

dossier

XIX Legislatura

23 maggio 2025

Audizione del Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius

Roma, 26 maggio 2025



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione del Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius

Roma, 26 maggio 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE DELLA
POLITICA ESTERA E DELLA DIFESA

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 127

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 20



SERVIZIO STUDI

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

Ufficio ricerche nel settore della politica estera e della difesa

Dossier n. 127

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 - cdreue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 20

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

AUDIZIONE DEL COMMISSARIO EUROPEO PER LA DIFESA E LO SPAZIO, ANDRIUS KUBILIUS	1
Biografia del Commissario per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius...	1
Le competenze del Commissario	2
La recente visita a Roma	4
Le competenze dell'UE in materia di sicurezza e difesa	4
POLITICHE E INIZIATIVE DELL'UE PER LA DIFESA.....	7
Il Libro bianco della difesa.....	7
Il Piano ReArm EUROPE/Readiness 2030.....	9
I Consigli europei del 6 e del 20 marzo	11
L'attuazione delle proposte della Commissione	16
Il regolamento SAFE.....	18
Il ruolo della Banca europea degli investimenti.....	23
Il regolamento EDIP.....	25
Il Fondo europeo per la difesa.....	32
La posizione del Parlamento europeo sulle spese per la difesa nel nuovo Bilancio pluriennale dell'UE.....	34
Partenariato in materia di sicurezza e difesa tra UE e Regno Unito	36
ALLEGATO: LE POLITICHE DELLA SPESA MILITARE IN GERMANIA (A CURA DEL SERVIZIO RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI).....	39

AUDIZIONE DEL COMMISSARIO EUROPEO PER LA DIFESA E LO SPAZIO, ANDRIUS KUBILIUS

Biografia del Commissario per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius



Nato l'8 dicembre 1956 a Vilnius.

Laureato e specializzato in fisica presso l'Università di Vilnius, nel 1988 è entrato a far parte del movimento riformista lituano *Sąjūdis*, di cui è stato segretario esecutivo dal 1990 al 1992.

Dal 1992 è stato membro del parlamento lituano (*Seimas*), ricoprendo anche il ruolo di vicepresidente (1996-99). Dopo aver ricoperto la carica di primo ministro (1999-2000), nel 2004 ha riottenuto un seggio al *Seimas*, dove è stato capo dell'opposizione tra il 2005 e il 2006 tra le fila del partito democristiano Unione della Patria.

A capo del governo dal 2008, nel corso del quadriennio successivo le pesanti misure di austerità imposte dalla crisi economica hanno progressivamente eroso consensi al premier, e al primo turno delle legislative tenutesi nell'ottobre 2012 si è imposto con il 25,5% delle preferenze il Partito democratico del lavoro di V. Uspaskiĉ, che si è aggiudicato la maggioranza relativa dei voti, mentre il secondo turno ha visto l'affermazione del Partito socialdemocratico di A. Butkevičius, che ha ottenuto 40 seggi dei 141 in palio in Parlamento, contro i 29 del Partito democratico del lavoro e i 33 del Partito conservatore.

Eletto al Parlamento europeo (2019-2024), Andrius Kubilius ha fatto parte della Commissione per gli affari esteri (AFET) e della Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE). È stato anche presidente della Delegazione all'Assemblea parlamentare Euronest (alla quale partecipano membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali di Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaigian, e Georgia), membro della Conferenza dei presidenti delle delegazioni e della Delegazione alla Commissione parlamentare di associazione UE-Ucraina, membro sostituto della Delegazione alla commissione parlamentare di cooperazione UE-Russia e della Delegazione per le relazioni con Israele.

Nel novembre 2024 è stato nominato Commissario alla Difesa e spazio della Commissione europea von der Leyen II, in carica dal mese successivo.

Le competenze del Commissario

In base alla [lettera di incarico](#), il Commissario (il cui portafoglio è del tutto nuovo in seno alla Commissione) lavora sotto la supervisione del **Vicepresidente esecutivo per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, Henna Virkkunen** e collabora con l'**Alta rappresentante Kaja Kallas** per riunire tutte le iniziative in corso per il rafforzamento della difesa europea in una vera **Unione europea della Difesa**.

Al Commissario è stata in primo luogo affidata l'elaborazione, entro i primi 100 giorni del mandato, di un Libro bianco sul futuro per la difesa europea, in collaborazione con l'Alta rappresentante. Il Libro bianco (vedi *infra*) è stato effettivamente presentato il 19 marzo scorso.

Di seguito gli ulteriori obiettivi del suo mandato:

- lavorare con gli Stati membri per rafforzare la **mobilità militare** e collaborare con il Commissario per i trasporti e il turismo sostenibili per rafforzare i **corridoi** delle infrastrutture di **trasporto a duplice uso** attraverso la **rete transeuropea**;
- sfruttare il **potenziale a duplice uso** e civile-militare dell'UE **in tutti i settori** pertinenti e sviluppare un **mercato unico per i prodotti e i servizi della difesa** aumentando la **capacità produttiva**, promuovendo l'**approvvigionamento congiunto** e avanzando proposte per integrare le **piccole e medie imprese** nelle **catene di approvvigionamento**;
- promuovere, come proposto nel [rapporto Draghi](#), una maggiore **aggregazione della domanda di mezzi di difesa** tra gruppi di Stati membri e lavorare con gli Stati membri e la NATO alla **standardizzazione** delle **attrezzature** di difesa;
- avanzare, in collaborazione con l'Alta rappresentante, con gli Stati membri e con la NATO, proposte di **progetti di difesa di comune interesse europeo** a cominciare da un **Progetto comune di scudo aereo europeo e difesa cibernetica**;
- dare attuazione alla **strategia europea per il settore industriale della difesa**, promuovendo la conclusione dei negoziati sul **programma**

europeo per l'industria della difesa e promuovendo appalti congiunti di attrezzature europee;

- rafforzare il [Fondo europeo per la difesa](#) per investire in settori critici quali il **combattimento aereo, navale e terrestre, il preallarme spaziale e la cibernetica**;
- attuare i regolamenti in materia di **rafforzamento dell'industria europea della difesa attraverso gli appalti comuni** ([EDIRPA](#)) e di **sostegno alla produzione di munizioni** ([ASAP](#));
- incentivare gli **investimenti pubblici e privati nella difesa**, collaborando con la [Banca europea per gli investimenti](#);
- affrontare le **vulnerabilità** dell'UE agli **attacchi informatici e ibridi** rafforzando la capacità di contrasto;
- contribuire, in stretta collaborazione con l'Alta Rappresentante, a **rafforzare il partenariato UE-NATO** per affrontare tutte le minacce, anche cibernetiche, ibride o spaziali;
- attuare, con l'Alta Rappresentante, la [Strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa](#);
- promuovere lo sviluppo di un'**industria spaziale** forte e innovativa, mantenendo l'accesso autonomo dell'UE allo spazio e lo sviluppo, e l'uso delle risorse spaziali dell'UE (compresi il [programma Copernicus](#), i sistemi di navigazione satellitare [Galileo](#) ed [EGNOS](#) e i satelliti di comunicazione [GOVSATCOM](#) e [IRIS2](#));
- promuovere, cooperando con l'Agenzia spaziale europea, un **mercato interno per i prodotti e i servizi spaziali**;
- elaborare una **proposta di legge europea sullo spazio** volta a introdurre, come proposto nel rapporto Draghi, standard e regole comuni dell'UE per le attività spaziali e i requisiti di licenza;
- proporre una **strategia economica dei dati spaziali**.

Il Commissario è alla guida della Direzione generale difesa e spazio (DG [DEFIS](#)) della Commissione europea.

La recente visita a Roma

Il Commissario Kubilius è stato a Roma **lo scorso 16 maggio** per prendere l'altro alla riunione in formato “E5” dei ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Polonia e Regno Unito.

Nel corso di un'[intervista](#) (Corriere della Sera, “*Serve un big bang della Difesa. Le minacce di Mosca sono chiare*” 15 maggio 2025), il Commissario ha sottolineato tra l'altro:

- che l'UE **non compete con la Nato né con gli Stati membri** che definiscono in autonomia i propri piani di difesa. L'Unione può tuttavia sostenere la crescita e dell'industria per la difesa;
- la **concretezza della minaccia russa**. Secondo il Commissario diversi servizi di intelligence europei convergono nel prevedere che la Russia possa aggredire uno Stato membro dell'UE e della Nato entro il 2030. A suo avviso, la fragilità dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente potrebbe favorire eventuali atti ostili di origine russa anche da Sud;
- la reale possibilità di un progressivo **disimpegno statunitense in Europa** in vista di un maggiore impegno nella regione dell'Indo-Pacifico al fine di contenere la crescente influenza cinese.

Le competenze dell'UE in materia di sicurezza e difesa

La sicurezza e la difesa rimangono ambiti di competenza nazionale. Tuttavia gli Stati membri cooperano strettamente a livello dell'UE attraverso la **politica di sicurezza e di difesa comune** (PSDC).

L'**articolo 42 del TUE** prevede la **graduale definizione** di una **politica di difesa comune** dell'Unione, attraverso una decisione del Consiglio europeo all'**unanimità**.

Ai sensi dell'art. 42 del TUE, la **capacità operativa** dell'Unione si fonda sul ricorso a mezzi civili e militari, attraverso i quali l'Unione può svolgere **missioni** al suo esterno per garantire il **mantenimento della pace**, la **prevenzione dei conflitti** e il rafforzamento della **sicurezza internazionale**, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

La politica di sicurezza e difesa dell'Unione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, **rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico per alcuni Stati membri** che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite

l'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

Il Trattato prevede l'impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le loro capacità militari e nell'ambito dell'**Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari** per coordinare lo sviluppo delle capacità militari.

L'articolo 42 prevede, infine, che gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una **cooperazione strutturata permanente**, i cui criteri sono specificati all'**art. 46 del TUE** e in un apposito **Protocollo** allegato al Trattato.

L'articolo 42 prevede, infine, una **clausola di mutua assistenza** per la quale, qualora uno stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuti e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle nazioni unite.

Ferme restando la **competenza e la responsabilità degli Stati membri sulle proprie truppe**, dalla dottrina allo spiegamento, le politiche dell'UE sono volte a sostenere e coordinare gli sforzi per **rafforzare la base industriale della difesa**, l'**innovazione** e il **mercato unico** in tale ambito per accrescere la capacità di rispondere alle minacce crescenti di un contesto geopolitico divenuto più instabile e incerto, nonché di favorire tra l'**armonizzazione e l'interoperabilità** di dispositivi e strumenti.

Si ricorda al riguardo che l'articolo 346 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** consente agli Stati membri di derogare alle regole del mercato interno autorizzandoli a non fornire informazioni la cui divulgazione sia considerata, contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza e ad adottare le misure che ritengano necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si, riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni o, materiale bellico.

POLITICHE E INIZIATIVE DELL'UE PER LA DIFESA

Il Libro bianco della difesa

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

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

Sulla base delle lacune già identificate in comune dagli Stati membri, il documento individua poi **sette aree prioritarie per il rafforzamento della difesa europea**:

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

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

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

Il documento sottolinea anche:

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

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

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

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

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

Il documento sviluppa poi i 5 punti del **Piano ReArm Europe**, delineato dalla Presidente della Commissione lo scorso 4 marzo (*su cui si veda infra*), per garantire

un incremento della spesa per la difesa ancora maggiore di quello realizzato nel 2024 (arrivato a circa 32 miliardi nel 2024, con un incremento del 31% dal 2021)

Il Piano ReArm EUROPE/Readiness 2030

Il 4 marzo la presidente della Commissione Von der Leyen ha anticipato le proposte del piano (inizialmente denominato solo *ReArm Europe*) in una [lettera](#) ai leader degli Stati membri.

Il piano si articola in 5 punti

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

Lo scorso 19 marzo, la Commissione ha presentato la comunicazione sulla strategia per [l’Unione del risparmio e degli investimenti](#) (SIU), per migliorare il modo in cui il sistema finanziario dell’UE convoglia i risparmi verso investimenti

produttivi. **L'iniziativa non riguarda quindi solo il settore della difesa.** L'obiettivo è creare un **"ecosistema di finanziamento"** più favorevole per gli investimenti negli obiettivi strategici dell'UE. La capacità dell'Europa di affrontare le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i rapidi cambiamenti tecnologici e le nuove dinamiche geopolitiche, richiede investimenti significativi, che la **relazione Draghi** stima in ulteriori 750-800 miliardi di euro all'anno entro il 2030 e che risente ulteriormente dell'aumento delle esigenze di difesa. Gran parte di questo fabbisogno di investimenti supplementari riguarda le **piccole e medie imprese** (Pmi) e le **imprese innovative**, che non possono fare affidamento esclusivamente sul finanziamento bancario. Sviluppando mercati dei capitali integrati – insieme a un sistema bancario integrato – la Siu mira a collegare efficacemente le esigenze di risparmio e di investimento. Allo stesso tempo, maggiori investimenti nei mercati dei capitali sosterranno l'economia reale consentendo alle imprese europee di crescere, in particolare in settori che l'UE ha identificato come strategicamente importanti, come **l'innovazione tecnologica**, la **decarbonizzazione** e la **sicurezza**. La Commissione intende proporre misure per garantire che tutti i partecipanti ai mercati finanziari ricevano un **trattamento analogo**, indipendentemente dalla loro ubicazione nell'UE. Ciò rafforzerebbe l'uso degli strumenti di convergenza e la ridistribuzione delle competenze di vigilanza tra i livelli nazionale e dell'UE. Infine, la Siu mira anche a rafforzare l'integrazione e la competitività del settore bancario dell'UE, anche attraverso **l'approfondimento dell'Unione bancaria**.

La Commissione valuterà poi la situazione generale del sistema bancario nel mercato unico, compresa la sua competitività. L'attuazione si basa su misure legislative e non legislative e su misure che dovranno essere sviluppate dagli Stati membri.

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

I Consigli europei del 6 e del 20 marzo

Il piano presentato dalla Commissione è stato fatto proprio dal Consiglio europeo nella sua **riunione straordinaria del 6 marzo**.

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

- **l'Europa deve diventare più sovrana**, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata per agire e **affrontare autonomamente** le minacce (tra cui la “**sfida esistenziale**” della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina);
- in tale contesto, l'Unione rafforzerà **strumenti e finanziamenti** per potenziare la sua **prontezza complessiva**, ridurre le sue **dipendenze strategiche** e rafforzare la sua **base industriale** e tecnologica;
- la **difesa delle frontiere** (in particolare di quella orientale) contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel suo complesso;
- per quanto riguarda il **mercato della difesa**, occorre un'aggregazione più sistematica della domanda, un'**armonizzazione** del **procurement**, una maggiore **standardizzazione e interoperabilità** dei prodotti, un più agevole accesso transfrontaliero alle **catene di approvvigionamento** e il sostegno ricerca e innovazione, anche attraverso il **Fondo europeo per la difesa**;
- un'Unione europea più forte e capace contribuirà positivamente alla **sicurezza globale e transatlantica**; gli Stati membri NATO sono invitati a coordinarsi in vista del vertice di giugno e a collaborare con i partner *like-minded* non UE.

Il Consiglio europeo ha anche fatto proprio 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 ha invitato la Commissione a proporre fonti di finanziamento supplementari per la difesa a livello dell'UE, “anche attraverso ulteriori possibilità e incentivi offerti a tutti gli Stati membri, sulla base dei principi di obiettività,

non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri, **nell'uso delle loro dotazioni attuali a titolo dei pertinenti programmi di finanziamento dell'UE**, e a presentare rapidamente proposte in tal senso”.

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

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

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

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

La posizione del Parlamento europeo sul piano ReArm EUROPE/Readiness 2030

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

Con la risoluzione, il Parlamento europeo:

- esprime il **proprio sostegno al piano ReArm EUROPE/Readiness 2030**, 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 la nuova priorità di sicurezza (e dovranno avere una equilibrata distribuzione geografica);
- stigmatizza il fatto che i fondi dell'UE siano utilizzati per perpetuare o approfondire le **dipendenze da attori non europei**, e ritiene che, nel mercato unico della difesa, la **preferenza europea** debba essere il principio guida e l'ambizione a lungo termine, al fine di sviluppare e proteggere l'eccellenza tecnologica europea; se tale preferenza **non deve però essere a scapito della prontezza UE**, data l'entità delle catene produttive globali delle alleanze internazionali nel settore (*quest'ultimo passaggio è stato aggiunto con un emendamento approvato in plenaria*);
- esorta all'istituzione di una **banca per la difesa, la sicurezza e la resilienza** che funga da istituto di prestito multilaterale, per sostenere le principali priorità della sicurezza europea.

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

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”.

In questo contesto 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 europea 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).

L'attuazione delle proposte della Commissione

La clausola di salvaguardia nel Patto di stabilità e crescita

Per quanto riguarda la “**clausola di salvaguardia nazionale**” nel **Patto di stabilità e crescita**, alla data del 30 aprile (indicato come termine non vincolante), la sua attivazione è stata richiesta da **sedici Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia).

Al termine dell'**ECOFIN dello scorso 11 marzo** il ministro delle Finanze polacco, Andrzej Domáński presidente di turno, ha annunciato un accordo 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 industriali. 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**.

La proposta italiana

Nel corso del Consiglio Ecofin dell'11 marzo, il **ministro Giorgetti** ha presentato una [proposta](#), già anticipata dalla presidente Meloni nel Consiglio europeo del 6 marzo, per utilizzare, anche nel settore della difesa, gli strumenti della garanzia pubblica per accrescere la capacità di attrazione di investitori privati. L'iniziativa, denominata **“European Security & Industrial Innovation Initiative”**, seguirebbe il modello di *InvestEU*, il fondo che ottimizza l'utilizzo delle risorse nazionali ed europee, con l'obiettivo di convogliare in modo più efficace i capitali privati. “Con una spesa pubblica contenuta – 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”.

Nonostante il supporto di molti Paesi mediterranei, in particolare Francia e Spagna, la **proposta non è però poi stata accolta** in sede di definizione del c.d. “Pacchetto semplificazione *omnibus II*”, per la contrarietà di un significativo gruppo di Stati, guidati dalla Germania.

Il regolamento SAFE

Il regolamento SAFE (dall'acronimo inglese *Security Action for Europe*) ha avuto il via libera del COREPER, a livello di ambasciatori, lo scorso **21 maggio**. **L'approvazione formale è prevista nel Consiglio Affari generali del 27 maggio**.

Lo strumento prevede l'**erogazione di prestiti** agli Stati membri (con fondi reperiti dall'UE sul mercato dei capitali) l'acquisizione in comune di capacità di difesa nei settori prioritari individuati dal Consiglio europeo. L'ammontare massimo dei prestiti è fissato in **150 miliardi di euro**.

Lo strumento appare quindi **particolarmente appetibile per i Paesi che si finanziano sul mercato a tassi maggiori** di quelli di cui gode l'Unione.

Nelle intenzioni della Commissione, il regolamento, oltre a stimolare il *procurement* cooperativo, grazie al flusso finanziario che prevede, consentirà anche un aumento della capacità produttiva dell'industria europea della difesa, accelererà la disponibilità dei prodotti, stimolerà lo sviluppo di nuovi prodotti per la difesa o l'ammodernamento di quelli esistenti, nonché le relative infrastrutture e servizi logistici.

In quelle che dovrebbe essere la bozza definitiva, i **settori prioritari** (art.1) eligibili per i prestiti, corrispondono a quelli individuati – come detto sopra - dal Consiglio Europeo straordinario dello scorso 6 marzo. I prodotti sono divisi in due categorie:

- la **categoria 1** comprende prodotti con un livello tecnologico meno spiccato: munizioni e missili; sistemi di artiglieria, comprese le capacità di attacco di precisione in profondità; capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, compresi l'equipaggiamento dei soldati e le armi per la fanteria; piccoli droni e relativi sistemi anti-drone; protezione delle infrastrutture critiche; *cyber* e mobilità militare, inclusa la contro-mobilità;

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

Per i prodotti della categoria 2 il fornitore (sempre a protezione dell'industria europea) deve disporre della c.d. **design authority** (cioè la responsabilità tecnica) sul prodotto finito.

Gli Stati membri che desiderano ricevere assistenza finanziaria devono presentare una richiesta alla Commissione, **entro 6 mesi** dall'entrata in vigore del regolamento. Alle attività di *procurement* deve partecipare almeno **un altro Stato Membro**, o **uno Stato associato** EFTA (cioè Islanda, Liechtenstein, Svizzera e, soprattutto, Norvegia) o **l'Ucraina** (art.7). La richiesta deve essere accompagnata da un **Piano di investimenti per l'industria della difesa**, che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di elegibilità della richiesta, le misure per rafforzare la resilienza dell'industria europea (in particolare facilitare l'ingresso nel mercato delle PMI e di nuovi attori industriali) e l'eventuale coinvolgimento dell'Ucraina.

La valutazione tecnica delle richieste di finanziamento è operata dalla Commissione (con l'ausilio tecnico dell'Agenzia europea della difesa e del Comitato militare UE), mentre la **decisione finale spetta al Consiglio**.

I prestiti dovranno essere distribuiti tra i diversi Paesi “secondo principi di uguale trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza”. Per ragioni di “prudenza” nella gestione del portfolio, la quota di prestiti concessa ai tre principali Stati beneficiari **non potrà superare il 60 % del totale**.

I prestiti saranno concessi con una durata “sufficientemente lunga”, **fino a 45 anni**, con un periodo di pre-ammortamento di 10 anni. Per favorire l'avvio delle attività, il regolamento ammette un **pre-finanziamento del 15%**.

Gli acquisti comuni finanziari da SAFE – in ragione dell'urgenza che è alla base del provvedimento - possono **derogare ad alcune previsioni delle norme sugli appalti nel settore della difesa** (in particolare la direttiva n.81 del 2009), consentendo ad esempio procedure negoziali in luogo di avvisi pubblici di gara o l'estensione ad altri Stati di contratti già in essere.

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

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

La **partecipazione al programma di Stati terzi** (cioè la possibilità di usufruire dell'erogazione dei prestiti) è disciplinata attualmente nell'art.17. La partecipazione è aperta - previa stipula di un accordo con l'UE, che ne definisca i termini, compresi quelli della contribuzione finanziaria - ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l'UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa** (come quello firmato lunedì 19 maggio con **il Regno Unito**, su cui si veda *infra*)

Per ottenere il prestito, i piani nazionali devono prevedere appalti comuni che hanno anche lo scopo di sostenere l'adattamento della base industriale europea ai cambiamenti resi necessari dallo scenario geopolitico, ad esempio aumentando le **capacità produttive** e **riducendo i tempi di consegna**. Sono ammessi alle richieste di prestito anche progetti di **procurement avviati nel**

12 mesi precedenti l'entrata in vigore del regolamento, sempre che, ovviamente, ne rispettino i requisiti (art.4).

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

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

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

La **Repubblica Ceca**, il **Lussemburgo** e l'**Estonia**, con diverse sfumature, hanno criticato la base giuridica per l'art. 20 del regolamento, sull'esenzione IVA, che secondo questi Paesi dovrebbe essere approvato all'unanimità.

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

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

Il 23 aprile scorso la **Commissione affari giuridici (JURI)** del **Parlamento europeo** ha approvato, all'unanimità, un parere non vincolante in cui valuta **non appropriato il ricorso all'art. 122** quale base giuridica della proposta, in quanto comporterebbe la mera maggioranza qualificata del Consiglio e non consentirebbe al Parlamento europeo di esprimersi. Successivamente, la Presidente del Parlamento europeo, Metsola, ha

preannunciato la l'eventualità di depositare un ricorso presso la **Corte di Giustizia dell'UE** sulla questione.

L'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.

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.

Il ruolo della Banca europea degli investimenti

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

Il C.d.A. ha anche deciso di **agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese** nel settore della sicurezza e della difesa. La BEI aprirà **linee di credito dedicate** gestite da banche e altri intermediari negli Stati membri dell'UE per progetti a duplice uso di imprese più piccole e *startup* innovative. Le imprese dell'UE la cui attività è **in parte nel settore della difesa** potranno beneficiare di finanziamenti utilizzando le linee di credito intermedie garantite dalla BEI.

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

Lo scorso **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.

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

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

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

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

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

Al vertice del suo apparato decisionale c'è il **Consiglio dei governatori**, composto da un rappresentante per ogni Stato membro (generalmente il ministro dell'economia), che fissa le direttive generali delle politiche di credito, approva i bilanci, gli investimenti extra-Ue e gli aumenti di capitale. Tranne alcune eccezioni, il Consiglio decide a maggioranza dei suoi componenti, che devono però rappresentare il 50% del capitale sottoscritto. La gestione operativa è affidata a un **Consiglio di amministrazione**, formato da 28 consiglieri, uno per ogni Stato più un rappresentante della Commissione (e da 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 regolamento EDIP

A marzo del 2024 la (precedente) Commissione europea e il (precedente) Alto rappresentante avevano presentato la [Strategia industriale europea della difesa](#) (EDIS).

La Strategia delinea le sfide cui deve far fronte attualmente la **base industriale e tecnologica di difesa europea** (EDTIB), ma anche le opportunità di sfruttare appieno il suo potenziale. Per accrescere la prontezza industriale europea – si legge nella presentazione del testo - gli Stati membri devono **investire di più, meglio, insieme e in Europa**. La difesa del territorio e dei cittadini europei – 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 l'Alleanza atlantica **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.

Contemporaneamente alla Strategia EDIS, Commissione e Alto Rappresentante hanno presentato la prima delle proposte legislative che dovrebbe attuarla, e cioè il [Programma europeo di investimenti nel settore della difesa](#) (EDIP).

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** (anche se dovrebbero essere prorogati al 2026) 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'adozione di **misure eccezionali** (tra cui gli **ordini prioritari** alle imprese, i trasferimenti di materiali intra-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, la proposta di 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, la proposta legislativa 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**. Tra i tempi 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.

A fine aprile il Parlamento europeo ha approvato la propria [posizione comune](#). La Presidenza polacca ha subito avviato il trilogio, annunciando l'intenzione di **approvare il provvedimento** entro la fine del suo semestre (giugno). Questa tempistica sembra però al momento poco realistica.

Il regolamento sulla produzione di munizioni (ASAP)

Il [regolamento](#), approvato nel luglio del 2023, 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 Fondo europeo per la difesa

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

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

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

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

[EUROSWEET](#), per lo sviluppo di un sistema comune di **dragaggio mine senza pilota**, con caratteristiche autonome, per la **protezione del naviglio civile e militare**; coordinatore del progetto è l'Istituto norvegese per la ricerca nella difesa (FFI), con la partecipazione, tra gli altri, della **società italiana IFEN spa**; il finanziamento richiesto è di **circa 28 milioni di euro**;

[ENRGT II](#), progetto di ricerca nelle **architetture e nelle tecnologie degli elicotteri**; coordinatore è la **società francese AIRBUS**, con la **partecipazione di diverse realtà italiane**, tra cui il Centro italiano ricerche

aerospaziali, il Politecnico di Milano, e le società Elettronica, Leonardo e MBDA, il finanziamento previsto è di **circa 100 milioni**;

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

Cinque progetti sono coordinati da società italiane:

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

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

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

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

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

Nel frattempo, il 29 gennaio, la Commissione ha adottato il [quinto Programma di lavoro annuale](#) del Fondo, stanziando oltre 1 miliardo di euro per progetti di ricerca e sviluppo in collaborazione nel settore della difesa. Il programma lancia 9 inviti competitivi a presentare proposte su **33 temi**: alcuni tematici e altri orizzontali (dedicati a Pmi e rafforzamento della

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

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

La posizione del Parlamento europeo sulle spese per la difesa nel nuovo Bilancio pluriennale dell'UE

Il 7 maggio la plenaria del Parlamento europeo ha approvato con 317 voti a favore, 206 contrari e 123 astensioni, una [risoluzione](#) sulle **priorità del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE**.

L'atto non è vincolante per la Commissione europea che dovrebbe presentare la propria proposta il prossimo luglio.

Il Parlamento europeo sottolinea l'esigenza di dotare il prossimo Quadro finanziario pluriennale di **maggiori risorse** rispetto al ciclo 2021-2027, superando il livello dell'1% del reddito nazionale lordo e **nuove risorse proprie** anche nella prospettiva di dover gestire un **numero crescente di crisi**: il ritorno della guerra su larga scala nell'immediato vicinato, il contesto economico e sociale difficile, il divario di competitività, l'aggravarsi della crisi climatica.

Con riguardo al tema della sicurezza e della difesa, sottolinea che il nuovo QFP dovrebbe sostenere un incremento degli investimenti e le nuove esigenze derivanti dalla rinuncia degli Stati Uniti al loro ruolo di garante globale e dalla conseguente necessità di costruire un'Unione della difesa.

In particolare si sottolinea la necessità di:

- investire maggiormente nella salvaguardia dell'Unione con il prossimo QFP per salvaguardare la **pace e la sicurezza** che sono **alla base del modello sociale e di competitività** dell'UE;
- **aumentare i finanziamenti per la preparazione** in tutti i settori;
- **rafforzare** in modo considerevole **infrastrutture, capacità e prontezza** in materia di difesa, anche superando nel bilancio dell'Unione, l'attuale dotazione inferiore al 2% del QFP;
- colmare, attraverso il bilancio dell'Unione e i bilanci nazionali le capacità di difesa europee risentono di decenni di investimenti insufficienti e che la Commissione europea stima in **500 miliardi di euro il divario di spesa per la difesa per il prossimo decennio**, che può essere;
- non ridurre **la spesa sociale e ambientale**, o i finanziamenti per le politiche dell'Unione di lungo corso per incrementare la spesa per la difesa;
- **realizzare un'Unione della difesa**, in **coordinamento con la NATO** in linea con gli impegni di neutralità dei singoli Stati membri;
- sviluppare una **base industriale e tecnologica di difesa europea competitiva**. Maggiori investimenti dell'UE nel settore della difesa possono contribuire a evitare duplicazioni, generare economie di scala e risparmi significativi per gli Stati membri, ridurre la frammentazione e garantire l'interoperabilità di attrezzature e sistemi. È sottolineata l'importanza di investire in innovazione **tecnologica** e ricerca per sviluppare **moderni sistemi di difesa, ciberdifesa, cibersicurezza e prodotti a duplice uso**. Sostenere l'industria della difesa dovrebbe rafforzare l'autonomia strategica, creare occupazione, stimolare l'innovazione e creare opportunità transfrontaliere per le imprese dell'UE, comprese le PMI;
- aumentare il **sostegno alla mobilità militare** e alle **infrastrutture** (ad es. le **reti transeuropee di trasporto**) a per **scopi militari e civili a duplice uso**, in modo da contribuire alle capacità di difesa e sicurezza dell'UE;
- investire nel rafforzamento delle capacità di **cibersicurezza** e dotare l'Unione di mezzi per contrastare la guerra ibrida nelle sue varie forme.

Si sottolinea inoltre l'importanza di continuare a finanziare l'efficace **protezione delle frontiere esterne** dell'UE, di rafforzare la capacità di risposta ad **attacchi ibridi**, alla **strumentalizzazione della migrazione** da parte di paesi terzi e di sostenere gli Stati membri in prima linea al fine di garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE e di rafforzare il ruolo del **Gruppo Banca europea per gli investimenti** (BEI), nella concessione di prestiti a sostegno dei progetti in materia di sicurezza e difesa.

Partenariato in materia di sicurezza e difesa tra UE e Regno Unito

Lo scorso **19 maggio** si è svolto a Londra il primo vertice tra Unione europea e Regno Unito dopo la Brexit. Nel corso del vertice è stato raggiunto un accordo su di un [partenariato per la sicurezza e la difesa](#), volto a favorire: il **dialogo regolare ad alto livello**, le **consultazioni strategiche**, **iniziative congiunte**, nonché a porre le basi per una possibile **partecipazione del Regno Unito** a specifiche **iniziative di difesa dell'UE**.

In un momento cruciale per la sicurezza europea e globale e nel contesto della guerra di aggressione illegale della Russia contro l'Ucraina e della crescente instabilità geopolitica, Unione europea e Regno Unito riconoscono con tale atto di essere strettamente **interdipendenti e connessi**, di condividere interessi in **ambiti strategici** legati alla difesa dalle **minacce informatiche e ibride**, **nello spazio**, **nella resilienza delle infrastrutture critiche** oltre che un comune e vitale interesse alla pace, alla sicurezza e alla stabilità dell'Europa.

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

- **questioni di sicurezza regionale.** L'UE e il Regno Unito intensificheranno la collaborazione a sostegno dell'Ucraina e dovrebbero esplorare la possibilità di collaborare ulteriormente, ove opportuno, in altre regioni prioritarie, come il **vicinato dell'Europa orientale** incluso il **Mar Nero**, i **Balcani occidentali**, l'**Artico**, il **Medio Oriente**, l'**Africa**, in particolare il **Corno d'Africa** e il **Sahel**, e l'**IndoPacifico**, nonché nel settore delle sanzioni;
- **peace building e gestione delle crisi**, mediazione di pace, prevenzione dei conflitti, stabilizzazione, la cooperazione nelle sedi internazionali, delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali.

UE potrebbe invitare il Regno Unito a partecipare alla gestione delle crisi civili e militari nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Dovrebbero stabilire contatti regolari tra il **Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)** e **l'Ufficio degli esteri, del Commonwealth e dello sviluppo**, anche esplorando la possibilità di una cooperazione tra le rispettive strutture, incluso il **Meccanismo di protezione civile** europeo;

- **sicurezza marittima**, per garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche, la condivisione di informazioni sull'attività della "flotta ombra" russa, e attività congiunte in mare, ad esempio attraverso scambi tra EUNAVFOR ASPIDES e *Prosperity Guardian* nel Mar Rosso;
- **mobilità militare** al fine di garantire spostamenti rapidi di personale e materiali militari in tutta Europa. (anche attraverso la partecipazione del Regno Unito allo specifico progetto PESCO e nell'ambito della cooperazione UE-NATO);
- **sicurezza spaziale**, collaborazione reciproca per promuovere norme, regole e principi di comportamento responsabile nello spazio extra-atmosferico anche in consessi multilaterali come le Nazioni Unite e nell'ambito della cooperazione UE-NATO.;
- **tecnologie emergenti**, compreso lo sviluppo di iniziative di governance internazionale per l'uso responsabile **dell'intelligenza artificiale** nella sicurezza e nella difesa;
- **sicurezza informatica**, anche attraverso le disposizioni dell'Accordo di cooperazione e commercio (TAC) e lo scambio delle migliori pratiche per prevenire, scoraggiare e rispondere alle attività **informatiche illecite**, anche attraverso misure diplomatiche;
- **contrasto delle minacce ibride** e cooperazione per la resilienza delle **infrastrutture critiche e sottomarine**, ed eventuale partecipazione reciproca ad attività ed esercitazioni;
- **contrasto della manipolazione dei processi democratici e dell'informazione** da parte di attori stranieri e risposta alle **minacce di terrorismo internazionale** attraverso la condivisione di informazioni, anche in materia di analisi delle minacce;
- **non proliferazione delle armi di distruzione di massa.**

ALLEGATO

LE POLITICHE DELLA SPESA MILITARE IN GERMANIA

(a cura del Servizio Rapporti internazionali della Camera dei deputati)

Le politiche di difesa e di sicurezza del Governo Scholz

L'esplosione del conflitto in Ucraina ha dato avvio a un **radicale cambiamento di postura da parte tedesca** e a una **profonda rivisitazione della sua politica di sicurezza, di difesa ed estera**. La violazione dell'architettura di sicurezza europea ha infatti portato il Governo tedesco a una **netta scelta di campo politica e all'assunzione di una posizione più profilata in ambito securitario**, tradottasi nel concetto di "momento di svolta" (*Zeitenwende*) annunciato dall'allora Cancelliere Scholz.

L'ex Cancelliere ha pertanto avviato un **imponente piano per il rafforzamento militare tedesco**, in base al quale una **dotazione finanziaria di 100 miliardi** di euro complessivi è stata destinata al **rafforzamento della Bundeswehr**.

In aggiunta, il Governo Scholz ha deciso di dare sostanza al nuovo orientamento enucleando all'interno di una **Strategia di Sicurezza Nazionale** – la prima della storia della Germania - le sfide, le opportunità, i principi e gli obiettivi di policy della Germania nel contesto del nuovo scenario strategico internazionale.

In sostituzione del documento strategico del 2020, una Nuova Strategia Nazionale per l'industria della sicurezza e della difesa è stata approvata dal Gabinetto federale il 4 dicembre 2024.

Secondo il Governo tedesco, la Strategia è una risposta alle nuove sfide di sicurezza della *Zeitenwende*, in particolare alla nuova situazione di minaccia conseguente alla guerra russo-ucraina: "la Germania e l'Europa si trovano di fronte all'imperativo di assumersi la responsabilità della propria sicurezza e di lavorare come attori forti e affidabili in stretta collaborazione con i partner internazionali".

L'8 febbraio 2024 il governo tedesco ha inoltre approvato un documento di **Strategia digitale internazionale** volto ad aumentare la competitività internazionale del Paese sul fronte digitale, nel quadro della competizione geopolitica per la supremazia tecnologica, fornendo un proprio contributo in termini di visione e strategie nel quadro del Global Digital Compact (GDC)

dell'ONU. Sul piano della **sicurezza informatica**, l'Ufficio federale tedesco per la sicurezza informatica (BSI) valuta costantemente la situazione del Paese.

Dopo la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina il livello di minaccia del cyberspazio è considerato più alto che mai. Secondo il Ministro della difesa del Governo Scholz (riconfermato nell'attuale Governo Merz), Boris Pistorius, la Germania deve diventare più resiliente contro la **disinformazione** proveniente dalla Russia, che mira a dividere gli Stati e le società occidentali e, in particolare, a indebolire il sostegno all'Ucraina e a diffondere sfiducia nei confronti della Nato. È necessario pertanto identificare tempestivamente le campagne di disinformazione e denunciarle pubblicamente.

Le spese militari in Germania nel 2024

Secondo il Rapporto dell'*International Peace Research Institute* (Sipri) pubblicato ad aprile 2025, **nel 2024 le spese militari della Germania sono aumentate per il terzo anno consecutivo, raggiungendo gli 88,5 miliardi di dollari**. La Germania è ora, per la prima volta dalla riunificazione, il quarto Paese per spesa a livello globale (dopo Stati Uniti, Cina e Russia e prima dell'India) e il più grande dell'Europa centrale e occidentale. La spesa militare della Germania è aumentata del 28% rispetto al 2023 e dell'89% rispetto al 2015, grazie alla continua implementazione del citato Fondo extra-bilancio di 100 miliardi di euro (105 miliardi di dollari nel 2022) creato nel 2022 per incrementare il bilancio militare.

Il rapporto dell'istituto svedese considera tra le voci di spesa non solo i bilanci dei ministeri della Difesa, ma anche fondi provenienti da altri organi ministeriali e degli Stati. Il bilancio della Difesa ordinario approvato dal Bundestag nel 2024 è stato pari a 51,95 miliardi di euro, con un aumento di 1,83 miliardi di Euro rispetto al 2023.

Il sistema di gestione degli approvvigionamenti nel campo della difesa

Dal 2014 il Governo tedesco ha posto in essere una Agenda di gestione dello sviluppo e dell'acquisto di attrezzature complesse per la difesa in un'ottica di pianificazione a lungo termine e di controllo e maggiore efficienza delle spese militari. L'Agenda è stata sviluppata principalmente

con l'obiettivo di modernizzare il sistema degli armamenti e di colmare le lacune delle forze armate.

Al fine di garantire la trasparenza, la chiarezza e la sicurezza nella pianificazione nel settore degli armamenti, nel quadro dell'Agenda è stato istituito un Consiglio degli armamenti che rappresenta l'interfaccia tra il Ministero e il settore degli armamenti. Ogni sei mesi il Consiglio si riunisce al fine di discutere dei rischi potenziali dei principali progetti militari. Della sua attività il Consiglio rende conto al *Bundestag* attraverso uno specifico rapporto (il XIX rapporto è stato presentato ad aprile 2024). Il Ministero della difesa tedesco mantiene inoltre un dialogo con l'industria.

*Con riferimento **all'industria bellica**, il 9 maggio 2025 la maggiore industria tedesca di armamenti, RheinMetall ha diffuso i dati relativi al primo trimestre del 2025. Rispetto allo scorso anno, l'utile è raddoppiato, passando da 55 a 108 milioni di euro, e il fatturato è salito del 46% (2,305 miliardi di euro). Per il settore delle spese militari l'amministratore delegato prevede un ulteriore aumento, che stima tra il 35 e il 40%.*

La formazione del nuovo Governo e l'approvazione dello "Schuldenpacket"

Dopo la crisi di governo che si è aperta a novembre 2024 e il conseguente scioglimento del Bundestag, le **elezioni del 23 febbraio 2025**, hanno portato alla vittoria dell'alleanza CDU-CSU (Unione cristiano-democratica di Germania e Unione cristiano-sociale in Baviera), guidata dal candidato alla cancelleria Friedrich Merz, che ha ottenuto circa il 28% dei voti. L'Alternativa per la Germania (AfD) è arrivata al secondo posto, conseguendo il 20,8% dei voti.

I risultati ottenuti dalla CDU-CSU hanno costretto Merz ad avviare necessari i colloqui in vista **della formazione di una coalizione di governo** in grado di raggiungere la maggioranza assoluta al Bundestag. Merz ha escluso fin da subito la possibilità di formare una coalizione con l'AfD, puntando invece ad una alleanza a due con il Partito socialdemocratico (SpD). I colloqui tra CDU e SPD per la formazione del governo sono iniziati subito dopo le elezioni e si sono articolati principalmente intorno ai due temi centrali delle politiche migratorie e del freno al debito, sui quali i due partiti partivano da posizioni divergenti.

Sul **freno al debito**, i socialdemocratici erano a favore di una riforma completa, soprattutto in un momento in cui la Germania è sotto pressione da

parte degli Stati Uniti per aumentare le spese militari e di difesa. I **cristiano-democratici, al contrario, sostenevano fosse preferibile creare un fondo separato per le spese di difesa.**

Il limite all'indebitamento, inserito nella Legge fondamentale nel 2009, prevede dei limiti nel contrarre nuovi prestiti per il governo federale e per i Länder, non potendo questi eccedere lo 0,35 per cento del PIL nominale.

Al fine di porre in atto le riforme costituzionali necessarie per liberarsi dal freno all'indebitamento e aumentare la spesa militare, con cui la Germania vorrebbe anche dare un segnale di leadership in Europa e nella NATO, era necessario raggiungere la maggioranza dei due terzi al Bundestag, voti di cui CDU-CSU e SPD non avrebbero disposto nel nuovo Parlamento. Per superare l'ostacolo, il Cancelliere *in pectore* si è mosso in anticipo, azzardando una mossa rischiosa che è tuttavia stata coronata da successo ed è stata giudicata come una prima, importante vittoria per i partiti candidati alla formazione del governo.

Attraverso un intenso lavoro di diplomazia politica, CDU e SPD hanno ottenuto il fondamentale **appoggio dei Verdi che ha permesso di raggiungere il numero di voti necessari a far approvare le riforme costituzionali.**

Superando i ricorsi di legittimità presentati da Die Linke e AfD, il Bundestag è stato convocato in via straordinaria il 18 marzo - prima dell'insediamento del nuovo Bundestag e quindi prima che l'AfD, con i seggi conquistati alle elezioni di febbraio, potesse impedirne il passaggio – e con 513 voti a favore e 207 contrari ha approvato le modifiche agli articoli 109 e 115 della Legge fondamentale, introducendo il nuovo articolo 143h, che autorizza il Governo federale ad istituire un Fondo speciale finalizzato a soddisfare le esigenze di investimento del Governo federale, dei Länder e delle autorità locali nel settore delle infrastrutture.

Il successivo passaggio al Bunderat, il 21 marzo, ha definitivamente sancito il superamento del rigore al debito consentendo **l'approvazione di un maxi-pacchetto di spesa**, tra i più grandi nella storia tedesca.

Il pacchetto ("Schuldenpaket", il pacchetto del debito), introduce **una triplice riforma:**

- un **indebitamento illimitato per migliorare l'equipaggiamento dell'esercito e fornire armi all'Ucraina;**

- un **fondo speciale** da 500 miliardi di euro, con una durata di 12 anni, per modernizzare le infrastrutture;
- **misure a favore degli enti locali e regioni**, che potranno prendere in prestito fino allo 0,35% del PIL all'anno.

Nell'ambito del Pacchetto, le **modifiche costituzionali che incidono sulle spese militari** sono quelle riferite agli articoli 109, paragrafo 3, e 115, paragrafo 2, nei quali si prevede che **le spese per la difesa e determinate spese per la politica di sicurezza che eccedano l'1% del Pil** (44 miliardi di euro) **saranno sottratte al vincolo che limita allo 0,35% del Pil l'indebitamento strutturale consentito allo Stato federale.**

La riforma è un tassello fondamentale per le ambizioni di riarmo della Commissione europea e un segnale significativo sul ruolo di leadership politica ed economica che Berlino vuole assumere. La condizione che ha reso possibile e necessaria questa svolta sulla difesa è stato il cambio di paradigma a Washington, dove il secondo mandato di Donald Trump e la sua dottrina di politica estera rendono gli Stati Uniti un interlocutore sul quale l'Europa ritiene di non poter più contare come prima.

Durante l'esame in aula, Merz ha dichiarato: “La nostra decisione quest'oggi, a vantaggio della *Bundeswehr*, è anche il primo passo verso una comunità della difesa europea, alla quale anche Paesi non appartenenti all'Ue potranno aderire”. Il riferimento è alla Gran Bretagna e alla Norvegia, e le parole di Merz indicano che la Germania si sta preparando a lavorare per un'unione della difesa con chi vorrà farne parte e che potrebbe far concretizzare quell'Europa a più velocità o a cerchi concentrici di cui si è spesso parlato.

L'accordo sul programma di governo in materia di difesa

L'accordo sullo *Schuldenpaket*, raggiunto quando i negoziati di coalizione erano appena iniziati, ha semplificato l'intesa sul programma, che è stato raggiunto il **9 aprile 2025** tra l'Unione CDU-CSU ed i socialdemocratici della Spd, segnando la nascita del nuovo Governo, guidato dal Friedrich Merz.

Il **programma di coalizione** risponde al titolo: «**Responsabilità per la Germania**» ed è focalizzato sui temi della difesa, dell'economia e dell'immigrazione.

In materia di difesa, l'accordo prevede il finanziamento di un **ambizioso piano di riarmo che porterà al rafforzamento dell'apparato militare**. Si mira anche ad armonizzare l'equipaggiamento delle forze armate tedesche con quello degli altri partner europei, al fine di favorire una maggiore interoperabilità a livello continentale. Ulteriore fine è l'incremento delle esportazioni del settore.

Sempre in ambito di difesa, la coalizione intende creare un **nuovo servizio militare** basato inizialmente sul volontariato, ispirandosi al modello svedese.

Il modello scandinavo, comune a Svezia, Norvegia e Danimarca, prevede **forze armate composte in larga parte da professionisti e volontari a lunga ferma**, con soluzioni simili tra i tre paesi. Il carattere distintivo dei tre modelli di reclutamento è rappresentato dalla **selettività**. Solo una piccola percentuale dei soggetti costituenti ogni singola classe di leva viene effettivamente arruolata, con preferenza accordata a quanti richiedono volontariamente di prestare servizio. Questo "obbligo volontario", un ossimoro nel quale si fondono la **generalità potenziale della coscrizione e la sua volontaria adesione**, è l'elemento caratterizzante del sistema in vigore in quei Paesi.

Nel caso della **Svezia**, presa come riferimento dalla Germania, tutti i cittadini, al compimento dei 18 anni, sono tenuti a compilare un formulario rispondendo a vari quesiti che comprendono una valutazione personale sul servizio militare e l'ipotesi di chiamata alle armi. Sulla base delle risposte fornite, l'amministrazione militare convoca circa 13 mila candidati per la loro motivazione e potenziale interesse al mondo militare. Da questi vengono scelti circa 4 mila arruolati, ad ognuno dei quali viene data la possibilità di aderire a uno specifico ruolo.

Il processo mira a ridurre al minimo il numero dei giovani costretti a svolgere il servizio militare contro il proprio volere, obiettivo oggi sostanzialmente raggiunto ma che potrebbe allontanarsi nel prossimo futuro se, sotto la spinta della crisi internazionale il numero degli arruolati dovesse salire gradualmente fino a 10.000. La durata della ferma varia tra 9 e 12 mesi, sulla base dello specifico incarico prescelto o assegnato, con la possibilità di ulteriori brevi richiami di aggiornamento, fino all'età di 47 anni.

Sebbene non sia previsto un ritorno alla leva obbligatoria, l'accordo di governo prevede la creazione dei presupposti per la registrazione e il monitoraggio dei militari, con uomini e donne che saranno contattati per un possibile arruolamento volontario. Su questa proposta stava da tempo

lavorando Boris Pistorius, Ministro della difesa nel governo Scholz, riconfermato nell'attuale esecutivo.

Fino al 2011 gli uomini di età superiore ai 18 anni dovevano prestare il servizio militare nella *Bundeswehr*, poi l'allora ministro della Difesa Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) sospese la leva obbligatoria, riducendo le dimensioni della *Bundeswehr* da circa 255mila soldati a 185mila. La ragione addotta era anche il cambiamento permanente della situazione della politica di sicurezza e di difesa, che non rappresentava un grande rischio. Secondo gli ultimi dati disponibili dalla *Bundeswehr* (del maggio 2024), la forza totale dell'esercito tedesco è di poco inferiore a 261mila unità, di cui 180.215 militari e 80.761 dipendenti civili.

Il programma di governo prevede infine l'istituzione del **Consiglio di sicurezza nazionale**, che segue la già citata **Strategia di sicurezza nazionale**. Il Consiglio sarà presieduto dallo stesso Cancelliere e sarà istituito sul modello americano, che comprende la presenza di un gabinetto di gestione delle crisi. I tre i pilastri strategici su cui si concentrerà l'attività del Consiglio sono: la capacità di difesa e deterrenza; la capacità di agire; la fine del conflitto in Ucraina.

L'insediamento del nuovo Esecutivo e gli ultimi aggiornamenti

Il 6 maggio 2025 Merz si è presentato al Bundestag, dove al secondo scrutinio ha ottenuto la fiducia e ha dato avvio al nuovo Governo. Il successivo 13 maggio 2025 il **Cancelliere Merz ha tenuto il suo discorso inaugurale davanti al Bundestag**. In apertura di un dibattito, Merz ha assicurato che il suo governo si metterà al servizio dei cittadini per fornire sicurezza, difendere la libertà, rinnovare la promessa di prosperità per tutti e creare coesione sociale. In continuità con il governo Scholz, il neocancelliere ha confermato il sostegno della Germania all'Ucraina, in uno sforzo congiunto di europei e Stati Uniti, con cui auspica di stabilire la maggiore unità possibile, poiché è di fondamentale importanza che l'occidente non si lasci dividere. **Merz ha quindi sottolineato l'importanza di ampliare la capacità e la prontezza difensiva della Germania e per tale scopo il Governo fornirà alla Bundeswehr tutte le risorse finanziarie necessarie per diventare l'esercito convenzionale più forte d'Europa.**

Le dichiarazioni del Cancelliere hanno aperto un dibattito sull'obiettivo di spesa della *Bundeswehr*. A margine di una riunione informale dei Ministri degli esteri della NATO, che si è svolta il 14 e 15 maggio 2025 ad Antalya,

in Turchia, il Ministro degli Esteri tedesco Johann [Wadepuhl \(CDU\)](#) [ha pubblicamente sostenuto la richiesta del presidente degli Stati Uniti Donald Trump](#) di aumentare la spesa militare al cinque percento del PIL, precisando che si potrebbe considerare sufficiente una spesa del 3,5% del PIL per la difesa tradizionale, a cui aggiungere un 1,5% destinato a infrastrutture ad uso militare.

Il Cancelliere ritiene che non si debba sopravvalutare la discussione legata alla quota della spesa per la difesa, mentre sarebbe opportuno concentrarsi sulle concrete capacità militari, poiché "Dobbiamo sviluppare la capacità di difendere autonomamente il continente europeo", recuperando quanto abbiamo perso negli ultimi anni.

Sia il **Ministro della Difesa Boris Pistorius**, sia quello delle **finanze Lars Klingbeil** (entrambi SPD) hanno reagito alla proposta di Wadepuhl invitando alla cautela, condividendo invece la posizione del Cancelliere sul fatto che ciò che più rileva è che gli obiettivi di capacità della NATO siano raggiunti in modo rapido, completo e puntuale. **L'obiettivo attuale del 2% è stato raggiunto dalla Germania nel 2024.**

Nuovi obiettivi potrebbero essere stabiliti al vertice NATO del 24-25 giugno all'Aja. Il cancelliere Merz ha dichiarato recentemente che ogni punto percentuale in più comporterebbe per la Germania un'ulteriore spesa annua di 45 miliardi di euro. Se l'obiettivo venisse fissato al 5%, le spese per la difesa salirebbero a 225 miliardi di euro l'anno, quasi la metà del bilancio federale complessivo.

Nel frattempo, il **28 aprile** scorso la Germania ha chiesto alla Commissione europea di **attivare la clausola di salvaguardia nazionale del Patto di Stabilità per il periodo 2025-2028**, deroga che le permetterà di **aumentare gli investimenti militari dell'1,5% del PIL** senza incorrere in procedure di infrazione.

È questo lo strumento con cui, nelle intenzioni della Presidente della Commissione europea, si potranno mobilitare **fino a 650 miliardi di euro, a cui si aggiungeranno 150 miliardi di prestiti europei a tassi più contenuti rispetto al mercato**, per finanziare il piano "*Rearm Europe*".