallas, che ha tra l'altro affermato che:

- qualsiasi **piano per il futuro di Gaza** deve **fornire soluzioni credibili per la ricostruzione, la governance e la sicurezza** e basarsi su un quadro politico e di sicurezza accettabile sia per gli israeliani che per i palestinesi, che fornisca pace e sicurezza a entrambe;
- l'UE è determinata a **non lasciare alcun ruolo per Hamas a Gaza** e a **sostenere politicamente e finanziariamente l'Autorità nazionale palestinese (ANP)** ed il suo programma di riforme, per aiutarla a ritornare a governare Gaza;
- l'UE è impegnata per un orizzonte politico verso la pace in Medio Oriente, basato sulla **soluzione dei due Stati**;
- è importante una **distribuzione sostenibile degli aiuti umanitari su larga scala in tutta Gaza**.

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 anche del **programma di riforme** dell'ANP e del **sostegno** dell'UE, oltre ad uno scambio di opinioni sul **conflitto a Gaza**, sull'evoluzione della situazione in **Cisgiordania**, sulle **relazioni israelo-palestinesi**, e sulla prospettiva di una soluzione fondata sulla **coesistenza dei due Stati**.

La Commissione ha ribadito il suo sostegno al popolo palestinese proponendo un **programma di sostegno globale di 1,6 miliardi di euro** per

gli **anni 2025-2027** destinati alla ripresa e alla resilienza palestinese articolato in tre pilastri:

- **servizi per il popolo palestinese**, tramite circa **620 milioni di euro** in sovvenzioni dirette al bilancio **dell'ANP** per affrontare le esigenze più urgenti della pubblica amministrazione e aiutare l'ANP a fornire servizi alla sua popolazione. Le erogazioni saranno per la maggior parte legati ai progressi dell'ANP in riforme chiave – già concordate congiuntamente nel novembre 2024 - in materia di sostenibilità fiscale, *governance* democratica, sviluppo del settore privato, infrastrutture e servizi pubblici, per la costruzione sostenibile dello Stato nei territori palestinesi. L'UE erogherà la sua assistenza finanziaria diretta tramite il meccanismo UE PEGASE per garantire i controlli necessari e le garanzie esistenti in merito ai destinatari finali del sostegno dell'UE;
- ripresa e stabilizzazione della **Cisgiordania, di Gaza e Gerusalemme Est**, con circa **576 milioni di euro** in sovvenzioni per sostenere progetti sul campo volti a promuovere 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 impiegati per servizi ai rifugiati palestinesi tramite **l'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)**, nei Territori Palestinesi Occupati e nell'intera regione, consentendo all'UNRWA di continuare a svolgere il suo ruolo umanitario e di sviluppo;
- sostegno al **settore privato** con prestiti fino a **400 milioni di euro** da parte della **Banca europea per gli investimenti (BEI)** nuovi finanziamenti al settore privato palestinese.

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

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

In tale documento l'UE si è impegnata a fornire un **sostegno finanziario di emergenza a breve termine di 400 milioni di euro in sovvenzioni e prestiti all'ANP** per fare fronte alle esigenze finanziarie più urgenti e sostenere il suo programma di riforme.

Il programma di sostegno dovrebbe consentire all'Autorità Nazionale Palestinese di **raggiungere l'equilibrio di bilancio entro il 2026** e di **garantire la sua sostenibilità finanziaria a lungo termine** in seguito e sarà **subordinato all'attuazione del programma di riforme in linea indicato dall'Autorità palestinese**. La strategia di riforma dell'ANP mira a garantire la sostenibilità di bilancio, **modernizzando al contempo l'amministrazione palestinese e la sua governance, combattendo la corruzione, promuovendo lo stato di diritto e la trasparenza, riformando i sistemi di previdenza sociale e istruzione, migliorando l'ambiente imprenditoriale e rafforzando le fondamenta di un'economia di mercato**.

Le risorse necessarie per la ricostruzione di Gaza non sono coperte da questo programma e **dovranno essere identificate separatamente** come parte di uno sforzo collettivo più ampio da parte della comunità internazionale.

Infine, il programma mira a **contribuire al miglioramento delle relazioni economiche e finanziarie tra Israele e l'ANP**, compresi i pagamenti regolari delle entrate fiscali dovute all'Autorità e la rimozione delle restrizioni di accesso per i lavoratori palestinesi.

Iniziative della Commissione europea

L'UE è il **principale fornitore di assistenza esterna alla popolazione palestinese**, attraverso la [strategia comune europea 2021-2024](#) a sostegno della Palestina, dotata di circa **1,36 miliardi di euro a titolo indicativo, di cui 1,03 miliardi sono già stati adottati** e comprendono contributi diretti all'Autorità palestinese attraverso il meccanismo PEGASE, il sostegno alle organizzazioni della società civile (OSC), progetti realizzati tramite le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e contributi all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei palestinesi (UNRWA). **A partire dal 2023 l'UE ha inoltre fornito assistenza umanitaria per circa [450 milioni di euro](#)**.

Il 9 ottobre 2023, a seguito degli attacchi di Hamas in Israele, la Commissione europea ha avviato una **revisione urgente dell'assistenza dell'UE alla Palestina**, i cui **risultati** sono stati presentati in una [comunicazione](#) del **21 novembre 2023**, che ha evidenziato che i controlli e le garanzie esistenti in vigore funzionano correttamente e che **non sono emerse prove di un impiego dei fondi per fini diversi da quelli previsti**. Il riesame ha individuato alcuni **progetti non realizzabili per un importo di 75,6 milioni di euro, risorse che saranno destinate a sostenere i palestinesi alla luce delle nuove priorità**. In secondo luogo, la Commissione ha effettuato una **valutazione del rischio**, invitando tutti i partner esecutivi a fornire informazioni sui propri meccanismi di controllo. La Commissione ha, inoltre, individuato alcune **misure supplementari**, come

l'inserimento di **clausole contrattuali contro l'incitamento all'odio e alla violenza** in tutti i nuovi contratti.

La posizione del Parlamento europeo

Il 2 aprile 2025 il Parlamento europeo ha approvato, con il voto dei gruppi popolari, socialisti e *Renew Europe*, la [risoluzione](#) annuale sull'**attuazione della politica estera e di sicurezza comune** nella quale, tra l'altro, vengono definite alcune linee-guida in relazione al conflitto israelo-palestinese e alla situazione di Gaza. In particolare, la risoluzione:

- **afferma il diritto**, sancito e limitato dal diritto internazionale, di **Israele all'autodifesa** ma ricorda che il Paese ha l'**obbligo** di far fronte al rischio di carestia di massa e di epidemie a Gaza, di **proteggere la popolazione civile** e che le **operazioni militari** devono essere **proporzionate** e in linea con il diritto internazionale umanitario;
- esprime **preoccupazione** per l'**azione militare delle forze di difesa israeliane** nella **Striscia di Gaza**, in **Cisgiordania** e in **Libano**;
- chiede un **cessate il fuoco immediato e permanente** e il **rilascio incondizionato di tutti gli ostaggi**;
- deplora l'**interruzione del cessate il fuoco** già concordato nel gennaio 2025;
- deplora il **rifiuto di Hamas** di consegnare **tutti gli ostaggi**;
- accoglie con favore il nuovo dispiegamento della missione EU BAM Rafah dal 31 gennaio 2025 per aiutare l'**Autorità palestinese** ad agevolare gli attraversamenti ai fini delle **evacuazioni per motivi sanitari**;
- esprime **preoccupazione** per la **chiusura del valico di Rafah** a seguito delle operazioni militari avviate a Gaza il 18 marzo 2025;
- invita tutte le parti a dare priorità alla protezione dei civili;
- ribadisce il **sostegno** a una soluzione fondata sulla **coesistenza di due Stati** sulla base dei confini del 1967, con **Gerusalemme** come **capitale condivisa**, che ritiene il percorso verso una pace e una sicurezza durature sia per gli israeliani sia per i palestinesi;
- rammaricandosi che l'**Autorità palestinese** non tenga elezioni dal 2005, accoglie con favore la prospettiva di un suo ritorno a Gaza e

sottolinea che non possono esserci pace né riconciliazione tra la popolazione israeliana e quella palestinese finché Hamas e altri gruppi terroristici svolgeranno un ruolo nella Striscia di Gaza;

- **condanna** gli **insediamenti illegali israeliani in territorio palestinese** in violazione del diritto internazionale;
- esprime **preoccupazione** per le **violenze** perpetrate dalle **forze israeliane** e dai **coloni** estremisti in **Cisgiordania** e a **Gerusalemme Est** ed accoglie con favore le [sanzioni](#) nei confronti di entità e di coloni estremisti israeliani dal Consiglio dell'UE il 15 luglio 2024;
- ribadisce il ruolo degli **accordi di Abramo** del 2020 per conseguire una pace, duratura in Medio Oriente, accogliendo con favore il **piano arabo di ripresa e ricostruzione** e incoraggiando l'Alta rappresentante e la Commissione a collaborare con i partner arabi per la ricostruzione, la *governance* e la sicurezza di Gaza;
- auspica un **impegno internazionale globale** degli **Stati Uniti**, dell'UE, delle **Nazioni Unite**, degli **Stati arabi** e di altri partner internazionali per una costruttiva ripresa dei negoziati;
- auspica una soluzione della questione dei profughi palestinesi sottolineando l'importanza del ruolo dell'**UNRWA** nella fornitura di aiuti e servizi essenziali;
- esprime preoccupazione per l'**inasprimento delle tensioni in Medio Oriente**, invitando tutte le parti ad impegnarsi per evitare lo scoppio di un conflitto regionale ed esortando al **disarmo di Hezbollah**. Invita l'Alta Rappresentante a presentare una **strategia globale dell'UE per il Medio Oriente** e ad aumentare la presenza dell'UE nella regione, al fine di promuovere stabilità e pace;
- **condanna il ruolo destabilizzante del regime iraniano** e della sua rete di attori non statali nella regione;
- invita il Consiglio e l'Alta rappresentante ad aggiungere **Hezbollah** all'**elenco dell'UE delle organizzazioni terroristiche**.

L'11 febbraio 2025 la plenaria del Parlamento europeo ha svolto un [dibattito](#) sulle dichiarazioni del Consiglio e della Commissione sulla prossima presentazione di una **strategia globale UE – Medio oriente**,

annunciata dalla Presidente von der Leyen negli [orientamenti politici](#) di inizio legislatura.

Si segnala che il 10 maggio i leader di alcuni gruppi politici presso il Parlamento europeo (PPE, S&D, *Renew Europe*, Verdi/ALE e *The Left*) hanno espresso forte preoccupazione per gli sviluppi della situazione nella Striscia di Gaza con una [dichiarazione politica congiunta](#).

Il dibattito sull'adozione di sanzioni nei confronti di Israele

Il Consiglio dell'UE ha adottato nel luglio dello scorso anno [misure restrittive](#) per gravi violazioni e abusi dei diritti umani nei confronti di 5 persone e 3 entità israeliane.

Secondo fonti di stampa, il 12 giugno scorso esponenti del **governo svedese**, con una **lettera** rivolta all'Alta Rappresentante, chiedono al Consiglio europeo di adottare con urgenza **sanzioni** mirate contro i **ministri israeliani** che promuovono attività di insediamento illegali e si oppongono a una soluzione negoziata a due Stati, oltre a sanzioni aggiuntive contro i coloni estremisti. Sempre secondo fonti di stampa tale posizione sarebbe condivisa da Slovenia, Francia e Irlanda.

Si ricorda che i ministri israeliani per la Sicurezza nazionale Itamar Ben-Gvir e delle Finanze Bezalel Smotrich sono già oggetto di sanzioni da parte del **Regno Unito** per aver incitato a gravi abusi dei diritti umani dei palestinesi.

Le misure restrittive nei confronti di Hamas, della Jihad islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania

Il **19 gennaio 2024**, il **Consiglio dell'UE** ha istituito 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.

La revisione dell'Accordo di associazione UE – Israele

Nella riunione del Consiglio Affari esteri dello scorso 20 maggio i Paesi Bassi hanno avanzato la proposta, sostenuta da 17 Stati membri (**ma non dall'Italia**) di **rivedere l'accordo di associazione con Israele** sulla base dell'articolo 2 dello stesso accordo che pone alla base del partenariato il rispetto delle parti dei principi democratici. La proposta è stata motivata con il **blocco israeliano** delle consegne di aiuti umanitari alla Striscia di Gaza e il nuovo sistema prospettato per la distribuzione degli aiuti, incompatibili con il diritto e i principi internazionali umanitari.

La revisione, condotta dall'Alta rappresentante e dalla Commissione, valuterà il rispetto da parte di Israele dei diritti umani e dei principi democratici, avviando una procedura che potrebbe portare alla 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. La questione dovrebbe essere nuovamente sottoposta al prossimo Consiglio Affari esteri previsto per il 23 giugno.

Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COOPS

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

- la missione **EUBAM RAFAH**, istituita nel 2005 per il controllo di merci e persone al valico di frontiera di Rafah fra la striscia di Gaza e l'Egitto, che era stata sospesa nel 2007, in seguito alla presa il controllo da parte di Hamas della città di Rafah e della Striscia di Gaza e che il **Consiglio affari esteri del 27 gennaio 2025 ha deciso di riattivare**. La missione, nuovamente operativa dal febbraio 2025, consente al personale palestinese di riaprire il valico e sta monitorando i trasferimenti, anche al fine di consentire il trasferimento delle persone fuori da Gaza, comprese alcune che necessitano di cure mediche;
- la missione **EUPOL COOPS**, 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.

La situazione in Siria

Recenti orientamenti del Consiglio europeo

Nelle conclusioni del 20 marzo il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di una **transizione pacifica e inclusiva** in **Siria**, libera da ingerenze straniere, della protezione senza discriminazioni dei diritti dei siriani di ogni origine etnica e religiosa, nonché del rispetto conformemente al diritto internazionale dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale della Siria entro confini sicuri. Ha accolto con favore l'**accordo** raggiunto il **10 marzo 2025** tra le **autorità di transizione** e le **Forze democratiche siriane**. Ha ricordato che l'UE ha recentemente sospeso, in un approccio graduale e reversibile, alcune misure restrittive e che continuerà a prendere in esame eventuali ulteriori sospensioni delle misure restrittive sulla base di un attento monitoraggio della situazione nel paese.

L'11 marzo scorso, l'**Alta Rappresentante**, Kallas, aveva rilasciato una [dichiarazione](#) esprimendo allarme per le violenze che nella regione costiera siriana hanno causato un elevato numero di vittime, condannato gli attacchi delle milizie pro-Assad contro le forze di sicurezza e i **crimini** atroci commessi **contro i civili**, tra cui uccisioni sommarie, molti dei quali sarebbero stati perpetrati da gruppi armati che sostengono le forze di sicurezza delle autorità di transizione.

La graduale revoca delle sanzioni

Il Consiglio Affari Esteri dello scorso 27 gennaio ha raggiunto un "accordo politico" su una possibile tabella di marcia per una **sospensione temporanea e graduale di alcune sanzioni**, in **settori strategici** per la ripresa e la ricostruzione del paese, quali quello **bancario, dell'energia e dei trasporti**. L'Alta rappresentante Kallas ha dichiarato che la revoca di tali sanzioni è condizionata all'avvio, da parte siriana, di una **transizione politica** che coinvolga l'intero popolo, al **contrasto del radicalismo islamico** e al **controllo e alla distruzione delle armi chimiche**.

Il 24 febbraio il Consiglio ha **deciso la sospensione** di una serie di **misure restrittive** nei settori strategici individuati in precedenza e **prorogato** a tempo indeterminato l'**esenzione umanitaria** per favorire la fornitura di aiuti. Ha dichiarato che continuerà a valutare l'adeguatezza di tali sospensioni, sulla base di un attento monitoraggio della situazione interna del paese e tenendo presenti gli orientamenti del Consiglio europeo (*si vedano le [conclusioni](#) del 19 dicembre 2024*), nonché il rispetto dei diritti umani, delle

libertà fondamentali, dello Stato di diritto e del diritto internazionale da parte delle autorità di transizione.

Sono state invece **mantenute le sanzioni** nei confronti di personalità ed entità legate al **regime di Assad** e quelle relative alle **armi chimiche**, al **traffico illecito di stupefacenti**, al **commercio di armi o prodotti a duplice uso**, di **attrezzature per la repressione interna**, di software per l'intercettazione e la sorveglianza, nonché all'importazione ed esportazione di beni del patrimonio culturale siriano.

La [revoca](#) di **tutte le sanzioni economiche** – fatta eccezione per quelle basate su motivi di sicurezza, comprese quelle relative alle armi e alle tecnologie che possono essere utilizzate a fini di repressione interna - **nei confronti** è stata completata dal Consiglio il 28 maggio 2025.

Sostegno alla transizione

Il 17 marzo l'UE ha ospitato a Bruxelles la **nona Conferenza di “*Standing with Syria: Meeting the Needs for a Successful Transition*”**, presieduta dall'Alta rappresentante Kallas, dalla Commissaria Dubravka Šuica e dalla Commissaria Hadja Lahbib.

Nel corso della conferenza **l'UE e i suoi partner si sono impegnati a sostenere la Siria** con un importo complessivo di **5,8 miliardi di euro** (di cui circa **2,5 miliardi dall'UE**) per il 2025 e il 2026.

La posizione del Parlamento europeo

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

- afferma che la stabilità in Siria dovrà sorgere da una **transizione politica pluralista che coinvolga rappresentanti credibili di tutte le componenti della società siriana e di tutte le aree geografiche**, vale a dire tutte le comunità religiose ed etniche, le donne, la società civile e le forze di opposizione pacifiche, sottolineando l'importanza che il **futuro governo rifletta tale pluralità**, e che un **quadro costituzionale garantisca pari diritti e pari accesso alle opportunità per tutti i siriani** in linea con i principi democratici, lo Stato di diritto, i diritti e le libertà fondamentali, compresa la libertà religiosa, come sancito dal diritto internazionale;
- invita le **autorità provvisorie a cooperare con le istanze internazionali competenti**, compresi i meccanismi delle Nazioni Unite istituiti specificamente per **indagare sui gravi crimini in Siria**;

- accoglie con **favore la sospensione graduale e condizionale delle sanzioni per diversi settori economici e la proroga a tempo indeterminato delle esenzioni umanitarie** ed invita la Commissione e il Consiglio a mettersi in contatto con gli altri paesi che impongono sanzioni alla Siria, in particolare **gli Stati Uniti e il Regno Unito per una revoca totale ma reversibile di tutte le sanzioni settoriali**, prestando particolare attenzione al settore finanziario;
- valuta positivamente l'annuncio della Commissione di fornire ai siriani un **nuovo sostegno umanitario pari a 235 milioni di euro** e invita l'UE e i suoi Stati membri a **sostenere gli sforzi umanitari e di aiuto allo sviluppo** e a mantenere il sostegno finanziario ai paesi vicini che ospitano rifugiati siriani;
- invita l'UE a **esplorare percorsi per utilizzare i beni congelati del regime di Assad per un fondo fiduciario per la ricostruzione e la riabilitazione e il risarcimento delle vittime in Siria**;
- esprime **preoccupazione per la sospensione di tutti i finanziamenti USAID** relativi alla Siria o ai rifugiati siriani e per la prevista assenza degli Stati Uniti alla prossima conferenza di Bruxelles;
- **invita la Siria a rompere le note alleanze** che intrattiene da lungo tempo **con Teheran e Mosca**, che hanno causato sofferenze al popolo siriano e hanno destabilizzato il Medio Oriente e non solo ed invita inoltre le autorità siriane provvisorie a porre **fine alla presenza militare russa in Siria**.

Libano

Nelle [conclusioni](#) del 20 marzo scorso il Consiglio europeo ha espresso soddisfazione per la fine dello stallo politico in Libano ed espresso la **disponibilità dell'Unione europea a collaborare con le nuove autorità per stabilizzare la situazione economica e di sicurezza** nel paese.

Ha altresì ribadito l'invito alle parti ad attuare i termini dell'accordo del cessate il fuoco del 27 novembre 2024 e a dare attuazione alla risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il 2 maggio la **Presidente von der Leyen** in visita a Beirut ha annunciato l'erogazione di un **pacchetto di assistenza finanziaria** del valore di **1 miliardo di euro** per il periodo **2024-2027**. Il sostegno è volto a **rafforzare** servizi di base per la popolazione libanese come l'**istruzione**, la **protezione sociale** e la **sanità**, ad accompagnare le riforme economiche, finanziarie e bancarie del Paese, nonché a sostenere le Forze armate libanesi ed altre forze

di sicurezza con attrezzature e formazione per la gestione delle frontiere e la lotta al contrabbando.

Iran

Al margine del Consiglio Affari esteri straordinario tenutosi il 17 giugno in videoconferenza, l'Alta rappresentante Kallas ha dichiarato che l'UE intende lavorare ad una **soluzione diplomatica** per una **de-escalation** del conflitto tra Iran e Israele e per impedire che l'Iran sviluppi l'arma nucleare.

Nel corso della riunione è stata decisa l'attivazione del meccanismo europeo di protezione civile per sostenere gli Stati membri nell'organizzazione dell'**evacuazione dei propri cittadini**; è stata inoltre sottolineata l'esigenza di proteggere la stabilità dei **mercati energetici** e di non far venire meno l'attenzione per la situazione a Gaza dove persiste l'urgenza di arrivare a un cessate il fuoco con la piena ripresa degli aiuti umanitari.

La posizione del Governo italiano

Il 14 giugno si è tenuta presso le Commissioni Affari esteri della Camera e del Senato l'[audizione](#) del Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, **Antonio Tajani** sugli sviluppi della **crisi tra Israele e Iran**.

Il Ministro ha riferito che il Governo incoraggia una soluzione diplomatica volta alla **de-escalation del conflitto** e alla **ripresa del dialogo** e del **negoziato internazionale sul nucleare**.

Con riguardo al conflitto israelo-palestinese ha riferito che l'Esecutivo sostiene, con partner e interlocutori internazionali, le negoziazioni internazionali per un nuovo **cessate il fuoco**, essenziale per una completa **liberazione degli ostaggi** ancora nelle mani dei terroristi, nonché per la **ripresa delle attività di assistenza umanitaria** nella Striscia e il piano arabo per la ricostruzione di Gaza.

Ha riferito inoltre delle **iniziative umanitarie** del Governo italiano per la **popolazione palestinese**, tra cui attività di evacuazione sanitaria che hanno consentito di accogliere e curare in Italia quasi 1.000 palestinesi malati: l'Italia è il paese dell'UE che ha accolto il maggior numero di palestinesi, mentre a livello mondiale segue l'Egitto ed il Qatar.

SESSIONE III – DIFESA E SICUREZZA EUROPEE

*Nella bozza di conclusioni, il Consiglio europeo riafferma che l'Europa deve diventare **più sovrana, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata** per affrontare autonomamente e collettivamente le minacce immediate e future. Per potenziare in modo decisivo la prontezza UE **nel corso dei prossimi cinque anni**, il Consiglio europeo:*

- *sottolinea la necessità di continuare a **incrementare considerevolmente la spesa per la sicurezza e la difesa**, compresi gli **impegni assunti in sede NATO**, per gli Stati che ne sono parte, (invitando questi ultimi a coordinare tra loro l'attuazione delle decisioni del recente vertice dell'Alleanza);*
- *accoglie con favore l'adozione del regolamento **SAFE** e l'imminente attivazione delle **clausole di salvaguardia nazionali** previste dal patto di stabilità e crescita;*
- *chiede a Consiglio e Parlamento europeo di esaminare rapidamente la proposta sull'**incentivazione di investimenti** nel settore della difesa e il **riesame intermedio della politica di coesione**;*
- *accoglie con favore gli sforzi della **BEI per sostenere gli investimenti privati** nel settore, adeguando le sue pratiche in materia di prestiti all'industria della difesa;*
- *ribadisce l'importanza dell'**aggregazione della domanda**, dell'**armonizzazione dei requisiti** e degli **appalti congiunti**, nonché dell'ulteriore integrazione del **mercato europeo della difesa**.*

L'aggressione russa all'Ucraina ha indotto ad un radicale cambio di postura dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Già al [Vertice di Versailles](#) del 10-11 marzo 2022, i capi di Stato e di Governo dell'UE hanno concordato di spendere “di più e meglio” in materia di difesa, delineando una linea che è stata confermata nello [Strategic Compass](#), adottato lo stesso anno dall'UE e dai suoi Stati membri, per definire un piano d'azione per la sicurezza e la difesa dell'UE fino al 2030.

Al Vertice di Vilnius del 2023, i leader della NATO hanno adottato un nuovo [Impegno sugli investimenti per la difesa](#), con cui si sono impegnati ad

allocare in modo stabile **almeno il 2% del PIL annuale alla difesa**, riconoscendo che, in molti casi, sarà necessario superare questa soglia per colmare i divari di capacità esistenti e far fronte alle attuali esigenze di sicurezza.

Nel nuovo ciclo politico apertosi con la X Legislatura europea e con l'insediamento della seconda Commissione von der Leyen (2024-2029) la difesa e la sicurezza dell'UE stanno assumendo un **rilievo prioritario**, come evidenziato dalla nomina di un **Commissario europeo per la difesa e lo spazio**, e dalla creazione, nell'ambito del Parlamento europeo, di una specifica **Commissione permanente per la Difesa** al posto della precedente **Sottocommissione facente capo alla Commissione Affari esteri**. L'UE ha anche adottato, su proposta della Commissione europea, una serie di atti legislativi per potenziare la produzione di munizioni e incentivare gli acquisti congiunti di equipaggiamenti militari urgenti.

Il Piano ReArm EUROPE/Readiness 2030

Il **4 marzo** la presidente Von der Leyen ha esposto il piano (inizialmente denominato solo *ReArm Europe*) in una [lettera](#) ai leader degli Stati membri. Il piano si articola in 5 punti

- 1) attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita** “in modo controllato, coordinato e vincolato nel tempo”. Ciò darà agli Stati membri “lo spazio per investire nella difesa, immediatamente e in modo sostanziale”. Secondo le previsioni della Commissione, che sono comunque tutte da verificare, anche perché dipendono dalle scelte dei singoli Paesi, la misura potrebbe sbloccare fino a **650 miliardi**. La Commissione sarebbe orientata a prevedere un **periodo di attivazione della clausola di quattro anni, fino all'1,5% del PIL per ciascuno** di questi anni (*si veda infra sull'attuazione di questo punto*);
- 2) un nuovo strumento finanziario - denominato **SAFE** (*Security Action for Europe*) – poi adottato con apposito regolamento per fornire agli Stati membri **prestiti** per accelerare l'approvvigionamento congiunto. La Presidente ha sottolineato che la misura “è anche un modo per migliorare l'interoperabilità nell'approvvigionamento congiunto, quindi una minore frammentazione; ridurrà ovviamente i costi perché

consentirà un aumento di scala così importante per la produzione” (si veda infra sull’attuazione di questo punto);

- 3) la possibilità volontaria di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei **fondi di coesione** (stimate in circa 350 miliardi di euro), lasciata a ciascuno Stato membro e che comprenderebbe anche progetti di ricerca e infrastrutture;
- 4) uno stimolo agli **investimenti privati**, in particolare per *start-up* e Pmi, attraverso un ulteriore rafforzamento dell’azione, in questo settore, della **Banca europea degli investimenti** (si veda infra);
- 5) maggiori opportunità di investimento nella difesa attraverso la nuova **Unione del risparmio e degli investimenti**.

Intervenendo al Parlamento europeo nella discussione sul piano, l’11 marzo, Von der Leyen ha spiegato le motivazioni per cui la proposta della Commissione conta molto, per il rafforzamento della difesa europea, sulle **risorse nazionali**. “L’intero bilancio europeo – ha detto la Presidente della Commissione - raggiunge solo l’1% del nostro PIL. Quindi è ovvio che **la maggior parte dei nuovi investimenti può provenire solo dagli Stati membri**. Ecco perché stiamo attivando la clausola di salvaguardia nazionale, prevista dalle nostre nuove regole fiscali. Si tratta di un nuovo strumento creato solo l’anno scorso. E proponiamo di attivarlo in modo controllato, vincolato nel tempo e coordinato, per tutti gli Stati membri. Ciò può **trasformare i nostri bilanci della difesa in modo rapido ed efficace**. Gli Stati membri potrebbero mobilitare fino a 650 miliardi di euro nei prossimi 4 anni, aggiungendo l’1,5% del PIL ai loro bilanci della difesa”.

Lo scorso 19 marzo, la Commissione ha presentato la comunicazione sulla strategia per [**l’Unione del risparmio e degli investimenti**](#) (SIU), per migliorare il modo in cui il sistema finanziario dell’UE convoglia i risparmi verso investimenti produttivi. L’iniziativa non riguarda quindi solo il **settore della difesa**. L’obiettivo è creare un “**ecosistema di finanziamento**” più favorevole per gli investimenti negli obiettivi strategici dell’UE. La capacità dell’Europa di affrontare le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i rapidi cambiamenti tecnologici e le nuove dinamiche geopolitiche, richiede investimenti significativi, che la **relazione Draghi** stima in ulteriori 750-800 miliardi di euro all’anno entro il 2030 e che risente ulteriormente dell’aumento delle esigenze di difesa. Gran parte di questo fabbisogno di investimenti supplementari riguarda le **piccole e medie imprese** (Pmi) e le **imprese innovative**, che non possono fare affidamento esclusivamente sul finanziamento bancario. Sviluppando mercati dei capitali integrati – insieme a un sistema bancario integrato – la Siu mira a collegare efficacemente le esigenze di

risparmio e di investimento. Allo stesso tempo, maggiori investimenti nei mercati dei capitali sosterranno l'economia reale consentendo alle imprese europee di crescere, in particolare in settori che l'UE ha identificato come strategicamente importanti, come **l'innovazione tecnologica**, la **decarbonizzazione** e la **sicurezza**. la Commissione intende proporre misure per garantire che tutti i partecipanti ai mercati finanziari ricevano un **trattamento analogo**, indipendentemente dalla loro ubicazione nell'UE. Ciò rafforzerebbe l'uso degli strumenti di convergenza e la redistribuzione delle competenze di vigilanza tra i livelli nazionale e dell'UE. Infine, la Sii mira anche a rafforzare l'integrazione e la competitività del settore bancario dell'UE, anche attraverso **l'approfondimento dell'Unione bancaria**.

L'attuazione si basa su misure legislative e non legislative e su misure che dovranno essere sviluppate dagli Stati membri.

Il Libro bianco della difesa

Lo scorso **19 marzo**, Commissione europea e Alta Rappresentante hanno presentato il libro bianco "[Per la prontezza della difesa europea 2030](#)".

Il documento si apre con un paragrafo dedicato alla valutazione dello **scenario globale** e dei numerosi **snodi critici per la sicurezza europea**.

Sulla base delle lacune già identificate in comune dagli Stati membri, il documento individua **sette aree di capacità militari** che sono considerate **prioritarie per il rafforzamento della difesa europea**:

- 1) **difesa aerea e missilistica**, che sia in grado di proteggere da un ampio spettro di minacce aeree (missili da crociera, missili balistici e ipersonici, aeromobili, droni, ecc.);
- 2) **sistemi di artiglieria**, compresi sistemi missilistici a lungo raggio contro obiettivi terrestri (attacco di precisione profonda);
- 3) **munizioni e missili**, per assicurare una sufficiente capacità di produzione industriale e una scorta strategica;
- 4) **droni e sistemi anti-droni**, sistemi senza pilota (aerei, terrestri, di superficie e sottomarini);
- 5) **mobilità militare**, una rete di corridoi terrestri, aeroporti, porti e infrastrutture di supporto, per assicurare il trasporto rapido e senza interruzioni di truppe e attrezzature militari in tutta l'UE e nei paesi partner;
- 6) **AI, Quantum, Cyber & Electronic Warfare**, sistemi avanzati per proteggere e garantire l'uso dello spettro elettromagnetico e negarne

l'uso da parte degli avversari; operare nel cyberspazio, anche con capacità informatiche offensive come deterrenza credibile;

- 7) **abilitatori strategici e protezione delle infrastrutture critiche**, inclusi il trasporto aereo strategico e il rifornimento aria-aria, intelligence e sorveglianza, consapevolezza del dominio marittimo, uso e protezione dello spazio, infrastrutture di carburante militare, ecc.

Vi sono solide ragioni per **colmare queste lacune in modo collaborativo**. Come sottolinea anche **il rapporto Draghi** – si legge nel Libro bianco - la mancanza di collaborazione ha portato a inefficienze nello sviluppo delle capacità di difesa e ha imposto costi aggiuntivi a tutti gli Stati membri. La portata, il costo e la complessità della maggior parte dei progetti in queste aree vanno **oltre la capacità individuale degli Stati membri**. L'aggregazione della domanda **limita i costi**, invia segnali di domanda più chiari ai partecipanti al mercato, riduce i tempi di consegna e garantisce **interoperabilità e intercambiabilità**.

Il documento sottolinea che sono disponibili per gli Stati membri **diversi formati di collaborazione**: la cooperazione multinazionale ad hoc come un quadro di "nazione guida"; l'Agenzia europea per la difesa, la *NATO Support and Procurement Agency* o l'Organizzazione per la cooperazione congiunta in materia di armamenti (OCCAR). Se richiesto dagli Stati membri, la **Commissione è pronta ad agire come organismo centrale di acquisto** per conto degli Stati membri. Il documento sottolinea anche:

- l'importanza della **difesa delle frontiere UE**, in particolare sul versante orientale, in cui opera il progetto ***Eastern Border Shield***, che include barriere fisiche, infrastrutture e sistemi di sorveglianza coordinati;
- la necessità di **riserve strategiche** di prodotti, componenti e materie prime per la difesa, in coordinamento tra Ue e Stati, e finanziate anche con il programma EDIP (*su cui si veda più avanti*).

Per quanto riguarda il **sostegno all'Ucraina**, il Libro bianco fa propria la c.d. "**strategia del porcospino**", che implica il rafforzamento delle capacità di difesa di Kyiv, per rendere più difficili eventuali attacchi futuri contro il suo territorio. In questa prospettiva, l'UE e gli Stati membri sono invitati a:

- a) **incrementare l'assistenza militare**, in particolare per quanto riguarda munizioni, sistemi difesa aerea, droni, addestramento, corridoi militari, assetti e servizi spaziali;
- b) **coinvolgere Kyiv nella progettazione militare europea** (a partire dai progetti PESCO e dall'Agenzia europea per la difesa), rafforzare la **cooperazione industriale con l'Ucraina** e integrarla nel mercato

europeo della difesa, anche grazie allo Strumento di sostegno all'Ucraina previsto nel citato programma EDIP.

Il sostegno all'industria europea della difesa deve avvenire in **sei direzioni strategiche**:

- a. rafforzare e promuovere le **capacità industriali** in tutta l'UE;
- b. garantire l'approvvigionamento di **fattori di produzione critici** e ridurre le dipendenze dall'esterno;
- c. creare un **vero mercato europeo della difesa**;
- d. **semplificare le norme** esistenti e ridurre la burocrazia;
- e. promuovere la **ricerca** e l'innovazione;
- f. mantenere e **attrarre talenti**.

Il documento sviluppa poi i 5 punti del **Piano ReArm Europe**, per garantire un incremento della spesa per la difesa ancora maggiore di quello realizzato nel 2024 (arrivato a circa 32 miliardi nel 2024, con un incremento del 31% dal 2021).

I Consigli europei del 6 e del 20 marzo

Nella **riunione straordinaria del 6 marzo**, il Consiglio europeo ha formalmente fatto proprio il piano presentato dalla Commissione, statuendo nelle conclusioni, tra l'altro, che:

- **l'Europa deve diventare più sovrana**, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata per agire e **affrontare autonomamente** le minacce (tra cui la “**sfida esistenziale**” della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina);
- in tale contesto, l'Unione rafforzerà **strumenti e finanziamenti** per potenziare la sua **prontezza complessiva**, ridurre le sue **dipendenze strategiche** e rafforzare la sua **base industriale** e tecnologica;
- la **difesa delle frontiere** (in particolare di quella orientale) contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel suo complesso;
- per quanto riguarda il **mercato della difesa**, occorre un'aggregazione più sistematica della domanda, un'**armonizzazione** del *procurement*, una maggiore **standardizzazione e interoperabilità** dei prodotti, un più agevole accesso transfrontaliero alle **catene di approvvigionamento** e il sostegno ricerca e innovazione, anche attraverso il **Fondo europeo per la difesa**;

- un'Unione europea più forte e capace contribuirà positivamente alla **sicurezza globale e transatlantica**; gli Stati membri NATO sono invitati a coordinarsi in vista del vertice di giugno e a collaborare con i partner *like-minded* non UE.

Il Consiglio europeo ha anche fatto proprio l'elenco di **ambiti d'azione prioritari a livello dell'UE**, definite in collaborazione con l'Agenzia europea per la difesa. È la prima volta che l'indicazione di capacità militari è fatta propria a livello di Capi di Stato e di Governo. L'elenco comprende **difesa aerea e missilistica**, sistemi di **artiglieria**, missili e **munizioni**; **droni e sistemi antidrone**; abilitanti strategici; **mobilità militare**; **questioni cibernetiche**; **intelligenza artificiale e guerra elettronica**.

Per quanto riguarda le **risorse**, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a proporre fonti di finanziamento supplementari per la difesa a livello dell'UE, “anche attraverso ulteriori possibilità e incentivi offerti a tutti gli Stati membri, sulla base dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri, **nell'uso delle loro dotazioni attuali a titolo dei pertinenti programmi di finanziamento dell'UE**, e a presentare rapidamente proposte in tal senso”.

A margine della riunione, il **presidente del Consiglio europeo, Costa**, ha dichiarato che l'UE ha deciso di “puntare a obiettivi molto più ambiziosi, guidati da un nuovo senso di urgenza” e che sta avanzando “con decisione verso **un'Europa della difesa forte e più sovrana**”. Le norme di bilancio dovranno consentire agli Stati di investire di più nella difesa “in modo duraturo e sostenibile” e sarà importante “la **flessibilità nel convogliare i fondi europei** esistenti verso la difesa, per gli Stati membri che sceglieranno di farlo”.

Facendo seguito a queste conclusioni e alla luce del Libro bianco sul futuro della difesa europea, il **Consiglio europeo del 20 marzo**:

- ha chiesto un'accelerazione delle iniziative per aumentare urgentemente la **prontezza di difesa** dell'Europa;
- ha invitato Consiglio e Parlamento europeo a portare avanti rapidamente i lavori sulle **recenti proposte della Commissione** (in particolare il regolamento EDIP e il piano SAFE);
- chiede che l'attuazione delle azioni individuate nelle sue conclusioni del 6 marzo 2025 nel campo delle capacità, inizi con urgenza.

La posizione del Parlamento europeo

Il 12 marzo il Parlamento europeo ha approvato (con 419 voti a favore, 204 contrari e 46 astensioni), una [risoluzione](#) sulla difesa europea (che era stata presentata cinque gruppi politici: PPE, S&D, ECR, *Renew Europe* e Verdi/ALE), nella quale

- esprime **sostegno al piano ReArm EUROPE/Readiness 2030**;
- invita l'UE e i suoi Stati membri a individuare una **soluzione pacifica** alla guerra, basata sul rispetto dell'indipendenza, della sovranità e dell'**integrità territoriale dell'Ucraina**, dei principi del diritto internazionale, della responsabilità russa per i danni causati, esortandoli a fornire **solide garanzie di sicurezza** per Kyiv;
- chiede l'istituzione di un **Consiglio dei ministri della difesa** e il passaggio dall'unanimità al **voto a maggioranza qualificata nella politica estera e di difesa** (escludendo le operazioni militari con mandato esecutivo);
- chiede a creazione di un **mercato unico della difesa**, per superare la frammentazione e stimolare la competitività dell'industria europea (e a tal fine esorta gli Stati membri a **cessare di invocare l'articolo 346 TFUE per eludere l'applicazione delle norme sugli appalti**);
- propone di utilizzare tutti gli strumenti disponibili per aumentare le risorse per la difesa (compresi i fondi non spesi dei **"corona-bonds"**), di introdurre **obbligazioni europee per la difesa** per finanziare in anticipo investimenti militari su vasta scala e chiede che, nel **prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (2028/2034)** le linee di spesa per la difesa dovranno riflettere la nuova priorità di sicurezza (e dovranno avere una equilibrata distribuzione geografica);
- stigmatizza il fatto che i fondi dell'UE siano utilizzati per perpetuare o approfondire le **dipendenze da attori non europei**, e ritiene che, nel mercato unico della difesa, la **preferenza europea** debba essere il principio guida e l'ambizione a lungo termine, al fine di sviluppare e proteggere l'eccellenza tecnologica europea; se tale preferenza **non deve però essere a scapito della prontezza UE**, data l'entità delle catene produttive globali delle alleanze internazionali nel settore (quest'ultimo passaggio è stato aggiunto con un emendamento approvato in plenaria);

- esorta all'istituzione di una **banca per la difesa, la sicurezza e la resilienza** che funga da istituto di prestito multilaterale, per sostenere le principali priorità della sicurezza europea.

Con una maggioranza molto esile (309 voti contro 305, con 53 astensioni), è stato invece **cancellato il passaggio**, presente nella bozza concordata tra i gruppi proponenti, con cui il Parlamento europeo **chiedeva agli Stati un incremento delle spese** per la difesa ad almeno il **3 % del PIL nazionale**.

L'attuazione del piano ReArmEurope/Readiness 2030

La clausola di salvaguardia nel Patto di stabilità e crescita

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

- si deve trattare di “**circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro**”;
- tali circostanze devono avere “**rilevanti ripercussioni** sulle sue finanze pubbliche”;
- 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 riprese 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 classificazione UE per le spese per la difesa **non corrisponde esattamente ai criteri della difesa per la NATO** (v.infra).

Come detto, 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 appropriato come “transizione a un livello strutturalmente più alto di spesa nella difesa” (così la citata comunicazione del 19 marzo). La stessa comunicazione precisa però che la legislazione vigente (l'art. 26 del citato regolamento 2024/1263) consente un'estensione di tale periodo: se le circostanze eccezionali persistono, su richiesta dello Stato interessato e su raccomandazione della Commissione, **il Consiglio può prorogare la flessibilità** per un anno. Tale proroga può essere concessa più di una volta, sempre per la durata di un anno. Non è previsto un numero massimo di proroghe.

La comunicazione del 19 marzo precisa anche che le spese per la difesa (nella categoria prima indicata) rientrano nella clausola di flessibilità **indipendentemente dalla provenienza dei prodotti** che si acquistano. La Commissione non può infatti fare altro che “invitare” gli Stati a “privilegiare” industrie e forniture di servizi europee, in modo da sostenere l'autonomia e la competitività UE, ma non si sono obblighi in questo senso.

Alla data del **30 aprile** (indicato dalla Commissione come termine, non vincolante, per assicurare l'approvazione della richiesta entro l'estate), la sua attivazione è stata richiesta da **sedici Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia Germania Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia).

Lo scorso 4 giugno la Commissione ha **valutato positivamente tutte le richieste**, con la sola eccezione della Germania, che, anche a causa del recente cambio di governo, non ha ancora presentato il piano di bilancio di medio termine (previsto per metà luglio). Per [ciascun dei Paesi richiedenti](#), la Commissione ha approvato una raccomandazione, che dovrà essere approvata dal Consiglio.

La proposta italiana

Nel corso del Consiglio Ecofin dell'11 marzo, il **ministro Giorgetti** aveva presentato una [proposta](#), già anticipata dalla presidente Meloni nel Consiglio europeo del 6 marzo, per utilizzare, anche nel settore della difesa, gli strumenti della garanzia pubblica per accrescere la capacità di attrazione di investitori privati. L'iniziativa, denominata “**European Security & Industrial Innovation Initiative**”,

seguirebbe il modello di *InvestEU*, il fondo che ottimizza l'utilizzo delle risorse nazionali ed europee, con l'obiettivo di convogliare in modo più efficace i capitali privati. “Con una spesa pubblica contenuta – aveva rilevato il ministro – un fondo di garanzia di circa 16,7 miliardi di euro potrà mobilitare **fino a 200 miliardi di investimenti industriali aggiuntivi**. L'iniziativa punta in modo mirato sul **sostegno alla base tecnologica e al tessuto industriale europeo** nei settori strategici della difesa, delle tecnologie *dual-use*, della protezione delle filiere critiche, dei dati e delle infrastrutture essenziali”. Secondo Giorgetti, l'Italia “**non può concepire il finanziamento della difesa a scapito della spesa sanitaria e dei servizi pubblici**”. Nonostante il supporto di molti Paesi mediterranei, in particolare Francia e Spagna, la **proposta non è però poi stata accolta** in sede di definizione del c.d. “Pacchetto semplificazione *omnibus IP*”, per la contrarietà di un significativo gruppo di Stati, guidati dalla Germania.

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 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, grazie al flusso finanziario si prevede attivi, consentirà anche un **aumento della capacità produttiva** dell'industria europea della difesa, una **disponibilità più tempestiva dei prodotti**, stimolerà lo sviluppo di nuovi prodotti per la difesa o l'ammodernamento di quelli esistenti, nonché le relative infrastrutture e servizi logistici.

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

- la **categoria 1** comprende prodotti con un livello tecnologico meno spiccato: munizioni e missili; sistemi di artiglieria, comprese le capacità di attacco in profondità di precisione; capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, comprese le attrezzature dei soldati e le armi per la fanteria; piccoli droni e relativi

sistemi anti-drone; protezione delle infrastrutture critiche; *cyber* e mobilità militare, inclusa la contromobilità;

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

La categoria n. 2 (come si legge nel punto 21 del preambolo del regolamento) 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).

Gli Stati che desiderano ricevere assistenza finanziaria devono presentare una richiesta alla Commissione, **entro il 30 novembre 2025**. 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 prevedere appalti comuni che hanno anche lo scopo di sostenere l’adattamento della base industriale europea ai cambiamenti resi necessari dallo scenario geopolitico, ad esempio aumentando le **capacità produttive e riducendo i tempi di consegna**.

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 finanziari 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**, si è raggiunto un compromesso dopo aspri confronti tra gli Stati. In linea generale SAFE finanzia acquisti di prodotti di entità stabilite nell’UE, in Norvegia o in Ucraina e non soggette a controllo di Stati o entità esterne. Ci sono poi alcune eccezioni. Società **di Paesi extra UE stabilite nel territorio europeo** possono partecipare come fornitori dei prodotti, al pari delle imprese UE, a patto di fornire rassicurazioni (garantite dallo Stato di stabilimento) sull’autonomia rispetto alla società controllante (tra cui il rispetto delle condizioni previste dal regolamento UE n. 452 del 2019 sul **controllo degli investimenti esteri diretti**). Il regolamento ammette poi ai prestiti gli acquisti di prodotti che contengano una percentuale di componenti prodotti al fuori dell’UE (degli Stati associati e dell’Ucraina) che corrispondano a un **costo non superiore al 35 % del prodotto finale** (art.16). Sul tema, la Francia, seguita da Grecia e Cipro, aveva dall’inizio proposto una quota molto minore, che avrebbe però svantaggiato le industrie nazionali che vantano collaborazioni internazionali forti e strutturate (*in primis* quella italiana). Per tenere conto “delle catene di approvvigionamento e della cooperazione industriale” esistente con imprese extra-UE, la stessa soglia massima, del 35%, vale (con alcune condizioni) per i **sub-fornitori che non sono stabiliti nel territorio UE**.

La **partecipazione al programma di Stati terzi** (cioè la possibilità di usufruire dell’erogazione dei prestiti) è disciplinata attualmente nell’art.17. La partecipazione è aperta ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l’UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa** (come quello firmato

lunedì 19 maggio con il **Regno Unito**, su cui si veda *infra*, e quello che dovrebbe essere firmato il prossimo 23 giugno con il Canada). La partecipazione è comunque subordinata alla stipula di un accordo specifico che definisca, tra l'altro, le condizioni e la modalità di partecipazione delle entità del Paese terzo, i costi dei componenti originari di quel Paese, e la sua contribuzione finanziaria all'Unione.

L'approvazione del regolamento è stata accompagnata da un numero particolarmente elevato di **dichiarazioni da parte degli Stati membri**.

Il **Belgio** ha stigmatizzato l'assenza di un divieto "più esplicito" di utilizzare SAFE per l'acquisizione di prodotti proibiti dalle norme internazionali in tema di non proliferazione e disarmo e di sistemi d'arma autonomi.

Cipro ha sottolineato l'esigenza di consentire la partecipazione dei soli Paesi terzi che non contravvengano agli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri (con chiaro riferimento alla Turchia). Sulla stessa linea la **Grecia**, secondo cui la base giuridica utilizzata per il regolamento può essere accettata solo per l'attuale situazione emergenziale e non può costituire precedente per interventi nel settore.

Repubblica Ceca, Lussemburgo, Estonia, Malta, Romania e Svezia, pur con diverse sfumature, hanno criticato l'uso di una base giuridica che consente il voto a maggioranza anche per la parte del regolamento che tratta di materia fiscale (cioè l'art. 20 sull'esenzione IVA). Secondo questi Stati, infatti, le decisioni in questa materia devono essere approvate all'unanimità, e dunque l'approvazione di SAFE (su cui tutti questi Stati hanno comunque votato a favore) non deve essere considerato come un precedente. Malta ha pure sottolineato che la base giuridica del provvedimento nel suo complesso (cioè l'art. 122 TFUE) è ammissibile solo per l'eccezionale urgenza della situazione (*vedi infra*).

L'**Ungheria**, infine, ha motivato la sua astensione per la necessità di adeguarsi a una "dichiarazione politica" del proprio Parlamento, che impedisce al governo di appoggiare strumenti UE finanziati "con debito comune" (che evidentemente non è il caso di specie, trattandosi di prestiti soltanto garantiti dall'UE).

La Commissione ha scelto come base giuridica dell'iniziativa la **procedura di emergenza ai sensi dell'[articolo 122 TFUE](#)**, prevista per le situazioni in cui è necessario far fronte a gravi difficoltà nella fornitura di determinati prodotti. La procedura di emergenza **esclude dal processo decisionale il Parlamento europeo**, che deve essere solo "**informato**" della decisione presa dal Consiglio.

Il 23 aprile scorso la **Commissione affari giuridici (JURI)** del **Parlamento europeo** ha approvato, all'unanimità, un parere non vincolante in cui valuta **non appropriato il ricorso all'[art. 122](#)** quale base giuridica

della proposta, in quanto comporterebbe la mera maggioranza qualificata del Consiglio e non consentirebbe al Parlamento europeo di esprimersi. Successivamente, la Presidente del Parlamento europeo, Metsola, ha preannunciato la l'eventualità di depositare un ricorso presso la **Corte di Giustizia dell'UE** sulla questione.

L'implementazione del regolamento SAFE

Con l'entrata in vigore del regolamento, lo scorso 29 maggio, si è avviata la **fase della sua implementazione**. Entro due mesi, cioè a fine luglio **gli Stati** dovrebbero manifestare il proprio **interesse per l'utilizzo dello strumento**, indicando anche un valore di massima della richiesta, per permettere alla Commissione di articolare lo strumento finanziario da presentare ai mercati. Queste prime indicazioni devono essere poi confermate ufficialmente entro il 30 novembre 2025, insieme ai **Piani di investimento nazionali**, che devono enunciare le misure per cui si chiede il finanziamento.

Una tempistica così ravvicinata aveva suscitato le perplessità di molti Stati membri, per il **poco tempo a disposizione** per programmare le attività richieste dal regolamento. La Commissione ha però veicolato l'esigenza di rispettare il **carattere di urgenza del provvedimento** (anche per giustificare, come detto sopra, la scelta della base giuridica, che ha escluso il Parlamento europeo). Per compensare queste ristrettezze dei tempi è stata però introdotta la possibilità di una **modifica in corso d'opera dei piani nazionali**, per permettere agli Stati di calibrare al meglio la programmazione degli investimenti.

Il ruolo della Banca europea degli investimenti

Per quanto riguarda la **Banca europea degli investimenti**, già l'**8 maggio del 2024**, il Consiglio di amministrazione ha approvato un [Piano d'azione](#) per ampliare la **lista di beni e infrastrutture a duplice uso** che possono essere ammessi ai finanziamenti. La BEI rinuncerà al requisito finora richiesto per erogare fondi, e cioè che i progetti derivino più del 50% delle entrate previste da uso civile. Anche i progetti e le infrastrutture utilizzati dalle **Forze armate o di polizia**, che servono anche esigenze civili, potranno ora beneficiare dei finanziamenti della banca. Non ci sarà più una soglia minima per le entrate previste dalle applicazioni civili o dalla quota di utenti civili.

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

Lo scorso 6 giugno, la BEI ha firmato un [accordo di cooperazione](#) con gli **istituti nazionali di promozione** di Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna (per il nostro Paese, **Cassa depositi e prestiti**) per esplorare tutte le opportunità di cooperazione per rafforzare l'industria europea della sicurezza e della difesa. L'accordo è stato siglato a Varsavia, a margine della riunione dei CEO dell'Associazione Europea degli Investitori a Lungo Termine (ELTI).

La cooperazione si concentrerà su **aree di investimento e su potenziali finanziamenti congiunti** e servizi di consulenza in settori quali la ricerca e sviluppo, la capacità industriale e le infrastrutture. L'iniziativa rappresenta un approccio paneuropeo al rafforzamento della sicurezza e della difesa europee ed è aperta ad altri investitori pubblici europei a lungo termine di tutta Europa, con particolare attenzione agli istituti di promozione nazionali.

Nel 2022, la BEI ha lanciato la [Strategic European Security Initiative](#) (SESI) per supportare lo sviluppo e l'innovazione della ricerca a duplice uso, le infrastrutture di sicurezza, i progetti tecnologici incentrati sulla sicurezza informatica, spazio, intelligenza artificiale e tecnologie quantistiche.

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

Il rafforzamento del ruolo della BEI nel settore della difesa e sicurezza è una delle priorità strategiche delineate dalla **Presidente Calviño** fin dal suo insediamento, nel gennaio del 2024. Il **Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024**, ha dato un chiaro mandato in questo senso invitando “la Banca europea per gli investimenti ad adeguare la sua politica di prestiti all'industria della difesa e la sua

attuale definizione di beni a duplice uso, salvaguardando nel contempo la sua capacità di finanziamento”.

Il regolamento EDIP

A differenza del regolamento SAFE, approvato in tempi molto rapidi, anche in virtù della base giuridica prescelta, **il percorso di approvazione del Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP)** continua ad essere **più complesso**. La proposta è stata presentata dalla (precedente) Commissione e dal (precedente) Alto rappresentante **a marzo 2024** nell’ambito della **Strategia industriale europea della difesa (EDIS)**.

La Strategia delinea le sfide cui deve far fronte attualmente la **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB), ma anche le opportunità di sfruttare appieno il suo potenziale. Per accrescere la prontezza industriale europea – si legge nella presentazione del testo - gli Stati membri devono **investire di più, meglio, insieme e in Europa**. La difesa del territorio e dei cittadini europei è in primo luogo una responsabilità degli Stati membri, anche attraverso la NATO. Sulla base di questo presupposto, EDIS intende aiutare gli Stati membri a conseguire tali obiettivi, con una serie di azioni volte a:

- ✓ sostenere **gli obiettivi di difesa collettiva degli Stati membri**, attraverso strumenti e iniziative esistenti (*su cui si veda più avanti*) quali il piano di sviluppo delle capacità (CDP), la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) e la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e la cooperazione nella fase degli appalti;
- ✓ garantire la disponibilità di tutti i prodotti per la difesa attraverso una **base industriale più reattiva**, capace di reagire alle emergenze, **sostenendo gli investimenti nazionali** nello sviluppo e nell’immissione sul mercato di **tecnologie all’avanguardia**;
- ✓ integrare una **cultura della prontezza alla difesa** in tutte le politiche, in particolare chiedendo una revisione nell’anno in corso della politica della Banca europea per gli investimenti in materia di prestiti;
- ✓ sviluppare **legami più stretti con l’Ucraina** attraverso la sua partecipazione alle iniziative dell’Unione a sostegno dell’industria della difesa e stimolare la cooperazione tra le industrie della difesa ucraine e dell’UE;
- ✓ collaborare con l’Alleanza atlantica **NATO** e gli altri partner strategici internazionali.

La strategia definisce **obiettivi per gli Stati membri** da realizzare nel breve e medio termine (in parte aggiornando obiettivi precedenti non raggiunti), tra cui:

- ✓ effettuare **appalti in modo collaborativo per almeno il 40%** del materiale di difesa entro il 2030;

- ✓ provvedere affinché, entro il 2030, il valore degli scambi intra-UE nel settore della difesa rappresenti almeno il 35% del valore del mercato della difesa dell'UE;
- ✓ acquisizione **all'interno dell'UE di almeno il 50%** del bilancio della difesa entro il 2030 e di almeno il 60% entro il 2035.

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

Il progetto iniziale prevede un budget di **1,5 miliardi**, tratto dal bilancio dell'UE in corso, quindi nel periodo 2025-2027. Mentre il regolamento SAFE – come detto prima – riguarda la concessione di prestiti che poi sono ripagati da ciascuno Stato richiedente, **EDIP prevede la concessione di finanziamenti con l'utilizzo di fondi tratti dal bilancio UE.**

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

L'EDIP sosterrà inoltre l'industrializzazione dei prodotti derivanti da azioni cooperative di **ricerca e sviluppo**, supportate dal Fondo europeo per la difesa (*su cui pure si veda più avanti*). Il bilancio dell'EDIP può essere utilizzato anche per istituire un fondo per **accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento** della difesa (FAST). Tale nuovo fondo mirerà ad **agevolare l'accesso ai finanziamenti** mediante strumenti di debito e/o di capitale di rischio per le PMI e le imprese a media capitalizzazione. EDIP ha anche lo scopo di **rafforzare la cooperazione industriale nel settore della difesa con l'Ucraina**, dopo che sarà firmato uno specifico accordo quadro. La cooperazione dovrà però utilizzare **finanziamenti supplementari rispetto** alla dotazione di bilancio specifica di EDIP, che provengano da altre poste di bilancio, da contributi degli Stati membri, di Stati terzi o di organizzazioni internazionali.

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

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

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

EDIP propone anche di istituire una nuova struttura istituzionale, il **Consiglio per la prontezza industriale nel settore dell’industria della difesa** (*Defense Industrial Readiness Board*), composto da rappresentanti degli Stati membri (oltre che dall’Alto rappresentante) per assistere la Commissione nello svolgimento dei suoi compiti derivanti dal regolamento e, più in generale, per garantire la coerenza generale dell’azione dell’UE. Il *Board* ha un ruolo significativo soprattutto nel **monitoraggio delle catene di approvvigionamento**, con il compito, in situazioni di crisi, di proporre al Consiglio Ue l’adozione di **misure eccezionali** (tra cui gli **ordini prioritari** alle imprese, i trasferimenti di materiali infra-UE e il mutuo riconoscimento delle certificazioni).

Il regolamento propone altresì un nuovo quadro giuridico, la **Struttura per il programma europeo di armamento** (*SEAP*), da istituire con un **accordo internazionale** (e personalità giuridica) tra almeno tre Stati (compresi Paesi associati e Ucraina) per **agevolare la cooperazione nell’acquisizione** dei materiali per la difesa. La proposta della Commissione prevede che i Paesi partecipanti ad un SEAP possano emettere **debito comune**, per finanziare l’acquisizione.

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

Per rafforzare la capacità di export delle imprese europee, la proposta prevede anche l’istituzione di un **Meccanismo per le vendite militari europee** (*MSM*). Sulla base del modello USA, il meccanismo stabilisce un elenco, unico e centralizzato, dei prodotti per la difesa prodotti dalle aziende UE: una specie di “catalogo” da consultare in caso di acquisti di tali materiali.

In aggiunta, dovrebbero crearsi degli **stock di riserva di materiali** “made in EU”, cui attingere in caso di emergenze (come quella attuale), la cui costituzione e il cui mantenimento sarebbero sostenuti dall’Unione.

Il regolamento prevede anche che la Commissione, tenendo conto delle opinioni degli Stati Membri e nel contesto del *Board* per la prontezza industriale, possa identificare dei **Progetti di difesa europea di comune interesse**, proposti da almeno quattro Stati in settori strategici (come la difesa missilistica integrata). Per questi progetti – e solo per questi - il livello di finanziamento di EDIP potrebbe arrivare al 100% (in generale è del 35%).

La proposta di regolamento è ancora in **fase di discussione**. A fine aprile il Parlamento europeo ha approvato la **propria posizione comune, fortemente influenzata dall'impostazione francese** (Paese cui appartengono entrambe i relatori del provvedimento). I deputati chiedono infatti che l'EDIP finanzia solo prodotti il cui valore stimato del prodotto finale sia costituito per almeno il **70% da componenti provenienti dall'UE** o da paesi associati. Secondo il PE, inoltre, tutti i prodotti finanziati con EDIP dovrebbero **avere una "autorità di progettazione" EU** (cioè "un'entità che ha l'autorità giuridica e la capacità di decidere, senza restrizioni da parte di paesi non associati o di entità di paesi non associati, sulla definizione, l'adattamento e l'evoluzione della progettazione del prodotto, sulla base della necessaria titolarità dei diritti di proprietà intellettuale e del controllo delle tecnologie"). I progetti di difesa europei di interesse comune dovrebbero coinvolgere **un numero più alto di Stati membri, cioè sei, o almeno quattro che si trovano ad affrontare un'elevata esposizione al rischio** di minacce militari convenzionali. I deputati auspicano inoltre un **maggiore sostegno alle PMI**, con una leva finanziaria maggiore rispetto ad altre imprese. Il Parlamento europeo propone inoltre – come detto - un **aumento del bilancio dell'EDIP** da 1,5 miliardi di euro nella proposta della Commissione europea a **21,5 miliardi di euro** (1,5 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, **15 miliardi di euro di contributi volontari degli Stati membri** e 5 miliardi di euro per garantire la base tecnologica e industriale dell'industria della difesa ucraina), anche se non è ben chiaro come si potrebbero raggiungere queste cifre.

Per quanto riguarda le trattative in seno al Consiglio, avviate da diverso tempo, esse sono state **sospese nel mese di maggio per consentire l'approvazione del regolamento SAFE**, che, come detto, è stato qualificato come provvedimento d'urgenza, **sono state riavviate dalla Presidenza polacca all'inizio di giugno**.

Anche per EDIP tra i temi più delicati c'è quello dell'**equilibrio tra produzione europea e non UE**. Nella sostanza si tratta di decidere a quali condizioni, **produttori non UE** possano partecipare ai progetti EDIP, e dunque, ottenere fondi UE. Si tratta di trovare un equilibrio tra l'**esigenza di rafforzare la produzione industriale europea** e quella di garantire **efficacia, tempestività e sostenibilità**

delle produzioni, ricorrendo a catene del valore che comprendano anche soggetti non-UE, in particolare quelli di Paesi Nato come Regno Unito, Stati Uniti, Norvegia, Canada o altri Paesi alleati. Questa è anche la posizione dell'**Italia**, che ha un particolare interesse a salvaguardare **alleanze industriali essenziali**, tra cui quella con il Regno Unito. La Francia, seguita da Grecia e Cipro, ha da sempre promosso l'ambizione di una più elevata autonomia strategica europea, cercando di alzare il più possibile la quota di "**Buy European**".

Come detto, nel regolamento SAFE il punto di compromesso è stato raggiunto fissando la quota di prodotti non-UE **fino al 35% del costo del prodotto finito**. Trasferire questa previsione nel regolamento EDIP non è detto tutto automatico, perché questo – come detto – a differenza di SAFE, non prevede la concessione di prestiti ripagati ciascuno dallo Stato che ne usufruisce, ma prevede la concessione di **fondi tratti dal bilancio UE**. Dalle ultime indicazioni sembra però che questa potrà essere la **soluzione adottata anche per EDIP**. Per compensare questa scelta, **i criteri potrebbero essere più restrittivi per quanto riguarda i sub-contractors**, che in SAFE possono partecipare fino al 35 % del valore del prodotto finito.

Un'altra differenza dovrebbe riguardare il tema dell'**autorità di progettazione** dei prodotti finanziati. Anche in questo caso si dovrebbe prendere a modello la soluzione adottata per SAFE, ma con **alcuni criteri più restrittivi**. La lista dei prodotti per cui non è richiesta la *design authority* UE dovrebbe essere molto più limitata di quella prevista per SAFE, e ridursi alle sole munizioni e missili. La deroga verrebbe incontro alle esigenze dei Paesi che, nella penuria di questi prodotti, di cui le Forze armate ucraine hanno un bisogno prioritario, hanno già avviato consistenti contratti di acquisto con produttori extra-UE.

Lo **scorso 16 giugno** la Presidenza polacca ha presentato una **proposta di compromesso**, con l'auspicio di raggiungere il consenso tra gli Stati entro la fine della sua presidenza (30 giugno). In questo caso il trilogio, cioè la trattativa tra Parlamento europeo e Consiglio per arrivare a un testo condiviso, partirebbe con l'avvio della presidenza danese.

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

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

Si utilizza a tali fini il *database* [Eurostat – General government expenditure by function \(COFOG\)](#), che riporta i **dati di consuntivo** – forniti dagli istituti statistici

nazionali (per l'Italia l'ISTAT) - delle spese per la difesa in rapporto al PIL nominale dei Paesi UE fino al 2023.

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

I valori sono ricavati dal [Rapporto NATO 2024](#), pubblicato il 26 aprile 2025, che riporta i **dati di consuntivo delle spese per la difesa dal 2014 al 2023, unitamente alle stime preliminari per il 2024**. Non sono disponibili stime preliminari per il 2025.

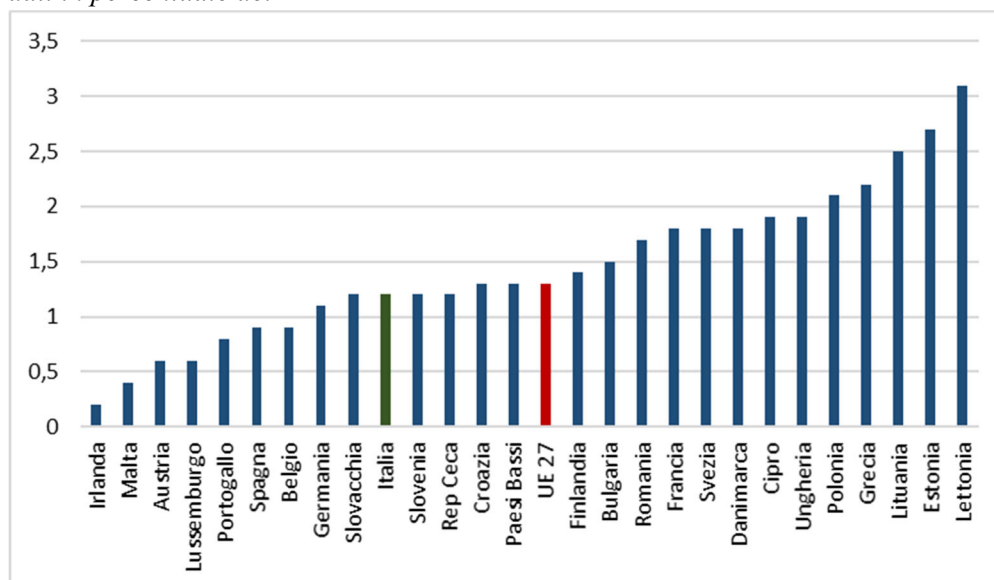
Le differenze tra le **metodologie di classificazione, ripartizione e calcolo** della spesa per la difesa nelle due diverse rilevazioni sono analizzate in uno specifico paragrafo (*vedi infra*).

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

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

Fig. 1 – Spesa per la difesa nei Paesi UE del 2023

dati in percentuale del PIL



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

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

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

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

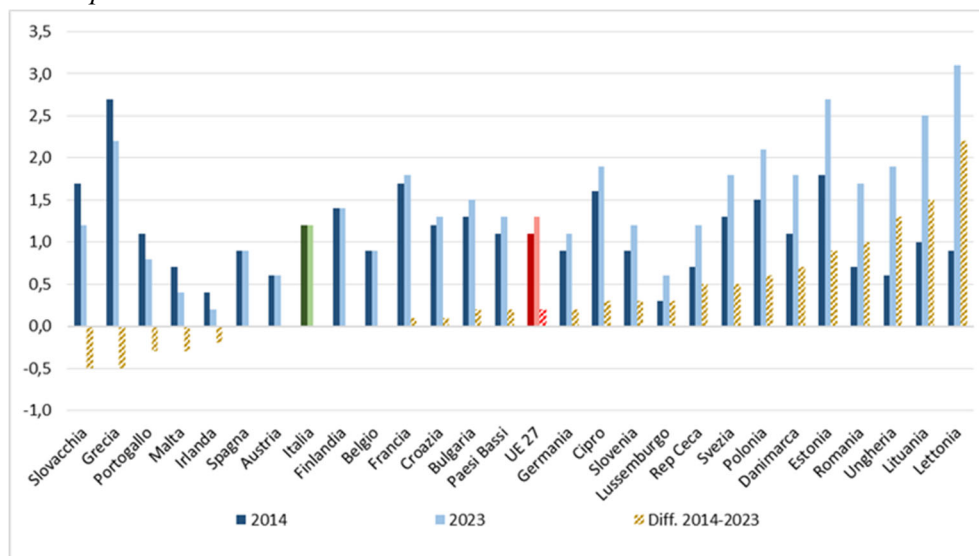
La spesa per ricerca e sviluppo nel settore della difesa ha rappresentato una componente trascurabile della spesa pubblica in tutti i Paesi, ad eccezione della Francia, dove ha raggiunto lo 0,1% del PIL.

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

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

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

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



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

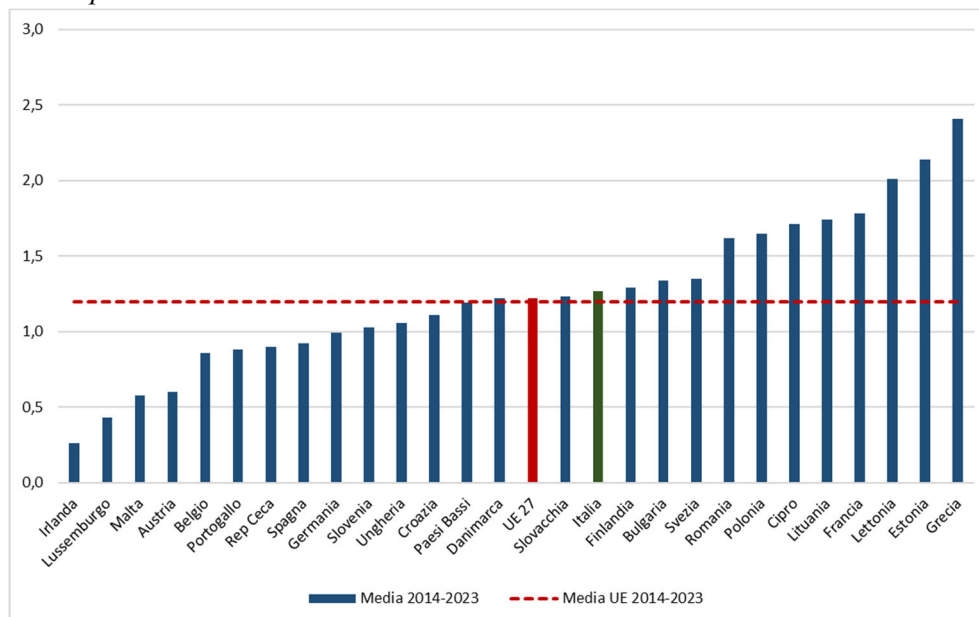
Dal grafico emerge che per un gruppo di cinque Paesi (composto da Irlanda, Malta, Portogallo, Grecia e Slovacchia) si registra una complessiva diminuzione delle spese per la difesa in percentuale del PIL, con Grecia e Slovacchia che presentano la riduzione più consistente (-0,5 punti percentuali di PIL),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

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

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

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

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



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

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

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

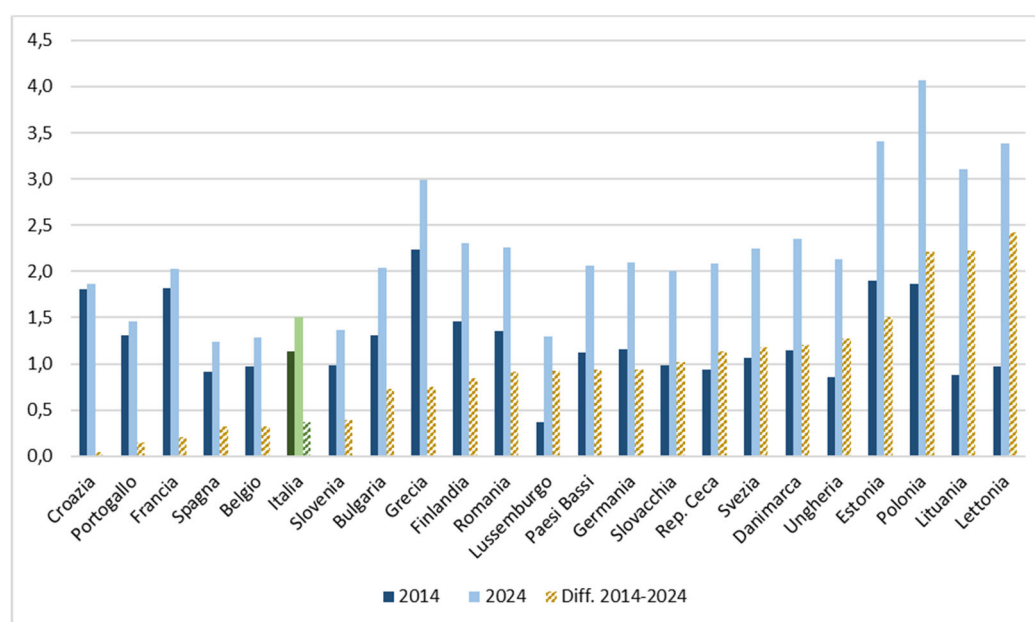
La spesa per la difesa dei Paesi UE in ambito NATO

Esaminando le **spese per la difesa nei Paesi UE membri della NATO** (fig. 4), si può osservare che, secondo la metodologia adottata in tale ambito, nel periodo **2014-2024**, tutti i Paesi evidenziano un incremento in percentuale del PIL. Le differenze tra i valori registrati nel 2024 rispetto all'anno iniziale di rilevazione (2014) indicano che la Lettonia è lo Stato che presenta la crescita più significativa (2,4 punti percentuali di PIL), seguito da Lituania e Polonia (2,2 punti percentuali) e dall'Estonia (1,5 punti percentuali). L'Italia,

tra il 2014 e il 2024, presenta una crescita di poco inferiore a 0,4 punti percentuali di PIL, passando dall'1,1 all'1,5% del PIL.

Considerando le **sole stime preliminari per il 2024**, la Polonia è il Paese, tra quelli considerati, che registra il livello più elevato di spesa per la difesa (circa il 4% del PIL), seguito dall'Estonia (3,4% del PIL) e dalla Lettonia (poco meno del 3,4% del PIL), mentre Francia, Germania e Paesi Bassi raggiungono un livello di spesa di poco superiore al 2% del PIL.

Fig. 4 – Spese per la difesa dei Paesi UE appartenenti alla NATO ⁽¹⁾
dati in percentuale del PIL reale



Fonte: [Rapporto NATO 2024](#), 26 aprile 2025

(1) per il 2024, stime preliminari NATO

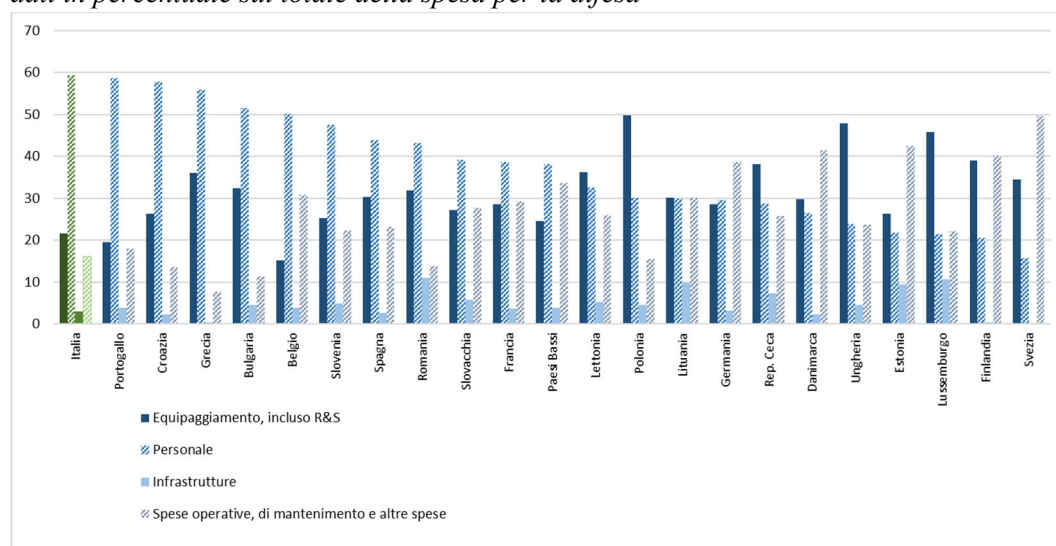
Con riferimento alla **ripartizione interna** della spesa per la difesa in ambito NATO, si evidenziano differenze rispetto a quella operata a fini COFOG, come si rileva nel successivo approfondimento³.

Il grafico che segue (fig. 5) dà conto del raffronto tra Stati UE appartenenti alla NATO con riguardo alle diverse partizioni della spesa per la difesa in tale ambito.

³ Cfr. Approfondimento “*Spese per il settore della difesa – differenze tra i criteri di classificazione NATO e COFOG*”.

Fig. 5 – Ripartizione delle spese per la difesa dei Paesi UE appartenenti alla NATO – Anno 2024 ⁽¹⁾

dati in percentuale sul totale della spesa per la difesa



Fonte: elaborazioni su dati [Rapporto NATO 2024](#), 26 aprile 2025

(1) Stime preliminari NATO

La figura seguente (fig. 6) riporta infine l'andamento della spesa in percentuale sul PIL dal 2014 al 2024.

In riferimento all'andamento della spesa, il **Ministro della difesa Crosetto**, rispondendo all'interrogazione 3-01962 presentata dal Sen. De Cristofaro, ha ricordato che in seno alla NATO “dal 2014 è stato deciso che il 2 per cento sarà il punto da raggiungere negli investimenti per la difesa da quest'anno in poi. Nel 2014, da ogni Governo è stato confermato quel 2 per cento e l'abbiamo raggiunto nel 2025, cioè undici anni dopo, quindi quell'impegno ha avuto un margine di crescita che si è evoluto nell'arco di undici anni”.

Fig. 6 – Andamento 2014-2024 delle spese per la difesa dei Paesi appartenenti alla NATO in percentuale sul PIL (a prezzi 2021)

Country	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024e
Share of real GDP (%)											
Albania	1.35	1.16	1.10	1.11	1.16	1.27	1.29	1.24	1.20	1.74	2.04
Belgium	0.97	0.91	0.90	0.89	0.89	0.89	1.01	1.04	1.16	1.18	1.29
Bulgaria	1.31	1.25	1.24	1.22	1.45	3.13	1.59	1.52	1.59	1.96	2.04
Canada	1.01	1.20	1.16	1.44	1.30	1.29	1.41	1.27	1.20	1.33	1.45
Croatia	1.81	1.75	1.59	1.63	1.54	1.60	1.70	1.97	1.80	1.67	1.86
Czechia*	0.94	1.02	0.94	1.02	1.09	1.16	1.27	1.35	1.29	1.32	2.08
Denmark*	1.15	1.11	1.15	1.14	1.28	1.30	1.37	1.29	1.36	2.00	2.35
Estonia*	1.90	1.99	2.03	1.97	1.97	2.00	2.26	2.02	2.14	3.00	3.41
Finland	1.46	1.46	1.43	1.39	1.40	1.46	1.54	1.41	1.69	2.12	2.30
France	1.82	1.78	1.79	1.78	1.81	1.82	1.99	1.90	1.87	1.94	2.03
Germany	1.16	1.16	1.18	1.21	1.23	1.33	1.49	1.43	1.48	1.61	2.10
Greece	2.24	2.32	2.40	2.37	2.52	2.42	2.87	3.66	3.87	2.76	2.99
Hungary	0.86	0.90	1.00	1.19	1.00	1.33	1.75	1.32	1.83	2.05	2.13
Italy	1.13	1.06	1.17	1.19	1.22	1.17	1.58	1.52	1.50	1.47	1.50
Latvia*	0.97	1.07	1.49	1.65	2.13	2.09	2.23	2.16	2.25	2.97	3.39
Lithuania*	0.88	1.13	1.48	1.71	1.95	1.98	2.05	1.95	2.44	2.71	3.11
Luxembourg	0.37	0.41	0.38	0.49	0.50	0.55	0.58	0.47	0.56	1.15	1.30
Montenegro	1.50	1.40	1.42	1.34	1.37	1.33	1.73	1.55	1.38	1.54	1.71
Netherlands	1.12	1.10	1.13	1.12	1.19	1.29	1.37	1.32	1.39	1.60	2.06
North Macedonia	1.09	1.05	0.97	0.89	0.94	1.16	1.24	1.45	1.58	1.79	2.00
Norway*	1.54	1.58	1.73	1.71	1.72	1.84	1.97	1.68	1.46	1.82	2.21
Poland*	1.86	2.21	1.99	1.88	2.00	1.96	2.21	2.19	2.21	3.27	4.07
Portugal	1.31	1.33	1.27	1.24	1.34	1.37	1.43	1.52	1.39	1.33	1.46
Romania*	1.35	1.45	1.43	1.73	1.79	1.83	2.00	1.85	1.75	1.60	2.26
Slovak Republic	0.98	1.11	1.11	1.10	1.22	1.70	1.90	1.71	1.80	1.84	2.00
Slovenia	0.98	0.94	1.02	0.99	1.02	1.06	1.07	1.24	1.30	1.32	1.37
Spain	0.92	0.92	0.80	0.90	0.92	0.90	1.00	1.02	1.14	1.16	1.24
Sweden*	1.07	1.02	0.98	0.98	0.98	1.04	1.10	1.43	1.48	1.68	2.25
Türkiye	1.45	1.38	1.45	1.51	1.82	1.85	1.86	1.61	1.36	1.48	2.09
United Kingdom	2.14	2.03	2.09	2.08	2.10	2.08	2.35	2.29	2.27	2.25	2.33
United States	3.68	3.47	3.46	3.25	3.23	3.44	3.54	3.48	3.25	3.10	3.19
NATO Europe and Canada	1.40	1.40	1.41	1.45	1.48	1.51	1.69	1.63	1.63	1.74	2.00
NATO Total	2.54	2.45	2.45	2.36	2.37	2.49	2.65	2.59	2.46	2.44	2.61

Fonte: [Rapporto NATO 2024](#), 26 aprile 2025

Differenze tra i criteri di classificazione NATO e COFOG

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

Quanto alle **finalità**, la COFOG analizza la spesa delle amministrazioni pubbliche in base ai loro obiettivi socio-economici e adottando, per gli aggregati di

finanza pubblica, le definizioni tipiche della contabilità nazionale. Tale classificazione è utilizzata, tra l'altro, per la sorveglianza di bilancio degli Stati membri nel quadro della *governance* economica europea. La classificazione NATO risponde invece a criteri direttamente funzionali alla verifica degli impegni assunti dai diversi Paesi dell'Alleanza.

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

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

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

Il nuovo pacchetto “omnibus difesa”

Il **17 giugno** la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure per semplificare e velocizzare gli **investimenti e la produzione industriale**, oltre che per sostenere il percorso verso il **mercato comune dei prodotti della difesa** (*Defence Readiness Omnibus*). In particolare, si compone di **due proposte di regolamento** e di **una proposta di direttiva** (che dovranno quindi essere approvate da Consiglio e Parlamento europeo, secondo la **procedura legislativa ordinaria**), accompagnate da una **comunicazione** che chiarisce gli obiettivi complessivi dell'intervento.

Le proposte **accompagnano quelle già presentate lo scorso 22 aprile**, con riferimento all'estensione di alcuni fondi UE al settore della difesa (su cui si veda infra).

La [proposta di direttiva](#) interviene sulle regole in materia di **trasferimenti infra-comunitari di materiali d'armamento** (disciplinati dalla direttiva 2009/43) e in materia di **appalti nel settore della difesa** (modificando la direttiva 2009/81). Per quanto riguarda il primo aspetto, la proposta:

- a) estende i casi in cui i trasferimenti di materiali per la difesa possono essere **esentati dall'autorizzazione preventiva** (alla lista delle esenzioni si aggiungono i trasferimenti necessari alla realizzazione di progetti finanziati dall'UE, i trasferimenti a istituzioni UE o all'EDA, i trasferimenti d'emergenza in situazioni di crisi e quelli per attuare misure di assistenza UE a Paesi terzi);
- b) **estende l'applicazione della licenza generale di trasferimento** (prevedendola in via generale per tutte le fasi dei progetti finanziati dal Fondo europeo per la difesa, aumentando la possibilità degli Stati

membri di impiegare tale licenza e riducendo le possibili limitazioni), restano salve le limitazioni nazionali derivante dalle rispettive politiche di export di armamenti;

- c) autorizza la Commissione ad approvare atti delegati per definire **condizioni uniformi per determinare quale tipo di autorizzazione** sia necessaria per ciascun tipo di trasferimento e per modificare alcuni aspetti della normativa.

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

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

La [proposta di regolamento](#) per le semplificazioni amministrative invece:

- a) stabilisce il **termine generale di 60 giorni** (estendibile a 90) per la **conclusione dei processi di autorizzazione per le richieste di avvio di attività industriali** nel settore della difesa (inclusi la costruzione di nuovi insediamenti, l'espansione di insediamenti esistenti, i siti di certificazione e training, ecc.);
- b) stabilisce una serie di regole per **velocizzare e uniformare i procedimenti vigenti nei diversi Paesi**, tra cui l'istituzione in ciascun Paese di uno **“sportello unico”** per la gestione delle richieste di autorizzazione e l'applicazione delle **procedure giudiziarie di maggiore urgenza** già vigenti in ciascun ordinamento;

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

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

Il primo è quello delle **regole di funzionamento del Fondo europeo per la difesa** (*su cui si veda infra*), anche sulle base delle risultanze del Rapporto sulla valutazione intermedia del fondo, presentata lo stesso 17 giugno. Lo scopo è sempre di snellire le procedure di selezione e ridurre le incombenze burocratiche a carico delle imprese. La proposta in particolare:

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

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

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

Nella sostanza il regolamento propone di **ampliare la flessibilità** degli Stati nell'uso di determinate **sostanze chimiche quando sia necessario “negli interessi della difesa”**. Per quanto riguarda gli **inquinanti**

persistenti, la Commissione propone di **ridurre alcuni obblighi informativi che sono in capo agli Stati** sulle misure di controllo adottate, quando vi possano essere **elementi sensibili relativi alla difesa**.

Il c.d. “omnibus difesa” affianca – come detto - la [proposta di regolamento](#) “per l’incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE”. La proposta mira ad ampliare mira ad **ampliare l'ambito di applicazione della STEP**, il regolamento sulla piattaforma per le tecnologie strategiche UE, introducendo nella sua attività un **nuovo settore strategico, che contempla le tecnologie e i prodotti connessi alla difesa**, a partire da quelli che rientrano nei settori di capacità prioritari individuati nel Libro bianco (e fatti propri dal Consiglio europeo del 6 marzo). Accanto a queste modifiche del regolamento STEP, **il regolamento interviene su altri programmi contemplati o collegati a STEP:**

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

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

La proposta di regolamento è attualmente all'[esame](#) della 4^a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione europea) per i profili relativi al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

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

Anche per quanto riguarda il **regolamento ASAP** (su cui pure si veda più avanti), le modifiche proposte riguardano la possibilità di **trasferire a questo programma fondi di altri programmi UE** e la possibilità di accogliere

contributi di soggetti terzi. La Commissione propone anche **di prorogare di un anno la durata** del programma, fino al 31 dicembre 2026.

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

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

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

Per quanto riguarda il programma **Europa digitale**, la Commissione intende estenderne la portata, per sostenere anche progetti con applicazioni *dual use*. La proposta di regolamento prevede anche di aggiungere un nuovo obiettivo a quelli già presenti nel programma, dedicato all'implementazione e alla gestione di impianti di nuova generazione, specializzati nello sviluppo, **nell'addestramento e nella gestione di modelli e applicazioni di IA di grandissime dimensioni**. La modifica è motivata dall'esigenza dell'UE di competere a livello mondiale per garantire la propria autonomia strategica "nel settore delle tecnologie a duplice uso e in settori industriali critici, tra cui l'industria della difesa". Con le stesse finalità, la Commissione propone di **indicare espressamente la difesa tra i settori di interesse pubblico** che

possono ricevere fondi nell'obiettivo 5 di Europa digitale (che riguarda l'impiego di capacità digitali). Per ragioni di sicurezza, infine, come conseguenza dell'estensione del programma a settori potenzialmente sensibili per la sicurezza, viene introdotta la **possibilità che soggetti giuridici di Paesi terzi o controllati da Paesi terzi siano esclusi da determinate azioni incentrate su tecnologie *dual use***.

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

Il programma ha un **budget complessivo di oltre 8 miliardi di euro**.

Per quanto riguarda il programma **Orizzonte Europa**, la Commissione propone due interventi. In relazione all'**Acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI)**, che fornisce sostegno a innovazioni potenzialmente dirompenti, si **cancella** la previsione secondo cui possono avere accesso ai finanziamenti **solo i progetti con applicazioni civili**. La misura si rivolge in particolare – come si legge nelle motivazioni della proposta – alle PMI che operano nel settore della difesa, che incontrano maggiori ostacoli all'accesso ai finanziamenti rispetto alle PMI di altri settori. Inoltre, “al fine di garantire che risorse adeguate siano destinate al finanziamento di progetti nei settori delle tecnologie a duplice uso e della difesa”, si prevede che i **rimborsi gli importi non utilizzati** non rientrino – come ora - nel bilancio dell'UE, ma **siano reinvestiti** nel Fondo CEI con l'obiettivo di finanziare ulteriori progetti nei settori delle tecnologie a duplice uso e della difesa.

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

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

Il regolamento sulla produzione di munizioni (ASAP)

Il [regolamento](#), approvato nel luglio del 2023, con un budget di **500 milioni di euro**, sostiene la capacità europea di produzione di munizioni e missili, finanziando progetti volti a:

- a) **incrementare le capacità di produzione**, ottimizzando le catene produttive esistenti, mettendone in attività di nuove, acquistando macchinari ecc.;
- b) istituire **partenariati industriali transfrontalieri** per mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento di materie prime e componenti;
- c) **ricondizionare prodotti obsoleti** per adattarli alle esigenze attuali;
- d) **formare e riqualificare il personale**.

La **quota di finanziamento UE** è fissata al 35% per i prodotti finali (missili e munizioni) e al 40% per le componenti e le materie prime. La quota può aumentare di un altro 10% (arrivando quindi al 50%), se il progetto: *a)* avvia una nuova cooperazione transfrontaliera; *b)* i partecipanti si impegnano a dare priorità agli ordini derivanti da appalti comuni o destinati all'**Ucraina**; *c)* i partecipanti sono in maggioranza **piccole e medie imprese**. I soggetti eleggibili sono individuati con le stesse regole di EDIP, e lo stesso vale per la deroga alle norme sugli appalti. Il regolamento prevede la possibilità di istituire un apposito **fondo di potenziamento**, per superare le difficoltà di finanziamento dell'industria della difesa.

Il **15 marzo del 2024**, la Commissione europea ha reso noti i [31 progetti](#) che **si sono aggiudicati i fondi di del regolamento**, selezionati in diversi Stati membri e in Norvegia e relativi a cinque settori: **esplosivi e polveri** - considerati colli di bottiglia per la produzione di munizioni - ma anche **proiettili, missili e certificazione di collaudo e ricondizionamento**. L'obiettivo è aumentare la capacità di produzione di munizioni a 2 milioni all'anno entro la fine del 2025.

Il programma fornirà 124 milioni di euro a sostegno di 7 progetti incentrati sull'**espansione della capacità di produzione di esplosivi**. Riguarderanno sia il trattamento dei prodotti chimici che la consegna del prodotto finale per applicazioni di artiglieria. Secondo la Commissione, ciò dovrebbe aumentare la capacità produttiva di oltre 4.300 tonnellate all'anno, sufficienti a riempire 800.000 conchiglie. Undici progetti prevedono l'espansione della capacità di produzione di **polveri**, comprese polveri multibase, propellenti e composti, per un totale di 248 milioni di euro. Secondo la Commissione, ciò aumenterà la produzione annua di 10.000 tonnellate di polvere, equivalenti a 1,3 milioni di proiettili. ASAP sosterrà inoltre sette progetti di produzione delle conchiglie, compresa la loro fabbricazione e i processi di assemblaggio, riempimento e finitura. Ciò dovrebbe aumentare la capacità di produzione di 600.000 proiettili all'anno per raggiungere da 1,4 a 1,7 milioni di proiettili all'anno entro la fine del 2024, superando i 2 milioni all'anno entro l'inizio del 2026. Cinque progetti si concentrano sui **missili**, in particolare

sull'aumento della capacità di produzione di missili completi, nonché di componenti missilistici come i sistemi di propulsione. Un progetto si concentrerà sulla **verifica e sulla certificazione del ricondizionamento** delle scorte esistenti di munizioni per artiglieria.

Per l'Italia hanno ottenuto finanziamenti le società Simmel e Bascheri & Pellagri, nel settore delle polveri.

Il Fondo europeo per la difesa

L'obiettivo generale del Fondo, istituito nell'ambito del bilancio pluriennale UE 2021-2027, è quello di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea, contribuendo - si legge nel regolamento istitutivo – “all'autonomia strategica dell'Unione e alla sua libertà di azione”. Per rendere più efficiente la spesa, il fondo intende **sostenere prodotti e tecnologie europei**, favorendo le economie di scala e la standardizzazione dei sistemi di difesa. I progetti devono coinvolgere **almeno tre soggetti giuridici diversi (non controllati tra loro) di tre diversi Stati membri**.

Il budget complessivo, per il periodo fino al 2027 è **7,9 miliardi** di euro. Nell'accordo sulla **revisione di medio termine del bilancio dell'Unione**, raggiunto nel Consiglio europeo straordinario del 1° febbraio scorso, si prevede l'**aumento di 1,5 miliardi di euro** di tale dotazione, nell'ambito della Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP).

Lo scorso 8 maggio la Commissione ha reso noto i risultati del [bando 2024](#), che ha selezionato **62 progetti** transnazionali, in **32 diversi settori**, dal contrasto ai missili ipersonici allo sviluppo di veicoli senza pilota in aria e a terra, dalla sicurezza delle comunicazioni spaziali alla prossima generazione di elicotteri e aerei cargo di medie dimensioni. Il valore complessivo del finanziamento UE è di **910 milioni di euro**. Per la prima volta anche le **industrie ucraine** della difesa hanno potuto partecipare ai progetti. 13 progetti vincitori sono collegati a **progetti PESCO**, e potranno quindi godere di una quota di finanziamento maggiorata. Il 27% del totale dei fondi sarà assegnato a **PMI**. Uno dei progetti vincitori, per un sistema di difesa da velivoli plananti ipersonici, è stato classificato.

I progetti “bandiera”, per la tornata 2024, sono, rispettivamente nei settori navale, aereo e di terra:

[EUROSWEEP](#), per lo sviluppo di un sistema comune di **dragaggio mine senza pilota**, con caratteristiche autonome, per la **protezione del naviglio civile e militare**; coordinatore del progetto è l'Istituto norvegese per la ricerca nella difesa

(FFI), con la partecipazione, tra gli altri, della **società italiana IFEN spa**; il finanziamento richiesto è di **circa 28 milioni di euro**;

[ENRGT II](#), progetto di ricerca nelle **architetture e nelle tecnologie degli elicotteri**; coordinatore è la **società francese AIRBUS**, con la **partecipazione di diverse realtà italiane**, tra cui il Centro italiano ricerche aerospaziali, il Politecnico di Milano, e le società Elettronica, Leonardo e MBDA, il finanziamento previsto è di **circa 100 milioni**;

[iMUGS2](#), per sviluppo di uno standard di difesa multi-dominio a livello europeo per i **sistemi senza pilota delle forze terrestri**; coordina un'entità estone, con la partecipazione anche dell'italiana **Elettronica spa**; il finanziamento previsto è di **circa 50 milioni**.

Cinque progetti sono coordinati da società italiane:

[AURIGA](#), che intende sviluppare soluzioni innovative per requisiti critici dei **veicoli corazzati da combattimento della fanteria**, come protezione, mobilità, potenza di fuoco e consapevolezza situazionale; il progetto è coordinato da Leonardo, con partner di **altri 16 Paesi**; il contributo Ue previsto è **25 milioni di euro**, per una durata di 36 mesi;

[Q-ARM](#), progetto che rientra in quelli relativi alle c.d. "tecnologie dirompenti", intende sviluppare un **sistema di comunicazione** e identificazione basato sulla **tecnologia quantica**; coordina la società Almaz, con partner di altri 5 paesi; il contributo previsto è di **circa 5 milioni**, per una durata di 36 mesi;

[ARGUS](#), che opera nel settore della **sorveglianza e nel riconoscimento geospaziale**, è coordinato dalla società E 4 Computer Engineering spa, con partner di altri 6 Paesi, il contributo previsto è **circa 5 milioni di euro**, per una durata prevista di 48 mesi;

[DAMAGER](#), che si occupa di validazione e riduzione dei rischi di **elementi tecnologici per velivoli senza equipaggio**, di piccole e medie dimensioni, a propulsione turbogetto, il progetto, che usufruisce della quota di **finanziamenti destinati alle PMI**, è coordinato da HITO9 srl, con partner altri tre Paesi; il contributo previsto è di **circa 4 milioni di euro**, per 48 mesi di durata;

[INNCH2PROP](#) per lo sviluppo di una **camera di combustione in ceramica per motori aerospaziali alimentati a idrogeno**; il progetto, anch'esso nel settore riservato alle PMI, è coordinato da MIPRONS srl, con partner di altri 4 Paesi, con un contributo richiesto di **circa 4 milioni**, per 36 mesi di durata.

Il 29 gennaio, la Commissione ha adottato il [quinto Programma di lavoro annuale](#) del Fondo, stanziando oltre 1 miliardo di euro per progetti di ricerca e sviluppo in collaborazione nel settore della difesa. Il programma lancia 9 inviti

competitivi a presentare proposte su **33 temi**: alcuni tematici e altri orizzontali (dedicati a Pmi e rafforzamento della rete dei punti focali nazionali del Fondo). 14 temi sostengono gli obiettivi della Piattaforma tecnologie strategiche per l'Europa (**Step**) nel campo delle tecnologie digitali e dell'innovazione deep-tech, delle tecnologie pulite ed efficienti dal punto di vista delle risorse e delle biotecnologie. Oltre 40 milioni di euro sono destinati alle attività di ricerca e sviluppo in aree critiche nel contesto operativo come la **cibernetica**, il combattimento navale, la **guerra subacquea**, la **simulazione e l'addestramento**, i sensori passivi e attivi. Temi specifici sono rivolti a tecnologie abilitanti relative al triage autonomo e all'**evacuazione di personale ferito**, al sistema di distribuzione delle informazioni multifunzionale, al **dialogo uomo-IA**, ai *chiplet* per applicazioni di difesa, ai sistemi per soldati e alle tecnologie abilitanti di grande profondità. Il 4% del budget 2025 è dedicato alle c.d. "**tecnologie dirompenti**". Circa il 6% è dedicato a due bandi non tematici su soluzioni di difesa innovative e future, che invitano in particolare le **Pmi** a candidarsi per azioni di ricerca e sviluppo.

Il termine per la presentazione dei progetti è il **16 ottobre 2025**.

Il formato E5 e la cooperazione nel settore della difesa con il Regno Unito

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

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

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

Europea. Il vertice di Roma segue le precedenti tappe di Berlino (novembre 2024), Varsavia (gennaio 2025) e Parigi (marzo 2025).

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

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

- **questioni di sicurezza regionale**, collaborazione a sostegno dell'Ucraina e in altre regioni prioritarie, nonché nel settore delle sanzioni;
- **peace building e gestione delle crisi**, anche con contatti regolari tra il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e l'Ufficio degli esteri, del Commonwealth e dello sviluppo;
- **sicurezza marittima**, per garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche, la condivisione di informazioni sull'attività della "flotta ombra" russa, e attività congiunte in mare, ad esempio attraverso scambi tra EUNAVFOR ASPIDES e *Prosperity Guardian* nel Mar Rosso;
- **mobilità militare** al fine di garantire spostamenti rapidi di personale e materiali militari in tutta Europa (anche attraverso la partecipazione del Regno Unito allo specifico progetto PESCO);
- **sicurezza spaziale**, collaborazione reciproca per promuovere norme, regole e principi di comportamento responsabile;
- **tecnologie emergenti**, compreso lo sviluppo di iniziative di *governance* internazionale per l'**intelligenza artificiale** nella sicurezza e nella difesa;
- **sicurezza informatica**;
- **contrasto delle minacce ibride** e cooperazione per la resilienza delle **infrastrutture critiche e sottomarine**;
- **contrasto della manipolazione dei processi democratici e dell'informazione**.

SESSIONE IV – L’UE NEL MONDO

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe discutere dei preparativi per i prossimi vertici con i paesi terzi e delle relazioni con i partner, alla luce dell'attuale contesto politico ed economico globale.

Le relazioni commerciali UE-USA

Le relazioni commerciali tra le due sponde dell’Atlantico stanno attraversando un periodo di **grande turbolenza**, in primo luogo per via delle decisioni – non sempre di facile lettura - dell’amministrazione Trump. La situazione è molto articolata e in continua evoluzione e non consente una ricostruzione compiuta. Si possono però riassumere i momenti principali di tale evoluzione, rinviando per ulteriori approfondimenti anche al [Focus Euroatlantico n. 8](#), Maggio 2025, dell’Osservatorio di Politica internazionale.

Le tariffe doganali dell’amministrazione USA

Il 12 marzo 2025 gli **Stati Uniti** hanno stabilito una tariffa generalizzata del **25%** sulle **importazioni di acciaio, alluminio, automobili e componenti automobilistiche**. Il dazio ha colpito indistintamente tutti i Paesi del mondo, ma ha ovviamente creato allarme soprattutto nei maggiori esportatori di questi beni, come Ue, Giappone e Corea del sud. Dalla misura sono stati esclusi, in virtù del trattato di libero scambio, Canada e Messico, che pure erano stati, insieme alla Cina, i destinatari delle prime misure protezionistiche americane.

Il **2 aprile**, da lui definito “**Liberation Day**”, Trump ha adottato un piano di cosiddette “tariffe reciproche”, che prevede l’adozione di:

- una **tariffa standard del 10% su tutte le importazioni** da tutto il mondo;
- una **ulteriore aliquota, per i beni provenienti dai Paesi che vantano un surplus commerciale** con gli Stati Uniti.

Tale seconda aliquota è stata apparentemente calcolata **dividendo il deficit commerciale** in beni (ma non in servizi) **per l'intero volume di scambi bilaterale**, e poi dividendo il risultato a metà. Questo metodo ha prodotto **risultati apparentemente contraddittori**, in base ai quali l’UE

avrebbe un dazio di “solo” il 20%, mentre paesi più poveri verso i quali gli Stati Uniti esportano poco (e verso i quali accusano pertanto deficit significativi) sarebbero colpiti con aliquote fino a quasi il 50%, come ad esempio Cambogia e Vietnam.

Il **9 aprile**, giorno in cui i dazi sarebbero dovuti entrare in vigore, l'amministrazione Usa ha annunciato una **sospensione di 90 giorni** per tutti i dazi aggiuntivi rispetto alla tariffa generalizzata del 10% (che è entrata in vigore). Trump ha giustificato tale decisione con l'intenzione di avere il tempo necessario per stipulare **trattati commerciali bilaterali più vantaggiosi** per il suo Paese. Dalla sospensione sono stati esclusi i Paesi –tra cui la Cina – che avevano nel frattempo adottato ritorsioni commerciali.

Le risposta dell'Unione europea

In un comunicato emesso il 12 marzo, giorno delle misure adottate da Trump contro acciaio, alluminio e autoveicoli, la **Presidente von der Leyen** ha [espresso](#) **profondo rammarico** per le misure adottate e ha annunciato che l'UE avrebbe adottato **contromisure “forti ma proporzionate”**, restando, nel contempo, aperta al dialogo e ai negoziati.

Il comunicato indicava due principali contromisure:

- la reintroduzione delle **misure di riequilibrio già decise in conseguenza dei dazi imposti dallo stesso Trump nel corso del suo primo mandato, e poi sospese fino al 31 marzo 2025**;
- l'imposizione di un **nuovo pacchetto di misure aggiuntive**, di cui si prevedeva l'entrata in vigore entro la metà del mese di aprile, dopo la consultazione degli Stati membri e delle parti interessate.

Il 9 aprile le proposte della Commissione sono state approvate dal Consiglio. Lo stesso giorno – come detto – poiché Bruxelles non aveva ancora adottato ritorsioni, l'amministrazione USA ha sospeso le nuove tariffe nei confronti dell'UE. A seguito di tale decisione il **14 aprile** la Commissione ha approvato due provvedimenti:

- con il primo sono state **adottate le contromisure** minacciate;
- con il secondo l'entrata in vigore di queste misure è **stata sospesa fino al 14 luglio 2025**.

La decisione UE è stata assunta in virtù della sospensione, da parte USA, delle misure dirette espressamente verso le importazioni europee. **Restano invece in vigore, da parte americana, sia le tariffe su acciaio, alluminio, autoveicoli e componenti** (decise il 12 marzo), sia **la tariffa generalizzata**

del 10% su tutto l'export verso gli USA (decisa il 2 aprile). Tali tariffe incidono ovviamente anche sui produttori UE.

Lo scorso 4 giugno, infine, gli Usa hanno **raddoppiato i dazi su acciaio, alluminio e prodotti derivati**, che arrivano così al 50%. A meno di ulteriori proroghe dell'entrata in vigore delle misure già decise, lo spazio negoziale è dunque piuttosto limitato. Il **9 luglio** scade infatti la **sospensione dell'ulteriore tariffa del 10% sui prodotti made in UE**. In caso di mancato raggiungimento di un accordo tra le parti, il successivo 14 luglio entreranno in vigore le misure di ritorsione già decise da Bruxelles.

Nell'ambito della [task force sulle importazioni](#) (istituita lo scorso aprile), il 5 giugno, la Commissione europea ha istituito un [nuovo strumento di sorveglianza](#) per proteggere l'UE da improvvisi e potenzialmente dirompenti aumenti delle importazioni. Questo sistema mira in particolare ad accertare fenomeni della c.d. **“diversione dannosa” del commercio**, che si verifica quando una quantità significativa di merci che non possono entrare in altri mercati (nel caso di specie, negli USA) a causa di tariffe elevate e altre restrizioni vengono reindirizzate verso l'UE. Fornendo informazioni basate sui dati doganali, lo strumento di sorveglianza consentirà alla Commissione di individuare rapidamente tali **impennate delle importazioni** e di **adottare misure tempestive ed efficaci** per proteggere il mercato dell'UE dagli impatti negativi. Per rafforzare l'iniziativa, la Commissione ha chiesto la **collaborazione degli attori economici UE** (produttori, associazioni industriali ecc.) e degli Stati membri per rendere più accurate possibili le informazioni e i dati sulla situazione economica dei diversi settori.

Inoltre, sta avviando un **dialogo con la Cina** per monitorare l'eventuale diversione degli scambi e garantire che eventuali sviluppi di rilievo siano debitamente affrontati.

Le competenze dell'UE in materia di politica commerciale

Le questioni relative ai dazi e agli scambi commerciali con i Paesi terzi ricadono in due settori, l'**Unione doganale** e la **politica commerciale comune**, che, in base all'[articolo 3](#) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono di **competenza esclusiva dell'UE**.

In tali settori, come stabilito dall'art. 2, del medesimo Trattato, **soltanto l'UE può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti**, inclusi in linea di principio gli **accordi internazionali**. Gli Stati membri possono legiferare autonomamente solo se autorizzati dall'UE, oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione medesima.

L'**Unione doganale** (istituita sin dal 1968), in base all'art. 28 del TFUE, si estende al complesso degli scambi di merci e comporta, oltre al divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, "l'adozione di una **tariffa doganale comune** nei loro rapporti con i paesi terzi". I **dazi** della [tariffa doganale comune \(TDC\)](#) sono stabiliti, secondo l'art. 31, dal Consiglio su proposta della Commissione. La **TDC viene fissata annualmente, per ogni singola voce o bene** della cd. "nomenclatura combinata", da un regolamento del Consiglio ed è amministrata dalla Commissione. La tariffa tiene conto anche dei Paesi e territori di origine dei beni, secondo gli accordi commerciali vigenti.

Strutturalmente connessa alla creazione dell'unione doganale è la **politica commerciale comune**, come si evince anche dall'[articolo 206](#) del TFUE, in base al quale l'UE, tramite l'unione doganale "contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo".

In base all'[articolo 207](#), la politica commerciale comune è fondata su **principi uniformi**, in particolare per quanto concerne le **modificazioni tariffarie**, la conclusione di **accordi tariffari e commerciali** relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'**azione esterna dell'Unione**, di cui costituisce una delle componenti.

Per la negoziazione e la conclusione di accordi commerciali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari. I negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con il Comitato per la politica commerciale (designato dal Consiglio), nel quadro delle direttive ricevute. Quando l'accordo è raggiunto, il Consiglio adotta una decisione, che, tranne eccezioni, deve essere approvato del Parlamento europeo. Il Consiglio decide **a maggioranza qualificata**, tranne alcuni casi (scambi di servizi, proprietà intellettuale, investimenti esteri diretti, ecc.).

Malgrado il carattere esclusivo della competenza dell'UE in materia, alcuni accordi commerciali devono essere conclusi in **forma mista**, devono cioè essere ratificati dagli Stati membri (ad esempio nel caso in cui gli oneri finanziari di un accordo internazionale siano imputati direttamente ai bilanci nazionali o qualora esso contenga, accanto a disposizioni di carattere commerciale, disposizioni che incidono sulle competenze degli Stati stessi).

L'UE dispone, nel quadro delle competenze in materia doganale e commerciale sopra richiamate, di diversi strumenti di reazione all'introduzione o all'aumento unilaterale di dazi da parte di un Paese terzo.

La prima possibile linea d'azione dell'UE consiste nel **negoziare** al fine di aggiungere un accordo con il Paese terzo. In mancanza di accordo, l'UE può imporre **tariffe di riequilibrio** sulle merci provenienti dal Paese terzo e/o presentare un **reclamo all'Organizzazione mondiale del commercio** se ritiene che esso stia violando le regole della medesima.

L'UE può infine attivare, ove ritenga che ne sussistono i presupposti, le misure previste dal [regolamento \(UE\) 2023/2675](#), sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla **coercizione economica** da parte di paesi terzi

Secondo tale regolamento, si ha **coercizione economica** allorché un paese terzo applica o minaccia di applicare una misura che incide sugli scambi o sugli investimenti al fine di impedire od ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione di un particolare atto da parte dell'UE o di uno Stato membro, interferendo in tal modo nelle loro legittime scelte sovrane.

SESSIONE V – COMPETITIVITÀ

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *procedere a uno scambio di opinioni sugli sviluppi economici e sottolineare che dare impulso alla competitività dell'Europa e integrare ulteriormente il mercato unico contribuiranno ad accrescere l'influenza globale dell'UE, compreso il ruolo internazionale dell'euro;*
- *chiedere, dando seguito alle sue conclusioni del 20 marzo 2025, l'ulteriore rafforzamento della competitività dell'UE, anche attraverso l'innovazione, e l'approfondimento del mercato unico, garantendo condizioni di parità;*
- *riaffermare l'impegno a favore degli obiettivi del mercato unico e l'invito a eliminare gli ostacoli rimanenti, in particolare nel settore dei servizi e dei beni di prima necessità, contrastando la frammentazione e migliorando l'attuazione e l'applicazione delle norme del mercato unico. In tale contesto, dovrebbe accogliere con favore la "Strategia per semplificare, armonizzare e rafforzare il mercato unico" e la "Strategia dell'UE su startup e scaleup" e chiederne la rapida attuazione;*
- *invitare il Consiglio, la Commissione e la BCE a prendere in esame azioni volte a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro.*
- *sottolineare il ruolo chiave, per la competitività dell'Europa, di un'un'agenda di semplificazione e di un programma "Legiferare meglio" ambiziosi e orizzontali e ricordare la necessità di proseguire gli sforzi a tutti i livelli: dell'UE, nazionale e regionale;*
- *compiacersi dei progressi compiuti finora ed esortare i colegislatori a mantenere lo slancio ai fini di un rapido accordo sui pacchetti di semplificazione presentati dalla Commissione;*
- *invitare la Commissione e i colegislatori a evitare un'eccessiva regolamentazione e l'introduzione di oneri amministrativi durante i processi legislativo e attuativo;*
- *ribadire l'importanza di garantire **l'approvvigionamento di energia pulita e a prezzi accessibili in tutta l'UE**, Ricordando le sue conclusioni del 20 marzo 2025;*

- discutere le **raccomandazioni specifiche per paese** integrate, sulla base di una nota orizzontale, rendendo in tal modo possibile la conclusione del Semestre europeo 2025;
- approvare la proposta della Commissione che la Bulgaria adotti **l'euro dal 1° gennaio 2026** nonché invitare il Consiglio ad adottare rapidamente le pertinenti proposte della Commissione;
- sottolineare che tornerà sui temi della competitività e delle transizioni verde e digitale nella riunione di ottobre 2025 per valutare i progressi e fornire ulteriori orientamenti.

Il tema del **rafforzamento** della **competitività europea** ha assunto un **rilevato centrale** nel **nuovo ciclo politico ed istituzionale** dell'UE. Il **fulcro** dalla competitività a lungo termine dell'UE è il **mercato unico**, che conta quasi 450 milioni di persone, 23 milioni di imprese e un PIL di 17 mila miliardi di euro.

Al dibattito in materia hanno **contribuito** anche i **rapporti** presentati nel corso del 2024 da [Enrico Letta](#) e [Mario Draghi](#), rispettivamente sul futuro del mercato unico e della competitività europea. Sul rapporto Draghi si rinvia al seguente [dossier](#) predisposto dagli uffici di documentazione di Camera e Senato.

Dando seguito agli [orientamenti politici](#) della Presidente von der Leyen, il **29 gennaio 2025** la Commissione europea ha presentato la “[Bussola per la competitività dell'UE](#)” che delinea le **azioni prioritarie** da intraprendere per rafforzare la competitività dell'UE (v. *infra*). Nel quadro della Bussola la Commissione ha già presentato iniziative molto rilevanti, legislative e non, che sono richiamate nella bozza di conclusioni del Consiglio europeo, tra cui la **strategia per il mercato unico**, una serie di **pacchetti di semplificazione** (cd. *omnibus*), una strategia per start-up e scale-up e il Piano d'Azione per l'energia accessibile e pulita (v. *infra*).

Le conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025

La bozza di conclusioni richiama più volte le [conclusioni](#) adottate dal **Consiglio europeo del 20 marzo 2025** che, in particolare:

- sottolineano **l'urgente necessità di rafforzare la competitività dell'Europa**, consolidando il mercato unico, investendo nella difesa, promuovendo posti di lavoro di qualità e assicurando il successo delle transizioni verde e digitale, in linea con gli obiettivi climatici concordati;

- al fine di conseguire tali obiettivi e contribuire a colmare i divari in termini di innovazione e produttività con i concorrenti mondiali dell'UE e all'interno dell'UE, chiedono di dare **priorità alla semplificazione e riduzione degli oneri normativi e amministrativi**, all'**abbassamento dei prezzi dell'energia** e alla **mobilizzazione dei risparmi privati** per sbloccare gli investimenti necessari nell'economia dell'UE.

In occasione delle comunicazioni che il Presidente del Consiglio Meloni ha reso alle Camere in vista del Consiglio europeo del 20 marzo 2025, il **Senato della la Camera** hanno approvato **risoluzioni** di identico contenuto (Terzi Di Sant'Agata, Zanettin, Scurria, Pellegrino, Matera, Claudio Borghi, De Poli [n. 6-00141](#) e Mantovani, Candiani, Rossello, Pisano e Giglio Vigna [n. 6-00164](#)) che, tra le altre cose, **impegnano il Governo** a:

- affrontare in modo strategico la **discussione sul tema della competitività europea** che include diverse **priorità**: un'efficace **semplificazione** del quadro regolatorio che favorisca l'attività d'impresa; la disponibilità di **energia pulita e a prezzi sostenibili** per i nostri cittadini e il nostro tessuto produttivo; efficaci **stimoli agli investimenti privati**;
- portare avanti l'obiettivo di una **piena autonomia europea in materia energetica** basata sul principio della **neutralità tecnologica** e che **sostenga** la fase di transizione, specialmente nei **settori industriali, ad alta intensità energetica**;
- realizzare un **percorso di decarbonizzazione che sia sostenibile** per le nostre industrie, che non metta a rischio la competitività di settori come quello automobilistico e che utilizzi metodologie di calcolo delle emissioni improntate al principio della neutralità tecnologica, e impedire che l'impatto di una transizione non pragmatica e ideologica si ripercuota sull'occupazione e sulla capacità di accesso al mercato da parte dei nostri cittadini;
- lavorare sulla **semplificazione**, sulla **riduzione della burocrazia** e dell'eccesso di regolamentazione per un quadro normativo europeo più chiaro e snello, riducendo drasticamente i costi amministrativi per le imprese, in particolare le PMI.

Le previsioni economiche della Commissione europea

La Commissione europea (v. le [previsioni economiche di primavera](#) pubblicate lo scorso 19 maggio) prospetta un quadro di **crescita moderata in un contesto di incertezza economica globale**. La tabella seguente riepiloga le principali stime per l'UE e l'Eurozona.

Dati principali			
			
PIL	Inflazione	Deficit	Disoccupazione
UE:	UE:	UE:	UE:
2024: 1.0%	2024: 2.6%	2024: -3.2%	2024: 5.9%
2025: 1.1%	2025: 2.3%	2025: -3.3%	2025: 5.9%
2026: 1.5%	2026: 1.9%	2026: -3.4%	2026: 5.7%
Zona euro:	Zona euro:	Zona euro:	Zona euro:
2024: 0.9%	2024: 2.4%	2024: -3.1%	2024: 6.4%
2025: 0.9%	2025: 2.1%	2025: -3.2%	2025: 6.3%
2026: 1.4%	2026: 1.7%	2026: -3.3%	2026: 6.1%

Le previsioni, di cui si darà sinteticamente conto nei paragrafi seguenti, sono tuttavia a **rischio di peggioramento**, come espressamente sottolineato dalla Commissione. Il modello utilizzato ipotizza infatti che i dazi sulle importazioni statunitensi di merci dall'UE e praticamente da tutti gli altri partner commerciali restino al 10%, ossia il livello applicato il 9 aprile, con dazi più elevati su acciaio, alluminio e automobili (al 25%) ed esenzioni per determinati prodotti (farmaceutici e microprocessori) a fare da eccezione. La Commissione ritiene invece che **un'ulteriore frammentazione del commercio mondiale potrebbe smorzare la crescita del PIL e riaccendere le pressioni inflazionistiche**. Al contrario, un ulteriore allentamento delle tensioni commerciali UE-USA o una più rapida espansione degli scambi dell'UE con altri paesi, anche attraverso nuovi accordi di libero scambio potrebbero sostenere la crescita dell'UE. Un **contributo positivo** potrebbe venire infine anche dall'**aumento della spesa per la difesa**.

Crescita del PIL

Le previsioni prospettano, per il 2025, una **crescita del PIL** reale pari all'**1,1% nell'UE** e allo **0,9% nell'Eurozona**, un ritmo sostanzialmente uguale a quello registrato nel 2024.

Si tratta di un **arretramento** rispetto alle **stime** formulate nell'**autunno scorso**, in buona misura imputabile ai **cambiamenti nella politica commerciale statunitense** e all'**imprevedibilità** della configurazione finale dei **dazi**.

Nel **2026** è **attesa un'accelerazione della crescita**, sostenuta dall'aumento dei consumi e da una ripresa degli investimenti, fino all'1,5% nell'UE e all'1,4% nell'Eurozona. Di seguito, le stime sul PIL per le **principali economie dell'UE**:

	Germania	Francia	Italia	Spagna
2025	0%	0,6%	0,7%	2,6%
2026	1,1%	1,3%	0,9%	2%

Inflazione

Il **processo di disinflazione in atto**, iniziato alla fine del 2022, dovrebbe **progredire in modo costante**. Dopo la diminuzione al 2,4% nel 2024, le proiezioni indicano che l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (inflazione IPCA) nell'Eurozona raggiungerà l'obiettivo della BCE del 2% già nel 2025, per poi diminuire ulteriormente nel 2026. I prezzi delle materie prime energetiche, segnala la Commissione, sono diminuiti notevolmente dall'autunno 2024 e dovrebbero mantenere una traiettoria discendente. Di seguito, le stime sull'inflazione per le **principali economie dell'UE**:

	Germania	Francia	Italia	Spagna
2025	2,4%	0,9%	1,8%	2,3%
2026	1,9%	1,2%	1,5%	1,9%

Le stime della BCE

In merito a **crescita e inflazione dell'Eurozona** anche la **BCE** ha recentemente presentato, il 5 giugno, le sue [previsioni](#). La BCE stima, nello **scenario di base**, un **tasso di incremento medio annuo del PIL** in termini reali pari allo **0,9% nel 2025**, all'**1,1% nel 2026** e all'1,3% nel 2027, mentre l'inflazione complessiva, misurata dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC), resterà probabilmente al di sotto del 2% nel breve periodo, ma dovrebbe tornare all'obiettivo nel medio termine. In base alle proiezioni della BCE, **l'inflazione si ridurrebbe nel corso del 2025** e raggiungerebbe il minimo dell'1,4% nel primo trimestre del 2026, per poi

riportarsi al 2% nel 2027. L'inflazione misurata sullo IAPC al netto dei beni energetici e alimentari (HICPX) dovrebbe registrare una diminuzione, riconducibile alla componente dei servizi.

Le proiezioni della BCE dedicano anche un'analisi specifica ai **rischi**, per le prospettive economiche dell'Eurozona, **connessi alle politiche tariffarie statunitensi e all'attuale elevata incertezza**. La BCE ha elaborato **due scenari**. Uno scenario **moderato** prevede la rimozione delle tariffe bilaterali tra gli Stati Uniti e l'UE ("zero per zero" tariffe) e una rapida riduzione dell'incertezza delle politiche commerciali ai livelli anteriori al 2018. In tale scenario, **la crescita sarebbe più forte** di 0,3-0,4 punti percentuali nel periodo 2025-2026 rispetto allo scenario di base, mentre **l'inflazione sarebbe lievemente più elevata** nel 2026-2027. Uno scenario **grave** prevede invece un ulteriore aumento generalizzato dei dazi statunitensi (in linea con l'annuncio dei cosiddetti dazi "reciproci" negli Stati Uniti), ritorsioni simmetriche da parte dell'UE e una sempre più elevata incertezza delle politiche commerciali. In tale scenario, le **prospettive di crescita sarebbero considerevolmente più deboli** sull'intero periodo di proiezione, mentre **l'inflazione risulterebbe inferiore**, soprattutto più avanti nell'orizzonte di riferimento.

La tabella seguente riepiloga le proiezioni della BCE per i tre scenari: di base, moderato e grave.

Proiezioni per la crescita e per l'inflazione nell'area dell'euro

(variazioni percentuali annue, revisioni in punti percentuali)

	Giugno 2025				Revisioni rispetto a marzo 2025			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
Scenario di base di giugno 2025								
PIL in termini reali	0,8	0,9	1,1	1,3	0,0	0,0	-0,1	0,0
IAPC	2,4	2,0	1,6	2,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0
IAPC al netto di energia e alimentari	2,8	2,4	1,9	1,9	0,0	0,2	-0,1	0,0
Scenario alternativo: moderato								
PIL in termini reali	0,8	1,2	1,5	1,4	0,0	0,3	0,3	0,1
IAPC	2,4	2,0	1,7	2,1	0,0	-0,3	-0,2	0,1
Scenario alternativo: grave								
PIL in termini reali	0,8	0,5	0,7	1,1	0,0	-0,4	-0,5	-0,2
IAPC	2,4	2,0	1,5	1,8	0,0	-0,3	-0,4	-0,2

Disoccupazione

Nonostante la modesta crescita economica, la Commissione prevede che l'occupazione crescerà di altri 2 milioni di posti di lavoro entro la fine del periodo di riferimento delle previsioni. Il **tasso di disoccupazione** dovrebbe scendere a un nuovo **minimo storico** del 5,7% nel **2026**. Di seguito, le stime sul tasso di disoccupazione per le **principali economie dell'UE**:

	Germania	Francia	Italia	Spagna
2025	3,6%	7,9%	5,9%	10,4%
2026	3,3%	7,8%	5,9%	9,9%

Deficit e debito

Dopo essere sceso al 3,2% nel 2024, secondo le proiezioni il deficit pubblico dell'UE aumenterà al 3,3% nel 2025 per poi mantenersi allo stesso livello nel 2026. Il rapporto debito/PIL dovrebbe salire all'83,2% del PIL nel 2025 e all'84,5% nel 2026 a livello dell'UE, dopo aver conosciuto quattro anni di riduzione relativamente rapida. Di seguito, le stime su deficit e debito in percentuale del PIL per le **principali economie dell'UE**:

	Germania	Francia	Italia	Spagna
2025	Deficit: -2,7% Debito: 63,8%	Deficit: -5,6% Debito: 116%	Deficit: -3,3% Debito: 136,7%	Deficit: -2,8% Debito: 100,9%
2026	Deficit: -2,9% Debito: 64,7%	Deficit: - 5,7% Debito: 118,4%	Deficit: -2,9% Debito: 138,2%	Deficit: -2,5% Debito: 100,8%

La Bussola per la competitività dell'UE

La **Bussola per la competitività** (si veda il [dossier](#) a cura del Servizio RUE) definisce le priorità e le azioni che guideranno il lavoro della Commissione europea nei prossimi cinque anni.

L'analisi della Commissione europea muove dal **contesto internazionale** contrassegnato da rivalità tra grandi potenze e competizione per la supremazia tecnologica e per il controllo delle risorse. In questo contesto, **l'Europa ha perso competitività** perché non ha **saputo tenere il passo con le altre principali**

economie (Stati Uniti e Cina *in primis*) a causa di un **persistente divario** nella **crescita della produttività**, dovuto principalmente alla **mancanza di innovazione**. La Commissione ritiene pertanto **urgente e prioritario** invertire la tendenza in atto lanciando, come suggerito dal rapporto Draghi, un **nuovo modello di competitività europea basato sulla produttività guidata dall'innovazione**.

La struttura generale della Bussola

Come mostrato dal grafico sottostante, la **Bussola** si articola in **3 esigenze trasformative di stimolo della competitività** (innovazione, decarbonizzazione e sicurezza) e **5 attivatori trasversali** (semplificazione, riduzione degli ostacoli al mercato unico, finanziamenti, promozione delle competenze e di posti di lavoro di qualità, miglioramento del coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'UE), necessari per **sostenere la competitività in tutti i settori**.



Le tre principali aree di intervento

Per ciascuna delle **3 principali aree di intervento** la Bussola presenta una **selezione di misure** da presentare e **obiettivi** da perseguire.

1) **Colmare il divario di innovazione**: a giudizio della Commissione, se l'Unione vuole che il futuro dell'industria sia "*made in Europe*", **deve dare nuovo slancio al ciclo dell'innovazione**.

Sono annunciate misure per aiutare le nuove *start-up* innovative a crescere, incoraggiare lo sviluppo e l'adozione industriale dell'intelligenza artificiale (IA),

stimolare nuovi prodotti di finanziamento (ad es. il *venture capital*), facilitare la mobilità dei talenti, aumentare la spesa per la ricerca e lo sviluppo e sviluppare infrastrutture di calcolo, di cloud, di rete, satellitari e di dati.

2) **Tabella di marcia comune per la decarbonizzazione e la competitività**: il proposito è **coniugare un alto livello di ambizione climatica con l'obiettivo di garantire la crescita economica**. Se ben integrate con le politiche industriali, della concorrenza, economiche e commerciali, le politiche di **decarbonizzazione** possono rappresentare il **motore della crescita** e uno **stimolo alla competitività**.

Tra l'altro, la Commissione ritiene fondamentale affrontare il tema del **costo elevato dell'energia** per le imprese e i consumatori, poiché **ha causato una diminuzione della produzione**. La Bussola si impegna anche per **l'uso efficiente e circolare delle risorse e dei materiali** e per definire **un nuovo quadro normativo relativo agli aiuti di Stato**.

3) **Ridurre le dipendenze eccessive e aumentare la sicurezza**: a giudizio della Commissione, il **commercio internazionale è un fattore chiave per la prosperità dell'UE** e favorisce l'innovazione e l'efficientamento delle aziende europee.

Sono annunciate azioni per accordi commerciali e **partenariati per il commercio e gli investimenti puliti**, al fine di contribuire a garantire l'approvvigionamento di materie prime critiche, energia pulita, carburanti sostenibili per i trasporti e tecnologie pulite da tutto il mondo, ma anche per sviluppare una **piattaforma per l'acquisto in comune di materie prime critiche** e rivedere le norme sugli appalti pubblici. La Commissione sottolinea la necessità di una maggiore **cooperazione tra gli Stati membri nel campo della difesa** attraverso un ricorso crescente agli appalti congiunti nonché alla ricerca e allo sviluppo congiunti, come pure tramite la messa in comune delle risorse.

I cinque attivatori trasversali per la competitività

La Commissione individua **5 modi per garantire la competitività dell'UE in tutti i settori**:

- 1) **semplificazione**: sono annunciate misure per semplificare le norme, ridurre gli oneri normativi e accelerare le procedure amministrative per rendere l'Europa più attraente per gli investimenti (*v. infra*);
- 2) **mercato unico**: è preannunciata una strategia orizzontale per il mercato unico, con una particolare attenzione a PMI e start-up (*v. infra*);
- 3) **finanziamenti**: l'UE deve far fronte a **enormi esigenze** di finanziamento per raggiungere gli obiettivi concordati in materia di innovazione, neutralità

climatica e difesa. A giudizio della Commissione, è **fondamentale garantire sufficienti investimenti pubblici e privati**. Sono annunciate tra l'altro proposte per approfondire l'integrazione dei mercati dei capitali dell'UE, convogliare i risparmi verso l'economia, promuovere il mercato delle cartolarizzazioni dell'UE e per potenziare il bilancio dell'UE.

La Commissione ha annunciato che le **proposte legislative** sul **QFP post-2027** saranno presentate a **luglio 2025**. Nel frattempo, il 12 febbraio 2025, ha pubblicato la [comunicazione](#) “La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale” con cui delinea i **primi orientamenti** per la **progettazione** del prossimo **QFP post-2027**. La Commissione ritiene sussistano le condizioni per **ripensare profondamente il bilancio UE** al fine di renderlo più mirato, semplice, incisivo, flessibile e in grado di **riflettere e realizzare le priorità strategiche dell'UE**.

- 4) **competenze e posti di lavoro di qualità**: la Commissione punta a costituire un'Unione delle competenze e intende presentare una tabella di marcia per posti di lavoro di qualità;
- 5) **migliore coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'UE**: in particolare la Commissione annuncia un nuovo strumento di coordinamento per la competitività con il fine di stabilire, di concerto con gli Stati membri, le priorità comuni in ambiti ritenuti di importanza strategica e interesse europeo in tema di competitività.

La Strategia per il mercato unico

Il 21 maggio 2025 la Commissione europea ha pubblicato la [comunicazione](#) sulla **Strategia per il mercato unico**.

La [Strategia](#) prevede **nove pilastri** per lo sviluppo del mercato unico europeo:

- **meno ostacoli**: eliminare le **barriere** più dannose per gli scambi commerciali;
- **maggiore ambizione**: promuovere il **mercato** europeo dei **servizi** tramite un approccio settoriale su settori specifici di servizi;
- **maggiore attenzione**: in particolare alle **PMI**, alle **start-up** e alle **scale-up** innovative, che sono i soggetti più colpiti dalla frammentazione normativa e amministrativa;
- **digitalizzazione più efficace**: volta a promuovere un'**amministrazione comune tra gli Stati membri** allo scopo di accelerare l'attività imprenditoriale;
- **maggiore semplificazione**: **ridurre la burocrazia** per diminuire i costi e aumentare la produttività;

- **attuazione e semplificazione più efficaci:** sia da parte della **Commissione** che da parte degli **Stati membri**. Entrambi dovranno **prevenire la creazione di nuovi ostacoli** e lavorare congiuntamente sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme;
- **maggior titolarità degli Stati membri:** in sede di recepimento della normativa europea gli **Stati membri** dovranno **evitare l'introduzione di ulteriori ostacoli**. Dovranno inoltre eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi a livello nazionale e regionale;
- **maggior sinergia:** il **bilancio dell'UE** dovrà **promuovere** più efficacemente gli obiettivi della politica del **mercato unico**, tramite il sostegno incentrato sulle riforme nazionali, sulle imprese e sui posti di lavoro;
- **maggior protezione:** tramite la **lotta alle pratiche commerciali sleali** e il ricorso agli **strumenti di difesa commerciale**, anche allo scopo di tutelare i consumatori e di ridurre le dipendenze.

La [Strategia](#) si compone di cinque capitoli e per ciascuno definisce l'impostazione da seguire e presenta una **selezione di misure** che la Commissione intende presentare e degli **obiettivi** da perseguire che sono riassunti di seguito.

Rimuovere gli ostacoli

La Commissione individua **dieci principali ostacoli da rimuovere**, i c.d. “**Terrible Ten**” e descrive le soluzioni per affrontare ciascuno di essi.

1. Norme UE eccessivamente complesse

Allo scopo di semplificare l'*acquis* dell'UE la Commissione ha già proposto quattro **pacchetti omnibus di semplificazione** e intende presentarne altri. In aggiunta, la Strategia sottolinea la necessità di **migliorare la coerenza** e l'**allineamento tra le autorità e gli Stati membri** allo scopo di eliminare requisiti eterogenei e procedure complesse. Anche le normative in materia di appalti pubblici saranno riviste per **razionalizzare le disposizioni frammentarie** e complesse e introdurre **criteri** di aggiudicazione che tengano conto della **sostenibilità**, della **resilienza** e, in alcuni settori strategici, come la difesa, della **preferenza per la produzione** all'interno dell'UE.

2. Mancanza di titolarità del mercato unico da parte degli Stati membri

Gli Stati membri devono **valutare la possibilità che le norme nazionali creino nuove barriere** e dovranno **nominare**, a livello nazionale, uno **Sherpa** di alto livello del mercato unico con autorità nei confronti del Governo. La Commissione intende **rafforzare** il ruolo politico della **task force per l'applicazione delle norme**

sul mercato unico ([SMET](#)), riunendo i ministri degli Stati membri responsabili del mercato unico, gli *Sherpa* e il vicepresidente esecutivo della Commissione responsabile per il mercato unico. Propone infine di **rafforzare la governance della prevenzione** soprattutto per quanto riguarda gli **obblighi di notifica** in capo agli Stati membri; la Commissione valuterà se i settori attualmente non coperti da obblighi di notifica siano soggetti ad una maggiore frammentazione del mercato unico.

3. Complessità dello stabilimento e delle attività commerciali

Lo stabilimento delle imprese nell'UE o la loro creazione richiedono **procedimenti complessi e costosi**, a causa delle **differenze** nei regimi normativi di **ciascuno Stato membro**. La Commissione sottolinea la **necessità di procedure digitali, facili e rapide**, allo scopo di consentire alle società di **stabilirsi nell'UE entro 48 ore**. Anche i trasferimenti di impresa risultano complessi e sono regolati in maniera differente da ciascuno Stato membro. In quest'ambito la Commissione presenterà un'**iniziativa legislativa** volta a introdurre un nuovo regime giuridico (**28° regime**) che consenta lo stabilimento di una società in tutti gli Stati membri con il rispetto di un'unica normativa.

4. Riconoscimento delle qualifiche professionali

A giudizio della Commissione i cittadini di paesi terzi **incontrano barriere per il riconoscimento delle loro qualifiche** all'interno del mercato unico. Anche per i cittadini europei può risultare difficile esercitare la propria professione in altri Stati membri, a causa di procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali lunghe e complesse. La Commissione propone pertanto di **rendere le procedure di riconoscimento più rapide**, soprattutto tramite l'utilizzo di **strumenti digitali** e di **procedure automatiche**.

5. Ritardi nella definizione delle norme

La Strategia sottolinea che le imprese spesso devono affrontare l'**incertezza** dovuta all'**assenza o alla tardiva disponibilità di norme armonizzate**. Per questo la Commissione propone una **revisione del [regolamento](#) sulla normazione**, volta anche a garantire una partecipazione più equilibrata delle parti interessate.

6. Norme frammentate in materia di imballaggi, etichettatura e rifiuti

Allo scopo di migliorare la libera circolazione delle merci la Strategia propone di **rendere le etichette dei prodotti più chiare e accessibili**. Due strumenti importanti in tal senso sono le **etichette digitali**, che utilizzano codici QR per comunicare le informazioni al consumatore, e il **passaporto digitale**. La Strategia sottolinea anche la necessità di creare un **mercato unico dei rifiuti** e di **armonizzare e semplificare i regimi di responsabilità estesa del produttore**.

7. Norme armonizzate sui prodotti

La Commissione propone di **migliorare il coordinamento** a livello UE delle attività della **autorità nazionali di vigilanza** del mercato. Prevede inoltre di **modernizzare** il quadro giuridico dell'UE per i prodotti. Sottolinea anche che la **[riforma](#) doganale**, tramite l'istituzione di una **nuova autorità** e di un **centro digitale dell'UE**, contribuirà a migliorare la conformità dei prodotti commercializzati nel mercato unico.

8. Regolamentazione nazionale dei servizi restrittiva e divergente

La Strategia individua in questo elemento un'importante **barriera alla libera circolazione dei servizi**. Per superarla propone di **agevolare la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri** da parte delle imprese, attualmente ostacolata dalle normative interne degli Stati membri. La Commissione sottolinea che esistono differenze tra i **requisiti nazionali in materia di autorizzazione e certificazione** e, pertanto, propone di **armonizzare tali requisiti**: in questo modo un'impresa potrà offrire i propri servizi in più Stati membri senza dover ottenere più autorizzazioni o certificazioni.

9. Procedure onerose per il distacco temporaneo dei lavoratori

La prestazione transfrontaliera dei servizi richiede spesso il distacco temporaneo dei lavoratori, per il quale esistono **obblighi nazionali di dichiarazione diversi tra loro** che rendono la procedura di distacco complessa e onerosa. La Commissione ha già presentato una **[proposta](#)** di regolamento volta ad istituire un **portale digitale europeo per una dichiarazione più semplice** (si veda il **[dossier](#)** predisposto dal Servizio RUE). Inoltre, presenterà una proposta per istituire la **tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS)**, che includerà la verifica digitale degli attestati di sicurezza sociale e rafforzerà il ruolo dell'**Autorità europea del lavoro (ELA)**.

10. Restrizioni territoriali alla fornitura

Si tratta di limitazioni imposte da alcuni grandi produttori che rendono difficile per i dettaglianti acquistare prodotti in uno Stato membro e rivenderli in un altro. La Commissione presenterà pertanto una **proposta legislativa** volta a **contrastare le pratiche unilaterali dei grandi produttori che impongono vincoli all'approvvigionamento**.

Promuovere il mercato europeo dei servizi

La Strategia introduce un nuovo **approccio, basato su interventi settoriali**, per promuovere la libera circolazione dei servizi e migliorare il commercio degli stessi tra gli Stati membri. Nel dettaglio, prevede di adottare dei piani d'azione nel **settore delle costruzioni**, proponendo una nuova legge sui servizi di costruzione. Un'altra proposta legislativa riguarderà i **servizi postali** e sarà volta a modernizzare il

quadro normativo dell'UE in materia di consegna postale e dei pacchi. La Commissione presenterà anche iniziative per eliminare le barriere per la fornitura transfrontaliera dei **servizi di installazione, manutenzione o riparazione** di prodotti venduti in uno Stato membro diverso da quello di produzione. La Strategia prevede di emanare orientamenti per aiutare gli Stati membri ad eliminare la regolamentazione superflua sui **servizi regolamentati alle imprese**, come, ad esempio, quelli legali, contabili, fiscali e di consulenza. Altri settori oggetto di intervento saranno quello delle **comunicazioni elettroniche**, del **trasporto** e dei **servizi finanziari**.

Aiutare le PMI

A giudizio della Commissione le PMI sono tra i soggetti maggiormente colpiti dalla complessità della regolamentazione europea. Per questo la Commissione sta introducendo uno **strumento di identificazione delle PMI online (ID PMI)** basato sull'autodichiarazione e disponibile in tutte le lingue, in modo da facilitare la prova dello *status* di PMI. I casi in cui sarà richiesto alle PMI di identificarsi dovranno comunque diventare eccezionali, anche allo scopo di **semplificare le procedure di accesso ai finanziamenti**.

La Strategia introduce inoltre la definizione di **piccola impresa a media capitalizzazione (SMC)**, che si applica alle imprese con meno di 750 dipendenti e un fatturato fino a 150 milioni di euro o attività totali fino a 129 milioni di euro. La normativa europea applicherà alle SMC dei requisiti semplificati, allo scopo di favorirne l'espansione.

La Commissione annuncia infine la volontà di sostenere le PMI prevedendo **disposizioni a loro favorevoli in sede di elaborazione e negoziazione della legislazione europea**.

Digitalizzare il mercato unico

La Commissione intende promuovere un mercato unico basato sui dati e non più sui documenti. Per questo svilupperà ulteriormente lo **sportello digitale unico (OSS)** e migliorerà anche il **sistema tecnico “una tantum” (OOTS)** per consentire uno scambio automatico di documenti e dati tra le autorità; con queste iniziative la Commissione intende facilitare l'accesso transfrontaliero alle informazioni e alle procedure. Inoltre, intende promuovere l'utilizzo del **sistema di informazione del mercato interno (IMI)** per migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità degli Stati membri.

La Strategia prevede anche l'**estensione del passaporto digitale dei prodotti (DPP)**, introdotto dal [regolamento](#) sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili, ad altre categorie di prodotti. Esso conterrà varie informazioni digitali sul prodotto alle quali sarà possibile accedere tramite in QR apposto in etichetta.

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

Garantire il rispetto delle norme del mercato unico

La Strategia sottolinea che gli Stati membri devono rafforzare la loro capacità di garantire la conformità delle norme interne a quelle mercato unico. La Commissione intende **prevenire** il più possibile la **creazione di barriere** al mercato interno da parte di norme nazionali e per questo motivo presenterà una **proposta legislativa sulla prevenzione degli ostacoli**. Proporrà inoltre di utilizzare in maniera efficace le piattaforme che consentono una collaborazione strutturata tra Commissione e Stati membri nel prevenire la creazione di barriere interne, in particolare [SOLVIT](#) e la *task force* per l'applicazione sul mercato unico ([SMET](#)).

Anche le **procedure di infrazione** sono citate dalla Strategia tra gli strumenti a disposizione della Commissione per garantire il rispetto delle norme; a tal proposito si esprime l'intenzione di accelerare quelle riguardanti il corretto funzionamento del mercato unico. Infine, la Commissione annuncia la **presentazione annuale** di un **programma di applicazione delle norme sul mercato unico**, che individuerà alcuni settori strategici prioritari e conterrà i risultati di un'indagine sull'attuazione delle norme in tali settori.

La Strategia per le *start up* e le *scale up*

Il 28 maggio 2025 la Commissione europea ha varato la [Strategia dell'UE per le start-up e le scale-up](#) con l'obiettivo di fare dell'Europa il luogo ideale dove avviare o espandere imprese globali basate sulla tecnologia.

La Commissione osserva che le *start-up* e le *scale-up* europee incontrano **ostacoli persistenti alla crescita** a causa di un **mercato unico incompleto**, in particolare per quanto riguarda i servizi e i capitali, e della **frammentazione normativa**, comprese le normative sui prodotti e le procedure di normazione che non sono al passo con la velocità dell'innovazione. Hanno inoltre **difficoltà a ottenere finanziamenti adeguati**, soprattutto durante la fase di *scaleup*, ad **attrarre i migliori talenti** o ad **accedere agli appalti pubblici o aziendali**.

La strategia individua le **principali esigenze** delle *start-up* e delle *scale-up* e propone una serie di **azioni in 5 settori principali**:

1) **promuovere un ambiente favorevole all'innovazione**: le *start-up* e le *scale-up* necessitano di una minore frammentazione, minori oneri amministrativi e norme più semplici e più favorevoli in tutto il mercato unico. La Commissione preannuncia in particolare un **28° regime europeo** per semplificare le norme e ridurre il costo

del fallimento affrontando aspetti critici in settori quali l'insolvenza, il diritto del lavoro e il diritto tributario;

2) **promuovere finanziamenti più efficaci**: le start-up e le scale-up hanno bisogno di finanziamenti più efficaci, di un mercato UE del *venture capital* più ampio e integrato e di un maggiore coinvolgimento degli investitori istituzionali europei. La strategia mira ad ampliare e semplificare il [Consiglio europeo per l'innovazione](#), istituire un **Fondo europeo per le scale-up** per contribuire a colmare il deficit di finanziamento delle scale-up ad elevatissimo contenuto tecnologico e **sviluppare un patto europeo volontario per gli investimenti nell'innovazione** al fine di mobilitare i grandi investitori istituzionali affinché investano in fondi dell'UE, fondi di venture capital e scale-up non quotate;

3) **sostenere la diffusione e l'espansione sul mercato**: le start-up e le scale-up hanno bisogno di abbreviare i tempi necessari per passare dal laboratorio al mercato. La strategia introduce in particolare l'iniziativa **"Dal laboratorio all'unicorno"**, che attraverso gli hub europei di start-up e scale-up contribuisce a collegare gli ecosistemi universitari in tutta l'UE;

4) **attrarre e trattenere i migliori talenti**: le start-up e le scale-up hanno bisogno di un migliore accesso a persone altamente qualificate. La strategia introduce l'iniziativa **"Blue Carpet"**, concentrandosi in particolare sull'educazione all'imprenditorialità, sugli aspetti fiscali delle stock option conferite ai dipendenti e sull'occupazione transfrontaliera;

5) **agevolare l'accesso alle infrastrutture, alle reti e ai servizi**: le start-up e le scale-up necessitano di tempi più brevi per arrivare sul mercato e di una commercializzazione più rapida. La strategia propone di semplificare e armonizzare condizioni contrattuali e di accesso divergenti per le start-up e le scale-up alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca attraverso una **carta di accesso per gli utenti industriali**.

Il ruolo internazionale dell'euro e l'ingresso della Bulgaria nell'Eurozona

Il ruolo internazionale dell'euro

L'euro è la moneta ufficiale di 20 dei 27 Stati membri dell'UE ed è **utilizzato giornalmente da circa 350 milioni di persone**. La sua influenza tuttavia si estende ben oltre i confini dell'Unione. Nel mondo 60 paesi e territori, che rappresentano circa 175 milioni di persone, hanno ancorato direttamente o indirettamente la loro valuta all'euro.

In un contesto caratterizzato da maggiori rischi geopolitici e da un'inflazione elevata, l'euro ha dato prova di resilienza, sostiene la BCE, che l'11 giugno ha pubblicato la [revisione annuale del ruolo internazionale dell'euro](#). Tra i principali risultati, il fatto che il ruolo internazionale dell'euro è rimasto sostanzialmente stabile nel 2024. La **quota dell'euro nei vari indicatori di utilizzo delle valute internazionali** è rimasta sostanzialmente **invariata**, attestandosi intorno al **19%**, dall'invasione russa dell'Ucraina. Anche la quota dell'euro nelle riserve ufficiali globali in valuta estera si è mantenuta stabile al 20% nel 2024, sostanzialmente invariata dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina.

A oltre 25 anni dalla sua introduzione, l'euro continua a essere quindi la **seconda valuta più importante del sistema monetario internazionale** dopo il dollaro USA.

La revisione segnala una serie di **sfide** emergenti al ruolo internazionale dell'euro, tra cui figurano **iniziative che promuovono l'uso globale delle criptovalute**. Un siffatto scenario, in evoluzione, aggiunge la BCE, sottolinea l'importanza per i responsabili politici europei di creare le condizioni necessarie per **rafforzare il ruolo globale dell'euro**, come ad esempio il **progresso dell'Unione del Risparmio e degli Investimenti** per sfruttare appieno i mercati finanziari europei, e **l'accelerazione dei progressi verso un [euro digitale](#)**, fondamentale per sostenere un sistema di pagamento europeo competitivo e resiliente.

L'ingresso della Bulgaria nell'Eurozona

Nella relazione sulla convergenza 2025, elaborata su richiesta delle autorità bulgare, la Commissione europea ha [concluso](#) che la **Bulgaria** è pronta ad adottare **l'euro a partire dal 1° gennaio 2026**.

La relazione rileva che la Bulgaria soddisfa i [quattro criteri di convergenza nominale](#), intesi a garantire che un paese sia pronto ad adottare l'euro e che la sua economia sia sufficientemente preparata a farlo. La legislazione dello Stato membro è inoltre ritenuta compatibile con i requisiti del Trattato e dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (BCE)..

La valutazione è integrata dal [Rapporto](#) sulla convergenza della BCE, anch'esso pubblicato il 4 giugno.

A seguito di tale valutazione, la Commissione ha adottato anche proposte di decisione del Consiglio e di regolamento del Consiglio sull'introduzione dell'euro in Bulgaria. **Il Consiglio dell'UE adotterà le decisioni definitive sull'adozione dell'euro da parte della Bulgaria, a seguito delle discussioni in**

seno all'Eurogruppo e al Consiglio europeo e dopo che il Parlamento europeo e la BCE avranno espresso il loro parere.

La semplificazione

Nella [Bussola](#) per la competitività dell'UE e nella [comunicazione](#) dell'11 febbraio 2025 sull'attuazione e la semplificazione la Commissione europea sottolinea come ci sia una **forte correlazione tra la semplificazione della normativa europea e la competitività dell'UE**.

In particolare, la Commissione si è **prefissata come obiettivo la riduzione degli oneri di comunicazione di almeno il 25% per tutte le imprese e di almeno il 35% per le PMI**.

Il [programma](#) di lavoro della Commissione per il 2025 (v. [dossier](#) predisposto dai servizi di Camera e Senato) ha successivamente **definito un'agenda di attuazione e semplificazione** in grado di razionalizzare le normative e attuare le politiche in modo più efficace.

La **semplificazione sta avvenendo in particolare attraverso più pacchetti omnibus**, che contengono una o più proposte legislative volte a modificare in ottica di semplificazione regolamenti o direttive attualmente vigenti. Di questi si darà sinteticamente conto nel paragrafo seguente.

In sede di Consiglio, il **Governo** ha espresso **sostegno alle iniziative di semplificazione** della Commissione europea, considerandole parte iniziale di un processo volto ad un'azione di rilancio dell'industria europea e sottolineando l'importanza di rivolgere particolare attenzione alle PMI.

Pacchetti Omnibus

Omnibus I

Il 26 febbraio 2025 la Commissione europea ha [adottato](#) un pacchetto di proposte (*c.d.* **pacchetto Omnibus I** - v. [dossier](#) del Servizio RUE), composto da **due direttive** e **un regolamento**, volto ad operare una **semplificazione** nei settori dell'**informativa** sulla **finanza sostenibile**, del **dovere di diligenza** ai fini della sostenibilità, della **tassonomia dell'UE** e del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (**CBAM**):

1) la [proposta](#) di direttiva (COM(2025)80) (*Stop the clock*) che **rinvia l'entrata in vigore di talune disposizioni** della direttiva su rendicontazione societaria di sostenibilità (**CSRD**) e della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (**CSDDD**).

Il 14 aprile 2025 la proposta è stata definitivamente approvata ([direttiva \(UE\) 2025/794](#)) dal Consiglio, a seguito dell'adozione della procedura d'urgenza da parte del Parlamento europeo che aveva adottato la sua posizione in prima lettura il 3 aprile 2025.

2) la [proposta](#) di direttiva (COM(2025)81), parallela a quella precedente, che **modifica aspetti sostanziali** della direttiva **CSRD**, della **CSDDD**, della [direttiva contabile](#) e della [direttiva sulla revisione contabile](#), in materia di obblighi di rendicontazione della sostenibilità aziendale e del dovere di diligenza;

3) la [proposta](#) di regolamento (COM(2025)87) che **modifica il regolamento che ha istituito il CBAM** allo scopo di incoraggiare una produzione industriale più pulita nei paesi extra-UE ed evitare la fuga di carbonio che si verifica quando le aziende con sede nell'UE spostano la produzione ad alta intensità di carbonio all'estero.

Presso la Camera dei Deputati le proposte COM(2025)81 e COM(2025)87 sono state **esaminate** dalla **Commissione Politiche dell'UE** che le ha [ritenute](#) conformi al principio di sussidiarietà.

Presso il Senato della Repubblica la 6^a Commissione permanente (Finanze e Tesoro) ha esaminato congiuntamente le due proposte di direttiva, approvando il 13 maggio 2025 una risoluzione ([doc XVIII, n. 18](#)) in cui esprime una valutazione positiva, con osservazioni e suggerimenti. La 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) si è espressa favorevolmente sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità il [16 aprile 2025](#) per il COM(2025) 80 e il [28 maggio 2025](#) con riferimento al COM(2025) 81 e al COM(2025) 87.

Omnibus II

Contestualmente all'omnibus I, la Commissione ha presentato anche l'[Omnibus II](#) che comprende la [proposta di regolamento](#) COM(2025)84 (v. [dossier](#) del Servizio RUE) volta ad operare una semplificazione della legislazione nel settore dei **programmi di investimento dell'UE**, con particolare riguardo a **InvestEU**.

Nel dettaglio la proposta modifica i seguenti regolamenti: [regolamento](#) relativo al FEIS, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei; [regolamento](#) che istituisce il programma InvestEU; [regolamento](#) che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa; [regolamento](#) che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

L'obiettivo delle modifiche è quello di **aumentare le capacità di investimento dell'UE**, sia pubbliche che private, per finanziare le imprese europee. Per raggiungere tale scopo la Commissione propone di utilizzare i rendimenti degli investimenti passati e ottimizzare l'uso dei fondi ancora disponibili nell'ambito degli strumenti preesistenti, mobilitando così circa **50 miliardi di euro di investimenti supplementari**. La semplificazione riguarderà inoltre i requisiti amministrativi per i partner esecutivi, gli intermediari finanziari e i destinatari finali che in questo modo potranno beneficiare di un **risparmio sui costi dovuti agli oneri burocratici**.

Presso la Camera dei Deputati la proposta è stata **esaminata** dalla **Commissione Politiche dell'UE** che l'ha [ritenuta](#) conforme al principio di sussidiarietà. Presso il Senato l'[esame](#) è in corso presso la 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea).

Omnibus III

L'[Omnibus III](#), presentato a maggio, comprende la [proposta](#) di regolamento COM(2025)236 volta a **semplificare** il quadro giuridico dell'UE per la **Politica Agricola Comune (PAC)**. A tal fine, la proposta introduce modifiche al [regolamento](#) recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali e al [regolamento](#) sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC. L'obiettivo generale della proposta è di **ridurre gli oneri amministrativi per gli agricoltori e le amministrazioni nazionali**, mantenendo il ruolo della PAC di sostegno alla transizione.

Omnibus IV

Il [quarto pacchetto](#) di semplificazione (c.d. **Omnibus IV**) è stato presentato il 21 maggio 2025 ed è finalizzato al **risparmio di circa 400 milioni di euro all'anno** per le **imprese** dell'UE. Si compone delle proposte seguenti:

- 1) la [proposta di regolamento](#) COM(2025)258 che mira a **consentire** agli **operatori economici** che immettono **batterie** sul mercato dell'UE di avere **più tempo** per **prepararsi al rispetto** degli **obblighi** relativi al **dovere di diligenza** per le **batterie** previsti dal [regolamento sulle batterie e sui rifiuti di batterie](#). Presso il Senato l'[esame](#) è in corso presso la 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea);
- 2) la proposta di [raccomandazione](#) (C(2025)3500) relativa alla **definizione** delle **piccole imprese a media capitalizzazione** (imprese che non rientrano nel perimetro delle PMI ai sensi della [raccomandazione](#) 2003/361/CE, che impiegano meno di 750 persone e che hanno realizzato, nell'esercizio precedente, un fatturato netto annuo non superiore a 150 milioni di euro o un totale di bilancio annuo non superiore a 129 milioni);
- 3) la [proposta](#) di regolamento (COM(2025)501) e la [proposta](#) di direttiva (COM(2025)502) relative all'**estensione alle piccole imprese a media capitalizzazione** di determinate **misure di attenuazione** attualmente previste per le **PMI** e all'ulteriore semplificazione di alcune disposizioni;
- 4) la [proposta](#) di direttiva (COM(2025)503) e la [proposta](#) di regolamento (COM(2025)504) in materia di **digitalizzazione** e allineamento di alcune disposizioni.

Omnibus V

Infine, in data 17 giugno 2025, la Commissione europea ha presentato l'[Omnibus V](#), contenente misure volte ad **accelerare gli investimenti e la produzione nel settore della difesa**. Il pacchetto è introdotto da una comunicazione e si compone di una serie di iniziative legislative (che al momento non sono state ancora tradotte in italiano, v. la seguente [pagina web](#) della Commissione) che in particolare prospettano:

- l'introduzione di un **regime di autorizzazione accelerato** per i progetti nel settore della difesa;
- la **riduzione degli oneri amministrativi** nel quadro del [Fondo europeo per la difesa \(FED\)](#) per i richiedenti e i partecipanti e faciliterà una maggiore partecipazione delle entità ucraine al Fondo europeo per la difesa;
- l'**agevolazione degli appalti**, incoraggiando gli acquisti congiunti, l'innalzamento degli importi delle soglie, accelerando in tal modo i trasferimenti transfrontalieri di prodotti per la difesa;
- il **miglioramento dell'accesso ai finanziamenti**, razionalizzando i criteri di ammissibilità di InvestEU, fornendo orientamenti sugli investimenti sostenibili nel settore della difesa e chiarendo il concetto di "armi proibite" nell'ambito del quadro per la finanza sostenibile.

Il Piano d'Azione per l'energia accessibile e pulita

A supporto del [Patto](#) per l'industria pulita, presentato nel contesto della Bussola, il 26 marzo 2025, la Commissione ha pubblicato anche un [piano d'azione](#) per un'energia a **prezzi accessibili**, che contiene azioni volte ad **abbassare i costi** dell'energia, completare l'**Unione dell'energia**, attirare **investimenti** e prepararsi meglio a potenziali crisi energetiche.

Il piano individua quali **cause** dei **prezzi dell'energia più alti** per l'UE rispetto ai propri *partner* commerciali la dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili, **interconnessioni** e **infrastrutture** di rete **insufficienti**, **scarsa flessibilità** del **sistema energetico** e l'incompleta **integrazione del mercato unico dell'energia**.

La Commissione ritiene che per rendere l'energia economicamente accessibile sia in primo luogo necessario **realizzare un mercato dell'energia pienamente integrato** con una rete interconnessa e digitalizzata. Inoltre, l'UE necessita di un **sistema energetico decarbonizzato** basato sull'**energia pulita** e sull'**elettrificazione**. A giudizio della Commissione, parallelamente al proseguimento degli sforzi di diversificazione e riduzione della domanda, bisogna adoperarsi per un **mercato del gas** che funzioni in modo **più trasparente e competitivo**.

In questa cornice, l'attuazione del Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili consentirà all'UE di ottenere più rapidamente i benefici della transizione pulita, **riducendo la spesa pubblica fino a 130 miliardi di euro nel 2030**, e di ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili che provoca volatilità dei prezzi dell'energia, oltre a rendere l'UE più vulnerabile alle pressioni esterne e all'incertezza del mercato mondiale.

Il Piano d'azione è basato su **4 pilastri**:

1. **riduzione dei costi energetici;**
2. **completare l'Unione dell'energia;**
3. **attirare gli investimenti e garantirne la realizzazione;**
4. **essere pronti ad affrontare potenziali crisi energetiche.**

Comprende **8 azioni**, molte delle quali dovrebbero essere realizzate già nel corso del 2025.

Azione 1 - Rendere le bollette dell'elettricità più accessibili, con misure volte ad ottenere **oneri di rete** che riducano i costi del sistema energetico, **minori**

imposte e prelievi e maggiore concorrenza al dettaglio per ridurre i costi di fornitura.

Azione 2 - Ridurre il costo della fornitura di energia elettrica, con più **contratti** di fornitura di energia elettrica **a lungo termine, flessibilità e autorizzazioni più rapide** per l'energia e le reti pulite, più interconnettori, una rete potenziata e applicando rapidamente e pienamente le norme UE esistenti in materia di energia elettrica;

Azione 3 - Migliorare i mercati del gas, tra l'altro, attraverso la creazione di una **task force per il mercato del gas**, che contribuirà a garantire una **concorrenza leale**, e sfruttando il potere d'acquisto dell'UE per ottenere **prezzi d'importazione più favorevoli**;

Azione 4 – efficienza energetica, realizzando risparmi energetici attraverso un'offerta più ampia di **soluzioni di finanziamento** per i prodotti incentrati sull'efficienza energetica e aggiornando le norme sull'**etichettatura energetica** e sulla **progettazione ecocompatibile dei prodotti**;

Azione 5 - completare l'Unione dell'energia integrando appieno i mercati dell'energia, promuovendo l'elettrificazione, decarbonizzando il settore del riscaldamento e del raffrescamento, digitalizzando il sistema energetico e mobilitando capitali per la transizione. Le misure previste da questa azione includono il lancio di una **Task Force per l'Unione dell'energia**;

Azione 6 - Un contratto tripartito che riunisca il settore pubblico, i produttori di energia pulita e le industrie che consumano energia, per garantire energia a prezzi accessibili all'industria europea;

Azione 7 - Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per la stabilità dei prezzi con un quadro di sicurezza energetica aggiornato contro le perturbazioni causate da tensioni geopolitiche, attacchi informatici o di altro tipo o eventi meteorologici estremi;

Azione 8 - Essere pronti a eventuali crisi dei prezzi grazie a misure che incentivino i consumatori a ridurre la domanda nei periodi di punta e che tengano sotto controllo le bollette, insieme ad incrementi temporanei della capacità di interconnessione transfrontaliera per procurarsi energia elettrica più economica.

Nel complesso, tra le misure prospettate dal piano figurano:

- una nuova metodologia per la **tariffazione degli oneri di rete** volta a incentivare il ricorso alla flessibilità e gli investimenti nell'elettrificazione;

- un **pacchetto sull'energia dei cittadini** per offrire agli Stati membri orientamenti per abbattere le barriere esistenti affinché i **consumatori possano risparmiare sulle bollette** passando a un nuovo fornitore;
- un **programma pilota per promuovere accordi di compravendita di energia elettrica**;
- proposte legislative **per accelerare le autorizzazioni per le reti, lo stoccaggio e le energie rinnovabili**;
- **orientamenti su forme innovative di sfruttamento delle FER**;
- pacchetto sulle reti europee comprendente proposte legislative e misure volte a semplificare le reti transeuropee dell'energia ([regolamento](#) TEN-E);
- chiarire i **requisiti in materia di aiuti di Stato per i regimi di flessibilità non fossile** nel nuovo quadro in materia di aiuti di Stato;
- strategia per gli investimenti nell'energia pulita; nuovo **piano d'azione per l'elettrificazione** e una **strategia in materia di riscaldamento e raffrescamento**; presentata una **tabella di marcia strategica per la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale** per il settore energetico;
- programma indicativo per il **settore nucleare** e una strategia per la fusione;
- una proposta legislativa per la **revisione dell'attuale quadro normativo** dell'UE in materia di sicurezza energetica.

Il 6 maggio 2025, per **preservare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE, limitando nel contempo qualsiasi impatto sui prezzi e sui mercati**, la Commissione europea ha presentato una [tabella di marcia](#) per **porre fine alle importazioni di energia dalla Russia**. La tabella prevede l'eliminazione graduale di petrolio, gas ed energia nucleare russi dai mercati dell'UE e ad essa faranno seguito specifiche proposte legislative come la [proposta](#) di regolamento, presentata dalla Commissione il 17 giugno 2025, che prevede l'eliminazione graduale del gas da gasdotto e di GNL originari o esportati direttamente o indirettamente dalla Federazione russa e presenta misure per agevolare l'arresto completo delle importazioni di petrolio russo entro la fine del 2027.

Le raccomandazioni specifiche per paese 2025

Le **proposte di raccomandazioni specifiche del Consiglio per paese 2025** sono state presentate dalla Commissione europea lo scorso 4 giugno, insieme agli altri documenti del cosiddetto “[pacchetto di primavera](#)” del Semestre europeo, e dovrebbero essere approvate dal [Consiglio ECOFIN del 20 giugno](#).

Una volta avallate dal Consiglio europeo, saranno formalmente adottate dal Consiglio (probabilmente il prossimo 8 luglio), concludendo così il Semestre europeo 2025.

Le raccomandazioni sono **accompagnate dalle relazioni per paese 2025**, che offrono un'analisi approfondita degli sviluppi economici, occupazionali e sociali negli Stati membri, in linea con la Bussola per la competitività.

Il Consiglio europeo dovrebbe discutere delle raccomandazioni anche sulla base di una [nota orizzontale](#) - predisposta dalla presidenza - che ha l'obiettivo di contribuire al dibattito politico sulla situazione economica e sociale europea, illustrando nel dettaglio le sfide attuali e i percorsi strategici per rafforzare la competitività quali indicati nelle raccomandazioni specifiche per paese.

La bozza sottolinea, in premessa, che si tratta di un approccio straordinario, che si discosta dalla prassi consolidata del Semestre europeo senza costituire un precedente, proposto dalla presidenza nel contesto della pubblicazione ritardata del pacchetto di primavera (4 giugno 2025) e alla luce della necessità di fornire un contributo significativo alle discussioni del Consiglio europeo.

Prima di entrare nel merito delle raccomandazioni concernenti l'Italia, si evidenzia preliminarmente che:

- nella formulazione delle raccomandazioni, la Commissione si è **basata** sulle recenti **previsioni economiche di primavera** (*v. supra*);
- le raccomandazioni contengono orientamenti politici completi e coerenti. Con la fine del Dispositivo per la ripresa e la resilienza nel 2026, spiega la Commissione, il ciclo del Semestre europeo 2025 passa a una **serie più completa di raccomandazioni specifiche per paese**, eliminando gradualmente l'approccio introdotto durante le prime fasi di attuazione del Dispositivo. Di conseguenza, il ciclo 2025 fornisce orientamenti sulle priorità in materia di riforme e investimenti in ciascuno Stato membro sulla base di **un'analisi più ampia** per individuare le sfide strutturali pertinenti;
- gli sforzi di semplificazione trovano riscontro nel Semestre europeo. L'insieme delle **raccomandazioni specifiche per paese in sospeso** per il periodo **2019-**

2024 è stato oggetto di un **riesame critico**, sottolinea la Commissione, tenendo conto della copertura delle stesse nei PNRR e del fatto che fossero ancora pertinenti. Su tale base e in considerazione delle sfide emergenti, le raccomandazioni specifiche per paese 2025 forniscono, per ciascuno Stato membro, una serie consolidata di raccomandazioni sulle quali sono necessarie ulteriori azioni politiche da parte degli Stati membri;

- **attuare rapidamente i fondi dell'UE e massimizzarne l'impatto rimane una priorità elevata** per la Commissione. Dato che il Dispositivo per la ripresa e la resilienza si avvia verso le sue fasi finali (scadenza agosto 2026), l'attuazione efficace delle riforme e degli investimenti da parte degli Stati membri è sempre più urgente, afferma la Commissione. Al fine di accelerare i progressi, le raccomandazioni sull'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza sono state adattate allo scopo di rispecchiare la portata e l'urgenza delle azioni richieste.

Gli Stati membri con un PNRR che rappresenta meno del 3% del PIL sono incoraggiati a completare l'attuazione secondo il calendario inizialmente previsto, entro agosto 2026. Tra i paesi il cui PNRR rappresenta oltre il 3% del PIL, quelli che devono ancora conseguire più dell'85% dei traguardi e degli obiettivi sono fortemente esortati a intensificare gli sforzi di attuazione. Anche gli altri paesi, che registrano tra l'8 % e il 50% dei traguardi e degli obiettivi ancora da raggiungere, dovrebbero accelerare l'attuazione. La Commissione sottolinea anche le sue [proposte di revisione intermedia dei programmi della politica di coesione](#) possono mobilitare ulteriormente investimenti in settori chiave per l'Unione, i suoi Stati membri e le sue regioni.

In estrema sintesi, quindi, le **raccomandazioni forniscono orientamenti adeguati alle esigenze specifiche di ciascuno Stato membro**. Esse riflettono la portata e l'urgenza dell'azione richiesta, in **tre settori chiave**: 1) la politica di **bilancio**, comprese le riforme volte ad aumentare l'efficacia della politica fiscale e della spesa pubblica; 2) **l'attuazione dei programmi del PNRR e della politica di coesione** e 3) le **sfide strutturali in sospeso e/o emergenti**, incentrate sulla Bussola per la competitività.

La raccomandazione specifica per l'Italia 2025

La [raccomandazione specifica per l'Italia 2025](#) (si veda anche la [relazione per paese](#) che la accompagna) formula **sei raccomandazioni** per il biennio **2025-2026**. La **prima** è sulla **politica di bilancio**.

All'Italia si raccomanda anzitutto di **potenziare la spesa** complessiva e la prontezza in materia di **difesa** e di rispettare i **tassi massimi di crescita della spesa**

netta raccomandati dal Consiglio al fine di porre **fine alla situazione di disavanzo eccessivo**. Si raccomanda inoltre di rendere il **sistema fiscale più propizio alla crescita** contrastando ulteriormente l'evasione fiscale, riducendo il cuneo fiscale sul lavoro e le restanti spese fiscali, comprese quelle collegate all'IVA e alle sovvenzioni dannose per l'ambiente, e aggiornando i valori catastali nell'ambito di una più ampia revisione delle politiche abitative, garantendo nel contempo l'equità. Si raccomanda infine di intensificare gli sforzi per **migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica** e di attutire gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, tra l'altro limitando il ricorso a regimi di prepensionamento e facendo fronte alle sfide demografiche, anche attirando e trattenendo una forza lavoro qualitativamente valida.

La **seconda** è sull'**attuazione del PNRR** e dei programmi della **politica di coesione**.

Si raccomanda in particolare all'Italia di **accelerare l'attuazione del PNRR**, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, nonché dei **programmi della politica di coesione**, se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio.

La **terza** è sulla **politica industriale e di innovazione**.

All'Italia è richiesto di **sostenere l'innovazione**, rafforzando in particolare i collegamenti tra imprese e università, gli appalti per l'innovazione, il capitale di rischio aziendale e le opportunità per i talenti, e di attuare una **strategia industriale**, anche per ridurre le disparità territoriali.

La **quarta** è sulla **PA, la giustizia e la concorrenza**.

L'Italia è chiamata a **migliorare l'efficienza della PA e rafforzare la capacità amministrativa**, in particolare a **livello locale**, nonché a ridurre ulteriormente l'arretrato e i tempi di esaurimento nel sistema giudiziario e a **superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza**, anche nei servizi pubblici locali, nei servizi alle imprese e nel comparto ferroviario.

La **quinta** è sulla **politica energetica e climatica**.

Si raccomanda in particolare all'Italia di **accelerare l'elettrificazione** e intensificare le iniziative per la **diffusione delle energie rinnovabili**, anche riducendo la frammentazione della normativa sulle autorizzazioni e investendo nella rete elettrica, e di parare le restanti **inefficienze nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti** colmando le lacune nell'infrastruttura.

La **sesta** è sulle **politiche sociali ed occupazionali**.

All'Italia si raccomanda di **promuovere la qualità del lavoro** e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, anche per sostenere **salari adeguati**, e

aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei gruppi sottorappresentati, anche rafforzando ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e migliorando l'accesso a prezzi abbordabili a un'assistenza di qualità all'infanzia e a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali. Si chiede tra l'altro anche di mantenere alto l'impegno per **contrastare il lavoro non dichiarato** e di **migliorare i risultati nell'istruzione**, con particolare attenzione agli studenti svantaggiati, anche rafforzando le competenze di base.

SESSIONE VI – MIGRAZIONE

Secondo il progetto di conclusioni il Consiglio europeo dovrebbe:

*- fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle sue precedenti **conclusioni sulla migrazione** ed esprimere l'incoraggiamento a intraprendere ulteriori lavori per quanto riguarda: la **dimensione esterna**, in particolare i 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**; 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 dei visti** da parte dei paesi limitrofi; **percorsi sicuri e legali** in linea con le competenze nazionali;*

*- ricordare la determinazione dell'Unione a rafforzare e garantire un **controllo efficace delle frontiere esterne**, in linea con il diritto dell'UE e internazionale;*

*- invitare i co-legislatori ad esaminare le **proposte della Commissione sui rimpatri**, sull'**istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione** e sull'**applicazione del concetto di "paese terzo sicuro"**.*

Nelle [conclusioni](#) del **Consiglio europeo del 20 marzo 2025** i capi di Stato e di governo hanno fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle precedenti conclusioni in materia di **migrazione**.

In particolare, il Consiglio europeo ha preso atto di una [lettera](#) trasmessa il 17 marzo 2025 dalla Presidente della Commissione europea, incentrata sulle questioni migratorie (vi si dichiara che “l'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo è la prima delle nostre priorità chiave per l'anno a venire”), cui è inoltre allegato un [elenco](#) delle iniziative e degli obiettivi chiave per l'attuazione del patto.

Ha quindi chiesto di prestare particolare attenzione ai lavori in corso sugli aspetti seguenti: 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**; 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

ha inoltre ricordato la determinazione dell'UE a rafforzare la sicurezza alle sue **frontiere esterne** e ad assicurarne il controllo efficace, in linea con il diritto dell'UE e internazionale. Infine, ha invitato i co-legislatori a compiere progressi, in via prioritaria, sui fascicoli che presentano una dimensione migratoria, citando in particolare la proposta della Commissione sui **rimpatri**.

Accordi con i paesi terzi

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

1. l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**⁴, 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](#);
2. il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;
3. 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);
4. il 29 gennaio 2025 l'Unione europea e la **Giordania** hanno firmato un [partenariato strategico e globale](#), integrato da risorse finanziarie da parte dell'UE pari a 3 miliardi di euro, comprendenti sovvenzioni, investimenti pubblici e privati e assistenza macrofinanziaria.

Il 18 marzo 2016 era stata firmata una [dichiarazione UE-Turchia](#) e riconfermato il [piano d'azione comune](#), attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla situazione in **Siria**. L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a rafforzare la cooperazione con la Turchia e a intensificare il loro **impegno politico e finanziario** (a favore dello [strumento per i rifugiati in Turchia](#), l'UE ha finora mobilitato finanziamenti per **6 miliardi di euro**)⁵.

⁴ 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.

⁵ Nella "[Relazione speciale 06/2024 - Lo strumento per i rifugiati in Turchia](#)" della Corte dei conti europea, la Corte ha esaminato il seguito dato alle raccomandazioni da essa formulate nel 2018 e ha verificato se lo Strumento abbia consentito un sostegno efficace ed efficiente. Ha in

Le ipotesi di 'esternalizzazione' delle procedure migratorie

In occasione del **Consiglio europeo** del 27 e 28 giugno 2024 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno tenuto una discussione strategica sulla migrazione e hanno preso atto della [lettera](#) inviata dalla presidente della Commissione europea, Ursula⁶. In questa, si sottolinea fra l'altro che “molti paesi membri stanno esaminando strategie innovative per prevenire la migrazione irregolare, trattando le domande di asilo lontano dalle frontiere esterne dell'UE” e che “sono in corso riflessioni su idee che sicuramente meriteranno la nostra attenzione quando sarà avviato il prossimo ciclo istituzionale”⁷. Viene citato in proposito l'approccio ‘*route based*’ sviluppato dall'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR) e dall'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** (OIM), attraverso il quale l'UE potrà cercare di supportare la creazione di efficienti **sistemi nazionali di asilo in paesi *partner***, rafforzando al tempo stesso la **cooperazione sui rimpatri nei paesi di origine**. Von der Leyen ha quindi affermato che la Commissione valuterà come lavorare in sinergia con quelli che saranno designati ‘**paesi terzi sicuri**’.

Nell'ottica di una 'esternalizzazione' delle procedure migratorie, il 15 maggio 2024 **15 Stati membri dell'UE** (Austria, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e **Italia**) hanno inviato ai servizi della Commissione europea e alla Commissaria *pro tempore* per gli affari interni, **Johansson**, una ‘[lettera congiunta](#) sulle **nuove soluzioni per affrontare la migrazione irregolare in Europa**’. I firmatari sono concordi nell'affermare che l'UE dovrà continuare a lavorare per creare un sistema di asilo più equo, umano, sostenibile ed efficiente a livello mondiale, volto a prevenire e ad **affrontare la migrazione irregolare alla radice e lungo le rotte migratorie**, fornendo al contempo un'adeguata protezione e accoglienza a coloro che ne hanno bisogno. Invitano dunque la Commissione a

particolare constatato che, seppure in circostanze difficili, lo Strumento ha fornito un importante sostegno e che la Commissione ne aveva migliorato la gestione attuando le raccomandazioni formulate in precedenza. Secondo la Corte, tutti i progetti esaminati hanno risposto ai bisogni dei beneficiari, ma per vari motivi la loro attuazione ha subito notevoli ritardi, non vi è stata una sistematica valutazione dei costi dei progetti e la misurazione dell'impatto è stata insufficiente. Inoltre, la sostenibilità è stata assicurata solo per i progetti infrastrutturali. La Corte conclude che lo Strumento avrebbe potuto conseguire un migliore rapporto costi-benefici e formula raccomandazioni per futuri interventi. Vd. anche l'Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia ([COM\(2024\)593](#)), pubblicata dalla Commissione europea.

⁶ Cfr. il Documento dell'Unione europea [n. 10/DOCUE](#), *Conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024*.

⁷ Nel corso della sessione plenaria del Parlamento europeo che si è svolta il 27 novembre a Strasburgo si è proceduto al voto di approvazione sull'intero collegio della Commissione von der Leyen II. La nuova Commissione europea è entrata in carica il 1° dicembre 2024. Per approfondimenti si rimanda al dossier europeo [n. 92/DE](#) “Il processo di formazione della Commissione europea 2024-2029”.

identificare, elaborare e proporre - in uno sforzo congiunto con gli Stati membri - **nuovi modi e soluzioni per prevenire l'immigrazione irregolare in Europa.**

Nella lettera si evidenzia inoltre la necessità di **partenariati globali**, reciprocamente vantaggiosi e duraturi, con i principali paesi *partner*, in particolare lungo le rotte migratorie, sul modello della dichiarazione UE-Turchia del 2016 e del *memorandum* d'intesa UE-Tunisia del luglio 2023, sopra citati. Viene anche proposto di esplorare “possibili accordi su luoghi sicuri e meccanismi di transito ispirati all'esistente ***Emergency Transit Mechanism***⁸”, con lo scopo di individuare, intercettare o, in caso di pericolo, salvare i migranti in alto mare e portarli in “un predeterminato luogo sicuro in un paese *partner* al di fuori dell'UE”. In questo caso, viene indicato che le “soluzioni durature” da ricercare si potrebbero basare anche su modelli come il **protocollo Italia-Albania** (vd. *infra*). Infine, viene sottolineato che il **rimpatrio** di coloro che non necessitano di protezione internazionale è una parte altrettanto importante della risposta dell'UE alla gestione della migrazione irregolare. Si incoraggia, pertanto, un rafforzamento degli aspetti interni ed esterni dei rimpatri, per giungere a una politica di rimpatrio dell'UE efficace, anche esaminando la cooperazione con i paesi terzi su “meccanismi di *hub* per il rimpatrio”, intesi come luoghi di trasferimento temporaneo in attesa di un allontanamento definitivo.

Iniziativa del Governo italiano

Il **6 novembre 2023** è stato siglato dal Presidente **Meloni** e dal Primo ministro albanese Edi **Rama** un **protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria**, poi ratificato con la [legge n. 14 del 21 febbraio 2024](#). Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il diritto all'utilizzo – secondo i criteri stabiliti dal protocollo – di determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del protocollo stesso, destinate alla realizzazione di **strutture per effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio** dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (per approfondimenti vd. il [dossier](#) dei Servizi Studi di Camera e Senato). In occasione della sua visita in Albania del 5 giugno 2024 il Presidente del Consiglio Meloni ha dichiarato che “Italia e Albania hanno lavorato insieme a questo accordo”, il quale “si pone sostanzialmente tre obiettivi: contrastare il traffico di esseri umani; prevenire i flussi migratori irregolari; accogliere in Europa solamente chi ne ha davvero diritto, chi ha davvero diritto alla protezione internazionale”.

⁸ L'[Emergency Transit Mechanism](#) (ETM) è un meccanismo creato nel novembre 2017 dall'[UNHCR](#) per l'evacuazione di rifugiati e richiedenti asilo, in condizione di vulnerabilità, dai centri di detenzione in Libia al Niger. Il programma è stato istituito per garantire l'accesso alla protezione e a soluzioni durature, come il reinsediamento e altri percorsi legali complementari.

Sul protocollo Italia-Albania è intervenuto di recente il [decreto-legge n. 37 del 2025](#) intitolato “**Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare**”, convertito dalla [legge n. 75 del 2025](#). Il decreto introduce misure per il rafforzamento delle azioni di rimpatrio e per il potenziamento dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). Per approfondimenti, si rimanda al [Dossier di documentazione](#) D.L. 37/2025 - A.S. n. 1493, a cura dei Servizi Studi del Senato e della Camera dei deputati.

Il **7 maggio 2024** il Presidente **Meloni** ha incontrato a Tripoli il Presidente del Consiglio presidenziale, Mohamed Younis Ahmed **Al-Menfi**, e il Primo ministro del Governo di Unità nazionale libico, Abdul Hamid Mohammed **Dabaiba**. Al termine dell'incontro sono state firmate dichiarazioni di intenti in materia di cooperazione universitaria e ricerca, salute, sport e giovani nella cornice del Piano Mattei. Il Presidente Meloni ha ribadito l'impegno a lavorare con la **Libia** in tutti gli ambiti di interesse comune attraverso un partenariato su base paritaria fondato su progetti concreti, in particolare nel settore energetico e infrastrutturale; al fine di approfondire ulteriormente le opportunità di investimenti, il Presidente Meloni e il Primo ministro Dabaiba hanno deciso di organizzare un *business forum* italo-libico entro la fine dell'anno. Il Presidente Meloni ha inoltre espresso apprezzamento per i risultati raggiunti dalla cooperazione in ambito migratorio. In tale prospettiva, ha quindi [dichiarato](#) che permane fondamentale intensificare gli sforzi in materia di contrasto al traffico di esseri umani, anche in un'ottica regionale, in linea con l'attenzione specifica che l'Italia ha dedicato a questa sfida globale nell'ambito della sua Presidenza G7.

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

⁹ Il 17 luglio 2024 il Governo ha trasmesso la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di adozione del ‘Piano Mattei’ per lo sviluppo in Stati del Continente africano ([A. G. 179](#)). Nella medesima giornata del 17 luglio la richiesta è stata assegnata alla III Commissione (Affari esteri) della Camera e alla 3^a Commissione (Affari esteri e difesa) del Senato per l'espressione del parere entro il 16 agosto 2024. Dopo alcune audizioni congiunte, che hanno coinvolto i due rami del Parlamento, la 3^a Commissione permanente del Senato ha reso il [5 agosto 2024](#) un parere favorevole. Lo stesso giorno analogo parere favorevole è stato approvato dalla III Commissione permanente della [Camera dei deputati](#). Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) di documentazione a cura dei Servizi Studi di

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati nella [*Gazzetta ufficiale dell'UE*](#) i testi legislativi relativi al 'nuovo patto sulla migrazione e l'asilo':

1. un [regolamento](#) sulla **gestione dell'asilo e della migrazione**, che sostituisce il cosiddetto **regolamento di Dublino**. Il nuovo regime prevede uno strumento di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attiverebbero anche in caso di sbarchi a seguito di **operazioni di ricerca e soccorso in mare**. Il contributo di solidarietà potrà assumere varie forme (ricollocamenti, contributi finanziari o sostegno tecnico-operativo). Sono inoltre aggiornati i criteri che attribuiscono a uno Stato la responsabilità di esaminare le domande di protezione internazionale;
2. un [regolamento](#) concernente le **situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**. Il testo include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché disposizioni sulla concessione dello *status* di protezione temporanea per le persone che fuggono da situazioni di crisi;
3. il [regolamento](#) che istituisce l'“**Eurodac**” **per il confronto dei dati biometrici**. Le nuove norme intendono migliorare il sistema prevedendo la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto, e ampliandone l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione dei **dati relativi ai cittadini di paesi terzi e apolidi in condizione di soggiorno irregolare**;
4. il [regolamento](#) che introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne**. Il testo prevede attività preliminari per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro (**cosiddetto screening**). Tali procedure saranno applicabili nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi che non abbiano i requisiti previsti dal [codice frontiere Schengen](#) per l'ingresso nel territorio dell'Unione, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un'operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna. Gli accertamenti dovrebbero essere svolti, di norma, in **prossimità delle frontiere esterne** o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri (per

Camera e Senato, nonché il dossier [n. 400](#) “Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei - aggiornata al 10 ottobre 2024 - Doc. CCXXXIII, n. 1”.

un periodo massimo, rispettivamente, di sette e di tre giorni, durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali);

5. il [regolamento](#) che stabilisce una **unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell'Unione**, sostituendo le varie procedure applicate negli Stati membri. Si introduce, fra l'altro, una **procedura di frontiera** obbligatoria tesa a **valutare rapidamente alle frontiere esterne dell'UE** l'eventuale **infondatezza o inammissibilità** delle domande di asilo. Qualora la procedura sfoci nel rigetto della domanda, si dovrà emanare immediatamente nei confronti del richiedente, del cittadino di paese terzo o dell'apolide, una **decisione di rimpatrio** ovvero disporre il **respingimento** in presenza delle pertinenti condizioni stabilite dal codice frontiere Schengen. La durata massima della procedura di frontiera è di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda.

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). 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.

Sono stati inoltre approvati altri atti legislativi inclusi nel patto sulla migrazione e l'asilo e che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento nel 2022¹⁰:

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**. Tale procedura dovrà applicarsi ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della "procedura di asilo 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)

¹⁰ Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#) (*European Union Agency for Asylum – EUAA*).

Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo

Il 12 giugno 2024 la Commissione ha pubblicato il [piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo](#), sulla cui base gli Stati membri dovranno elaborare i rispettivi **piani di attuazione nazionali**. Il piano di attuazione comune si compone di dieci elementi costitutivi: 1) un sistema comune d'informazione sulla migrazione e l'asilo (**Eurodac**); 2) un nuovo sistema di **gestione della migrazione alle frontiere esterne dell'UE**; 3) condizioni di accoglienza adeguate; 4) procedure di asilo eque, efficienti e convergenti; 5) **procedure di rimpatrio efficienti ed eque**; 6) una ripartizione efficace e stabile delle competenze; 7) una solidarietà effettiva; 8) preparazione, pianificazione di emergenza e **risposta alle crisi** per rafforzare la resilienza all'evoluzione delle situazioni migratorie e ridurre i rischi di situazioni di crisi; 9) nuove garanzie per i richiedenti asilo e le persone vulnerabili; 10) reinsediamento, inclusione e integrazione.

Il **patto sulla migrazione e l'asilo** è fra le priorità indicate nel [Programma di lavoro della Commissione per il 2025](#). Vi si afferma che verranno intensificati gli sforzi per la sua attuazione, attraverso un'azione coordinata volta a garantire la sicurezza delle frontiere dell'UE e procedure di asilo e rimpatrio più rapide, affrontando nel contempo le cause profonde della migrazione e garantendo la tutela dei diritti fondamentali. La Commissione ritiene in tal senso necessaria “una stretta e costante cooperazione attraverso partenariati globali con i vicini orientali e meridionali per contribuire a prevenire la migrazione illegale”. Dichiarò inoltre che presenterà la prima **strategia europea sulla migrazione e l'asilo**, in cui dovrebbe definirsi un quadro strategico quinquennale per proseguire i lavori nell'ambito del patto, sulla base delle strategie nazionali in materia di migrazione e asilo degli Stati membri dell'UE. In tale contesto, particolare rilievo assumerà la lotta alle reti di trafficanti per evitare ulteriori perdite di vite umane.

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

In particolare, come previsto dal patto, la Commissione riferisce in merito ai progressi compiuti riguardo a ciascun elemento costitutivo del piano di attuazione comune: **Eurodac; frontiere esterne; condizioni di accoglienza; procedure di asilo eque, efficienti e convergenti; procedure di rimpatrio; norme in materia di equa ripartizione delle competenze fra gli Stati membri** (essenziali per il corretto funzionamento del ‘ciclo annuale di solidarietà’); **solidarietà** (proseguono i lavori volti a preparare il primo ciclo annuale di solidarietà dell'ottobre 2025 e a istituire il meccanismo di solidarietà permanente entro giugno 2026); **preparazione e pianificazione di emergenza**, necessarie per garantire che i sistemi di asilo e di accoglienza possano funzionare correttamente in tutte le circostanze; **garanzie e monitoraggio dei diritti fondamentali; integrazione e percorsi legali** (sono necessari sforzi costanti nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità e degli alloggi). Nella comunicazione si ricorda fra l'altro che a maggio sono stati stanziati **3 miliardi di euro** a carico del bilancio dell'UE per contribuire all'attuazione del patto e per sostenere gli Stati membri che ospitano sfollati provenienti dall'Ucraina.

Iniziative dell'UE per contrastare l'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)¹¹ ha individuato fra i settori criminali prioritari il reato di **facilitazione dell'immigrazione clandestina** (FII). In tale contesto la Commissione europea ha affrontato il fenomeno mettendo in campo un ampio spettro di misure che vanno dal **rafforzamento del mandato di Frontex** per aumentarne l'efficacia 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):

¹¹ Il ciclo programmatico è una metodologia adottata nel 2010 dall'UE per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. Ogni ciclo ha una durata di quattro anni ed è volto a ottimizzare il coordinamento e la cooperazione su una selezione di priorità in materia di criminalità.

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**¹²;
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, la proposta prevede l'istituzione formale e il rafforzamento del già operante [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività nonché il potenziamento della cooperazione e del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i paesi terzi¹³.

Entrambe le proposte sono state oggetto di esame da parte della 4a Commissione permanente del Senato della Repubblica, la quale si è espressa in senso favorevole nel contesto della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si vedano le sedute [n. 141](#) del 6 marzo 2024 e [n. 159](#) dell'8 maggio 2024. Presso la Camera dei Deputati, la proposta di direttiva è stata esaminata dalla Commissione Politiche dell'Unione europea che l'ha ritenuta conforme al principio di sussidiarietà. Si veda la seduta [n. 273](#) del 20 marzo 2024.

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

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

¹² Il 13 dicembre 2024 il Consiglio ha concordato la sua [posizione](#), che fungerà da base per i negoziati con il Parlamento europeo.

¹³ Il 19 giugno 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE (Coreper) hanno concordato il [mandato negoziale](#) del Consiglio sulla proposta di regolamento. Da ultimo anche il Parlamento europeo ha definito il 18 giugno 2025 la propria posizione negoziale sulla proposta. Pertanto da tale momento potranno prendere avvio i relativi negoziati interistituzionali.

Politiche dell'UE sui rimpatri

Le **norme e le procedure comuni** dell'UE applicabili negli Stati membri al **rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare** sono stabilite dalla [direttiva 2008/115/CE](#). Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto una [rifusione della direttiva rimpatri](#) con l'obiettivo di accelerare le procedure, prevenire gli abusi nonché prevedere programmi di rimpatrio volontario efficienti da istituire negli Stati membri e norme più chiare in materia di trattenimento¹⁴.

Nel settembre 2015 la Commissione ha pubblicato un [piano d'azione dell'UE sul rimpatrio](#), cui ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio. Nel marzo 2017 la Commissione ha integrato il piano d'azione con una [comunicazione](#) dal titolo "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'UE – un piano d'azione rinnovato" e una [raccomandazione](#) intesa a rendere i rimpatri più efficaci. A settembre 2017 ha pubblicato una versione aggiornata del suo "[manuale sul rimpatrio](#)", che fornisce orientamenti relativi all'esercizio delle funzioni da parte delle autorità nazionali incaricate di espletare i compiti connessi al rimpatrio. Nel 2016, inoltre, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Fra le altre iniziative della Commissione europea si segnalano: la nomina nel marzo 2022 della prima **coordinatrice dell'UE per i rimpatri**, Mari Juritsch; la pubblicazione di una [strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione](#) (aprile 2021); il documento strategico "[Verso una strategia operativa per rimpatri più efficaci](#)" (gennaio 2023); una [raccomandazione](#) sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e sull'accelerazione dei rimpatri (marzo 2023).

Nel corso della [riunione](#) del Consiglio Affari interni dell'UE tenutasi il 10 ottobre 2024 è stata affrontata, fra gli altri temi, la questione dei rimpatri per i migranti irregolari e i richiedenti asilo la cui domanda viene respinta, con particolare riguardo a come aumentare l'efficienza del sistema di rimpatrio dell'UE e al ruolo di supporto che potrebbe essere svolto da Frontex. È stato dato quindi incarico agli esperti in materia di iniziare a esplorare 'idee innovative' relative ai rimpatri. I ministri hanno inoltre concordato sulla necessità di iniziare a lavorare per trovare potenziali soluzioni a livello UE per l'effettivo rimpatrio di criminali e

¹⁴ Una [valutazione d'impatto del Parlamento](#) europeo ha rilevato che la proposta comporterebbe costi notevoli per gli Stati membri attraverso un maggiore ricorso al trattenimento.

persone che rappresentino una minaccia per la sicurezza provenienti da paesi terzi a rischio.

L'11 marzo 2025 la Commissione ha presentato – come preannunciato – una [proposta di regolamento](#) che stabilisce un **sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione**. L'obiettivo principale della proposta è semplificare il processo di rimpatrio e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei paesi terzi interessati. La proposta prevede che gli Stati membri emettano un **ordine europeo di rimpatrio** nonché la creazione di un **meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio**. Viene inoltre introdotta la possibilità di inviare le persone prive del diritto di soggiorno in un paese terzo diverso dal paese di origine o di transito (nei cd. *return hubs*), purché siano rispettate le **norme internazionali in materia di diritti umani**. Il regolamento contiene infine norme specifiche per il rimpatrio di coloro che costituiscono un **rischio per la sicurezza**, che comprendono il rimpatrio forzato, divieti d'ingresso più lunghi e periodi più lunghi di trattenimento, che possono essere prorogati oltre i 24 mesi su ordine di un'autorità giudiziaria. Il regolamento proposto **abroga l'attuale direttiva rimpatri** sopra citata. Sarà inoltre ritirata la proposta di rifusione della medesima direttiva presentata nel 2018¹⁵.

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

¹⁵ Per approfondimenti sulla proposta di regolamento, si rimanda al [Dossier n. 98](#), a cura della Camera dei deputati.

La strumentalizzazione dei migranti

A partire dal dicembre 2021 l'UE ha adottato una serie di misure per contrastare il fenomeno della **strumentalizzazione dei migranti**, con riguardo all'emergenza che si è registrata al confine fra alcuni Stati membri (**Lettonia, Lituania e Polonia** con la **Bielorussia**). In particolare, il 14 dicembre 2021 era stata presentata una [proposta di regolamento](#) volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, contestualmente alla [proposta di regolamento](#) di modifica del **codice frontiere Schengen**, adottato il 13 giugno 2024 come [regolamento \(UE\) 2024/1717](#).

Il codice riveduto specifica che la strumentalizzazione si dovrebbe intendere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera *b*), prima frase, del sopra citato [regolamento \(UE\) 2024/1359](#) **concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**, vale a dire “una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di **destabilizzare l'Unione o uno Stato membro**, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale”. Prevede quindi che, in una tale situazione, gli Stati membri possono chiudere temporaneamente specifici valichi di frontiera o limitarne gli orari di apertura. A sua volta, il regolamento (UE) 2024/1359 include la strumentalizzazione di migranti fra le **situazioni di crisi o di forza maggiore**, dovute a circostanze al di fuori del controllo dell'UE e dei suoi Stati membri, per far fronte alle quali dunque le misure e la flessibilità previste dal [regolamento \(UE\) 2024/1351](#) e [dal regolamento \(UE\) 2024/1348](#) non sono sufficienti.

L'11 dicembre 2024 la Commissione ha adottato una [comunicazione](#) sulla **lotta alle minacce ibride** e sul **rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE**, con l'intento di aiutare gli Stati membri – in particolare Polonia, Finlandia e paesi baltici – a contrastare le minacce ibride derivanti dalla strumentalizzazione della migrazione da parte di **Russia e Bielorussia**. La comunicazione è stata presentata dalla vicepresidente **Henna Virkkunen**, responsabile per la Sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia.

Nella comunicazione viene evidenziato che, per migliorare ulteriormente la sorveglianza delle frontiere con la Russia e la Bielorussia, la Commissione mette a disposizione ulteriori finanziamenti per un totale di **170 milioni di euro**: 150

milioni attraverso lo strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (*Border Management and Visa Instrument* - BMVI) e altri 20 milioni dallo “strumento tematico” del BMVI. I fondi sono destinati a sostenere l'Estonia con 19,4 milioni di euro, la Finlandia con 50 milioni di euro, la Lettonia con 17 milioni di euro, la Lituania con 15,4 milioni di euro, la Polonia con 52 milioni di euro e la Norvegia con 16,4 milioni di euro e serviranno ad aggiornare le apparecchiature di sorveglianza elettronica, migliorare le reti di telecomunicazione, distribuire apparecchiature mobili di rilevamento e contrastare le intrusioni dei droni.

Come richiesto in particolare dalla Polonia, che ha già costruito una barriera lungo il confine, gli Stati membri interessati sono autorizzati ad adottare una **legislazione eccezionale** che consenta loro di **derogare al diritto d'asilo** e alla **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. La base giuridica è ricondotta all'articolo 72 del [Trattato sul funzionamento dell'UE](#), il quale – viene sottolineato nella comunicazione – riconosce che, in circostanze eccezionali, gli Stati membri possono essere obbligati ad adottare misure per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, in deroga al diritto derivato dell'UE, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali deroghe dovrebbero essere eccezionali e applicate solo in casi chiaramente definiti.

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'asilo¹⁶.

Nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che entrerà in vigore nel giugno 2026, la proposta di regolamento anticipa l'applicazione di due norme riguardanti:

- la soglia del tasso di riconoscimento **del 20%**. Gli Stati membri possono applicare la procedura di frontiera o una procedura accelerata alle persone provenienti da paesi in cui, in media, il 20 % o meno dei richiedenti beneficia di protezione internazionale nell'UE;

- **eccezioni alla designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri**. Gli Stati membri possono escludere regioni specifiche o categorie chiaramente identificabili di individui.

La Commissione propone inoltre di istituire un **elenco a livello dell'Unione europea** di paesi di origine sicuri, come previsto all'articolo 62

¹⁶ La proposta di regolamento è ora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione.

del già citato regolamento (UE) 2024/1348, che sia adeguato alle mutate condizioni geopolitiche e ai livelli di tutela dei diritti umani nei paesi terzi interessati. I paesi di origine considerati sicuri sono elencati in allegato alla proposta e comprendono: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia.**

Proposta di regolamento sui paesi terzi sicuri

Il **20 maggio 2025** è stata presentata una [proposta](#) di modifica del sopra citato regolamento (UE) 2024/1348, la quale ha come suo **obiettivo generale** la revisione del **concetto di ‘paese terzo sicuro’** al fine di facilitarne l'applicazione nel quadro delle politiche in materia di asilo. Essa assolve a quanto richiesto dall'articolo 77 del medesimo regolamento (UE) 2024/1348, il quale ha disposto che, entro il 12 giugno 2025, la Commissione riesamini il concetto di paese terzo sicuro e proponga, se ritenuto necessario, modifiche mirate. La revisione è intesa a **non rendere più obbligatorio** - ai sensi del diritto dell'Unione - **il collegamento fra il richiedente protezione internazionale e il paese terzo sicuro.**

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

1. applicare il concetto in presenza di un **collegamento**, come definito dal diritto nazionale, in linea con i parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalle norme internazionali;
2. applicare il concetto considerando il **transito come criterio sufficiente**;
3. applicare il concetto sulla base di un **accordo o di un'intesa con un paese terzo** che richiede l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa. Tale disposizione non verrà applicata per i minori non accompagnati¹⁷.

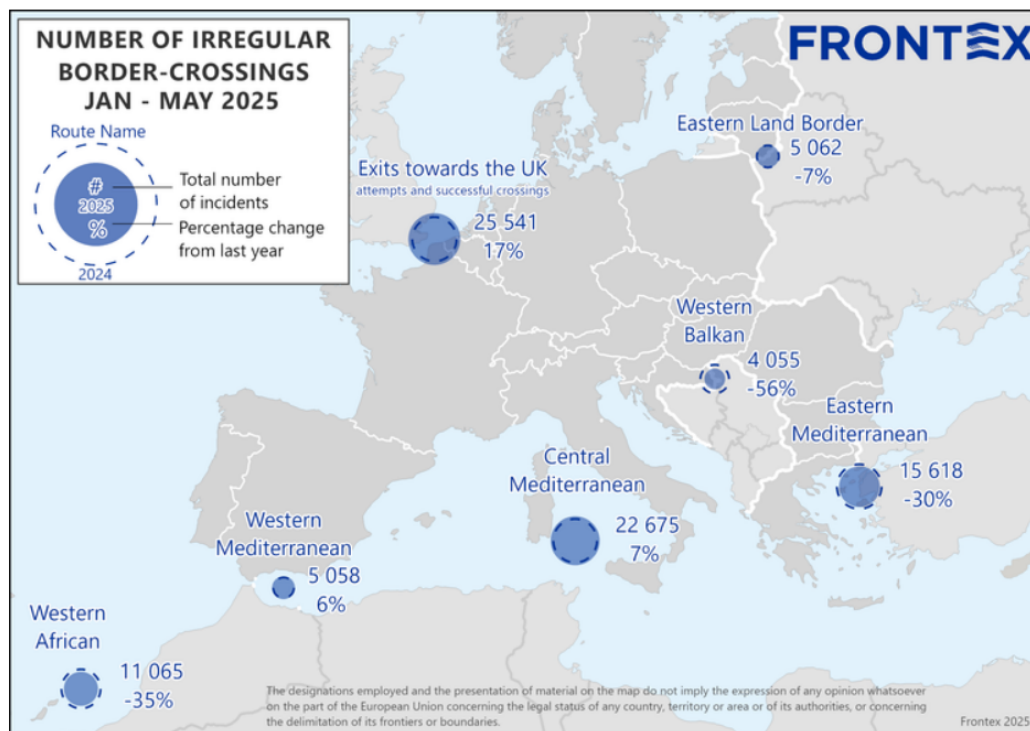
Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da [Frontex](#) (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), il numero di attraversamenti irregolari alle frontiere

¹⁷ 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.

esterne dell'Unione europea nei **primi cinque mesi del 2025** è diminuito del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, per un totale di **63.700**¹⁸.

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



Delle principali rotte migratorie, il **Mediterraneo centrale** ha registrato un leggero aumento (+7%) rispetto allo stesso periodo dello scorso anno con 22.700 arrivi; il **Mediterraneo orientale** è stata la seconda rotta più attiva, con 15.600 attraversamenti irregolari, pari a un calo del 30%; per l'**Africa occidentale** il numero di arrivi è sceso di un terzo arrivando a quasi 11.100; i **Balceni occidentali** registrano il calo maggiore (-56%), con 4.055 arrivi.

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 18 giugno 2025 sono stati **28.509**; nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 24.055 sbarchi.

¹⁸ Il 17 settembre 2024, Frontex e l'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) hanno [firmato un accordo](#) per rafforzare la collaborazione nella gestione delle frontiere e nella protezione umanitaria in Europa. Le due organizzazioni hanno deciso di scambiarsi informazioni e competenze per promuovere e sostenere una gestione efficace delle frontiere. La lettera d'intenti è stata firmata presso la sede di Frontex a Varsavia dal direttore esecutivo di Frontex, Hans Leijtens, e dal direttore regionale dell'UNHCR per l'Europa. Philippe Leclerc.

SESSIONE VII – REPUBBLICA DI MOLDOVA

Secondo la bozza di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *dichiarare di attendere con interesse il **primo vertice Moldova-UE** previsto per il 4 luglio 2025 e ribadire il fermo sostegno a sovranità, integrità territoriale, resilienza e sviluppo economico della Repubblica di Moldova. Dovrebbe inoltre affermare che l'UE continuerà a collaborare strettamente con il Paese per rafforzarne la **resilienza e la stabilità a fronte delle persistenti attività destabilizzanti della Russia**, compresi gli attacchi ibridi, volti a minare le istituzioni democratiche del paese;*
- *ribadire il fermo **sostegno** al **percorso di adesione** della Moldova, esprimendo apprezzamento per il ritmo impresso alle riforme ad esso connesse e dichiarando di attendere con interesse le prossime fasi del processo, con l'apertura il prima possibile dei negoziati sui cluster tematici, a cominciare da quello sui fondamentali, quando saranno soddisfatte le condizioni.*

Il percorso di adesione all'UE

La Moldova ha presentato **domanda di adesione** all'UE il **3 marzo 2022** e dopo il parere positivo della Commissione europea, il 23 giugno 2022 il Consiglio europeo ha concesso alla Moldova lo **status di paese candidato**.

Nel 2023 la Commissione ha [raccomandato](#) l'avvio dei negoziati di adesione, deciso dal Consiglio europeo nel [dicembre 2023](#) che con le [conclusioni](#) del 21 e 22 marzo 2024 ha invitato il Consiglio ad adottare il progetto di quadro negoziale.

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

Le raccomandazioni della Commissione europea

Nel [pacchetto](#) annuale sul processo di allargamento presentato il 30 ottobre 2024, la Commissione ha ricordato l'esito del referendum costituzionale del 20 ottobre 2024 sull'adesione all'UE, il cui inserimento nella Costituzione è stata votato dal **50,38%** degli elettori.

La Commissione riconosce la determinazione della Moldova a proseguire nelle riforme necessarie per l'adesione all'UE nonostante le persistenti ingerenze russe e l'impatto della guerra contro l'Ucraina.

In particolare la Commissione, sottolineando la necessità di ulteriori misure per favorire la **convergenza socio-economica con l'UE** e l'integrazione nel mercato unico, rileva che la Moldova:

- ha **migliorato** ulteriormente l'**allineamento alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE;
- sta proseguendo nell'attuazione di una **riforma della giustizia** e dovrebbe ulteriormente consolidare istituzioni, strumenti investigativi e quadro sanzionatorio contro la **corruzione**. Ha proseguito nella **deoligarchizzazione**, che andrebbe affiancata da misure per l'**indipendenza della stampa**, nel contrasto di **finanziamenti illeciti e corruzione**;
- sta proseguendo nella **riforma della pubblica amministrazione**.

La Commissione riferisce che dalla prima conferenza intergovernativa l'**esame analitico dell'acquis** del diritto dell'Unione è proseguito **senza difficoltà** e, se la Moldova soddisferà tutte le condizioni, si attende di poter **avviare i negoziati sui gruppi di capitoli** quanto prima **nel 2025**, a partire dalle questioni fondamentali.

La posizione del Parlamento europeo

Il 17 giugno scorso il Parlamento europeo ha avviato la discussione di una [proposta di risoluzione](#) sulle relazioni della Commissione sulla Moldova per il 2023 e il 2024. Nel progetto di risoluzione, che deve essere ancora votato dalla plenaria, si chiede tra l'altro alla Commissione europea di includere nel **prossimo Quadro finanziario pluriennale** adeguati **finanziamenti preadesione** per la Moldova.

Alla vigilia delle elezioni dello scorso autunno, il Parlamento europeo ha approvato il 9 ottobre 2024 la [risoluzione](#) *“Rafforzare la resilienza della Moldova dinanzi alle interferenze russe in vista delle prossime elezioni presidenziali e di un referendum costituzionale sull'integrazione nell'UE”*.

Assistenza finanziaria dell'UE

A seguito dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina e delle sue ripercussioni negative sulla stabilità economica e finanziaria della Moldova, il 4 aprile 2022 il Consiglio ha [deciso](#) di procedere a una operazione di **assistenza macrofinanziaria da 150 milioni di euro** sotto forma di prestiti e sovvenzioni per la Repubblica di Moldova.

Il 9 ottobre 2024 la Commissione europea ha presentato un [Piano di crescita per la Moldova](#), accompagnato dalla proposta di creare uno **Strumento per le riforme e la crescita della Moldova** di 1,8 miliardi di euro per gli anni **2025-2027**. Il relativo [regolamento](#) istitutivo è incentrato su tre pilastri:

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

Il 27 gennaio 2025 la Commissione europea ha presentato un [pacchetto di assistenza di emergenza da 30 milioni di euro](#) per sostenere il paese nella **crisi energetica** provocata dalle interruzioni di fornitura da parte di Gazprom e **finanziare l'acquisto e il trasporto di gas naturale** nella regione della **Transnistria**, per ripristinare elettricità e riscaldamento per gli oltre 350.000 abitanti della regione fino al 10 febbraio 2025.

Il 4 febbraio 2025 Commissione europea e Moldova hanno concordato una [strategia globale biennale](#) - sostenuta dall'UE con **250 milioni di euro** per il 2025 e **60 milioni di euro per la Transnistria** - per l'**indipendenza energetica** della Moldova, volta ad affrancare il paese dall'approvvigionamento energetico russo e integrarla pienamente nel mercato energetico dell'UE.

Per mitigare l'impatto del conflitto russo in Ucraina, misure specifiche sono state adottate per sostenere i rifugiati ucraini in Moldova e le famiglie che li accolgono.

Cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza

L'UE è impegnata a rafforzare la cooperazione con la Moldova, con cui nel 2024 ha firmato un [parteneriato di sicurezza e difesa](#), e a tal fine:

- ha avviato dal 22 maggio 2023 una **missione civile di partenariato** ([EUPM Moldova](#)) finalizzata a rafforzare la resilienza del Paese nella gestione delle crisi e delle minacce ibride, compresi la cibersecurity e il contrasto alla manipolazione delle informazioni e alle ingerenze da parte di attori stranieri. Il Consiglio ha [prorogato](#) la missione al **31 maggio 2027**, assegnando per tale periodo di proroga una dotazione di oltre **19,8 milioni** di euro;
- dal 2021 ha sostenuto le Forze armate moldave con **197 milioni di euro** attraverso lo [Strumento europeo per la pace](#) (*European Peace Facility*, EPF). Le ultime misure di assistenza nell'ambito di tale strumento sono state adottate nell'[aprile](#) scorso;
- ha adottato un [quadro di sanzioni](#) rivolto a individui ed entità che cercano di destabilizzare la Moldova, [rinnovato](#) da ultimo fino all'aprile 2026.

SESSIONE VIII – BALCANI OCCIDENTALI

Secondo la bozza di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe procedere ad uno scambio di opinioni sulla situazione nei Balcani occidentali e affermare che l'Unione europea continuerà a collaborare strettamente con i Paesi della regione per sostenere i loro sforzi di riforma nel loro percorso europeo.

Il pieno e inequivocabile impegno a favore della prospettiva di adesione all'UE dei Balcani occidentali - Serbia, Kosovo, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Albania e Macedonia del Nord - è stato affermato dalle [conclusioni](#) del Consiglio sull'allargamento del 17 dicembre 2024 e quindi confermato dalle [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 19 dicembre 2024.

Tutti Paesi della regione – tranne il Kosovo, che tuttora non è riconosciuto da Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna – hanno ottenuto **lo status di paese candidato**. Il percorso di adesione all'UE dei 6 Stati dei Balcani occidentali è caratterizzato da **tempistiche e progressi differenti**:

Montenegro: è il **più avanzato** nel processo di adesione, avendo aperto tutti e 33 i capitoli negoziali e avendone provvisoriamente chiusi 6. Le autorità nazionali intendono concludere i negoziati entro il 2026 e per far parte dell'UE **entro il 2028**;

Albania: sono stati aperti 16 capitoli negoziali su 33. Le autorità albanesi intendono concludere i negoziati entro il 2027 per entrare nell'UE **nel 2030**;

Macedonia del Nord: il percorso verso l'UE è stato frenato dal veto della Bulgaria, poi revocato. Il paese non ha ancora adottato le modifiche costituzionali promesse sulla tutela della minoranza bulgara.

Serbia: sono stati aperti 22 dei 35 capitoli negoziali. Non sono stati tuttavia chiusi i capitoli sullo stato di diritto e dal dicembre 2021 non sono stati aperti nuovi capitoli negoziali. Sulle prospettive di integrazione nell'UE pesano gli **stretti rapporti con la Russia**, il **basso grado di allineamento con la politica estera** e di sicurezza comune dell'Unione e la **mancata attuazione** del processo di **normalizzazione dei rapporti con il Kosovo**;

Bosnia-Erzegovina: il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione nel marzo 2024, tuttavia non è stato ancora adottato un quadro negoziale da parte del Consiglio. L'allineamento con la politica estera e di sicurezza dell'UE è pieno ma **non** è stata data **piena attuazione** alle **sanzioni dell'UE** nei confronti di Russia e Bielorussia;

Kosovo: ha presentato domanda di adesione nel dicembre 2022. Il Consiglio deve decidere all'unanimità di chiedere alla Commissione europea di valutare il rispetto dei criteri di adesione e quindi raccomandare la concessione dello status di candidato. Persistono tensioni con la minoranza serba e la mancanza di progressi nella **normalizzazione dei rapporti con la Serbia**.

Il 18 dicembre 2024, alla vigilia della riunione del Consiglio europeo, si è tenuto l'ultimo **vertice UE-Balceni occidentali**, dedicato all'attuazione del [Piano di crescita per i Balcani occidentali](#) 2024-2027 (v. più avanti), agli sforzi a favore dell'integrazione regionale, alla possibilità di far progredire ulteriormente la **graduale integrazione tra l'UE e la regione e alle sfide geopolitiche condivise**. Al termine è stata approvata la [dichiarazione di Bruxelles](#), in cui si affermano:

- l'intenzione dell'UE di sostenere i partner dei Balcani occidentali per **attenuare l'impatto della guerra di aggressione condotta dalla Russia** in Ucraina;
- la determinazione a **rafforzare** il dialogo e la **cooperazione in materia di sicurezza e difesa**. Con alcuni paesi dei Balcani occidentali sono già stati concordati **partenariati** in materia;
- l'**apprezzamento** per il **pieno allineamento alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE di **alcuni paesi dei Balcani occidentali** e il contributo offerto alle missioni ed operazioni nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune dell'UE;
- l'intenzione di favorire una **graduale integrazione** - reversibile e basata su criteri meritocratici - dei partner dei Balcani occidentali in diversi **settori strategici**, in vista dell'adesione.

Il 16 dicembre 2024, **sette Stati membri dell'UE - Austria, Grecia, Italia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia e Croazia** - avevano [firmato](#) una **lettera** indirizzata all'alta rappresentante dell'UE per gli affari esteri, Kaja Kallas, e alla Commissaria europea per l'allargamento, Marta Kos, per chiedere un **approccio più dinamico ed efficiente** ai negoziati sull'allargamento ai paesi dei **Balceni occidentali**.

L'adesione degli Stati balcanici rappresenterebbe, secondo i sette paesi firmatari una **"cartina di tornasole geostrategica** per l'Unione europea" che garantirebbe "stabilità e prosperità al continente" europeo. I sette Stati firmatari ritengono che "sia giunto il momento di compiere **progressi decisivi**" e si dichiarano pronti a continuare "ad aiutare la regione a compiere i prossimi passi sostanziali nel percorso di adesione all'UE".

Nell'ambito dell'attuazione del richiamato **Piano di crescita**, il 23 ottobre 2024 la Commissione europea ha [approvato](#) i **programmi di riforme di Albania, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia** con i quali tali paesi si impegnano a realizzare riforme sociali, economiche e in materia di Stato di diritto per la crescita e la convergenza socio-economica con l'UE. L'approvazione di tali programmi è un requisito per ricevere i finanziamenti dello **strumento dell'UE per le riforme e la crescita** che saranno erogati al completamento delle riforme concordate.

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

La **Bosnia-Erzegovina** è il **solo paese** dei Balcani occidentali a **non aver ancora presentato a Bruxelles un'agenda di riforme**, mettendo a rischio l'erogazione dei finanziamenti.

Il 14 ottobre 2024 si è tenuto a Berlino il decimo **vertice annuale** del [Processo di Berlino](#), volto a all'integrazione dei sei Stati dei **Balcani occidentali**.

Il processo di Berlino è una iniziativa di cooperazione di **natura intergovernativa**, voluta dalla Germania, cui prendono parte l'UE e **9 Stati membri** (Austria, Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Grecia, **Italia**, **Polonia**, **Slovenia**), il **Regno Unito** e i **6 paesi dei Balcani occidentali**.

SESSIONE IX – SICUREZZA INTERNA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe:

*- invitare le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a mobilitare tutti i **settori d'intervento pertinenti a livello nazionale e dell'UE** e a utilizzare appieno tutti gli **strumenti per combattere la criminalità grave e organizzata**, nonché il **terrorismo**, la **radicalizzazione** e l'**estremismo violento**, sia online che offline, nonché le **minacce ibride** da parte di attori statali e non statali;*

*- sottolineare **l'impatto negativo** sulle finanze pubbliche e sul mercato unico nel suo complesso prodotto dall'**infiltrazione criminale delle strutture economiche legali**;*

*- sollecitare, facendo seguito alla comunicazione sullo **sviluppo della strategia europea di sicurezza interna** presentata dalla Commissione e agli orientamenti forniti in sede di Consiglio, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ad **adottare ulteriori misure** ove necessario, in particolare potenziando la **cooperazione giudiziaria** e nell'**attività di contrasto**, anche per quanto riguarda l'**accesso effettivo ai dati**, e garantendo lo **scambio di informazioni** nonché la **cooperazione con i paesi terzi**.*

Con l'evoluzione del panorama geopolitico e l'emergere di nuove minacce, l'UE ha bisogno di un nuovo approccio europeo alla sicurezza interna. Le reti criminali e terroristiche su vasta scala rappresentano infatti una grave minaccia per la sicurezza interna dell'UE e per la sicurezza e i mezzi di sussistenza dei cittadini.

Secondo la [valutazione](#) 2025 sulle minacce di criminalità grave e organizzata (Serious and Organised Crime Threat Assessment - [SOCTA](#)) svolta da Europol, l'Agenzia UE per la cooperazione nell'attività di contrasto, la minaccia delle forme gravi di criminalità e della criminalità organizzata per l'UE e i suoi Stati membri è dilagante, grave e in continua evoluzione. Le minacce principali individuate sulla base della metodologia EU-SOCTA comprendono le seguenti sette aree di criminalità: **attacchi informatici**, **sistemi di frode online**, **sfruttamento sessuale di minori** (online), **traffico di migranti**, **traffico di stupefacenti**, **traffico illecito di armi da fuoco** e **criminalità nel settore dei rifiuti**.

Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'UE in materia di criminalità per il prossimo ciclo EMPACT 2026-2029

Anche tenendo conto dei risultati della valutazione EU-SOCTA (vd. *supra*), il **13 giugno** scorso il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sulle **priorità dell'UE** in materia di lotta alla **criminalità organizzata** e alle **forme gravi di criminalità** per i prossimi quattro anni (**2026-2029**). Esse saranno attuate mediante la **piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT)**, che riunisce Stati membri, UE e attori interazionali.

EMPACT è infatti finalizzata a contrastare la **criminalità organizzata** e le **forme gravi di criminalità internazionale**. È coordinata dagli Stati membri e sostenuta da istituzioni, organismi e agenzie dell'UE, in linea con i loro rispettivi mandati. Il meccanismo promuove quindi una **cooperazione multiagenzia, multilaterale, transfrontaliera, innovativa e strutturata** e offre una **piattaforma unica** che facilita le **connessioni** e fornisce **sostegno finanziario** agli Stati membri. Secondo gli orientamenti, è fondamentale superare le questioni persistenti (quali i finanziamenti e l'impegno degli attori partecipanti) e consentire all'EMPACT di realizzare e sfruttare appieno il suo potenziale. Il Consiglio ha pertanto esortato tutti i portatori di interessi ad agire per garantire che l'EMPACT sia potenziata.

Il Consiglio ha stabilito le seguenti **sette priorità dell'UE** in materia di lotta alla criminalità per il **ciclo EMPACT 2026-2029**:

- individuare e smantellare le **reti criminali** e le **persone più minacciose**;
- contrastare i reati in più rapida crescita nell'**ambiente online**: attacchi informatici, sfruttamento sessuale di minori online e sistemi di frode online;
- **lottare contro il traffico di droga**;
- combattere il **traffico di migranti** e la **tratta di esseri umani**;
- contrastare i **reati legati alle armi da fuoco** e agli **esplosivi**;
- smantellare le **reti coinvolte nella criminalità ambientale**;
- lottare contro i **reati economici e finanziari** tra cui frodi in materia di IVA e reati in materia di proprietà intellettuale.

La strategia europea per la sicurezza interna

Come preannunciato dal programma di lavoro della Commissione europea per il 2025 (“Avanti insieme: un’Unione più coraggiosa, più semplice e più

rapida”, [COM\(2025\)45](#)), l’1 aprile 2025 è stata presentata la [comunicazione](#) sullo sviluppo di una **nuova strategia europea di sicurezza interna** (“ProtectEU”), che integra la strategia per l’Unione della preparazione e il **Libro bianco sulla difesa europea**, formando, insieme al futuro scudo europeo per la democrazia, un **quadro generale per un’UE sicura, protetta e resiliente**.

Il Programma di lavoro presentato l’[11 febbraio 2025](#) preannuncia altresì che per affrontare le minacce alla sicurezza dell’Europa, ritenute “sempre più complesse e transfrontaliere”, verranno presentate una **direttiva sul traffico di armi da fuoco** (*quarto trimestre 2025*), che dovrebbe stabilire norme comuni di diritto penale sul traffico illecito di armi da fuoco, nonché **nuove norme sui precursori di stupefacenti** (*quarto trimestre 2025*), al fine di ridurre la disponibilità per la fabbricazione di droghe illecite e rendere più efficienti le misure di controllo.

La strategia intende promuovere un **cambiamento culturale** in materia di sicurezza interna, puntando su un **approccio esteso** a tutta la società e sull’integrazione degli aspetti della sicurezza nell’elaborazione delle nuove iniziative. Un **quadro europeo nuovo di governance** nella sicurezza interna verrà a sostenere l’attuazione della strategia. La strategia si pone diversi **obiettivi e azioni fondamentali**, quali in particolare:

- una **nuova governance europea** nella sicurezza interna, che implica l’individuazione fin dall’inizio e nel corso dell’intero processo negoziale delle **implicazioni delle iniziative della Commissione** in termini di sicurezza e preparazione, nonché **analisi periodiche** delle minacce alla sicurezza interna, nonché **relazioni periodiche** al Parlamento europeo e al Consiglio per **monitorare e sostenere l’attuazione** delle iniziative fondamentali;
- **nuove modalità di condivisione delle informazioni d’intelligence** che aumentino la **capacità di anticipare le minacce alla sicurezza**.

Al riguardo la comunicazione osserva che l’UE deve poter contare su una **conoscenza situazionale** e un’**analisi delle minacce di qualità** che permettano di:

- compilare periodicamente una **panoramica delle minacce alla sicurezza interna** dell’UE sulla scorta di diverse valutazioni dei rischi e delle minacce effettuate, in particolare, dagli organismi dell’UE;
- migliorare la **condivisione delle informazioni di intelligence** con la capacità unica di analisi dell’intelligence dell’UE (SIAC) da parte degli Stati membri;
- garantire che gli Stati membri migliorino la condivisione delle informazioni con gli organi e gli organismi dell’UE;

- **strumenti di contrasto più efficaci e organismi più forti** nel campo della giustizia e affari interni.

In particolare, la comunicazione ritiene essenziale un **nuovo mandato** che determini l'**evoluzione di Europol** in una **forza di polizia autenticamente operativa** ai fini di un maggior sostegno agli Stati membri, nonché il **potenziamento di Frontex** (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), **Eurojust** (L'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale) ed **ENISA** (l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersecurity) e una stretta cooperazione fra i vari organismi;

- sviluppo della **resilienza alle minacce ibride**.

In tale ambito la comunicazione auspica l'**attuazione integrale delle direttive CER e NIS2** da parte degli Stati membri e, tra l'altro, un **nuovo atto legislativo sulla cibersecurity**. La Commissione ritiene altresì necessarie misure per ridurre la dipendenza da singoli fornitori esteri e per mettere le catene di approvvigionamento maggiormente al riparo da fornitori ad alto rischio, anche rivedendo le norme sugli appalti nonché un piano d'azione contro le minacce chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN).

Al riguardo merita ricordare altresì la **comunicazione sulla lotta alle minacce ibride derivanti dall'uso della migrazione come arma** da parte della Russia e Bielorussia e sul **rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE**, adottata l'11 dicembre 2024 dalla Commissione europea, che ha delineato una serie di azioni ritenute necessarie, quali il rafforzamento della risposta politica e del sostegno operativo dell'UE, la definizione del contesto giuridico, nonché l'intensificazione della cooperazione con l'UE e con gli altri paesi dell'UE;

- lotta alla **criminalità organizzata** e alle **forme gravi di criminalità**.

A tal fine, secondo la comunicazione, occorrono: una **disciplina giuridica nuova sulla criminalità organizzata**, con norme inasprite in materia di indagini; una **nuova strategia e un nuovo piano d'azione contro la droga e il traffico di droga**; un **piano d'azione per la protezione dei minori dalla criminalità**; il potenziamento del **metodo "segui il denaro"**, anche mediante il completo recepimento delle nuove norme in materia di recupero e confisca dei beni; una **nuova normativa sul traffico di armi da fuoco** e nuove **strategie dell'UE sulla tratta degli esseri umani e sui diritti delle vittime**;

- **lotta al terrorismo** e all'estremismo violento.

A tal fine occorrono una **nuova agenda dell'UE sulla prevenzione e il contrasto del terrorismo e dell'estremismo violento** nonché uno **strumentario nuovo di prevenzione della radicalizzazione**, nonché uno studio di fattibilità di un nuovo sistema UE per tracciare i finanziamenti destinati al terrorismo;

- **ruolo mondiale** dell'UE incisivo per la sicurezza, da realizzare anche potenziando i **partenariati con regioni fondamentali** come l'America latina e la regione mediterranea e provvedendo a che **Europol ed Eurojust** concludano **accordi internazionali**, anche per **costituire squadre operative comuni** con i servizi di contrasto locali.

La questione dello scambio di dati personali tra FRONTEX ed EUROPOL

Con riguardo all'invito, contenuto nel progetto di conclusioni del Consiglio europeo, a migliorare lo scambio di dati e informazioni per il contrasto alla criminalità, merita ricordare la vicenda riguardante l'interruzione a partire dal giugno 2022 della **condivisione sistematica e regolare di dati personali tra FRONTEX ed EUROPOL** in merito a persone sospette di aver commesso **reati transfrontalieri**, in particolare relativi alla immigrazione illegale e alla tratta delle persone.

La sospensione della condivisione è stata determinata da due pareri emessi il 7 giugno 2022 dal **Garante europeo per la protezione dei dati personali** nei confronti di due decisioni del Consiglio di amministrazione di Frontex del dicembre 2021 (68/2021 e 69/2021).

Frontex ha deciso, per effetto di tali pareri, di essere abilitata trasmettere ad Europol dati personali **esclusivamente sulla base di richieste ad hoc e motivate** in modo dettagliato e circostanziato.

Pertanto, secondo fonti informali, Frontex avrebbe respinto alcune richieste da parte di Europol, ritenute non conformi ai criteri di stretta necessità e proporzionalità.

La possibilità di scambiare dati personali tra Frontex ed Europol è prevista nei Regolamenti istitutivi delle due agenzie, che ne demandano le modalità concrete ad accordi di lavoro stipulati tra le agenzie stesse, previa autorizzazione della Commissione europea ed a seguito del parere del Garante Europeo per la Protezione dei Dati Personali (art.68 Regolamento 2019/1896, cd "Regolamento Frontex"). In ogni caso, secondo l'art. 90 del Regolamento Frontex, l'Agenzia può scambiare dati personali operativi solo nel caso in cui tale scambio sia "strettamente necessario", per lo svolgimento del mandato di Europol.

I **due pareri** del Garante europeo avanzavano numerosi **rilievi critici** sul rispetto da parte di Frontex delle norme UE per il trattamento dei dati personali. In particolare, il primo parere riguardava le norme interne di

Frontex applicabili a tutte le sue attività di trattamento dei dati personali. Il secondo concerneva le attività di trattamento dei dati personali di Frontex relative all'identificazione di sospettati coinvolti in crimini transfrontalieri.

Successivamente, tra settembre e novembre 2022, facendo anche seguito a numerose sollecitazioni, il Garante per la protezione dei dati personali ha avviato una indagine su Frontex, anche attraverso ispezioni nella sede dell'agenzia.

Il 5 dicembre 2024 il Garante europeo ha concluso l'indagine adottando nei confronti di Frontex una **decisione di censura** - la sanzione meno grave - proprio in ragione della tempestiva interruzione dello scambio sistematico di dati con EUROPOL.

Per adeguarsi alle raccomandazioni del Garante Europeo della Protezione dei Dati e delle sue raccomandazioni, **FRONTEX ed EUROPOL hanno avviato i negoziati per stipulare un protocollo di scambio di informazioni** conforme alla normativa europea sui dati personali.

Una **prima bozza di accordo** tra le due agenzie è stata condivisa nello scorso agosto. Non sono stati indicati tempi certi per la stipulazione, nonostante reiterate richieste in tal senso avanzate dalla delegazione della Camera in occasione delle riunioni del Gruppo parlamentare di controllo su Europol e delle visite presso le sedi di Frontex ed Europol.

Al riguardo merita ricordare che il 16 gennaio 2025 è stata presentata alla Commissione europea un'**interrogazione a risposta scritta** avente il seguente oggetto: “la necessità di migliorare la condivisione delle informazioni tra Frontex ed Europol”. L'11 marzo 2025 è pervenuta la **risposta scritta** della Commissione europea, che ha osservato che “le norme esistenti non precludono la competenza delle due Agenzie a scambiare dati, compresi i dati personali operativi, e infatti questa e altre forme di cooperazione interagenzie sono già previste nei rispettivi regolamenti”. Inoltre, nella sua risposta la Commissione specifica che “la cooperazione tra agenzie, in particolare tra Europol e Frontex, è anche uno dei principali obiettivi della proposta della Commissione sul “rafforzamento della cooperazione di polizia in relazione alla prevenzione, all'individuazione e all'investigazione del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e sul rafforzamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati, nonché sulla modifica del regolamento (UE) 2016/794), attualmente in discussione al Parlamento europeo”.

Il Fondo sicurezza interna

Si ricorda che le **spese per la sicurezza interna** sono sostenute a livello dell'UE anche grazie al **Fondo sicurezza interna 2021-2027**, istituito con [regolamento](#) (UE) 2021/1149, con l'**obiettivo** di contribuire a garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE, in particolare mediante la **prevenzione** e la **lotta** contro il **terrorismo** e la **radicalizzazione**, i **reati gravi** e di **criminalità organizzata** e la **criminalità informatica**.

Il Fondo persegue poi **tre obiettivi specifici**:

- il **miglioramento** e l'**agevolazione** dello **scambio di informazioni** tra le autorità competenti degli Stati membri, all'interno delle stesse, e gli organi e organismi dell'UE pertinenti e, se del caso, con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali;
- il **miglioramento** e il **potenziamento** della **cooperazione transfrontaliera**, comprese le operazioni congiunte, tra autorità competenti in relazione al terrorismo e ai reati gravi e di criminalità organizzata con dimensione transfrontaliera;
- il **sostegno al rafforzamento delle capacità degli Stati membri di prevenire e combattere la criminalità, il terrorismo e la radicalizzazione** nonché il sostegno alla gestione degli incidenti, dei rischi e delle crisi per la sicurezza.

Il Fondo sostiene una **vasta gamma di azioni**, quali:

- l'**istituzione, l'adeguamento e la manutenzione di sistemi TIC** ("Tecnologie dell'informazione e della comunicazione" o "ICT") e la formazione e il collaudo associati, nonché il miglioramento dell'interoperabilità e della qualità dei dati;
- il **monitoraggio dell'attuazione del diritto dell'UE** e degli **obiettivi strategici** negli Stati membri nell'ambito dei **sistemi informativi di sicurezza**;
- l'**attuazione delle operazioni o l'agevolazione dell'attuazione del ciclo programmatico EMPACT**;
- l'**istruzione e la formazione delle pertinenti autorità di contrasto e giudiziarie e delle agenzie amministrative**.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla [pagina](#) web della Commissione.

SESSIONE X – PREPARAZIONE

*Secondo il progetto di conclusioni, a seguito della comunicazione congiunta sulla **strategia dell'Unione europea in materia di preparazione alle emergenze**, il Consiglio europeo dovrebbe incoraggiare l'ulteriore sviluppo di iniziative volte a rafforzare **la resilienza, la preparazione e la capacità di prevenzione e risposta alle crisi dell'UE e dei suoi Stati membri**, tenendo conto delle specificità dei diversi tipi di crisi nonché dell'evoluzione del panorama dei rischi e delle minacce, nel rispetto delle responsabilità e delle competenze degli Stati membri.*

Strategia europea per l'Unione della preparazione

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

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

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

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

coinvolti cittadini, comunità locali e società civile, imprese e parti sociali e le comunità scientifica e accademica.

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

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

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

1. Previsione e anticipazione:

- messa a punto di una valutazione completa di rischi e minacce a livello di UE;
- creazione di un “quadro operativo di crisi” per i responsabili politici;
- potenziamento del Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (*Emergency Response Coordination Centre* - [ERCC](#))¹⁹;
- compilazione di un catalogo dell’UE sulla formazione e sullo sviluppo di una piattaforma sugli insegnamenti tratti dalle crisi passate;
- istituzione di un servizio governativo dell’UE di osservazione della Terra.

2 Resilienza delle funzioni essenziali della società europea²⁰:

- integrazione del principio di “preparazione fin dalla progettazione” nelle politiche e nelle azioni dell’UE;
- adozione di criteri minimi di preparazione per servizi essenziali quali ospedali, scuole, trasporti e telecomunicazioni;

¹⁹ Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze è il fulcro del meccanismo di protezione civile dell'UE. Il suo ruolo è coordinare la fornitura di assistenza ai paesi colpiti da catastrofi, ad esempio sotto forma di soccorsi, competenze, squadre di protezione civile e attrezzature specializzate. Il centro è operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 e può aiutare qualsiasi paese all'interno o all'esterno dell'UE colpito da una catastrofe grave, su richiesta delle autorità nazionali o di un organo delle Nazioni Unite.

²⁰ Sono considerate “funzioni sociali vitali” i sistemi e le strutture che consentono alle società di funzionare preservando nel contempo, in qualsiasi situazione, economie, culture e istituzioni democratiche. Tali funzioni si esplicano innanzitutto nell'incolumità della popolazione dell'UE, anche tramite la protezione dalle calamità naturali, la continuità e il processo decisionale delle amministrazioni, i processi democratici, la coesione sociale, la stabilità economica e la sicurezza interna ed esterna.

- revisione del meccanismo di protezione civile dell'UE;
- proposizione di una strategia di costituzione delle scorte a livello di Unione (per migliorare l'accesso alle cd. risorse critiche)²¹;
- istituzione di un piano di adattamento ai cambiamenti climatici;
- garanzia dell'approvvigionamento di acqua e di altre risorse naturali critiche.

3. Preparazione della popolazione:

- miglioramento dei sistemi di allarme rapido;
- sensibilizzazione su rischi e minacce. La Commissione proporrà di tenere una Giornata annuale della preparazione dell'UE per celebrare l'impegno profuso dalle autorità e comunità nazionali, regionali e locali;
- elaborazione di orientamenti per arrivare a un'autosufficienza della popolazione di almeno 72 ore;
- inclusione della preparazione nei programmi scolastici e nella formazione del personale didattico;
- promozione della preparazione nei programmi destinati ai giovani;
- richiamo di talenti per migliorare la preparazione dell'UE.

4. Cooperazione pubblico-privato:

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

5. Cooperazione civile-militare:

- definizione di accordi globali civili-militari sulla preparazione. Si sottolinea che nella maggior parte degli scenari di crisi la competenza primaria spetta alle autorità civili nazionali, ma sono sempre più numerose le circostanze in cui risulta necessario il supporto delle forze armate (ad es. emergenze sanitarie, eventi meteorologici estremi, attacchi ibridi e informatici). In caso di aggressione armata,

²¹ Ossia risorse per la risposta alle emergenze e alle calamità, contromisure mediche, materie prime critiche, apparecchiature energetiche, la messa a disposizione di ripari e potenzialmente i prodotti agroalimentari e l'acqua.

viceversa, sarebbero le forze armate ad aver bisogno del sostegno delle autorità civili per la continuità di funzionamento dello Stato e della società;

- definizione di norme per la pianificazione e per gli investimenti a duplice uso civile-militare. L'UE deve integrare gli aspetti collegati al duplice uso in tutti gli investimenti nelle infrastrutture e nella pianificazione delle capacità (laddove l'espressione “duplice uso” indica l'idoneità a scopi sia militari sia civili), quali la mobilità militare, le evacuazioni di massa, le comunicazioni e la connettività sicure, la sicurezza marittima, le capacità informatiche e le risorse e i servizi spaziali;

- organizzazione di esercitazioni periodiche dell'UE per promuovere la preparazione globale. La Commissione e l'Alto rappresentante organizzeranno periodicamente esercitazioni globali e intersettoriali di preparazione a livello di UE, finalizzate a testare il processo decisionale, il coordinamento e le risposte operative all'interno dell'UE e trasversalmente ai settori, anche nell'ambito dell'articolo 42, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

6. Risposta alle crisi:

- istituzione di un polo di coordinamento dell'UE per le crisi. Il polo di coordinamento dell'UE per le crisi, nell'ambito dell'ERCC, svolgerà sia un ruolo all'interno della Commissione sia una funzione di sostegno agli interlocutori negli Stati membri, prestando particolare attenzione all'anticipazione e alla gestione delle conseguenze delle crisi nei diversi settori;

- potenziamento di [*rescEU*](#). Muovendo dai risultati positivi ottenuti con lo sviluppo dei mezzi aerei antincendio e di altre risorse di *rescEU*, la Commissione garantirà il mantenimento e l'eventuale potenziamento delle capacità esistenti (lotta aerea contro gli incendi, assistenza medica, CBRN, ripari, trasporti, energia). Inoltre, completerà la costituzione di un ospedale da campo europeo e, insieme agli Stati membri, vaglierà l'ipotesi di estendere tali riserve strategiche ad altri tipi di capacità per le quali sono rilevate carenze (ad es. riparazione delle infrastrutture critiche, telecomunicazioni, ecc.).

7. Resilienza mediante partenariati esterni:

- promozione della reciprocità della resilienza con i paesi candidati;
- integrazione degli aspetti di preparazione e resilienza nei partenariati bilaterali e nelle istituzioni multilaterali;

- integrazione degli aspetti di preparazione e resilienza nella cooperazione con la NATO. Sarà prestata particolare attenzione alla mobilità militare, al clima e alla sicurezza, alle tecnologie emergenti di rottura e ai settori informatico, spaziale e della difesa;

- potenziamento della reciprocità della resilienza tramite le politiche economiche e di sviluppo esterne.

La strategia che integra altre iniziative dell'UE prende le mosse dalla [relazione](#) **“Più sicuri insieme: rafforzare la preparazione e la prontezza dell'Europa nel settore civile e militare”** dell'ex primo ministro finlandese Sauli Niinistö, presentata il 30 ottobre 2024.

La relazione era stata richiesta nel marzo 2024 dalla Presidente della Commissione europea che aveva citato la Finlandia come esempio di paese dotato di una strategia di difesa civile solida e completa, in grado di garantire che la società sia pronta ad affrontare sia le minacce militari e ibride che le catastrofi naturali

La relazione ha infatti chiesto un radicale cambiamento di mentalità, riconoscendo che la preparazione non è soltanto una responsabilità nazionale, ma anche un impegno europeo condiviso che implica un ruolo più incisivo dell'Unione nel coordinamento e nel sostegno degli Stati membri. Sua conclusione è che si pone l'urgenza di rafforzare la preparazione e la prontezza civili e militari dell'Europa ad affrontare le crescenti sfide odierne in materia di sicurezza, in materia di salute, migrazione, sicurezza tecnologica, clima, difesa o economia. La relazione chiedeva quindi un profondo cambiamento di mentalità e nel modo in cui comprendiamo e diamo priorità alla preparazione in tutta l'Unione europea. Ha inoltre riconosciuto che la preparazione non è solo una responsabilità nazionale, ma uno sforzo europeo condiviso con l'esigenza di un ruolo più incisivo dell'Unione nel coordinamento e nel sostegno degli Stati membri in questo settore.

SESSIONE XI – ALTRI TEMI

In occasione dell'80° anniversario della firma della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire il fermo impegno dell'UE a favore di un multilateralismo efficace e dell'ordine internazionale basato su regole imperniato sulle Nazioni Unite, nonché il sostegno alle istituzioni che difendono il diritto internazionale, compresi i tribunali internazionali e i loro funzionari.

Potrebbe essere fatto un riferimento alla Conferenza sull'impatto globale dei vaccini.

Dovrebbe inoltre essere ribadita l'importanza della sicurezza e della stabilità nel Mar Nero e accolta con favore la presentazione, da parte della Commissione e dell'alta rappresentante, della Comunicazione congiunta sull'approccio strategico dell'Unione europea alla regione del Mar Nero.

Dovrebbe prendere in esame la situazione in Libia, ribadire il risoluto sostegno alla Libia e alla missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia nel promuovere la riconciliazione nazionale, l'unità istituzionale e un dialogo trasparente e inclusivo fondato sulla titolarità e sul consenso libici.

Si dovrebbe procedere a uno scambio di opinioni sul Sahel, ove il deterioramento della situazione della sicurezza continua a destare preoccupazione. Si dovrebbe sottolineare il carattere fondamentale della stabilità del Sahel e dell'intera regione, compresi gli Stati costieri limitrofi, per la sicurezza e la prosperità delle persone che vivono nel Sahel e per l'Unione europea. Il Consiglio europeo dovrebbe infine accogliere con favore i lavori in corso su un approccio rinnovato per rafforzare il contributo dell'UE a tale riguardo.

Il **26 giugno 2025** ricorrerà l'[80° anniversario](#) della [Carta delle Nazioni Unite](#). In tale occasione il Presidente dell'Assemblea generale ONU ha convocato una [riunione plenaria](#) commemorativa.

Dal 13 al 15 giugno a Madrid ha avuto luogo la Conferenza “[Aumentare l'immunità generazionale](#)”, organizzata dall'[Alleanza per i vaccini](#) (GAVI). Il [25 giugno](#) a Bruxelles avrà luogo il **vertice di alto livello per i donatori**

“Salute e prosperità tramite l’immunizzazione”, ospitato congiuntamente dall’Unione Europea e dalla Fondazione Gates.

La [Comunicazione congiunta](#) sulla **Strategia per l’[approccio](#)** dell’UE **alla regione del Mar nero** ([JOIN\(2025\) 135](#)) è stata presentata il [28 maggio 2025](#).

Ai fini della Comunicazione la regione comprende: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina e Turchia ma non comprende la Russia. Bulgaria, Grecia e Romania sono Stati membri dell’UE.

Nel documento si mette in luce il **ruolo cruciale** della regione in virtù della sua **posizione di ponte** tra Europa, Caucaso meridionale, Asia centrale e Mediterraneo orientale. Si tratta ovviamente di un quadrante fortemente influenzato dall’aggressione russa all’Ucraina. Anche per questo, l’UE auspica di realizzare **partenariati di interesse comune** per perseguire pace e sicurezza, sviluppo economico sostenibile e consolidamento democratico in una regione sotto pressione geopolitica. L’approccio dell’UE mira a liberare il **potenziale** della regione perseguendo la pace e il rispetto dell’ordine internazionale, dello Stato di diritto e del diritto internazionale. Elementi centrali di questa politica sono il sostegno organico alla resilienza e alla sicurezza dell’**Ucraina** e alla ricostruzione del paese quando le condizioni lo consentiranno.

La Strategia si articola su **tre pilastri**, ciascuno dei quali caratterizzato da una **iniziativa faro**:

- 1) rafforzare **sicurezza, stabilità e resilienza** mediante la creazione di un **polo di sicurezza marittima del Mar Nero** per rafforzare la sicurezza, proteggere le infrastrutture marittime critiche e l’ambiente marino medesimo. Si auspica anche di migliorare la cooperazione regionale in materia di **sminamento**, gestendo i rischi per l’ambiente e la sicurezza marittima;
- 2) favorire la **crescita sostenibile** e la **prosperità** anche tramite un’**agenda per la connettività** in linea con le reti transeuropee estese, che svilupperà le reti di trasporto, energetiche e digitali per valorizzare il potenziale della regione quale corridoio che collega l’Europa all’Asia centrale attraverso il Caucaso meridionale;
- 3) promuovere **protezione dell’ambiente, resilienza, preparazione ai cambiamenti climatici e protezione civile**. A tal fine la **preparazione** delle comunità costiere e dei settori dell’economia blu sarà rafforzata per affrontare i danni ambientali legati alla guerra, rispondere ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici e cogliere le opportunità di crescita sostenibile.

La strategia dovrebbe **riunire tutti gli strumenti e le politiche pertinenti dell'UE**, mobilitando gli investimenti in linea con la strategia *Global Gateway* e nello spirito di *Team Europe*, ossia la cooperazione tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e le istituzioni finanziarie europee.

Gli ultimi sviluppi in **Medio Oriente** a seguito degli attacchi israeliani contro l'Iran e della risposta dell'Iran, la crisi a Gaza e in **Libia** sono oggetto di confronto tra i Ministri degli Stati membri dell'Unione in occasione della **riunione del Consiglio affari esteri** prevista per [lunedì 23 giugno 2025](#).