

dossier

XIX Legislatura

27 febbraio 2026

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

Nicosia, 3-5 marzo 2026



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

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

Nicosia, 3-5 marzo 2026

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
UFFICIO RICERCHE POLITICA ESTERA E DIFESA

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

N. 163

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 93



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studil@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Ufficio ricerche politica estera e difesa

Dossier n. 163

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://www.instagram.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 93

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

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....	1
SESSIONE I: PRIORITÀ E STRATEGIE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE	3
SESSIONE II – RAFFORZARE IL RUOLO DELL’UE IN NORD AFRICA E IN MEDIO ORIENTE: UN IMPEGNO VERSO PACE E STABILITÀ	7
Il Patto per il Mediterraneo	7
La posizione del Consiglio sul nuovo Patto	9
Gli sviluppi del quadro politico in Medio Oriente	10
SESSIONE III: COSTRUIRE UN’EUROPA DELLA DIFESA PIÙ FORTE E PIÙ CAPACE.....	13
La <i>Roadmap</i> per l’attuazione del piano “Prontezza 2030”	13
L’attuazione del piano <i>ReArm-Readiness 2030</i>	17
Il regolamento EDIP	24
Il regolamento c.d. “mini omnibus difesa”	26
Il pacchetto di semplificazione c.d. “Omnibus V Difesa”	27
La proposta del c.d. "Schengen militare"	30
DIBATTITO URGENTE: L’INVASIONE RUSSA DELL’UCRAINA. SVILUPPI ATTUALI, SFORZO BELLICO E PROSPETTIVE DI PACE.....	35
Unione europea e Ucraina: sostegno finanziario, assistenza militare e prospettive di adesione	35



PARLIAMENTARY
DIMENSION



INTERPARLIAMENTARY CONFERENCE FOR THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP) AND THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY (CSDP)

DRAFT PROGRAMME

as of 24 February 2026

3 – 5 March 2026

Filoxenia Conference Centre – Nicosia

Tuesday, 3 March 2026

Arrival of delegations.

14.00 – 19.00 Registration at the hotels.

15.00 Departure from hotels.

15.30 – 17.30 Guided tour.

SIDE EVENT **For the participants of the Meeting of the GroupMed delegations**

16.15 Departure from Radisson Blu hotel to the meeting venue.

17.00 – 18.00 Meeting of the GroupMed delegations.
Venue: The Landmark Nicosia, Autograph Collection
“Ethos” room, ground floor.

Family photo.

For the participants of the meeting of the Presidency Troika

17.45 Departure from Semeli hotel to the meeting venue.

18.00 – 19.00 Meeting of the Presidency Troika.
Venue: The Landmark Nicosia, Autograph Collection,
“Sophia” room, ground floor.

Family photo.

18.15 Departure from Radisson Blu hotel to the dinner venue.

19.00 Departure from Nicosia hotels to the dinner venue.

19.30 – 21.30 Cultural programme and official dinner.

Dinner hosted by Mr Harris Georgiades,
Chairman of the Standing Committee on Foreign and European
Affairs of the House of Representatives of the Republic of Cyprus.

21.30 Return to the hotels.

Wednesday, 4 March 2026

Venue: *Zenon Kitiévs* Hall, Filoxenia Conference Centre

For Participants in political group and secretaries of delegations' meetings

- 07.00** Departure from Radisson Blu hotel.
- 07.30** Departure from Nicosia hotels.
- 08.15 – 09.00** Meetings of the political groups and of secretaries of delegations.
- 07.45** Departure from Radisson Blu hotel for remaining participants.
- 08.15** Departure from Nicosia hotels for remaining participants.
- 09.00 – 09.30** **Opening of the Conference**
Opening remarks by Mr Harris Georgiades,
Chair of the Standing Committee on Foreign and European Affairs of
the Cyprus House of Representatives.

Opening remarks by Mr David McAllister,
Chair of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament.

Welcoming address by Ms Annita Demetriou,
H.E. The President of the House of Representatives of
the Republic of Cyprus.
- 09.30 – 11.00** **Session I: The CFSP/ CSDP priorities and strategies**
Chaired by Mr David McAllister,
Chair of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament.

Keynote speaker
Dr Constantinos Kombos,
Minister for Foreign Affairs of the Republic of Cyprus.

Debate.
- 11.00 – 11.45** Family photo.

Coffee break.

11.45 – 13.15 **Session II: Enhancing the EU’s role in North Africa and the Middle East: a commitment to peace and stability**

Chaired by M. Harris Georgiades,
Chair of the Standing Committee on Foreign and European Affairs
of the Cyprus House of Representatives.

Keynote speaker

Mr Margaritis Schinas,
Former Vice-President of the European Commission,
former Commissioner for Promoting our European Way of Life.

Mr Christophe Bigot,
EU Special Representative on the Middle East Peace Process.

Debate.

13.15 – 14.30 Buffet Lunch.

14.30 – 16.00 **Urgent debate: The Russian invasion of Ukraine: current developments, the war effort and prospects for peace**

Chaired by: Mr Michael Gahler,
Member of the European Parliament.

Keynote speaker Mr Oleksandr Merezhko,
Chair of the Committee on Foreign Affairs Policy and
Interparliamentary Cooperation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Debate.

Departure to the hotels.

19.00 Departure from Radisson Blu hotel to the dinner venue.

19.45 Departure from Semeli hotel to the dinner venue.

20.00 – 22.00 Cultural programme and official dinner.

Dinner hosted by Ms Annita Demetriou,
H.E. The President of the House of Representatives of
the Republic of Cyprus.

22.00 Return to the hotels.

Thursday, 5 March 2026

Venue: *Zenon Kitievs* Hall, Filoxenia Conference Centre

08.15 Departure from Radisson Blu hotel.

08.45 Departure from Nicosia hotels.

09.30 – 11.30 **Session III: Building a stronger and more capable European defence**
Chaired by Mr. Harris Georgiades,
Chair of the Standing Committee on Foreign and European Affairs of
the Cyprus House of Representatives.

Keynote speakers

Mr Andrius Kubilius,
European Commissioner for Defence and Space.

Mrs Marie-Agnes Strack-Zimmermann,
Chair of the European Parliament Committee on Security and
Defence (SEDE).

Debate.

11.30 – 11.45 **Closing session**
Closing remarks by Mr Harris Georgiades,
Chair of the Standing Committee on Foreign and European Affairs of
the Cyprus House of Representatives.

12.00 – 13.30 Buffet Lunch.
Departure to the hotels.

Departures of delegations.

INTRODUZIONE

La **Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)** si svolgerà a Nicosia dal 3 al 5 marzo 2026.

La Conferenza organizzata dal Parlamento cipriota, nell'ambito delle attività della Presidenza di turno del Consiglio dell'UE per il periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2026, è articolata in **tre sessioni**:

- 1) Sessione I – Priorità e strategie della PESC e della PSDC;
- 2) Sessione II – Rafforzare il ruolo dell'UE in Nord Africa e in Medio Oriente: un impegno verso pace e stabilità;
- 3) Sessione III – Costruire un'Europa della difesa più forte e più capace.

Il **dibattito urgente** sarà dedicato alla **guerra di invasione russa in Ucraina**: gli sviluppi attuali, lo sforzo bellico e le prospettive di pace.

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

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

- la Conferenza è composta da delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (PE): i parlamenti nazionali sono rappresentati da delegazioni di massimo 6 membri, mentre il PE è rappresentato da una delegazione di massimo 16 membri;
- i parlamenti degli Stati candidati e degli Stati europei membri della NATO possono partecipare come osservatori con delegazioni composte da 4 membri ciascuno (Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia, Ucraina, Norvegia, Islanda e Regno Unito);
- la Conferenza si riunisce due volte l'anno, nel paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio;
- il Segretariato della Conferenza è esercitato dal Parlamento ospitante e del Parlamento europeo, in coordinamento con i Parlamenti della precedente e successiva Presidenza di turno dell'UE;
- l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza è invitato/a per esporre le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune;

La **delegazione del Parlamento italiano per la conferenza in esame** è composta: per il Senato, dal sen. [Enrico Borghi](#) (Italia viva/*Renew Europe*) e dal sen. [Marco Dreosto](#) (Lega/*Patriots for Europe*), componenti della Commissione Affari esteri e difesa; per la Camera, dall'on. [Monica Ciaburro](#) (Fratelli d'Italia/ECR), vicepresidente della Commissione Difesa, dall'on. [Vincenzo Amendola](#) (Partito Democratico/S&D) e dall'on. [Giangiacomo Calovini](#) (Fratelli d'Italia/ECR)), componenti della Commissione Affari esteri.

SESSIONE I: PRIORITÀ E STRATEGIE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

La **Politica estera e di sicurezza comune (PESC)** e la **Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)** costituiscono oggi uno dei principali ambiti di trasformazione dell'Unione europea, sia sotto il profilo politico-strategico sia sotto quello istituzionale.

Il progressivo deterioramento dell'ambiente internazionale, l'intensificarsi della competizione tra grandi potenze, la guerra di aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina e l'instabilità persistente nel vicinato meridionale hanno determinato un'accelerazione significativa nel processo di ridefinizione del ruolo globale dell'Unione.

Il quadro giuridico di riferimento resta ancorato al **[Titolo V del Trattato sull'Unione europea](#)** (articoli 21-46), che disciplina l'azione esterna dell'Unione e, in particolare, la PESC e la PSDC. La **regola dell'unanimità in seno al Consiglio europeo ed al Consiglio** continua a rappresentare l'architrave decisionale della materia, riflettendo la natura eminentemente sovrana delle scelte in politica estera e di difesa.

Le disposizioni fondamentali del Trattato sull'Unione europea relative all'azione esterna dell'UE e alla PESC sono sancite nel titolo V (articoli 21-46) in cui si prevede tra l'altro che le decisioni prese nell'ambito della PESC richiedono l'unanimità in seno al Consiglio europeo e al Consiglio. Ai sensi dell'articolo 36 del TUE, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione deve consultare «regolarmente» il Parlamento sui principali aspetti della PESC e informarlo degli sviluppi in questo settore, assicurando che le opinioni del Parlamento siano “debitamente prese in considerazione”. Il Parlamento può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio o all'AR/VP. Il Trattato stabilisce inoltre che il Parlamento discuta due volte all'anno i progressi compiuti nell'attuazione della PESC. Tale discussione viene effettuata in plenaria alla presenza dell'Alto Rappresentante e si conclude con l'adozione di una risoluzione.

Tale configurazione, tuttavia, si confronta con **l'esigenza crescente di rapidità ed efficacia decisionale in un contesto di crisi sistemiche e di minacce ibride**, inducendo una riflessione in corso sull'eventuale estensione del voto a maggioranza qualificata alle decisioni PESC prive di implicazioni militari o di difesa.

In tale assetto, il Parlamento europeo esercita un ruolo di consultazione e controllo politico ai sensi dell'articolo 36 TUE. L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione è tenuto a consultare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e a tener conto delle sue posizioni. Il

Parlamento discute due volte l'anno i progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, adottando risoluzioni che, pur non vincolanti, contribuiscono a orientare il dibattito politico europeo.

La risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della PESC nel 2025

Con la [risoluzione del 21 gennaio scorso](#) sulla relazione annuale 2025 sull'attuazione della PESC, il Parlamento europeo ha offerto una lettura particolarmente netta del contesto internazionale attuale, evidenziando come l'Unione operi in una condizione di instabilità geopolitica diffusa, che si estende dall'Ucraina al Caucaso, dal Medio Oriente al Sahel, fino all'Artico.

L'atto sottolinea l'accelerazione dell'erosione delle norme democratiche e il progressivo indebolimento dell'ordine internazionale basato su regole, configurando uno scenario in cui l'Unione è chiamata ad adottare una politica estera più determinata, coerente e assertiva.

La **guerra di aggressione russa contro l'Ucraina** rappresenta il banco di prova principale per la credibilità dell'Unione. Il Parlamento europeo afferma che qualsiasi accordo di pace dovrà includere garanzie di sicurezza solide e credibili per l'Ucraina, ribadendo che l'aggressione russa deve fallire anche al fine di scoraggiare future contestazioni violente dei confini internazionali.

Viene richiesta la **prosecuzione e il rafforzamento del sostegno politico, economico, finanziario e militare dell'Unione**, nonché l'investimento nella capacità difensiva e nella base industriale della difesa ucraina. Particolare rilievo assume il coordinamento con la NATO, anche attraverso strumenti quali la *Prioritised Ukraine Requirements List* (PURL), e l'esigenza di rafforzare i meccanismi di deterrenza rispetto alle ripetute violazioni dello spazio aereo europeo e alle minacce ibride.

In tale contesto si inserisce la più ampia evoluzione della PSDC verso una maggiore capacità operativa e una più strutturata integrazione industriale nel settore della difesa. L'annunciata "Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030" (*v. più avanti*) si colloca lungo questa traiettoria, che mira a rafforzare la resilienza, la preparazione civile e la capacità di risposta dell'Unione in scenari di crisi ad alta intensità.

La risoluzione del Parlamento europeo colloca **il conflitto a Gaza e, più in generale, l'instabilità mediorientale non come crisi periferica, ma come uno dei principali vettori di vulnerabilità strategica per l'Unione**. In tale prospettiva, il Medio Oriente non è più soltanto teatro di iniziative diplomatiche o umanitarie europee, bensì uno spazio direttamente connesso alla sicurezza interna dell'Unione, alla coesione delle sue società e alla stabilità del suo vicinato meridionale.

La risoluzione ribadisce le condizioni politiche essenziali per una stabilizzazione duratura, tra cui il disarmo di *Hamas*, la riforma dell'Autorità palestinese e il rilancio credibile della soluzione a due Stati. Ciò che emerge con particolare chiarezza è il **nesso strutturale tra il conflitto e le sue ricadute sulla sicurezza europea**: radicalizzazione, polarizzazione interna, flussi migratori irregolari, pressione sui sistemi di asilo e tensioni sociali. In questo senso, la gestione della crisi mediorientale diventa parte integrante della strategia di resilienza dell'Unione.

In tale contesto assume rilievo la **dimensione operativa della PSDC**. Le missioni civili quali **EU BAM Rafah ed EUPOL COPPS rappresentano uno strumento concreto attraverso cui l'Unione tenta di incidere sul terreno istituzionale e securitario**, sostenendo capacità amministrative e di polizia locali.

La **dimensione dell'allargamento** assume un valore eminentemente strategico. Il Parlamento europeo ribadisce che il futuro dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldavia è all'interno dell'Unione europea, configurando l'allargamento non solo come politica di trasformazione interna dei paesi candidati, ma come strumento di stabilizzazione e sicurezza del continente europeo. Ne discende l'esigenza di **garantire un percorso credibile e meritocratico**, accompagnato da un rafforzamento della cooperazione politica e di sicurezza con i paesi candidati già nella fase pre-adesione.

Infine, il **dibattito sulla possibile estensione del voto a maggioranza qualificata alle decisioni PESC prive di implicazioni militari o di difesa**, nonché il maggiore ricorso all'astensione costruttiva, apre **una riflessione di carattere istituzionale che investe anche la dimensione interparlamentare**. In un contesto di progressiva integrazione delle politiche di sicurezza e difesa, il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel garantire legittimazione democratica, trasparenza e controllo politico appare destinato a rafforzarsi.

Nel quadro sopra delineato, la **conferenza interparlamentare sulla PESC/PSDC si configura come sede privilegiata di confronto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali su questioni che toccano direttamente la sovranità, la sicurezza e l'indirizzo strategico dell'Unione**. La crescente interdipendenza tra dimensione europea e dimensione nazionale nella politica estera e di difesa rende tale foro interparlamentare uno strumento essenziale di coordinamento politico e di consolidamento di una cultura strategica condivisa a livello europeo.

Sul piano delle **relazioni transatlantiche**, la risoluzione riafferma la **centralità del partenariato con gli Stati Uniti ed il Canada in seno all'Alleanza atlantica** quale pilastro della sicurezza europea. Al tempo stesso, tuttavia, prende atto di **elementi della strategia di sicurezza**

nazionale statunitense che rafforzano, per l'Unione, l'esigenza di una maggiore capacità autonoma di azione. È in questo spazio concettuale che si colloca il dibattito sull'autonomia strategica europea.

L'autonomia strategica non viene presentata come alternativa all'Alleanza atlantica, ma come condizione di credibilità dell'Unione in un contesto di competizione tra grandi potenze e di crescente imprevedibilità degli equilibri globali. Essa implica la capacità di agire quando necessario anche in assenza di un impegno diretto statunitense, **la riduzione delle dipendenze critiche in ambito tecnologico ed energetico, il rafforzamento dell'industria europea della difesa ed una maggiore integrazione nella pianificazione degli approvvigionamenti.** Tuttavia, il concetto resta politicamente sensibile, poiché incide su equilibri storici e su differenti culture strategiche all'interno dell'Unione.

In questo quadro si colloca il [partenariato UE-Canada in materia di sicurezza e difesa](#) firmato in occasione del vertice UE-Canada del 2025 del 18 giugno 2025ⁱ ed il [partenariato globale in materia di sicurezza e difesa](#) con il **Regno Unito** (19 maggio 2025 a seguito del vertice Regno Unito-UE del 2025), entrambi accolti favorevolmente dalla risoluzione, poiché testimoniano la **volontà di consolidare una rete euro-atlantica più ampia**, capace di includere attori chiave anche al di fuori del perimetro istituzionale dell'Unione. Il partenariato con Londra, in particolare, assume un valore simbolico e operativo rilevante, segnando una forma di riavvicinamento strategico post-Brexit in materia di sicurezza e difesa.

In conclusione, il **rafforzamento del pilastro europeo della sicurezza, la ridefinizione del rapporto transatlantico e l'ampliamento della rete dei partenariati strategici** delineano una traiettoria evolutiva dell'Unione che investe direttamente la natura stessa del suo ruolo nello scenario internazionale. L'alternativa tra una funzione prevalentemente complementare rispetto alla NATO e la progressiva affermazione quale soggetto geopolitico dotato di capacità di iniziativa autonoma non si configura come un dibattito meramente teorico, ma come un nodo strategico destinato a orientare le scelte concrete dell'Unione.

Tale evoluzione incide infatti sulle **priorità di bilancio, sull'assetto dell'industria europea della difesa, sulla pianificazione delle capacità militari**, nonché sulla **configurazione dei meccanismi di responsabilità politica e di controllo democratico.** In questo contesto, il ruolo dei Parlamenti nazionali, in raccordo con il Parlamento europeo, è destinato ad assumere un rilievo crescente, quale elemento essenziale di legittimazione e di indirizzo politico nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune.

SESSIONE II – RAFFORZARE IL RUOLO DELL’UE IN NORD AFRICA E IN MEDIO ORIENTE: UN IMPEGNO VERSO PACE E STABILITÀ

La seconda sessione dei lavori si concentra sul rafforzamento della proiezione strategica dell’Unione europea nel Nord Africa e in Medio Oriente, aree che costituiscono una priorità strutturale dell’azione esterna dell’Unione. Il Mediterraneo ed il Medio Oriente rappresentano, infatti, uno **spazio geopolitico nel quale convergono interessi di sicurezza, dinamiche migratorie, transizione energetica, competizione tra potenze regionali e globali**, nonché la tutela dell’ordine internazionale basato su regole. In tale contesto, l’Unione è chiamata a **coniugare dimensione politica, strumenti economico-finanziari, cooperazione allo sviluppo e presenza operativa sul terreno**.

Il Patto per il Mediterraneo

In questo quadro si inserisce la comunicazione congiunta del 16 ottobre 2025 con cui la Commissione europea e l’Alta Rappresentante hanno presentato il “*Patto per il Mediterraneo – Un unico mare, un patto, un futuro unito*”. L’iniziativa, rivolta ai 10 Paesi del Mediterraneo meridionale: **(Marocco, Tunisia, Algeria, Libia, Egitto, Israele, Palestina, Giordania, Libano e Siria)**, mira a costruire un partenariato rafforzato con i dieci Paesi del Mediterraneo meridionale, fondato su responsabilità condivisa e cooperazione paritaria nei settori sociale, economico, della sicurezza e della gestione della migrazione. **Il Patto si colloca in continuità con l’Agenda per il Mediterraneo del 2021** e con il relativo piano economico e di investimenti, che aveva già mobilitato significative risorse finanziarie e attratto investimenti in progetti di rilevanza regionale.

La presentazione di un Patto per il Mediterraneo era stata preannunciato dalla Presidente von der Leyen fin dalla illustrazione degli [orientamenti politici](#) al momento della sua rielezione.

A conferma del valore strategico attribuito alle relazioni con i paesi della regione, e al ruolo dell’UE nel vicinato meridionale, nell’attuale Commissione è stata introdotta la nuova figura del **Commissario per il Mediterraneo**, incarico attribuito a **Dubravka Šuica**, ed è stata creata la **Direzione Generale per Medio Oriente e Nord Africa** ([DG MENA](#)).

Il Patto poggia sull’[Agenda per il Mediterraneo](#), presentata nel 2021 dalla Commissione europea e dall’Alto rappresentante, per il rafforzamento della cooperazione in favore dello sviluppo umano, la governance, dell’azione per il clima e della crescita economica, accompagnata da un piano economico e di investimenti che secondo le stime della Commissione ha mobilitato circa **6 miliardi di euro** e stimolato investimenti in progetti faro per **27 miliardi**.

L’iniziativa è coerente con il più ampio quadro dell’azione dell’UE per il raggiungimento degli obiettivi dell’[Agenda 2030 delle Nazioni Unite](#). Segue inoltre

le linee dell'azione esterna dell'Unione sancite dai trattati ed elaborate a livello pratico nel corso degli anni dalla Commissione attraverso i negoziati sullo scenario internazionale ed in particolare attraverso l'introduzione di clausole sullo sviluppo sostenibile nei trattati di libero scambio.

La presentazione del Patto alla **vigilia del trentesimo anniversario del processo di Barcellona** assume una valenza simbolica e politica. La dichiarazione di Barcellona del 1995 aveva istituito un partenariato globale euro-mediterraneo orientato alla creazione di uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità. L'attuale iniziativa si propone di aggiornare quella visione alla luce delle profonde trasformazioni intervenute negli ultimi decenni, segnati dalle primavere arabe, dall'emergere di nuove fragilità statuali, dall'intensificarsi dei flussi migratori e dalla crescente presenza di attori esterni nel bacino mediterraneo.

Il Patto si struttura lungo tre direttrici integrate. La prima è quella sociale e umana, che attribuisce centralità alle persone, alla formazione, alla mobilità, alla cultura e all'occupazione giovanile, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza delle società partner e favorire opportunità concrete di sviluppo. La seconda direttrice è quella economica, orientata alla modernizzazione delle economie dei Paesi partner, alla promozione delle energie rinnovabili e delle tecnologie pulite, alla resilienza idrica, allo sviluppo dell'economia blu, alla connettività digitale e infrastrutturale e all'integrazione delle catene del valore. La terza direttrice riguarda la sicurezza, la preparazione e la gestione della migrazione, con l'intento di rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza marittima, contrasto al traffico di migranti, resilienza delle infrastrutture critiche, prevenzione delle ingerenze straniere e gestione coordinata dei flussi migratori lungo l'intero percorso.

Sotto il **profilo finanziario**, la Commissione colloca il Patto nelle priorità definite dall'[NDICI-Europa Globale](#), lo strumento finanziario per il supporto dell'azione esterna dell'Unione. Oltre ad esso dovrebbero essere mobilitati tutti gli strumenti finanziari pertinenti dell'UE, tra cui il [Global Gateway](#), e in futuro il nuovo fondo [Global Europe](#). Contributi aggiuntivi saranno richiesti agli Stati membri dell'UE e ai partner del Mediterraneo meridionale, alle istituzioni finanziarie internazionali e al settore privato. L'intenzione è usare le risorse secondo l'approccio "[Team Europa](#)", ossia mettendo in comune risorse e competenze per creare un'azione esterna altamente coordinata.

Il Patto potrà in futuro essere aperto al dialogo con i partner al di là del Mediterraneo meridionale, compresi i Paesi del Golfo, dell'Africa subsahariana (in particolare Mauritania, Senegal e Turchia), dei Balcani occidentali e della Turchia (si vedano in proposito le comunicazioni per un [partenariato strategico con il Golfo](#), sull'[approccio strategico dell'UE alla regione del Mar Nero](#)).

Si ricorda che la **Commissione Affari esteri della Camera** ha [esaminato](#) il Patto per il Mediterraneo, adottando l'[11 febbraio 2026](#) un documento finale.

Il documento sollecita un'attuazione del Patto per il Mediterraneo orientata prioritariamente allo sviluppo economico e alla stabilizzazione geopolitica della regione, in funzione anche di un riequilibrio delle influenze esterne e del rafforzamento dell'interdipendenza tra Europa, Mediterraneo e Africa. Viene valorizzato il **possibile contributo dell'Italia**, anche attraverso un'integrazione del **Piano Mattei** nella cornice del Patto, al fine di assicurare coerenza e sinergie operative.

Si richiama **l'esigenza di integrare le politiche industriali ed energetiche europee**, accompagnando il Piano d'azione con strumenti di sostegno economico-finanziario e con accordi di libero scambio idonei a favorire un'integrazione economica progressiva e fondata sulla certezza del diritto. È inoltre sottolineata l'importanza di iniziative in ambito educativo e culturale capaci di consolidare un'identità euro-mediterranea condivisa.

Con riferimento al nuovo fondo "**Europa globale**", si propone di orientarne **l'utilizzo a sostegno dell'azione nel Mediterraneo**, assicurando un ruolo effettivo degli Stati membri nei processi decisionali. L'attuazione del Patto dovrebbe infine contribuire alla sicurezza e alla stabilità dell'area, anche attraverso investimenti infrastrutturali e il rafforzamento delle rotte commerciali.

La posizione del Consiglio sul nuovo Patto

Le [conclusioni del Consiglio del 20 novembre scorso](#), adottate in occasione del trentesimo anniversario della dichiarazione di Barcellona, hanno qualificato il Patto quale priorità strategica dell'Unione. In esse si sottolinea l'enorme potenziale che il Patto può offrire per un'ulteriore integrazione economica, per promuovere il commercio e gli investimenti sostenibili, diversificare le economie e le catene del valore, sviluppare l'economia blu, la cooperazione energetica e la connettività tra l'UE e i paesi del Mediterraneo meridionale, creare opportunità di lavoro, garantire stabilità e resilienza economica, affrontare le disuguaglianze sociali esistenti e contribuire alla coesione sociale.

Il Consiglio chiede inoltre una cooperazione rafforzata in settori di interesse comune estranei al Patto, come il rafforzamento della cooperazione in materia di pace, sicurezza e difesa, anche per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti, la mediazione, la criminalità organizzata e la sicurezza e la protezione marittime, nonché il rafforzamento delle capacità dei partner mediterranei e l'agevolazione degli scambi interregionali. Sottolinea altresì la necessità di lavorare di concerto con i partner del Mediterraneo meridionale per sostenere e promuovere i diritti umani, la buona governance, la democrazia, lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.

Per quanto riguarda la migrazione, il Consiglio sostiene la gestione congiunta della migrazione con un approccio globale che si estenda a tutta l'amministrazione, che prenda in considerazione l'intero tragitto e che si basi sui diritti, al fine, tra l'altro, di prevenire la migrazione irregolare, migliorare la protezione dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati in situazioni vulnerabili e perseguire una politica efficace in materia di rimpatrio e riammissione.

Gli sviluppi del quadro politico in Medio Oriente

Parallelamente, la **crisi in Medio Oriente continua a rappresentare un banco di prova centrale per la coerenza e la credibilità dell'azione esterna dell'Unione**. A seguito degli attacchi terroristici di *Hamas* del 7 ottobre 2023 e del conflitto a Gaza, l'Unione ha adottato una posizione fondata sulla condanna del terrorismo, sul riconoscimento del diritto di Israele a difendersi nel rispetto del diritto internazionale e umanitario e sulla necessità di un cessate il fuoco duraturo, del rilascio degli ostaggi e del pieno accesso umanitario alla popolazione civile.

L'Unione continua a ribadire il proprio impegno a favore di una soluzione politica fondata sulla coesistenza di due Stati, in conformità con le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In tale contesto, la Commissione [ha accolto con favore](#) l'avvio della Fase 2 del **Piano statunitense in 20 punti** per porre fine al conflitto a Gaza, approvato con la [risoluzione 2803](#) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di un **Comitato nazionale palestinese per l'amministrazione di Gaza** con il sostegno dell'Autorità palestinese.

ha accolto con favore l'avvio della fase attuativa del piano approvato con la risoluzione 2803 del Consiglio di sicurezza, confermando la disponibilità dell'Unione a sostenere il disarmo di *Hamas*, l'assistenza umanitaria su larga scala e la ricostruzione di Gaza.

Le misure restrittive nei confronti di *Hamas*, della Jihad islamica palestinese e di soggetti responsabili di gravi violazioni dei diritti umani in Cisgiordania sono state prorogate e aggiornate, confermando la volontà dell'Unione di utilizzare lo strumento sanzionatorio in modo mirato per contrastare atti di violenza e destabilizzazione.

Libano

Analogamente, con riferimento al **Libano**, il Consiglio europeo ha ribadito il sostegno alla stabilità economica e di sicurezza del Paese, al rafforzamento delle Forze armate libanesi e al ruolo della forza UNIFIL, nonché la richiesta di piena attuazione della risoluzione 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Siria

Per quanto concerne la **Siria**, a seguito della caduta del regime di Al-Assad, **l'Unione ha sostenuto l'avvio di un processo politico inclusivo in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza**, procedendo alla progressiva revoca delle sanzioni economiche, pur mantenendo quelle connesse a motivi di sicurezza e responsabilità per violazioni dei diritti umani. Tale evoluzione si inserisce in una strategia volta a favorire la stabilizzazione e la ricostruzione, mantenendo al contempo un quadro di condizionalità legato al rispetto dei principi fondamentali.

Recenti sviluppi

Il 19 febbraio scorso la commissaria europea per il Mediterraneo **Dubravka Šuica** ha partecipato a nome dell'UE e in qualità di osservatore alla prima riunione del *Board of Peace*, l'organismo internazionale creato dall'Amministrazione statunitense per avviare e supervisionare la ricostruzione di Gaza.

Alla riunione hanno autonomamente preso parte 14 Stati membri su 27, Bulgaria e Ungheria con lo *status* di membri, i **restanti in veste di osservatori** (tra cui Italia, Germania, Austria, Paesi Bassi, Polonia e Cipro, attuale presidente UE)

Nel complesso, la seconda sessione dei lavori si colloca in **un momento di ridefinizione dell'azione esterna dell'Unione nel vicinato meridionale**. Il Patto per il Mediterraneo, la gestione della crisi di Gaza, il sostegno ai processi di stabilizzazione in Libano e Siria e l'integrazione tra sicurezza, sviluppo e migrazione delineano un'agenda articolata, nella quale l'Unione è chiamata a rafforzare coerenza strategica, capacità di coordinamento e visibilità politica. In tale quadro, il confronto interparlamentare assume un rilievo particolare quale sede di approfondimento e coordinamento sulle priorità e sugli strumenti dell'azione esterna europea.

SESSIONE III: COSTRUIRE UN'EUROPA DELLA DIFESA PIÙ FORTE E PIÙ CAPACE

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

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

Tra gli aspetti più significativi del documento si segnalano:

- la definizione delle **modalità per colmare il gap di capacità militare** dell'UE in una serie di settori definiti come prioritari;
- **l'avvio di quattro progetti "bandiera"**: l'iniziativa sui droni; la sorveglianza del fronte orientale; lo scudo aereo e lo scudo spaziale europeo.

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

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

Colmare i gap capacitivi

Si deve ricordare che, dopo un'elaborazione condivisa tra gli Stati, con il supporto dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), il Consiglio europeo straordinario del 6 marzo aveva formalizzato la lista di **nove "settori prioritari"** in cui concentrare maggiormente gli sforzi di rafforzamento della difesa UE. Essi sono: la **difesa aerea e missilistica**; i sistemi di **artiglieria**; **missili e munizioni**; i **droni** e i sistemi antidrone; la **mobilità militare**; **cyber**, calcolo quantico, **intelligenza artificiale** e guerra elettronica; **abilitanti strategici** e infrastrutture di protezione (come trasporto aereo, rifornimento in volo, consapevolezza di situazione nel dominio marittimo, protezione degli assetti spaziali); il **combattimento di terra**; le **capacità marittime**.

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

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

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

La *Roadmap* indica come obiettivo di formare coalizioni **per tutte le aree prioritarie, entro marzo 2026**, in modo da poter avviarne i progetti entro giugno 2026 e **renderli operativi entro la fine del 2028**. Per quanto riguarda gli **acquisti in comune**, che attualmente, nonostante gli impegni assunti in sede PESCO, non raggiungono il 20%, la *Roadmap* innalza ulteriormente l'asticella, **anticipando al 2027 l'obiettivo del 40%** di procurement congiunto. Commissione e Alta rappresentante presenteranno ogni anno, per il Consiglio europeo di ottobre, un **Report sulla preparazione della difesa**, per dare conto dei progressi nel rafforzamento delle capacità europee nei settori prioritari.

I progetti flagship

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

Gli **Stati restano i principali attori** di queste iniziative: ad essi spetta di decidere gli obiettivi, distribuire i ruoli e allocare le risorse. La Commissione si pone come il soggetto "facilitatore", con il comito di assicurare l'assistenza

tecnica, la disponibilità di fondi comuni e la coerenza complessiva dei diversi filoni di lavoro. L'Alta Rappresentante ha invece il compito di assicurare che i progetti sostengano il rafforzamento delle capacità comuni nelle aree prioritarie e siano coerenti con i piani militari Nato.

L'iniziativa sui droni e la sorveglianza sul fronte orientale

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

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

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

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

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

Lo scudo aereo e lo scudo spaziale

Il terzo progetto è uno **scudo di difesa aerea e missilistica integrato e multistrato** - come si legge nella *Roadmap* - per proteggere dall'intero spettro delle minacce aeree. L'avvio dell'iniziativa è previsto nel **secondo semestre del 2026**, ma il documento non indica una data di operatività del sistema.

Collegato ad esso è il progetto di **scudo spaziale**, che ha lo scopo di garantire la protezione e la resilienza delle risorse e dei servizi spaziali. L'iniziativa integrerà le **capacità spaziali a duplice uso** dell'UE, per fornire

servizi governativi per di tutti gli Stati membri (posizionamento, navigazione e sincronizzazione, intelligence geospaziale, comunicazioni sicure ecc.). Il progetto – prosegue la Roadmap - si concentrerà in particolare sulle **apparecchiature abilitate da Galileo**, sulla consapevolezza del dominio spaziale, sulla **lotta alle interferenze**, nonché sulle operazioni e sui servizi spaziali, settori in cui l'Europa presenta evidenti carenze e dipendenze. Anche in questo caso l'avvio del progetto è previsto nel **secondo semestre del 2026**, mentre non è ancora indicata una data di operatività.

L'industria della difesa

Per ciò che riguarda l'industria, l'elemento più innovativo della *Roadmap* è la **prospettazione di un ruolo più incisivo per la Commissione**, che dovrebbe fornire orientamenti sulla concorrenza (*competition guidance*) per i progetti cooperativi e potrà valutare, d'accordo con gli Stati membri, modalità per “modernizzare” l'approccio agli aiuti di Stato in questo settore. La Commissione dovrebbe anche “approfondire la sua conoscenza” delle capacità produttive europee, attuali e prospettive, “focalizzando” ogni anno l'attenzione su determinate priorità. Resta ovviamente da capire come in concreto la Commissione riuscirà a ritagliarsi uno spazio maggiore di azione, in un ambito di stretta competenza nazionale.

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

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

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

Il documento si occupa anche della **cooperazione con l'Ucraina**, dando conto delle varie iniziative già in corso, sul versante sia delle garanzie di sicurezza per Kyiv che delle alleanze industriali. La *Roadmap* cita anche l'“**Alleanza per i droni**” (*Drone Alliance*) con l'Ucraina, che potrà usufruire di diverse fonti di finanziamento, tra cui 2 miliardi di euro dal fondo ERA, lanciato in sede G7 nell'ottobre dello scorso anno, sotto Presidenza italiana

(e che ha un volume complessivo stabilito in 50 miliardi di dollari), con le risorse degli interessi dei **fondi sovrani russi** congelati.

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

L'attuazione del piano *ReArm-Readiness 2030*

Il [piano](#) (inizialmente denominato *ReArm Europe*) è stato come noto presentato dalla presidente von der Leyen a marzo 2025 e si articola nei seguenti punti:

- 1) attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita**;
- 2) lo strumento finanziario **SAFE** (*Security Action for Europe*), per fornire agli Stati membri **prestiti** per accelerare l'approvvigionamento congiunto.
- 3) la possibilità volontaria di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei **fondi di coesione**
- 4) uno stimolo agli **investimenti privati** attraverso un rafforzamento dell'azione della **Banca europea degli investimenti** e maggiori opportunità di investimento nella difesa attraverso l'**Unione del risparmio e degli investimenti** (che però è ancora tuta da costruire).

L'attivazione della clausola di salvaguardia

Ai sensi dell'art.26 del [regolamento 2024/1263](#) (di riforma del **Patto di stabilità e crescita**), la clausola può essere attivata in presenza di **tre condizioni**:

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

Tali condizioni sono ritenute esistenti nella situazione attuale. Su richiesta degli Stati, la Commissione propone dunque l'attivazione della clausola al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata.

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

La flessibilità può arrivare fino alla somma corrispondente **all'1.5 del PIL, per ogni anno di attivazione** della clausola, usando come **annualità di riferimento il 2021** (cioè l'anno precedente all'aggressione russa). La flessibilità può essere richiesta per un **periodo di quattro anni**, periodo che la Commissione ritiene adeguato per la "transizione ad un livello strutturalmente più alto di spesa nella difesa" (così la citata comunicazione del 19 marzo). **Il Consiglio può prorogare la flessibilità** per un anno, anche più di una volta. Non è previsto un numero massimo di proroghe.

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

Ad oggi la sua attivazione è stata richiesta da **17 Stati membri** (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia). **Tutte le richieste sono state approvate dal Consiglio** (l'ultima in ordine di tempo quella austriaca, lo scorso 17 febbraio).

La posizione dell'Italia

Rispondendo a un'interrogazione nell'[Aula del Senato](#), lo scorso 8 gennaio, il Ministro dell'economia ha fornito indicazioni significative su prospettive e tempistica dell'azione di governo. "Per quanto riguarda il rafforzamento della capacità di difesa e sicurezza, anche al fine di ottemperare agli impegni resi durante il summit della NATO tenutosi all'Aja lo scorso giugno, appare cruciale attendere gli esiti della **stima del deficit del 2025, che l'Istat notificherà alla Commissione europea a marzo**. Nel caso in cui questo dovesse risultare inferiore al 3 per cento, verrebbe attivato il **procedimento di uscita dalla procedura di disavanzo eccessivo**. Ciò consentirebbe di confermare gli intenti contenuti del Documento programmatico di finanza pubblica, ossia l'**incremento della spesa per sicurezza e difesa graduale, con un'incidenza sul PIL che può crescere**

fino a 0,5 punti percentuali entro la fine del triennio, coperto dalla legge di bilancio”. Quanto alle modalità di finanziamento, il ministro ha anche ricordato che a novembre l’Italia ha presentato un piano per la partecipazione allo **strumento europeo SAFE** nella misura massima di **14,9 miliardi di euro**, piano che è ancora in corso di valutazione, insieme a quelli presentati dagli altri Stati UE. “L’adesione al programma SAFE – ha ricordato Giorgetti - comporta una **dilazione molto in avanti nel tempo della restituzione del relativo prestito rispetto** alla emissione di titoli del debito pubblico, nonché **risparmi conseguenti al differenziale nel tasso d’interesse pagato**. Al contempo, implica la necessità di **sottostare a una serie di regole sostanziali e procedurali**, che limitano la discrezionalità dei singoli Stati aderenti”.

Il ministro ha precisato anche che **“l’attivazione della clausola di salvaguardia è funzionalmente collegata allo strumento SAFE, ma è indipendente da questo”**. L’attivazione della clausola di salvaguardia consente infatti un aumento del debito pubblico per una determinata finalità. SAFE (come si vedrà meglio *infra*) fornisce invece una particolare modalità di finanziamento di tale debito, attraverso emissioni garantite dall’Unione e quindi a tassi d’interesse che per determinati Stati (come l’Italia) sono vantaggiosi rispetto all’emissione di debito nazionale. La lista dei Paesi che hanno attivato i due diversi strumenti è quasi del tutto coincidente, ma vi sono Paesi che hanno richiesto l’attivazione della clausola senza chiedere i prestiti di SAFE (come la Germania) o hanno fatto la scelta opposta (come la Spagna).

“La clausola di salvaguardia – ha continuato il ministro nel suo intervento - prevede che, al ricorrere di circostanze eccezionali, in cui la Commissione europea ha esplicitamente incluso l’attuale contesto geopolitico, uno Stato membro possa richiedere al Consiglio l’autorizzazione a deviare temporaneamente dal percorso di spesa netta definito nel proprio piano strutturale di bilancio di medio termine. Trattandosi di una flessibilità in deroga, l’attivazione della clausola di esclusione non richiederebbe la pubblicazione di un nuovo piano strutturale di bilancio di medio termine, ma **implicherebbe comunque una richiesta di scostamento dagli obiettivi programmatici al Parlamento**, da approvare, previo coinvolgimento dello stesso, ai sensi (e con le maggioranze) dell’articolo 6 della legge n. 243 del 2012. Ogni valutazione in merito agli strumenti che saranno impiegati e al quantum delle spese oggetto dell’interrogazione avverrà in conformità a quanto previsto dall’ultimo **Documento di finanza pubblica** e nella risoluzione di approvazione dello stesso, all’interno della quale sono stati definiti i limiti superiori, in percentuale al PIL, del maggiore indebitamento”.

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

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

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

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

Secondo una proiezione realistica- si legge ancora nel testo – “la spesa in rapporto al PIL salirebbe di 0,15 punti percentuali all’anno nel 2026 e nel 2027 e di 0,2 pp nel 2028. Tale incremento, *ceteris paribus*, potrebbe condurre la crescita dell’indicatore di spesa netta al di sopra della traiettoria obiettivo, fissata nel Piano e raccomandata dal Consiglio, comportando la necessità da parte del Governo italiano di richiedere l’attivazione della clausola di salvaguardia nazionale”. Di conseguenza, la decisione sull’eventuale attivazione della clausola di salvaguardia “è rimandata a una fase successiva al perfezionamento del programma SAFE, in cui se ne valuterà l’effettiva necessità, tenuto anche conto dell’obiettivo di uscire dalla procedura per disavanzi eccessivi”.

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

Il regolamento SAFE

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

Lo strumento appare quindi **particolarmente appetibile per i Paesi che si finanziano sul mercato a tassi maggiori** di quelli di cui gode l'Unione. Nelle intenzioni della Commissione, il regolamento, oltre a stimolare il *procurement* cooperativo, dovrebbe consentire un **aumento della capacità produttiva** dell'industria europea della difesa, una **disponibilità più tempestiva dei prodotti** e lo sviluppo di nuovi prodotti per la difesa.

I **settori prioritari** eligibili per i prestiti, corrispondono a quelli individuati dal Consiglio europeo straordinario dello scorso 6 marzo (*ricordati sopra*).

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). Come deroga temporanea, per il primo anno, cioè fino al 30 maggio 2026, SAFE può finanziare anche acquisti realizzati da **un solo Stato**, a patto che questo prenda "attivamente tutte le misure necessarie per estendere i vantaggi degli appalti in questione ad almeno un altro Stato".

La richiesta deve essere accompagnata da un **Piano di investimenti per l'industria della difesa**, che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di eleggibilità della richiesta, le misure per rafforzare la resilienza dell'industria europea (in particolare facilitare l'ingresso nel mercato delle PMI e di nuovi attori industriali) e l'eventuale coinvolgimento dell'Ucraina. Per ottenere il prestito, i piani nazionali devono sostenere gli **appalti comuni**, che di per sé contribuiscono a favorire il rafforzamento della base industriale europea. La valutazione tecnica delle richieste di finanziamento è operata dalla Commissione (con l'ausilio tecnico dell'Agenzia europea della difesa e del Comitato militare UE), mentre la **decisione finale spetta al Consiglio**.

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

Gli acquisti comuni finanziati da SAFE – in ragione dell'urgenza che è alla base del provvedimento - possono **derogare ad alcune previsioni delle**

norme sugli appalti nel settore della difesa (in particolare la direttiva n.81 del 2009), consentendo ad esempio procedure negoziali in luogo di avvisi pubblici di gara o l'estensione ad altri Stati di contratti già in essere.

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

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**. Sul tema, la Francia, seguita da Grecia e Cipro, aveva dall'inizio proposto una quota molto minore, che avrebbe però svantaggiato le industrie nazionali che vantano collaborazioni internazionali forti e strutturate (*in primis* quella italiana). Per tenere conto “delle catene di approvvigionamento e della cooperazione industriale” esistente con imprese extra-UE, la stessa soglia massima, del 35%, vale (con alcune condizioni) per i **sub-fornitori che non sono stabiliti nel territorio UE**.

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

Al momento **19 Stati** hanno chiesto di usufruire dei prestiti previsti dallo strumento: oltre all'**Italia**, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Grecia,

Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia.

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

16 piani nazionali di investimento (tra cui quello dell'Italia) sono stati approvati da Commissione e Consiglio (gli ultimi lo scorso 17 febbraio). Restano invece da approvare i piani di Francia, Ungheria (ciascuno per 16,2 miliardi di euro) e Repubblica Ceca (2 miliardi di euro), che devono ancora essere validati dalla Commissione. La Commissione ha precisato che i piani nazionali **non saranno pubblici**, per ragioni di sicurezza degli Stati membri.

Secondo il regolamento istitutivo, il **programma SAFE** è aperto anche ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l'UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa**. L'effettiva partecipazione è subordinata alla stipula di un'intesa con l'EU per definire le condizioni e le modalità di tale partecipazione. A tal fine lo scorso settembre il Consiglio aveva autorizzato la Commissione ad avviare **trattative con Regno Unito e Canada**.

L'accordo con il Canada è stato raggiunto solo il 1° dicembre, quando tutti i Paesi avevano già presentato i propri progetti, impedendo di fatto ogni possibile cooperazione. L'accordo è poi stato formalmente approvato dal Consiglio lo scorso 11 febbraio.

L'accordo con Londra, che avrebbe avuto un'importanza ben maggiore, **non è stato invece raggiunto**.

La trattativa è fallita su due punti principali: il **contenuto minimo prodotto nell'UE** degli acquisti finanziati con SAFE da parte del Regno Unito e il **contributo finanziario di Londra**. La posizione più rigida è stata assunta, in modo non sorprendente, da Parigi, che ha mantenuto fino alla fine le sue richieste: 50% di contenuto minimo UE (da temperare eventualmente con deroghe *ad hoc* per determinati prodotti) e contributo finanziario britannico di almeno un miliardo di euro. La controfferta di Londra è rimasta però lontanissima (70 milioni), rifiutando il principio secondo cui il contributo finanziario avrebbe dovuto riflettere il peso dell'industria britannica e i potenziali ritorni economici per la partecipazione a SAFE. Londra ha anche rifiutato di accettare il nesso – proposto dalla Commissione – tra la percentuale di contenuto minimo di prodotto made in UE e il contributo finanziario (più bassa la prima, più alto il secondo). A nulla è valsa la posizione più flessibile e orientata al compromesso di altri Stati UE, in primo luogo la Germania (che aveva sempre dichiarato come “inaccettabile” l'eventualità del “*no deal*”), ma anche l'Italia, che hanno ampiamente criticato la rigidità della Commissione.

Il regolamento EDIP

A differenza del regolamento SAFE, approvato in tempi molto rapidi, anche in virtù della base giuridica scelta, **il percorso di approvazione del Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP)** è stato molto più complesso, e si è concluso lo scorso 8 dicembre.

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

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

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

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

L'EDIP intende anche sostenere l'industrializzazione dei prodotti derivanti da azioni cooperative di **ricerca e sviluppo**, supportate dal Fondo europeo per la difesa. Rientra in questo regolamento anche lo **Strumento di supporto all'Ucraina** (finanziato – come detto – per 300 milioni) per rafforzare la base industriale ucraina e facilitare gli acquisti di questi prodotti da parte dei Paesi UE (che vengono poi donati a Kyiv, secondo il c.d. “modello danese”).

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

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

Il budget di EDIP è riservato per almeno il 15% a progetti per la cooperazione nel procurement e per almeno il 30% a progetti di sostegno all'industria. La **quota di contribuzione** è diversificata in base alle tipologie di progetti. Per le azioni di sostegno all'industria UE, EDIP può finanziare di norma fino al 35 %, a meno che non vi siano condizioni particolari (maggioranza dei beneficiari è PMI, costruzione di infrastrutture, contributi nazionali ecc.). Per le difficoltà di contesto e per l'esigenza di adattarsi ai requisiti NATO, i progetti a sostegno all'industria ucraina possono invece essere finanziati al 100%. Per le azioni a favore del *procurement* cooperativo la quota di finanziamento non può eccedere il 15%, tranne che nei casi in cui vi siano particolari difficoltà nella cooperazione transfrontaliera, per gli acquisti in Ucraina e per quelli realizzati nell'ambito di un SEAP (*su cui si veda appena avanti*). In questi casi la quota EDIP può salire al 25% del costo complessivo. Le azioni di sostegno (in particolare quelle volte ad attivare nuovi strumenti di finanziamento per l'industria della difesa) possono essere coperte al 100%. In caso di particolare urgenza, i progetti possono essere avviati anche prima della firma del contratto con la Commissione.

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

Il regolamento propone altresì un nuovo quadro giuridico, la **Struttura per il programma europeo di armamento** (*SEAP*), da istituire con un **accordo internazionale** (e personalità giuridica) tra almeno tre Stati (di cui almeno 2 membri, più un Paese associato o l'Ucraina) per **agevolare la cooperazione nell'acquisizione** dei materiali per la difesa. La proposta della Commissione prevede che i Paesi partecipanti ad un SEAP possano emettere **debito comune**, per finanziare l'acquisizione. In quanto organizzazioni internazionali, i SEAP non sono tenuti a rispettare la direttiva 81 del 2009 sul procurement militare, ma si dotano di proprie regole, rispettando i principi dell'Unione e del regolamento in esame.

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

Per rafforzare la capacità di export delle imprese europee, la proposta prevede anche l'istituzione di un **Meccanismo per le vendite militari europee (MSM)**. Sulla base del modello USA, il meccanismo stabilisce un elenco, unico e centralizzato, dei prodotti per la difesa prodotti dalle aziende UE, norvegesi e ucraine: una specie di “catalogo” di prodotti che i possibili acquirenti internazionali possono consultare. In aggiunta, dovrebbero crearsi degli **stock di riserva di materiali** militari cui gli Stati membri e l'Ucraina possano attingere in caso di emergenze.

Il regolamento prevede anche che il Consiglio (e non più la Commissione, come era nel progetto iniziale) possa identificare dei **Progetti di difesa europea di comune interesse**, proposti da almeno quattro Stati in settori strategici, e **a cui può partecipare anche l'Ucraina** (nei casi in ciò possa facilitare la realizzazione del progetto). Per questi progetti (visto che la loro scala – come si legge nelle premesse del regolamento – richiede un livello di cooperazione e di coordinamento senza precedenti tra governi e industria, e visti i connessi rischi finanziari per gli Stati) il livello di finanziamento di EDIP può arrivare al **100%**. Per ciascun progetto gli Stati partecipanti devono presentare un rapporto annuale alla Commissione.

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

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

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

Il 23 dicembre 2025 la Commissione affari esteri e difesa del Senato ha approvato una [relazione](#) sul programma EDIP e sulla nuova strategia industriale europea per il settore della difesa.

Il regolamento c.d. “mini omnibus difesa”

Lo scorso 19 dicembre Parlamento e Consiglio hanno approvato il [regolamento](#) per l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE.

Il provvedimento mira ad ampliare mira ad **ampliare l'ambito di applicazione della STEP**, il regolamento sulla piattaforma per le tecnologie strategiche UE, introducendo come **nuovo settore strategico di attività le tecnologie e i prodotti connessi alla difesa**. Il regolamento interviene su altri programmi come il Fondo europeo per la difesa, il Meccanismo per collegare l'Europa; Europa digitale e Orizzonte Europa, sempre con lo scopo di convogliare quanti più fondi UE possibili verso l'industria della difesa e le relative tecnologie.

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

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

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

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

Per quanto riguarda i trasferimenti, la proposta:

- a) estende i casi in cui i trasferimenti di materiali per la difesa possono essere **esentati dall'autorizzazione preventiva**;
- b) **estende l'applicazione della licenza generale di trasferimento** (pur facendo salve le limitazioni derivante dalle politiche nazionali di export);
- c) autorizza la Commissione a definire **condizioni uniformi per determinare quale tipo di autorizzazione** sia necessaria per ciascun tipo di trasferimento.

Per quanto riguarda gli **appalti**, la proposta di direttiva:

- a) **aumenta (a 900 mila euro) la soglia minima per l'applicazione della direttiva**, con lo scopo di snellire le procedure per il *procurement* di minore entità;
- b) ammette anche nel settore della difesa le **procedure più snelle**, introdotte in via generale dalla direttiva 2014/24 (in particolare per il *procurement* di **tecnologie particolarmente innovative**);

- c) autorizza gli Stati membri a utilizzare **procedure negoziate**, senza pubblicità, per acquisizioni comuni, per **ricostituire le riserve di armamenti**;
- d) estende a dieci anni (in luogo degli attuali sette) la **durata degli accordi quadro**, per stabilire *partnership* più durature e garantire maggiore prevedibilità agli ordini;
- e) prevede norme per estendere le previsioni sui **programmi cooperativi di ricerca e sviluppo** anche alle fasi successive;
- f) **riduce alcuni obblighi di report statistico** del procurement militare.

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

La [proposta di regolamento COM \(2025\) 821](#) per le **semplificazioni amministrative** invece:

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

- b) stabilisce una serie di regole per **velocizzare e uniformare i procedimenti vigenti nei diversi Paesi**, tra cui l'istituzione in ciascun Paese di uno **“sportello unico”** per la gestione delle richieste di autorizzazione e l'applicazione delle **procedure giudiziarie di maggiore urgenza** già vigenti in ciascun ordinamento;
- c) ribadisce che i procedimenti autorizzativi restano di **competenza degli Stati membri** e restano invariate le **normative ambientali e di tutela paesaggistica e culturale** (molte delle quali di provenienza UE).

Si segnala che la **relazione inviata dal Ministro della difesa** al Parlamento (ai sensi della legge 234/2012) esprime una **valutazione positiva sulla proposta**. La proposta – si legge in questo documento – **“risponde alle esigenze rappresentate dall'industria del settore”**, che hanno lamentato i **ritardi causati dagli oneri amministrativi nazionali** e alla difficoltà della gestione dei programmi UE dovuta a regole stringenti imposte dall'UE o difformità delle normative nazionali. La proposta **“appare conforme all'interesse nazionale ove esso consenta la finalizzazione dell'interesse perseguito, nell'alveo della tutela di altri interessi primari quali salute, sicurezza, ambiente”**.

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

- snellire le procedure di selezione e ridurre le incombenze burocratiche a carico delle imprese per la partecipazione ai bandi del **Fondo europeo per la difesa**;
- introdurre elementi di flessibilità, da parte degli Stati, per il settore della difesa, nelle 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 relazione inviata al Parlamento, il Governo italiano sottolinea che **“seppure non sia possibile quantificare i benefici in termini economici, appare chiaro che l'armonizzazione, il sostegno alle imprese del settore difesa, soprattutto delle PMI, l'ampliamento dei casi di affidamento diretto come pure la possibilità di aggiudicare contratti multipli, determinerà un miglioramento dell'efficienza sul ramp-up produttivo delle imprese con evidenti benefici sull'occupazione e sull'economia nazionale”**. Di conseguenza le disposizioni contenute nel progetto – continua la relazione – **“sono conformi all'interesse nazionale”**.

La proposta del c.d. "Schengen militare"

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

La mobilità militare si riferisce all'obiettivo di **consentire gli spostamenti di personale, materiali e mezzi militari in modo rapido e scorrevole con breve preavviso e su larga scala** all'interno e oltre l'UE. Comprende due aspetti principali:

- il **pilastro burocratico**, cioè l'armonizzazione e la semplificazione delle procedure per l'attraversamento delle frontiere tra i diversi Stati;
- il **pilastro infrastrutturale**, cioè il potenziamento e l'adeguamento, in una prospettiva *dual use*, delle infrastrutture fisiche (strade, ponti, ferrovie, ecc.) e digitali.

La strategia presentata dalla Commissione si basa su cinque misure principali:

- rafforzare la **resilienza delle infrastrutture di trasporto**, modernizzando i principali corridoi di mobilità militare dell'UE;
- **semplificare le norme per i trasporti militari** (anche se effettuati da vettori commerciali) e i requisiti amministrativi per l'**attraversamento delle frontiere**;
- istituire un "Sistema europeo di risposta rafforzata alla mobilità militare" (EMERS) per le **situazioni di emergenza**;
- **condividere le capacità di mobilità militare tra Stati membri**, attraverso la creazione di un pool di risorse da usare reciprocamente, anche attraverso un sistema informativo digitale;
- costituire un **Gruppo per la mobilità e il trasporto militare**, che riunisca istituzioni Ue e Stati membri (ciascuno con un Coordinatore nazionale per il settore) per rafforzare il coordinamento delle iniziative.

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

Si ricorda che la mobilità militare gode di un budget autonomo nel bilancio UE 2021-2027, con un **capitolo specifico per i progetti di infrastrutture di trasporto a duplice uso**, del valore di **1,5 miliardi di euro**. Questi fondi

sono erogati nell'ambito del **Meccanismo per collegare l'Europa** (MCE), più ampio strumento di finanziamento che mette a disposizione 25,81 miliardi di euro nel periodo per investimenti strategici nelle infrastrutture di trasporto dell'UE. Dal 2021 la Commissione ha finanziato complessivamente 95 progetti, che coinvolgono 21 Stati Membri, **esaurendo però i fondi disponibili** fino al 2027.

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

Nella **bozza del nuovo bilancio 2028-2034** i finanziamenti per mobilità militare sono più che **decuplicati rispetto al bilancio in corso**, con una proposta di risorse per **17,65 miliardi**, sempre nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa. La Commissione sottolinea che ulteriori fondi per la mobilità *dual-use* potrebbero arrivare – nel nuovo bilancio- dal Fondo per la competitività europea, da InvestEU e anche dal programma Horizon Europe. La Commissione ha individuato circa **500 progetti prioritari** per eliminare i punti di strozzatura lungo i corridoi prioritari, cioè ampliare le gallerie, rafforzare i ponti, consolidare le ferrovie e aumentare la capacità di porti e aeroporti. Il totale degli investimenti necessari per realizzare tutti questi progetti è stimato in circa 100 miliardi.

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

Si ricorda che quello sulla mobilità militare è anche uno dei progetti più significativi tra quelli sviluppati nell'ambito della **Cooperazione strutturata permanente** (PESCO), oltre che di grande interesse anche in ambito NATO. Il [progetto](#), avviato nel 2018 è coordinato dai Paesi Bassi, e vanta la partecipazione di tutti gli Stati membri (con la sola eccezione dell'Irlanda), oltre che di **Stati Uniti, Canada, Norvegia e Regno Unito**. Il progetto opera essenzialmente come **forum per lo scambio di informazione e migliori pratiche** tra i Paesi partecipanti. Il progetto prevede che ogni governo elabori un proprio **piano nazionale per la mobilità militare** e istituisca un proprio “punto di contatto”. A sostegno del progetto ci sono anche due programmi *ad hoc* dell'Agenzia europea della difesa (su dogane e digitalizzazione delle autorizzazioni ai movimenti transfrontalieri). Un altro progetto PESCO in materia è il *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations* ([NetLogHubs](#)), coordinato da Cipro, Germania e

Francia per sostenere il coordinamento tra i Paesi nelle attività di rafforzamento delle infrastrutture di trasporto.

Per quanto riguarda l'Italia, tra i progetti finanziati nell'ambito del [Meccanismo per collegare l'Europa](#) (*Connecting Europe Facility*, CEF), e già completati, c'è l'ampliamento dei binari ferroviari e l'adattamento dei sistemi di sicurezza, segnalamento e trazione elettrica nelle **stazioni di Palmanova e Pontedera**. L'[intervento](#) consente la circolazione in queste stazioni di treni lunghi 740 metri e aumenta la capacità delle linee ferroviarie Firenze-Pisa (che rientra nel Corridoio TEN-T scandinavo-mediterraneo) e Udine-Cervignano (che rientra nel Corridoio baltico-adriatico). L'infrastruttura ferroviaria viene così adattata ai requisiti per il duplice uso civile-militare. Il contributo UE è stato di 3 milioni e 875 mila euro. L'intervento è stato gestito da Rete Ferroviaria italiana).

Altri progetti in Italia sono in corso di svolgimento e riguardano:

- la ristrutturazione di ponti e viadotti nell'**autostrada A2** (che rientra nel Corridoio Scandinavo-mediterraneo), gestito da ANAS, con un contributo massimo Ue di circa 23 milioni e 600 mila euro.

-l'adeguamento a mobilità militare e duplice uso dell'**autostrada A7 tra Milano e Genova** (Corridoio Reno-Alpi), per quasi 5 milioni di euro, gestito da Milano Serravalle Milano tangenziali spa;

- l'adeguamento a duplice uso del **porto di Genova Sampierdarena** (che fa sempre parte del Corridoio Reno-Alpi), gestito da Rete Ferroviaria Italiana, per un contributo UE di circa 29 milioni di euro;

- interventi nel **porto di La Spezia** per facilitare i movimenti di mezzi militari, con circa 9 milioni, gestito dall'Autorità di sistema portuale del Mar ligure orientale.

La strategia per la trasformazione dell'industria della difesa

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

La strategia persegue tre obiettivi principali:

- rafforzare le **sinergie tra l'industria della difesa e il settore civile della ricerca e della tecnologia avanzate**;
- accelerare l'integrazione delle **tecnologie “dirompenti” nelle capacità militari** degli Stati membri (IA, *quantum computing*, spazio, ecc.);
- rafforzare la capacità industriale europea del settore, attraverso l'impiego di **soluzioni produttive innovative**.

Tra le diverse iniziative si possono segnalare: il rafforzamento della piattaforma **BraveTech EU**, istituita a sostegno del settore della ricerca e innovazione militare ucraino; - la creazione di uno **Spazio europeo dei dati sulla difesa** per lo sviluppo di capacità come i modelli IA, i “gemelli digitali” e i sistemi predittivi per la manutenzione; la richiesta agli Stati membri di dedicare almeno il **10% del budget** per le acquisizioni di tecnologie emergenti. Altre azioni sono espressamente finalizzate ad **agevolare l’ingresso nel mercato di start up tecnologiche**.

Dal punto di vista del sostegno finanziario, il documento preannuncia la costituzione, in collaborazione con la BEI, di un “**fondo di fondi**” fino a **1 miliardo di euro** per fornire capitale alle *start up* innovative e consolidare le catene di approvvigionamento della difesa.

Per quanto riguarda la **formazione professionale**, infine, la Commissione annuncia il progetto pilota “Garanzia per le competenze” per riconvertire nella difesa lavoratori a rischio di disoccupazione e la “**Piattaforma europea di talenti**”, per sostenere i tirocini nell’industria della difesa.

DIBATTITO URGENTE: L'INVASIONE RUSSA DELL'UCRAINA. SVILUPPI ATTUALI, SFORZO BELLICO E PROSPETTIVE DI PACE.

Unione europea e Ucraina: sostegno finanziario, assistenza militare e prospettive di adesione

La guerra di aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina ha prodotto una **frattura strutturale nell'ordine di sicurezza europeo e internazionale**, imponendo all'Unione europea una risposta di lungo periodo, fondata sulla difesa del diritto internazionale, della sovranità degli Stati e della stabilità del continente.

In questo quadro, il sostegno all'Ucraina non si configura come un intervento contingente, ma come **una scelta strategica** che investe la sicurezza europea, la credibilità dell'azione esterna dell'UE e il futuro assetto dell'Unione stessa.

L'azione europea si articola in modo integrato sul piano **politico, finanziario, militare, economico e sanzionatorio**, accompagnando la resistenza ucraina e rafforzando la capacità dello Stato di funzionare, riformarsi e difendersi. Parallelamente, l'UE ha confermato in modo irreversibile la prospettiva dell'adesione dell'Ucraina, collocando il processo di allargamento al centro della risposta geopolitica all'aggressione russa.

Il sostegno all'Ucraina s'iscrive infine in una visione più ampia di responsabilità internazionale, che comprende la tutela dei civili, la sicurezza energetica europea, l'accertamento dei crimini internazionali e la costruzione delle condizioni per una pace giusta, duratura e fondata sul rispetto dell'indipendenza e dell'integrità territoriale dell'Ucraina.

Il sostegno dell'UE all'Ucraina ed i principi per un processo di pace

Dall'inizio della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, l'UE ha costantemente ribadito il proprio sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina, confermando al contempo la prospettiva del suo futuro ingresso nell'Unione, da ultimo nella riunione del Consiglio europeo del 18 dicembre 2025 con un [documento politico](#) sottoscritto da 25 Stati membri (non da **Ungheria** e **Slovacchia**).

Nel documento si richiamano i principi già affermati nella riunione del 6 marzo 2025 (in un [documento](#) sostenuto da tutti gli Stati membri tranne l'Ungheria) per la conduzione di negoziati di pace:

- no a negoziati sull'Ucraina senza il coinvolgimento dell'Ucraina;

- no a negoziati che incidano sulla sicurezza europea senza il coinvolgimento dell'Europa, atteso che la sicurezza dell'Ucraina, dell'Europa e del contesto internazionale sono strettamente interconnesse;

- qualsiasi tregua o cessate il fuoco può essere concepito esclusivamente nell'ambito di un processo volto al conseguimento di un accordo di pace globale;

- qualsiasi accordo deve essere accompagnato da garanzie di sicurezza solide e credibili per Kyiv, idonee a prevenire future aggressioni russe;

- la pace deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

Si ricorda in merito la [risoluzione](#) approvata il **27 novembre scorso**, dal **Parlamento europeo**.

Il sostegno finanziario

Il contributo complessivo dell'UE e degli Stati membri all'Ucraina ha raggiunto nel gennaio 2026 la cifra di 193,3 miliardi di euro (90 provenienti dal bilancio dell'UE).

Una quota rilevante deriva dallo **Strumento per l'Ucraina**, [istituito](#) il 29 febbraio 2024, con una dotazione di **50 miliardi di euro** per il periodo 2024-2027. L'accesso a tali risorse è subordinato all'attuazione, da parte di Kyiv, delle riforme indicate nel **Piano per l'Ucraina**.

Al dicembre 2025 sono stati complessivamente erogati a titolo di tale strumento **36,3 miliardi di euro**.

A ciò si aggiunge l'**assistenza macrofinanziaria (ERA)**, deliberata con [regolamento](#) del 28 ottobre 2024, per dare attuazione all'impegno assunto nel giugno 2024 dal G7 di offrire prestiti all'Ucraina.

Tale meccanismo, alimentato dalle **rendite dei beni russi congelati** e da contributi di Stati membri e Paesi terzi, impegna l'UE per **18 miliardi**, di cui **14 erogati nel 2025**. Al momento dell'adozione del regolamento il valore dei profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa congelati nell'UE, era di circa **258 miliardi di euro**.

La [proposta](#) per il nuovo **Quadro finanziario pluriennale 2028-2034**, presentata il 16 luglio 2025, prevede una riserva (*Ukraine Reserve*) di **100 miliardi di euro** per l'erogazione di prestiti all'Ucraina nell'ambito del nuovo **fondo Europa globale**, destinato a sostituire tutti gli strumenti di assistenza finanziaria a paesi terzi dell'UE, tra cui lo Strumento per l'Ucraina.

Nelle [conclusioni](#) del **18-19 dicembre 2025**, il Consiglio europeo ha approvato la concessione di un prestito di **90 miliardi di euro** a favore dell'**Ucraina** per le esigenze legate alla difesa per il biennio **2026-2027**, coperto dal bilancio UE (con esplicita esenzione dagli obblighi finanziari per **Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia**, che non hanno aderito al prestito

e il ricorso alla cooperazione rafforzata prevista dall'articolo 20 del [Trattato sull'Unione europea](#)).

Il 14 gennaio 2026 tale iniziativa è stata formalizzata dalla Commissione europea con la presentazione di tre proposte legislative:

- una [proposta](#) di regolamento che istituisce un prestito a sostegno dell'Ucraina (sulla base dell'articolo 212 TFUE) per un importo di **90 miliardi** di euro;
- una [proposta](#) di regolamento modifica dello [strumento per l'Ucraina](#) (sulla base dell'articolo 212 TFUE), per attuare l'assistenza di bilancio a favore dell'Ucraina;
- una [proposta](#) di modifica del regolamento sul quadro finanziario pluriennale (sulla base dell'articolo 312 TFUE) per consentire la copertura del prestito all'Ucraina con il "margine di manovra" del bilancio dell'UE.

Il pacchetto di proposte, su cui il Consiglio aveva concordato la propria posizione il 4 febbraio, è stato [approvato](#) dal Parlamento europeo l'11 febbraio 2026.

Il prestito di 90 miliardi sarà destinato in parte all'**assistenza macrofinanziaria** o al sostegno di bilancio ed erogati attraverso lo Strumento per l'Ucraina (**30 miliardi**) e in parte (**60 miliardi**) al **rafforzamento delle capacità di difesa** dell'Ucraina e all'acquisizione di **equipaggiamenti militari** e prodotti critici per la difesa che dovrebbero provenire dalle industrie della difesa ucraine, dell'UE e dei paesi dello Spazio economico europeo (SEE) o dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). Qualora tali prodotti non fossero immediatamente disponibili in questi paesi per essere consegnati con urgenza all'Ucraina, sono previste deroghe mirate per consentire l'approvvigionamento da paesi terzi.

L'assistenza finanziaria sarà fornita in linea con le esigenze di finanziamento dell'Ucraina, così come definite in una strategia elaborata dal paese e valutata dalla Commissione e dal Consiglio. Tutti i finanziamenti saranno soggetti a condizioni, tra cui il continuo impegno dell'Ucraina per la governance democratica, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, nonché il proseguimento degli sforzi per contrastare la corruzione e rafforzare le istituzioni democratiche.

Il prestito di sostegno sarà finanziato tramite l'emissione di debito comune dell'UE sui mercati dei capitali e garantito dal cosiddetto *headroom* o margine di manovra del bilancio a lungo termine dell'UE. I costi del servizio del debito – stimati dalla Commissione europea in circa 1 miliardo di euro per il 2027 e circa 3 miliardi di euro annui a partire dal 2028 - saranno coperti dai bilanci annuali dell'UE. L'Ucraina dovrà rimborsare il prestito una volta ricevute le riparazioni di guerra dalla Russia.

Il prestito costituisce un'alternativa alle proposte presentate dalla Commissione nel dicembre del 2025 per impiegare le **risorse immobilizzate della Banca centrale russa** per far fronte alle necessità finanziarie dell'Ucraina, che hanno registrato forti riserve tra gli Stati membri (in particolare da parte di Belgio e Francia).

Il sostegno al commercio ucraino

Nel maggio 2022 la Commissione ha varato il [Piano d'azione per i corridoi di solidarietà](#), finanziati con circa **2 miliardi** di euro, per istituire itinerari logistici alternativi per ferrovia, strada e vie navigabili interne, consentendo all'Ucraina di **esportare** di oltre **200 milioni di tonnellate di merci** (tra cui cereali e semi oleosi) e **importare** oltre **90 milioni di tonnellate** di merci (tra cui aiuti militari, umanitari e carburante).

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

L'assistenza militare

Dal 2022 al 2024 l'UE e gli Stati membri hanno mobilitato complessivamente a sostegno dell'esercito ucraino **69,3 miliardi** di euro, comprese le erogazioni attraverso lo **Strumento europeo per la pace** e i **contributi bilaterali degli Stati membri** (circa 59,9 miliardi di euro allo scorso dicembre).

L'UE ha fornito **2 milioni di munizioni** alle Forze armate ucraine, promosso **acquisti** congiunti dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia), anche attraverso l'[Agenzia europea per la Difesa](#) e l'incremento delle **capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili**.

L'UE ha inoltre formato **oltre 85.000 soldati ucraini** nell'ambito della **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine ([EUMAM Ucraina](#)), [prorogata](#) fino al 15 novembre **2026**. Ad essa si affianca la missione civile **EUAM Ucraina**, prorogata fino al **2027**, con cui l'UE affianca le autorità ucraine nel perseguimento dei crimini internazionali commessi dalla Russia, e nella gestione integrata delle frontiere.

Misure sanzionatorie e divieto di importazioni di gas dalla Russia

Dal marzo 2014 l'UE ha imposto misure restrittive nei confronti della Russia in risposta:

- all'annessione illegale della **Crimea** (2014);
- all'invasione su vasta scala dell'**Ucraina** (dal 2022)

- all'**annessione** illegale delle regioni ucraine di **Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson** (2022).

Il 30 giugno scorso il Consiglio ha prorogato di altri sei mesi, fino al **31 gennaio 2026**, le misure sanzionatorie già adottate nel 2014 per l'annessione della Crimea.

Il 23 ottobre 2025 ha adottato il **19mo** pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia, volto a colpire settori chiave quali l'**energia**, la **finanza** ed il **complesso militare-industriale**. Nella stessa data il Consiglio ha rafforzato il controllo sugli spostamenti dei **diplomatici russi** nell'UE, da ora sottoposti ad un obbligo di informazione preventiva dello Stato interessato.

Con riguardo all'importazione di **gas naturale** liquefatto (GNL) e di gas da gasdotto dalla Russia, la Commissione europea ne ha proposto il **divieto** - rispettivamente dalla fine del 2026 e dall'autunno 2027 - con una **proposta** di regolamento presentata lo scorso giugno e definitivamente adottata dal Consiglio il 26 gennaio.

Il **15 dicembre 2025** sono state adottate nuove **misure restrittive** nei confronti di altre **cinque persone** e **quattro entità** per il supporto alla **flotta ombra russa**, portando a **oltre 2.600 le persone e le entità** soggette a sanzioni dell'UE in risposta all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina.

Nella stessa data, il Consiglio ha:

- adottato misure restrittive nei confronti di altre dodici persone e due entità, per il loro coinvolgimento nelle **attività ibride** della Russia, tra cui la manipolazione e l'interferenza di informazioni straniere (FIMI) e le attività informatiche a danno dell'UE, dei suoi Stati membri e di Stati partner;
- introdotto un nuovo criterio per sanzionare individui ed entità legati alla Bielorussia, per il sostegno fornito allo sforzo bellico russo e alle minacce ibride.

Nel **documento** del 18 dicembre 2025, il **Consiglio europeo** ha invitato il Consiglio a elaborare ulteriori pacchetti di misure restrittive, sottolineato l'importanza del coordinamento con il **G7** per rafforzare le misure antielusione e condannato con fermezza il sostegno militare fornito da attori esterni (**Iran, Bielorussia e Repubblica popolare democratica di Corea**).

Tutela dei civili, sicurezza energetica e giustizia internazionale

L'UE ha erogato almeno **2 miliardi di euro** di sostegno alla **sicurezza energetica**, ed ulteriori **160 milioni circa di euro** a sostegno della sicurezza energetica dell'Ucraina in vista dell'inverno 2024-2025.

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

Accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e risarcimenti

L'UE si è impegnata a sostenere la costituzione, presso il Consiglio d'Europa, del **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**, presso il quale potranno essere deferite le indagini e le azioni penali nazionali relative al reato di aggressione da parte di un altro Stato.

Tale crimine, consistente nell'utilizzo deliberato della forza armata di uno Stato contro un altro, in violazione della Carta delle Nazioni Unite, non può essere sottoposto alla Corte penale internazionale (CPI), che ha competenza sui crimini di guerra, sui crimini contro l'umanità e sul genocidio in Ucraina.

Il 23 gennaio l'UE e il Consiglio d'Europa hanno [firmato](#) un accordo sul finanziamento di una squadra incaricata di preparare le basi istituzionali, logistiche e organizzative del Tribunale speciale.

Il 16 dicembre, all'Aja, è stata formalizzata l'istituzione presso il Consiglio d'Europa di una **Commissione internazionale per i reclami** o per le richieste di risarcimento all'Ucraina, aperta anche agli Stati non membri del Consiglio d'Europa.

L'adesione dell'Ucraina all'UE

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

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

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

La commissaria europea per l'allargamento **Kos** ha più volte dichiarato soddisfatte le condizioni **per aprire i primi capitoli negoziali**. Tale passaggio - che richiede il consenso unanime degli Stati membri dell'UE - è stato tuttavia fin qui impedito dal **veto dell'Ungheria**, che ha mantenuto la tradizionale opposizione durante la riunione del **Consiglio Affari Generali** tenutasi il 16 dicembre scorso. Preso atto dei progressi fatti nel processo di

allargamento, il **Consiglio** ha fornito nelle sue conclusioni le linee guida per ulteriori riforme.

Durante il suo intervento alla cerimonia di apertura del semestre di presidenza cipriota, il 7 gennaio scorso, il **presidente Zelensky ha ribadito la sua volontà di aprire i primi capitoli negoziali** e ringraziato il presidente cipriota Christodoulides per il sostegno sulla questione.

Più di recente il Presidente ucraino ha chiesto, nel quadro degli esiti dei colloqui di pace con la Russia, di fissare **una data ravvicinata** (anche nel **2027**) per l'adesione di Kyiv all'UE. Tale ipotesi - che potrebbe concretizzarsi in un'adesione "limitata" in cui l'Ucraina potrebbe non vedersi riconoscere lo status di membro dell'UE a pieno titolo, venendo ad esempio esclusa dall'accesso al bilancio o al mercato unico - non è stata tuttavia al momento sostenuta dall'individuazione di un'adeguata base giuridica né dalla necessaria unanimità tra i membri dell'UE (persiste la posizione contraria dell'Ungheria).

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