dossier

XIX Legislatura

21 marzo 2025

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

Varsavia, 23-25 marzo 2025

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

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)

Varsavia, 23-25 marzo 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

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

N. 118

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

N. 64

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - 𝕏@SR_Studi

Dossier n. 118

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it

Camera dei deputati

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - 𝕏@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 64

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.

I N D I C E

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....1

SESSIONE I - PROTEGGERE E GARANTIRE L'UNIONE EUROPEA. LE MINACCE IBRIDE COME FATTORE ESTERNO DI DESTABILIZZAZIONE PER L'EUROPA.....3

La relazione Niinistö 4

Le priorità della Bussola strategica per il contrasto alle minacce ibride e alla manipolazione delle informazioni 5

Resilienza delle infrastrutture critiche..... 7

La strumentalizzazione della migrazione e il suo utilizzo come arma..... 8

Misure restrittive per attacchi informatici 10

Iniziative per il contrasto alle attività di disinformazione..... 10

La Commissione speciale del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea 12

SESSIONE II – PRIORITÀ E SFIDE RELATIVE ALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE NEL NUOVO CICLO ISTITUZIONALE. SVILUPPARE UN NUOVO QUADRO DI SICUREZZA PER L'UE 13

Gli orientamenti politici della nuova Commissione europea 13

La bussola strategica dell'UE..... 16

Gli strumenti principali della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) 18

Le missioni e operazioni in ambito PSDC 19

Il Consiglio europeo del 20 marzo 21

La relazione della Commissione affari esteri del PE sul rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune 25

LE RELAZIONI COMMERCIALI UE-USA.....31

I dazi sulle importazioni negli Stati Uniti 31

Le competenze dell'UE in materia di dazi e scambi commerciali 31

I dazi imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Unione europea 33

Dati sul commercio UE-USA 35

SESSIONE III – RAFFORZARE LA DIFESA EUROPEA NEL CONTESTO DELL'AGGRESSIONE RUSSA NEI CONFRONTI DELL'UCRAINA 37

Il Consiglio europeo del 20 marzo 37

Il libro bianco della difesa 37

Il Consiglio europeo straordinario del 6 marzo 40

Le proposte della Commissione 41

Il dibattito al Parlamento europeo 44

Le iniziative a sostegno dell'industria europea della difesa 50

Il nuovo ruolo della Banca europea degli investimenti 57

Il Fondo europeo per la difesa 59

SESSIONE IV - LA SICUREZZA NEL MAR BALTICO E LE SANZIONI NEI CONFRONTI DELLA RUSSIA 63

La sicurezza nel Mar Baltico 63

Il sistema delle sanzioni UE 64

Gli ultimi "pacchetti" di sanzioni contro la Federazione russa 64

Le sanzioni per violazioni dei diritti umani in Russia e in Ucraina 68

L'attuazione delle sanzioni 69

Le sanzioni e i Paesi terzi 71

POLAND25.EU
PARLIAMENTARY DIMENSION

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy (IPC CFSP/CSDP)

DRAFT AGENDA

as of 19 March 2025

23–25 March 2025
(Sunday, Monday, Tuesday)

Warsaw, Sejm of the Republic of Poland

23 March 2025, Sunday

Arrivals of delegations

15:00 – 20:00	Check-in at the hotels

For the participants of the meeting of the Presidency Troika and the European Parliament	
15:45	*Transfer from the hotels to the Sejm*
16:00 – 17:00	Meeting of the Presidency Troika and the European Parliament *Venue: Jacek Kuroń Conference Hall, E-F building, Sejm*
17:00 – 17:05	Family photo
17:15	*Transfer to the hotels*

18:00	*Transfer from the Sheraton Grand Hotel to the Royal Castle in Warsaw*
18:00	*Transfer from the Mercure Warszawa Grand hotel to the Royal Castle in Warsaw*
18:15	*Transfer from the Bristol hotel to the Royal Castle in Warsaw*
18:45 – 20:00	Piano concert and a tour of the Royal Castle in Warsaw *(optional)* *Venue: The Royal Castle, Plac Zamkowy 4*
19:30	*Transfer from the hotels to the Kubicki Arcades in Warsaw (for attendees who opted not to take part in the concert and tour)*
20:00 – 22:00	Official dinner hosted by the Deputy Marshal of the Sejm of the Republic of Poland, Monika Wielichowska *Venue: The Kubicki Arcades, Plac Zamkowy 4*
22:00	*Transfer to the hotels*

24 March 2025, Monday

For participants of political group meetings

8:00	*Transfer from the hotels to the Sejm*
8:15 – 9:00	Political group meetings: - Greens/EFA (hall 179, building A; Senate) - S&D (hall 176, building A; Senate) - EPP (hall 182, building A; Senate)

Meeting of officials of national parliaments:
Informal CSDP dialogue

8:00	*Transfer from the hotels to the Sejm*
8:15 – 9:00	*Meeting of officials* *Venue: Jacek Kuroń Conference Hall, E-F building, Sejm* Subject: The European Security and Defence College: Establishing a training programme for National Parliaments on EU level developments on security and defence Speaker: Fergal O'Regan, acting Head of the European Security and Defence College

8:15	*Transfer from the hotels to the Sejm*
8:15 – 9:00	*Security control in the Sejm building* *Coffee service*
9:15 – 10:00	**Opening session** *Venue: Plenary Hall of the Sejm* Co-chairs: • Agnieszka Pomaska, Chair of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland

- Grzegorz Schetyna, Chair of the Foreign Affairs Committee of the Senate of the Republic of Poland

Opening address:
- Szymon Hołownia, Marshal of the Sejm of the Republic of Poland

Address:
- Władysław Kosiniak-Kamysz, Deputy Prime Minister, Minister of National Defence (*tbc*)

Welcome remarks:
- Agnieszka Pomaska, Chair of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland
- Grzegorz Schetyna, Chair of the Foreign Affairs Committee of the Senate of the Republic of Poland
- David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament

10:00 – 11:45 **Session I: Protecting and securing the European Union. Hybrid threats as an external factor destabilising Europe**

Chair:
- Paweł Kowal, Chair of the Foreign Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland

Addresses:
- Tomasz Siemoniak, Minister of the Interior and Administration of the Republic of Poland
- Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, Special Adviser to the President of the European Commission

Debate

11:45 – 12:00	Coffee break
12:00 – 13:45	**Session II: Priorities and challenges concerning the CFSP/CSDP in the new institutional cycle. Developing a new security framework for the European Union** Co-chairs: • Grzegorz Schetyna, Chair of the Foreign Affairs Committee of the Senate of the Republic of Poland • David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament Address: • Simon Mordue, Deputy Secretary General of the European External Action Service Debate
13:45	Family photo
14:00 – 15:15	Buffet lunch *Venue: Column Hall, Sejm of the Republic of Poland*
15:15 – 16:45	**Urgent debate on current issues: The future of transatlantic relations** Chair: • David McAllister, Chair of the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament Addresses: • Władysław Teofil Bartoszewski, Secretary of state at the Ministry of Foreign Affairs • Katarzyna Pisarska, Chairwoman of the Warsaw Security Forum

	Debate
	Conclusion of the event
17:00	*Transfer to the hotels*
	Free time
19:15	*Transfer from the hotels*
20:00 – 22:00	Official dinner *Venue: The Tides, Wioślarska 8*
22:00	*Transfer to the hotels*

25 March 2025, Tuesday

8:00	*Transfer from the hotels to the Sejm*
8:00 – 9:00	*Security control in the Sejm building*
	Coffee service
9:00 – 10:45	**Session III: Strengthening European defence in the context of Russian aggression against Ukraine. European Union Armed Forces - a need or an alternative?** *Venue: Plenary Hall of the Sejm* Co-chairs: • Mirosław Różański, Chair of the National Defence Committee of the Senate of the Republic of Poland • Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Chair of the Committee on Security and Defence of the European Parliament

Addresses:

- Paweł Zalewski, Secretary of state at the Ministry of Defence
- Timo Pesonen, Director-General for Defence Industry and Space, European Commission
- Ivanna Klympush-Tsintsadze, Chair of the Committee of Ukraine's integration into the European Union

Debate

10:45 – 11:00 Coffee break

11:00 – 12:45 **Session IV: Security in the Baltic Sea Region. Russian hostilities – attempts to change borders and circumvent EU sanctions**

Chair:

- Andrzej Grzyb, Chair of the National Defence Committee of the Sejm of the Republic of Poland

Addresses:

- Vice Admiral Krzysztof Jaworski, Commander of Maritime Operations Centre - Maritime Component Commander
- Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Director of the Polish Institute of International Affairs

Debate

12:45 – 13:00 **Closing session**

Co-chairs:

- Agnieszka Pomaska, Chair of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland

- Tomasz Grodzki, Chair of the European Union Affairs Committee of the Senate of the Republic of Poland

Closing remarks

13:15 – 15:00 Buffet lunch
Venue: Column Hall, Sejm of the Republic of Poland

15:00 *Transfer to the hotels*

Departures of delegations from Warsaw

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 Varsavia **dal 23 al 25 marzo 2025**.

La Conferenza, organizzata dal Parlamento della Polonia - che esercita la Presidenza del Consiglio dell'UE per il periodo dal 1° gennaio al 31 giugno 2025 - prevede, dopo i saluti introduttivi, **4 sessioni e un dibattito urgente** nel seguente ordine:

- **Sessione I** – Proteggere e garantire l'Unione europea. Le minacce ibride come fattore esterno di destabilizzazione per l'Europa;
- **Sessione II** – Priorità e sfide relative alla politica estera e di sicurezza comune e alla politica di sicurezza e difesa comune nel nuovo ciclo istituzionale. Sviluppare un nuovo quadro di sicurezza per l'Unione europea;
- **Dibattito urgente su questioni di attualità** - Il futuro delle relazioni transatlantiche
- **Sessione III** – Rafforzare la difesa europea nel contesto della aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Le Forze Armate dell'UE – una necessità o un'alternativa;
- **Sessione IV** – Sicurezza nella regione del Mar Baltico. Ostilità russe – tentativi di alterare i confini ed eludere le sanzioni dell'UE.

La Conferenza sarà preceduta, il 24 marzo alle h. 8, dalla consueta **riunione di coordinamento del Gruppo Med**, che riunisce i rappresentanti delle Commissioni esteri e difesa dei parlamenti dell'Europa del Sud (Italia, Spagna, Francia, Grecia, Cipro, Malta, Portogallo) con lo scopo di formare posizioni comuni sui temi di interesse e sugli argomenti in discussione in seno alle Conferenze interparlamentari PESC-PSDC.

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

- la Conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC è composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo;

- ogni Parlamento decide autonomamente sulla composizione della sua delegazione. I **Parlamenti nazionali** sono rappresentati da delegazioni composte da **6 membri**. Per i Parlamenti bicamerali il numero dei membri potrà essere distribuito con accordi interni. Il **Parlamento europeo** è rappresentato da una delegazione di **16 membri**. I Parlamenti dei paesi candidati e quelli di paesi europei membri della NATO possono partecipare con una delegazione composta da 4 **osservatori** (*si tratta di Albania, Macedonia del Nord, Moldova, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina, in quanto candidati all'adesione e Norvegia e Islanda, in quanto paesi europei membri della NATO*);
- la Conferenza si riunisce **due volte l'anno** nel paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles;
- la **Presidenza** delle riunioni è esercitata dal **Parlamento nazionale** dello Stato membro che ricopre la **Presidenza del Consiglio UE**, in cooperazione con il PE;
- il **Segretariato della Conferenza** è esercitato dal Parlamento nazionale dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno del Consiglio, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, e con i Parlamenti nazionali 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** alle riunioni della Conferenza per esporre le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune;
- la Conferenza può **adottare per consenso conclusioni non vincolanti**;
- sulla **base dei principi sopra esposti**, la Conferenza approva i propri **regolamento interno** e **metodi di lavoro**.

La **delegazione del Parlamento italiano** alla Conferenza è composta per il **Senato** dai senatori Enrico Borghi (Gruppo Italia Viva – Il Centro – Renew Europe) e Stefania Pucciarelli (Lega Salvini Premier – Partito Sardo d'Azione), membri della Commissione Affari esteri e difesa e per la **Camera dei deputati** dagli onorevoli Lia Quartapelle Procopio (Gruppo Partito Democratico) e Giangiacomo Calovini (Gruppo Fratelli d'Italia), membri della Commissione affari esteri e comunitari, e Pino Bicchielli (Gruppo Noi Moderati - Noi con l'Italia, coraggio Italia, UDC e Italia al centro) MAIE – Centro popolare), membro della Commissione Difesa.

SESSIONE I - PROTEGGERE E GARANTIRE L'UNIONE EUROPEA. LE MINACCE IBRIDE COME FATTORE ESTERNO DI DESTABILIZZAZIONE PER L'EUROPA

L'UE e il suo vicinato sono chiamati a confrontarsi con **l'aumento delle minacce ibride** che mirano o comunque rischiano di destabilizzare la regione europea e il suo vicinato nel suo complesso.

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

La **natura transnazionale** di tali **minacce** ha posto la questione di un'**azione comune condotta a livello europeo**, volta a **coordinare e supportare l'azione degli Stati membri** ai quali **compete la responsabilità principale** nel contrasto alle minacce ibride.

Nell'aprile **2016** la Commissione e l'Alta Rappresentante hanno adottato un **Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride** con il quale sono state individuate **una serie di iniziative** e nel **giugno 2018** una **comunicazione congiunta sul rafforzamento della resilienza e potenziamento delle capacità di affrontare minacce ibride** nella quale si propone di adottare misure nelle seguenti aree:

- **conoscenza situazionale**: ampliare la cellula per l'analisi delle minacce ibride - istituita dal Servizio europeo per l'azione esterna;
- **comunicazione strategica**: sviluppare ulteriormente le capacità di comunicazione strategica dell'UE;
- **rafforzare la resilienza e la dissuasione nel settore della sicurezza informatica**;
- **rafforzare la resilienza alle attività di *intelligence* ostile**: promuovere il coordinamento tra gli Stati membri e altre organizzazioni internazionali, in particolare la NATO.

Tra le iniziative avviate dall'UE, al fine di rafforzare la capacità di risposta alle minacce ibride, in particolare:

- la Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno presentato il **5 luglio 2016** un protocollo (EU-Playbook) che individua le **modalità operative** in **caso di minacce ibride,** garantendo il coordinamento delle azioni di contrasto alle minacce ibride, tra i vari livelli decisionali, operativi e tecnici e con partner esterni, in particolare in ambito NATO;
- è stata **costituita a partire dal 2016** la **cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride** presso il **centro dell'UE di analisi dell'intelligence**;
- è stato istituito nel 2017, con sede ad **Helsinki, il Centro europeo per la lotta contro le minacce ibride,** sulla base di una iniziativa congiunta di **9 Stati membri dell'UE** (Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno unito, Estonia), al quale partecipano anche **Norvegia** e **Stati Uniti** e, dal 27 aprile 2018, anche **l'Italia.** Il Centro è aperto a tutti i paesi dell'UE e della NATO e il numero di Stati partecipanti è cresciuto fino a comprendere attualmente 33 Stati.

La relazione Niinistö

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

La relazione annuale 2024 sui progressi compiuti nell'attuazione della **bussola strategica** (si veda *infra*) aveva tra l'altro sottolineato che l'UE necessita di una capacità di risposta permanente per rafforzare la sua preparazione ad affrontare le crisi.

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

Si sottolinea la necessità di sostenere una "**preparazione globale**", anche con una **normativa** dell'Unione in materia che potrebbe stabilire norme comuni e obiettivi a lungo termine misurabili. Propone tra l'altro:

- l'istituzione di un **meccanismo europeo di difesa civile** per promuovere il coordinamento tra i servizi militari e civili;
- un servizio dell'UE per la **cooperazione in materia di intelligence** per rafforzare la capacità di dissuasione dell'UE nei confronti degli atti ostili;
- l'introduzione di un **obiettivo di autosufficienza di 72 ore** per le **famiglie**, in modo che siano in grado di affrontare qualsiasi tipo di emergenza;
- incentivi per aumentare l'attrattiva delle **carriere nel settore della preparazione**;
- un sistema di ***governance*** dell'UE per le **infrastrutture di cavi sottomarini**;
- l'adozione di una **strategia** dell'UE **per la costituzione di scorte**;
- opzioni per la **messa in comune delle capacità civili e militari** e a **duplice uso**;
- un **programma** strutturato di **sicurezza civile** e l'utilizzo di strumenti della politica di sicurezza e di difesa comune per proteggere le infrastrutture energetiche critiche in mare e i cavi sottomarini;
- l'istituzione di un **meccanismo per la difesa dell'Europa** e di un **meccanismo per la sicurezza dell'Europa** per razionalizzare i finanziamenti destinati rispettivamente alle iniziative nel settore della difesa e agli strumenti di sicurezza civile.

Le priorità della Bussola strategica per il contrasto alle minacce ibride e alla manipolazione delle informazioni

La **Bussola strategica**, approvata dal Consiglio il **21 marzo 2022** e avallata dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, per **quanto riguarda in particolare il contrasto alle minacce ibride**, sottolinea la necessità di:

- **riunire gli strumenti esistenti dell'UE ed eventuali nuovi strumenti** in un più ampio pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride, al fine di fornire un **quadro per una risposta coordinata** alle campagne ibride che interessano l'UE, i suoi Stati membri e i suoi partner, che dovrebbe

comprendere **misure preventive, di cooperazione, di stabilità, restrittive e di recupero e rafforzare la solidarietà e l'assistenza reciproca**;

- **rafforzare la capacità di individuare, identificare e analizzare le minacce ibride e la loro fonte,** per una migliore comprensione e valutazione comuni di tali minacce. A tale riguardo, la capacità unica di analisi dell'intelligence (SIAC), in particolare la cellula per l'analisi delle minacce ibride, fornirà previsione e conoscenza situazionale;
- rafforzare la **resilienza sociale ed economica**, **proteggere le infrastrutture critiche** come pure le **democrazie e i processi elettorali** dell'UE e nazionali;
- istituire **gruppi di risposta rapida dell'UE alle minacce ibride**, che siano adattabili alla minaccia e si avvalgano delle pertinenti competenze settoriali civili e militari a livello nazionale e dell'UE, per sostenere gli Stati membri, le missioni e le operazioni PSDC e i paesi partner;
- rafforzare la **capacità di individuare e analizzare gli attacchi informatici in modo coordinato**, attraverso il ricorso al pacchetto di strumenti della diplomazia informatica dell'UE, con il ricorso di tutti i suoi strumenti, comprese misure preventive e sanzioni nei confronti di attori esterni per attività informatiche malevole contro l'Unione e i suoi Stati membri;
- sviluppare un **pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e l'ingerenza straniere** ("*FIMI Toolbox*"), che rafforzerà la capacità dell'UE e dei suoi Stati membri di individuare, analizzare e rispondere alla minaccia, anche imponendo costi ai responsabili di tali attività.

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

Nelle **conclusioni del giugno 2022** su un quadro per una risposta coordinata dell'UE alle campagne ibride, il **Consiglio** ribadisce che la **responsabilità primaria di contrastare le minacce ibride spetta agli Stati membri** e sottolinea che le decisioni su una **risposta coordinata dell'UE alle campagne ibride** dovrebbero **rispettare i seguenti principi fondamentali**: proteggere i valori, i processi e le istituzioni democratici, nonché l'integrità e la sicurezza dell'UE, dei suoi Stati membri e dei loro cittadini, come pure i suoi interessi strategici, compresa la sicurezza dei partner del vicinato e oltre; rispettare il diritto internazionale e tutelare i diritti e le libertà fondamentali, nonché sostenere la pace e la sicurezza internazionali; provvedere al conseguimento degli obiettivi dell'Unione, in particolare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, nonché le procedure necessarie per il loro conseguimento; essere proporzionate a ambito di applicazione, portata, durata, intensità, complessità, sofisticatezza e impatto di ciascuna particolare campagna

ibrida; essere basate su una conoscenza situazionale condivisa tra gli Stati membri e corrispondere alle necessità della situazione specifica in questione; tenere conto del più ampio contesto delle relazioni esterne dell'UE con lo Stato interessato dalla risposta. Nelle conclusioni si indica, altresì che il **pacchetto di strumenti** contro la **manipolazione delle informazioni e le ingerenze** da parte di attori stranieri deve **prevedere anche la possibilità** di **imporre costi ai responsabili**.

Il 31 maggio 2024 il Consiglio ha approvato il quadro di riferimento per l'istituzione pratica dei **gruppi di risposta rapida** alle minacce ibride dell'UE. I gruppi sosteranno Stati membri, missioni e operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune e paesi partner nella lotta alle minacce e alle campagne ibride attingendo dalle pertinenti **competenze civili e militari a livello nazionale** e **dell'UE**. Il polo operativo per la mobilitazione nei paesi partner è individuato nel **Centro di coordinamento della risposta alle emergenze** (ERCC) del meccanismo di protezione civile dell'Unione.

Resilienza delle infrastrutture critiche

Il 21 febbraio 2025 la Commissione e l'Alta rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta recante il **Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi** sottomarini, tesa a sostenere tutti gli Stati membri, compresi quelli della regione del **Mar Baltico**, che hanno registrato un aumento significativo degli incidenti via cavo, articolata in 4 ambiti di intervento:

- **prevenzione:** intensificare i requisiti di sicurezza e le valutazioni dei rischi sui cavi sottomarini, dando priorità ai finanziamenti per la diffusione di cavi nuovi e intelligenti;
- **individuazione:** rafforzare le capacità di **monitoraggio** delle minacce per bacino marittimo, come il Mediterraneo o il Mar Baltico, per costruire un quadro situazionale globale e consentire sistemi di allerta e di risposta più tempestivi e più efficaci;
- **risposta e recupero:** migliorare l'efficienza del quadro di crisi a livello dell'UE per un'azione rapida in caso di incidenti relativi ai cavi sottomarini e aumentare la capacità di intervento per la riparazione dei cavi danneggiati;
- **deterrenza:** sanzioni e misure diplomatiche nei confronti di attori ostili e della "flotta ombra", sfruttando appieno il pacchetto di strumenti ibridi per affrontare le campagne ibride.

Le azioni previste sono destinate a integrare i lavori del gruppo di esperti sull'infrastruttura via cavo sottomarina, composto da Stati membri e dall'**Agenzia dell'UE per la cibersicurezza** (ENISA) nonché le attività in ambito NATO o nazionale e regionale. Entro la fine del 2025 la Commissione e l'Alta rappresentante dovrebbero presentare la **mappatura delle infrastrutture esistenti e previste per i**

cavi sottomarini, una **valutazione coordinata dei rischi** relativi ai cavi sottomarini e un pacchetto di **strumenti per la sicurezza**.

La sicurezza delle infrastrutture critiche dell'UE sarà un elemento importante della prossima **strategia di sicurezza interna**. Ulteriori lavori si baseranno anche sulla relazione Niinistö per il miglioramento della preparazione in materia civile e di difesa.

Il 14 dicembre 2022, è stata adottata una **direttiva** sulla **resilienza dei soggetti critici** e una raccomandazione su un **approccio coordinato** a livello dell'Unione per **rafforzare la resilienza delle infrastrutture critiche.**

La **direttiva**, destinata ai **soggetti critici in una serie di settori, tra cui energia, trasporti, acque potabili, acque reflue e spazio**, prevede che gli Stati membri si dotino **entro il 17 gennaio 2026** di una **strategia nazionale** per rafforzare la resilienza dei soggetti critici, effettuare una valutazione dei rischi almeno ogni quattro anni e individuare i soggetti critici che forniscono servizi essenziali. I **soggetti critici dovranno individuare i rischi rilevanti** che potrebbero perturbare in modo significativo la fornitura di servizi essenziali, adottare **misure adeguate per garantire la propria resilienza e notificare gli eventi perturbatori** alle autorità competenti. La direttiva stabilisce inoltre norme per l'individuazione dei **soggetti critici di particolare rilevanza europea**. Un soggetto critico è considerato di particolare rilevanza europea se fornisce un **servizio essenziale a sei o più Stati membri**.

La raccomandazione riguarda tre settori prioritari: la **preparazione**, la **risposta** e la **cooperazione internazionale**. In particolare il Consiglio invita gli Stati membri ad aggiornare le loro valutazioni dei rischi per tenere conto delle attuali minacce e li incoraggia a effettuare prove di stress sui soggetti che gestiscono infrastrutture critiche, in via prioritaria nel settore dell'energia. La raccomandazione invita inoltre gli Stati membri a elaborare, in cooperazione con la Commissione, un programma per una risposta coordinata alle perturbazioni delle infrastrutture critiche con significativa rilevanza transfrontaliera.

La strumentalizzazione della migrazione e il suo utilizzo come arma

Di recente, anche per effetto del conflitto in **Ucraina**, ha assunto particolare rilevanza il **ruolo di attori di paesi extra-UE** nel **creare artificialmente**, **indirizzare o favorire la migrazione irregolare**, come **strumento a fini politici** per **destabilizzare** l'UE o i suoi Stati membri.

Con particolare riguardo alla guerra di aggressione russa in Ucraina, il **Consiglio europeo** nelle conclusioni del 17 ottobre 2024, esprimendo solidarietà alla Polonia e agli Stati membri più territorialmente più vicini all'Ucraina, e più esposti a tale fenomeno, afferma che "né alla Russia, né alla Bielorussia, né a nessun altro paese, può essere consentito di abusare dei nostri valori, compreso il **diritto di asilo**, e di minare le nostre democrazie". Il

Consiglio europeo ribadisce inoltre la determinazione ad assicurare il **controllo efficace delle frontiere esterne** dell'Unione attraverso tutti i mezzi disponibili e a **contrastare la strumentalizzazione dei migranti a fini politici**.

In merito, la Commissione europea ha presentato l'11 dicembre 2024 una comunicazione in cui individua le **azioni** necessarie a garantire la **sicurezza dell'Ue** e l'**integrità territoriale degli Stati membri**:

- per quanto concerne sfide alle frontiere terrestri esterne dell'UE con la Russia e la Bielorussia e la minaccia alla sicurezza dell'Unione gli Stati membri confinanti, gli Stati membri devono essere in grado di agire **con determinazione e fermezza** per **controllare efficacemente le frontiere esterne dell'Unione**, anche per evitare che – in linea con la posizione del Consiglio europeo – i principi e i valori europei, compreso il diritto di asilo, possano essere strumentalizzati da parte di attori statali ostili contro l'UE;
- sul piano della **risposta politica** e del **sostegno operativo dell'UE**, si sottolinea la messa a disposizione da parte della Commissione di **fondi supplementari** per un totale di **170 milioni di euro.**

Tali fondi sosterranno l'**Estonia** con 19,4 milioni di euro, la **Finlandia** con 50 milioni di euro, la **Lettonia** con 17 milioni di euro, la **Lituania** con 15,4 milioni di euro, la **Polonia** con 52 milioni di euro e la **Norvegia** con 16,4 milioni di euro per aggiornare i sistemi di sorveglianza elettronici, migliorare le reti di telecomunicazione, installare apparecchiature mobili di rilevamento e contrastare le intrusioni di droni, il che permetterà di avere una conoscenza situazionale in tempo reale e di migliorare i pattugliamenti mobili di frontiera.

- per quanto riguarda il **contesto giuridico**, la comunicazione sottolinea che per contrastare gli **attacchi ibridi** della Russia e della Bielorussia, gli Stati membri si trovano di fronte ad azioni che, per la loro natura e gravità, mettono a rischio la sicurezza nazionale e che, quindi, gli Stati membri possono dover adottare **misure** che potrebbero comportare gravi **ingerenze nei diritti fondamentali**, come il **diritto di asilo** e le relative garanzie (fatto salvo il rispetto dei requisiti previsti all'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE). Le misure, stando alla comunicazione, devono comunque essere **proporzionate**, **limitate a quanto strettamente necessario** in casi chiaramente definiti e **temporanee**.

Nella comunicazione si sottolinea che, dato che tali misure proteggono le frontiere esterne comuni, nonché la sicurezza interna ed esterna dell'Ue stessa,

gli Stati membri sono invitati a **cooperare strettamente con l'Ue** e **gli altri Stati membri**. In tale contesto, secondo la comunicazione, è importante che gli Stati membri consultino la Commissione e informino gli altri Stati membri in merito alle misure eccezionali che intendono adottare e a quelle che adottano per contrastare gli attacchi ibridi perpetrati dalla Russia e dalla Bielorussia.

Sulla stessa materia si segnala la precedente comunicazione del 2021 "**Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE**".

Misure restrittive per attacchi informatici

Il Consiglio dell'UE ha adottato, il **17 maggio 2019**, una **decisione** con la quale ha istituito un quadro che consente all'UE di imporre **misure restrittive mirate volte a scoraggiare e contrastare gli attacchi informatici** che costituiscono una **minaccia esterna per l'UE o i suoi Stati membri**, compresi gli attacchi informatici **nei confronti di Stati terzi o organizzazioni internazionali** qualora le misure restrittive siano ritenute necessarie per conseguire gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

In base a tale quadro l'UE può imporre sanzioni (divieto di viaggio nell'UE e congelamento di beni) a persone o entità **responsabili di attacchi informatici o tentati attacchi informatici**, che forniscono **sostegno** finanziario, tecnico o materiale per tali attacchi o che sono altrimenti **coinvolti**. Le sanzioni possono anche essere imposte a persone o entità associate ad esse.

Iniziative per il contrasto alle attività di disinformazione

Dal 2015, l'Ue è sistematicamente impegnata nel contrasto alle attività di **disinformazione**, cui sono riconducibili - secondo la definizione impiegata dalla Commissione europea - **informazioni verificate come false o fuorvianti** create, presentate e diffuse a **scopo di lucro** o al fine di **ingannare intenzionalmente il pubblico**, compreso l'obiettivo di falsare il dibattito pubblico, minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei *media* e **destabilizzare i processi democratici come le elezioni**.

Il **Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015**, sottolineando l'esigenza di contrastare le **campagne di disinformazione in corso da parte della Russia**, ha **incaricato l'Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza di presentare, in collaborazione con le Istituzioni europee e gli Stati membri,

di presentare un **piano d'azione sulla comunicazione strategica** e di prevedere l'istituzione di una ***Task force* sulla comunicazione strategica**.

Il Piano d'azione sulla comunicazione strategica è stato presentato nel giugno 2015 e indica **tre principali obiettivi**: efficace comunicazione e **promozione delle politiche** dell'UE nei confronti del **vicinato orientale; rafforzamento della libertà dei media** nel vicinato orientale; miglioramento delle **capacità dell'UE di rispondere alle attività di disinformazione** da parte di attori esterni.

La *Task Force EastStracom*, operativa dal settembre 2015, ha il compito di sviluppare **prodotti e campagne di comunicazione** incentrate sulla spiegazione delle politiche dell'UE nella regione del **partenariato orientale**. Si tratta in particolare di: **campagne di comunicazione strategica**; **comunicazione *ad hoc*** su questioni attuali di politica UE; attività volte a **sfatare miti** (lett. "*myth*).

Oltre alla *Task Force EastStracom* sono state istituite altre **due *Task Force*** incentrate su aree geografiche diverse: la *Task Force* **StratCom per i Balcani occidentali** e la ***Task Force South Med Stratcom*** per il mondo di lingua araba.

Su invito del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018, la Commissione e l'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno poi presentato il **5 dicembre 2018** un **Piano d'azione contro la disinformazione,** nel quale si indica che la **disinformazione proveniente dalla Federazione russa rappresenta la minaccia più grave per l'UE** in quanto è sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto ad altri paesi.

Il piano d'azione si concentra **su quattro settori chiave**, volti a potenziare le capacità dell'UE e rafforzare la cooperazione con gli Stati membri:

- **individuazione più efficace delle attività di disinformazione**, anche attraverso il ricorso a personale specializzato;
- **risposta coordinata**, attraverso l'istituzione di un apposito **sistema di allarme rapido**,

Il sistema di allarme rapido è volto a facilitare la condivisione, tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, di informazioni relative alle campagne di disinformazione ed e coordinare le risposte. Il sistema si basa su informazioni open-source e si compone di una **piattaforma digitale** dedicata dove gli Stati membri e le istituzioni dell'UE possono condividere informazioni sulla disinformazione e coordinare risposte comuni e una **rete di 27 punti di contatto nazionale per ogni Stato membro**.

Prevede inoltre:

- il **coinvolgimento delle piattaforme *online* e dell'industria**, chiamate all'attuazione degli impegni assunti nel codice di autoregolamentazione;
- la sensibilizzazione e responsabilizzazione dei cittadini, anche attraverso **campagne di alfabetizzazione mediatica**.

Il Codice di condotta per le piattaforme online

Nel **2018 l'UE ha promosso l'istituzione di un codice di condotta** per le **piattaforme online**, le associazioni di categoria e i principali operatori del settore pubblicitario, al fine di **contrastare la disinformazione e a migliorare le loro politiche online**.

Nel maggio del 2021 la Commissione ha pubblicato orientamenti per chiedere ai firmatari di rafforzare il codice di condotta in tutti i suoi settori e renderlo uno strumento forte, efficiente e flessibile per combattere la disinformazione, che ha condotto alla presentazione il **16 giugno 2022** di un **Codice di condotta rafforzato del 2022**, firmato da 34 piattaforme e imprese.

Il **codice di condotta rafforzato** prevede **44 impegni e 127 misure specifiche** volte a: applicare misure più incisive per **demonetizzare la disinformazione**; **accrescere la trasparenza della pubblicità politica e tematica**; garantire una **copertura completa dei comportamenti manipolatori** attuali ed emergenti; ampliare e rafforzare gli **strumenti** che **consentono agli utenti di individuare e segnalare contenuti falsi o fuorvianti**; aumentare la **copertura delle azioni di verifica dei fatti** in tutti i paesi dell'UE e nelle rispettive lingue; fornire ai ricercatori un **maggiore accesso ai dati**; istituire un **quadro di monitoraggio e comunicazione**, con informazioni qualitative e quantitative a livello dell'UE e degli Stati membri; istituire un **centro per la trasparenza**; creare una ***task force* permanente** per l'evoluzione e l'adeguamento del codice.

La Commissione speciale del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea

Nella scorsa legislatura europea, il **Parlamento europeo** ha costituito una **commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'UE, inclusa la disinformazione (INGE** (*si veda la relativa **decisione***), la cui relazione finale è stata adottata in plenaria il **9 marzo 2022**.

SESSIONE II – PRIORITÀ E SFIDE RELATIVE ALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE NEL NUOVO CICLO ISTITUZIONALE. SVILUPPARE UN NUOVO QUADRO DI SICUREZZA PER L'UE

Il Titolo V del Trattato sull'Unione europea reca le disposizioni relative alla **politica estera e di sicurezza comune** (**PESC**) dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 21 questa è volta a mantenere la **pace, rafforzare la cooperazione e la sicurezza internazionali e consolidare la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale**.
Stabilendo che la PESC "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla **sicurezza** dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una **politica di difesa** comune **che potrebbe condurre a una difesa comune**" (art. 24), il Trattato rende la **politica di sicurezza e di difesa comune** (**PSDC**) parte integrante della PESC.
La PSDC "dota l'Unione di una **capacità operativa basata su risorse civili e militari**", tenendo conto della natura specifica delle politiche di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri (articolo 42 TUE).

Gli orientamenti politici della nuova Commissione europea

La Presidente della Commissione europea, il **18 luglio 2024** ha illustrato innanzi alla plenaria del Parlamento europeo gli **orientamenti politici** per il mandato della Commissione europea 2024-29.

Il ruolo globale dell'Europa

Per quanto riguarda i **profili** relativi al **ruolo globale dell'Unione,** gli orientamenti affermano che **l'Europa deve essere più assertiva nel perseguire i suoi interessi strategici** e in particolare:

- la **guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e al suo futuro europeo fa parte di un attacco più ampio e sistematico all'Europa**, ai suoi valori e all'ordine internazionale basato sulle regole. Pertanto il **supporto all'Ucraina continuerà ad essere la massima priorità dell'UE** sia a livello nazionale che internazionale, per sostenere le esigenze a breve termine e gli sforzi di ricostruzione a lungo termine;
- la **nuova politica estera dell'UE** dovrà essere progettata tenendo conto di un contesto globale segnato da una serie di **rivalità geostrategiche**.

La **postura più aggressiva e la concorrenza economica sleale della Cina**, la sua amicizia "senza limiti" con la Russia riflettono un **passaggio dalla cooperazione alla competizione**;

- si assiste a una **militarizzazione di tutti i tipi di politiche**, dall'energia alla migrazione e al clima. Complessivamente, l'ordine internazionale basato sulle regole si sta sfilacciando e le **istituzioni globali sono diventate meno efficaci** ed è quindi fondamentale la **collaborazione di Paesi partner e amici** all'interno del G7 e oltre;
- l'allargamento dell'UE è **imperativo morale, politico e geostrategico** e sarà **intensificato il supporto** per preparare i **Paesi candidati**, **aiutandoli** ad **integrarsi in parti dell'acquis dell'UE e del mercato unico** e ad acquisire familiarità con l'approccio dell'UE ai fondi, già prima della loro adesione formale;
- la priorità dell'allargamento dovrebbe essere accompagnata da un **approccio al vicinato più ampio**, in particolare al **Mediterraneo** ed al ruolo più attivo che l'Europa deve svolgere **in Medio Oriente**;
- occorre promuovere una **nuova politica estera economica** che dovrà essere articolata in **tre pilastri**: la **sicurezza economica**; il **commercio**; gli **investimenti nelle partnership**.

L'Agenda Strategica dell'UE 2024-2029

Il Consiglio europeo ha approvato il 27 giugno 2024 l'**Agenda strategica dell'UE 2024-2029.**

L'Agenda definisce le **priorità politiche di ogni nuovo ciclo istituzionale dell'UE** e costituisce la cornice del lavoro del Consiglio europeo e dei programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

Di seguito si riportano le indicazioni rilevanti in relazione al ruolo globale dell'UE e alle politiche per la sicurezza. Tra queste l'**aumento** della **preparazione alla difesa e delle capacità chiave**, nonché il **rafforzamento della base di difesa industriale e tecnologica**:

- sostenere i **valori fondanti dell'UE**, ovvero il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, che sono la pietra angolare dell'UE;
- promuovere e salvaguardare il **rispetto dello stato di diritto** e rafforzare la **resilienza democratica**, approfondendo l'impegno dei

cittadini, proteggendo i media liberi, contrastando le interferenze straniere e i tentativi di destabilizzazione, attraverso la disinformazione;

- **sostenere l'ordine giuridico internazionale, le Nazioni Unite** e i principi della Carta delle Nazioni Unite, promuovendo la pace, la giustizia e la stabilità globali, nonché la democrazia e i diritti umani universali **in tutti i forum internazionali**, e impegnandosi per un **sistema multilaterale riformato**, rendendolo più inclusivo e più efficace;
- affermare la **sovranità dell'Unione europea** e il suo ruolo come **attore globale strategico** nel nuovo contesto geopolitico multipolare, promuovendo **sicurezza, stabilità e prosperità nel vicinato** e **oltre** e **sostenendo l'Ucraina** nella sua legittima difesa, nella sua ricostruzione e nel perseguimento di una pace giusta;
- **promuovere la cooperazione internazionale a livello globale** per affrontare le sfide condivise e sviluppare **partnership strategiche** reciprocamente vantaggiose, rafforzando il **coordinamento delle politiche interne ed esterne dell'UE**;
- rafforzare la **sicurezza e difesa** dell'Unione europea, **investendo sostanzialmente di più e meglio insieme**, mobilitando gli strumenti per rafforzare la sicurezza e la protezione dei cittadini e per rispondere alle nuove minacce emergenti, rafforzando **l'industria europea della difesa** con la creazione di un **mercato europeo della difesa più integrato**;
- rafforzare la **resilienza**, la **preparazione** e la **capacità di risposta alle crisi dell'UE**, tra le quali calamità naturali ed emergenze sanitarie, guerra informatica e ibrida, la manipolazione, interferenza straniera e minacce alle infrastrutture critiche, contrastando i tentativi di seminare divisione, radicalizzazione, terrorismo ed estremismo violento all'interno dell'Unione;
- **prepararsi per un'Unione più grande e più forte in prospettiva dell'allargamento** come **investimento geostrategico** in pace, sicurezza, stabilità e prosperità. L'UE seguirà un approccio basato sul **merito** all'adesione **con incentivi tangibili**, sostenendo i paesi membri aspiranti nel soddisfare i criteri di adesione attraverso strumenti consolidati e nuovi e utilizzando tutte le possibilità per **l'integrazione graduale**;

- perseguire un **approccio globale alla migrazione**, continuando a garantire che i cittadini possano muoversi liberamente all'interno dell'UE sulla base del **buon funzionamento dell'area Schengen**, **proteggendo le frontiere esterne dell'UE**, **contrastando la migrazione irregolare** e la sua strumentalizzazione, cooperando con i paesi di origine e di transito per affrontare le cause profonde della migrazione, lavorando sui rimpatri, esplorando opportunità per orientare la migrazione verso percorsi legali, combattendo le reti di trafficanti e smantellando il loro modello di business.

.

La bussola strategica dell'UE

Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022 ha approvato la **Bussola Strategica dell'UE** (*EU Strategic Compass*), documento volto a promuovere una "**cultura strategica condivisa**" in termini di sicurezza e difesa dell'UE, definendo **obiettivi per i prossimi 5-10 anni** con la finalità di **rafforzare la politica di sicurezza e difesa dell'UE entro il 2030**.

In particolare la Bussola strategica indica le seguenti azioni prioritarie nell'ambito di **4 filoni di lavoro**:

Azione

L'UE deve essere **capace di rispondere** a qualsiasi situazione, agendo in modo rapido ed energico quando scoppia una crisi, **con i partner se possibile e da soli se necessario**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare** conferendo loro mandati più solidi e flessibili, promuovendo un **processo decisionale rapido** e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria, favorendo nel contempo una stretta cooperazione con le **coalizioni *ad hoc* a guida europea**;
- sviluppare una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE**, costituita da moduli flessibili e interoperabili, volta a dispiegare rapidamente fino a **5.000 truppe** per diversi tipi di crisi;
- **rafforzare le strutture di comando e controllo**, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta e aumentare la prontezza e cooperazione attraverso esercitazioni periodiche;

Sicurezza

Occorre potenziare la capacità di **prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici** e **proteggere i cittadini**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le capacità di intelligence** per migliorare la conoscenza situazionale e la previsione strategica;
- creare un **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**;
- sviluppare la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa**;
- rafforzare le azioni nei **settori marittimo** estendendo le presenze marittime coordinate ad altre zone, a cominciare dalla **regione indo-pacifica**;
- sviluppare una **strategia spaziale dell'UE** per la sicurezza e la difesa.

Investimenti

È necessario **investire di più** e meglio nelle capacità e nelle **tecnologie innovative**, colmare le lacune strategiche e **ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali**. A tal fine, si prevede di:

- **spendere di più e meglio** e migliorare i processi di sviluppo e pianificazione delle capacità;
- cercare **soluzioni comuni** per sviluppare capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi;
- sfruttare la **cooperazione strutturata permanente** e il **Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia e investire nell'**innovazione tecnologica** nonché creare un nuovo polo di innovazione in seno all'Agenzia europea per la difesa.

Partner

Occorre **rafforzare la cooperazione con i partner** per affrontare minacce e sfide comuni. A tal fine, la Bussola prevede di:

- **rafforzare** i **partenariati multilaterali** con la **NATO** e le **Nazioni Unite** e la cooperazione con i **partner regionali**, tra cui l'**UA**, l'**OSCE** e l'**ASEAN**;
- **rafforzare la cooperazione con i partner bilaterali** che condividono gli stessi valori e interessi e sviluppare partenariati su misura nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e meridionale, in Africa, in Asia e in America latina;
- creare un **forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza e difesa** per collaborare più strettamente con i partner per fronteggiare sfide comuni.

Gli strumenti principali della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)

A sostegno della politica di sicurezza e di difesa comune, l'UE ha promosso, a partire dal 2017, con l'obiettivo di **rafforzare la cooperazione** nella difesa europea, la **cooperazione strutturata permanente** (PESCO). Si tratta di una struttura di comando e controllo permanente che consente agli Stati membri di collaborare nello sviluppo di nuove tecnologie militari e di migliorare le capacità di difesa europee. Ne fanno parte tutti gli Stati dell'UE tranne Malta.

Altro strumento chiave della PSDC è il Fondo europeo per la difesa (FED), istituito con il regolamento (UE)2021/697 e volto a promuovere la competitività e la capacità di innovazione della difesa dell'UE, nonché a contribuire all'autonomia strategica dell'Unione. L'istituzione del Fondo rientra tra le iniziative della Commissione europea a sostegno di una **maggiore cooperazione tra gli Stati membri nel settore della difesa** al fine di **aumentare** la **competitività** e l'**innovazione** nel settore della difesa europea e a ridurre la dipendenza da fornitori esterni. Tramite il fondo vengono promosse iniziative riguardanti la **ricerca sulle nuove tecnologie** e la **cooperazione industriale** tra gli Stati membri per lo sviluppo e l'acquisto di equipaggiamenti e tecnologie. Il programma di lavoro del FED per il 2025 comprende 33 temi sui quali è possibile avanzare progetti e stanzia risorse per la **ricerca e lo sviluppo** nel campo della difesa.

Lo strumento europeo per la pace (EPF) è un altro fondo istituito dall'UE volto a finanziare le attività che **prevengono i conflitti** e ad **affrontare le crisi internazionali**, garantendo la **sicurezza** dei cittadini di **Paesi partner** dell'UE oltre che dei cittadini europei. Lo strumento è finanziato al di fuori del bilancio dell'UE ed è dotato di un meccanismo unico per il finanziamento di tutte le azioni nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) nel settore militare e della difesa. Include anche un fondo dedicato all'assistenza all'Ucraina.

Nel 2022 la Commissione ha dato avvio anche all'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA, si veda *infra),* con l'obiettivo di **incentivare l'acquisto congiunto**, tramite **appalti comuni** tra i vari Stati membri, di **prodotti per la difesa**. L'aggregazione della domanda dell'UE dovrebbe portare ad un **aumento delle capacità produttive** dell'industria di difesa e a **migliorare** l'**interoperabilità** dei sistemi di difesa europei.

Anche il Patto sulla dimensione civile della PSDC si colloca tra le attività dell'UE in materia di Difesa. Il patto indica le linee guida da seguire per rendere maggiormente efficaci le **missioni non militari** adottate nell'ambito della difesa europea, come le attività di mediazione, di rafforzamento delle istituzioni, di assistenza umanitaria o di assistenza alle forze di polizia.

Le missioni e operazioni in ambito PSDC

Nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), assumono un ruolo di primo piano le **operazioni** e le **missioni** di **mantenimento della pace**, nella **prevenzione dei conflitti** e nel **rafforzamento della sicurezza internazionale**. In base alla pagina del Servizio europeo per l'azione esterna, sono attualmente impiegati in tali attività circa **3.500 militari** e **1.300** civili in tutto il mondo. Dal 2003 sono state avviate oltre 40 operazioni all'estero, tra missioni e operazioni civili e militari in diversi paesi in Europa, Africa e Asia. Oggi sono **in corso 21 missioni e operazioni** PSDC dell'UE, di cui 12 civili, otto militari a cui si aggiunge un'iniziativa civile e militare, oltre a una cellula consultiva e di coordinamento regionale nel Sahel.

Missioni civili

EUAM IRAQ: consulenza strategica al settore della sicurezza iracheno

EUAM RCA: consulenza al ministero dell'Interno e della pubblica sicurezza della Repubblica centrafricana e alle forze di sicurezza interna;

EUAM UKRAINE: impegnata in attività di consulenza agli organismi di sicurezza dello Stato in materia di sicurezza, polizia, magistratura, azione penale, lotta alla corruzione e diritti umani. Offre sostegno alle autorità di contrasto per agevolare il flusso di rifugiati dall'Ucraina verso gli Stati membri limitrofi e l'ingresso di aiuti umanitari in Ucraina, sostiene inoltre le istituzioni dello Stato di diritto per facilitare le indagini e il perseguimento dei crimini internazionali;

EUBAM LIBIA: missione di assistenza alla gestione delle frontiere;

EUBAM RAFAH: missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah;

EUCAP SAHEL MALI: attività di formazione e consulenza in favore delle forze di sicurezza interna (ISF) del Mali;

EUCAP Somalia: volta a sostenere lo sviluppo della sicurezza marittima e della polizia, nonché la promozione dello Stato di diritto;

EULEX KOSOVO: missione civile con funzioni di monitoraggio e sostegno istituzionale nell'ambito dello Stato di diritto;

EUM Armenia: con il mandato di monitorare la situazione sul campo, contribuire alla sicurezza nelle zone di conflitto e sostenere il rafforzamento della fiducia tra l'Armenia e l'Azerbaigian;

EUMM Georgia: missione di vigilanza civile disarmata;

EUPOL COPPS/Territori palestinesi: missione di polizia e di stato di diritto, volta a contribuire alla sicurezza e protezione del popolo palestinese;

EUPM Moldova: missione di partenariato volta a consolidare il settore della sicurezza interna della Repubblica di Moldova.

Missioni militari

EUMAM Mozambico: missione di assistenza militare, volta a offrire formazione e sostegno alle forze armate mozambicane per proteggere la popolazione civile e ripristinare la sicurezza nella provincia di Cabo Delgado;

EUTM RCA: missione di formazione nella Repubblica Centrafricana, volta a contribuire alla riforma del settore della difesa;

EUTM Somalia: missione di formazione rivolta alle forze armate somale;

EUMAM Ucraina: missione di assistenza militare dell'UE volta a rafforzare la capacità militare delle forze armate ucraine offrendo supporto per le esigenze di formazione.

Operazioni

EUFOR Althea: operazione militare in Bosnia-Herzegovina, volta a garantire il costante rispetto dell'accordo di Dayton/Parigi;

EUNAVFOR Aspides: operazione di sicurezza marittima nel Mar Rosso, nell'Oceano Indiano e nel Golfo, con il mandato di fornire la conoscenza della situazione marittima, accompagnare le navi e proteggerle da possibili attacchi multidominio in mare;

EUNAVFOR MED IRINI: operazione di sicurezza marittima nel mar Mediterraneo in Libia con il compito principale di contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto alla Libia dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nonché di raccogliere informazioni sulle esportazioni illecite di prodotti petroliferi dalla Libia e contribuire al contrasto delle reti di traffico e tratta di esseri umani;

EUNAVFOR ATALANTA: operazione di sicurezza marittima incentrata sulla lotta alla pirateria e sulla protezione del Programma alimentare mondiale e di altre navi vulnerabili al largo del Corno d'Africa e nell'Oceano Indiano occidentale.

Altre

EU RACC Sahel: consulenza e coordinamento regionale per il Sahel;

EU SDI GoG: iniziativa dell'Ue in materia di materia di sicurezza e difesa a sostegno dei paesi dell'Africa occidentale del Golfo di Guinea – missione civile e militare.

Il Consiglio europeo del 20 marzo

Con riguardo alle attuali sfide geopolitiche, il Consiglio europeo del 20 marzo 2025 ha discusso della prosecuzione del sostegno all'Ucraina, del conflitto in Medio Oriente e dell'evolversi della transizione in Siria.

Il sostegno all'Ucraina

In merito all'Ucraina - come già accaduto il 6 marzo - l'Ungheria non ha approvato le conclusioni proposte e il Consiglio europeo ha adottato su questo punto un documento sostenuto dai restanti 26 Stati membri secondo il quale:

- ribadisce il **continuo e incrollabile sostegno** dell'UE all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. L'UE mantiene fermo l'approccio della ricerca della **"pace attraverso la forza"**, che richiede che l'Ucraina sia nella posizione più forte possibile, con le proprie **solide capacità militari e di difesa** come componente essenziale. Pertanto, l'UE rimane impegnata, in coordinamento con partner e alleati che la pensano allo stesso modo, a fornire **ulteriore supporto completo all'Ucraina** e al suo popolo mentre esercita il suo intrinseco **diritto all'autodifesa**;
- ribadisce il sostegno a una pace **globale, giusta e duratura**, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, accogliendo con favore tutti gli sforzi volti al raggiungimento di tale obiettivo. Richiama i **principi** che **dovrebbero guidare i negoziati di pace**, enunciati nella riunione straordinaria del 6 marzo 2025;
- accoglie con favore la **dichiarazione congiunta di Ucraina e Stati Uniti** a seguito del loro incontro in Arabia Saudita l'11 marzo, che comprende proposte per un accordo di cessate il fuoco, gli sforzi umanitari e la ripresa della condivisione di intelligence e dell'assistenza alla sicurezza degli Stati Uniti. I**nvita la Russia a mostrare una reale volontà politica per porre fine alla guerra**;
- afferma che un percorso credibile verso la pace deve includere **sforzi di soccorso umanitario**, in particolare lo scambio di prigionieri di guerra, il rilascio di civili e il ritorno di tutti i bambini ucraini e di altri civili deportati e trasferiti illegalmente in Russia e Bielorussia;
- ribadisce che l'UE resta pronta ad aumentare la pressione sulla Russia, anche attraverso **ulteriori sanzioni** e **rafforzando l'applicazione delle misure esistenti**, compresi mezzi e misure per **contrastare la loro**

elusione, al fine di indebolire la sua capacità di continuare a condurre la sua guerra di aggressione. Afferma che, fatti salvi i diritti dell'UE, **i beni della Russia dovrebbero rimanere immobilizzati** finché la Russia non cesserà la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non la risarcirà per i danni causati da questa guerra;

- riafferma che l'**UE** e i suoi **Stati membri contribuiranno al processo di pace** e aiuteranno a garantire una pace giusta e duratura per l'Ucraina, nell'interesse del Paese e dell'Europa nel suo insieme;
- un accordo di pace completo, che rispetti indipendenza, sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina, deve essere accompagnato da **solide e credibili garanzie di sicurezza** per l'Ucraina stessa, per scoraggiare future aggressioni russe. Nel documento si accolgono con favore gli sforzi avviati in questo senso insieme a partner che la pensano allo stesso modo e alla **NATO** nonché dichiarare l'intenzione dell'UE e degli Stati membri a **contribuire alle garanzie di sicurezza**, in particolare **sostenendo la capacità dell'Ucraina di difendersi** in modo efficace, sulla base delle rispettive competenze e capacità, in linea con il diritto internazionale;
- ribadisce che l'**UE** continuerà a fornire all'Ucraina **un sostegno finanziario regolare e prevedibile**, invitando la Commissione ad adottare rapidamente tutte le misure necessarie per anticipare i finanziamenti nell'ambito dello **Strumento per l'Ucraina** e dell'**iniziativa ERA del G7**. Il documento dei 26 leader esorta la Commissione e gli Stati membri a utilizzare tutte le opzioni nell'ambito dello Strumento per l'Ucraina per aumentare il sostegno finanziario all'Ucraina;
- invita, richiamando l'iniziativa dell'Alta rappresentante di rafforzare il **sostegno militare dell'UE all'Ucraina**, **gli Stati membri** a **intensificare urgentemente gli sforzi** per rispondere alle urgenti esigenze militari e di difesa dell'Ucraina;
- sottolinea che il **supporto militare e le garanzie di sicurezza** per l'Ucraina saranno forniti nel pieno rispetto della politica di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri e tenendo conto degli **interessi di sicurezza e difesa di tutti gli Stati membri**;
- ribadisce il forte impegno dell'UE a garantire la piena responsabilità per i crimini di guerra e gli altri crimini più gravi commessi in relazione alla

guerra di aggressione della Russia. In questo contesto il documento accoglie con favore i progressi nell'istituzione di un **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**, nel quadro del Consiglio d'Europa;

- riafferma l'impegno a sostenere la riparazione, la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina, in coordinamento con i partner internazionali. La **conferenza sulla ripresa dell'Ucraina ospitata dall'Italia nel luglio 2025** sarà importante in tale contesto;
- ribadisce il diritto intrinseco dell'Ucraina di scegliere il proprio destino, sulla base della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'UE intensificherà il sostegno agli sforzi di riforma dell'Ucraina nel suo percorso verso l'**adesione all'UE** sottolineando l'importanza dei progressi nel processo negoziale.

Con particolare riferimento ai **negoziati** in corso a livello internazionale per un cessate il fuoco e una cessazione delle ostilità, il documento richiama gli esiti della riunione **straordinaria** del Consiglio europeo dello scorso 6 marzo e ai **5 principi** affermati in tale sede:

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

Anche in tale riunione straordinaria a causa dell'opposizione dell'Ungheria non sono state adottate conclusioni sulla guerra in Ucraina. È stato invece adottato un documento **sostenuto dai restanti 26 Stati membri** in cui, oltre ai principi sopra elencati, si ribadisce lo stretto **collegamento tra la sicurezza europea e globale e quella dell'Ucraina.**

Il conflitto in Medio Oriente

Il Consiglio europeo ha **deplorato la rottura del cessate il fuoco a Gaza**, che ha causato un numero elevato di vittime civili nei recenti attacchi aerei e il **rifiuto di Hamas di consegnare i rimanenti ostaggi**. Il Consiglio europeo chiede un ritorno immediato alla piena attuazione dell'accordo di cessate il fuoco e liberazione degli ostaggi. Sottolinea la necessità di compiere progressi verso la seconda fase di tale accordo, in vista di una sua piena attuazione che porti alla liberazione di tutti gli ostaggi e alla cessazione permanente delle ostilità. **Ha accolto con favore** il **Piano arabo di ripresa e ricostruzione** approvato al vertice del Cairo il 4 marzo 2025 e affermare la disponibilità dell'Unione europea di collaborare con i suoi partner arabi sulla base di questi presupposti.

Ha inoltre dichiarato che l'UE continua ad essere risolutamente impegnata a favore di una **pace duratura e sostenibile** basata sulla **soluzione dei due Stati** e che l'UE è pronta a contribuire a tutti gli sforzi che mirano a questa soluzione e invitato tutte le parti ad astenersi da azioni che ne compromettano la fattibilità. Essa continuerà a collaborare con i partner regionali e internazionali verso tale obiettivo e proseguirà il sostegno all'Autorità palestinese.

La transizione in Siria

Con riguardo alle vicende interne alla **Siria**, il Consiglio europeo ha **condannato** fermamente le recenti e diffuse **violenze contro i civili** nella regione costiera della Siria e **esorta le autorità provvisorie** a garantire la **protezione di tutti i civili** e a far sì che gli autori delle violenze rispondano delle loro azioni in conformità alle norme e agli standard internazionali. Ha inoltre osservato che una corretta gestione del potere giudiziario durante la transizione è essenziale nel percorso di riconciliazione.

Ha altresì richiamato l'importanza di una **transizione pacifica e inclusiva** in Siria e della tutela dei diritti dei siriani **senza discriminazioni** etniche o religiose e affermare che l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Siria all'interno di confini sicuri dovrebbero essere pienamente rispettate, in conformità al diritto internazionale. Ha accolto con favore l'**accordo** raggiunto il 10 marzo 2025 **tra le autorità provvisorie e le Forze democratiche siriane**. Ha infine ricordato che la recente **sospensione delle misure restrittive** da parte dell'UE è ispirata ad un approccio graduale e reversibile e che eventuali ulteriori sospensioni di misure restrittive saranno decise sulla base di un attento monitoraggio della situazione nel Paese.

La relazione della Commissione affari esteri del PE sul rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune

La **Commissione affari esteri (AFET) del Parlamento europeo** ha approvato il **30 gennaio 2025 la relazione** - presentata del relatore on. **David McAllister** (PPE, Germania) - sul **rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune** (PESC).

La relazione sarà esaminata dalla plenaria del Parlamento europeo, che dovrebbe approvare una risoluzione in una delle prossime sessioni (indicativamente nella seduta del 1° aprile prossimo).

Nella relazione, la Commissione affari esteri del PE formula, in particolare per quanto riguarda gli **obiettivi della politica estera e di sicurezza dell'UE per il 2025**, le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina

In riferimento **alle conseguenze globali derivanti dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina**, che ha comportato una destabilizzazione dell'architettura di sicurezza europea, si indica la necessità di **rafforzare la capacità dell'UE di sostenere le istituzioni democratiche territorialmente prossime**, esprimendo **preoccupazione per la crescente cooperazione tra i regimi autocratici** ed esortando il Consiglio ad imporre misure restrittive nei confronti dei Paesi che forniscono alla Russi beni militari, come la Corea del Nord, o sostegno di altro tipo, come la Bielorussia.

L'**UE dovrebbe rafforzare il sostegno militare, umanitario ed economico all'Ucraina** al fine di consentirle di ristabilire il pieno controllo all'interno dei suoi confini, sottolineando la necessità di rafforzare la capacità di difesa aerea e di superficie, **revocando le restrizioni sull'uso dei missili a lungo raggio *Taurus* contro obiettivi militari in Russia**.

Gli Stati membri dovrebbero **rafforzare l'efficacia dei pacchetti di sanzioni** adottati contro la Russia e la Commissione a perseguire le società europee che aggirano i divieti imposti. La Relazione invita la Commissione europea **a stabilire un regime giuridico per la confisca dei beni statali russi congelati dall'EU** e ad estendere le sanzioni a tutti i beni dello Stato russo al fine di utilizzarli per compensare l'Ucraina dai danni causati dalla guerra. Si individua la necessità di **avanzare proposte per evitare blocchi da parte di un governo in relazione alla decisione di finanziamento dell'*European Peace Facility*** (EPF), quale strumento principale dell'UE a sostegno degli aiuti militari all'Ucraina.

La Relazione **condanna il partenariato "senza limiti" tra Russia e Cina**, in particolare l'impegno a rafforzare i **reciproci legami militari**, e accoglie con favore la decisione del Consiglio di imporre sanzioni alle aziende cinesi per il loro sostegno alla Russia. Esprime, inoltre, **preoccupazione per il sabotaggio di infrastrutture marittime strategiche** da parte dei due Paesi, invitando l'UE a prevedere efficaci sistemi di monitoraggio e sorveglianza per garantirne la protezione.

Si sollecita una maggiore attenzione verso **l'attività delle flotte ombra russe** le quali, oltre a violare le sanzioni, costituiscono una rilevante minaccia ecologica, e di considerare l'inserimento di **sanzioni mirate** nel prossimo pacchetto di sanzioni, e invita la Commissione e il Consiglio a designare il **gruppo militare *Wagner*** come organizzazione terroristica.

Esprimendo **sostegno alla formula di pace in dieci punti** presentata dal Presidente **Zelensky** e sottolineata la **necessità che qualsiasi iniziativa diplomatica** volta alla fine della guerra **consideri le volontà del governo ucraino**, si indica che l'Unione debba assumere **impegni di sicurezza nei confronti dell'Ucraina** e agire per la creazione di uno **speciale tribunale internazionale** per perseguire i crimini commessi dalla *leadership* russa.

La relazione ritiene infine che l'**adesione dell'Ucraina e della Moldavia all'UE rappresenti un investimento reciprocamente vantaggioso** ed esorta l'Alto rappresentante a rafforzare il partenariato con i due Paesi.

Medio oriente

In riferimento **ai conflitti e alle attività di pace in Medio Oriente**, si afferma il **diritto di Israele a difendersi**, come sancito dal diritto internazionale, ricordando **l'obbligo di proteggere la popolazione civile**, esprimendo preoccupazione per l'azione militare sproporzionata delle Forze di Difesa israeliane nella Striscia di Gaza, in Cisgiordania e in Libano.

La relazione ribadisce il **sostegno dell'UE alla soluzione a due Stati**, sulla base dei confini del 1967, ma afferma come non possa esserci nessuna prospettiva di pace e stabilità finché *Hamas* e altri gruppi terroristici svolgeranno un ruolo nella Striscia di Gaza. Il documento **sostiene il piano di pace in tre fasi proposto dal Presidente Biden** e sottolinea il ruolo fondamentale degli Accordi di Abramo per la normalizzazione dei rapporti tra gli attori regionali coinvolti.

Supportando una soluzione alla questione dei rifugiati palestinesi, si considera **fondamentale il ruolo svolto dall'Agenzia UNRWA** delle Nazioni Unite nel fornire aiuti umanitari ai civili. A riguardo, si nota con favore il recente

accordo sul cessate il fuoco e i progressi compiuti in relazione al rilascio degli ostaggi.

In riferimento all'intera area e alle crescenti tensioni tra gli attori coinvolti, si invita l'Alta rappresentante a **presentare una strategia globale per il Medio Oriente** per **aumentare la presenza dell'UE nella regione** e promuovere la stabilità. Tale strategia dovrebbe riflettersi all'interno del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione per avere un impatto tangibile.

Si **condanna il ruolo destabilizzante del regime iraniano** e della sua rete di attori regionali nell'area ed invita il Consiglio e l'Alta rappresentante ad aggiungere *Hezbollah* nell'elenco delle organizzazioni terroristiche, sollecitando inoltre l'Alta rappresentante a presentare una **strategia riveduta nei confronti dell'Iran**, considerando con preoccupazione i recenti sviluppi della sua capacità nucleare.

Allo stesso modo, si critica gli attacchi contro la Forza delle Nazioni Unite in Libano da parte dell'esercito israeliano e di *Hezbollah* e gli attacchi degli *Houthi* contro navi commerciali nel Mar Rosso, chiedendo un'azio**ne dell'EU per garantire la libertà di navigazione** in una delle aeree più critiche del mondo.

Relativamente alla Siria, la relazione ribadisce il suo sostegno alla popolazione e, sottolineando la necessità di intensificare gli aiuti umanitari, invita le parti coinvolte nella transizione politica a guidare il Paese verso un **modello che garantisca la rappresentanza e la parità dei diritti** delle donne e delle minoranze. La Relazione invita la Commissione europea a organizzare la **nona Conferenza di Bruxelles sulla Siria**, al fine di **elaborare un piano per il sostegno dell'UE alla ricostruzione del Paese**, ed esorta l'Alto rappresentante a presentare al Consiglio un **piano d'azione per l'alleggerimento**, rapido ma reversibile, **delle sanzioni legate al precedente regime**.

Processo decisionale

La Relazione sostiene che il **requisito dell'unanimità** nei settori relativi alla PESC **dovrebbe essere riconsiderato, anche in prospettiva di un futuro allargamento dell'UE** e tenendo conto che singoli Stati hanno utilizzato il loro diritto di veto per ritardare il processo decisionale o vanificare una politica comune, invitando il Consiglio a **passare in maniera graduale al voto a maggioranza qualificata** per i **settori della PESC che non hanno implicazioni militari o di difesa** e, in attesa della modifica, ad **esplorare strumenti vigenti, come l'astensione costruttiva**, per aumentare la capacità decisionale.

Cooperazione con i principali partner

Si osserva la **tendenza al multipolarismo** nelle relazioni tra Stati e come il contesto geopolitico in cui l'UE opera sia oggi caratterizzato da una radicale incertezza e da un modello basato sulla competizione. In questo quadro, l'UE e gli Stati membri devono **sostenere una riforma istituzionale delle Nazioni Unite** e del **Consiglio di sicurezza dell'ONU** volta a limitare l'uso del potere di veto e a ridefinirne la composizione in modo da rispecchiare l'attuale realtà geopolitica, anche attraverso **l'istituzione di un seggio permanente per l'UE**.

La relazione esprime preoccupazione per la **crescente adesione al gruppo BRICS**, che attualmente comprende il 45% della popolazione mondiale. Tale cooperazione, osserva, **fornisce alla Russia i mezzi per aggirare le sanzioni** e **consente alla Cina di estendere la sua influenza**.

Tra gli obiettivi per il 2025, viene ricordata l'importanza di un partenariato costruttivo con il **Regno Unito** e la necessità di discutere di una relazione più forte in materia di politica estera e di sicurezza. Allo stesso modo, si osserva come le **relazioni transatlantiche tra UE e Stati Uniti restino strategiche** per gli Stati membri e invita la Commissione europea a promuovere legami più stretti **prevedendo vertici regolari UE-USA** per dare un impulso alla futura cooperazione anche **attraverso la diplomazia parlamentare transatlantica**.

La Relazione ribadisce la necessità che gli Stati membri rendano effettivo il concetto di **autonomia strategica** e che, a tal fine, effettuino **investimenti collettivi e coordinati nella loro sicurezza** con l'obiettivo di realizzare una **Unione europea di Difesa** che sia interoperabile e complementare con la NATO, ma che possa **agire in modo indipendente**.

A livello geopolitico, si ritiene che i**l centro di gravità** dell'ordine globale si stia progressivamente spostando **verso l'Indo-Pacifico** e che l'UE debba, per questo, **rafforzare il suo ruolo nella regione**. In questo contesto, il partenariato tra UE e Giappone potrebbe fornire un modello di proficuo rapporto bilaterale. Nell'attuale situazione, **l'interesse comune dell'UE e dell'India** a garantire sicurezza e sviluppo appare in aumento. Per questo motivo, si invitano gli Stati membri ad espandere la cooperazione con l'India in settori chiave come i cambiamenti climatici, le nuove tecnologie e le politiche commerciali e di sicurezza, con particolare riferimento all'evoluzione della presenza cinese nell'Indo-Pacifico. La Relazione sottolinea altresì la necessità di impegnarsi con **l'India per quanto riguarda la sua dipendenza militare dalla Russia**.

Relativamente alla **Cina**, viene ricordato l'impegno dell'UE nei confronti della politica "**Una sola Cina**", come **uno dei principi cardine** delle relazioni. Si riconosce altresì **l'importanza di Taiwan come *partner* commerciale** fondamentale in relazione alle catene di approvvigionamento globali. In questo

quadro, si **condannano le provocazioni militari contro Taiwan** e si ribadisce il rifiuto di qualsiasi cambiamento unilaterale dello *status quo* nello Stretto di Taiwan raggiunto con la forza o la coercizione.

La relazione esprime inoltre **preoccupazione per i cambiamenti nella postura interna e militare della Cina** in seguito al 20° congresso nazionale del Partito comunista cinese. A giudizio della Commissione AFET, l'UE e gli Stati membri devono **rivedere la strategia nei confronti della Cina** in modo da considerare le politiche interne più oppressive, la politica estera più assertiva e **l'uso della coercizione economica come mezzo di pressione**. Anche in settori strategici dell'Unione, come la produzione delle batterie, la Relazione esprime preoccupazione per la **crescente penetrazione economica cinese**, sottolineando la necessità di **proseguire nella politica di *de-risking***. Nel complesso, le sfide derivanti dall'ascesa della Cina come attore globale devono affrontarsi, secondo il documento, nel rispetto del principio "**cooperare dove possibile, competere dove indispensabile e confrontarsi dove è necessario**".

In relazione al bacino del Mediterraneo, la relazione sottolinea l'interesse alla stabilità e alla sicurezza e invita la Commissione europea a **presentare un nuovo patto per il Mediterraneo**, anche al fine di **stringere nuovi protocolli d'intesa** volti a promuovere la prosperità e la difesa dei diritti umani, a condizione di cooperare in materia di migrazione.

Rafforzamento dell'UE nell'azione esterna

In riferimento **al ruolo dell'UE all'estero**, la Relazione **richiede di distinguere in maniera chiara le competenze** dell'Alto rappresentante, del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Consiglio europeo **per quanto riguarda l'azione e la rappresentanza esterna dell'UE**, in modo che l'azione esterna dell'Unione sia percepita dai *partner* come coerente. La relazione chiede che il **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE) venga rafforzato mediante la fornitura di adeguate **risorse finanziarie e umane** per consentire all'UE di essere preparata alle sfide globali.

La relazione afferma, infine, il **ruolo fondamentale che il Parlamento europeo** svolge all'interno dei confini della PESC in virtù del **potenziale della diplomazia parlamentare per coinvolgere i principali attori politici e facilitare la *governance***.

LE RELAZIONI COMMERCIALI UE-USA

I dazi sulle importazioni negli Stati Uniti

Il 1° febbraio 2025 il Presidente degli Stati Uniti ha annunciato l'imposizione di dazi addizionali del 25% sulle importazioni da **Canada e Messico**, introdotti il 3 febbraio ma sospesi l'indomani per trenta giorni, e del 10% su quelle dalla **Cina**, entrati in vigore con efficacia immediata. Il 10 febbraio è stata decisa l'introduzione o il ripristino di dazi del **25%** su tutte le importazioni americane di **alluminio e acciaio**, operativo dal 12 marzo nei confronti dell'UE (cfr. l'apposito paragrafo di questo capitolo).

Il 12 febbraio 2025 è stato prospettato lo sviluppo di un *Fair and Reciprocal Plan*, volto, tra le altre cose, all'aggiustamento delle attuali tariffe doganali americane in modo che siano **reciproche rispetto agli altri paesi**.

L'annuncio considera alcuni esempi al riguardo, tra cui le importazioni nell'UE di automobili dagli USA, cui si applica una tariffa del 10%, nettamente superiore a quella imposta nel caso inverso, pari al 2,5%.

La mancanza di reciprocità è considerata dalla nuova amministrazione come una delle cause del deficit commerciale americano e viene riferita non soltanto ai dazi doganali ma anche a tasse che colpiscono le esportazioni americane. Ad esempio, viene evidenziato che l'imposta sul valore aggiunto si applica anche ai beni venduti da imprese extra-UE sul territorio europeo, mentre negli USA esistono soltanto tasse statali di entità minore.

Le competenze dell'UE in materia di dazi e scambi commerciali

Le questioni relative ai dazi e agli scambi commerciali con i Paesi terzi ricadono in due settori, l'**Unione doganale** e la **politica commerciale comune,** che, in base all'articolo 3, par 1, lettere a) e e) del TFUE, sono di **competenza esclusiva dell'UE**.

In tali settori, come stabilito dall'art. 2, par. 1, del medesimo Trattato, **soltanto l'UE può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti,** inclusi in linea di principio gli **accordi internazionali**. Gli Stati membri possono legiferare autonomamente solo se autorizzati dall'UE oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione medesima.

L'Unione doganale (istituita sin dal 1968), in base all'art. 28 del TFUE, si estende al complesso degli scambi di merci e comporta, oltre al divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, "l'adozione di una **tariffa**

doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi". I **dazi** della tariffa doganale comune (TDC) sono stabiliti, secondo l'art. 31, dal Consiglio su proposta della Commissione.

La TDC viene fissata annualmente, per ogni singola voce o bene della cd. "nomenclatura combinata", da un regolamento del Consiglio ed è amministrata dalla Commissione. La tariffa tiene conto anche dei Paesi e territori di origine dei beni, secondo gli accordi commerciali dell'Ue vigenti. La modifica dei dazi della TDC, pertanto, può essere disposta a seguito di un accordo internazionale multilaterale o bilaterale.

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

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

Per la negoziazione e la conclusione di accordi con uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali in materia di politica commerciale comune la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari; i negoziati sono condotti dalla Commissione stessa, in consultazione con un comitato speciale (cd. Comitato per la politica commerciale) designato dal Consiglio e nel quadro delle direttive che il Consiglio stesso può impartirle. Inoltre, la Commissione deve riferire periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati.

Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo; è richiesta la previa approvazione del Parlamento europeo nei casi specificamente indicati dall'articolo 218 del TFUE.

Le deliberazioni del Consiglio per la negoziazione e la conclusione degli accordi commerciali sono adottate **a maggioranza qualificata**, salvi i casi di unanimità previsti, in presenza di alcune condizioni, nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti.

Malgrado il carattere esclusivo della competenza dell'UE in materia, alcuni accordi commercial devono essere conclusi in forma mista, vale a dire anche dagli Stati membri (cd. accordi misti), secondo i principi affermati dalla Corte di giustizia (ad esempio nel caso in cui gli oneri finanziari di un accordo internazionale siano imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri o qualora esso contenga, accanto a disposizioni di carattere commerciale, disposizioni che rilevano per la competenza degli Stati stessi).

Strumenti di reazione dell'UE ai dazi imposti da Paesi terzi

L'UE dispone, nel quadro delle competenze in materia doganale e commerciale sopra richiamate, di diversi strumenti di reazione all'introduzione o all'aumento unilaterale di dazi da parte di un Paese terzo, come gli Stati Uniti, riportati in via sintetica nella scheda tematica predisposta dai Servizi del Parlamento europeo.

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

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

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

I dazi imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Unione europea

Dal 12 marzo 2025, come indicato in premessa, gli **Stati Uniti** applicano **dazi fino al 25%** sulle **importazioni dall'Unione europea** di **acciaio, alluminio** e di determinati prodotti contenenti acciaio e alluminio.

Le misure adottate dagli Stati Uniti consistono in **3 elementi chiave**:

1. **ripristino delle tariffe di giugno 2018 sui prodotti in acciaio e alluminio**; riguardavano diversi tipi di prodotti semilavorati e finiti, come tubi di acciaio, fili metallici e fogli di stagno;
2. **aumento delle tariffe imposte sull'alluminio dall'originale 10% al 25%**;
3. **estensione delle tariffe ad altri prodotti**, in particolare: prodotti in acciaio e alluminio, come prodotti per la casa tipo utensili da cucina o infissi per finestre; prodotti che sono solo in parte realizzati in acciaio o alluminio, come macchinari, attrezzature da palestra, alcuni elettrodomestici o mobili.

Inoltre, il Segretario al Commercio degli Stati Uniti dovrebbe istituire, entro il 12 maggio 2025, un sistema in base al quale gli Stati Uniti continueranno ad ampliare l'elenco dei prodotti derivati da acciaio e alluminio soggetti a dazi aggiuntivi fino al 25%.

Secondo le stime della Commissione europea, i dazi interesseranno un totale di **28 miliardi di euro di esportazioni UE**, che corrispondono a circa il 5% delle esportazioni totali di merci UE verso gli Stati Uniti; inoltre, sulla base degli attuali flussi di importazione, gli importatori statunitensi dovranno pagare fino a 6 miliardi di euro in dazi doganali aggiuntivi.

Le contromisure dell'Unione europea

La **Presidente von der Leyen** ha espresso **profondo rammarico** per le misure adottate dell'amministrazione Trump e ha annunciato che l'UE **adotterà contromisure** "**forti ma proporzionate**" - per un valore totale di 26 miliardi di euro, in linea con il valore complessivo delle misure statunitensi -, restando, nel contempo, aperta al dialogo e ai negoziati.

Tali contromisure, secondo quanto comunicato dalla Commissione, saranno introdotte in **due fasi**:

1. il **1° aprile 2025**, le **misure di riequilibrio del 2018 e del 2020** saranno automaticamente **ripristinate**, una volta scaduta la loro sospensione il 31 marzo. Per la prima volta saranno implementate integralmente e saranno applicate su prodotti che vanno **dalle barche al liquore bourbon alle motociclette**.

Tali contromisure, secondo stime della Commissione, rispondono al danno economico arrecato alle esportazioni di acciaio e alluminio dell'UE per un valore di 8 miliardi di euro:

2. l'imposizione di un **nuovo pacchetto di misure aggiuntive** che entreranno in vigore **entro metà aprile**, dopo la consultazione degli Stati membri e delle parti interessate e che dovrebbero rispondere ai nuovi dazi statunitensi che interessano oltre 18 miliardi di euro di esportazioni UE.

La Commissione ha avviato una **consultazione** con le parti interessate il **12 marzo** proponendo **diversi prodotti industriali e agricoli** su cui applicare le contromisure,

che includono, tra l'altro, prodotti in acciaio e alluminio, prodotti tessili, pelletteria, elettrodomestici, utensili per la casa, materie plastiche, prodotti in legno, pollame, manzo, alcuni frutti di mare, noci, uova, latticini, zucchero e verdure (l'elenco è pubblicato sul sito web della DG TRADE). La consultazione si **concluderà il 26 marzo**. A quel punto la Commissione valuterà i contributi, predisporrà una bozza di atto di esecuzione e consulterà gli Stati membri in merito. La base giuridica per questo atto sarà il regolamento di esecuzione (regolamento (UE) n. 654/2014), poiché le misure degli Stati Uniti sono considerate come misure di salvaguardia. Il processo seguirà la procedura di comitatologia, in base alla quale gli Stati membri saranno invitati ad approvare le misure proposte prima che vengano adottate. A **metà aprile** dovrebbe concludersi il processo di adozione ed entrare **in vigore** l'atto che impone le **contromisure**.

Dati sul commercio UE-USA

Gli Stati Uniti sono il principale partner dell'UE per l'esportazione e il secondo per l'importazione di merci. Sono altresì il partner più importante dell'UE sia per l'importazione che per l'esportazione di servizi.

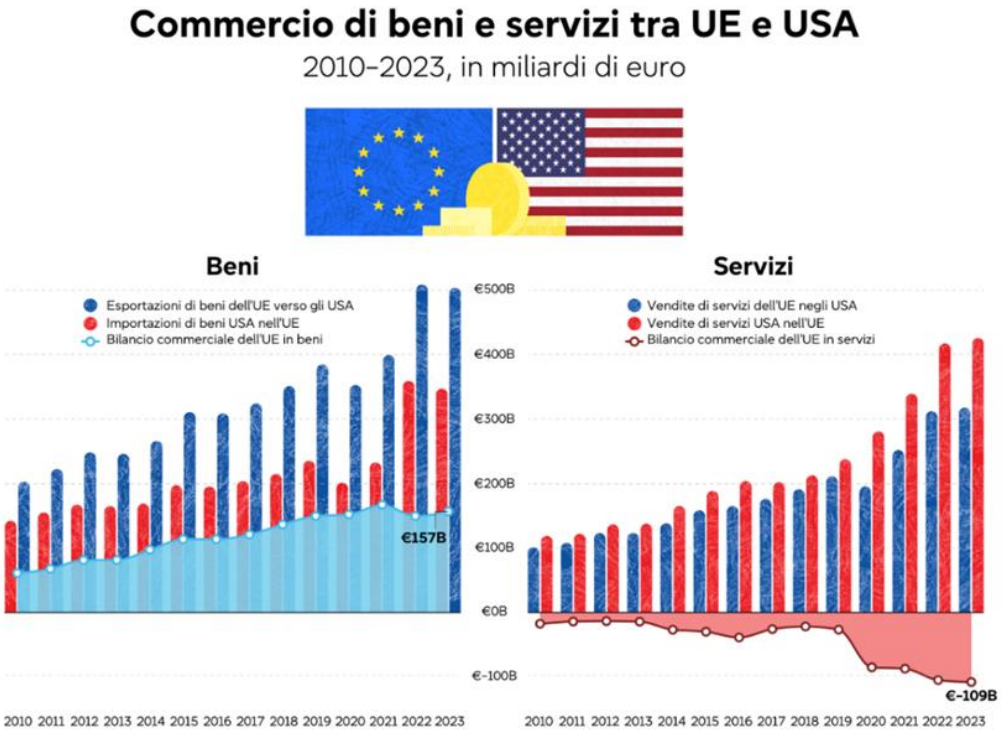
Gli scambi complessivi bilaterali di beni e servizi hanno raggiunto, secondo i dati Eurostat, circa **1600 miliardi di euro nel 2023** (circa 4,4 miliardi al giorno).

Il totale degli scambi bilaterali di **merci** è stato pari a 851 miliardi di euro: l'UE ha esportato 503 miliardi di merci verso il mercato statunitense, mentre ne ha importate 347 miliardi, con un **surplus di 157 miliardi di euro**.

Il totale degli scambi bilaterali di **servizi** ammonta a 746 miliardi di euro nel 2023: l'UE ha esportato 319 miliardi di euro di servizi verso gli Stati Uniti, mentre ne ha importati 427 miliardi; ciò si è tradotto in un **disavanzo** commerciale dei servizi pari a **109 miliardi** di euro per l'UE.

L'UE ha dunque registrato nel 2023 un **surplus complessivo di 48 miliardi**, pari a circa il 3% del volume totale degli scambi di beni e servizi.

Dati più dettagliati sugli scambi commerciali tra le due parti sono riportati nella infografica dei servizi del Parlamento europeo.



SESSIONE III – RAFFORZARE LA DIFESA EUROPEA NEL CONTESTO DELL'AGGRESSIONE RUSSA NEI CONFRONTI DELL'UCRAINA

Il Consiglio europeo del 20 marzo

Facendo seguito alle sue conclusioni del Consiglio straordinario del 6 marzo 2025 e alla luce del Libro bianco sul futuro della difesa europea, il Consiglio europeo del 20 marzo:

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

Le comunicazioni della Presidente del Consiglio sulla riunione europea si sono tenute il 18 marzo presso il Senato della Repubblica e il giorno successivo presso la Camera dei Deputati.

Il libro bianco della difesa

Lo scorso **19 marzo** l'Alta Rappresentante Kallas ha presentato il libro bianco ""Per la prontezza della difesa europea 2030".

Il libro bianco è accompagnato da una proposta di regolamento del Consiglio per l'**istituzione dello strumento SAFE** (si veda *infra*) e da una comunicazione sull'**aumento della spesa per la difesa nel rispetto del Patto di stabilità e crescita**.

Il documento si apre con un paragrafo dedicato alla valutazione dello **scenario globale** e dei numerosi **snodi critici per la sicurezza europea**. Sulla base delle lacune capacitive già identificate dagli Stati membri, il documento individua poi **sette aree prioritarie per il rafforzamento della difesa europea**:

1) **difesa aerea e missilistica,** che sia in grado di proteggere da un ampio spettro di minacce aeree (missili da crociera, missili balistici e ipersonici, aeromobili, droni, ecc.);

2) **sistemi di artiglieria,** compresi sistemi missilistici a lungo raggio contro obiettivi terrestri (attacco di precisione profonda);
3) **munizioni e missili,** per assicurare una sufficiente capacità di produzione industriale e una scorta strategica;
4) **droni e sistemi anti-droni,** sistemi senza pilota (aerei, terrestri, di superficie e sottomarini);
5) **mobilità militare,** una rete di corridoi terrestri, aeroporti, porti e infrastrutture di supporto, per assicurare il trasporto rapido e senza interruzioni di truppe e attrezzature militari in tutta l'UE e nei paesi partner;
6) ***AI, Quantum, Cyber & Electronic Warfare***, sistemi avanzati per proteggere e garantire l'uso dello spettro elettromagnetico e negarne l'uso da parte degli avversari; operare nel cyberspazio, anche con capacità informatiche offensive come deterrenza credibile;
7) **abilitatori strategici e protezione delle infrastrutture critiche**, inclusi il trasporto aereo strategico e il rifornimento aria-aria, intelligence e sorveglianza, consapevolezza del dominio marittimo, uso e protezione dello spazio, infrastrutture di carburante militare, ecc.

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

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

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

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

a) **incrementare l'assistenza militare**, in particolare per quanto riguarda munizioni, sistemi difesa aerea, droni, addestramento, corridoi militari, assetti e servizi spaziali;
b) **coinvolgere Kyiv nella progettazione militare europea** (a partire dai progetti PESCO e dall'Agenzia europea per la difesa), rafforzare la **cooperazione industriale con l'Ucraina** e integrarla nel mercato europeo della difesa, anche grazie allo Strumento di sostegno all'Ucraina previsto nel programma EDIP (*su cui si veda infra*).

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

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

Il documento sviluppa poi i 5 punti del **Piano ReArm Europe**, delineato dalla Presidente della Commissione lo scorso 4 marzo (*su cui si veda infra*), per garantire un incremento della spesa per la difesa ancora maggiore di quello realizzato nel 2024 (arrivato a circa 32 miliardi nel 2024, con un incremento del 31% dal 2021)

Si annuncia anche la prossima presentazione di **ulteriori iniziative**, tra cui:

- la **Strategia per la preparazione dell'Unione**;
- la **Strategia per la sicurezza interna UE**;
- un provvedimento per la **semplificazione normativa e amministrativa nel settore della difesa** (che la Commissione si impegna a presentare entro il mese di giugno), per facilitare il riconoscimento reciproco delle certificazioni dei prodotti, la rimozione degli accessi al credito, lo scambio di informazioni riservate, la velocizzazione dei finanziamenti UE, il trasferimento dei prodotti della difesa.

Un paragrafo del documento è dedicato, come d'abitudine, ai **partenariati per la sicurezza**. Il libro bianco sottolinea l'importanza della collaborazione - con diverse

gradazioni - con la **NATO** e con gli **Stati Uniti**, ma anche con il **Regno Unito**, la **Norvegia, il Canada, la Svizzera** e i Paesi candidati dei **Balcani occidentali**, oltre che con la **Turchia**, i partner dell'Indo-Pacifico (**Giappone, Corea, Australia** e **Nuova Zelanda**) e con l'**India**. Il libro bianco si chiude con una serie di **richieste di azione**. Agli Stati membri il documento chiede di:

- richiedere l'attivazione della clausola alle regole del Patto di stabilita e crescita **entro il mese di aprile**;
- di **incrementare il *procurement* collaborativo** fino all'obiettivo del 40% delineato nella Strategia europea per l'Industria della difesa (EDIS, *su cui si veda più avanti*);
- **rafforzare l'assistenza all'Ucraina**.

Il Consiglio è invitato a:

- approvare entro l'estate, con il Parlamento europeo, il **programma EDIP**;
- approvare con urgenza il **regolamento SAFE** (che però la Commissione ha solo annunciato e non ha ancora presentato);
- approvare le modifiche al Fondo di sviluppo regionale (che saranno presentate entro marzo).

La **Banca europea per gli investimenti** è invitata (come nella proposta ReArm Europe) a rafforzare il suo ruolo nel finanziamento della difesa.

Il Consiglio europeo straordinario del 6 marzo

Per quanto riguarda il settore della difesa, il Consiglio europeo **ha fatto proprio il piano REARM EUROPE** presentato dalla Presidente della Commissione il 4 marzo, e sottolineato la necessità di **continuare a 'incrementare considerevolmente' la spesa per la sicurezza** dell'Europa.

Nelle Conclusioni del vertice si afferma, tra l'altro, che:

- **l'Europa deve diventare più sovrana,** maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata per agire e **affrontare autonomamente** le minacce (tra cui la **"sfida esistenziale"** della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina);
- in tale contesto, l'Unione rafforzerà **strumenti e finanziamenti per** potenziare la sua **prontezza complessiva**, ridurre le sue **dipendenze strategiche** e rafforzare la sua **base industriale** e tecnologica;
- la **difesa delle frontiere** (in particolare di quella orientale) contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel suo complesso;
- per quanto riguarda il **mercato della difesa**, occorre un'aggregazione più sistematica della domanda, un'**armonizzazione** del ***procurement***,

una maggiore **standardizzazione e interoperabilità** dei prodotti, un più agevole accesso transfrontaliero alle **catene di approvvigionamento** e il sostengo ricerca e innovazione, anche attraverso il **Fondo europeo per la difesa** (*su cui si veda* infra);

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

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

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

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

Le proposte della Commissione

Nella conferenza stampa al termine del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, la Presidente Von der Leyen ha riassunto il piano **REARM-EUROPE,** già anticipato in una lettera del 4 marzo rivolta ai leader degli Stati membri.

Il piano si articola in diversi punti (che **dovranno comunque essere dettagliati** in proposte normative dedicate):

1) attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita** "in **modo controllato, coordinato e vincolato** nel tempo". Ciò darà agli Stati membri "lo spazio per investire nella difesa, immediatamente e in modo sostanziale". Secondo le previsioni della Commissione, che sono comunque tutte da verificare, anche perché dipendono dalle scelte dei singoli Paesi, la misura potrebbe sbloccare fino a **650 miliardi**. La Commissione sarebbe orientata a prevedere un **periodo di attivazione della clausola di quattro anni, fino all'1,5% del PIL per ciascuno** di questi anni;
2) un nuovo strumento finanziario - denominato **SAFE (***Security Action for Europe*) - per fornire agli Stati membri **prestiti** per accelerare l'approvvigionamento congiunto. Questi fondi **(150 miliardi di euro)** sarebbero utilizzati per colmare le lacune europee già individuate, in modo da massimizzare l'impatto dell'investimento. La Presidente ha sottolineato che la misura "è anche un modo per migliorare l'interoperabilità nell'approvvigionamento congiunto, quindi una minore frammentazione; ridurrà ovviamente i costi perché consentirà un aumento di scala così importante per la produzione";
3) la possibilità di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei **fondi di coesione** (che si stima ammontino a circa 350 miliardi di euro). Si tratta di una **possibilità volontaria**, lasciata a ciascuno Stato membro, e che comprenderebbe anche progetti di ricerca e infrastrutture;
4) uno stimolo agli **investimenti privati**, in particolare per *start-up* e Pmi, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'azione, in questo settore, della **Banca europea degli investimenti** *(su cui si veda* infra*)*, e una nuova **Unione del risparmio e degli investimenti** (i cui lineamenti dovrebbero essere delineati in una imminente comunicazione della Commissione europea).

La comunicazione sulla strategia per **l'Unione del risparmio e degli investimenti (Siu),** è stata presentata lo scorso 19 marzo, come iniziativa per migliorare il modo in cui il sistema finanziario dell'UE convoglia i risparmi verso investimenti produttivi (non riguarda quindi solo il settore della difesa). L'obiettivo è creare un "**ecosistema di finanziamento"** più favorevole per gli investimenti negli obiettivi strategici dell'UE. La capacità dell'Europa di affrontare le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i rapidi cambiamenti tecnologici e le nuove dinamiche geopolitiche, richiede investimenti significativi, che la **relazione Draghi** stima in ulteriori 750-800 miliardi di euro all'anno entro il 2030 e che risente ulteriormente dell'aumento delle esigenze di difesa.

Nella citata **lettera del 4 marzo** Von der Leyen aveva anticipato **l'elenco delle priorità capacitive** da sostenere (elenco fatto poi proprio – come detto - dalle conclusioni del Consiglio straordinario del 6 marzo).

Nella stessa lettera, la Presidente della Commissione ipotizzava anche un ampliamento degli obiettivi della **Piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa (STEP),** per includervi anche le tecnologie rilevanti per il settore della difesa.

Per quanto riguarda le risorse, la Presidente sottolineava anche l'importanza della raccolta delle risorse sul mercato, ritenendo "assolutamente fondamentale" il completamento dell'**Unione dei mercati dei capitali**.

All'**ECOFIN** dello scorso 11 marzo, i ministri UE dell'economia hanno avviato la discussione sul quadro entro cui gli Stati membri potranno attivare la "**clausola di salvaguardia nazionale**" nel Patto di stabilità e crescita. Al termine della riunione, il ministro delle Finanze polacco, Andrzej Dománski presidente di turno, ha annunciato un accordo (che però non è stato reso noto) sulla definizione delle **spese militari ammissibili**. Il ministro ha dichiarato che si dovrebbe utilizzare la classificazione delle funzioni delle pubbliche amministrazioni utilizzata dall'Ufficio statistico dell'UE (**Eurostat**). Dovrebbero quindi rientrarvi le spese per equipaggiamento militare, infrastrutture per uso militare, i costi relativi al personale militare e altre spese per le capacità produttive, compresi gli stabilimenti industriale. Sarebbero invece escluse le missioni, le accademie e le pensioni del personale. Il ministro polacco ha aggiunto che l'anno di riferimento da prendere in considerazione, quando si valuterà l'aumento della spesa militare mediante la flessibilità delle regole, **dovrebbe essere il 2021**. Il commissario per l'economia, Dombrovskis, ha espresso favore per la definizione proposta, ritenendola **"ampiamente in linea" con quella utilizzata in ambito NATO.**

Già prima della riunione Ecofin, il 7 marzo, in una nota inviata agli Stati membri, la **presidenza polacca** aveva sostenuto le ragioni di un'interpretazione ampia dei tipi di investimento ammissibili, includendo la spesa per il reclutamento, la costruzione di impianti e le infrastrutture a duplice uso.

*Rispondendo alla richiesta di chiarimenti rispetto all'ipotesi di valutare l'uso del **Meccanismo europeo di stabilità** per sostenere gli investimenti nella difesa (che aveva avanzato il giorno precedente), Dombrovskis ha precisato che il MES è intergovernativo, e dunque il suo possibile uso non spetta alla Commissione. Il commissario ha però aggiunto che "va notato che c'è una capacità di prestito ed è qualcosa che gli Stati potrebbero valutare".*

La posizione italiana

Nel corso del Consiglio Ecofin, il **ministro Giorgetti** ha presentato una proposta italiana per utilizzare, anche nel settore della difesa, gli strumenti della garanzia pubblica per accrescere la capacità di attrazione di investitori privati. L'iniziativa, denominata "***European Security & Industrial Innovation Initiative***", seguirebbe il modello di *InvestEU*, il fondo che ottimizza l'utilizzo delle risorse nazionali ed europee, con l'obiettivo di convogliare in modo più efficace i capitali privati. "Con una spesa pubblica contenuta – ha rilevato il ministro – un fondo di garanzia di circa 16,7 miliardi di euro potrà mobilitare **fino a 200 miliardi di investimenti industriali aggiuntivi**. L'iniziativa punta in modo mirato sul **sostegno alla base tecnologica e al tessuto industriale europeo nei** settori strategici della difesa, delle tecnologie *dual-use*, della protezione delle filiere critiche, dei dati e delle infrastrutture essenziali".

Secondo Giorgetti, l'Italia "non può concepire il finanziamento della difesa **a scapito della spesa sanitaria e dei servizi pubblici**". Questa ipotesi "sarebbe inaccettabile", e dunque sono necessarie soluzioni per migliorare significativamente le sinergie tra risorse nazionali e a livello UE. Per Giorgetti occorre anche "chiarire la portata e la durata della clausola di salvaguardia poiché la maggior parte degli investimenti nella difesa si estende su molti anni e il loro **impatto sui conti pubblici può apparire solo a lungo termine**. Dobbiamo anche distinguere – ha aggiunto il ministro – tra i **bisogni immediati** legati alla guerra in Ucraina e la **strategia sulla sicurezza a lungo termine dell'Ue**. Dobbiamo fare un approfondimento sulla strategia seguito da un piano di attuazione, ragionando sulla possibilità di **convertire le industrie esistenti** e sviluppare, allo stesso tempo, **nuove capacità tecnologiche**". "Solo a quel punto le esigenze di finanziamento – ha concluso – saranno chiaramente definite. **L'Italia farà la sua parte**, prima però occorre definire ciò che è necessario".

Il dibattito al Parlamento europeo

Intervenendo al **Parlamento europeo**, lo scorso **11 marzo**, Von der Leyen ha spiegato le **motivazioni** per cui la proposta REARM EUROPE conta molto, per il rafforzamento della difesa europea, sulle risorse nazionali. "**L'intero bilancio europeo** – ha detto la Presidente della Commissione - raggiunge solo l'1% del nostro PIL. Quindi è ovvio che **la maggior parte dei nuovi investimenti può provenire solo dagli Stati membri**. Ecco perché stiamo attivando la clausola di salvaguardia nazionale, prevista dalle nostre nuove

regole fiscali. Si tratta di un nuovo strumento creato solo l'anno scorso. E proponiamo di **attivarlo in modo controllato, vincolato nel tempo e coordinato,** per tutti gli Stati membri. Ciò può **trasformare i nostri bilanci della difesa in modo rapido ed efficace**. Gli Stati membri potrebbero mobilitare fino a 650 miliardi di euro nei prossimi 4 anni, **aggiungendo l'1,5% del PIL ai loro bilanci della difesa**".

In relazione alla proposta di **regolamento SAFE**, Von der Leyen ha precisato che questi prestiti "dovrebbero finanziare gli **acquisti dai produttori europei**, per aiutare a rafforzare la nostra industria della difesa" (*anche se il tema del c.d. "Buy European" è molto delicato, come si dirà in relazione alla proposta di regolamento EDIP*). I contratti, inoltre, ha aggiunto la Presidente, "dovrebbero essere pluriennali, per dare all'industria la prevedibilità di cui ha bisogno".

Per sottolineare l'utilità del *procurement* congiunto, la Presidente ha citato il successo delle due iniziative per l'acquisto comune – nel corso del 2024 – di munizioni da inviare all'Ucraina, promosse rispettivamente da Repubblica Ceca e Danimarca (quest'ultima fondata in parte sull'acquisto de prodotti dalla stessa industria ucraina). Si tratta però di due iniziative attivate su base volontaria e condotte al di fuori del quadro istituzionale UE. La Presidente non ha invece citato invece il regolamento ASAP (*su cui si veda* infra), che ha lo stesso scopo, e si muove nell'alveo UE.

La base giuridica dell'iniziativa SAFE è la **procedura di emergenza ai sensi dell'articolo 122 TFUE**, prevista per le situazioni in cui è necessario far fonte a gravi difficoltà nella fornitura di determinati prodotti. Von der Leyen ha dichiarato che "l'art. 122 ci consente di raccogliere denaro, di prestarlo agli Stati membri affinché investano nella difesa. Questo è l'unico modo possibile per un'assistenza finanziaria di emergenza ed è ciò di cui abbiamo bisogno ora".

La procedura di emergenza **esclude dal processo decisionale il Parlamento europeo**, che deve essere solo "informato" della decisione presa dal Consiglio.

L'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.

Von der Leyen ha anche rimarcato che lo stimolo agli investimenti privati nella difesa avrà **ricadute positive più ampie per l'economia e la competitività** europee. "La spinta agli investimenti – ha detto la Presidente della Commissione a Strasburgo - si farà sentire ben oltre il settore della difesa, dall'acciaio allo spazio, dalle grandi aziende di trasporto alle innovative start-up di intelligenza artificiale".

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

- esprime il **proprio sostegno al piano REARM EUROPE,** come delineato dalla Presidente Von der Leyen**;**
- invita l'UE e i suoi Stati membri a individuare una **soluzione pacifica** alla guerra, basata sul rispetto dell'indipendenza, della sovranità e dell'**integrità territoriale dell'Ucraina**, dei principi del diritto internazionale, della responsabilità russa per i danni causati; esortandoli a fornire **solide garanzie di sicurezza** per Kyiv;
- chiede l'istituzione di un **Consiglio dei ministri della difesa** e il passaggio dall'unanimità al **voto a maggioranza qualificata nella politica estera e di difesa** (escludendo le operazioni militari con mandato esecutivo);
- chiede a creazione di un **mercato unico della difesa**, per superare la frammentazione e stimolare la competitività dell'industria europea (e a

tal fine esorta gli Stati membri a **cessare di invocare l'articolo 346 TFUE** per **eludere l'applicazione delle norme sugli appalti)**;

- propone di utilizzare tutti gli strumenti disponibili per aumentare le risorse per la difesa (compresi i fondi non spesi dei **"corona-bonds")**, di introdurre **obbligazioni europee per la difesa** per finanziare in anticipo investimenti militari su vasta scala e chiede che, nel **prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE** (2028/2034) le linee di spesa per la difesa dovranno riflettere le nuove priorità di sicurezza (e dovranno avere una equilibrata distribuzione geografica);
- stigmatizza il fatto che i fondi dell'UE siano utilizzati per perpetuare o approfondire le **dipendenze da attori non europei**, e ritiene che, nel mercato unico della difesa, la **preferenza europea** debba essere il principio guida e l'ambizione a lungo termine, al fine di sviluppare e proteggere l'eccellenza tecnologica europea; se tale preferenza **non deve però essere a scapito della prontezza UE,** data l'entità delle catene produttive globali delle alleanze internazionali nel settore (*quest'ultimo passaggio è stato aggiunto con un emendamento approvato in plenaria*);
- esorta all'istituzione di una **banca per la difesa, la sicurezza e la resilienza** che funga da istituto di prestito multilaterale, per sostenere le principali priorità della sicurezza europea.

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

Dopo un inquadramento del "momento storico" per la difesa europea, il documento presenta due diversi paragrafi, dedicati rispettivamente al "**breve periodo**" e al "**lungo periodo**". Il paragrafo sul breve periodo è concentrato sulla difesa dell'Ucraina "contro una **minaccia esistenziale** alla sicurezza dell'Europa". Qui il Parlamento europeo, tra l'altro:

- esorta l'UE e i suoi Stati membri a **schierarsi fermamente dalla parte dell'Ucraina,** ribadendo "che sarà sui campi di battaglia ucraini che si deciderà il futuro dell'Europa" e che il cambiamento della traiettoria della guerra "**dipende ora quasi interamente dall'Europa**", esortando pertanto a **fornire più armi e munizioni prima della conclusione dei negoziati**;
- chiede un aumento significativo del finanziamento del sostegno militare all'Ucraina (invitando gli Stati a impegnare almeno lo 0,25% del loro

PIL in aiuti militari all'Ucraina); condanna il **veto imposto dall'Ungheria** all'invio di armi; invita a procedere con il **sequestro dei beni russi congelati**;

- esorta a **sostenere l'industria ucraina della difesa** (che si ritiene sia sotto-utilizzata al 50%) favorendo la sua integrazione nell'industria europea; sostiene il c.d. **"modello danese",** che prevede l'acquisto dalle stesse imprese ucraine dei materiali d'armamento da donare a Kyiv; propone l'assegnazione di un bilancio specifico allo strumento di sostegno all'Ucraina del **programma EDIP** (*su cui si veda* infra);
- invita la Commissione a proporre un "**pacchetto droni"** dell'UE, contenente piani e fondi per stimolare la ricerca e lo sviluppo in questo settore, che dovrebbe basarsi sulle **lezioni apprese dall'esperienza ucraina** ed essere aperto alla **partecipazione delle aziende ucraine** altamente innovative.

Nel paragrafo dedicato alle **iniziative di lungo periodo**, il Parlamento europeo, tra l'altro:

- sottolinea che la **preparazione agli attacchi ibridi** e alle "zone grigie" deve diventare parte della **cultura strategica dell'UE**, con esercitazioni permanenti e risposte pianificate in anticipo e coordinate (in particolare nelle **regioni confinanti con potenze ostili)**; raccomanda di attuare le indicazioni del rapporto dell'ex premier finlandese Niinistö, per responsabilizzare i cittadini affinché rendano efficace la resilienza sociale, ispirandosi al concetto di **difesa totale**;
- invita a facilitare l'uso congiunto degli **strumenti PSDC** e delle misure di **sicurezza interna**, nelle immediate vicinanze del territorio e delle acque territoriali UE, rafforzando la cooperazione civile-militare;
- insiste sulla piena **operatività, entro il 2025,** delle **Forze di intervento rapido** (adeguatamente potenziate**),** sulla trasformazione della Capacità di pianificazione e condotta militare (MPCC) in un vero e proprio **"quartier generale"** di tutte le operazioni militari UE; sulla creazione di una "**flotta aerea dell'UE per la risposta alle crisi**", per gli schieramenti, il trasporto e le evacuazioni di emergenza (come il ritiro dall'Afghanistan);
- invita a rendere operativo l'**articolo 42.7** del Trattato sull'**assistenza reciproca tra Stati** in caso di attacchi, soprattutto per proteggere i Paesi più esposti a minacce e sfide imminenti;

- ribadisce l'importanza della cooperazione UE-NATO, chiedendo tuttavia lo sviluppo di un **pilastro europeo della NATO**, in grado di agire autonomamente ogniqualvolta necessario;
- invita a introdurre un meccanismo di **ordini prioritari per i prodotti della difesa e riserve di equipaggiamenti di difesa** (favorendo accordi di acquisto anticipato, *procurement* congiunto e condivisione delle pianificazioni).

Nel **capitolo della risoluzione dedicato a "coerenza e sovranità",** il Parlamento europeo, poi:

- ritiene che l'UE dovrebbe elaborare **piani di emergenza** per la **cooperazione economica in tempo di guerra** con i partner, per garantire un sostegno reciproco in caso di crisi di sicurezza su vasta scala;
- chiede un aumento significativo degli appalti comuni da parte degli Stati membri; aggregando la domanda e "**con la possibilità di conferire alla Commissione un mandato per l'acquisto per loro conto**";
- accoglie con favore la proposta di **progetti europei di difesa di interesse comune,** che devono sostenere le principali priorità comuni di diversi Stati membri, ritiene che, e per evitare la dispersione delle risorse, tali progetti devono concentrarsi su **tecnologie europee rapidamente disponibili e comprovate;** sottolinea la necessità di sviluppare **catene del valore paneuropee**, rafforzare la competitività nel settore con vari mezzi, tra cui le **fusioni e aggregazioni industriali**;
- raccomanda che sia assicurata la **sicurezza delle catene di approvvigionamento**, comprese scorte strategiche comuni di materie prime e componenti essenziali; chiede che **la Commissione sia incaricata di mappare e monitorare la base industriale europea**, allo scopo di proteggerne i punti di forza, ridurne le vulnerabilità, evitare crisi e dotarla di un'efficace politica industriale efficace;
- propone che **le imprese del settore abbiano accesso a InvestEU** e ad altri fondi dell'UE, sfruttando la difesa come creatrice di posti di lavoro; invita la Commissione a sfruttare appieno il potenziale a duplice uso delle tecnologie spaziali;
- ritiene che i **piani di ripresa e resilienza possano includere le spese per la difesa,** per affrontare le vulnerabilità sia delle capacità militari che del tessuto sociale, "consentendo di combattere tutte le minacce ai

nostri valori, al nostro modello sociale, alla nostra sicurezza e alla nostra difesa";

- insiste sulla necessità della **cooperazione con il Regno Unito**, sia per fornire garanzie di sicurezza per l'Ucraina sia per una maggiore cooperazione in materia di sicurezza (compresa la condivisione di intelligence, la gestione delle crisi, la difesa informatica e dalle minacce ibride).

Le iniziative a sostegno dell'industria europea della difesa

Lo scorso **5 marzo** la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno presentato la **Strategia industriale europea della difesa** (**EDIS**) e la prima delle proposte legislative che dovrebbe attuarla, che istituisce il **Programma europeo di investimenti nel settore della difesa** (**EDIP**).

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

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

difesa e stimolare la cooperazione tra le industrie della difesa ucraine e dell'UE;

- collaborare con la **NATO** e gli altri partner strategici internazionali.

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

- effettuare **appalti in modo collaborativo per almeno il 40%** del materiale di difesa entro il 2030;
- provvedere affinché, entro il 2030, il valore degli scambi intra-UE nel settore della difesa rappresenti almeno il 35% del valore del mercato della difesa dell'UE;
- acquisizione **all'interno dell'UE di almeno il 50%** del bilancio della difesa entro il 2030 e di almeno il 60% entro il 2035.

Il *procurement* dei materiali d'armamento

L'attuale contesto geopolitico ha causato una scarsità di prodotti per la difesa, soprattutto nel settore del munizionamento, rispetto a una domanda sempre crescente. Ciò provoca un aumento dei costi, e innesca una competizione tra i diversi Paesi, destinata a sfavorire quelli dotati di minori risorse.

In questa situazione (come era avvenuto per i vaccini durante la pandemia di covid-19), gli acquisti in comune sono uno strumento di calmieramento dei prezzi. Oltre a questo, nel settore della difesa le acquisizioni cooperative hanno anche l'effetto di favorire la **standardizzazione dei prodotti** (con conseguente riduzione dei costi) e quindi la **maggiore interoperabilità degli strumenti militari nazionali.**

I programmi di acquisti in comune tra diversi Stati membri rappresentano attualmente **solo il 18% degli acquisti totali**. Il dato è in lieve risalita rispetto ai tre anni precedenti, ma è sempre inferiore ai risultati raggiunti in passato e, soprattutto, è molto lontano dalla soglia del 35%, concordata tra gli Stati in sede PESCO.

Alla modestia di questi risultati contribuiscono fattori di diversa natura: dalle **diversità delle legislazioni nazionali** (che in questo settore possono derogare, in base a una specifica previsione dei Trattati, alle regole del mercato unico), agli interessi delle aziende del settore, fino alle scelte dei governi di acquistare da Paesi terzi (ad esempio dagli Usa) per **ragioni di politica estera**.

Il nuovo contesto provocato dall'aggressione russa all'Ucraina presenta, da questo punto di vista, **sia opportunità che rischi**. Da un lato, infatti, le crescenti tensioni geopolitiche hanno provocato in tutti i paesi, seppure in maniera diseguale, un generale

incremento dei fondi destinati alla difesa (e un'accresciuta sensibilità al tema della sicurezza da parte delle opinioni pubbliche). Dall'altro, però, l'urgenza di colmare le lacune più critiche (sia nei propri arsenali che nei materiali da trasferire a Kyiv) rischia di spingere gli Stati membri (soprattutto quelli più vicini al fronte di guerra) a preferire **l'acquisto di prodotti già disponibili da parte dei paesi terzi** (Stati Uniti in testa), rispetto allo sviluppo di collaborazioni industriali infra-UE, che necessariamente richiedono tempi più lunghi.

A differenza di EDIS, che è contenuta in una comunicazione della commissione (atto quindi non vincolante), il Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (**EDIP**) è una **proposta legislativa**, che deve essere approvata da Parlamento europeo e Consiglio.

Il progetto iniziale prevede un budget di **1,5 miliardi,** tratto dal bilancio dell'UE in corso, quindi nel periodo 2025-2027 Il sostegno finanziario dell'EDIP estenderà in particolare la logica di intervento di due strumenti già esistenti, **che scadono però nel 2025**, cioè **EDIRPA** (sostegno finanziario a titolo del bilancio dell'UE per compensare la complessità della cooperazione tra gli Stati membri nella fase di appalto) e **ASAP** (sostegno finanziario alle industrie della difesa al fine di aumentarne la capacità di produzione). *Su tali regolamenti si vedano i box più avanti.*

L'EDIP sosterrà inoltre l'industrializzazione dei prodotti derivanti da azioni cooperative di **ricerca e sviluppo**, supportate dal Fondo europeo per la difesa (*su cui pure si veda più avanti*). Il bilancio dell'EDIP può essere utilizzato anche per istituire un fondo per **accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento** della difesa (FAST). Tale nuovo fondo mirerà ad **agevolare l'accesso ai finanziamenti** mediante strumenti di debito e/o di capitale di rischio per le PMI e le imprese a media capitalizzazione. EDIP ha anche lo scopo di **rafforzare la cooperazione industriale nel settore della difesa con l'Ucraina**, dopo che sarà firmato uno specifico accordo quadro. Tal cooperazione dovrà però utilizzare **finanziamenti supplementari rispetto** alla dotazione di bilancio specifica di EDIP, che provengano da altre poste di bilancio, da contributi degli Stati membri, di Stati terzi o di organizzazioni internazionali. Il regolamento prevede anche che per rafforzare la base industriale ucraina si possa attingere, una volta approvate le necessarie norme, ai **proventi straordinari derivanti da beni sovrani russi "congelati"** con le sanzioni. Secondo la proposta iniziale, possono ricevere finanziamenti di EDIP **consorzi composti da almeno tre entità industriali**, di **almeno tre Paesi**, per le seguenti attività:

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

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

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

Sempre per favorire il *procurement* cooperativo, EDIP proroga anche le **deroghe alla normativa sugli appalti**, per consentire la partecipazione a bandi già aperti a nuovi Stati, che non ne erano originariamente parte.

Per rafforzare la capacità di export delle imprese europee, il regolamento prevede anche l'istituzione di un **Meccanismo per le vendite militari europee** (*MSM*). Sulla base del modello USA (molto efficace), il meccanismo stabilisce un elenco, unico e centralizzato, dei prodotti per la difesa prodotti dalle aziende UE: una specie di "catalogo" da consultare in caso di acquisti di tali materiali. In aggiunta, dovrebbero crearsi degli **stock di riserva di materiali** "made in

EU", cui attingere in caso di emergenze (come quella attuale), la cui costituzione e il cui mantenimento sarebbero sostenuti dall'Unione.

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

La proposta di regolamento è ancora in **fase di discussione** nell'ambito di un **Comitato di lavoro dedicato** nel quale gli Stati Membri hanno posizioni ampiamente differenziate sia tra di loro, per quanto riguarda le possibili soluzioni, sia verso la Commissione proponente, per quanto attiene agli intenti complessivi e le soluzioni proposte. Tra i temi più delicati c'è quello dell'**equilibrio tra produzione europea e non UE**, cioè di decidere se, e a quale condizioni, **produttori non UE** possano godere dei fondi previsti. Si tratta di trovare un equilibrio tra l'**esigenza di rafforzare la produzione industriale europea** e quella di garantire **efficacia, tempestività e sostenibilità** delle produzioni, ricorrendo a catene del valore che comprendano anche soggetti non-UE, in particolare quelli di Paesi Nato come Regno Unito, Stati Uniti, Norvegia, Canada o altri Paesi alleati. La Francia, seguita da Grecia e Cipro, ha da sempre promosso l'ambizione di una più elevata autonomia strategica europea, cercando di alzare il più possibile la quota di "*Buy European*" La maggioranza degli altri Stati membri è invece sulla posizione di riprodurre il compromesso già raggiunto per il regolamento EDIRPA, che ammette, a certe condizioni, una percentuale di partecipazione extra-EU fino ad 1/3 del valore complessivo. Questa è anche la posizione dell'**Italia**, che ha un particolare interesse a salvaguardare alleanze industriali molto consistenti, tra cui quella con il Regno Unito.

Il regolamento a sostegno della produzione di munizioni (ASAP)

Il regolamento, approvato lo scorso 20 luglio, ha un budget di **500 milioni di euro,** per sostenere la capacità europea di produzione di munizioni e missili.

Il regolamento finanzia progetti per:

a) **incrementare le capacità di produzione,** ottimizzando le catene produttive esistenti, mettendone in attività di nuove, acquistando macchinari ecc.;

b) istituire **partenariati industriali transfrontalieri** per mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento di materie prime e componenti;

c) **ricondizionare prodotti obsoleti** per adattarli alle esigenze attuali;

d) **formare e riqualificare il personale**.

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

Il **15 marzo del 2024**, la Commissione europea ha reso noti i 31 progetti **che si sono aggiudicati i fondi di del regolamento**. I progetti selezionati in diversi Stati membri e in Norvegia riguardano cinque settori: **esplosivi e polveri** - considerati colli di bottiglia per la produzione di munizioni - ma anche **proiettili**, **missili** e **certificazione di collaudo e ricondizionamento**. L'obiettivo è aumentare la capacità di produzione di munizioni a 2 milioni di unità all'anno entro la fine del 2025. Il programma fornirà 124 milioni di euro a sostegno di 7 progetti incentrati sull'**espansione della capacità di produzione di esplosivi**. Riguarderanno sia il trattamento dei prodotti chimici che la consegna del prodotto finale per applicazioni di artiglieria. Secondo la Commissione, ciò dovrebbe aumentare la capacità produttiva di oltre 4.300 tonnellate all'anno, sufficienti a riempire 800.000 conchiglie. Undici progetti prevedono l'espansione della capacità di produzione di **polveri**, comprese polveri multibase, propellenti e composti, per un totale di 248 milioni di euro. Secondo la Commissione, ciò aumenterà la produzione annua di 10.000 tonnellate di polvere, equivalenti a 1,3 milioni di proiettili. ASAP sosterrà inoltre sette progetti di produzione delle conchiglie, compresa la loro fabbricazione e i processi di assemblaggio, riempimento e finitura. Ciò dovrebbe aumentare la capacità di produzione di 600.000 proiettili all'anno per raggiungere da 1,4 a 1,7 milioni di proiettili all'anno entro la fine del 2024, superando i 2 milioni all'anno entro l'inizio del 2026.Cinque progetti si concentrano sui **missili**, in particolare sull'aumento della capacità di produzione di missili completi, nonché di componenti missilistici come i sistemi di propulsione. Un progetto si concentrerà sulla **verifica e sulla certificazione del ricondizionamento** delle scorte esistenti di munizioni per artiglieria.

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

Lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)

Il regolamento approvato il 9 ottobre 2023, con un budget di **300 milioni di euro**, ha lo scopo di incoraggiare la **collaborazione tra gli Stati nel settore del *procurement,*** sostenendo i consorzi composti da almeno tre Stati membri (o associati, cioè Norvegia, Islanda e Liechtenstein) che presentino nuovi progetti di appalti comuni o l'ampliamento di progetti già avviati. Il fondamento giuridico è **l'art. 173** del Trattato sul funzionamento dell'UE, che regola gli interventi per sostenere la competitività dell'industria europea. Si tratta della prima norma che prevede l'utilizzo di fondi del bilancio UE per sostenere iniziative di questo genere.

Il finanziamento non può eccedere il **15% del valore complessivo** dell'appalto e ogni singolo appalto non può ricevere più del **15% del budget** complessivo di EDIRPA. Entrambe le soglie salgono al 20% in presenza di una di queste condizioni: a) gli appalti servono ad acquisire materiali destinati anche solo in parte a Ucraina o Moldova, b) almeno il 15% del valore stimato dell'appalto è destinato a piccole e medie imprese, anche come sub-fornitori.

I contratti di appalto devono anche garantire che i prodotti coinvolti non sono soggetti a nessuna restrizione, diretta o indiretta, per l'uso da parte dei paesi UE cui sono destinati. A questa previsione si può derogare, **nei casi in cui l'industria europea non sia in grado, "in tempi adeguati", di colmare "carenze urgenti e critiche"** nelle riserve nazionali. La deroga si applica però solo ai prodotti che erano già in uso, prima dello scoppio della guerra, nella maggioranza degli Stati partecipanti all'appalto comune. Gli Stati devono comunque impegnarsi a svolgere uno studio di fattibilità per la sostituzione di tali prodotti con prodotti "made in EU". Il costo delle componenti "originate" nell'UE (o nei paesi associati) non può comunque essere inferiore al 65% del valore stimato del prodotto finale.

A **novembre dello scorso anno,** la Commissione ha selezionato i **5 progetti vincitori** del bando EDIRPA, ciascuno dei quali riceverà 50 milioni di euro:

-il progetto MISTRAL supporta l'approvvigionamento comune di sistemi di **difesa aerea a cortissimo raggio** (comprende 9 Paesi);

-il progetto JAMIE (*Joint Air Missile Defence Initiative in Europe*"), riguarda sistemi di **difesa aerea a medio raggio** (comprende 6 Paesi);;

- due diversi progetti che riguardano l'approvvigionamento di **munizioni da 155 mm** (l'**Italia** partecipa a quello denominato "CPoA");

- progetto per l'acquisizione di un **mezzo corazzato** per il trasporto protetto di truppe (comprende 4 Paesi).

Il nuovo ruolo della Banca europea degli investimenti

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

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

Lo scorso **3 ottobre**, la BEI ha aggiornato il **Memorandum d'intesa con l'Agenzia europea per la difesa** (EDA). Il nuovo accordo consentirà alle due organizzazioni di identificare le esigenze di **finanziamento per progetti di difesa collaborativi** che coinvolgono gli Stati membri, "per supportare lo sviluppo delle capacità, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, la tecnologia e le infrastrutture nel campo della sicurezza e della difesa nell'UE". L'accordo dovrebbe anche incoraggiare una **migliore condivisione delle conoscenze**: l'EDA fornirà consulenza sulla difesa industriale alla BEI, che contribuirà con la sua competenza sui mercati finanziari a supporto degli obiettivi dell'Agenzia.

Le priorità della BEI sono le seguenti:

- **clima e sostenibilità ambientale** (per circa il 60 % dei fondi);
- digitalizzazione e **innovazione tecnologica**;
- **sicurezza e difesa**;
- **politica di coesione**;
- **agricoltura** e bioeconomia;
- **servizi sociali** (educazione, sanità, abitazioni, ecc.);
- investimenti **extra-UE**;
- sostegno all'Unione dei **mercati dei capitali.**

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

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

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

La Banca europea per gli investimenti è **l'organismo finanziario dell'UE**. La sua missione è contribuire ad uno **sviluppo equilibrato del mercato interno**, finanziando, con prestiti e garanzie, progetti diretti alla **valorizzazione delle regioni meno sviluppate**, agli ammodernamenti e riconversioni industriali e alla **creazione di posti di lavoro**. La banca finanzia anche **progetti di interesse comune di più Stati membri**, se questi non sono in grado di assicurarne autonomamente il finanziamento.

La BEI è dotata di personalità giuridica e ha sede in **Lussemburgo.** Le sue attività, oltre che dalle norme dei Trattati, sono disciplinate da un proprio statuto (con una serie di allegati).

Al vertice del suo apparato decisionale c'è il **Consiglio dei governatori**, composto da un rappresentante per ogni Stato membro (generalmente il ministro dell'economia), che fissa le direttive generali delle politiche di credito, approva i bilanci, gli investimenti extra-Ue e gli aumenti di capitale. Tranne alcune eccezioni, il Consiglio decide a maggioranza dei suoi componenti, che devono però rappresentare il 50% del capitale sottoscritto. La gestione operativa è affidata a un **Consiglio di amministrazione**, formato da 28 consiglieri, uno per ogni Stato più un rappresentante della Commissione (e da 31consiglieri *alternates*, in base al capitale sottoscritto dagli Stati). Le decisioni sono prese a maggioranza composta da almeno un terzo dei soci aventi diritto di voto e che rappresentino almeno il 50% del capitale sottoscritto o, in specifici settori, con almeno diciotto voti favorevoli che rappresentino almeno il 68% del capitale. Il Consiglio è affiancato da un **Comitato direttivo**, che ne prepara le

riunioni e si occupa dell'amministrazione quotidiana, formato da un Presidente (attualmente l'ex ministra spagnola Nadia Calviño) e da 8 vice-presidenti (nominati per 6 anni dal Consiglio dei governatori).

Le attività della BEI, originariamente concepite a **sostengo del territorio UE**, si sono ben presto estese anche ad interventi al di fuori dell'Unione, sia verso i **Paesi candidati** all'adesione che verso i **Paesi in via di sviluppo** (che attualmente assorbono circa il 10% dei suoi finanziamenti). La banca ha uffici in diverse capitali europee (tra cui Roma), oltre che in molti Paesi del mondo. È considerata attualmente la **seconda più importante banca multilaterale del mondo**, dopo la Banca mondiale (e vanta un costante ***rating* AAA**).

A partire dagli anni 2000, la BEI ha assunto un ruolo di primo piano nel settore **dello sviluppo sostenibile**, e nel 2007 ha iniziato ad emettere – prima istituzione finanziaria del mondo – "green bonds". Negli anni successivi ha poi interrotto i finanziamenti ai combustibili fossili, fino a definirsi "**Climate Bank**". La Bei è azionista di maggioranza del **Fondo europeo per gli investimenti** e dal 2020, ha sostenuto le iniziative della Commissione per contrastare gli effetti economici del **COVID-19**. Già prima dell'aggressione russa, la banca finanzia diversi **progetti in Ucraina** ed è impegnata in tutti i progetti di **ricostruzione del Paese**.

Il Fondo europeo per la difesa

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

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

Lo scorso 29 gennaio, la Commissione ha adottato il **quinto Programma di lavoro annuale** del Fondo, stanziando oltre 1 miliardo di euro per progetti di ricerca e sviluppo in collaborazione nel settore della difesa. Il programma lancia

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

Per la prima volta, **entità ucraine potranno ricevere un supporto** di accelerazione come terze parti nei bandi relativi alle tecnologie a supporto delle capacità di combattimento terrestre e di protezione delle forze. *Tra le* attività di sostegno all'innovazione, nel 2025 il Fondo finanzierà la seconda edizione dell'*Eudis Defence Hackathon*, che si svolgerà dal 9 all'11 maggio 2025 in otto diverse località dell'UE e si concentrerà sulla creazione di soluzioni hardware e software innovative adattate alle urgenti necessità del **campo di battaglia ucraino** e di contesti operativi simili.

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

Lo scorso **5 novembre** è invece scaduto il termine per la partecipazione al **bando per il 2024** (presentato il 15 marzo dello scorso anno). Il bando è articolato in 33 settori, dal contrasto ai missili ipersonici allo sviluppo di veicoli senza pilota in aria e a terra, dalla sicurezza delle comunicazioni spaziali alla prossima generazione di elicotteri e aerei cargo di medie dimensioni. Il budget complessivo del bando 2024 è di **1,1 miliardi di euro**.

Per quanto riguarda invece il **bando 2023**, l'elenco dei **progetti vincitori** è stato reso noto il 16 maggio dello scorso anno, per un totale di 1.031 milioni di euro (di cui 776 milioni per progetti di sviluppo e 265 per progetti di ricerca). Si tratta di **54 progetti** in diversi ambiti, che vanno dalla protezione delle infrastrutture spaziali ai trasporti cargo eccezionali dall'intelligenza artificiale

ai sistemi innovativi di propulsione, dai materiali innovativi per la difesa alla protezione dei sistemi informatici. Quindici di questi 54 progetti sono sviluppati nel contesto di progetti già approvati nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente (**PESCO**) e pertanto possono usufruire di una **maggiorazione della quota di finanziamento** UE.

Il nostro Paese partecipa, con aziende, università e centri di ricerca **a 36 progetti su 54.** In **7 di questi progetti entità italiane svolgono il ruolo di coordinamento**:

- EPC2 per lo sviluppo della **corvetta europea di pattugliamento**, indicato dalla Commissione come uno dei "progetti bandiera" del bando 2023, con un finanziamento Ue di oltre 150 milioni (coordinato da Navaris, con Fincantieri).
- EMISSARY, per lo sviluppo di **sensori per la sorveglianza dello spazio**, (coordinato da Leonardo, con la partecipazione, tra gli altri, del Politecnico di Milano e dell'Istituto affari internazionali);
- LACE, per lo sviluppo di **laser di nuova generazione** (coordinato dal Consiglio nazionale delle ricerche, cui partecipa anche MBDA Italia);
- ARCHYTAS, sulle **applicazioni dell'intelligenza artificiale** (coordinato da Iveco Defense, con cui partecipano le università di Bologna, Trento e Milano);
- DEMETHRA, per la ricerca sui **combustibili per aerei supersonici** (coordinato da HIT09 srl);
- CARMENTA PF per lo sviluppo di sistemi di **auto protezione per velivoli** (coordinato da Elettronica)
- E-CUAS per lo sviluppo di **sistemi di difesa anti droni** (coordinato da Leonardo).

SESSIONE IV - LA SICUREZZA NEL MAR BALTICO E LE SANZIONI NEI CONFRONTI DELLA RUSSIA

La sicurezza nel Mar Baltico

A seguito dell'aggressione russa all'Ucraina, la regione del Mar Baltico è diventata un'**area di tensioni geopolitiche** e **sfide alla sicurezza** a livello strategico, non solo militari, ma anche economiche ed ecologiche. Da tempo è stato rilevato un crescente numero di incidenti, come le missioni di ricognizione da parte di **navi e aerei russi che stanno violando sempre più spesso lo spazio aereo e le acque territoriali** di Paesi terzi, l'**interferenza del segnale GPS**, che porta a gravi minacce alla sicurezza delle comunicazioni della regione, il **sabotaggio riguardante le infrastrutture di trasmissione** (gasdotti e cavi di rete). Il Mar Baltico è tratta peraltro uno specchio d'acqua particolarmente **vulnerabile all'inquinamento** perché relativamente poco profondo e chiuso.

Un'altra significativa minaccia è il crescente ruolo della cosiddetta **"flotta ombra" della Russia** *(su cui si veda infra)*. Circa la metà di tutte le operazioni della flotta ombra si svolgono nel Mar Baltico, includendo non solo l'elusione delle sanzioni, ma anche la guerra ibrida, come lo spionaggio e il sabotaggio delle infrastrutture sottomarine, inclusi cavi di alimentazione e telecomunicazioni.

In risposta, l'UE e i suoi alleati, in particolare gli Stati Uniti e il Regno Unito, hanno adottato misure per interrompere le operazioni della flotta ombra, limitando le attività di diverse navi e delle strutture che le gestiscono (ad esempio con requisiti assicurativi più severi e divieti portuali, che ne limitano l'accesso ai porti in Cina e India).

A gennaio la Nato ha lanciato la nuova iniziativa "*Baltic Sentry*" per rafforzare la sua presenza militare nel Mar Baltico a protezione delle infrastrutture critiche.

Diversi paesi membri della NATO, tra cui gli Stati baltici, hanno poi concordato di migliorare la condivisione di intelligence, monitorare i movimenti della flotta ombra e condividere i dati sui suoi proprietari tramite database integrati. Un elemento chiave alla base di questi sforzi sarà l'uso della tecnologia satellitare e dei sistemi di intelligenza artificiale.

La creazione di gruppi di lavoro congiunti, come la ***Baltic Task Force***, interno alla NATO e di formati regionali, come la ***Joint Expeditionary Force (JEF),*** che si concentrano sulla prevenzione del sabotaggio, sulla garanzia della sicurezza marittima e sulla protezione delle infrastrutture critiche.

Il sistema delle sanzioni UE

Le sanzioni, definite formalmente "misure restrittive", sono uno strumento della politica estera dell'Unione, fondato sull'articolo 29 del Trattato UE. La loro adozione, il loro rinnovo e la loro cancellazione sono assunte con una **decisione del Consiglio, all'unanimità,** su proposta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

Poiché le decisioni sono atti giuridici rivolti solo agli Stati, per rendere le norme immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali, il Consiglio adotta contestualmente un **regolamento**, che riproduce le previsioni della decisione. **Il regolamento è** adottato a maggioranza qualificata (art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), su proposta congiunta di Alto Rappresentante e Commissione.

Le **sanzioni c.d. economiche** colpiscono ambiti settoriali (eventualmente circoscritte a determinati territori, come accadeva alla Crimea e al Donbass tra il 2014 e il 2024. Le **sanzioni individuali** colpiscono persone fisiche e persone giuridiche, provocando il congelamento dei beni e il divieto di ingresso nel territorio dei Paesi UE.

Complessivamente le sanzioni colpiscono circa **2400 soggetti** tra individui ed entità e hanno comportato il congelamento di circa **28 miliardi di euro di beni privati** detenuti nel territorio dell'UE.

Il 13 marzo 2025 (a due giorni dalla loro scadenza), dopo un lungo braccio di ferro per superare il veto dell'Ungheria, il Consiglio ha **prorogato per altri sei mesi**, fino al **15 settembre 2025**, le misure restrittive individuali. Secondo fonti di stampa l'obiezione di Budapest sarebbe venuto meno in cambio dell'eliminazione di 3 persone dall'elenco.

Gli ultimi "pacchetti" di sanzioni contro la Federazione russa

Il **24 febbraio 2025** – in coincidenza con il terzo anniversario dell'avvio dell'aggressione russa - il Consiglio ha approvato il **16° pacchetto di sanzioni,** adottando misure restrittive nei confronti di altre **48 persone** e **35 entità.**

Tra i soggetti raggiunti da queste misure figurano:

- **società industriali** che producono armi, munizioni e altre attrezzature e tecnologie militari;
- **tre entità che trasportano petrolio greggio e prodotti petroliferi russi** e rappresentano una notevole fonte di reddito per il governo russo,

nel tentativo di debellare o indebolire la c.d. “flotta ombra”; **soggetti responsabili di eludere le sanzioni dell'UE**, anche attraverso paesi terzi (tra i quali un’agenzia di scambio di criptovalute con sede in Russia, **Garantex**, collegato a banche russe oggetto di sanzioni dell'UE);

- **soggetti di paesi terzi che sostengono direttamente lo sforzo bellico russo** (tra cui **un'azienda cinese specializzata nella produzione di immagini satellitari**, a vantaggio del complesso militare-industriale russo, insieme al relativo presidente, e due militari di alto livello dell'**esercito popolare coreano**);
- soggetti responsabili di attività di **propaganda russa**, oltre a due organi di informazione online (*Newsfront* e *Southfront*);
- **imprenditori** russi dei settori **minerario ed energetico**, **politici** delle zone dell'Ucraina occupata, **personaggi pubblici, tra cui un ex politico ucraino che lavora attualmente per la Russia**;
- persone coinvolte nel rapimento e nel **trasferimento forzato di minori ucraini** in Russia.

Nel **dicembre dello scorso anno** è stato approvato il **15° pacchetto**, con restrizioni su 52 individui e 30 entità responsabili di aver minato la sovranità dell'Ucraina, tra cui, per la prima volta questo include individui e entità cinesi accusati di facilitare l'elusione delle sanzioni. Nuove navi della cosiddetta "flotta ombra" della Russia hanno ricevuto un divieto di accesso e servizi portuali, portando il numero totale di navi prese di mira a 79. È stata inoltre vietata l'esportazione di beni a duplice uso e di articoli tecnologici avanzati dell'UE a **32 nuove aziende** provenienti da Russia, Cina, Serbia, Iran ed Emirati Arabi Uniti.

A **novembre del 2024** il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti di individui ed entità coinvolte nei **trasferimenti di missili e droni iraniani alla Russia**. In elenco sono state inserite **tre compagnie aeree** iraniane (Saha Airlines, Mahan Air e Iran Air), **due aziende appaltatrici**, responsabili del trasferimento e della fornitura alla Russia, e due società coinvolte nella produzione di **propellente** utilizzato per il lancio di razzi e missili. Il Consiglio ha imposto misure restrittive al **viceministro della Difesa iraniano**, Seyed Hamzeh Ghalandari, a funzionari di spicco delle **Guardie rivoluzionarie islamiche** e della divisione spaziale delle Forze armate iraniane.

Il **24 giugno del 2004** era stato invece approvato il **14° pacchetto di sanzioni**.

Le misure più significative hanno riguardato il **gas liquefatto (GNL),** e in particolare:

a) **il divieto di riesportazione, al di fuori dell'Ue**, del gas liquefatto dai porti europei;
b) **il divieto di nuovi investimenti** per il completamento di progetti relativi al GNL russo (come i terminali nel Baltico e nell'Artico).

Le **misure non hanno quindi introdotto un divieto di import,** ma hanno l'obiettivo di **ridurre l'accesso russo al mercato mondiale**, che finora avveniva in gran parte attraverso i porti europei[1].

Molta attenzione ha suscitato, anche **il divieto per partiti politici, fondazioni politiche, organizzazioni non governative, compresi *think tank*, e fornitori di servizi giornalistici di "accettare finanziamenti, donazioni o altri vantaggi** economici o sostegno direttamente o indirettamente" **dalla Russia** e dai suoi affiliati. Vietato anche l'elargizione da parte del Cremlino di finanziamenti a soggetti "che partecipano ai processi di formazione dell'opinione pubblica".

Per quanto riguarda il **sistema bancario**, le misure vietano agli istituti UE che operano fuori dalla Russia di collegarsi al **nuovo sistema di messagistica SPFS,** adottato da Mosca dopo la disconnessione dei principali istituti dal sistema SWIFT. Le banche Ue possono comunque continuare ad interagire con istituti russi che utilizzano il sistema SPFS, a condizione che non si colleghino esser stesse a tale sistema. Introdotto anche divieto, per gli operatori dell'Unione, di **effettuare operazioni con enti creditizi e finanziari** che, a giudizio del Consiglio, rivestano **un ruolo nel sostenere la base industriale russa** mediante l'esportazione o l'acquisizione di armi, beni e tecnologie a duplice uso, e beni e tecnologie elencati in appositi allegati

Per la prima volta, l'UE ha adottato una **misura mirata** rivolta a navi indicate in un elenco allegato, che sono soggette al **divieto di accesso ai porti e al divieto di fornitura di servizi**. Queste navi possono essere designate per vari motivi, come il trasporto di attrezzature militari per la Russia, il trasporto di grano ucraino rubato e il sostegno allo sviluppo del settore energetico russo. Vi rientrano anche le petroliere della c.d. "**flotta fantasma"** (*su cui si veda più avanti*), che aggirano i limiti fissati dall'UE e dalla *Price Cap Coalition*, adottando pratiche di spedizione ingannevoli in completo disprezzo degli standard internazionali. Sempre in tema di trasporti, il

[1] L'Ungheria, da sempre contraria a qualsiasi divieto sul gas, ha anche presentato una dichiarazione "per riaffermare che le disposizioni adottate nel 14º pacchetto di sanzioni non costituiscono in alcun modo un precedente e non possono essere considerate come il primo passo di un approccio graduale verso l'imposizione di un divieto di importazione di GNL russo. L'Ungheria è contraria a tale approccio per principio e continuerà a opporsi a qualsiasi proposta di questo tipo in futuro."

pacchetto contiene anche **ulteriori restrizioni ai collegamenti aeri** e al **trasporto merci via terra.**

Viene anche introdotto il divieto di acquistare, importare, traferire o esportare "**beni del patrimonio culturale dell'Ucraina"** e altri beni che abbiano rilevanza archeologica, storica o culturale se sussistano ragionevoli motivi di sospettare che siano usciti illegalmente dall'Ucraina.

Un tema particolarmente divisivo è stata la possibile estensione delle c.d. **"no Russia clause",** cioè il divieto per contratto di riesportare in Russia il prodotto sensibile acquistato. Ad oggi essa opera solo **per armi e per beni e tecnologie sensibili**, indicate in un apposito allegato. il tentativo di estenderne la portare ad altri prodotti, di prevederla anche nelle procedure di evidenza pubblica e, soprattutto, di prevedere la clausola anche per le **società controllate** in paesi terzi è però fallito, soprattutto per le resistenze tedesche. Molto ridotti, rispetto alle proposte iniziali della Commissione, anche gli **obblighi di controllo delle case madre sulle sussidiarie,** che sono spesso protagoniste delle triangolazioni elusive delle sanzioni. Gli operatori dell'Unione dovranno comunque **"impegnarsi al massimo"** per garantire che le loro controllare non partecipino ad attività elusive, con controlli e procedure adeguate, tenendo però anche conto il tipo di attività e il Paese di stabilimento.

Viene anche introdotta (tema molto caro all'Italia) la possibilità di ottenere **risarcimenti,** presso gli organi giurisdizionali degli Stati membri, per cittadini e società UE che abbiano subito danni per le loro attività in Russia (come **espropri e vendite forzate di società**). Viene anche introdotta una norma per **favorire il ravvedimento** di chi rivela spontaneamente la violazione di una sanzione.

Ulteriori restrizioni, sul fronte dell'export, sono introdotte per sostanze chimiche, terre rare, materiali da escavazione e monitor, mentre sul fronte dell'**import** ci sono ulteriori limiti per l'**elio**. Il Consiglio fa invece un piccolo passo indietro sul tema dei **diamanti**, limitando i vincoli alla circolazione di quelli importati fino al 31 dicembre 2023 e sospendendo, il divieto di import di gioielli contenenti diamanti, in attesa di allinearsi con il G7.

Alla lista delle sanzioni individuali sono state aggiunte **69 nuove persone**, tra uomini d'affari, membri dell'esercito e della magistratura, nonché membri dei servizi segreti coinvolti nella persecuzione religiosa in Crimea. Sanzionate anche **47 nuove entità**, tra cui la società che gestisce il porto utilizzato per ricevere **armi dalla Corea del Nord** e diverse associazione coinvolte nella deportazione dei bambini dall'Ucraina.

Il Consiglio ha poi aggiunto **61 nuove società** all'elenco di coloro che sostengono direttamente il complesso militare russo e sono **soggetti a restrizioni più severe all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso**. Come già nei precedenti pacchetti sanzionatori, alcune di queste entità, che sono ritenute coinvolte nell'elusione delle sanzioni, hanno sede in paesi terzi (in questo caso **Cina, Kazakistan, Kirghizistan, Turchia ed Emirati Arabi Uniti)**.

Confermata infine la deroga "orizzontale" a tutte le sanzioni per consentire la costruzione, il funzionamento e la manutenzione del progetto di **centrale nucleare ungherese Paks II,** di produzione russa. Rinnovata anche la deroga a *price cap* sul petrolio, per le esigenze energetiche del **Giappone**.

Le sanzioni per violazioni dei diritti umani in Russia e in Ucraina

Il **27 maggio** del 2024, il Consiglio ha istituito un **nuovo quadro di misure restrittive** nei confronti dei responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani, della repressione della società civile e dell'opposizione. Il nuovo regime è stato proposto dall'Alto rappresentante a seguito della morte del politico dell'opposizione **Alexei Navalny**, avvenuta in una prigione siberiana a febbraio. Il nuovo regime consentirà all'UE di colpire anche **coloro che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale** per violazioni dei diritti umani in Russia, sono altrimenti coinvolti in tali violazioni o sono associati a persone ed entità che commettono tali violazioni. Inoltre, il nuovo regime di sanzioni introduce **restrizioni commerciali per l'esportazione di materiale che potrebbe essere utilizzato a fini di repressione interna**, nonché per il materiale, le tecnologie o i software destinati principalmente a essere usati per la sicurezza delle informazioni e per il controllo o l'intercettazione delle telecomunicazioni.

Sulla base di questo nuovo regime, il Consiglio ha sanzionato il **servizio penitenziario federale della Federazione russa** (FSIN), l'autorità centrale che gestisce il sistema penitenziario russo, noto per gli abusi e i maltrattamenti diffusi e sistematici nei confronti dei prigionieri politici. Sanzionati anche 19 individui (soprattutto magistrati) convolti nei processi contro Navalny, **Oleg Orlov,** esponente di *Memorial Human Rights Defence Center*, vincitrice del premio Nobel per la pace 2022, e contro l'artista **Alexandra Skochilenko.**

Già a partire dal giugno del 2023, in virtù del regime sanzionatorio generale, specifico l'UE ha disposto sanzioni nei confronti di politici e funzionari russi anche **per gravi violazioni dei diritti umani.**

L'attuazione delle sanzioni

L'implementazione delle sanzioni nei confronti della Federazione russa si scontra con **difficoltà mai registrate prime**, sia perché si tratta di un sistema sanzionatorio straordinariamente ampio, sia perché (a differenza di quanto succede abitualmente) colpisce un Paese la cui economia era strettamente collegata (se non complementare) a quella europea.

Se l'imposizione (la proroga e poi l'eventuale revoca) delle sanzioni sono decise – come detto - a livello UE, la loro **implementazione** è responsabilità primaria degli **Stati membri.** Il **controllo sulla corretta implementazione nazionale spetta alla Commissione**, in particolare alla Direzione generale FISMA (Stabilità finanziaria e dei mercati dei capitali). Per assicurare una interpretazione quanto più possibile uniforme del regime sanzionatorio, la Commissione cura e aggiorna su base continua una serie di linee guida e chiarimenti rivolti in particolare agli operatori economici.

Per contribuire alla corretta e agevole individuazione degli organismi nazionali competenti, già nel mese di aprile 2022, la Commissione ha reso noto un **elenco delle autorità che, in ciascuno Stato, hanno competenze** nell'implementazione delle sanzioni, con l'indicazione, ove presente, del punto di contatto nazionale[2].

Nell'attuazione delle sanzioni, gli Stati membri possono anche chiedere la **collaborazione di organi europei**, ad esempio dell'agenzia Europol per il congelamento di beni transfrontalieri o della Procura europea nel caso in cui l'applicazione delle sanzioni riguardi anche la tutela di interessi finanziari dell'Unione. In quest'ottica il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica di Europol ha avviato con Eurojust e Frontex, l'"**operazione Oscar**", per sostenere le indagini finanziarie degli Stati membri. La Commissione ha anche attivato un portale **"*whistleblowing*",** per raccogliere segnalazioni (anche anonime) su possibili violazioni delle sanzioni,

[2] Per l'Italia sono menzionati il MEF, con il Comitato per la sicurezza finanziaria, per il congelamento dei beni e le transazioni bancarie e finanziarie e il MAECI, con l'Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento, per gli embarghi di materiali militari e *dual use*. **Il punto di contatto è individuato nella Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali dello stesso MAECI**.

Per rafforzare il coordinamento con gli Stati membri (e degli Stati membri tra loro) la Commissione ha istituito una ***task force "Freeze and Seize"***, di cui fanno parte anche i punti di contatto nazionali, oltre ad Eurojust ed Europol, e che opera in collaborazione con le autorità dell'Ucraina e di altri Stati terzi (a cominciare dagli Usa). Questa struttura opera in collegamento con un'altra *task force*, denominata **"*Russian Elites, Proxies and Oligarchs* (REPO)"**, attivata fin dal mese di marzo 2022 in collaborazione tra commissione europea, Paesi del G7 e Australia.

La Commissione ha anche istituito un **"Gruppo di esperti"** per facilitare il coordinamento tra i funzionari nazionali competenti per l'attuazione delle sanzioni ed europei, e anche un **Gruppo ad alto livello sulle misure restrittive,** coordinato dalla Commissaria per i servizi finanziari, Mc Guinness, che coinvolge, oltre agli Stati membri, i rappresentanti che dei settori economici privati maggiormente coinvolti nell'attuazione delle sanzioni (bancari, assicurativi, logistica, ecc.).

Le "navi fantasma" russe e l'export illegale di petrolio

Questa flotta è composta da navi di proprietà opaca, spesso registrate in paesi con normative permissive, che consente alla Russia di aggirare le sanzioni, in particolare sulle esportazioni di petrolio. Questa flotta è stimata nell'ordine di circa 300 imbarcazioni, circa la metà delle quali sono petroliere, che spesso utilizzano bandiere di comodo, e non hanno adeguati standard di sicurezza, il che comporta un serio rischio di fuoriuscite in mare. Lo scopo principale della flotta ombra è consentire alla Russia di aggirare le sanzioni occidentali imposte a causa delle sue azioni illegali in Ucraina. Attraverso il trasporto di petrolio offshore e nascondendo l'origine del petrolio, la Russia si assicura un flusso ininterrotto di entrate essenziali per finanziare le sue operazioni militari.

Lo scorso **28 maggio**, rispondendo ad una interrogazione al Parlamento europeo, la Commissaria Mc Guiness ha ammesso che "**la Russia sta utilizzando una flotta ombra di vecchie petroliere per trasportare il suo petrolio nel tentativo di eludere le sanzioni dell'UE e il tetto massimo del prezzo del petrolio del Gruppo dei Sette** (G7)". Oltra all'elusione delle sanzioni – continua la risposta – a causa delle condizioni delle imbarcazioni, "questa flotta pone **gravi rischi per la sicurezza ambientale e marittima** a livello globale, anche lungo le coste degli Stati membri". Le attività di trasbordo da nave a nave avverrebbero in acque internazionali. Alla luce del diritto del mare - aggiunge la commissaria - "impedire alle navi della flotta ombra di entrare nelle acque territoriali o nella zona economica esclusiva deve affrontare sfide significative". Mc Guiness ricorda anche che il Consiglio ha già adottato **misure per affrontare i rischi di elusione** posti dalla flotta ombra nell'undicesimo e dodicesimo pacchetto di sanzioni (su cui veda qui), come le azioni per monitorare le

vendite di navi cisterna a paesi terzi e la previsione di informazioni più dettagliate sui costi per evitare elusioni del *price cap* sulla vendita del petrolio.

Per affrontare il tema, sono allo studio normative internazionali più rigorose e trasparenza nel **processo di registrazione delle navi** per rendere più trasparenti le strutture di proprietà.

Lo scorso **25 febbraio** la Presidenza polacca dell'Ue ha organizzato – come principale evento su questo tema del semestre - una conferenza su "**Elusione delle sanzioni: sfide politiche ed economiche**".

Le sanzioni e i Paesi terzi

L'UE ha sempre cercato il coinvolgimento dei paesi terzi nell'attuazione dei suoi regimi sanzionatori. Nelle misure contro la Russia la questione ha assunto un rilievo del tutto particolare, sia per il **ruolo globale dell'economia russa,** che per le **nuove fratture** che attraversano lo scenario geopolitico.

La cooperazione dei Paesi terzi si è resa ancor più cruciale a partire dal giugno dello scorso anno, quando nell'XI pacchetto di sanzioni, il Consiglio ha anche introdotto per la prima volta sanzioni "extraterritoriali". In base a queste misure, l'UE può vietare il trasferimento o l'esportazione a un paese terzo di prodotti o tecnologie funzionali allo sforzo bellico russo, qualora vi siano fondati motivi di ritenere che proprio la Russia sia il destinatario finale. Il meccanismo si attiva quando siano verificati casi sistemici di elusione delle sanzioni, e solo dopo che siano falliti i tentativi di porvi rimedio in altro modo, con misure di cooperazione tecnica, sanzioni mirate a singole aziende e dialogo politico con il paese interessato.

Per rafforzare la **collaborazione con i Paesi terzi** nell'attuazione delle sanzioni, il 30 dicembre 2022 l'Ue ha nominato un **Inviato speciale per le sanzioni**, l'irlandese O'Sullivan (ex alto funzionario della Commissione). A partire dalla sua nomina, O'Sullivan ha compiuto una serie di missioni di sensibilizzazione, in particolare in diversi **paesi dell'Asia centrale** (Kirghizistan, Kazakistan, Uzbekistan, Armenia e Georgia), alcuni dei quali legati a Mosca da accordi doganali risalenti nel tempo, e in diversi paesi del **Golfo**, oltre che in **Serbia,** in **Turchia** e nel **sud-est asiatico**. Le variazioni dei dati dell'import-export con Mosca permettono infatti di individuare i paesi in cui fenomeni di aggiramento delle sanzioni sono più ampi e strutturali.

Lo scorso 24 settembre l'Inviato speciale ha organizzato il quarto incontro del **Forum dei coordinatori delle sanzioni**, con la presenza di rappresentanti di **partner**

e alleati (tra cui Stati Uniti, Regno Unito, Giappone, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Norvegia e Svizzera).

Tema ancor più delicato è quello del mancato **allineamento alle misure restrittive** da parte di alcuni Paesi dei **Balcani occidentali** in particolare della **Serbia** (cui Consiglio e Alto rappresentante hanno in diverse occasioni ricordato che il mancato allineamento con le sanzioni "non è compatibile" con il processo di adesione all'UE).

La violazione delle sanzioni come "crimine UE"

Il **24 aprile 2024**, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale UE la direttiva 2024/1226 relativa alla definizione dei **reati e delle sanzioni per la violazione delle misure** restrittive dell'Unione europea.

L'obiettivo principale è stabilire delle **norme minime comuni** relative alle definizioni dei reati connessi alla violazione delle sanzioni, per poter garantire il loro rispetto, in modo omogeneo, in tutto il territorio dell'Unione. La direttiva prevede che gli Stati membri, nel loro ordinamento interno, qualifichino la **violazione delle sanzioni Ue (**e una serie di fattispecie collegate) come **reato penale**. Le legislazioni nazionali dovranno ad esempio sanzionare penalmente la fornitura di servizi finanziari vietati da norme Ue, l'utilizzo di **intermediari** per mascherare la proprietà effettiva da parte di soggetti sanzionati, l'aiuto ad **aggirare il divieto di ingresso** nel territorio Ue. Anche **l'incitazione e il favoreggiamento** dovranno essere puniti penalmente; nonché le fattispecie di reato tentato. Il commercio di materiali bellici dovrà essere sanzionato anche se commesso senza dolo, ma con colpa grave. Le norme interne dovrebbero prevedere, oltre alle sanzioni pecuniarie, anche **pene detentive** (nei casi più gravi con una pena massima di almeno cinque anni). La direttiva prevede una responsabilità anche delle **persone giuridiche**, che può comportare l'interdizione allo svolgimento di attività economiche, prevedendo anche il ritiro di permessi o autorizzazioni. Gli Stati membri dovranno anche adottare misure per assicurare il congelamento e l'**eventuale confisca** dei proventi dalla violazione delle sanzioni, con norme cautelari più rapide per i beni a rischio di sottrazione.

Gli Stati membri devono adeguarsi al nuovo provvedimento, attuando disposizioni legislative, regolamenti e provvedimenti amministrativi entro e non oltre il **20 maggio 2025.** Per espressa previsione, essi dovranno inoltre cooperare tra loro e con Europol, Eurojust, EPPO e con la Commissione per quanto riguarda i reati transfrontalieri.

L'**attuazione della direttiva in Italia** è disposta dal disegno di legge "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024" (A.C.

2280), già approvato dal Senato e in corso di esame presso la Camera dei deputati (si veda in particolare l'art.5 del provvedimento).