

dossier

XIX Legislatura

17 marzo 2025

Consiglio europeo

Bruxelles, 20 e 21 marzo 2025



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'Assemblea

Consiglio europeo

Bruxelles, 20 e 21 marzo 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 114

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N.11



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 114

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 11

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
SESSIONE I – UCRAINA.....	3
Gli esiti del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo	5
La posizione dell’UE su negoziati e garanzie di sicurezza	6
Il sostegno finanziario	8
Il sostegno militare	11
Gli aiuti dell’Unione europea e degli Stati Uniti.....	13
Le sanzioni nei confronti della Russia	17
La conferenza sulla ripresa dell'Ucraina ospitata dall'Italia nel luglio 2025	18
L’istituzione del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l’Ucraina	18
Il processo di adesione all’UE.....	19
SESSIONE II - MEDIO ORIENTE	21
Recenti prese di posizione	22
Iniziative della Commissione europea	23
La lettera di intenti congiunta della Commissione e l'Autorità palestinese	24
Le misure restrittive nei confronti di Hamas, della Jihad islamica palestinese e dei coloni israeliani in Cisgiordania	25
Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COOPS nei territori palestinesi	26
Siria.....	26
SESSIONE III – COMPETITIVITÀ.....	31
La Bussola per la competitività dell’UE	32

Le mozioni approvate dalla Camera dei deputati per il rilancio della competitività europea, in relazione al rapporto Draghi.....	38
Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi	38
Energia.....	41
Unione dei risparmi e degli investimenti	44
Mercato interno, industria e competenze	48
Altre azioni e prospettive	56
SESSIONE IV - DIFESA EUROPEA	61
Il Consiglio europeo straordinario del 6 marzo.....	61
Le proposte della Commissione	62
Il dibattito al Parlamento europeo	65
Le iniziative a sostegno dell'industria europea della difesa.....	70
SESSIONE V - PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE E RISORSE PROPRIE	83
Il Quadro finanziario pluriennale	83
QFP 2021-2027	83
Possibile contenuto del QFP post 2027	85
SESSIONE VI – MIGRAZIONE	89
Accordi con i paesi terzi.....	92
Le ipotesi di 'esternalizzazione' delle procedure migratorie	93
Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo	96
Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo	98
Iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare	99
Politiche dell'UE sui rimpatri.....	101
SESSIONE VII – OCEANI	107
Oceani ed economia blu	107
Le iniziative dell'UE su oceani ed economia blu.....	109

Gli impegni dell'Unione europea	109
La terza Conferenza delle nazioni unite sugli oceani.....	110
L'Accordo relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale .	111
SESSIONE VIII – MULTILATERALISMO.....	113
Il Patto per il futuro	115
La quarta conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo .	115
VERTICE EURO	117
La lettera del Presidente dell'Eurogruppo del 12 marzo 2025	117
L'Unione dei risparmi e degli investimenti e l'Unione dei mercati dei capitali	118
Il progetto di un euro digitale	118

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2025, in base all'ordine del giorno, dovrebbe discutere di:

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

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

III. COMPETITIVITÀ, discutendo, tra l'altro, di recenti iniziative della Commissione, come la Bussola per la competitività, il Patto per l'industria pulita, il Piano per l'energia a prezzi accessibili, il Piano per l'automotive, i pacchetti omnibus di semplificazione e l'Unione delle competenze;

IV. DIFESA EUROPEA, chiedendo di aumentare urgentemente la prontezza e la capacità di difesa dell'Europa, anche sulla base di quanto stabilito dal Consiglio europeo straordinario del 6 marzo;

V. PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE E NUOVE RISORSE PROPRIE, procedendo a un primo scambio di opinioni dopo la presentazione degli orientamenti della Commissione;

VI. MIGRAZIONE, facendo il punto sui progressi compiuti e sugli ulteriori lavori da intraprendere tra l'altro sulla dimensione esterna, sulla prevenzione e il contrasto della migrazione irregolare e sui rimpatri;

VII. OCEANI, sottolineando anche l'importanza strategica degli oceani e dell'economia blu nel rafforzare la competitività e la resilienza dell'UE, la sicurezza marittima, nonché la sostenibilità e la protezione ambientale;

VIII. MULTILATERALISMO, ribadendo in particolare il fermo impegno dell'Unione per un multilateralismo efficace e per l'ordine internazionale basato su regole con le Nazioni Unite al centro.

Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre svolgere uno scambio di opinioni con il Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, sulla situazione geopolitica.

*A margine del Consiglio europeo, il 20 marzo, dovrebbe riunirsi il **Vertice euro** in formato inclusivo (con la partecipazione di tutti gli Stati membri) per discutere dell'attuale situazione economica e finanziaria.*

SESSIONE I – UCRAINA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe, anche richiamando gli esiti di sue riunioni precedenti:

- *ribadire il suo **continuo e incrollabile sostegno** 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**;*
- *ribadire 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. Dovrebbe inoltre richiamare i principi che dovrebbero guidare i negoziati di pace, enunciati nella riunione straordinaria del 6 marzo 2025;*
- *accogliere 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. Dovrebbe invitare la **Russia** a mostrare una **reale volontà politica** per porre fine alla guerra;*
- *affermare 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;*
- *ribadire 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. Dovrebbe altresì affermare 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;

- riaffermare 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. Il Consiglio europeo dovrebbe accogliere 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;
- ribadire 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**. Dovrebbe esortare Commissione e Stati membri a utilizzare tutte le opzioni nell'ambito dello Strumento per l'Ucraina per aumentare il sostegno finanziario all'Ucraina;
- invitare, 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;
- sottolineare 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**;
- ribadire il forte impegno dell'UE a garantire la piena responsabilità per i crimini di guerra e gli altri crimini più gravi commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia. In questo contesto, dovrebbe accogliere con favore i progressi nell'istituzione di un **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**, nel quadro del Consiglio d'Europa;
- riaffermare 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;

- *ribadire 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;*

Gli esiti del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo

Il Consiglio europeo dovrebbe richiamare gli esiti della sua riunione **straordinario** dello scorso 6 marzo, nel corso della quale, a causa dell'opposizione dell'Ungheria, non sono state adottate conclusioni sulla guerra in Ucraina. È stato invece adottato un [documento](#) **sostenuto da 26 Stati membri** in cui - ribadito lo stretto **collegamento tra la sicurezza europea e globale e quella dell'Ucraina** - si enunciano **5 principi** in merito ai negoziati in corso a livello internazionale per un cessate il fuoco:

- **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.**

Il documento prosegue con una serie di indicazioni più puntuali recepite nel progetto di conclusioni del Consiglio europeo sopra richiamato.

La posizione dell'UE su negoziati e garanzie di sicurezza

Il piano per aumentare il sostegno militare all'Ucraina o “iniziativa Kallas”

L'Alta rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza Kaja Kallas sta predisponendo un **piano di sostegno all'Ucraina** per mobilitare **da 20 a 40 miliardi di euro di aiuti militari**, con particolare attenzione alle capacità prioritarie urgenti: **munizioni per artiglieria, sistemi di difesa aerea, missili, droni, aerei da combattimento, formazione dell'esercito ucraino e un contributo alle garanzie di sicurezza.**

Il piano ha l'obiettivo di **rafforzare la posizione dell'Ucraina sul piano militare in vista di un accordo di pace** permettendo al presidente Zelensky di rifiutare un accordo privo di sufficienti garanzie e scoraggiare una nuova aggressione da parte della Russia. Dovrebbe anche consentire di sostenere l'Ucraina nel caso di una sospensione degli aiuti da parte statunitense.

Al fine di evitare veti da parte di uno o più Stati membri, il piano dovrebbe avere **base volontaria** e diventare **politicamente vincolante** solo per gli Stati che decidono di aderirvi. Pertanto gli Stati membri sono invitati – e non obbligati – a sottoscriverlo. Dovrebbe essere sostenuto da **contributi nazionali** legati al **reddito nazionale lordo** - criterio cui, secondo fonti di stampa, sarebbero contrari tra gli altri di **Francia e Italia** – e da **contributi militari** in proporzione al peso economico. Secondo fonti informali, gli Stati che guarderebbero con maggiore favore a quest'iniziativa potrebbero essere quelli che percepiscono con maggiore urgenza la minaccia russa per la loro vicinanza all'Ucraina (**Polonia, Germania, paesi baltici e nordici**).

L'iniziativa dovrebbe essere aperta alla collaborazione di **paesi terzi**, come la **Norvegia** e il **Regno Unito**.

Se i termini di tale iniziativa – **adesione volontaria e partecipazione di paesi terzi** – dovessero essere confermati, il piano potrebbe dar vita ad una **coalizione sostanzialmente al di fuori del quadro istituzionale dell'UE** che potrebbe affiancarsi alle iniziative parallelamente condotte dalla Francia e dal Regno Unito per la realizzazione di una “**coalizione di volenterosi**”.

La coalizione dei volenterosi nasce dall'iniziativa del Presidente francese Macron e del Primo ministro del Regno Unito Starmer, da ultimo tradottasi in una riunione in videoconferenza convocata da quest'ultimo cui ha preso parte anche il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni. L'11 marzo si sono invece riuniti a Parigi 34 Capi di Stato Maggiore di altrettanti paesi disposti a contribuire anche con **l'invio di truppe**

alle garanzie di sicurezza per l'Ucraina in caso di cessate il fuoco. Alla riunione hanno preso parte 30 Paesi dell'UE e della Nato, tra cui Regno Unito e Turchia, nonché il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda. L'**Italia** ha partecipato in qualità di **osservatore**.

Il 12 marzo si è tenuta sempre a Parigi una **riunione dei ministri della Difesa del gruppo E5** (Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Polonia), dei rappresentanti dell'UE e della Nato in videoconferenza con il ministro della Difesa ucraino. Oggetto della riunione è stato il rafforzamento del sostegno all'Ucraina, anche nell'ipotesi di una sospensione o riduzione degli aiuti statunitensi. Nella [dichiarazione](#) conclusiva si definisce **vitale per la sicurezza e la stabilità dell'area euro-atlantica** una Ucraina forte, indipendente e democratica

La posizione dell'UE sull'esito dei colloqui di Gedda

L'11 marzo, a conclusione dell'incontro USA-Ucraina tenutosi a Gedda, in Arabia Saudita, l'Alta rappresentante Kallas ha reso una dichiarazione a nome dell'UE in cui ha accolto con favore la [dichiarazione congiunta](#) Ucraina – USA sulla **prospettiva di una tregua di 30 giorni e la ripresa** dell'assistenza alla sicurezza e della condivisione di intelligence da parte degli Stati Uniti. Ha altresì dichiarato la **disponibilità dell'UE** a offrire un contributo per sostenere i prossimi passi, insieme all'Ucraina, agli Stati Uniti e ad altri partner e ribadito l'obiettivo dell'UE di una pace globale, giusta e duratura sulla base dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

La risoluzione del Parlamento europeo

Il 12 marzo il **Parlamento europeo** ha approvato con **442 voti a favore, 98 contrari e 126 astensioni** una [risoluzione](#) in cui, oltre ad accogliere con favore la richiamata dichiarazione congiunta Ucraina – USA si afferma che il **cessate il fuoco** può essere **efficace** solo se **l'aggressore vi aderisce pienamente**.

In merito alla posizione degli **eurodeputati italiani**, in base ai [dati pubblicati dal Parlamento europeo](#): gli eletti nelle liste di **Forza Italia** hanno votato compattamente **a favore**, i deputati di **Fratelli d'Italia** si sono **astenuiti**, con l'eccezione di Berlato che ha votato contro; i deputati del **PD** hanno votato complessivamente **a favore**, fatta eccezione per il voto contrario di Zingaretti e l'astensione di Strada e Tarquinio. Gli europarlamentari di **Lega e Movimento 5 Stelle** hanno votato **contro**. Per quanto riguarda i deputati dei **Verdi**, Marino ha votato a favore, mentre Scuderi, Guarda e Orlando si sono astenuti; per la **Sinistra italiana** era presente al voto il deputato Lucano che si è astenuto.

Secondo il Parlamento europeo:

- l'UE deve **contribuire** ad offrire solide **garanzie di sicurezza** per l'Ucraina, anche per metterla nella condizione di respingere accordi affrettati che possano esporla a nuove aggressioni da parte della Russia;
- l'aggressione russa rappresenta una “**minaccia esistenziale per la sicurezza e la stabilità europee**”. Si ribadisce il sostegno al piano per la vittoria presentato dal presidente Zelensky e si sostiene l'approccio di “**conseguire la pace attraverso la forza**” che è alla base del documento sostenuto da 26 Stati membri nel Consiglio europeo straordinario del 6 marzo;
- alla luce dell'apparente **cambio di posizione degli Stati Uniti, l'UE e i suoi Stati membri** sono ora i **principali alleati strategici dell'Ucraina nonché i maggiori donatori di assistenza**, che dovrebbe aumentare in modo significativo;

In merito alla **posizione della nuova amministrazione statunitense** sul conflitto nella risoluzione si esprime “profonda preoccupazione” per le aperte accuse all'Ucraina di aver causato la guerra, per la sospensione degli aiuti militari, nonché per il tentativo di costringere l'Ucraina a fare concessioni territoriali e a rinunciare al suo legittimo diritto all'autodifesa, per le richieste avanzate dal nuovo Presidente alla sola Ucraina e non anche alla Russia, per il possibile un allentamento delle sanzioni nei confronti della Russia;

- sono **accolti con favore** gli sforzi del Presidente **Macron** e del primo ministro del Regno Unito **Starmer** per ospitare **vertici europei straordinari** con paesi extra UE e per l'avvio di una “**coalizione dei volenterosi**” che consenta l'applicazione a guida europea di un eventuale accordo di pace. Si afferma inoltre che gli **Stati membri** dovrebbero investire nell'industria della difesa ucraina e impegnarsi con gli **alleati della Nato** a fornire **sostegno militare all'Ucraina** con almeno lo **0,25% del loro PIL annuo**.

Il sostegno finanziario

Il **sostegno finanziario complessivo** erogato all'Ucraina dall'UE e dagli Stati membri dall'inizio della guerra ammonta a circa **135,4 miliardi di euro**, compresi **1,5 miliardi** provenienti dall'utilizzo dei beni russi congelati, di cui circa **67,7 miliardi di euro** per sostenere la **resilienza economica, sociale e**

finanziaria complessiva dell'Ucraina, **49,2 miliardi** (compreso il contributo degli Stati membri) per assistenza militare e circa **17 miliardi** per **aiutare gli Stati membri** a soddisfare le esigenze degli ucraini in fuga dalla guerra verso l'UE (*dati aggiornati al 13 marzo, per maggiori dettagli si rinvia alla [pagina della Commissione europea](#)*).

Lo Strumento per l'Ucraina

Il 29 febbraio 2024 è stato approvato il [regolamento](#) che istituisce un nuovo **Strumento per l'Ucraina**, per il periodo **2024-2027**, fondato su sovvenzioni, prestiti e garanzie, con una capacità complessiva di **50 miliardi di euro** (indicativamente 33 miliardi di euro in prestiti e 17 miliardi di euro in sovvenzioni e garanzie). **Obiettivi** dello strumento: sostenere la **ripresa**, la **ricostruzione** e la modernizzazione dell'Ucraina; la **fornitura di servizi pubblici**; la mobilitazione di investimenti nel settore privato ucraino per la ripresa economica; aiutare l'Ucraina a realizzare le **riforme** necessarie nel suo cammino verso l'**adesione all'UE**.

Il Consiglio europeo ha precisato (si vedano le [conclusioni](#) del 1° febbraio 2024) che l'erogazione di tali risorse è subordinata al **prerequisito** che il Paese continui a rispettare **meccanismi democratici**, compreso un **sistema parlamentare multipartitico**, e lo **Stato di diritto**, nonché a garantire il rispetto dei diritti umani. Il **6 agosto 2024** il Consiglio ha [adottato](#) una decisione con la quale ha concluso che **l'Ucraina ha soddisfatto le condizioni necessarie e le riforme previste ed ha autorizzato il pagamento della prima rata di circa 4,2 miliardi di euro** a nell'ambito dello **Strumento per l'Ucraina**. Il Consiglio ha [approvato](#) il **9 dicembre 2024** il pagamento di una seconda rata di quasi **4,1 miliardi di euro** ed il **17 marzo 2025** l'erogazione di una terza rata per un importo di **3,5 miliardi di euro**.

L'assistenza concordata con i paesi del G7

A tali risorse si aggiunge un'ulteriore forma di **assistenza macrofinanziaria** fino a **35 miliardi di euro**, approvata con apposito [regolamento](#) lo scorso 28 ottobre 2024 a seguito agli impegni assunti dall'UE e dai paesi partner del **G7** corso del **vertice** tenutosi in Puglia nel **giugno 2024** e ribaditi a livello UE nelle [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 27 giugno.

In tale occasione i paesi del G7 hanno concordato di offrire prestiti all'Ucraina per **45 miliardi di euro** (o 50 miliardi di dollari) per le urgenti esigenze di bilancio, militari legate alla ricostruzione (*Extraordinary revenue acceleration*, [ERA](#)). Il regolamento rappresenta un'assistenza macrofinanziaria di carattere straordinario attivata tramite l'istituzione di un **meccanismo di cooperazione** per erogare

all'Ucraina prestiti finanziati dalle **entrate straordinarie** derivanti dall'**immobilizzazione dei beni sovrani russi** - per effetto delle sanzioni – e da **contributi degli Stati membri e di paesi terzi**. La disponibilità dell'UE è stata fissata in una quantità massima di 35 miliardi di euro in ragione del contributo dei partner del G7, successivamente [confermato](#) nel vertice di Washington del 25 ottobre 2024. Alla luce di tale contributo, l'UE ha [stimato](#) il proprio impegno effettivo in **18 miliardi di euro**.

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

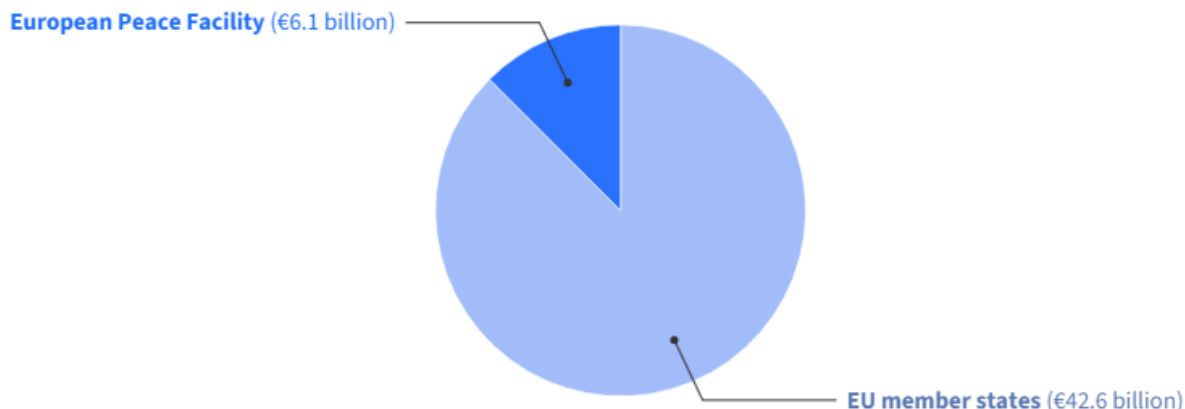
Il Consiglio ha [approvato](#) il 21 maggio 2024 **due decisioni e un regolamento**, volti a mobilitare i **profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa congelati nell'UE** dall'inizio della guerra. Il valore complessivo dei beni congelati in tutti gli Stati UE è stimato intorno ai **258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

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

In merito alla destinazione di tali risorse, la richiamata [risoluzione](#) del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 chiede che gli Stati dell'UE e partner del G7, procedano alla **confisca immediata** di tutti i beni russi congelati e la loro destinazione all'incremento del contributo militare all'Ucraina. Tale ipotesi è oggetto di discussione nelle istituzioni dell'UE (fonti di stampa riportano che se ne è parlato anche al Consiglio economia e finanzia dell'11 marzo).

Il sostegno militare

Il supporto alle forze armate ucraine è stato finanziato con **6,1 miliardi di euro** nell'ambito dello **Strumento europeo per la Pace** (*European Peace Facility, EPF*) per la fornitura di attrezzature militari e **42,6 miliardi** in **contributi bilaterali dagli Stati membri** per un totale di **48,7 miliardi**.



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

In risposta alla richiesta di munizioni e missili da parte dell'Ucraina, sono state decise misure secondo **tre linee di intervento**:

- il rifornimento delle Forze armate ucraine con **1 milione di proiettili di artiglieria** (e, se richiesti, anche **missili**);
- **acquisti** congiunti, anche attraverso l'Agenzia Europea per la Difesa dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia) **di munizioni da 155 mm e di missili**, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina;

- l'incremento delle **capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili.**

La missione EUMAM

L'UE ha inoltre avviato una **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine ([EUMAM Ucraina](#)), che ha formato **circa 73.000 soldati**. La missione, iniziata nel novembre 2022 per una durata di due anni, è stata [prorogata](#) fino al 15 novembre **2026**, con una dotazione di bilancio di circa **409 milioni di euro**.

La missione coopera con la **NATO**, in particolare con il **comando Assistenza e formazione in materia di sicurezza per l'Ucraina** (NSATU), anche con lo scambio reciproco di informazioni. La missione è volta a rafforzare la capacità delle Forze Armate ucraine di difendere l'integrità del paese nei confini riconosciuti a livello internazionale e di scoraggiare altre offensive russe. La missione offre **formazione** alle forze armate ucraine a livello base, avanzato e specializzato in settori quali assistenza medica, difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN), attività di sminamento, logistica e comunicazione. Fino allo scorso gennaio vi hanno preso parte, anche con proprio personale, **24 Stati membri, tra cui l'Italia**, e la **Norvegia**. Le attività hanno luogo principalmente in Polonia e Germania.

Fino allo scorso autunno era stata discussa, senza esiti positivi, l'ipotesi di svolgere parte delle attività della missione in territorio ucraino.

Gli impegni congiunti in materia di sicurezza

La fornitura di formazione militare all'Ucraina è una delle attività previste dagli [impegni congiunti in materia di sicurezza](#) tra l'UE e l'Ucraina, firmati nel giugno 2024 a margine del Consiglio europeo del 27 giugno 2024. Tale accordo di natura “**non vincolante**” prevede un **sostegno prevedibile, a lungo termine e sostenibile alla sicurezza e alla difesa dell'Ucraina** che, per parte sua dovrebbe continuare ad intraprendere **riforme** in linea con il suo percorso di adesione all'UE, anche nel **settore della sicurezza e della difesa**.

La missione EUAM per la sicurezza civile

L'EUAM Ucraina è una missione civile senza compiti esecutivi istituita il 22 luglio 2014, il cui mandato è stato rivisto nel 2022 per tener conto della **guerra di aggressione della Russia** contro l'Ucraina e successivamente prorogato fino al 2027. L'EUAM Ucraina fornisce sostegno alle autorità ucraine al fine di agevolare l'indagine e il perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti

dell'Ucraina, nonché la gestione integrata delle frontiere e il sostegno nei territori liberati.

La missione fornisce consulenza strategica a partner ucraini pertinenti, quali il ministero dell'Interno e la polizia nazionale ucraini per specifiche misure di riforma, anche a sostegno degli **impegni dell'Ucraina in materia di adesione**.

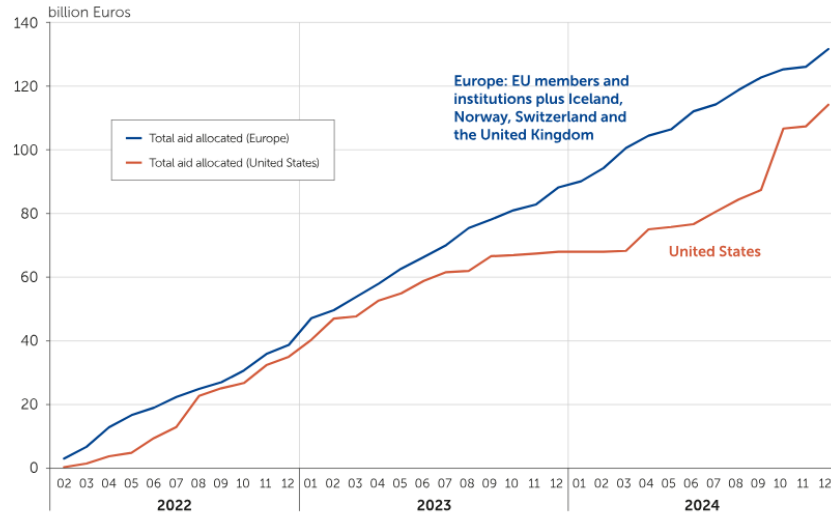
Gli aiuti dell'Unione europea e degli Stati Uniti

Secondo i più recenti [dati](#) dell'*Ukraine support tracker*, elaborato dal **Kiel Institute for world economy** (aggiornati a dicembre 2024) nei tre anni di guerra i paesi donatori hanno fornito un flusso basso ma costante di sostegno all'Ucraina, per circa 80 miliardi di euro all'anno. In totale, dall'inizio della guerra i paesi occidentali hanno assegnato all'Ucraina aiuti per circa **267 miliardi di euro**, ovvero oltre 80 miliardi di euro all'anno. Del totale, circa **130 miliardi di euro (49%)** sono stati stanziati per l'**assistenza militare**, **118 miliardi di euro (44%)** per il **sostegno finanziario** e **19 miliardi di euro (7%)** per gli **aiuti umanitari**.

I donatori europei sono stati la principale fonte di aiuti – finanziari e umanitari - all'Ucraina. L'importo degli aiuti è tuttavia relativamente basso in rapporto al PIL dei donatori: meno dello **0,2% del PIL annuo** da **Germania, Regno Unito e Stati Uniti**, circa lo **0,1% annuo** per **Francia, Italia o Spagna**. Come illustrato dal grafico che segue, l'**Europa** nel suo insieme ha **superato gli Stati Uniti** in termini di aiuti all'Ucraina avendo stanziato **70 miliardi di euro in aiuti finanziari e umanitari** e **62 miliardi di euro in aiuti militari** a fronte di **64 miliardi di euro di aiuti militari** e **50 miliardi di euro di stanziamenti finanziari e umanitari da parte degli Stati Uniti**. Il contributo statunitense è diminuito a cominciare dalla metà del 2023, quando il Congresso degli Stati Uniti ha bloccato l'approvazione di nuove leggi sugli aiuti per poi aumentare nuovamente.

Europe has long overtaken the US in total aid

Cumulative aid allocations in billion Euros, 2022–2024



Europe includes all EU members and institutions plus Iceland, Norway, Switzerland and the United Kingdom. For information on data quality and transparency please see our data transparency index.

Ukraine Support Tracker, Update February 2025.

ifw-kiel.de/ukrainetracker

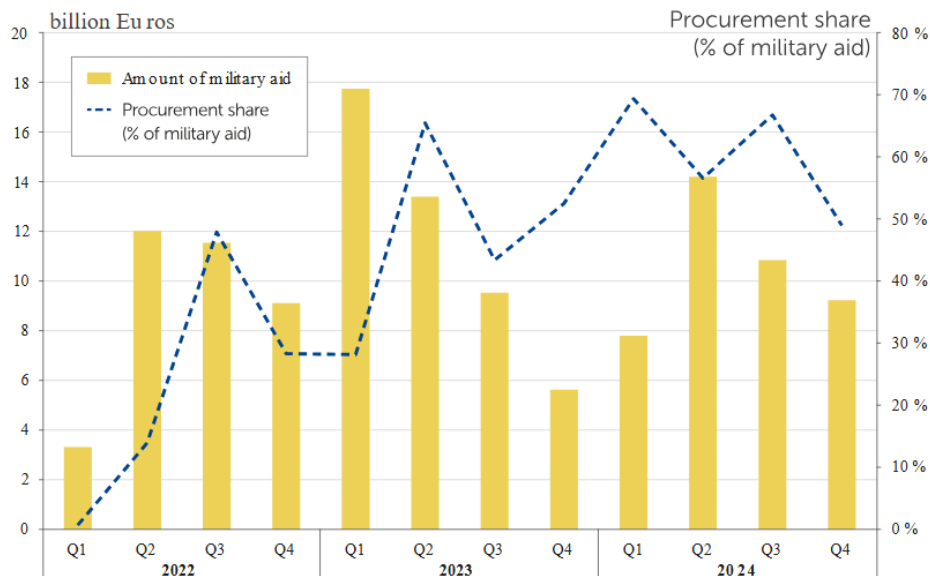
Fonte: Kiel Institute for world economy

Per quanto riguarda la fornitura di armi, se in una fase iniziale gli aiuti militari all'Ucraina provenivano dagli arsenali dei paesi donatori, progressivamente svuotati, oggi, la maggioranza degli **aiuti militari** è costituita da armi di nuova produzione proveniente dalle industrie occidentali del settore.

Two-thirds of military aid now comes from industry

Source of military aid – new procurement vs. donor stockpiles, 2022–20

24



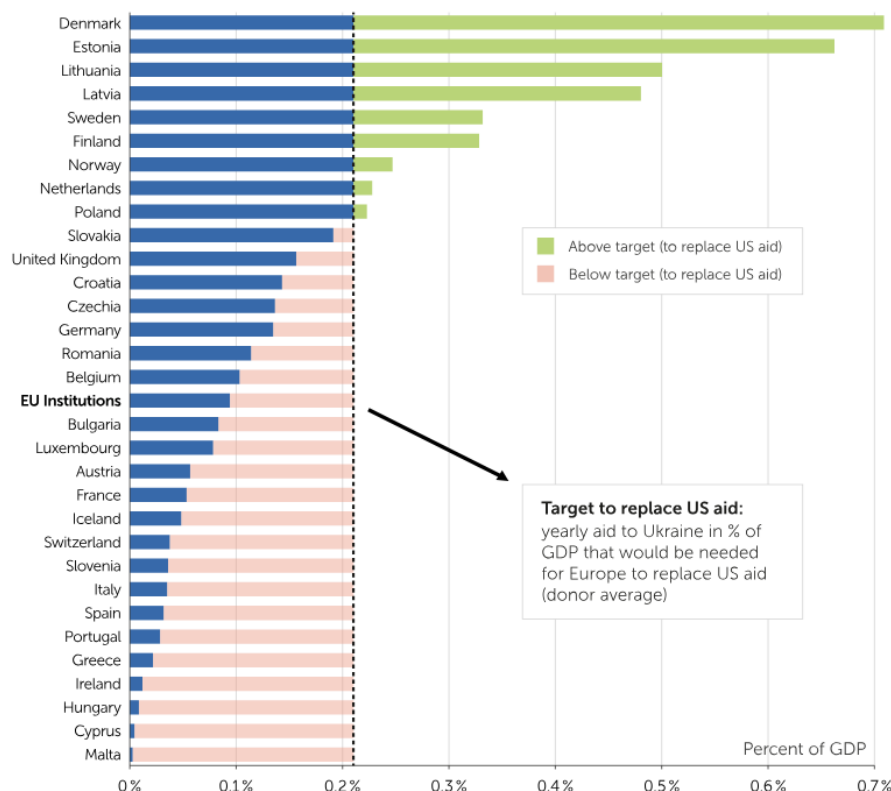
For information on data quality and transparency please see our data transparency index.

Resta la possibilità che l'**Europa** nel suo complesso (compreso il Regno Unito e altri paesi extra-UE) debba **incrementare** in modo significativo il proprio contributo finanziario e militare se gli Stati Uniti dovessero tornare a sospendere i propri aiuti. Una nuova analisi del *Kiel Institute for world economy* ([13 marzo 2025](#)) conclude che l'Europa potrebbe colmare il divario con relativamente **poco sforzo in termini di aiuti finanziari**. Più **difficile** sarebbe sostituire l'assistenza americana in materia di **armi e munizioni** è più difficile, mentre in termini di **condivisione di intelligence** l'Europa **non potrebbe efficacemente sostituirsi agli USA**.

Una prima sospensione disposta da Trump dopo l'incontro con il Presidente Zelensky a Washington aveva interessato anche le forniture militari già dislocate su territorio europeo e pronte per l'invio e la condivisione di notizie di intelligence. La sospensione è stata revocata a seguito dell'esito positivo del nuovo incontro tra i due leader a Gedda l'11 marzo.

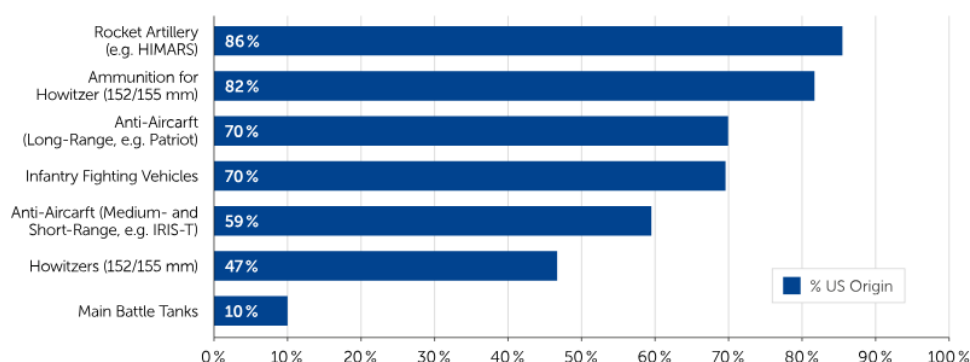
Secondo tale studio per compensare il venir meno del sostegno degli Stati Uniti i governi europei, compresi i paesi extra-UE, dovrebbero incrementare la spesa in aiuti bilaterali all'Ucraina passando **dall'attuale 0,1% annuo del PIL allo 0,21%**, soglia già ampiamente superata dagli stati baltici e scandinavi. In cifre assolute, tale incremento dovrebbe portare gli aiuti europei **dagli attuali 44 miliardi di euro all'anno a 82 miliardi di euro**. Lo sforzo maggiore sarebbe richiesto all'UE (da **16 a 36 miliardi di euro**), alla **Germania** (da **6 ad almeno 9 miliardi di euro**), al **Regno Unito** (da **5 a 6,5 miliardi di euro**), alla Francia (**da 1,5 a 6 miliardi di euro**), all'**Italia** (da **0,8 a 4,5 miliardi di euro**) e alla **Spagna** (da **0,5 a 3 miliardi di euro**).

What is needed to replace US aid (0.21% of GDP per year Europe-wide)
Distance to required target compared to past aid flows (average of 2022–24)



Per sostituire gli aiuti militari statunitensi, l'industria europea dovrebbe invece **aumentare la sua produzione** in modo rapido e significativo, come dimostra il grafico seguente che illustra la dipendenza dagli Stati Uniti per tipologia di armi.

US aid dependency by type of weapon (2022–24)
% of arms allocated to Ukraine that were produced in the US



Note: This figure shows the share of weapons allocated to Ukraine 2022–24 that were originally produced in the US or in cooperation with the US (including US-weapons owned and then donated by European donors). To calculate shares we count the number of weapons (items) by weapon type, but the overall picture is similar if we use value estimates in million Euros instead. The estimates are imperfect given limited transparency on weapon delivery by some donors. The worst data is on ammunition, where donor reporting is particularly incomplete.

Le sanzioni nei confronti della Russia

Il 13 marzo 2025 il Consiglio ha **prorogato per altri sei mesi**, fino al **15 settembre 2025**, le misure restrittive nei confronti di individui o entità responsabili di aver minato o minacciato l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Il rinnovo è giunto alla vigilia della scadenza di tali misure, prevista per il 15 marzo 2025.

Le misure prevedono **restrizioni di viaggio per le persone fisiche**, il **congelamento dei beni** e il **divieto di mettere a disposizione** fondi o altre **risorse economiche** per gli individui e le entità elencati. Le sanzioni continueranno ad applicarsi a circa **2400 soggetti** tra individui ed entità in risposta all'attuale aggressione militare ingiustificata e immotivata della Russia contro l'Ucraina.

Nel contesto della revisione delle sanzioni, è stato deciso di non rinnovare le sanzioni per 4 individui e 3 persone decedute. Le sanzioni devono essere rinnovate ogni sei mesi e nel corso della riunione degli ambasciatori precedente al Consiglio l'**Ungheria** aveva preannunciato il suo **veto** che secondo fonti di stampa sarebbe venuto meno in cambio dell'eliminazione di 3 persone dall'elenco.

Il 24 febbraio 2025 il Consiglio Affari esteri ha approvato il **16° pacchetto di sanzioni contro la Russia** adottando misure restrittive nei confronti di altre **48 persone** e **35 entità** responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Tra i soggetti raggiunti dalle nuove sanzioni UE 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) allineati con la comunicazione russa;

- **imprenditori** russi dei settori **minerario ed energetico, politici** e mandatarî delle zone dell'Ucraina non controllate dal governo, **personaggi pubblici, tra cui un ex politico ucraino che lavora attualmente per la Russia;**
- persone coinvolte nel rapimento di massa, nella rieducazione illegale, nella deportazione e nel **trasferimento forzato di minori ucraini** dai territori occupati dell'Ucraina alla Russia, come anche.

Gli ultimi due pacchetti di sanzioni sono stati adottati il 24 giugno e il 16 dicembre 2024.

La conferenza sulla ripresa dell'Ucraina ospitata dall'Italia nel luglio 2025

La quarta [conferenza sulla ripresa dell'Ucraina](#) si terrà a **Roma il 10 e 11 luglio 2025** con la partecipazione di Governi, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie, aziende, regioni, municipalità e società civile. La conferenza si articolerà su **quattro tematiche: la dimensione imprenditoriale, la dimensione umana, la dimensione locale e la dimensione dei rapporti con l'UE** e farà anche il punto sui progressi delle riforme ucraine nel processo di adesione all'UE.

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

Il 4 febbraio, esperti giuridici della Commissione europea, del Servizio europeo per l'azione esterna, del Consiglio d'Europa, dell'Ucraina e di 37 Stati hanno definito le basi per l'istituzione di un **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina**. Una volta operativo, il Tribunale avrà il potere di chiamare a rispondere del crimine di aggressione leader politici e militari russi. L'incontro odierno rappresenta una svolta in un processo continuo volto a garantire la responsabilità per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, nonché a sostenere il sistema di giustizia penale internazionale.

Il Tribunale speciale verrà istituito attraverso un **accordo tra il governo dell'Ucraina e il Consiglio d'Europa** e dipenderà dalla giurisdizione dall'Ucraina. Il Consiglio d'Europa si occuperà della procedura di adozione degli atti necessari.

Nello stesso giorno la Commissione europea ha adottato una [raccomandazione](#) di decisione del Consiglio per la partecipazione ai negoziati finalizzati a istituire una **Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina per il risarcimento delle vittime di guerra**. La Commissione sarà l'organismo responsabile di

esaminare, valutare e decidere i reclami ammissibili nel **registro dei danni** e determinare l'importo del risarcimento dovuto in ciascun caso.

Il processo di adesione all'UE

Il 30 ottobre 2024 la Commissione europea ha adottato il **pacchetto annuale** - una [comunicazione](#) e relazioni specifiche per paese - **sul processo di allargamento** e sui progressi compiuti dai paesi coinvolti nel percorso di adesione all'UE.

Con riferimento all'Ucraina, la Commissione europea richiama il recente avvio dei negoziati di adesione, a riconoscimento della determinazione del paese a proseguire le riforme lungo il percorso di adesione all'UE. La **prima conferenza intergovernativa** si è tenuta a **giugno 2024** e successivamente l'esame analitico dell'*acquis* dell'UE (il cosiddetto "screening") è proseguito senza difficoltà. A condizione che l'Ucraina soddisfi tutte le condizioni, la Commissione intende avviare quanto prima nel 2025 l'avvio di negoziati sui gruppi di capitoli, a partire dalle questioni fondamentali.

Il 28 gennaio 2025 la Commissaria per l'allargamento, Marta Kos, ha dichiarato che, tecnicamente, le istituzioni dell'UE e l'Ucraina dovrebbero essere in grado di aprire nel primo semestre del 2025, sotto la presidenza polacca del Consiglio dell'UE, **due “cluster”** relativi ai **negoziati di adesione** all'UE: uno sui **valori fondamentali** e uno sull'**azione esterna**. Tale decisione richiede il consenso unanime degli Stati membri.

SESSIONE II - MEDIO ORIENTE

Al riguardo, il Consiglio europeo dovrebbe:

- *chiedere che vengano compiuti dei **passi avanti** verso la **seconda fase dell'accordo per il cessate il fuoco e la liberazione degli ostaggi a Gaza** in vista della sua piena attuazione, che dovrebbe portare alla liberazione di tutti gli ostaggi e alla **fine definitiva delle ostilità**. Dovrebbe inoltre ricordare l'importanza di un accesso senza ostacoli e di una distribuzione su larga scala dell'**assistenza umanitaria** a Gaza, sottolineando la necessità di riprendere immediatamente la distribuzione degli aiuti, così come la fornitura di elettricità all'impianto di desalinizzazione dell'acqua di Gaza;*
- *accogliere 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;*
- *dichiarare che l'UE continua ad essere risolutamente impegnata a favore di una **pace duratura e sostenibile** basata sulla **soluzione dei due Stati**. Dovrebbe inoltre affermare che l'UE è pronta a contribuire a tutti gli sforzi che mirano a questa soluzione e invitare 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.*
- *con riguardo alle vicende interne alla **Siria**, dovrebbe **condannare** fermamente le recenti e diffuse **violenze contro i civili** nella regione costiera della Siria e dovrebbe **esortare 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. Dovrebbe inoltre osservare che una corretta gestione del potere giudiziario durante la transizione è essenziale nel percorso di riconciliazione;*
- *dovrebbe altresì richiamare 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. Dovrebbe accogliere con favore l'**accordo** raggiunto il*

10 marzo 2025 tra le autorità provvisorie e le Forze democratiche siriane. Dovrebbe infine ricordare 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.

Recenti prese di posizione

Il **Consiglio europeo** ha discusso sulla situazione in Medio oriente nelle ultime riunioni e **da ultimo il 19 dicembre 2024** adottando [conclusioni](#) nelle quali:

- **accoglie con favore l'accordo di cessate il fuoco del 27 novembre 2024 tra Israele e Libano**, ricordando il fondamentale ruolo di stabilizzazione svolto nel Libano meridionale dalla forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL);
- esprime **profonda preoccupazione per le conseguenze della legislazione israeliana adottata il 28 ottobre 2024 sulla capacità dell'UNRWA** di svolgere il proprio mandato e sottolinea il suo ruolo nel fornire un sostegno fondamentale alla popolazione civile e a Gaza;
- ribadisce il suo **appello a un cessate il fuoco immediato a Gaza**, alla **liberazione senza condizioni di tutti gli ostaggi** e alla distribuzione dell'assistenza umanitaria su vasta scala in tutta Gaza;
- ribadisce **l'impegno dell'Unione europea a favore del diritto internazionale e di una pace globale, giusta e duratura basata sulla soluzione dei due Stati**. L'Unione europea continuerà a sostenere l'Autorità palestinese per aiutarla a rispondere alle sue esigenze più pressanti, a sviluppare capacità istituzionali e ad attuare il suo programma di riforme;
- sottolinea **l'importanza**, a seguito della caduta del regime di Assad in Siria, **di un processo politico inclusivo e a guida siriana che risponda alle legittime aspirazioni del popolo siriano. L'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Siria** entro confini sicuri dovrebbero essere pienamente rispettate. Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di garantire il **rispetto dei diritti umani**, come pure di salvaguardare il patrimonio culturale della Siria. Invita tutte le parti a **preservare l'unità nazionale e ad assicurare la protezione di tutti i civili, la fornitura di servizi pubblici nonché la creazione delle condizioni per il rimpatrio sicuro, volontario e dignitoso dei rifugiati siriani**. Il Consiglio europeo sottolinea inoltre l'importanza di **combattere il terrorismo**, prevenire il riemergere di gruppi

terroristici e distruggere le rimanenti scorte di armi chimiche della Siria. In tale contesto, il Consiglio europeo **invita la Commissione e l'Alta rappresentante a presentare** al Consiglio opzioni per **misure volte a sostenere la Siria**.

Tali posizioni sono poi state ribadite nella [posizione dell'UE](#) per il 13° **Consiglio di associazione UE- Israele** che si è svolto il 24 febbraio scorso.

L'**Alta rappresentante**, Kallas, in una [dichiarazione](#) del 9 marzo scorso ha **accolto con favore il piano di ripresa e ricostruzione araba per Gaza**, presentato al vertice del Cairo del 4 marzo e adottato l'8 marzo dall'Organizzazione per la cooperazione islamica (OIC) e che, con un bilancio di 53 miliardi di dollari, mira a ricostruire completamente la Striscia di Gaza entro cinque anni. L'Alta Rappresentante ha affermato che:

- qualsiasi **piano per il futuro di Gaza** deve **fornire soluzioni credibili per la ricostruzione, la governance e la sicurezza**. Gli sforzi di ripresa e ricostruzione devono basarsi su un solido quadro politico e di sicurezza accettabile sia per gli israeliani che per i palestinesi, che fornisca pace e sicurezza a entrambe le parti;
- l'UE è determinata a **non lasciare alcun ruolo futuro per Hamas a Gaza** e a **sostenere politicamente e finanziariamente l'Autorità Nazionale Palestinese** e il suo programma di riforma, per aiutarla a ritornare a governare Gaza;
- l'UE chiede la piena **attuazione dell'accordo di cessate il fuoco e rilascio degli ostaggi**;
- l'UE è impegnata per un orizzonte politico verso la pace in Medio Oriente, basato sulla **soluzione dei due Stati** e ricorda l'importanza di una **distribuzione sostenibile degli aiuti umanitari su larga scala in tutta Gaza**.

Iniziative della Commissione europea

Si ricorda che l'UE è il **principale fornitore di assistenza esterna alla popolazione palestinese**, attraverso la [strategia comune europea 2021-2024](#) a sostegno della Palestina, dotata di circa **1,36 miliardi di euro a titolo indicativo, di cui 1,03 miliardi sono già stati adottati** e comprendono contributi diretti all'Autorità palestinese attraverso il meccanismo PEGASE, il sostegno alle organizzazioni della società civile (OSC), progetti realizzati tramite le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e contributi all'Agenzia

delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei palestinesi (UNRWA). A **partire dal 2023** l'UE ha inoltre fornito **assistenza umanitaria** per circa **[450 milioni di euro](#)**.

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

Il riesame ha permesso di **individuare un elenco di progetti non realizzabili per un importo di 75,6 milioni di euro, che saranno riprogrammati** per sostenere i palestinesi alla luce delle nuove priorità da determinare sul campo. Si tratta principalmente di grandi progetti infrastrutturali, tra cui il progetto "Gas for Gaza", il dissalatore di Gaza e l'accesso ai servizi idrici, la cui attuazione non è fattibile nel contesto attuale. In secondo luogo, la Commissione ha effettuato una **valutazione del rischio**, invitando tutti i partner esecutivi a fornire informazioni sui propri meccanismi di controllo. La Commissione ha, inoltre, individuato alcune **misure supplementari**, come l'inserimento di **clausole contrattuali contro l'incitamento all'odio e alla violenza in tutti i nuovi contratti e il controllo della loro rigorosa applicazione**.

La lettera di intenti congiunta della Commissione e l'Autorità palestinese

Il **19 luglio 2024** la Commissione europea e l'Autorità palestinese hanno firmato una **[lettera di intenti](#)** che definisce una **strategia per affrontare la situazione critica di bilancio e fiscale** dell'Autorità palestinese e dell'economia palestinese.

Come **primo passo**, l'UE intende fornire un **sostegno finanziario di emergenza a breve termine all'Autorità Nazionale Palestinese** per far fronte alle sue esigenze finanziarie più urgenti e sostenere il suo programma di riforme, del valore di **400 milioni di euro in sovvenzioni e prestiti**, che sarà erogato subordinatamente ai progressi nell'attuazione del programma di riforme dell'Autorità Nazionale Palestinese.

Il sostegno finanziario a breve termine aprirà la strada a un **programma globale per la ripresa e la resilienza palestinese**, per il quale saranno necessari anche finanziamenti da altri donatori. A tal fine, la Commissione

europea propone di **istituire una piattaforma di coordinamento dei donatori palestinesi a partire dall'autunno 2024, fino alla fine del 2026.**

Il programma di sostegno pluriennale dovrebbe consentire all'Autorità Nazionale Palestinese di **raggiungere l'equilibrio di bilancio entro il 2026** e di **garantire la sua sostenibilità finanziaria a lungo termine** in seguito e sarà **subordinato all'attuazione del suo programma di riforme in linea con la strategia dell'Autorità Nazionale Palestinese.**

La strategia di riforma dell'Autorità Nazionale Palestinese mira a garantire la sostenibilità di bilancio, **modernizzando al contempo l'amministrazione palestinese e la sua governance, combattendo la corruzione, promuovendo lo stato di diritto e la trasparenza, riformando i sistemi di previdenza sociale e istruzione**, migliorando l'ambiente imprenditoriale e rafforzando le fondamenta di **un'economia di mercato**. Entro fine agosto, l'Autorità palestinese **dovrà riuscire a razionalizzare la spesa pubblica**, riducendo le spese ricorrenti di almeno il 5 per cento rispetto all'anno precedente, **istituire l'età pensionabile** per tutti i lavoratori della Cisgiordania, **pubblicare una nuova legge sulla protezione sociale e preparare un piano di riforma dell'istruzione**. Tra le azioni preliminari concordate, figura anche l'approvazione di una legge sui pagamenti elettronici e il miglioramento dell'accesso alla giustizia e ai meccanismi di reclamo per i cittadini nei confronti degli enti governativi.

Tutti gli esborsi saranno basati sui progressi dell'Autorità Nazionale Palestinese verso le tappe di riforma concordate. Le risorse necessarie per la ricostruzione di Gaza non sono coperte come tali da questo programma e **dovranno essere identificate separatamente** come parte di uno sforzo collettivo più ampio da parte della comunità internazionale.

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

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

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

Il nuovo regime integra inoltre le misure restrittive precedentemente adottate nei confronti di Hamas e della PIJ a norma della posizione comune 2001/931/PESC ("elenco dei soggetti terroristici stabilito dall'UE"). Sulla base di tale quadro, il Consiglio può decidere misure restrittive (congelamento di beni e divieto di viaggio nell'UE) per attività come: fornire, vendere o trasferire armi e materiale connesso alle due organizzazioni terroristiche; sostenere atti che compromettono o minacciano la stabilità o la sicurezza di Israele in collegamento con Hamas e la PIJ; prendere parte a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o del diritto dei diritti umani; istigare o aizzare pubblicamente alla commissione di atti di violenza da parte delle due organizzazioni.

Le missioni civili EUBAM RAFAH e EUPOL COOPS nei territori palestinesi

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

- la missione [EUBAM RAFAH](#), istituita nel 2005 per il controllo di merci e persone al valico di frontiera di Rafah fra la striscia di Gaza e l'Egitto, che era stata sospesa nel 2007, in seguito alla presa il controllo da parte di Hamas della città di Rafah e della Striscia di Gaza e che il **Consiglio affari esteri del 27 gennaio 2025 ha deciso di riattivare**. La missione, di nuovo operativa dai primi di febbraio 2025, ha schierato una squadra specializzata per consentire al personale palestinese di riaprire il valico e sta monitorando i trasferimenti, anche al fine di consentire il trasferimento delle persone fuori da Gaza, comprese alcune che necessitano di cure mediche;
- la missione [EUPOL COOPS](#), istituita nel 2006 e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei territori palestinesi, presta consulenza alle autorità palestinesi in materia di giustizia penale e aspetti dello Stato di diritto.

Siria

L'11 marzo scorso, l'**Alta rappresentante**, Kallas, ha rilasciato una [dichiarazione](#) a nome dell'Unione europea, sulla **recente ondata di violenza in Siria**, nella quale esprime allarme per le violenze che di recente hanno interessato la regione costiera siriana causando un elevato numero di vittime e condanna gli attacchi delle milizie pro-Assad contro le forze di sicurezza e i **crimini** atroci commessi **contro i civili**, tra cui uccisioni sommarie, molti dei quali sarebbero stati perpetrati da gruppi armati che sostengono le forze di sicurezza delle autorità di transizione.

Sanzioni e misure restrittive

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

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

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

Sostegno alla transizione del Paese

Il 17 marzo l'UE ospita a Bruxelles la **nona Conferenza di "Standing with Syria: Meeting the Needs for a Successful Transition"**, presieduta dall’Alta rappresentante Kallas, dalla Commissaria Dubravka Šuica e dalla Commissaria Hadja Lahbib. La conferenza mira a raccogliere il sostegno internazionale per una transizione inclusiva nel paese, che consenta il passaggio dall'assistenza alla ripresa socioeconomica. Per la prima volta, sono state invitate le autorità siriane ad interim, insieme a rappresentanti delle Nazioni Unite, degli stati confinanti con la Siria e di altri partner regionali.

Alla luce dei recenti sviluppi interni e della persistente condizione di fragilità in cui si trova la Siria, la conferenza intende sostenere i primi passi della transizione, con il contributo della comunità internazionale, e le esigenze umanitarie immediate del popolo siriano. L'UE intende inoltre promuovere in futuro un incontro della società civile siriana e della diaspora.

Risoluzione del PE

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

- apprezza il **nuovo inizio delle relazioni UE-Siria**, come manifestato dalla **nomina di un incaricato d'affari dell'UE a Damasco**, dall'impegno diplomatico e dalle riunioni ad alto livello svolti dagli Stati membri e dai leader dell'UE nonché dalla prevista organizzazione della [9a conferenza di Bruxelles](#) del 17 marzo 2025;
- afferma che la stabilità in Siria dovrà sorgere da una **transizione politica pluralista che coinvolga rappresentanti credibili di tutte le componenti della società siriana e di tutte le aree geografiche**, vale a dire tutte le comunità religiose ed etniche, le donne, la società civile e le forze di opposizione pacifiche, sottolineando l'importanza che il **futuro governo rifletta tale pluralità**, e che un **quadro costituzionale garantisca pari diritti e pari accesso alle opportunità per tutti i siriani** in linea con i principi democratici, lo Stato di diritto, i diritti e le libertà fondamentali, compresa la libertà religiosa, come sancito dal diritto internazionale;
- invita le **autorità provvisorie a cooperare con le istanze internazionali competenti**, compresi i meccanismi delle Nazioni Unite istituiti specificamente per **indagare sui gravi crimini in Siria**;
- accoglie con **favore la sospensione graduale e condizionale delle sanzioni per diversi settori economici e la proroga a tempo indeterminato delle esenzioni umanitarie** ed invita la Commissione e il Consiglio a mettersi in contatto con gli altri paesi che impongono sanzioni alla Siria, in particolare **gli Stati Uniti e il Regno Unito per una revoca totale ma reversibile di tutte le sanzioni settoriali**, prestando particolare attenzione al settore finanziario;
- valuta positivamente l'annuncio della Commissione di fornire ai siriani un **nuovo sostegno umanitario pari a 235 milioni di euro** e invita l'UE e i suoi Stati membri a **sostenere gli sforzi umanitari e di aiuto allo sviluppo** e a mantenere il sostegno finanziario ai paesi vicini che ospitano rifugiati siriani;

- invita l'UE a **esplorare percorsi per utilizzare i beni congelati del regime di Assad per un fondo fiduciario per la ricostruzione e la riabilitazione e il risarcimento delle vittime in Siria;**
- esprime **preoccupazione per la sospensione di tutti i finanziamenti USAID** relativi alla Siria o ai rifugiati siriani e per la prevista assenza degli Stati Uniti alla prossima conferenza di Bruxelles;
- **invita la Siria a rompere le note alleanze** che intrattiene da lungo tempo **con Teheran e Mosca**, che hanno causato sofferenze al popolo siriano e hanno destabilizzato il Medio Oriente e non solo ed invita inoltre le autorità siriane provvisorie a porre **fine alla presenza militare russa in Siria.**

SESSIONE III – COMPETITIVITÀ

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'urgenza di **intensificare gli sforzi volti a rafforzare la competitività dell'Europa**, sulla scorta della dichiarazione di Budapest sul nuovo Patto per la competitività europea e sulle sue conclusioni del 6 marzo 2025 sulla difesa europea. Al riguardo, dovrebbe accogliere con favore la presentazione della Bussola per la competitività dell'UE, del Patto per l'industria pulita e dei recenti pacchetti Omnibus di semplificazione.*

Il Consiglio europeo dovrebbe concordare di dare priorità alla semplificazione e alla riduzione degli oneri amministrativi, all'abbassamento dei prezzi dell'energia e alla mobilitazione dei risparmi privati per sbloccare gli investimenti necessari nell'economia dell'UE.

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

La “[Dichiarazione di Budapest](#)”, adottata a novembre 2024 dai leader dell'UE, sottolinea la necessità e la determinazione urgenti di rendere l'Unione più competitiva attraverso un **nuovo patto per la competitività europea**.

Il **mandato** della **Commissione**, basato sugli [orientamenti politici](#) della Presidente von der Leyen, colloca la **competitività al centro dell'azione politica** e si impegna per il varo di **nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa**.

Al dibattito su come rilanciare la competitività europea offrono un **importante contributo** anche i **rapporti** recentemente presentati da [Enrico Letta](#) e [Mario Draghi](#), rispettivamente sul futuro del mercato unico e sul futuro della competitività europea.

Dando seguito a quanto annunciato, il **29 gennaio 2025** la Commissione ha presentato la “[Bussola per la competitività dell'UE](#)” con cui delinea le **azioni prioritarie** da intraprendere per **rafforzare la competitività dell'Unione**.

Alcune azioni sono state già presentate, tra cui: il [Patto per l'industria pulita](#) (*Clean Industrial Deal*), che preannuncia misure per accelerare la decarbonizzazione, garantendo, nel contempo, un futuro sicuro all'industria manifatturiera in Europa; i **primi due pacchetti "Omnibus"** per semplificare le norme dell'UE nei settori della rendicontazione finanziaria sostenibile, della due

diligence sulla sostenibilità, della tassonomia UE, del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e dei programmi di investimento europei; il [Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili](#) per facilitare l'accesso all'energia a basso costo; il [Piano d'azione industriale dell'UE per il settore automobilistico](#) che ha l'obiettivo di affrontare la competizione globale legata all'innovazione e alla leadership nelle tecnologie future, alla transizione pulita e alla decarbonizzazione, nell'ottica di rispettare gli standard di emissione di CO2 previsti.

Su tutte le suddette proposte, si veda infra per approfondimenti.

La Bussola per la competitività dell'UE

L'analisi della Commissione europea muove dal **contesto internazionale** contrassegnato da rivalità tra grandi potenze e competizione per la supremazia tecnologica e per il controllo delle risorse. In questo contesto, **l'Europa ha perso competitività** perché non ha **saputo tenere il passo con le altre principali economie** (Stati Uniti e Cina *in primis*) a causa di un **persistente divario** nella crescita della **produttività**, dovuto principalmente alla **manca nza di innovazione**. La Commissione ritiene pertanto **urgente e prioritario** invertire la tendenza in atto lanciando, come suggerito dal rapporto Draghi, un **nuovo modello di competitività europea basato sulla produttività guidata dall'innovazione**.

Sulla Bussola si veda il [dossier](#) a cura dell'Ufficio RUE.

La struttura generale della Bussola

La **Bussola** delinea gli elementi principali del **nuovo modello di competitività europea** da attuare.

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



Le tre principali aree di intervento per rafforzare la competitività

La Bussola segue le indicazioni del rapporto Draghi, che ha segnalato 3 **principali aree di intervento** per stimolare la competitività. Per ciascuna di esse, la Bussola definisce l'impostazione da seguire e presenta una **selezione di misure** da presentare, con gli **obiettivi** da perseguire.

Per approfondimenti sul rapporto Draghi, si veda il [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea.

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

L'intenzione della Commissione è presentare misure tra l'altro per aiutare le nuove *start-up* innovative a crescere, incoraggiare lo sviluppo e l'adozione industriale dell'intelligenza artificiale (IA), stimolare nuovi prodotti di finanziamento (ad es. il *venture capital*), facilitare la mobilità dei talenti, aumentare la spesa per la ricerca e lo sviluppo e sviluppare infrastrutture di calcolo, di cloud, di rete, satellitari e di dati.

2) **Tabella di marcia comune per la decarbonizzazione e la competitività**: il proposito della Commissione è **coniugare un alto livello di ambizione climatica con l'obiettivo di garantire la crescita economica**. In questo quadro, se ben integrate con le politiche industriali, della concorrenza, economiche e commerciali, **le politiche di decarbonizzazione**

possono, a giudizio della Commissione, **rappresentare il motore della crescita e uno stimolo alla competitività**, come sostenuto anche da Mario Draghi nel suo rapporto.

Tra l'altro, la Commissione ritiene fondamentale affrontare il tema relativo al **costo elevato dell'energia** per le imprese e i consumatori, poiché **ha causato una diminuzione della produzione**. Il documento programmatico della Commissione si impegna anche per **l'uso efficiente e circolare delle risorse e dei materiali**. Emerge altresì la volontà della Commissione di definire **un nuovo quadro normativo relativo agli aiuti di Stato** nella convinzione che tali strumenti possano aiutare la crescita degli investimenti nell'ambito della decarbonizzazione, evitando al contempo forti distorsioni del mercato.

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

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

I cinque attivatori trasversali per la competitività

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

- 1) **semplificazione**: sono annunciate misure per semplificare le norme, ridurre gli oneri normativi e accelerare le procedure amministrative per rendere l'Europa più attraente per gli investimenti;
- 2) **mercato unico**: è preannunciata una strategia orizzontale per il mercato unico, con una particolare attenzione a PMI e start-up;
- 3) **finanziamenti**: l'UE deve far fronte a **enormi esigenze** di finanziamento per raggiungere gli obiettivi concordati in materia di innovazione, neutralità climatica e difesa. A giudizio della Commissione, è **fondamentale garantire sufficienti investimenti pubblici e privati**. Sono annunciate tra l'altro proposte per approfondire l'integrazione dei mercati dei capitali dell'UE, convogliare i risparmi verso l'economia,

promuovere il mercato delle cartolarizzazioni dell'UE e per potenziare il bilancio dell'UE.

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

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

Il Patto per l'industria pulita

Come preannunciato negli [orientamenti politici](#) e nel [programma](#) per il 2025, il 26 febbraio 2025 la Commissione europea ha presentato il *Clean industrial deal*, con l'intenzione di coniugare **azione per il clima, circolarità e competitività** attraverso uno specifico piano operativo.

Il patto si concentra sulle **industrie ad alta intensità energetica**, per tutelare la loro competitività dai costi elevati dell'energia e dalla concorrenza sleale a livello mondiale, e sul settore delle **tecnologie pulite**, affinché possa espandersi nell'UE, in quanto ritenuto essenziale per la competitività, la circolarità e la decarbonizzazione.

Il patto individua poi **sei fattori trainanti** considerati necessari per il successo dell'industria nell'UE: **energia a prezzi accessibili, mercati guida, finanziamenti, circolarità** e accesso ai materiali, **mercati globali e partnership internazionali, competenze**.

Questi dovrebbero essere integrati da azioni sui **fattori abilitanti orizzontali** necessari per un'economia competitiva: ridurre la burocrazia, sfruttare appieno le dimensioni del mercato unico, anche attraverso l'integrazione graduale dei paesi candidati, potenziare la digitalizzazione,

accelerare la diffusione dell'innovazione, promuovere posti di lavoro di qualità e coordinare meglio le politiche a livello europeo e nazionale.

Energia a prezzi accessibili

L'accessibilità dell'energia in termini di prezzi costituisce un elemento fondamentale del patto. Per tale ragione, a supporto dello stesso, la Commissione europea ha presentato un [Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili](#) (vedi *infra*, al momento della pubblicazione del presente dossier il testo è disponibile solo in lingua inglese).

In tale contesto il patto anticipa, tra l'altro, l'imminente presentazione dell'**atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale**, che sarà volto ad accelerare le procedure di autorizzazione per l'accesso delle industrie all'energia e gli interventi di decarbonizzazione industriale, nonché una **nuova disciplina per gli aiuti di Stato** che consentirà di approvare più rapidamente gli aiuti di Stato per la diffusione delle energie rinnovabili.

Mercati guida

Il patto preannuncia l'adozione di misure volte a far emergere la **domanda per i prodotti decarbonizzati** affinché le imprese, disponendo di un mercato per i loro prodotti, effettuino gli investimenti necessari.

In tale prospettiva l'**atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale** dovrebbe favorire l'aumento della domanda di prodotti puliti fabbricati nell'UE introducendo negli appalti pubblici e privati **criteri relativi alla sostenibilità, alla resilienza e al "made in Europe"**. Tale intervento sarà accompagnato, nel 2026, anche dalla **revisione del quadro in materia di appalti pubblici**, che consentirà la fissazione di criteri di sostenibilità, resilienza e **preferenza europea** negli appalti pubblici per i settori di rilevanza strategica. La Commissione presenterà inoltre l'**atto delegato sull'idrogeno a basse emissioni di carbonio**, che stabilirà le condizioni per la produzione a basse emissioni di carbonio per aumentare la certezza e la prevedibilità per l'industria, presupposti essenziali affinché le imprese investano.

Investimenti pubblici e privati

Nel patto viene sottolineata la necessità di ingenti **investimenti** e di un accesso immediato al **capitale** per finanziare la transizione pulita.

A breve termine il patto per l'industria pulita mobiliterà oltre **100 miliardi di euro** per sostenere i processi manifatturieri puliti nell'UE, di cui un **1 miliardo di euro** supplementare in garanzie nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

Oltre alla già citata revisione della **disciplina degli aiuti di Stato**, per far fronte a tale esigenza, il patto prospetta una serie di iniziative, tra cui la proposta di una **banca per la decarbonizzazione industriale** con un obiettivo di finanziamento di **100 miliardi di euro**, sulla base dei fondi disponibili del Fondo per l'innovazione e delle entrate supplementari derivanti da parte del sistema ETS e dalla revisione di InvestEU. La Commissione preannuncia anche il rafforzamento del **Fondo per l'innovazione** e oltre ad una serie di nuovi strumenti pratici di finanziamento a sostegno del patto per l'industria pulita che saranno varati dalla **Banca europea per gli investimenti (BEI)**.

Economia circolare

Il patto attribuisce un **ruolo prioritario alla circolarità**, ritenuta fondamentale per usare al meglio le **limitate risorse dell'UE**, **ridurre la dipendenza** da materiali che scarseggiano e **rafforzare la resilienza**, e **definisce** l'accesso alle **materie prime critiche** come fondamentale per l'industria europea. La Commissione europea intende, tra l'altro:

- istituire un **meccanismo che consenta alle imprese europee di incontrarsi e aggregare la loro domanda** di materie prime critiche;
- creare un **centro dell'UE per le materie prime critiche** che si incarichi dell'acquisto in comune a nome delle imprese interessate;
- adottare, nel 2026, un **atto legislativo sull'economia circolare** per accelerare la **transizione verso la circolarità** e garantire l'**utilizzo** e il **riutilizzo** efficienti dei **materiali rari**, **ridurre le dipendenze** a livello mondiale e creare **posti di lavoro di qualità**;
- riesaminare le norme sul regime per i beni d'occasione di cui alla [direttiva IVA](#), nell'ambito dell'iniziativa Green VAT (IVA verde) per affrontare la questione dell'**IVA insita nei prodotti di seconda mano**.

Mercati globali e partnership internazionali

La Commissione europea ritiene il conseguimento degli obiettivi del nuovo patto per l'industria pulita strettamente legato alla capacità dell'UE di **agire a livello internazionale**.

Da un lato, infatti, molte delle materie prime critiche essenziali per la transizione verde provengono necessariamente da paesi terzi. Dall'altro, il

successo economico dell'UE dipende anche da scambi commerciali aperti e basati su regole e dall'accesso ai mercati terzi di beni e capitali. Inoltre l'industria è esposta a una concorrenza mondiale sleale, in particolare a causa dell'esportazione di sovraccapacità interne da altri paesi a prezzi fortemente scontati.

Per tali ragioni la Commissione avvierà i primi **partenariati per il commercio e gli investimenti puliti**, finalizzati a una migliore gestione delle dipendenze strategiche e a consolidare la posizione dell'UE nelle principali catene del valore. Al tempo stesso agirà per **proteggere le industrie europee** dalla **concorrenza sleale** sul piano mondiale e dagli eccessi di capacità. A tal fine si avvarrà di una serie di strumenti, anche di difesa commerciale. La Commissione semplificherà e rafforzerà inoltre il **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)**.

Competenze

Per migliorare l'analisi del fabbisogno di competenze, la Commissione ha istituito un'**Unione delle competenze** (vedi *infra*). Riesaminerà inoltre i modelli di sostegno dell'UE alle iniziative settoriali in materia di competenze al fine di razionalizzare il **quadro per il rafforzamento delle competenze settoriali nelle industrie strategiche** collegate al patto per l'industria pulita, con un sostegno integrato con un massimo di 90 milioni di euro a titolo di Erasmus+.

Le mozioni approvate dalla Camera dei deputati per il rilancio della competitività europea, in relazione al rapporto Draghi

Il 12 febbraio 2025 la Camera dei deputati ha [approvato](#), nei testi riformulati con il parere favorevole del Governo, alcune mozioni (Richetti ed altri [n. 1-00371](#), Della Vedova ed altri [n. 1-00377](#), Faraone ed altri [n. 1-00382](#), Bonelli ed altri [n. 1-00384](#) e De Luca ed altri [n. 1-00395](#)) concernenti iniziative per il **rilancio della competitività europea**, in relazione al "**Rapporto Draghi**".

Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi

*Secondo il progetto di conclusioni, facendo seguito alla comunicazione sull'attuazione e semplificazione della Commissione dell'11 febbraio 2025, il Consiglio europeo dovrebbe richiedere uno sforzo a livello europeo, nazionale e regionale per **garantire un quadro normativo chiaro, semplice,***

agile e orientato all'innovazione, che riduca drasticamente e con urgenza gli oneri amministrativi, regolamentari e di rendicontazione per le imprese e le pubbliche amministrazioni, garantendo al contempo prevedibilità, obiettivi politici, standard elevati e l'integrità del Mercato unico.

In quest'ambito, il Consiglio europeo dovrebbe:

a) invitare la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio ad adoperarsi per raggiungere l'obiettivo di riduzione dei costi legati agli oneri amministrativi di almeno il 25% e di almeno il 35% per le PMI;

*b) invitare la Commissione a perseguire l'obiettivo di revisionare l'acquis comunitario e di sottoporlo a prove di stress al fine di **semplificare e consolidare la legislazione vigente**;*

*c) esortare il Parlamento europeo e il Consiglio a continuare il lavoro sui **Pacchetti omnibus di semplificazione** presentati il 26 febbraio 2025 in via prioritaria e con elevata ambizione, al fine di adottare entro la fine di giugno 2025 i meccanismi di semplificazione sulla rendicontazione sulla sostenibilità e sulla due diligence e di finalizzare i pacchetti il prima possibile nel 2025. Inoltre, dovrebbe invitare la Commissione a dare rapidamente seguito agli altri pacchetti di semplificazione, inclusi quelli riguardanti la decarbonizzazione dell'industria, la sicurezza e la difesa;*

d) esortare Commissione, PE e Consiglio a seguire i principi del "legiferare meglio", evitando così un eccesso di regolamentazione e di oneri amministrativi nella legislazione, soprattutto per le PMI.

La comunicazione sull'attuazione la semplificazione

Nella [comunicazione](#) dell'11 febbraio 2025 sull'attuazione e la semplificazione la Commissione europea sottolinea come ci sia una forte correlazione tra la semplificazione della normativa europea e la competitività dell'UE. La comunicazione prospetta un **cambio di paradigma nella cultura normativa e istituzionale dell'Unione**, che sarà **orientata sempre più alla semplificazione** dell'intero *acquis* e alla riduzione degli oneri per le imprese, i cittadini e le amministrazioni. Per questo motivo la Commissione, oltre ad impegnarsi nella semplificazione delle norme vigenti, prenderà in considerazione le questioni di attuazione e di applicazione fin dal momento dell'elaborazione delle nuove proposte legislative.

La comunicazione esprime anche la **necessità di una migliore attuazione della normativa europea** che sarà raggiunta, a giudizio della Commissione, tramite una più stretta collaborazione con gli Stati membri e con i portatori

di interesse e un maggiore investimento nella capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e negli strumenti a loro disposizione.

Pacchetti Omnibus

Nella recente [Bussola per la competitività](#) dell'UE la Commissione ha sottolineato che si rende necessario semplificare la legislazione vigente per consentire alle imprese europee di operare in un contesto normativo agile ed efficiente. La **semplificazione avverrà attraverso più pacchetti omnibus**, che contengono una o più proposte legislative volte a modificare in ottica di semplificazione regolamenti o direttive attualmente vigenti.

A inizio febbraio la Commissione ha presentato i [primi due pacchetti](#) ([Omnibus I](#) e [Omnibus II](#)) che includono **due proposte di direttiva** e **due proposte di regolamento** e perseguono i seguenti obiettivi:

- **semplificare le norme sull'informativa sulla sostenibilità e sugli obblighi di dovuta diligenza ai fini della sostenibilità.** In linea generale le modifiche propongono una **riduzione della burocrazia** soprattutto per le **piccole e medie imprese** europee; l'attenzione al rispetto delle norme dell'UE è spostata sulle imprese più grandi che hanno maggiori probabilità di avere un impatto sproporzionato sul clima e sull'ambiente; Le **due proposte di direttiva** che mirano ad introdurre queste modifiche fanno entrambe parte dell'Omnibus I: la [prima proposta](#) interviene nel merito degli obblighi di rendicontazione ai fini della sostenibilità mentre la [seconda](#) riguarda le date entro cui gli Stati membri devono applicare tali obblighi. Oggetto di modifica sono principalmente la [direttiva](#) sulla rendicontazione societaria di sostenibilità e la [direttiva](#) relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. Le due proposte contengono anche alcune modifiche alla [direttiva](#) relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese e alla [direttiva](#) sulle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, dato che entrambe prevedono norme sulla rendicontazione ai fini della sostenibilità.
- **semplificare il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)**, esentando i piccoli importatori dagli obblighi CBAM e semplificando tali obblighi per le imprese che vi rimangono soggette; La **proposta di regolamento** relativa al CBAM è la terza proposta dell'Omnibus I e modifica il [regolamento](#) che istituisce il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, allo scopo di incoraggiare una produzione industriale più pulita nei paesi extra-UE ed evitare la fuga di carbonio che si verifica quando le aziende con sede nell'UE spostano la produzione ad alta intensità di carbonio all'estero. La Commissione propone di

semplificare il meccanismo soprattutto a favore delle PMI, introducendo una **nuova soglia annua cumulativa pari a 50 tonnellate per importatore**, al di sotto della quale le imprese sono esenti dagli obblighi CBAM.

- **liberare opportunità di investimento**, tramite una serie di modifiche per **semplificare** e ottimizzare il **ricorso a diversi programmi di investimento**, tra cui InvestEU, il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e altri strumenti finanziari preesistenti.

La **proposta di regolamento** sugli investimenti fa parte del pacchetto Omnibus II e modifica i seguenti regolamenti:

- **regolamento** relativo al FEIS, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei;
- **regolamento** che istituisce il programma InvestEU;
- **regolamento** che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa;
- **regolamento** che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

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

Energia

Secondo il progetto di conclusioni, ricordando il suo impegno a perseguire il duplice obiettivo della sovranità energetica europea e della neutralità climatica entro il 2050, e affinché l'UE rimanga competitiva a livello mondiale, il Consiglio europeo dovrebbe:

*a) chiedere che tutti gli sforzi a livello di UE e di Stati membri siano urgentemente intensificati, al fine di **proteggere meglio i cittadini dell'UE dagli elevati costi energetici, garantire l'approvvigionamento di energia abbondante, a prezzi accessibili e pulita** e realizzare una vera e propria **Unione dell'energia** prima del 2030, che richiederà un'ambiziosa elettrificazione con tutte le soluzioni a zero e a basse emissioni di carbonio, e investimenti nelle reti, nello stoccaggio e nelle interconnessioni. Il Consiglio europeo chiede pertanto una pianificazione degli investimenti a lungo termine a livello transfrontaliero e europeo, al fine di integrare e*

interconnettere pienamente il mercato energetico dell'UE, contribuendo alla sua sicurezza energetica;

*b) accogliere con favore, a tal fine, la presentazione del **piano d'azione per l'energia a prezzi accessibile**, che delinea misure sia a breve termine che strutturali, in particolare per i cittadini e le imprese più colpiti, preservando al contempo l'integrità del mercato unico, ed esorta la Commissione, il Consiglio, gli Stati membri e tutte le altre parti interessate a cominciare a realizzare queste azioni nel 2025. Dovrebbe anche invitare a compiere sforzi per consentire di intensificare le forniture energetiche supplementari all'Europa, specie per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per tutti gli Stati membri.*

Il Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili

A supporto del [Clean industrial deal](#), il 26 marzo 2025 la Commissione europea ha presentato il [piano d'azione](#) per l'energia a prezzi accessibili che prevede misure a breve termine volte ad **abbassare i costi dell'energia, completare l'Unione dell'energia, attirare investimenti e prepararsi meglio a potenziali crisi energetiche**.

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

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

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

- **Azione 1 - Rendere le bollette dell'elettricità più accessibili**, con misure volte ad ottenere **oneri di rete** che riducano i costi del sistema energetico, **minori imposte e prelievi** e **maggior concorrenza al dettaglio** per ridurre i costi di fornitura.

La Commissione, tra l'altro, proporrà una metodologia per garantire che gli oneri di rete incentivino l'uso più efficiente della rete, riducendo i costi del sistema energetico e il fabbisogno totale di nuovi investimenti nella rete, e formulerà raccomandazioni ai Paesi dell'UE per ridurre le imposte nazionali sull'elettricità;

- **Azione 2 - Ridurre il costo della fornitura di energia elettrica**, con più **contratti** di fornitura di energia elettrica **a lungo termine**, **flessibilità** e **autorizzazioni più rapide** per l'energia e le reti pulite, più interconnettori, una rete potenziata e applicando rapidamente e pienamente le norme UE esistenti in materia di energia elettrica;
- **Azione 3 - Migliorare i mercati del gas**, tra l'altro, attraverso la creazione di una **task force per il mercato del gas**, che contribuirà a garantire una **concorrenza leale**, e sfruttando il potere d'acquisto dell'UE per ottenere **prezzi d'importazione più favorevoli**;
- **Azione 4 – efficienza energetica**, realizzando risparmi energetici attraverso un'offerta più ampia di **soluzioni di finanziamento** per i prodotti incentrati sull'efficienza energetica e aggiornando le norme sull'**etichettatura energetica** e sulla **progettazione ecocompatibile dei prodotti**;
- **Azione 5 - completare l'Unione dell'energia** integrando appieno i mercati dell'energia, promuovendo l'elettrificazione, decarbonizzando il settore del riscaldamento e del raffrescamento, digitalizzando il sistema energetico e mobilitando capitali per la transizione. Le misure previste da questa azione includono il lancio di una **Task Force per l'Unione dell'energia**;
- **Azione 6 - Un contratto tripartito** che riunisca il settore pubblico, i produttori di energia pulita e le industrie che consumano energia, per garantire energia a prezzi accessibili all'industria europea;
- **Azione 7 - Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento** per la stabilità dei prezzi con un quadro di sicurezza energetica aggiornato contro le perturbazioni causate da tensioni geopolitiche, attacchi informatici o di altro tipo o eventi meteorologici estremi;
- **Azione 8 - Essere pronti a eventuali crisi dei prezzi** grazie a misure che incentivino i consumatori a ridurre la domanda nei periodi di punta e che tengano sotto controllo le bollette, insieme ad incrementi temporanei della capacità di interconnessione transfrontaliera per procurarsi energia elettrica più economica.

Unione dei risparmi e degli investimenti

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare l'urgenza di completare, nell'attuale contesto geo-politico, l'Unione dei mercati dei capitali e l'Unione bancaria. Una vera **Unione dei risparmi e degli investimenti** rafforzerà secondo il Consiglio la competitività, l'autonomia strategica e la sicurezza economica dell'UE.*

Alla luce della comunicazione della Commissione (che sarà presentata il 19 marzo 2025) il Consiglio europeo dovrebbe:

*a) attendersi che i Parlamento europeo e Consiglio trovino rapidamente un **accordo** su tutte le proposte del piano d'azione 2020 **sull'Unione dei mercati dei capitali**, anche in materia di insolvenza;*

b) sottolineare, per integrare le azioni a livello dell'UE, la necessità di azioni a livello nazionale per aumentare le dimensioni e la profondità dei mercati dei capitali dell'UE;

*c) al fine di **ampliare le opportunità per i cittadini**:*

- invitare la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori in favore di una maggiore partecipazione dei privati ai mercati dei capitali mettendo a disposizione possibilità europee di investimento e di risparmio, comprese maggiori possibilità per i prodotti di risparmio e pensionistici a livello dell'UE, in tempo utile per consentire il compimento di passi decisivi entro il 2025;

- invitare la Commissione a proporre rapidamente, nel 2025, miglioramenti all'attuale prodotto pensionistico personale paneuropeo;

*d) al fine di **aumentare i finanziamenti privati per le imprese**, invitare la Commissione a:*

- presentare proposte per migliorare l'ecosistema del capitale proprio e del capitale di rischio e proporre un 28° regime di diritto societario che permetta alle imprese innovative di espandersi, in tempo utile per consentire al PE e al Consiglio di compiere passi decisivi entro il 2026;

*- proporre rapidamente nel 2025 un quadro riveduto in materia di **cartolarizzazioni**, anche attraverso l'adeguamento del quadro prudenziale, mantenendo nel contempo la stabilità finanziaria;*

*e) per quanto riguarda la **riduzione della frammentazione**, invitare la Commissione, in collaborazione con le autorità nazionali ed europee competenti, a:*

- *garantire prassi di vigilanza convergenti. A tal fine, è essenziale promuovere una maggiore omogeneità nell'attuazione, nell'interpretazione, nell'applicazione e nell'esecuzione del diritto dell'UE da parte delle autorità nazionali competenti;*
 - *completare con urgenza la valutazione e il lavoro sulle condizioni per consentire alle Autorità di vigilanza europee di vigilare efficacemente sugli operatori transfrontalieri dei mercati finanziari e dei capitali più rilevanti dal punto di vista sistemico e, su questa base, presentare una proposta il prima possibile;*
 - *rimuovere rapidamente gli ostacoli al consolidamento delle infrastrutture di mercato guidato dal mercato stesso e agli investimenti transfrontalieri;*
 - *razionalizzare le norme esistenti ed eliminare le duplicazioni, chiarire le disposizioni normative e ridurre i costi di conformità e comunicazione;*
- f) *sottolineare l'importanza di mobilitare i finanziamenti privati per l'industria europea per la difesa e invitare la Commissione a considerare a tal fine la possibilità di sfruttare ulteriormente i programmi dell'UE, come InvestEU.*

L'Unione dei mercati dei capitali

L'Unione dei mercati dei capitali ha l'obiettivo di far convergere i mercati dei capitali nazionali in un vero **mercato unico a livello UE**. Mira anche ad **offrire ai sistemi produttivi europei canali di finanziamento alternativi** a quello tradizionale costituito dal credito **bancario**.

Malgrado i notevoli progressi compiuti negli anni recenti per quanto riguarda la crescita dei mercati dei capitali dell'UE, che dal 2014 sfiora quasi il 50% in rapporto al PIL, permane un **notevole divario** nel loro sviluppo.

Come sottolineato anche nei **rapporti Letta e Draghi**, mercati europei dei capitali maggiormente sviluppati e integrati consentirebbero di:

- **diversificare le fonti di finanziamento** delle imprese, in particolare delle PMI;
- **agevolare gli investimenti transfrontalieri** e attrarre maggiori investimenti esteri nell'UE;
- rendere il **sistema finanziario** dell'UE più **stabile, resiliente e competitivo**;

- **aumentare le opzioni per i risparmiatori e ridurre i costi di finanziamento** per le imprese;
- rafforzare il ruolo dell'euro come **valuta di investimento internazionale**;
- sostenere gli investimenti nell'**innovazione** e contribuire alla **duplice transizione verde e digitale**.

Il futuro dell'Unione dei mercati dei capitali è uno dei **temi centrali** dell'**agenda politica** della nuova Commissione europea. In particolare, sviluppando una delle proposte contenute nel **rapporto Letta** (v. *infra*), gli orientamenti politici **annunciano la creazione di un'Unione europea del risparmio e degli investimenti** (compresi i mercati bancari e dei capitali) per affrontare il problema della **frammentazione dei mercati finanziari** dell'UE e sfruttare la ricchezza del **risparmio privato** per investire nell'innovazione e nelle transizioni pulite e digitali.

Merita ricordare, a tal proposito, che la presentazione **Comunicazione** della Commissione europea **sull'Unione dei risparmi e degli investimenti** è attesa per il **19 marzo 2025**.

Si preannunciano altresì ulteriori misure, tra cui **strumenti di assorbimento del rischio** per facilitare il **finanziamento delle imprese in rapida crescita** da parte di banche commerciali, investitori e *venture capital*.

Si sottolinea, altresì, la necessità di una **revisione del quadro normativo** per affrontare le barriere che limitano la quantità di capitale europeo disponibile per finanziare l'innovazione.

Come anticipato, il tema del rilancio dell'Unione dei mercati dei capitali è al centro delle riflessioni contenute nel **rapporto Letta**, che sottolinea l'importanza di **collegare più intimamente il mercato unico con l'Unione dei mercati dei capitali**, per finanziare adeguatamente le **transizioni verde e digitale**. Il rapporto chiede una trasformazione significativa: la **creazione di un'Unione dei risparmi e degli investimenti**, sviluppata a partire dall'Unione dei mercati dei capitali incompleta. Il **passo successivo** prospettato dal rapporto consiste nel **favorire gli investimenti pubblici** e nell'affrontare il dibattito sugli **aiuti di Stato**.

In particolare, il rapporto propone di **bilanciare un'applicazione più rigorosa degli aiuti di Stato a livello nazionale e la progressiva espansione del sostegno finanziario a livello dell'UE**, ad es. prevedendo un meccanismo di contributo agli aiuti di Stato, che imponga agli Stati membri di destinare una parte dei loro finanziamenti nazionali al finanziamento di iniziative e investimenti paneuropei.

L'UE - ricorda ancora il rapporto - non dispone di meccanismi politici adeguati per sviluppare strumenti di strategia industriale come l'*Inflation Reduction Act* statunitense, che si basa su schemi di credito d'imposta rapidi e agili. Propone pertanto uno **strumento simile** oppure un vero e proprio **pilastro di finanza europea comune** che consenta investimenti più grandi degli importanti progetti di interesse comune europei (IPCEI) e promuova la politica industriale europea, incoraggiando l'espansione (*scale up*) degli operatori economici europei.

Anche secondo il **rapporto Draghi** una delle ragioni principali della minore efficienza dell'intermediazione finanziaria in Europa risiede nel fatto che i mercati dei capitali rimangono **frammentati** e i **flussi di risparmio** verso gli stessi sono **inferiori**.

Al riguardo, il rapporto invoca anzitutto la **costituzione** di una vera e propria **Unione dei mercati dei capitali**. In questo contesto chiede di **trasformare** l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) in **Autorità di regolamentazione unica e comune** per tutti i mercati mobiliari dell'UE, simile alla *Securities and Exchange Commission* statunitense. In particolare, nel rapporto si suggerisce che la *governance* e i processi decisionali dell'ESMA siano modificati secondo linee analoghe a quelle del Consiglio direttivo della BCE, distaccandoli il più possibile dagli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE.

Ritiene altresì fondamentale **armonizzare i quadri in materia di insolvenza** e creare un'**unica piattaforma di controparte centrale** e un **unico depositario centrale** di titoli per tutte le operazioni in titoli. Reputa inoltre necessario **incanalare meglio i risparmi delle famiglie verso investimenti produttivi** attraverso prodotti di risparmio a lungo termine (**pensioni**).

Anche nelle [dichiarazioni](#) dell'**Eurogruppo** (in formato inclusivo) dell'**11 marzo 2024** si osserva che i mercati dei capitali europei devono essere **sviluppati con urgenza** per diventare **competitivi** a livello globale.

In particolare, si sottolinea la necessità di **convogliare i risparmi nazionali** e i **capitali esteri** verso le **imprese innovative**, che spesso cercano finanziamenti all'estero. Di conseguenza, **ridurre la frammentazione**, gli **oneri normativi** e gli **elevati costi di transazione** può aumentare l'**attrattiva** dell'UE come polo finanziario, offrendo **opportunità di investimento** più redditizie nell'UE.

Mercato interno, industria e competenze

*Le priorità di competitività dovrebbero essere supportate da un'ambiziosa **strategia per il mercato unico**, la cui presentazione è prevista per giugno 2025. Il Consiglio europeo dovrebbe chiedere inoltre che i seguenti filoni di lavoro specifici siano perseguiti senza indugio:*

- *basandosi sul Clean Industrial Deal, sul piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo del 5 marzo 2025 [e sul **piano d'azione per l'acciaio e i metalli** del 19 marzo 2025], è necessario intensificare i lavori per garantire l'innovazione industriale, il rinnovamento e la decarbonizzazione dell'Europa e per assicurare la crescita delle tecnologie chiave di domani, tra cui **l'intelligenza artificiale** e semiconduttori, prestando particolare attenzione alle industrie tradizionali in transizione, in particolare l'automotive e le industrie ad alta intensità energetica, e alla necessità di assicurare condizioni di parità. A tal fine, dovrebbe invitare la Commissione a presentare senza indugio proposte mirate in materia, tra cui una maggiore flessibilità per l'obiettivo del 2025 previsto nell'ambito del **regolamento che stabilisce le prestazioni in materia di emissioni di CO2** per autovetture e furgoni e per la revisione di tale regolamento;*
- *in seguito alla comunicazione su un'"**Unione delle competenze**" del 5 marzo 2025, dovrebbero essere compiuti ulteriori sforzi per migliorare la creazione, il mantenimento e il riconoscimento delle competenze in tutta l'UE, dalle competenze di base all'apprendimento permanente, alla riqualificazione e all'aggiornamento delle competenze, in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali.*

La Strategia per il mercato unico

Nel [programma di lavoro 2025](#) della Commissione europea si annuncia la presentazione della **Strategia per il mercato unico** (*iniziativa non legislativa*). In particolare, la strategia mira a facilitare ulteriormente la **fornitura transfrontaliera di servizi e beni**, anche mediante l'eliminazione delle barriere per aumentare il potenziale delle imprese competitive dell'UE.

Inoltre la Strategia si concentrerà sulle **imprese nuove e in crescita** per affrontare questioni come l'accesso ai finanziamenti e alle infrastrutture, l'ingresso in nuovi mercati, l'ottenimento di dati e l'attrazione dei talenti

necessari, anche in vista di una **iniziativa legislativa della Commissione europea sull'innovazione**.

Per sostenere le imprese innovative a investire e operare nel mercato unico senza dover affrontare 27 regimi giuridici distinti, la Commissione si adopererà per la creazione di un **28° regime giuridico** che semplifichi le norme applicabili e riduca il costo dei fallimenti, compresi tutti gli aspetti rilevanti della legislazione europea.

Tali proposte riprendono e sviluppano essenzialmente alcuni punti del [rapporto](#) sul **futuro del mercato unico** di Enrico Letta,.

In particolare, Letta prospetta l'adozione di un **Codice europeo di diritto commerciale** che potrebbe fornire alle imprese un **28° regime per operare all'interno del mercato unico**, superando direttamente il mosaico di normative nazionali.

In estrema sintesi, secondo il rapporto il **mercato unico** deve **rinnovarsi**, in linea con la sua natura di “progetto in corso”, “intrinsecamente legato agli obiettivi strategici dell'UE”, ed adattarsi pertanto alle dinamiche e alle evoluzioni delle “dinamiche del nostro tempo”.

Il rapporto indica i **4 settori principali – difesa, energia, telecomunicazioni e finanza** – da collocare al centro del mercato unico nei prossimi anni, che rappresentano **asset strategici europei** e sui quali in futuro dovrebbe **prevalere la dimensione unionale** su quella nazionale.

Inoltre, propone di **introdurre** una “**quinta libertà**” – incentrata su **ricerca, innovazione, conoscenza e istruzione** – al fine di migliorare le capacità di innovazione all'interno del mercato unico nel contesto del nuovo panorama globale.

Il rapporto sottolinea altresì che **uno dei principali obiettivi** del nuovo mercato unico dovrà essere quello di **rendere la capacità industriale europea compatibile con gli obiettivi della transizione equa, verde e digitale**.

Il rapporto si occupa altresì dei **rapporti tra mercato unico e commercio internazionale**, rimarcando l'esigenza di assicurare, nel contempo, apertura ai mercati esteri e accordi di libero scambio e protezione dalla concorrenza sleale esterna. Assegna altresì un'importanza cruciale alla **politica di coesione e alla collegata politica di allargamento**, sottolineando in particolare due aspetti in particolare: 1) il concetto di “**freedom to stay**”, ossia l'esigenza di evitare che si creino all'interno di alcuni Stati membri, o all'interno di singole regioni, situazioni che obblighino le persone, soprattutto i giovani, a partire; 2) l'impegno per evitare che le regioni più povere paghino i costi dell'adesione di nuovi Stati membri all'UE.

Il rapporto si sofferma infine sul tema, anch'esso particolarmente importante, dell'**enforcement delle regole del mercato unico**.

Merita ricordare, infine, che il **29 gennaio 2025** la Commissione europea ha [pubblicato](#) la **Relazione annuale sul mercato unico e la competitività 2025** che analizza i punti di forza e di debolezza dell'economia dell'UE. I risultati della relazione 2025 guideranno lo sviluppo di politiche volte a rafforzare la competitività dell'UE e a sbloccare il pieno potenziale del mercato unico.

Il Piano per l'automotive

Il 5 marzo 2025 la Commissione europea ha presentato la comunicazione relativa al [piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo](#) *(al momento della pubblicazione del presente dossier il testo è disponibile solo in lingua inglese)* allo scopo di affrontare le sfide relative alla **transizione verde** e ai **fattori di rischio provenienti dal contesto geopolitico**, per esempio in relazione alle catene di approvvigionamento globali. Il comparto automobilistico è un settore cruciale per l'economia dell'UE dato che contribuisce per circa **1 trilione di euro** al PIL complessivo e occupa **circa 13 milioni di lavoratori**.

Il piano d'azione è il risultato di un **processo collaborativo volto** a individuare le criticità del settore. In particolare, il, il 30 gennaio 2025 la Presidente von der Leyen ha avviato: i) un [dialogo strategico sul futuro dell'industria automobilistica](#) con i principali leader del settore, i partner sociali e gli *stakeholder*; ii) una [consultazione pubblica](#) per raccogliere i contributi di tutte le parti interessate; iii) e gruppi di lavoro tematici coordinati dai rispettivi Commissari europei per competenza.

L'obiettivo del piano è proporre azioni che consentano di **rilanciare la competitività** dell'industria automobilistica, riducendo le dipendenze strategiche in linea con le indicazioni contenute nel [Rapporto Draghi](#), e rispettando contestualmente gli obiettivi concordati in materia di emissioni.

Innovazione e digitalizzazione

La prima area di intervento individuata è relativa a **innovazione e digitalizzazione**. L'intenzione è consentire al comparto automobilistico di conquistare una posizione di leadership nella transizione verso veicoli alimentati dall'intelligenza artificiale (IA). Un ostacolo verso il mercato unico della guida autonoma è rappresentato dai differenti contesti normativi

degli Stati membri. Per questo motivo, il piano propone di sviluppare un **quadro normativo coordinato per i veicoli autonomi**.

Per colmare il ritardo tecnologico delle imprese UE, la Commissione intende creare una **Alleanza europea per i veicoli connessi e autonomi** con le parti interessate, comprese le PMI, per sviluppare *software* e *hardware* digitali condivisi, consentendo un significativo risparmio di risorse.

Mobilità sostenibile

Il secondo ambito è relativo alla **mobilità sostenibile**. Per raggiungere l'ambizione dell'UE di diventare neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050, le **emissioni dei trasporti devono essere ridotte del 90%** entro quella data. La transizione è sostenuta da norme sulle emissioni per le nuove auto, che fissano obiettivi di riduzione per i produttori, con l'intenzione di fornire un contesto normativo stabile e prevedibile per gli investitori.

In tal senso, il [regolamento](#) 2023/851 ha rivisto i **livelli di emissione di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi** prevedendo che dal 2035 i nuovi veicoli debbano essere a **emissioni zero, vietando di fatto, a partire da quella data, la vendita di veicoli a motore termico**. Tale regolamento è intervenuto modificando il regolamento [regolamento \(UE\) 2019/631](#) che definisce i **livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi**.

Sulla scorta delle modifiche introdotte, sono previsti i seguenti obiettivi di riduzione delle emissioni medie annuali di CO₂ del parco veicoli dell'Unione di autovetture nuove e furgoncini nuovi rispetto all'obiettivo del 2021:

- per il periodo **2025-2029** riduzione del **15 %** (obiettivo già previsto dal precedente regolamento 2019/631 e rimasto invariato);
- del **55 %** per le autovetture nuove e del **50 %** per veicoli commerciali leggeri nuovi per il periodo **2030-2034**;
- del **100 %** a partire dal 1° gennaio **2035**.

Nel 2026 la Commissione, secondo quanto disposto dal regolamento stesso, dovrebbe esaminare l'efficacia e l'impatto del regolamento e presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente i risultati del riesame. Sulla base di tale valutazione, la Commissione dovrebbe valutare la necessità di rivedere gli obiettivi di cui *supra* e la revisione sarà eventualmente corredata da una proposta di modifica del regolamento.

Dal confronto con i rappresentanti del settore è tuttavia emersa una **forte richiesta di flessibilità** in relazione all'eventualità che il mancato raggiungimento degli obiettivi di emissione previsti per il 2025 possa comportare sanzioni significative per le aziende. La Commissione europea ha preso atto della richiesta di maggiore flessibilità e per salvaguardare le capacità di investimento dell'industria, ha deciso di proporre una **modifica mirata** per consentire che **gli obiettivi di conformità vengano calcolati in media su un periodo di tre anni (2025-2027)**, permettendo compensazioni tra gli anni, pur mantenendo l'ambizione complessiva sugli obiettivi del 2025. La modifica prospettata riguarderà quindi gli obiettivi di emissione previsti per il 2025.

Il piano inoltre, da un lato ribadisce che, come indicato negli [orientamenti politici](#) della Commissione, il regolamento sugli standard di prestazione delle emissioni di CO₂ per auto e furgoni crea prevedibilità per gli investitori e i produttori. Dall'altro prospetta un'accelerazione dei lavori di preparazione della prevista revisione del regolamento.

Con riferimento agli obiettivi fissati per le emissioni delle **automobili**, negli orientamenti politici presentati dalla Presidente von der Leyen per la Commissione 2024-2029, si sottolinea infatti che l'obiettivo della **neutralità climatica** stabilito per esse entro il **2035** crea prevedibilità per investitori e produttori. Si ammette tuttavia che tale obiettivo possa essere conseguito con un **approccio tecnologicamente neutrale**, che riconosca un ruolo ai **carburanti elettronici** attraverso una modifica mirata del [regolamento](#). In base alle [lettere di incarico](#) indirizzate dalla Presidente a ciascun Commissario, il commissario per il Clima, la crescita pulita e gli obiettivi net-zero, [Wopke Hoekstra](#) (Paesi Bassi), dovrebbe occuparsi di garantire un **approccio tecnologicamente neutrale** in merito all'obiettivo della **neutralità climatica per le automobili entro il 2035**.

Secondo quanto riportato dalla Presidente Von der Leyen in occasione del **secondo incontro** nell'ambito del Dialogo strategico sull'*automotive*, che [ha avuto luogo](#) il **3 marzo 2025**, la modifica mirata relativa agli obiettivi di **riduzione delle emissioni al 2025** e le relative **sanzioni** in caso di non conformità dovrebbe intervenire già nel corso del mese. Nella stessa occasione la presidente della Commissione ha annunciato l'intenzione di accelerare anche il lavoro sulla **revisione** del [regolamento](#) che impone lo **stop ai motori tradizionali dal 2035**, riconoscendo la **piena neutralità tecnologica** come principio fondamentale.

La necessità di un'urgente revisione della normativa sulle emissioni era già stata sottolineata nel **non paper sul futuro del settore dell'automotive**

europeo promosso da **Italia** e Repubblica Ceca e sottoscritto anche da Austria, Slovacchia, Bulgaria, Polonia, Malta e Romania e discusso nel corso del [Consiglio Competitività](#) (Mercato interno e industria) del 28 novembre 2024. In particolare il documento contiene una [proposta](#) congiunta per una **rinnovata politica europea nel settore automobilistico** in cui **competitività** e **ambizione climatica** siano in equilibrio. In questo senso si sottolinea come il nuovo ciclo istituzionale 2024-2029 offra l'opportunità di allineare meglio la politica industriale agli obiettivi più ampi di decarbonizzazione e competitività dell'UE.

Per un verso si conferma l'obiettivo della piena decarbonizzazione al 2035, per altro verso si chiede che siano create le condizioni per giungere a tale appuntamento restando competitivi e riesaminando le modalità che porteranno allo stop ai **motori endotermici**.

Termine e target non vengono messi in discussione ma si ritengono sostenibili e realisticamente raggiungibili solo attraverso un'**anticipazione delle revisioni degli standard di emissione dei veicoli leggeri e dei veicoli pesanti**, già previste per la fine del 2026 per i veicoli leggeri (vedi *supra*), e per il 2027 per i veicoli pesanti.

Inoltre, i Paesi evidenziano come il rallentamento nella diffusione dei **veicoli elettrici** renda complesso rispettare i primi target intermedi previsti dal regolamento sugli standard di emissione dei veicoli leggeri, come quello del 15% di riduzione delle emissioni di CO₂ entro il 2025, che porterebbe a pesanti sanzioni per le aziende non conformi. Una valutazione del regolamento sugli standard di emissioni dei veicoli leggeri di cui *supra* viene ritenuta urgente per preservare la competitività dell'industria automobilistica europea e per evitare una fuga di investimenti dalla ricerca e dalla tecnologia verde. Si sollecita pertanto la presentazione, al più presto, di una relazione sullo stato di avanzamento e di una valutazione completa, nonché di una **proposta di revisione** dello stesso regolamento nel **2025**.

Anche il Partito popolare europeo, principale gruppo politico al Parlamento europeo, l'11 dicembre 2024 ha presentato un proprio [documento](#) di posizione, che sostiene il **principio di neutralità tecnologica**, ricordando che l'attuale regolamento si concentra solo sulle emissioni allo scarico, trascurando il più ampio impatto ambientale della produzione, dell'uso e dello smaltimento dei veicoli, favorendo in modo sproporzionato i veicoli elettrici e limitando la concorrenza leale tra le diverse tecnologie. Il documento richiede quindi che la Commissione intervenga urgentemente in questo senso per **modificare il regolamento sulle emissioni dei veicoli leggeri** e sottolinea inoltre che, dati i lunghi processi di sviluppo dell'industria automobilistica, la Commissione europea dovrebbe anticipare al 2025 la revisione prevista per lo stesso regolamento.

Competitività e la resilienza della catena di approvvigionamento

La terza area di intervento riguarda la **competitività** e la **resilienza della catena di approvvigionamento**. Considerato che l'industria automobilistica dell'UE rischia di perdere quote di mercato a causa del costo dei componenti critici, in particolare delle batterie. Per questo motivo, il piano d'azione prevede la possibilità di **sostegno diretto per le imprese** che si occupano di produzione di celle e di componenti di batterie (**pacchetto Battery Booster**).

La Commissione sosterrà l'industria delle batterie con finanziamenti a valere sul **Fondo per l'innovazione** e propone la creazione di una **piattaforma per l'aggregazione dell'offerta e della domanda** di materie prime critiche.

Miglioramento delle competenze

Il quarto ambito è relativo al **miglioramento delle competenze** e alla **gestione della dimensione sociale**. Le recenti trasformazioni del settore hanno un impatto significativo sull'occupazione, comportando perdite di posti di lavoro. Inoltre, la **carenza e l'inadeguatezza delle competenze** nell'industria automobilistica sono una delle principali preoccupazioni, insieme all'**invecchiamento della forza lavoro**.

L'impegno della Commissione per una transizione socialmente equa prevede che l'**Osservatorio europeo per una transizione equa** raccolga dati per individuare le possibili aree critiche in materia di squilibri occupazionali. Inoltre, saranno ampliati il **Fondo FEG** per fornire **sostegno ai lavoratori minacciati da licenziamenti immediati**, e il **Fondo FSE+** per i **lavoratori** che desiderano **riqualificarsi** e cercare **nuove opportunità di lavoro**.

Migliorare l'accesso al mercato

L'ultima area di intervento riguarda la necessità di **migliorare l'accesso al mercato, assicurare condizioni di parità e garantire la sicurezza economica dell'UE**. La Commissione sottolinea come la competitività dell'industria europea dell'automobile è strettamente legata a esportazioni, importazioni e investimenti. Ne deriva, che l'**accesso ai mercati esteri**, la **parità di condizioni** rispetto ai concorrenti stranieri e un **ambiente commerciale e normativo adeguato** sono fondamentali per il successo del comparto.

Per rendere il settore più resiliente di fronte alla concorrenza estera, la Commissione garantirà condizioni di parità **utilizzando strumenti di difesa commerciale** dalla concorrenza sleale, come le **misure anti sovvenzioni**. Inoltre, la Commissione si adopererà per **ridurre gli oneri amministrativi** per i costruttori automobilistici.

Il Piano per acciaio e metalli

L'industria siderurgica europea è una componente rilevante dell'economia dell'UE, oltre che un **fattore chiave per la sua autonomia strategica**, dato che contribuisce per circa **80 miliardi di euro al PIL dell'UE** e sostiene più di **2,5 milioni di posti di lavoro**. Tuttavia, si trova attualmente ad affrontare difficoltà in ragione dell'**aumento dei costi di produzione**, della **riduzione della domanda** e dei **problemi di accesso alle materie prime**. Di conseguenza, la produzione dell'UE si è ridotta e l'attuale utilizzo della capacità produttiva è al di sotto dei livelli redditizi. La Commissione ritiene che queste circostanze **ostacolino il processo di decarbonizzazione** e sottolinea che diverse aziende hanno interrotto gli investimenti in progetti di acciaio verde. Per questi motivi von der Leyen ha annunciato la presentazione del **piano d'azione per l'acciaio e i metalli** per il 19 marzo 2025.

Il piano si baserà sulle risultanze del [Dialogo strategico sull'acciaio](#) che la Commissione europea ha avviato il 4 marzo 2025 con l'obiettivo di rendere il settore siderurgico europeo competitivo e sostenibile a lungo termine. Anche sulla base della [Bussola per la competitività dell'UE](#) e del [Patto per l'industria pulita](#), la discussione include aspetti quali il **miglioramento della competitività** e della **circularità**, la guida verso la **transizione pulita**, la **decarbonizzazione** e l'**elettrificazione** e la **garanzia di relazioni commerciali eque**.

L'Unione delle competenze

L'Unione delle competenze, presentata dalla Commissione europea il **5 marzo 2025**, mira in via generale a sostenere lo **sviluppo del capitale umano** per rafforzare la **competitività dell'UE**. In particolare, il primo obiettivo è sostenere i **sistemi europei di istruzione e formazione** affinché tutti, compresi i giovani, a prescindere dal loro background e dal luogo di residenza, abbiano **pari opportunità di accesso** all'istruzione,

all'apprendimento permanente, a posti di lavoro di qualità e alla gestione di transizioni e crisi;

La comunicazione mira altresì a sostenere le **aziende a essere competitive e resilienti**, rendendo più facile per i datori di lavoro, e in particolare per le PMI, trovare persone con le **competenze necessarie** per creare una crescita sostenibile e posti di lavoro di qualità, anche mediante l'aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori di tutte le generazioni.

Infine, l'Unione delle competenze si adopererà per rendere le **competenze e le qualifiche** acquisite nell'UE **trasparenti, affidabili e riconosciute** in tutto il mercato unico, consentendo alle persone di esercitare il loro diritto alla libera circolazione e permettendo ai datori di lavoro, in particolare alle PMI, di assumere efficacemente oltre confine. Il documento invita inoltre gli Stati membri ad adoperarsi per un **rapido riconoscimento delle competenze e delle qualifiche acquisite al di fuori dell'UE**.

Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione delle competenze si propone di:

- costruire **competenze per lavori e vite di qualità** attraverso una solida base educativa, con un **approccio inclusivo di apprendimento permanente**;
- aggiornare e riqualificare una **forza lavoro agile**, in grado di padroneggiare la transizione digitale e pulita, in particolare le persone con competenze medio-basse;
- **far circolare le competenze** con la libera circolazione delle persone nell'UE;
- **attirare, sviluppare e trattenere i talenti**.

Altre azioni e prospettive

*Il Consiglio europeo dovrebbe affrontare le **priorità per il Semestre europeo 2025** e approvare la raccomandazione sulla politica economica della zona euro. Dovrebbe inoltre esaminare la situazione occupazionale e sociale nell'Unione.*

Il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare che, in futuro, tutte le priorità e le azioni sulla competitività sopra menzionate dovrebbero essere collegate per sostenere ricerca, innovazione, investimenti, convergenza, connettività, diversificazione degli scambi, crescita e resilienza economica nell'Unione

europea. Il Consiglio europeo valuterà i progressi in materia di competitività e di transizione verde e digitale nella riunione di ottobre 2025.

Semestre europeo

La raccomandazione sulla politica economica della zona euro

La **raccomandazione sulla politica economica della zona euro 2025** fornisce orientamenti specifici per gli Stati la cui moneta è l'euro, su questioni legate al funzionamento della zona euro nel suo complesso. È adottata ai sensi degli articoli 136 e 121 del TFUE ed è elaborata dal Consiglio su raccomandazione della Commissione. La raccomandazione per il 2025 pone l'accento sulle risposte politiche alle **sfide dell'inflazione**, della **competitività** e della **stabilità macroeconomica e finanziaria**.

Il Consiglio Ecofin del 18 febbraio 2024 ha [approvato](#) la raccomandazione, che ora è sottoposta al Consiglio europeo per l'approvazione. Una volta approvata dal Consiglio europeo, la raccomandazione sarà definitivamente adottata dal Consiglio Ecofin in una delle sessioni successive.

Agli Stati membri dell'Eurozona è **raccomandato**, nel periodo 2025-2026, di adottare misure a livello individuale, **anche attraverso l'attuazione dei loro PNRR**, e collettivamente, in seno all'Eurogruppo, al fine in particolare di:

1. **competitività**: promuovere la produttività, incoraggiare le imprese ad adottare soluzioni digitali e ad alta tecnologia, ridurre gli oneri amministrativi superflui e la complessità normativa, sviluppare rapidamente un'Unione europea dei risparmi e degli investimenti, promuovere il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione della forza lavoro e stimolare gli investimenti in R&S;
2. **resilienza**: favorire l'integrazione nel mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati, rafforzare le condizioni per favorire la crescita sostenibile dei salari e della produttività, aumentare gli incentivi al lavoro spostando altrove la pressione fiscale che grava su di esso e aumentare la produzione e l'utilizzo di energia rinnovabile e ridurre l'uso di combustibili fossili importati;
3. **stabilità macroeconomica e finanziaria**: assicurare che la crescita annua della spesa netta in ciascuno Stato membro non superi il valore massimo raccomandato dal Consiglio, ridurre l'elusione e l'evasione fiscali, contrastare

la pianificazione fiscale aggressiva e compiere ulteriori progressi nei lavori sull'euro digitale.

Gli ultimi dati sulla situazione sociale occupazionale nell'UE

Gli ultimi **dati** della Commissione europea sulla **situazione socio-occupazionale** dell'UE mostrano risultati parzialmente soddisfacenti, anche se permangono rilevanti differenze tra gli Stati membri e anche all'interno degli stessi.

Tasso di occupazione

Il **tasso di occupazione** (popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni) è in costante aumento negli ultimi anni nell'UE: è passato dal **75,5%** del **quarto trimestre 2023** ([dati Eurostat](#)) al **75,9%** del quarto trimestre del 2024. Si registrano tuttavia **prestazioni differenti** negli Stati membri: si va dall'88,2% dell'Islanda al 67,4% dell'**Italia**.

Si è ridotto, invece, di poco nel corso degli anni il **gap occupazionale di genere**, passato dall'11,1% del 2014 all'**10,2%** del 2023 ([dati Eurostat](#)). Anche qui evidenti sono le **differenze** tra gli Stati membri: si va, nel 2022, dallo 0,2% della Finlandia al 19,8% della Grecia (**Italia al 19,5%**).

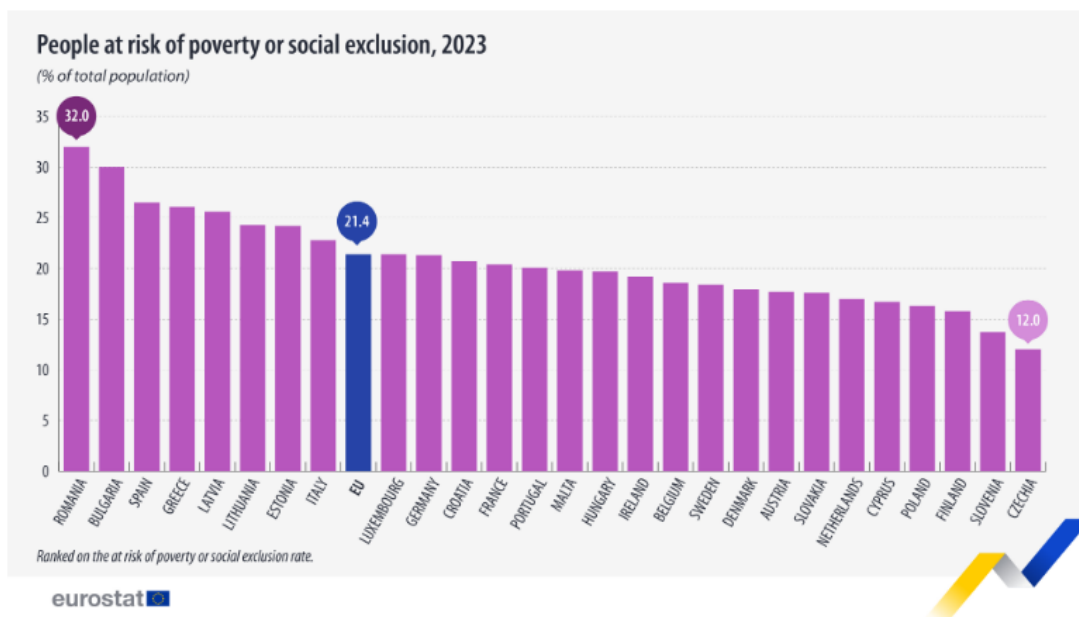
Tasso di disoccupazione

Il **tasso di disoccupazione** nell'UE è in **costante diminuzione**, dopo il rialzo dovuto alla crisi pandemica. Secondo gli ultimi [dati](#) pubblicati da Eurostat, si è attestato al **5,8%** a **gennaio 2025**. Le **differenze** sono tuttavia **notevoli tra gli Stati membri**: si va dal 10,4% della Spagna al 2,6% della Repubblica Ceca e della Polonia (**Italia al 6,3%**).

Inoltre, rimane ancora molto alto in alcuni Paesi il **tasso di disoccupazione giovanile** (18-25 anni di età): nel gennaio 2025 in Spagna risultava pari al 25,3%, in Grecia al 19,5% e in **Italia al 18,7%** (nell'UE al 14,6%) ([dati Eurostat](#)).

Quota di popolazione a rischio povertà o di esclusione sociale

La **quota di popolazione a rischio povertà o di esclusione sociale** nell'UE era al **21,4%** nel **2023** ([dati Eurostat](#)). Sussistono punte significative in alcuni paesi, tra cui Romania, Bulgaria, Spagna e Grecia. L'**Italia** (22,8%) invece si attesta poco sopra la media europea.



Per ulteriori approfondimenti e aggiornamenti sui dati rilevanti in materia di povertà ed esclusione sociale si rinvia al quadro di valutazione sociale (“*social scoreboard*”) predisposto da Eurostat alla seguente [pagina web](#).

SESSIONE IV - DIFESA EUROPEA

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo, facendo seguito alle sue conclusioni del 6 marzo 2025 e alla luce del Libro bianco sul futuro della difesa europea, dovrebbe:

- *chiedere un'accelerazione delle iniziative per aumentare urgentemente la **prontezza di difesa dell'Europa** entro i prossimi cinque anni;*
- *invitare Consiglio e Parlamento europeo a portare avanti rapidamente i lavori sulle recenti proposte della Commissione;*
- *chiedere che l'attuazione delle azioni individuate nelle sue conclusioni del 6 marzo 2025 nel campo delle **capacità** e delle **opzioni di finanziamento** inizi con urgenza. Ciò dovrebbe avvenire senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri.*

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 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 in **alcuni specifici settori**, 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).

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 Domáński 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 può vedere infra 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, nell'aula di Strasburgo 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 di 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 fronte a gravi difficoltà nella fornitura di determinati prodotti. In altre parole – ha aggiunto la Presidente- “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 (presentata da cinque gruppi politici: PPE, S&D, ECR, *Renew Europe* e Verdi/ALE), con la quale:

- 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**.*

Per maggiori dettagli sull'esito delle votazioni si rinvia al [sito Internet del Parlamento europeo](#).

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, ridurre 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 intermedie garantite dalla BEI.

La banca ha anche istituito un apposito **Ufficio per la sicurezza e la difesa**, che costituisce uno sportello unico per gli investimenti nel settore, offre sostegno finanziario semplificato e assistenza di esperti volti.

Lo scorso **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 BEI 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 31 consiglieri *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 **sostegno 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 finanzia 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 PE](#) 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 V - PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE E RISORSE PROPRIE

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe procedere a un primo scambio di opinioni sul **prossimo quadro finanziario pluriennale e sulle nuove risorse proprie**.*

La Commissione europea dovrebbe presentare le proprie **proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2028-2034** nel **luglio 2025**. In vista di tale scadenza è in corso il dibattito sul possibile contenuto¹.

Il Quadro finanziario pluriennale

Il **Quadro finanziario pluriennale (QFP)**, o bilancio UE a lungo termine, stabilisce quanto l'Unione europea investirà nei successivi **cinque-sette anni**². Esso fissa i **limiti della spesa dell'UE** - nel suo insieme e per i diversi settori di attività - per il periodo a cui si riferisce, suddividendo la spesa in ampie categorie - o "rubriche" - che corrispondono alle priorità e ai settori d'intervento individuati a livello politico. Per ogni esercizio contemplato dal QFP sono fissati limiti di spesa fissi, o "massimali".

QFP 2021-2027

Il [QFP 2021-2027](#), approvato a dicembre 2020³, prevede risorse pari a **1.214,1 miliardi di euro** in termini di impegni. È integrato dagli **806,9 miliardi di euro** (a prezzi correnti) di **Next Generation EU (NGEU)** che la Commissione europea è stata autorizzata a raccogliere, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali al fine di fornire agli Stati membri le risorse necessarie per affrontare le conseguenze socio-economiche della crisi pandemica, sotto forma di prestiti e sovvenzioni. Nell'ambito di NGEU il programma più

¹ Al tema è stata dedicata una sessione dell'incontro interparlamentare "[Settimana Parlamentare europea 2025](#)", svoltosi a Bruxelles nel febbraio 2025. Per maggiori dettagli si rinvia al Dossier, curato dai servizi di documentazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati n. [107/DE](#), febbraio 2025.

² Per dettagli si rinvia al sito Internet del [Consiglio dell'Unione europea](#). Si veda anche Parlamento europeo, [Quadro finanziario pluriennale](#), aprile 2024; Consiglio europeo, "Il bilancio a lungo termine dell'UE, maggio 2024.

³ Sul QFP 2021-2027 e sui vari atti di cui è composto: Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica "L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027" ([106/DE](#)), dicembre 2020.

importante è il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and resilience facility*, RRF)⁴.

A febbraio 2024, in occasione della **revisione intermedia**⁵, il QFP è stato rafforzato con una **dotazione aggiuntiva** pari a **64,6 miliardi**. L'intervento mira al rafforzamento di settori prioritari mediante l'istituzione di: uno strumento per l'**Ucraina**; una piattaforma per le **tecnologie strategiche per l'Europa** (STEP); un meccanismo per coprire i **costi aggiuntivi di NGEU**, in ragione dell'aumento dei tassi di interesse; finanziamenti aggiuntivi per **migrazione** e **partenariati internazionali**.

Risorse proprie

Le risorse proprie costituiscono le principali **fonti di entrate per il bilancio dell'Unione**. Rientrano nelle seguenti quattro categorie⁶:

- 1) **tradizionali** (dazi doganali, dazi agricoli e contributi nel settore dello zucchero). Rappresentano il 10-15 per cento circa delle entrate;
- 2) **basate sull'IVA**. Si tratta di una percentuale del gettito stimato dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri, che viene trasferita all'Unione. Costituisce il 10 per cento circa delle entrate da risorse proprie;
- 3) **basate sul reddito nazionale lordo (RNL)**: consistono in un prelievo sull'RNL degli Stati membri secondo un'aliquota uniforme stabilita annualmente. Attualmente rappresenta il 60-70 % circa delle entrate dell'UE;
- 4) contributo (trasferimento diretto dal bilancio degli Stati membri) basato sulla quantità di **rifiuti di imballaggi in plastica** non riciclati, con un'aliquota di prelievo uniforme di 0,80 euro per chilogrammo. Le entrate provenienti da questa risorsa rappresentano circa il 3-4 % del bilancio dell'UE.

La Commissione europea nel [giugno 2023](#) ha presentato un pacchetto per la **nuova generazione di risorse proprie**⁷ basate su: gli **utili aziendali** (risorsa temporanea, destinata a essere sostituita da una forma di introito basata sulla tassazione delle imprese); il **sistema di scambio delle quote di emissione** (ETS) e

⁴ Sul contenuto e sul funzionamento del dispositivo: "[Il dispositivo per la ripresa e la resilienza](#)", a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, febbraio 2021.

⁵ Si rinvia, per maggiori dettagli, al [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#) e alla [documentazione](#) sulle relative proposte della Commissione, predisposta dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

⁶ Per maggiori dettagli si rinvia a: Note tematiche dell'Unione europea, [Entrate dell'Unione](#), aprile 2024, e al [sito Internet della Commissione europea](#). Sul [sito Internet della Commissione europea](#) è altresì possibile ricostruire, mediante scelte personalizzabili, la composizione del gettito (oltre che della spesa) dell'UE per l'anno 2023.

⁷ Si veda, per maggiori dettagli, la Comunicazione "Un pacchetto adeguato per la prossima generazione di risorse proprie ([COM\(2023\)330](#)), 20 giugno 2023.

il **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera** (CBAM). La relativa proposta ([COM\(2023\) 331](#)) risulta [ancora pendente](#).

Possibile contenuto del QFP post 2027

Comunicazione “La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale”

Il [12 febbraio 2025](#) la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione ([COM\(2025\)46](#)) in cui ha delineato le **principali sfide politiche e di bilancio** relative alla progettazione del prossimo QFP. Ha preannunciato un **budget: più focalizzato** e basato sulle politiche; **più semplice**; con **un impatto più ampio**, che mobiliti capitali privati; che presti maggiore attenzione alle **prestazioni** e persegua semplificazione e responsabilizzazione; **più flessibile**.

Rispondere alle ambizioni dell’UE e garantire il rimborso dei prestiti per NGEU richiede necessariamente, a giudizio della Commissione, **l’introduzione di nuove risorse proprie**.

Si propone un **approccio basato su**:

- 1) **piani nazionali** con riforme e investimenti chiave, incentrati sulle priorità comuni;
- 2) un **Fondo europeo per la competitività** che istituisca una capacità di investimento a sostegno di settori strategici e tecnologie essenziali per la competitività dell'UE;
- 3) un finanziamento rinnovato per l’**azione esterna**;
- 4) forti garanzie a tutela dello **Stato di diritto**;
- 5) **entrate rafforzate e modernizzate** per garantire un finanziamento sufficiente e sostenibile per le priorità comuni.

Nel ridisegnare il bilancio, la Commissione persegue **un ampio coinvolgimento di portatori d’interesse**, con l’avvio di consultazioni, l’istituzione di un [panel di cittadini](#), l’avvio di una piattaforma *online* per partecipare al dibattito; un [tour d'Europa](#) del commissario Serafin.

La Commissione non si esprime in merito alla **durata** del prossimo QFP, ma **probabilmente** esso avrà una durata **inferiore a quella tradizionale di 7 anni**. La Commissione osserva, infatti, che “nell’attuale quadro finanziario la spesa è bloccata per un periodo di **7 anni**, che rappresenta un **intervallo di tempo lungo**”

tra il momento dell'elaborazione delle politiche e l'attuazione” e che “in aggiunta, le spese sono vincolate entro massimali globali annuali e massimali per settore principale di attività (rubriche e sottorubriche) che sono fissati all'inizio del periodo e limitano il trasferimento di risorse”. Le Istituzioni dell'UE devono tuttavia attenersi al dettato dell'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo cui il QFP “è istituito per un periodo di almeno 5 anni”.

Parlamento europeo

Anche il **PE** ha avviato una **riflessione**⁸ individuando le seguenti, possibili priorità ed ambiti di intervento nel quadro del prossimo QFP:

- 1) il ricorso al cd. **mainstreaming**, ovvero la sistematica integrazione di specifiche priorità politiche in tutti i programmi di bilancio UE ed in ogni fase di essi (progettazione, preparazione, attuazione e valutazione). Tale soluzione comporterebbe un **radicale cambio di prospettiva strategica** rispetto al tradizionale *focus* sui costi e sulla correttezza contabile e determinerebbe un'**attenzione prioritaria ai risultati che si intende conseguire**⁹;
- 2) **programmi basati sulle prestazioni**, un processo che dovrebbe avere luogo tramite la **raccolta e l'elaborazione di una gran quantità di dati**. Richiederebbe, a giudizio di uno studio del Parlamento europeo¹⁰, l'adozione di strategie e strumenti specifici e la preliminare elaborazione di indicatori chiaramente collegati agli obiettivi di finanziamento, basati su un'approfondita valutazione di impatto *ex ante*, con un monitoraggio *in itinere* e attente valutazioni *ex post*;
- 3) il **finanziamento di beni pubblici europei** tramite una **capacità di bilancio centrale permanente** (risorse proprie dell'Unione europea o emissione di obbligazioni da parte della Commissione)¹¹;

⁸ Sul tema il PE ha tenuto un'[iniziativa di riflessione \(Workshop on Some key themes for the post-2027 Multiannual Financial Framework\)](#) nel novembre 2024.

⁹ Si vedano gli studi del Parlamento europeo: “[Mainstreaming in the post-2027 Multiannual Financial Framework](#)”, ottobre 2024, “[Performance and mainstreaming framework for the EU budget](#)”, ottobre 2024, e la relativa [sinossi](#) disponibile in lingua italiana, febbraio 2025. Si veda anche: Commissione europea, “Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, giugno 2022 ([SWD\(2022\) 225](#)).

¹⁰ Parlamento europeo, “[Performance-based Programmes under the post-2027 MFF](#)”, ottobre 2024.

¹¹ Parlamento europeo, [European Public Goods and the 2028-2034 Multiannual Financial Framework](#), ottobre 2024.

- 4) un profondo ripensamento dello scopo generale e della *governance* del bilancio che ne assicuri **flessibilità**¹²;
- 5) un'adeguata gestione, previsione e contabilizzazione delle **passività potenziali** (obbligazioni finanziarie le cui entità e il cui verificarsi dipendono da eventi futuri, difficili o impossibili da prevedere). In costante crescita negli ultimi anni, queste rappresenterebbero un elemento di pericolo per il bilancio e per la sua sostenibilità¹³;
- 6) il possibile **allargamento dell'Unione**¹⁴, probabilmente dopo il 2034. Il PE auspica in merito: la creazione di uno **strumento unico per il sostegno pre-adesione**; il **coordinamento** con gli altri donatori nel finanziamento degli aiuti per la ricostruzione post bellica in **Ucraina**; l'inizio della pianificazione per l'**adesione dell'Ucraina alla PAC**; la riserva di **margini sufficienti in settori chiave per coprire i costi** dell'eventuale adesione di uno o due piccoli Paesi già nella vigenza del prossimo QFP¹⁵.

¹² Parlamento europeo [Revamping the EU's budgetary flexibility](#), ottobre 2024

¹³ Parlamento europeo: "[EU contingent financial liabilities](#)", novembre 2024; "[Potenziali passività finanziarie dell'UE](#)", novembre 2024; "[Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF](#)", ottobre 2024.

¹⁴ Si vedano le [Conclusioni](#) approvate dal Consiglio il 17 dicembre 2024, le [Conclusioni del Consiglio europeo](#) del 19 dicembre 2024 e il [Dossier](#), curato dai servizi di documentazione di Senato e Camera, relativo alla riunione del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2024.

¹⁵ Parlamento europeo, "[Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements](#)", gennaio 2025, e "[EU enlargement and the post-2027 Multi-Annual Financial Framework](#)", ottobre 2024.

SESSIONE VI – MIGRAZIONE

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle sue conclusioni sulla migrazione.

*Il Consiglio europeo dovrebbe quindi esprimere il suo incoraggiamento a intraprendere **ulteriori lavori** in particolare per quanto riguarda: la **dimensione esterna**; l'attuazione della legislazione dell'Unione europea adottata e l'applicazione della legislazione vigente; la prevenzione e il contrasto della **migrazione irregolare**, anche attraverso 'nuovi modi', in linea con il diritto dell'UE e internazionale; gli sforzi per facilitare, aumentare e accelerare i **rimpatri**; i **concetti di paesi terzi sicuri e di paesi di origine sicuri**; la **lotta contro la strumentalizzazione e il traffico e la tratta di esseri umani**; il monitoraggio dell'allineamento della politica dei visti da parte dei paesi limitrofi; percorsi sicuri e legali in linea con le competenze nazionali. Dovrebbe inoltre ricordare la sua determinazione a garantire un controllo efficace di tutte le frontiere esterne dell'Unione, in linea con il diritto dell'UE e internazionale.*

Il Consiglio europeo dovrebbe infine invitare Parlamento europeo e Consiglio a portare avanti in via prioritaria i fascicoli che presentino una dimensione migratoria. In particolare, dovrebbe prendere atto della recente proposta della Commissione sui rimpatri e invitare Parlamento europeo e Consiglio a esaminarla rapidamente.

Nelle [conclusioni](#) del **Consiglio europeo del 19 dicembre 2024**, i capi di Stato e di governo dell'Unione europea hanno fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle precedenti conclusioni in materia di **migrazione**¹⁶.

¹⁶ Il [17 ottobre 2024](#) il Consiglio europeo aveva tenuto una discussione strategica approfondita sulla migrazione e nelle sue [conclusioni](#) aveva invitato il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione a intensificare i lavori nell'ambito dell'approccio globale alla migrazione, concordato in occasione del [Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023](#). Aveva quindi chiesto: una maggiore cooperazione con i paesi di origine e di transito attraverso partenariati globali reciprocamente vantaggiosi, per affrontare le cause profonde e combattere il traffico e la tratta di esseri umani e così prevenire la perdita di vite umane e le partenze irregolari; l'allineamento della politica in materia di visti da parte dei paesi vicini; percorsi sicuri e legali,

In particolare, il Consiglio europeo ha preso atto della lettera inviata alla vigilia della riunione dalla presidente della Commissione europea, Ursula **von der Leyen**, prestando particolare attenzione ai lavori in corso sugli aspetti seguenti: la **dimensione esterna**; l'attuazione della **legislazione dell'UE adottata** e l'applicazione della legislazione vigente; la prevenzione e il contrasto della **migrazione irregolare**, anche attraverso nuovi modi in linea con il diritto dell'UE e internazionale; gli sforzi urgenti per facilitare, aumentare e accelerare i **rimpatri**; i paesi di origine sicuri; la lotta contro la **strumentalizzazione** e il **traffico** e la **tratta di esseri umani**; **percorsi sicuri e legali** in linea con le competenze nazionali.

Inoltre, il Consiglio europeo: ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare una **proposta legislativa sui rimpatri** all'inizio del 2025; ha invitato i colegislatori a portare avanti in **via prioritaria** i fascicoli che presentino una dimensione migratoria; ha preso atto della comunicazione della Commissione sull'uso della migrazione come arma (vd. *infra*) e sul rafforzamento della **sicurezza alle frontiere esterne** dell'UE.

In vista del Consiglio europeo di dicembre, **von der Leyen** ha inviato una [lettera](#) datata 16 dicembre 2024. La Presidente vi osserva innanzitutto come, con la fine del regime di Assad, saranno possibili nuove modalità di collaborazione con la **Siria**. La Presidente sottolinea che gli eventi in Medio Oriente hanno aperto nuove opportunità per la pace e la stabilità nella regione, ma hanno anche portato nuove incertezze sulla strada da percorrere. Dichiarava che comunque l'UE sta intensificando le attività di partenariato con il **Libano**, la **Giordania** e la **Turchia**.

Viene quindi evidenziata la significativa diminuzione degli attraversamenti irregolari delle frontiere sulla rotta dei **Balcani occidentali**, secondo i dati forniti da Frontex, la cui causa è rinvenuta nel sostegno globale dell'UE alla regione, che comprende una maggiore presenza di Frontex, una cooperazione rafforzata con Europol e con l'Agenzia dell'UE per l'asilo nonché finanziamenti (350 milioni di euro per il periodo 2021-2024) a sostegno di priorità chiave, fra cui le operazioni di lotta al traffico di esseri umani. Si sottolinea che anche gli sforzi concertati per

in quanto fondamentali per una migrazione regolare e ordinata; un'azione risoluta a tutti i livelli per facilitare, aumentare e accelerare i rimpatri dall'Unione europea, invitando la Commissione a presentare con urgenza una nuova proposta legislativa. Il Consiglio europeo aveva inoltre ricordato la sua determinazione ad assicurare il controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione, attraverso tutti i mezzi disponibili, e ribadito il suo impegno a contrastare la strumentalizzazione dei migranti a fini politici. Aveva altresì dichiarato che dovrebbero essere presi in considerazione 'nuovi modi' per prevenire e contrastare la migrazione irregolare in linea con il diritto dell'UE e internazionale. Il Consiglio europeo aveva infine sottolineato l'importanza del corretto funzionamento dello spazio Schengen.

allineare i partner dei Balcani occidentali alla **politica dei visti dell'UE** continuano a dare risultati, con un impatto diretto sulla riduzione degli arrivi irregolari.

Tendenze incoraggianti sono inoltre rilevate sulla **rotta del Mediterraneo centrale** (meno 59% di arrivi nel corso del 2024). La Presidente sottolinea quindi la necessità di un ‘impegno costante’ per continuare ad approfondire le relazioni globali e strategiche con i principali paesi di origine e di transito, includendo la migrazione nello spettro degli interessi chiave coperti da tali accordi. Cita in proposito la **Tunisia** attraverso il cui partenariato, firmato nel luglio 2023, sono stati già appaltati oltre 100 milioni di euro per una serie di attività legate alla migrazione, fra cui protezione, rimpatri, gestione delle frontiere e lotta al traffico di esseri umani (si rileva come gli arrivi dalla Tunisia in Italia siano diminuiti dell'80% circa dal 2024 rispetto al 2023). Inoltre in **Egitto** si continua a lavorare su tutti i pilastri del partenariato strategico e globale firmato a marzo 2024, compresa la programmazione di 200 milioni di euro per la migrazione e l'intensificazione della cooperazione con le agenzie dell'UE.

La Presidente evidenzia anche il maggiore impegno con la **Libia**, ricordando fra l'altro la partecipazione dell'UE al *TransMediterranean Migration Forum* ospitato dalla Libia nel luglio 2024 e i risultati raggiunti (la Libia ha eliminato il costo dei visti di uscita per i rimpatri umanitari volontari, ha ampliato l'accesso delle agenzie ONU ai centri di detenzione e ai punti di sbarco e ha compiuto progressi nell'operatività del Centro di coordinamento del soccorso marittimo finanziato dall'UE).

Nella lettera si continua citando la particolare attenzione che la Commissione ha dedicato alla **rotta del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico**, visto il continuo aumento degli arrivi irregolari. Con il **Senegal** sono stati siglati programmi di finanziamento di 30 milioni di euro a sostegno della gestione delle frontiere e della migrazione e della lotta al contrabbando. Progressi significativi sono stati compiuti con la **Mauritania**, dove è stato effettuato un primo pagamento da 100 milioni di euro nell'ambito del programma di sostegno. La cooperazione con il **Marocco** in materia di migrazione è sostenuta da un programma di sostegno di 152 milioni di euro da completarsi all'inizio del 2025.

Nella lettera si fa menzione del rapporto Draghi in cui viene evidenziato fra l'altro che, sebbene la **migrazione legale** contribuisca a ridurre la carenza di manodopera, gli Stati membri fanno ancora fatica ad attrarre e trattenere i talenti. La Presidente evidenzia comunque che si stanno compiendo progressi nei *talent partnerships* con Tunisia, Marocco, Egitto, Pakistan e Bangladesh.

La Presidente sottolinea poi la necessità di:

- accelerare l'attuazione del **patto sulla migrazione e l'asilo**, seguendo soprattutto le seguenti priorità: 1. migliorare la gestione delle frontiere esterne, 2.

migliorare l'efficienza e l'equità del sistema di Dublino, 3. garantire una gestione più efficiente dei sistemi di accoglienza e dei rimpatri;

- presentare un nuovo quadro legislativo nel settore dei **rimpatri**, una delle prime proposte importanti del nuovo Collegio. La Commissione intende presentare una nuova proposta legislativa che definisca chiari obblighi di cooperazione per coloro che vengono rimpatriati e snellisca efficacemente il processo di rimpatrio, con particolare attenzione alla **digitalizzazione** e al riconoscimento reciproco delle decisioni emesse dagli Stati membri;

- lavorare su '**modalità innovative**' per contrastare la migrazione illegale. Vengono in proposito citati lo sviluppo del concetto di **hub per il rimpatrio** nei paesi terzi e la revisione del concetto di '**paesi terzi sicuri**';

- mantenere *standard* elevati nello **spazio Schengen**. Ritene lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia Schengen - prossimo al suo quarantesimo anniversario - un'enorme risorsa e accoglie con favore la decisione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" di eliminare i controlli alle frontiere interne con Bulgaria e Romania. Il nuovo **sistema di ingressi/uscite** sarà inoltre uno strumento importante per garantire il buon funzionamento di Schengen;

- contrastare le **minacce ibride** da parte di Russia e Bielorussia, che strumentalizzano i migranti per destabilizzare i paesi europei, e rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE. In considerazione della grave natura della minaccia alla sicurezza dell'Unione e all'integrità territoriale degli Stati membri, questi ultimi possono invocare le disposizioni del Trattato per andare oltre quanto attualmente previsto dal diritto derivato dell'UE, sotto il controllo della Corte di giustizia. Tali misure devono essere proporzionate, limitate allo stretto necessario, temporanee e rispettare i diritti fondamentali. La Presidente riferisce che sei Stati membri hanno risposto all'invito a manifestare interesse, per un importo indicativo di 170 milioni di euro, al fine di potenziare le capacità di sorveglianza delle frontiere con la Russia e la Bielorussia.

Accordi con i paesi terzi

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

1. L'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**¹⁷, cui hanno fatto seguito un [memorandum d'intesa](#) (su un

¹⁷ La dichiarazione è stata siglata in occasione della visita a Tunisi del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni insieme alla Presidente della Commissione europea e al Primo ministro *pro tempore* dei Paesi Bassi Mark Rutte.

partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un [piano d'azione in 10 punti](#);

2. il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;
3. il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una [dichiarazione congiunta](#) su un partenariato strategico e globale fra l'Egitto e l'UE. Le **priorità per il periodo 2021-2027** sono definite nel [programma indicativo pluriennale \(MIP\) UE-Egitto](#) che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente).

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

Le ipotesi di 'esternalizzazione' delle procedure migratorie

In occasione del **Consiglio europeo** del 27 e 28 giugno 2024 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno tenuto una discussione strategica sulla migrazione e hanno preso atto della [lettera](#) inviata alla vigilia della riunione dalla presidente della Commissione europea, Ursula **von der Leyen**¹⁹. In questa, si sottolinea fra l'altro che “molti paesi membri stanno esaminando strategie innovative per prevenire la

¹⁸ Nella “[Relazione speciale 06/2024 - Lo strumento per i rifugiati in Turchia](#)” della Corte dei conti europea, la Corte ha esaminato il seguito dato alle raccomandazioni da essa formulate nel 2018 e ha verificato se lo Strumento abbia consentito un sostegno efficace ed efficiente. Ha in particolare constatato che, seppure in circostanze difficili, lo Strumento ha fornito un importante sostegno e che la Commissione ne aveva migliorato la gestione attuando le raccomandazioni formulate in precedenza. Secondo la Corte, tutti i progetti esaminati hanno risposto ai bisogni dei beneficiari, ma per vari motivi la loro attuazione ha subito notevoli ritardi, non vi è stata una sistematica valutazione dei costi dei progetti e la misurazione dell'impatto è stata insufficiente. Inoltre, la sostenibilità è stata assicurata solo per i progetti infrastrutturali. La Corte conclude che lo Strumento avrebbe potuto conseguire un migliore rapporto costi-benefici e formula raccomandazioni per futuri interventi. Vd. anche l'Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia ([COM\(2024\)593](#)), pubblicata dalla Commissione europea.

¹⁹ Cfr. il Documento dell'Unione europea [n. 10/DOCUE](#), *Conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024*.

migrazione irregolare, trattando le domande di asilo lontano dalle frontiere esterne dell'UE" e che "sono in corso riflessioni su idee che sicuramente meriteranno la nostra attenzione quando sarà avviato il prossimo ciclo istituzionale"²⁰. Viene citato in proposito l'approccio 'route based' sviluppato dall'**Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati** (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR) e dall'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** (OIM), attraverso il quale l'UE potrà cercare di supportare la creazione di efficienti **sistemi nazionali di asilo in paesi partner**, rafforzando al tempo stesso la **cooperazione sui rimpatri nei paesi di origine**. Von der Leyen ha quindi affermato che la Commissione valuterà come lavorare in sinergia con quelli che saranno designati '**paesi terzi sicuri**'.

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

Nella lettera si evidenzia inoltre la necessità di **partenariati globali**, reciprocamente vantaggiosi e duraturi, con i principali paesi *partner*, in particolare lungo le rotte migratorie, sul modello della dichiarazione UE-Turchia del 2016 e del *memorandum* d'intesa UE-Tunisia del luglio 2023, sopra citati. Viene anche proposto di esplorare "possibili accordi su luoghi sicuri e meccanismi di transito ispirati all'esistente **Emergency Transit Mechanism**²¹", con lo scopo di individuare, intercettare o, in caso di pericolo, salvare i migranti in alto mare e

²⁰ Nel corso della sessione plenaria del Parlamento europeo che si è svolta il 27 novembre a Strasburgo si è proceduto al voto di approvazione sull'intero collegio della Commissione von der Leyen II. La nuova Commissione europea è entrata in carica il 1° dicembre 2024. Per approfondimenti si rimanda al dossier europeo [n. 92/DE](#) "Il processo di formazione della Commissione europea 2024-2029".

²¹ L'[Emergency Transit Mechanism](#) (ETM) è un meccanismo creato nel novembre 2017 dall'[UNHCR](#) per l'evacuazione di rifugiati e richiedenti asilo, in condizione di vulnerabilità, dai centri di detenzione in Libia al Niger. Il programma è stato istituito per garantire l'accesso alla protezione e a soluzioni durature, come il reinsediamento e altri percorsi legali complementari.

portarli in “un predeterminato luogo sicuro in un paese *partner* al di fuori dell’UE”. In questo caso, viene indicato che le “soluzioni durature” da ricercare si potrebbero basare anche su modelli come il **protocollo Italia-Albania** (vd. *infra*). Infine, viene sottolineato che il **rimpatrio** di coloro che non necessitano di protezione internazionale è una parte altrettanto importante della risposta dell’UE alla gestione della migrazione irregolare. Si incoraggia, pertanto, un rafforzamento degli aspetti interni ed esterni dei rimpatri, per giungere a una politica di rimpatrio dell’UE efficace, anche esaminando la cooperazione con i paesi terzi su “meccanismi di *hub* per il rimpatrio”, intesi come luoghi di trasferimento temporaneo in attesa di un allontanamento definitivo.

Iniziative del Governo italiano

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

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

l'attenzione specifica che l'Italia ha dedicato a questa sfida globale nell'ambito della sua Presidenza G7.

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

Il 17 luglio 2024 il Governo ha inoltre trasmesso la richiesta di parere parlamentare sullo **schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di adozione del ‘Piano Mattei’** per lo sviluppo in Stati del Continente africano ([A. G. 179](#)). Nella medesima giornata del 17 luglio la richiesta è stata assegnata alla III Commissione (Affari esteri) della Camera e alla 3ª Commissione (Affari esteri e difesa) del Senato per l'espressione del parere entro il 16 agosto 2024. Dopo alcune audizioni congiunte, che hanno coinvolto i due rami del Parlamento, la 3ª Commissione permanente del Senato ha reso il [5 agosto 2024](#) un **parere favorevole**. Lo stesso giorno analogo parere favorevole è stato approvato dalla III Commissione permanente della [Camera dei deputati](#). Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) di documentazione a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato, nonché il dossier [n. 400](#) “Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei - aggiornata al 10 ottobre 2024 - Doc. CCXXXIII, n. 1”.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

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

1. un [regolamento](#) sulla **gestione dell'asilo e della migrazione**, che sostituisce il cosiddetto **regolamento di Dublino**. Il nuovo regime prevede uno strumento di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attiverebbero anche in caso di sbarchi a seguito di **operazioni di ricerca e soccorso in mare**. Il contributo di solidarietà potrà assumere varie forme (ricollocamenti, contributi finanziari o sostegno tecnico-operativo). Sono inoltre aggiornati i criteri che attribuiscono a uno Stato la responsabilità di esaminare le domande di protezione internazionale;
2. un [regolamento](#) concernente le **situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**. Il testo include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché

disposizioni sulla concessione dello *status* di protezione temporanea per le persone che fuggono da situazioni di crisi;

3. il [regolamento](#) che istituisce l’**“Eurodac” per il confronto dei dati biometrici**. Le nuove norme intendono migliorare il sistema prevedendo la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto, e ampliandone l’ambito di applicazione attraverso l’inclusione dei **dati relativi ai cittadini di paesi terzi e apolidi in condizione di soggiorno irregolare**;
4. il [regolamento](#) che introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne**. Il testo prevede attività preliminari per l’avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell’ingresso o dell’allontanamento dallo Stato membro (**cosiddetto screening**). Tali procedure saranno applicabili nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi che non abbiano i requisiti previsti dal [codice frontiere Schengen](#) per l’ingresso nel territorio dell’Unione, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un’operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell’identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna. Gli accertamenti dovrebbero essere svolti, di norma, in **prossimità delle frontiere esterne** o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri (per un periodo massimo, rispettivamente, di sette e di tre giorni, durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali);
5. il [regolamento](#) che stabilisce una **unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell’Unione**, sostituendo le varie procedure applicate negli Stati membri. Si introduce, fra l’altro, una **procedura di frontiera** obbligatoria tesa a **valutare rapidamente alle frontiere esterne dell’UE l’eventuale infondatezza o inammissibilità** delle domande di asilo. Qualora la procedura sfoci nel rigetto della domanda, si dovrà emanare immediatamente nei confronti del richiedente, del cittadino di paese terzo o dell’apolide, una **decisione di rimpatrio** ovvero disporre il **respingimento** in presenza delle pertinenti condizioni stabilite dal codice frontiere Schengen. La durata massima della procedura di frontiera è di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda.

L’**applicazione dei regolamenti** è prevista nel **2026**, dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell’UE* (ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa). Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, gli Stati membri avranno **due anni di tempo** per introdurre le modifiche previste nelle loro leggi nazionali.

Sono stati inoltre approvati altri atti legislativi inclusi nel patto sulla migrazione e l'asilo e che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento nel 2022²²:

1. la revisione della [direttiva](#) recante norme relative all'**accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**;
2. il [regolamento](#) recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta;
3. il [regolamento](#) che istituisce un **quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria**;
4. il [regolamento](#) che stabilisce una **procedura di rimpatrio alla frontiera**. Tale procedura dovrà applicarsi ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della "procedura di asilo alla frontiera";
5. il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**, il quale ha abrogato il regolamento (UE) n. 439/2010 e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office - EASO*) nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#) (*European Union Agency for Asylum – EUAA*).

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

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

²² Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

rischi di situazioni di crisi; 9) nuove garanzie per i richiedenti asilo e le persone vulnerabili; 10) reinsediamento, inclusione e integrazione.

Il **Patto sulla migrazione e l'asilo** è fra le priorità indicate nel [Programma di lavoro della Commissione per il 2025](#). Vi si afferma che verranno intensificati gli sforzi per la sua attuazione, attraverso un'azione coordinata volta a garantire la sicurezza delle frontiere dell'UE e procedure di asilo e rimpatrio più rapide, affrontando nel contempo le cause profonde della migrazione e garantendo la tutela dei diritti fondamentali. La Commissione ritiene in tal senso necessaria “una stretta e costante cooperazione attraverso partenariati globali con i vicini orientali e meridionali per contribuire a prevenire la migrazione illegale”.

Dichiara inoltre che presenterà la prima **strategia europea sulla migrazione e l'asilo**, in cui dovrebbe definirsi un quadro strategico quinquennale per proseguire i lavori nell'ambito del patto, sulla base delle strategie nazionali in materia di migrazione e asilo degli Stati membri dell'UE. In tale contesto, particolare rilievo assumerà la lotta alle reti di trafficanti per evitare ulteriori perdite di vite umane.

Iniziative dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare

A partire dal 2010, il Ciclo politico dell'UE per la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* - EMPACT)²³ ha individuato fra i settori criminali prioritari il reato di **facilitazione dell'immigrazione clandestina** (FII). In tale contesto la Commissione europea ha affrontato il fenomeno mettendo in campo un ampio spettro di misure che vanno dal **rafforzamento del mandato di Frontex** per aumentarne l'efficacia alle frontiere esterne anche tramite un **corpo permanente** di guardie di frontiera e costiera, all'istituzione di un meccanismo di valutazione per verificare **la corretta applicazione delle norme di Schengen**, oltre a una serie strumenti nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

²³ Il ciclo programmatico è una metodologia adottata nel 2010 dall'UE per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. Ogni ciclo ha una durata di quattro anni ed è volto a ottimizzare il coordinamento e la cooperazione su una selezione di priorità in materia di criminalità.

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

1. una [proposta di direttiva](#) che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del **favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione**²⁴;
2. una [proposta di regolamento](#) sul **rafforzamento della cooperazione di polizia** nel settore della **prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini**, e sul **potenziamento del sostegno di [Europol](#) alla prevenzione e alla lotta contro tali reati**. In particolare, la proposta prevede l'istituzione formale e il rafforzamento del già operante [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività nonché il potenziamento della cooperazione e del coordinamento fra gli Stati membri, Europol, altre agenzie dell'Unione e con i paesi terzi²⁵.

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

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

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

²⁴ Il 13 dicembre 2024 il Consiglio ha concordato la sua [posizione](#), che fungerà da base per i negoziati con il Parlamento europeo.

²⁵ Il 19 giugno 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE (Coreper) hanno concordato il [mandato negoziale](#) del Consiglio sulla proposta di regolamento.

Politiche dell'UE sui rimpatri

Le **norme e le procedure comuni** dell'UE applicabili negli Stati membri al **rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare** sono stabilite dalla [direttiva 2008/115/CE](#). Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto una [rifusione della direttiva rimpatri](#) con l'obiettivo di accelerare le procedure, prevenire gli abusi nonché prevedere programmi di rimpatrio volontario efficienti da istituire negli Stati membri e norme più chiare in materia di trattenimento²⁶.

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

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

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

²⁶ Una [valutazione d'impatto del Parlamento](#) europeo ha rilevato che la proposta comporterebbe costi notevoli per gli Stati membri attraverso un maggiore ricorso al trattenimento.

per trovare potenziali soluzioni a livello UE per l'effettivo rimpatrio di criminali e persone che rappresentino una minaccia per la sicurezza provenienti da paesi terzi a rischio.

L'11 marzo 2025 la Commissione ha presentato – come preannunciato – una [proposta di regolamento](#) che stabilisce un **sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione**. L'obiettivo principale della proposta è semplificare il processo di rimpatrio e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei paesi terzi interessati. La proposta prevede che gli Stati membri emettano un **ordine europeo di rimpatrio** nonché la creazione di un **meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio**. Viene inoltre introdotta la possibilità di inviare le persone prive del diritto di soggiorno in un paese terzo diverso dal paese di origine o di transito (nei cd. *return hubs*), purché siano rispettate le **norme internazionali in materia di diritti umani**.

Il regolamento contiene inoltre norme specifiche per il rimpatrio di coloro che costituiscono un **rischio per la sicurezza**, che comprendono il rimpatrio forzato, divieti d'ingresso più lunghi e periodi più lunghi di trattenimento, che possono essere prorogati oltre i 24 mesi su ordine di un'autorità giudiziaria.

Il regolamento proposto **abroga l'attuale direttiva rimpatri** sopra citata. Sarà inoltre ritirata la proposta di rifusione della medesima direttiva presentata nel 2018.

La strumentalizzazione dei migranti

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

Il codice riveduto specifica che la strumentalizzazione si dovrebbe intendere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera b), prima frase, del sopra citato [regolamento \(UE\) 2024/1359](#) **concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo**, vale a dire “una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non

statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di **destabilizzare l'Unione o uno Stato membro**, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale". Prevede quindi che, in una tale situazione, gli Stati membri possono chiudere temporaneamente specifici valichi di frontiera o limitarne gli orari di apertura. A sua volta, il regolamento (UE) 2024/1359 include la strumentalizzazione di migranti fra le **situazioni di crisi o di forza maggiore**, dovute a circostanze al di fuori del controllo dell'UE e dei suoi Stati membri, per far fronte alle quali dunque le misure e la flessibilità previste dal [regolamento \(UE\) 2024/1351](#) e [dal regolamento \(UE\) 2024/1348](#) non sono sufficienti.

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

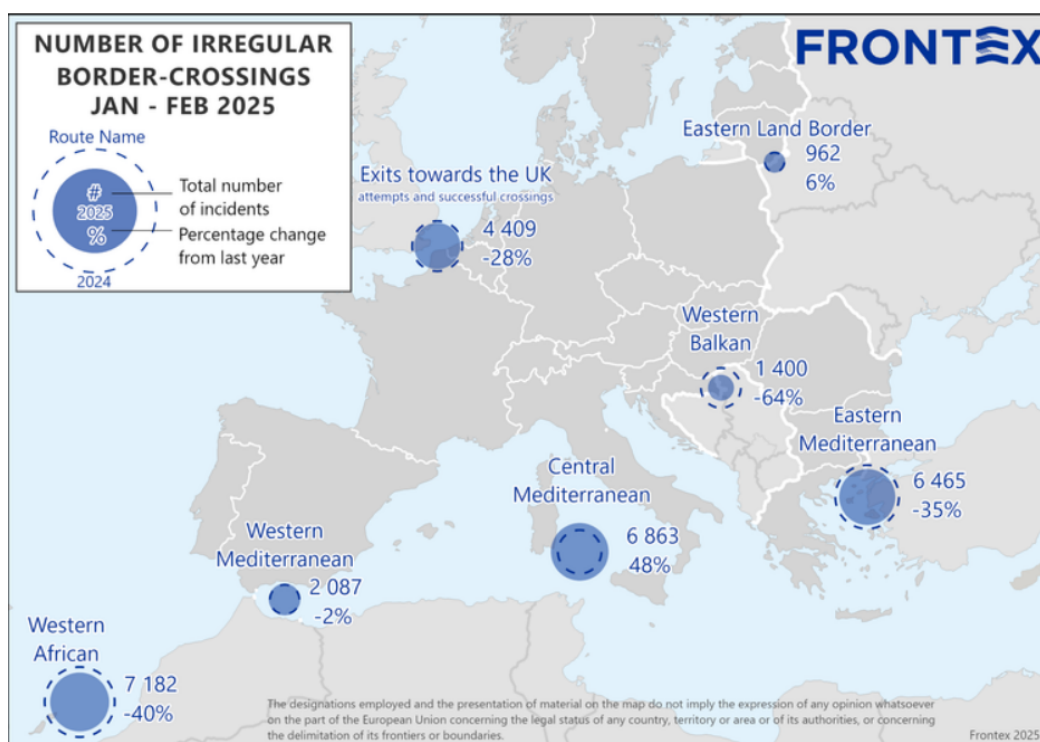
Nella comunicazione viene evidenziato che, per migliorare ulteriormente la sorveglianza delle frontiere con la Russia e la Bielorussia, la Commissione mette a disposizione ulteriori finanziamenti per un totale di **170 milioni di euro**: 150 milioni attraverso lo strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (*Border Management and Visa Instrument* - BMVI) e altri 20 milioni dallo "strumento tematico" del BMVI. I fondi sono destinati a sostenere l'Estonia con 19,4 milioni di euro, la Finlandia con 50 milioni di euro, la Lettonia con 17 milioni di euro, la Lituania con 15,4 milioni di euro, la Polonia con 52 milioni di euro e la Norvegia con 16,4 milioni di euro e serviranno ad aggiornare le apparecchiature di sorveglianza elettronica, migliorare le reti di telecomunicazione, distribuire apparecchiature mobili di rilevamento e contrastare le intrusioni dei droni.

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

pubblica sicurezza, in deroga al diritto derivato dell'UE, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali deroghe dovrebbero essere eccezionali e applicate solo in casi chiaramente definiti.

Dati sugli arrivi irregolari

Secondo quanto riportato da [Frontex](#) (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dell'Unione europea nei **primi due mesi del 2025** è diminuito del 25% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi a circa 25.000²⁷.



Delle principali rotte migratorie, il **Mediterraneo centrale** ha registrato il maggiore incremento (+48%) con quasi 6.900 arrivi, mentre i **Balceni occidentali** hanno registrato la maggiore diminuzione nei rilevamenti di attraversamenti irregolari delle frontiere (-64%). Nonostante un calo del 40% rispetto allo scorso anno, la rotta dell'**Africa occidentale** è il corridoio più attivo per la migrazione irregolare, con 7.200 arrivi registrati a gennaio-febbraio (la maggior parte dei

²⁷ Il 17 settembre 2024, Frontex e l'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) hanno [firmato un accordo](#) per rafforzare la collaborazione nella gestione delle frontiere e nella protezione umanitaria in Europa. Le due organizzazioni hanno deciso di scambiarsi informazioni e competenze per promuovere e sostenere una gestione efficace delle frontiere. La lettera d'intenti è stata firmata presso la sede di Frontex a Varsavia dal direttore esecutivo di Frontex, Hans Leijten, e dal direttore regionale dell'UNHCR per l'Europa. Philippe Leclerc.

migranti proveniva da Mali, Senegal e Guinea). Lungo la rotta del **Mediterraneo orientale** sono stati rilevati quasi 6.500 arrivi, con una diminuzione del 35% rispetto allo scorso anno.

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

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 14 marzo 2025 sono stati **8.347**; nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 6.421 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).

SESSIONE VII – OCEANI

*Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe sottolineare **l'importanza strategica degli oceani e dell'economia blu** per rafforzare la competitività e la resilienza, la sicurezza marittima e la sostenibilità e la protezione dell'ambiente. Dovrebbe inoltre invitare la Commissione a presentare un **Patto europeo per gli oceani** ambizioso, olistico e lungimirante che promuova la salute degli oceani, la sicurezza energetica e marittima, un'economia blu dell'UE sostenibile e competitiva, con particolare attenzione per le comunità costiere e insulari, e che contribuisca alla conoscenza scientifica globale degli oceani e a una governance responsabile.*

*Inoltre, dovrebbe fare il punto sui preparativi per la **Conferenza delle Nazioni Unite sugli oceani** che si terrà a Nizza dal 9 al 13 giugno 2025, chiedendo una maggiore azione e ambizione a livello mondiale, compresa un'accelerazione della ratifica dell'Accordo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale (accordo BBNJ).*

Oceani ed economia blu

Gli oceani sono essenziali per l'umanità in quanto regolatori del clima, fonte di cibo e motore dello sviluppo.

L'**economia blu** si riferisce a **qualsiasi attività economica** relativa agli oceani e ai mari, sia che si svolga in mare che sulla terraferma. Copre un'ampia gamma di settori affermati quali pesca, acquacoltura, turismo costiero, trasporto marittimo, attività portuali, produzione *off-shore* di petrolio e gas e costruzioni navali. Include anche settori emergenti, tra cui quelli legati alle energie rinnovabili, alle biotecnologie blu, alla desalinizzazione. Fornisce posti di lavoro a centinaia di milioni di persone e svolge un ruolo in almeno l'80% del commercio.

L'OCSE stima che le industrie basate sugli oceani abbiano contribuito per circa 1,3 trilioni di euro al valore aggiunto lordo (VAL) globale nel 2010, un valore che secondo le previsioni dovrebbe raddoppiare nel 2030 (al riguardo si veda il Rapporto [*The Ocean Economy in 2030*](#), sul quale si veda anche [*qui*](#).)

Secondo i dati forniti dal Centro di ricerca della Commissione europea nel [Rapporto annuale sull'economia blu](#) del 2019 i settori consolidati dell'economia blu dell'Unione europea hanno impiegato direttamente circa 4,45 milioni di persone e hanno generato circa **667,2 miliardi di euro** di fatturato e **183,9 miliardi di euro** di VAL. Negli anni successivi si sono registrati dati altrettanto incoraggianti, sebbene in flessione rispetto a quelli del 2019 a causa delle conseguenze della crisi pandemica.

In base al [Rapporto sull'economia blu dell'UE 2024](#) il VAL diretto dei settori consolidati dell'economia blu è stato di **171,1 miliardi di euro** nel **2021**, contribuendo all'economia dell'UE-27 per l'**1,3%**, con un aumento del 35% rispetto ai 126,6 miliardi di euro (1,0% dell'economia dell'UE-27) del 2020. Il fatturato della economia blu dell'UE è aumentato del 21%, passando da 513,2 miliardi di euro nel 2020 a **623,6 miliardi di euro** nel **2021**. L'occupazione è aumentata del **17%**, passando da 3,07 milioni di persone nel 2020 a **3,59 milioni** nel **2021**; 1,8% in termini di contributo all'economia dell'UE-27. Il settore maggiormente attivo è quello del turismo costiero, che nonostante la diminuzione rispetto al 2019, continua a generare la quota maggiore di occupazione e di VAL nell'economia blu dell'UE, rispettivamente con il 54% e il 29%. Anche i settori emergenti delle biotecnologie blu e della desalinizzazione hanno registrato risultati positivi settori chiave nella transizione verso un'economia blu sostenibile (si veda *infra*).

L'economia blu è tuttavia sottoposta a numerose sfide: inquinamento da plastica, sfruttamento eccessivo degli oceani e dei mari, perdita di biodiversità, acidificazione, eutrofizzazione e riscaldamento delle acque, inondazioni costiere, necessità di una regolamentazione e *governance* coerenti. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ha dedicato l'[Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 14 alla vita sott'acqua](#) allo scopo di conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine. Al fine di realizzare gli obiettivi nel Green Deal europeo, nel 2021 la Commissione europea ha proposto un [nuovo approccio](#) per un'economia blu sostenibile invitando tutti i settori a ridurre il loro impatto ambientale e climatico.

Nella [Strategia UE per la biodiversità](#) per il 2030, presentata nel 2020, ha indicato l'obiettivo di stabilire **aree protette** per almeno il **30%** della superficie marina, con un ulteriore **10%** che dovrà prevedere una tutela molto stretta (per dettagli si veda [qui](#)).

Le iniziative dell'UE su oceani ed economia blu

Nell'ambito delle [orientamenti politici](#) della Commissione europea per il 2024-2029 presentati lo scorso luglio, la presidente della Commissione europea von der Leyen ha annunciato la presentazione di un **Patto europeo per gli oceani** incentrato sulla promozione dell'economia blu e sulla necessità di garantire la buona gestione e la sostenibilità degli oceani da tutti i punti di vista. Il Patto promuoverà un approccio olistico in grado di integrare le dimensioni ambientale, economica e sociale e farà in modo che tutti i portatori di interessi (comprese le comunità locali, le autorità, le industrie e le ONG) siano coinvolti nella *governance* degli oceani.

I preparativi per la definizione del Patto sono in attualmente in corso. Il [20 gennaio](#) la Commissione europea ha avviato una consultazione delle parti interessate e il [21 febbraio](#) ha avviato il primo dialogo ad alto livello con una vasta gamma di decisori politici, parti interessate ed esperti. La Commissione europea prevede di presentare il Patto europeo per gli oceani nel secondo quadrimestre del 2025.

Come si legge nel documento di consultazione del 20 gennaio il Patto europeo per gli oceani mirerà anche a mantenere e rafforzare la *leadership* mondiale dell'UE nel proteggere e ripristinare l'ambiente marino e a garantire condizioni di parità, difendere le norme sociali e continuare a promuovere un sistema internazionale di *governance* degli oceani basato sul diritto internazionale (ad esempio sull'accordo relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale, o accordo BBNJ, su cui si veda *infra*).

Gli impegni dell'Unione europea

Nell'aprile 2024 l'UE, in vista della [9a Conferenza internazionale "I nostri Oceani"](#) svoltasi in Grecia, si è impegnata ad avviare 40 azioni per aiutare gli oceani, per un importo pari a **3,5 miliardi di euro** proveniente dai vari fondi dell'UE. Di tale cifra, **1,9 miliardi di euro** sono stati stanziati per la pesca sostenibile, **1,36 milioni di euro** per sostenere l'attuazione dell'accordo BBNJ, **24 milioni di euro** per proteggere la biodiversità marina e preservare gli ecosistemi marini (per dettagli si veda [qui](#)).

In vista della [10a Conferenza "I nostri Oceani"](#), che si terrà a Busan in Corea del Nord dal 28 al 30 aprile 2025, l'Unione europea sta attualmente definendo i propri impegni volontari.

La Conferenza “I nostri Oceani” si riunisce ogni anno dal 2014. Si concentra sulla risoluzione dei principali problemi che interessano attualmente gli oceani, tra cui il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, la sicurezza alimentare e l'inquinamento. Riunisce governi, ONG, il settore privato e la comunità accademica per individuare soluzioni basate sull'azione e assumere impegni concreti. La Conferenza è diventata un appello globale all'azione per gli oceani, mobilitando, dal 2014, oltre **2.600 impegni** per un valore di circa **140 miliardi di dollari**. Per maggiori informazioni si veda [qui](#).

La terza Conferenza delle nazioni unite sugli oceani

La terza Conferenza delle Nazioni ad alto livello per sostenere l'implementazione dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 14 (la “terza Conferenza delle Nazioni Unite sugli oceani”) sarà ospitata dai governi di Francia e Costa Rica, e si terrà dal **9 al 13 giugno 2025** a Nizza, in Francia.

Sarà incentrata sul tema “Accelerare l'azione e mobilitare tutti gli attori per la conservazione e l'uso sostenibile degli oceani”. Cercherà di sostenere l'attuazione dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 14 (SDG14), attraverso tre priorità principali.

Priorità 1: Lavorare per il completamento dei processi multilaterali legati all'oceano.

Priorità 2: Mobilitare risorse finanziarie per l'SDG14 e sostenere lo sviluppo di un'economia blu sostenibile.

Priorità 3: rafforzare e diffondere meglio le conoscenze legate alle scienze marine per migliorare il processo decisionale (per maggiori dettagli si veda [qui](#)).

Al termine della Conferenza dovrebbe essere adottato un Piano d'azione per gli oceani composto da una dichiarazione politica non vincolante e da un elenco di impegni volontari delle parti interessate. La Commissione europea ha notificato al Consiglio dell'UE l'intenzione di impegnarsi nei negoziati sulla bozza di dichiarazione.

La Conferenza delle Nazioni unite sugli oceani è l'evento multilaterale ricorrente più importante sugli oceani, incentrato sull'attuazione dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 14. Riunisce migliaia di partecipanti, tra cui Capi di Stato e di Governo. La prima riunione è stata ospitata dalla Svezia nel 2017 e la seconda dal Portogallo nel 2022. In entrambe le occasioni l'Unione europea ha svolto un ruolo attivo.

L'Accordo relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale

L'[accordo relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale](#), noto anche come accordo BBNJ o “trattato sull'alto mare”, è stato adottato il 19 giugno 2023 dalla [Conferenza intergovernativa sulla biodiversità marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale](#) convocata sotto gli auspici delle Nazioni Unite. L'accordo BBNJ è il terzo accordo attuativo della [Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare](#) (per dettagli si veda qui). È stato aperto alla firma a New York il [20 settembre 2023](#) e rimarrà aperto alla firma fino al 20 settembre 2025. L'UE lo ha firmato [il 20 settembre 2023](#) e lo ha concluso il [17 giugno 2024](#) (per dettagli si veda [qui](#)). L'accordo BBNJ entrerà in vigore 120 giorni dopo che 60 paesi o organizzazioni avranno depositato i rispettivi strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione. Attualmente lo hanno fatto 20 paesi (si veda [qui](#)).

L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a depositare lo strumento di ratifica prima della prossima Conferenza delle Nazioni unite sugli oceani a giugno 2025.

L'UE ha svolto un ruolo chiave nel raggiungimento dell'accordo BBNJ e incoraggia fortemente tutti i paesi a ratificarlo.

L'accordo mira a proteggere gli oceani e ad assumerne la gestione a livello mondiale per conto delle generazioni presenti e future in zone non soggette a giurisdizione nazionale. Tali zone rappresentano circa due terzi della superficie degli oceani e il **95%** del loro volume. L'accordo quindi sana un'evidente lacuna nella protezione degli oceani. In particolare, si concentra sulla conservazione, sul ripristino e sul mantenimento della diversità biologica e degli ecosistemi.

L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a favore della creazione di aree marine protette con l'obiettivo di proteggere il **30%** degli oceani entro il **2030**, in linea con quanto concordato nell'ambito dall'[Accordo di Kunming-Montreal](#), firmato alla [COP15](#) sulla biodiversità tenutasi a Montreal, Canada, il 18 dicembre 2022.

Tra gli obiettivi dell'Accordo di Kunming si segnalano:

- **ripristinare il 30% degli ecosistemi degradati** a livello mondiale (sulla terraferma e in mare) entro il **2030**;
- **conservare e gestire il 30% delle zone** (terrestri, delle acque interne, costiere e marine) entro il **2030**.

SESSIONE VIII – MULTILATERALISMO

Secondo il progetto di conclusioni, il Consiglio europeo dovrebbe ribadire che l'UE rimarrà un partner prevedibile, affidabile e credibile, accogliendo con favore l'opportunità di lavorare insieme alle Nazioni Unite e alle sue agenzie per portare avanti il processo di riforma interna e garantire che le Nazioni Unite rimangano efficaci, efficienti in termini di costi e reattive.

*Dovrebbe inoltre dichiarare che l'UE è impegnata a favore del Patto per il futuro, in quanto passo fondamentale verso il **rilancio delle Nazioni Unite**, il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e la riforma dell'architettura finanziaria internazionale, e che è pronta a cooperare con tutti i portatori di interessi per garantirne l'effettiva attuazione.*

*Infine, il Consiglio europeo attende con interesse la **quarta conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo** che si terrà a Siviglia dal 30 giugno al 3 luglio 2025 e che costituirà un passo importante per istituire un rinnovato quadro di finanziamento globale per lo sviluppo sostenibile. Dovrebbe dunque invitare le istituzioni dell'UE interessate, unitamente agli Stati membri, ad adoperarsi per conseguire un risultato ambizioso.*

L'UE è impegnata a favore di un multilateralismo incentrato su Nazioni Unite forti ed efficaci; ogni anno il Consiglio dell'Unione europea adotta infatti le priorità dell'UE nel contesto delle [Nazioni Unite](#) e dell'[Assemblea generale dell'ONU](#)²⁸. La cooperazione UE-ONU riguarda molteplici ambiti e questioni, fra cui i diritti umani, lo sviluppo sostenibile, i cambiamenti climatici e la protezione dell'ambiente, le questioni digitali, la costruzione della pace, il disarmo e la non proliferazione, l'assistenza umanitaria, la lotta alla corruzione e alla criminalità, la promozione della sicurezza sanitaria mondiale, la gestione dei flussi migratori e le questioni relative al lavoro.

In occasione della partecipazione del segretario generale delle Nazioni Unite, **António Guterres**, al Consiglio europeo del [23 marzo 2023](#), il Consiglio e il segretario generale hanno sottolineato l'importanza della cooperazione UE-ONU nell'affrontare le principali sfide globali. I membri del Consiglio hanno ribadito il loro pieno impegno a favore della Carta delle Nazioni Unite e dei suoi principi, in un momento in cui questi ultimi sono violati dalla guerra di aggressione della Russia

²⁸ L'UE partecipa all'Assemblea generale annuale delle Nazioni Unite e possiede delegazioni accreditate presso le Nazioni Unite a Ginevra, New York, Parigi, Roma e Vienna.

contro l'Ucraina, che è stata condannata categoricamente e ripetutamente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (cfr. il [resoconto della sessione di lavoro del Consiglio europeo con il segretario generale delle Nazioni Unite](#)). António Guterres ha partecipato anche al Consiglio europeo del 21 e 22 [marzo 2024](#).

Ogni anno il Consiglio adotta inoltre conclusioni sulle **priorità dell'UE nel contesto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e delle sedi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani**.

Le [priorità dell'UE](#) per la [79ª Assemblea generale delle Nazioni Unite](#) (settembre 2024-settembre 2025) sono incentrate sulla determinazione dell'UE a promuovere soluzioni multilaterali basate sulla [Carta delle Nazioni Unite](#) e ad accelerare gli sforzi per l'attuazione dell'[Agenda 2030](#) e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tenuto conto delle molteplici crisi globali, le priorità generali dell'UE sono le seguenti:

- sostenere la pace e la sicurezza internazionali;
- garantire un nuovo impegno a favore dei fondamenti di un ordine internazionale basato su regole;
- promuovere lo sviluppo sostenibile e il finanziamento dello sviluppo;
- lottare contro i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e l'inquinamento;
- promuovere la fiducia attraverso un sistema multilaterale più efficace.

Nelle sue conclusioni sulle priorità dell'UE nelle sedi competenti per i diritti umani il Consiglio sottolinea inoltre che, affinché le leggi e le norme siano più forti dei conflitti, occorre impegnarsi **a favore del multilateralismo e dell'ordine internazionale**, sulla base delle **Nazioni Unite**. A tal fine, l'UE continuerà a cooperare con tutte le regioni del mondo e a rafforzare la cooperazione con i paesi che condividono gli stessi principi.

L'UE si impegna dunque a continuare a rispettare, proteggere e promuovere con fermezza i diritti umani quale **priorità della sua azione esterna**, sfruttando a tal fine ogni opportunità nell'ambito dei consessi internazionali, prestando particolare attenzione a garantire l'**accertamento delle responsabilità** e a sostenere pienamente la **Corte penale internazionale**. Si concentrerà inoltre sull'agenda per la parità, intensificando gli sforzi a favore della **parità di genere**. Fra le priorità figurano infine la **guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina** e la situazione in **Medio Oriente**, in particolare a Gaza.

Il Patto per il futuro

Il 22 settembre 2024 i *leader* mondiali hanno adottato un [Patto per il futuro](#) che comprende un **Patto digitale globale** e una **Dichiarazione sulle generazioni future**²⁹. Le Nazioni Unite considerano il Patto l'accordo internazionale più ampio degli ultimi anni, in quanto questo copre aree nuove e questioni su cui non è stato finora possibile trovare una convergenza, e mira soprattutto a garantire che le istituzioni internazionali siano in grado di agire in un mondo che è cambiato radicalmente da quando sono state create (il segretario generale Guterres ha dichiarato “non possiamo creare un futuro adatto ai nostri nipoti con un sistema costruito dai nostri nonni”).

Il Patto si concentra su **cinque aree chiave**: sviluppo sostenibile, pace e sicurezza internazionale, scienza e tecnologia, coinvolgimento dei giovani e trasformazione della *governance* globale. Vengono riaffermati gli impegni per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi, con una rinnovata urgenza per affrontare i cambiamenti climatici e le disuguaglianze. Le promesse specifiche includono l'accelerazione degli sforzi per la pace e per la sicurezza delle donne e la protezione dei civili nelle zone di conflitto.

La quarta conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo

Dal 30 giugno al 3 luglio 2025 gli Stati membri delle Nazioni Unite terranno a Siviglia, in Spagna, la quarta Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (FfD4), per concordare un'agenda di finanziamento globale che faccia progredire lo sviluppo sostenibile. Per contribuire a garantire che la FfD4 non affronti solo la quantità, ma anche la qualità dei finanziamenti, l'[United Nations Development Programme](#) (UNDP) ha lanciato l'iniziativa [Finanza, integrità e governance](#) (FIG), in stretta collaborazione con il [Department of Economic and Social Affairs](#)

²⁹ Il “Patto digitale” è un accordo globale sulla regolamentazione dell'intelligenza artificiale, mentre la “Dichiarazione sulle generazioni future” sottolinea l'importanza di includere gli interessi delle generazioni future nei processi decisionali, promuovendo la protezione dell'ambiente, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e il pieno godimento dei diritti umani per le prossime generazioni. La promozione della solidarietà intergenerazionale, l'uso etico della scienza e della tecnologia, l'uguaglianza di genere e la pari partecipazione delle persone con disabilità sono indicati come principi guida.

(UNDESA). La FIG è considerato un percorso di conoscenza co-creativo, separato ma a sostegno dei negoziati FfD4 degli Stati membri.

L'iniziativa FIG consiste in tre simposi *multi-stakeholder* che offrono alle parti interessate uno spazio per esaminare le questioni emergenti sull'integrità finanziaria e la *governance* in uno spazio informale e sicuro basato sulle regole di [*Chatham House*](#)³⁰. Ogni simposio è seguito da un documento di lavoro che riassume le principali intuizioni e raccomandazioni emerse durante le discussioni.

Il primo documento si basa sul simposio FIG del maggio 2024 e si concentra sull'integrità finanziaria in relazione ai due temi della cooperazione fiscale internazionale e dei flussi finanziari illeciti (IFF). Il secondo documento, basato su un simposio FIG dell'ottobre 2024, tratta dell'integrità finanziaria in relazione ai due temi del debito sovrano e del ruolo dei fornitori di servizi professionali in materia di IFF e abuso fiscale. Il terzo simposio si terrà nel marzo 2025 e seguirà un documento di lavoro.

Si segnala infine il [*Global Gateway*](#), la strategia europea volta a promuovere, mobilitando fino a 300 miliardi di investimenti pubblici e privati, collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori del digitale, dell'energia e dei trasporti e a rafforzare i sistemi della sanità, dell'istruzione e della ricerca in tutto il mondo. Nel programma di lavoro 2025, la Commissione europea ha preannunciato l'intenzione di far progredire il ***Global Gateway*** attraverso la mobilitazione di finanziamenti privati per investimenti sostenibili nei paesi *partner*, rafforzando la capacità di investimento strategico dell'UE in quei paesi. L'UE intende inoltre avviare una valutazione del modo migliore per affrontare il problema della fragilità dei paesi nell'ambito delle attuali disponibilità di bilancio.

³⁰ Il *Royal Institute of International Affairs*, comunemente noto come *Chatham House*, è un centro studi britannico, specializzato in analisi geopolitiche e delle tendenze politico-economiche globali.

VERTICE EURO

A margine del Consiglio europeo, il 20 marzo, si riunirà il **Vertice euro** in formato inclusivo (con la partecipazione di tutti gli Stati membri) che dovrebbe discutere dell'**attuale situazione economica e finanziaria**.

Il Vertice euro dovrebbe in particolare:

- *esprimere la ferma determinazione ad aumentare la resilienza e la competitività delle economie europee;*
- *prendendo atto della lettera del Presidente dell'Eurogruppo del 12 marzo 2025, ribadire l'invito all'Eurogruppo a **monitorare attentamente gli sviluppi economici e di bilancio**;*
- *incoraggiare l'Eurogruppo a rimanere vigile nel monitorare gli sviluppi della politica fiscale, promuovendo il coordinamento per contribuire a una combinazione coerente di politiche;*
- *sottolineare il senso di urgenza e la responsabilità condivisa di compiere progressi rapidi e decisivi su **un'Unione dei risparmi e degli investimenti**, con un'attenzione particolare all'Unione dei mercati dei capitali, al fine di mobilitare i risparmi e sbloccare il finanziamento degli investimenti necessari a sostenere la competitività dell'UE;*
- *in un mondo più frammentato e digitale, chiedere di accelerare i **progressi su un euro digitale** e rafforzare il ruolo internazionale dell'euro.*

La lettera del Presidente dell'Eurogruppo del 12 marzo 2025

Il Presidente dell'Eurogruppo, Paschal Donohoe, ha inviato una [lettera](#) al Presidente del Vertice euro, António Costa, per riferire sul recente lavoro dell'Eurogruppo e sulle **prossime priorità di lavoro**.

La lettera fa in particolare il punto sulla situazione economica nell'Eurozona, sulla politica fiscale e sul coordinamento, sull'importanza di una strategia coordinata per migliorare la competitività, aumentare la produttività e la crescita. Ritiene necessario **andare avanti con il progetto dell'Unione dei mercati dei capitali**. Evidenzia inoltre la necessità di **accelerare i progressi sull'euro digitale** per mantenere l'autonomia strategica dell'Europa.

L'Unione dei risparmi e degli investimenti e l'Unione dei mercati dei capitali

Sul punto si veda supra il paragrafo “L'Unione dei mercati dei capitali” nel capitolo dedicato alla Competitività.

Il progetto di un euro digitale

I **lavori** per la definizione di un **euro digitale** sono **condotti dalla BCE**, insieme alle banche centrali nazionali dei Paesi dell'Eurozona, in collaborazione con le altre istituzioni e parti interessate dell'Unione, in particolare la **Commissione europea**, l'Eurogruppo e il Parlamento europeo.

Per quanto concerne la **BCE**, essa ha pubblicato il suo [Rapporto sull'euro digitale](#) nell'ottobre 2020 e ha condotto una [consultazione pubblica](#) sul tema tra ottobre 2020 e gennaio 2021. A luglio 2021 ha deciso di avviare una fase di indagine istruttoria che si è conclusa a ottobre 2023. La **fase preparatoria del progetto è iniziata a novembre 2023** e sta gettando le basi della potenziale emissione di un euro digitale, anche mediante la messa a punto del manuale di norme relativo allo schema per l'euro digitale e la selezione dei fornitori che potrebbero sviluppare la piattaforma e le infrastrutture necessarie. In questa fase si conducono test e sperimentazioni approfondite, nonché interazioni regolari con il pubblico e altri soggetti interessati, per assicurare che l'euro digitale soddisfi le esigenze degli utenti e i requisiti dell'Eurosistema. La fase preparatoria **si concluderà alla fine del 2025**, quando il Consiglio direttivo deciderà se passare alla fase successiva dei preparativi e, se del caso, ne definirà la portata e la durata.

La Commissione europea ha presentato un **progetto di [proposta legislativa](#)** per un possibile euro digitale il 28 giugno 2023. La finalità della normativa è assicurare che un eventuale euro digitale in futuro offra a cittadini e imprese un ulteriore strumento di pagamento digitale fruibile in qualsiasi paese dell'area dell'euro come forma di moneta pubblica ampiamente accettata, economica, sicura e resiliente.

I due iter – quello legislativo e quello progettuale – procederanno in parallelo. Il Consiglio direttivo della BCE deciderà se emettere l'euro digitale solo dopo l'adozione dell'atto giuridico.

Per approfondimenti, si può consultare la [pagina](#) della BCE dedicata specificamente al progetto di euro digitale.

Principali obiettivi e caratteristiche dell'euro digitale

L'euro digitale si configurerebbe come una **valuta digitale "garantita" dalla banca centrale**, che **affiancherebbe il contante, senza sostituirlo**, per permettere di effettuare pagamenti *online* in sicurezza. In quanto moneta di banca centrale emessa dalla BCE, sarebbe diverso dalla "moneta privata", ma fornirebbe la possibilità di utilizzare anche una **carta o una applicazione sullo smartphone** per pagare in euro digitale.

La **priorità** del progetto è pertanto quella di **preservare il ruolo della moneta emessa dalla banca centrale nei pagamenti al dettaglio**, offrendo agli utenti l'opzione di utilizzarla anche laddove ciò non è oggi possibile, come, ad esempio, nel commercio elettronico. In sintesi, si ritiene che tramite l'introduzione dell'euro digitale si potrebbero conseguire in particolare i seguenti **obiettivi**:

1. sostenere la **digitalizzazione** dell'economia europea;
2. **rispondere al declino del ruolo del contante** come mezzo di pagamento;
3. **far fronte alla potenziale diffusione di CBDC estere o sistemi di pagamento digitale privati** nell'Eurozona;
4. creare un **nuovo canale di trasmissione della politica monetaria**;
5. **mitigare i rischi** connessi ai **tradizionali metodi di pagamento**;
6. promuovere il **ruolo internazionale dell'euro** e l'**indipendenza strategica** dell'UE;
7. favorire il miglioramento dei costi complessivi e dell'**impronta ecologica** del sistema monetario e dei pagamenti.

Da sottolineare, in particolare, che, a giudizio della BCE, in assenza di un euro digitale, la **comparsa in grandi economie di altre valute digitali** emesse da banche centrali e il loro uso transfrontaliero potrebbero **minare il ruolo internazionale dell'euro**.

Inoltre, la BCE spiega anche **in cosa l'euro digitale sarebbe diverso dalle stablecoin e dalle criptoattività** e segnatamente dalle criptovalute (o valute virtuali).

Le **stablecoin cercano di ancorare il loro valore di mercato a un riferimento esterno**, ad esempio una valuta tradizionale. Alcune di esse, denominate "**stablecoin globali**", sono sponsorizzate da **giganti tecnologici**, le cosiddette aziende *Big Tech*.

Come anticipato, l'euro digitale sarebbe moneta della banca centrale, cioè garantita dalla banca centrale e concepita per soddisfare le esigenze degli utilizzatori. Come tale, sarebbe privo di rischi; inoltre, rispetterebbe la privacy e la protezione dei dati.

La stabilità e l'affidabilità delle **stablecoin** dipendono in definitiva invece dal soggetto che le emette, così come dalla credibilità e dall'applicabilità dell'impegno di preservare il valore della moneta nel tempo. Oltretutto, gli **emittenti privati possono utilizzare i dati personali a fini commerciali**.

Per quanto riguarda le **cripto-attività**, non vi è un soggetto individuabile su cui ricade la responsabilità e quindi non è possibile far valere alcuna rivendicazione in merito.

Il [regolamento](#) sui mercati delle **cripto-attività** (MiCA) ha stabilito per la prima volta un unico quadro normativo armonizzato applicabile alle cripto-attività, agli emittenti di cripto-attività e ai prestatori di servizi per le cripto-attività.

Le **preoccupazioni più recenti** della BCE, che sono emerse anche a livello politico, soprattutto in sede di Eurogruppo, riguardano le **mosse dell'amministrazione Trump** in merito a soluzioni di pagamento in **stablecoin denominate in dollari** e la costituzione di una **riserva ufficiale di criptovalute**, che potrebbero **minacciare la sovranità monetaria dell'UE**.

A livello globale, inoltre, altre banche centrali si stanno interrogando sulla possibilità di creare una valuta digitale, la cosiddetta *Central Bank Digital Currency* (CBDC); particolarmente avanzato sembra in particolare il progetto di uno **yuan digitale cinese**.