

Marco Frigessi di Rattalma

Il piano ReArm Europe Plan/Readiness 2030: verso un nuovo assetto della difesa nell'Unione europea

The ReArm Europe Plan / Readiness 2030: Towards a New Defence Framework in the European Union

SOMMARIO: 1. La triplice emergenza quale presupposto fondamentale del piano – 2. La concentrazione del piano sui profili materiali della difesa con esclusione dei profili istituzionali – 3. I contenuti del piano: l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale – 4. Segue: il regolamento SAFE – 5. Segue: la modifica della politica di coesione – 6. Conclusioni

The article examines the triple emergency as the fundamental prerequisite of the plan: Russia's aggression against Ukraine; the shift in the United States' transatlantic policy; the stance adopted by China, Iran, North Korea and Russia in their competition with the Western world. The article explores the contents of the plan. The controlled, coordinated, and time-bound activation of the national safeguard clause; the creation of a new financial instrument known as SAFE (Security Action for Europe); the possibility of redirecting unused portions of cohesion funds towards defence. The Preserving Peace - Defence Readiness Roadmap 2030 sets out ambitious key milestones, including the objective of organising 40% of defence procurement through joint procurement by the end of 2027. Defence investments sourced from the EDTIB are expected to reach, by 2030, the target of 55% of total investments.

KEYWORDS: emergency as the fundamental prerequisite of the plan; the controlled, coordinated, and time-bound activation of the national safeguard clause; SAFE an instrument to finance defence investments carried out in cooperation among Member States, guaranteed by the E.U. budget; defence procurement through joint procurement.

1. La triplice emergenza quale presupposto fondamentale del piano.

Questo lavoro intende analizzare le principali realizzazioni e criticità riconducibili al piano ReArm Europe Plan/Readiness 2030. Lo scopo è sia di analizzare ciò che è stato previsto e che dovrà essere attuato dagli Stati

membri e dalle istituzioni unionali nel breve e medio periodo, sia quello di individuare le principali carenze di questo piano pur consci del fatto che esso è stato elaborato in un contesto emergenziale.

Il concetto di emergenza costituisce non solo il fondamento dell'articolo 122 TFUE utilizzato, seppur, come si dirà, non senza critiche, come base giuridica per l'adozione del regolamento SAFE, ma si rinviene anche in diversi documenti provenienti dalle istituzioni unionali.

Questa emergenza viene ricondotta dalle istituzioni e dagli Stati membri in sede di Consiglio europeo ad una serie di recenti evoluzioni geopolitiche che hanno radicalmente modificato l'assetto delle relazioni politiche mondiali.

Il primo elemento che rileva è l'aggressione della Russia all'Ucraina nel 2022 e la perdurante guerra che ne è scaturita. Per la prima volta dal 1945 l'Europa si trova coinvolta in un conflitto di dimensioni molto ampie con centinaia di migliaia di morti sia dalla parte ucraina sia da quella russa. Esaminando la documentazione sopra citata emerge lo sconcerto delle istituzioni europee e degli Stati membri nel dover constatare che i decenni di pace di cui ha goduto l'Europa sono improvvisamente e drammaticamente terminati. Dalla stessa documentazione emerge che proprio questa aggressione e la guerra in questione stanno alla base del piano ReArm Europe Plan/ Readiness 2030. Dallo stesso nome del piano che evoca l'anno 2030 si rileva un ulteriore elemento sempre connesso al contesto bellico sopra delineato. Infatti sia la Presidente della Commissione europea in accordo con l'Alta Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune¹, sia il neo nominato Commissario per la difesa², sia il Consiglio

¹ Si veda il Libro Bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final) redatto congiuntamente dalla Commissione Europea, nella persona della Presidente Ursula von der Leyen, e dall'Alta Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Kaja Kallas, p. 2 dove si afferma «l'UE sosterrà gli Stati membri perché siano completamente pronti nel 2030. Dobbiamo imparare la lezione ed estrapolarne gli insegnamenti per prepararci a un possibile conflitto su vasta scala nel prossimo futuro»; a p. 3 «la Russia rappresenta una grave minaccia strategica sul campo di battaglia. Ha costretto l'Europa e i nostri partner a far fronte alla realtà di una grande guerra meccanizzata ad alta intensità nel continente europeo su una scala non più vista dal 1945. La Russia, di gran lunga lo Stato europeo più armato, pratica oggi un'economia di guerra incentrata in larga misura sul perseguimento dei suoi obiettivi bellici e fondata sulla mobilitazione industriale e l'innovazione tecnologica».

² Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, 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. Dove a p. 4 si sottolinea «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».

europeo³, sia il Parlamento europeo⁴ hanno indicato come possibile un attacco russo ad uno Stato membro dell'Unione europea; prevedendo inoltre che il programma di difesa dell'UE debba essere predisposto entro una data precisa, ossia il 2030, le istituzioni unionali lasciano implicitamente trasparire l'ipotesi che tale periodizzazione risponda ad una valutazione temporale del suddetto rischio di un attacco armato.

Appare evidente che di fronte ad una tale agghiacciante prospettiva, che rivela un pericolo “esistenziale” per l'Unione europea, questa non poteva rimanere inerte e doveva attivarsi per iniziare la preparazione della propria difesa di fronte ad un eventuale attacco militare rivolto ad un proprio membro.

Il secondo elemento che giustifica questa condizione di emergenza in cui operano le istituzioni europee è il mutamento impresso dall'amministrazione Trump alla politica transatlantica degli Stati Uniti⁵. Si potrà dire che una svolta nel senso dell'attenuazione degli impegni statunitensi nell'area europea era già iniziata con le precedenti

³ Il 4 marzo 2025 la presidente della Commissione von der Leyen ha anticipato le proposte del piano (inizialmente denominato solo ReArm Europe) poi confluite nel citato Libro Bianco in una lettera ai leader degli Stati membri. Cfr. Letter by President von der Leyen on defence.pdf

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880628/Letter%20by%20President%20von%20der%20Leyen%20on%20defence.pdf>. In tale documento si sottolinea come l'UE non possa più permettersi attese e dubbi, ma debba decisamente armarsi per difendersi da un possibile attacco russo nel prossimo futuro. Le proposte contenute nella menzionata lettera della Presidente della Commissione sono state fatte proprie dal Consiglio europeo nella sua riunione straordinaria del 6 marzo 2025. Nelle Conclusioni del vertice si afferma, tra l'altro, che «l'Europa deve diventare più sovrana, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata per agire e affrontare autonomamente le minacce (tra cui la “sfida esistenziale” della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina)». EUCO 6/25 CO EUR 5 CONCL 2.

⁴ P10_TA (2025)0058 Attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2024, Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2024 (2024/2082(INI)). Ivi, lettera O «la minaccia diretta che la Russia rappresenta per l'UE e i suoi Stati membri» e, ivi, n. 81 «gli Stati membri che si trovano ad affrontare un rischio elevato di minacce militari convenzionali, come quelli confinanti con la Russia e la Bielorussia».

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, cit.: «182.constata che le recenti azioni e dichiarazioni dell'amministrazione statunitense hanno ulteriormente accresciuto le preoccupazioni circa la futura posizione degli Stati Uniti nei confronti della Russia, della NATO e della sicurezza dell'Europa». Il Libro Bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, cit., p. 2 afferma a sua volta che: «Anche gli alleati e i partner tradizionali, come gli Stati Uniti d'America, stanno prendendo le distanze dall'Europa e si volgono ad altre regioni del mondo. Si tratta di una possibilità di cui siamo stati più volte avvertiti, ma che ora si concretizza più rapidamente di quanto molti avevano previsto»; ivi, a p. 3 «Oltre l'Atlantico, gli Stati Uniti, tradizionalmente un alleato forte, sono chiaramente convinti di essere eccessivamente impegnati in Europa e di doversi riequilibrare, riducendo il loro ruolo storico di primo garante della sicurezza».

amministrazioni, ma è fuor di dubbio che quelle del Presidente Trump sono posizioni nuove per la loro nettezza e per il cambiamento che determinano dal punto di vista geopolitico e militare In Europa.

Il preannunciato disimpegno degli Stati Uniti dal teatro europeo e l'attenuazione del loro apporto in sede NATO dichiarati con tanta nettezza dal Presidente Trump sono stati un altro elemento che hanno determinato le istituzioni dell'Unione ad intraprendere l'iniziativa ReArm Europe Plan/Readiness 2030.

Il terzo elemento che giustifica l'emergenza posta a fondamento del piano, anch'esso evocato in importanti documenti unionali, ha un carattere più ampio e si deve ricondurre all'atteggiamento assunto in particolare da Cina, Iran e Corea del Nord oltre che dalla Russia nella competizione con il mondo occidentale⁶. Gli anni recenti hanno visto un atteggiamento di crescente aggressività di questi Stati verso l'Unione europea e più in generale verso il mondo occidentale.

Può darsi che una parte di responsabilità per essere arrivati fino a questo punto sia imputabile anche all'Unione europea ed agli Stati membri che hanno recepito con ritardo questi cambiamenti, ma appare giustificata la posizione delle istituzioni europee quando sottolineano che è l'obiettivo radicale mutamento delle circostanze occorso negli ultimi anni che ha determinato questa emergenza molto più che eventuali tentennamenti da parte europea.

Individuato nello stato di emergenza il fondamento dei documenti e degli atti adottati dalle istituzioni europee, ne segue che essi vanno interpretati alla luce di questo essenziale presupposto. Di conseguenza essi andranno interpretati tenendo conto di questa specifica finalità che connota in generale i vari elementi che compongono il mosaico che viene a formarsi. Ma non solo: è da condividere la tesi che anche altre fonti e settori che compongono il diritto dell'Unione potranno essere e auspicabilmente saranno interpretati alla luce delle mutate circostanze⁷.

⁶ Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, cit., alla lettera B si nota che «il regime russo sta rafforzando i suoi legami con la leadership autocratica di Cina, Iran e Corea del Nord per conseguire i suoi obiettivi». Alla lettera G si afferma «considerando che, spinta dall'ambizione di diventare una superpotenza globale, la Cina sta erodendo l'ordine internazionale basato su regole, perseguendo politiche estere sempre più assertive e ostili in ambito economico e competitivo». Libro Bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, cit., p. 4: «La Russia continuerà a espandere l'economia bellica, sostenuta dalla Bielorussia, dalla Repubblica popolare democratica di Corea e dall'Iran. Stati autoritari come la Cina cercano sempre di più di affermare la loro autorità e il controllo sulla nostra economia e sulla nostra società. Sebbene la Cina sia un partner commerciale fondamentale per l'UE, si tratta di un paese che sta aumentando la spesa per la difesa, con una mancanza di trasparenza riguardo al potenziamento militare». Audizione del Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius, Roma 26 maggio 2025, cit., p. 4, dove si menziona «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».

⁷ Cfr. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e diritti*, 1/2025, pp. 1-22, Abstract, p. 22 «In questa prospettiva, si sottolinea la

2. La concentrazione del piano sui profili materiali della difesa con esclusione dei profili istituzionali.

Chi esamini i documenti sopraindicati, che sulla premessa dell'emergenza dispongono nella direzione del rafforzamento della difesa della U.E., potrebbe rimanere deluso se avesse in mente, quale elemento di comparazione, esperienze del passato che comportavano una comunitarizzazione della difesa militare. Si pensi al progetto di istituire una Comunità europea di difesa (CED), creando un esercito comune, sancito dal Trattato firmato il 27 maggio 1952 da Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica federale tedesca e Italia, ma mai entrato in vigore a causa dell'opposizione del Parlamento francese alla ratifica essenzialmente per le innate diffidenze connesse al potenziale riarmo tedesco.

L'art. 1 prevedeva che «Col presente trattato le alte parti contraenti istituiscono fra loro una comunità europea di difesa di carattere sopranazionale comportante istituzioni comuni, forze armate comuni e un bilancio comune». L'art. 2 precisava che la Comunità aveva obiettivi esclusivamente difensivi; seguiva il riferimento al Trattato dell'atlantico del Nord e alla partecipazione alla difesa occidentale nel quadro di tale Trattato. All'art. 8 si indicavano le istituzioni della CED: il Consiglio di ministri, l'Assemblea comune, il Commissariato della Comunità e la Corte di giustizia.

La CED prevedeva la creazione di un esercito europeo integrato, i cui contingenti nazionali sarebbero stati sottoposti ad un comando militare sovranazionale comune, responsabile della direzione delle forze armate europee. Questo comando avrebbe dovuto operare sotto il controllo delle citate istituzioni della CED, non dei singoli Stati. Il Consiglio dei Ministri, in collaborazione con il Commissariato, deteneva il controllo politico e strategico del comando militare. Le scelte operative e tattiche passavano attraverso i vertici istituzionali della CED, riducendo il potere decisionale dei singoli Stati membri.

Nulla di tutto ciò è previsto dal piano ReArm Europe Plan/Readiness 2030. A tutto concedere si possono individuare alcuni spunti, specialmente nelle mozioni provenienti dal Parlamento europeo adottate in riferimento al piano, dove si evocano effettivamente futuri sviluppi nel senso di un'integrazione dei vertici e del comando delle azioni militari poste in essere dagli eserciti degli Stati membri nel contesto della PSDC.

Il Parlamento europeo nella citata Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune

necessità di un'interpretazione delle norme sulla concorrenza e il mercato interno recessiva rispetto al perseguimento di obiettivi strategici e primari per il futuro dell'Unione, quale quello appunto della sua sicurezza».

sotto la titolazione «Governance della difesa: consolidare il quadro istituzionale e il processo decisionale dell'UE nei settori della difesa e della sicurezza... suggerisce che il Consiglio riveda gli assetti istituzionali dei suoi organi decisionali competenti in materia di difesa e sicurezza e prenda in considerazione l'istituzione di un nuovo organo decisionale permanente composto dai ministri della Difesa degli Stati membri, senza pregiudicare la ripartizione delle competenze in materia all'interno dei ministeri nazionali»⁸.

Negli atti sino ad ora adottati nulla prelude a sviluppi siffatti⁹. Gli atti adottati si concentrano sul finanziamento e lo sviluppo della produzione degli armamenti da parte degli Stati membri tant'è che taluni hanno definito come prevalente in tutto il piano il profilo finanziario rispetto a quello strettamente militare per non dire politico.

Sarebbe stato velleitario da parte delle istituzioni iniziare a discettare di comandi militari integrati, di catene di comando e di governance del controllo politico su di esse prima ancora che l'Europa disponga di armamenti e tecnologie sufficienti per affrontare un pericolo come quello che è stato individuato entro l'anno 2030. L'approccio economico, talvolta qualificato criticamente come “mercataista”, che ha sovente connotato il progredire dell'integrazione prima comunitaria e poi unionale, più che mai si addice all'attuale sviluppo, pur essendo evidente che, in una fase successiva, che non potrà essere lontana, occorrerà discutere, negoziare e disciplinare come configurare la “testa” che dovrà guidare la difesa comune nell'Unione. Farlo ora sarebbe stato prematuro e anche un poco surreale dato il noto e grave ritardo in cui l'Unione europea si trova rispetto alla Russia e ad altri Stati in termini di armamenti e tecnologie dual use¹⁰.

In ogni caso, quando i tempi saranno maturi, ritengo che in linea di principio gli articoli contenuti nel TUE in materia di PESC/PSDC già forniscano la base giuridica per procedere nel senso sopra indicato, senza

⁸ Punto n. 65.

⁹ Anzi, nel Libro bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final), cit., p. 5 si afferma a chiare lettere che «Agli Stati membri spetterà sempre la competenza delle proprie truppe, dalla dottrina al dispiegamento, e della definizione del fabbisogno delle loro forze armate. Inoltre, l'UE agirà sempre in modo da non pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri».

¹⁰ A. STEINBACH, G. WOLFF AND J. ZETTELMEYER, *The governance and funding of European rearmament*, Bruegel Policy Brief, No. 15/2025, Bruegel, Brussels, p. 1 rilevano che «Gaps in European military equipment are substantial compared to Russia's military build-up». Si veda anche ivi p. 2 «While Europe has the industrial potential to scale up the production of modern battle tanks, artillery, air defence, armoured vehicles, drones, and electronic warfare systems, its market in most of these products is characterised by low production numbers, high fragmentation, limited competition and strong home bias in procurement. Even large countries often order products such as tanks in only small quantities».

necessità di modificare i trattati¹¹. Certamente la circostanza che il TUE preveda che le delibere in materia siano prese all'unanimità in sede di Consiglio europeo e di Consiglio è un dato da non sottovalutare, ma se la si raggiunge, la via sarebbe in linea di principio aperta agli sviluppi che si renderanno necessari per la definizione della “difesa comune”.

Ciò resta vero anche se si valorizza l'art. 42, par. 2. Quest'ultimo prevede che la realizzazione di una vera e propria difesa comune sia subordinata all'assunzione di una decisione unanime in tal senso, in seno al Consiglio europeo, da approvare poi a livello nazionale in base alle rilevanti disposizioni costituzionali¹². Nulla impedisce di ritenere che essa possa comprendere l'assetto del comando delle forze militari e del controllo politico sul medesimo¹³.

Per concludere su questo aspetto si può tirare un parallelo con l'esperienza della lotta al contenimento della diffusione della pandemia da COVID-19. In quell'occasione fu grande merito della Commissione organizzare l'acquisto di vaccini in gruppo nell'interesse e per conto degli Stati membri ottenendo rilevanti quantitativi degli stessi, pur nella dura competizione che vi era a livello globale per l'approvvigionamento dei medesimi. Come nella pandemia acquisire i vaccini veniva prima di tutto, attualmente costituisce un *prius* disporre di armamenti e tecnologie adeguati.

3. I contenuti del piano: l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale.

¹¹ Si veda specialmente l'art. 24, par. 1 del TUE. Cfr. B. NASCIBENE, *Contenuti e coerenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo 2/2025, pp.1-18, a p. 5. L'estensione della PESC a «tutti i settori della politica estera» e a «tutte le questioni relative alla sicurezza comune» (art. 24, par. 1) è dunque determinata dagli Stati, essendo richiesta l'unanimità. Essa comprende la PSDC: prescrive la norma (art. 24, par. 1) che nella PESC, appunto, è «compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune».

¹² Si veda C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1/2022, pp. 1-22, specialmente p. 24. Per quanto concerne l'attuale, embrionale, assetto istituzionale di governance della difesa europea cfr. A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, 2/2025, pp. 159-173, M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1/2022, pp. 121-142, p. 133. L'Autore opportunamente nota che «Esso appare attualmente troppo articolato e inadatto a esprimere decisioni con la rapidità indispensabile rispetto alle situazioni di emergenza come quelle di un attacco armato».

¹³ La Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, cit., «67. ribadisce che, per diventare un attore geopolitico credibile, l'UE dovrebbe riformare il processo decisionale in materia di PESC/PSDC e sottolinea, a tale proposito, che dovrebbero essere prese in considerazione riflessioni istituzionali sulla revoca del requisito dell'unanimità in tale processo».

Venendo ora ai contenuti del piano di cui la presidente della Commissione von der Leyen ha anticipato le proposte nella citata lettera ai leader degli Stati membri il 4 marzo 2025, si osserva che esso si articola in cinque punti: l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita; la creazione di un nuovo strumento finanziario - denominato SAFE (Security Action for Europe); la possibilità di reindirizzare verso la difesa le quote non utilizzate dei fondi di coesione; lo stimolo agli investimenti privati; le maggiori opportunità di investimento nella difesa.

Di seguito analizziamo gli aspetti principali delle prime tre componenti sopra citate, mentre le ultime due non saranno oggetto del presente studio.

L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale di cui all'art. 26 del nuovo Patto di stabilità e crescita (regolamento 2024/1263 del 29 aprile 2024) in modo controllato, coordinato e vincolato nel tempo darà agli Stati membri, ad avviso della Presidente della Commissione, lo spazio per investire nella difesa, immediatamente e in modo sostanziale¹⁴. Secondo le previsioni della Commissione, che saranno comunque tutte da verificare, perché dipendono da scelte discrezionali dei singoli membri¹⁵, la misura potrebbe sbloccare fino a 650 miliardi di euro¹⁶. La Commissione prevede un periodo di attivazione della clausola di quattro anni, fino all'1,5% del PIL per ciascuno di questi anni. Nel Libro Bianco si precisa come tale flessibilità renderà possibile una deviazione dal percorso di spesa concordato equivalente all'aumento della spesa per la difesa, il cui ammontare non verrà computato nelle norme fiscali UE¹⁷, che comprenderà, si noti, sia gli investimenti, sia la spesa corrente¹⁸. Va notato che la flessibilità aggiuntiva riguardante le spese per la difesa comprende quelle finanziate tramite prestiti forniti dal Dispositivo

¹⁴ Letter by President von der Leyen on defence.pdf cit.

¹⁵ B. NASCIMBENE, *Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 15. «Si tratta di una cifra considerevole che risponderebbe, appunto, a esigenze strutturali e che è rilevante comunque se si tiene conto della diversità di condizioni economiche degli Stati, soprattutto del diverso indebitamento, in generale, degli stessi, verificandosi casi in cui una deviazione non è prospettabile anche se è utile per migliorare la capacità di difesa».

¹⁶ Cfr. sul punto L. NAVAS, *Rearm Europe: What's Next for European Security?* 27 April 2025, <https://www.thenewfederalist.eu/rearm-europe-what-s-next-for-european-security?lang=fr>

¹⁷ Libro bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final), cit., p.19

¹⁸ Va rilevato che la flessibilità concerne la spesa per la difesa in senso ampio e copre sia gli investimenti in equipaggiamento delle forze armate e infrastrutture, sia le spese derivanti dall'aumento del personale militare e dall'addestramento. Cfr. Communication from the Commission, Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, C(2025) 2000 final del 19 marzo 2025, p. 4 https://defence-industry.space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf&prefLang=it

per la Ripresa e la Resilienza. Anche le spese per la difesa finanziate tramite il regolamento SAFE godranno del regime di flessibilità¹⁹.

Il periodo soggetto alla flessibilità decorre dal 2025²⁰ ed è prorogabile.

Ad oggi diversi membri hanno inviato una richiesta scritta alla Commissione europea per attivare la clausola di salvaguardia nazionale allo scopo di cui sopra. Si tratta di: Belgio, Bulgaria, Cechia, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Ungheria²¹.

La Germania è stata la prima a inviare una richiesta per il periodo 2025–2028²². Il Governo italiano, mentre inizialmente non sembrava intenzionato ad azionare la clausola, in tempi recenti appare possibilista²³.

¹⁹ Comunicazione (2025) 2000 final, cit., p. 4

²⁰ Nelle valutazioni circa la flessibilità per il singolo Stato si tiene però conto delle spese per la difesa effettuate dal 2021, anno immediatamente precedente all'aggressione russa all'Ucraina. Comunicazione (2025) 2000 final, cit., p. 6.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2375

²² ANDREA GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "ReArm Europe"*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2025, pp. 56-93, p. 83 sostiene che «Il ReArm Europe/Readiness-2030 giunge in singolare coincidenza con la conversione della Germania al deficit-spending finalizzato alla (parziale) riconversione bellica del proprio apparato industriale. Si tratta della revisione costituzionale formalmente proposta da SPD e CDU/CSU il 10 marzo 2025 e approvata in tutta fretta il 18 marzo da un Bundestag in regime di prorogatio, pochi giorni prima del termine entro cui avrebbe dovuto essere convocata – per vincolo costituzionale – la seduta costitutiva dei parlamentari neoletti (nelle elezioni del 23 febbraio 2025), revisione conclusasi nonostante i ricorsi in via d'urgenza presentati al Tribunale costituzionale tedesco. Il piano tedesco di spesa militare a debito, anche se esonerato dai vincoli costituzionali (che continuano a vigere per la spesa sociale), non avrebbe comunque potuto rispettare i vincoli del nuovo Patto di stabilità dell'aprile 2024 (che la stessa Germania aveva imposto ai partner europei irrigidendo la proposta originaria della Commissione). Non sorprende, allora, che la Germania sia stata la prima ad "aderire all'appello" della Commissione e fare ricorso alla clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità per l'indebitamento bellico in deroga, per il periodo 2025- 2028».

²³ A margine dell'Ecofin informale di Varsavia del 7 giugno 2025, Il Ministro delle Finanze Giorgetti aveva affermato che l'Italia punta a raggiungere l'obiettivo del 2 % del PIL in spesa per la difesa senza attivare la clausola nazionale di salvaguardia del Patto di Stabilità. https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/aziende/2025/04/12/giorgetti-nessuna-manovra-correttiva-per-la-minor-crescita_70fdbf87-1686-4576-b62e-33d9858f8fce.html?utm_source=chatgpt.com Tuttavia più recentemente sembrerebbe da notizie di stampa che il Ministro delle Finanze stia considerando l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale qualora i prestiti SAFE non siano sufficienti rispetto agli obiettivi di spesa in difesa. https://www.firstonline.info/difesa-italia-pronta-ad-attivare-la-clausola-di-salvaguardia-nazionale-liberando-fino-a-12-miliardi-salgono-leonardo-e-fincantieri/?utm_source=chatgpt.com. Sul ricorso alla clausola A. STEINBACH, G. WOLFF AND J. ZETTELMEYER, *The governance and funding of European rearmament*, cit., p. 11 affermano che «*The implication is that ReArm Europe could have a significant impact on defence spending, through the national escape clause, for countries that would both like to raise their defence spending and for which spending would otherwise be constrained by limits set by the EU fiscal rules – Germany, for example. But it will not have an impact on countries that do not face adjustment requirements under the new EU fiscal rules because they have both a budget deficit below 3 percent of GDP and a public debt below 60 percent of GDP (Bulgaria, Croatia, Latvia, the Netherlands, Czechia, Lithuania, Sweden, Denmark and Ireland). Nor would it have much impact on countries concerned about high deficits and*

Seguendo la procedura prevista dall'art. 26 reg. 2024/1263 il Consiglio ha emanato, su impulso della Commissione, sedici raccomandazioni con cui ha sancito la flessibilità per ciascuno Stato membro richiedente²⁴.

In senso critico rispetto all'introduzione della possibilità di attivazione della clausola è stato ritenuto che «gran parte del pacchetto si basa su una volontà di fare debito pubblico incrementale per la difesa e la sicurezza, peraltro largamente ad opera degli Stati membri (650 miliardi su 800). Si tratta tuttavia di debito che dovrà essere rimborsato, e rispetto al quale, quindi, verosimilmente gli Stati membri non potranno subire condizionamenti di ordine qualitativo sulla spesa, potendo al massimo seguire le indicazioni dell'Agenzia europea per la difesa (AED) sulle priorità di intervento»²⁵. Tali perplessità sono fondate. Vi è comunque da considerare che, senza consentire tale attivazione, la possibilità di aumentare la spesa per la difesa da parte di diversi Stati membri si sarebbe rivelata una chimera.

4. Segue: il regolamento SAFE.

La Presidente della Commissione von der Leyen aveva anticipato, nella citata lettera del 4 marzo 2025, come il secondo elemento portante del piano fosse la creazione di un nuovo strumento finanziario denominato SAFE (Security Action for Europe). SAFE è concepito come uno strumento ad hoc per il finanziamento di investimenti nella difesa in collaborazione tra gli Stati membri, garantito - ma non finanziato - dal bilancio dell'Unione e provvisto di una dotazione complessiva di 150 miliardi di euro²⁶.

Nel citato Libro Bianco si evidenzia come tale strumento sia destinato a fornire agli Stati membri prestiti per accelerare l'approvvigionamento congiunto di armamenti e altre componenti per la difesa che lo stesso documento individua poi per aree prioritarie per il rafforzamento della difesa europea: difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, compresi sistemi missilistici a lungo raggio contro obiettivi terrestri, munizioni e missili, per assicurare una sufficiente capacità di produzione industriale e una scorta strategica; droni e sistemi anti-droni, sistemi senza pilota (aerei, terrestri, di superficie e sottomarini); mobilità militare, una rete di corridoi terrestri,

potential rises in their borrowing costs». L'ultimo periodo è evidentemente riferito, ad esempio, all'Italia.

²⁴ Si veda, tra le altre e ad esempio, Raccomandazione del Consiglio che consente all'Estonia di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio a norma del regolamento (UE) 2024/1263 (Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale), 4.6.2025 COM (2025) 604 final.

²⁵ F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa*, cit., p. 12.

²⁶ A. STEINBACH, G. WOLFF AND J. ZETTELMEYER, *The governance and funding of European rearmament*, cit., p. 13 sono critici sulla dotazione del dispositivo, denunciando: «*the modest incentives offered by SAFE*».

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; 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; abilitatori strategici e protezione delle infrastrutture critiche²⁷.

I fondi saranno utilizzati per correggere le attuali criticità europee in modo da massimizzare l'impatto dell'investimento. Il 15° considerando del regolamento SAFE fotografa in modo tanto veritiero quanto spietato tali criticità: «La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri è stata all'origine di inefficienze e del moltiplicarsi di sistemi di difesa dello stesso tipo all'interno dell'Unione, pregiudicando l'obiettivo di protezione del territorio dell'Unione perseguito dai corrispondenti investimenti nazionali e determinando, al tempo stesso, frammentazioni e operazioni su scala ridotta in parti significative della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)».

La Presidente von der Leyen ha sottolineato, nella citata lettera del 4 marzo 2025, 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 importante per la produzione»²⁸.

Molte di queste scelte sono state ispirate dai suggerimenti contenuti nel Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi. Secondo il rapporto è prioritario attuare nel breve termine la strategia per l'industria europea della difesa, aumentando in modo sostanziale l'aggregazione della domanda tra gruppi di Stati membri, nonché la quota di acquisti congiunti per la difesa²⁹.

Le risorse del SAFE saranno reperite dalla Commissione mediante la contrattazione di prestiti sui mercati dei capitali e potranno essere concesse agli Stati membri richiedenti esclusivamente sotto forma di erogazione di prestiti e non anche di trasferimenti a fondo perduto.

Il debito contratto dalla Commissione graverà integralmente sugli Stati membri che utilizzeranno il meccanismo, non prevedendo SAFE alcuna mutualizzazione del debito³⁰. Ciò potrà portare con sé inevitabili conseguenze

²⁷ Libro bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final), cit., p. 11. Su SAFE si veda anche A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, 2/2025, p. 159-173, a p. 165 ss.

²⁸ Letter by President von der Leyen on defence.pdf, cit., p. 3.

²⁹ THE FUTURE OF EUROPEAN COMPETITIVENESS — Part A Competitiveness strategy for Europe, September 2024, p. 53 ss.

³⁰ Tutt'altra l'impostazione del Parlamento europeo che in P10_TA(2025)0034, Libro bianco sul futuro della difesa europea, Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul libro bianco sul futuro della difesa europea (2025/2565(RSP)) proponeva al par. 81 di

sul debito pubblico, ma è da bilanciare con la circostanza che il reperimento delle risorse sui mercati dei capitali da parte dell'Unione europea garantisce tassi di interesse inferiori rispetto a quelli che deriverebbero dall'emissione di titoli di debito nazionali³¹.

Non vi è chi non veda come SAFE preveda condizioni di prestito particolarmente accomodanti per lo Stato che ne usufruisce, considerando che l'art. 10 dispone che la durata dell'accordo di prestito possa prevedere una restituzione da parte dello Stato addirittura nell'arco temporale di 45 anni.

Il regolamento non contiene un'allocazione prestabilita delle risorse tra gli Stati membri, proprio perché si tratta di uno strumento non già obbligatorio ma meramente facoltativo. Esso dispone, tuttavia, per evitare una concentrazione eccessiva di risorse, che l'insieme dei prestiti erogati ai tre Stati membri che ne ottengano la percentuale maggiore, non possa superare il 60% della dotazione complessiva dello strumento (art.13).

L'architettura del regolamento si trova nella definizione di «appalto comune» di cui all'art. 2. 3) come «la procedura di aggiudicazione degli appalti di prodotti per la difesa o di altri prodotti a scopi di difesa e i contratti risultanti, attuati da almeno uno Stato membro che riceve assistenza finanziaria a titolo dello strumento SAFE insieme a un altro Stato membro o a uno degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono anche membri dello Spazio economico europeo (Stati EFTA-SEE)³² o all'Ucraina. L'appalto comune può inoltre comprendere paesi in via di adesione, paesi candidati e potenziali candidati e altri paesi terzi con i quali l'Unione ha stabilito un partenariato in materia di sicurezza e difesa (strumento non vincolante). L'appalto comune può includere contratti di appalto esistenti che soddisfano le stesse condizioni».

Curiosamente tale architettura non viene valorizzata nella motivazione del regolamento mentre se ne riconosce chiaramente la centralità nel Libro Bianco, dove gli appalti comuni sono denominati anche «appalti collaborativi». Nel Libro Bianco si afferma infatti che «Gli appalti collaborativi sono il mezzo più efficiente per acquisire un gran numero di "materiali di consumo" quali munizioni, missili e droni. Ma gli appalti collaborativi sono fondamentali anche per realizzare progetti più complessi, in quanto l'aggregazione della domanda limita i costi, invia segnali di domanda più chiari ai partecipanti al mercato, riduce i tempi di consegna e

utilizzare tutti gli strumenti disponibili per aumentare le risorse per la difesa (compresi i fondi non spesi dei "corona-bonds") e di introdurre obbligazioni europee per la difesa per finanziare in anticipo investimenti militari su vasta scala. Si auspicava altresì che, nel prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (2028/2034), le linee di spesa per la difesa riflettessero la nuova priorità di sicurezza (par. 74).

³¹ Si stima un risparmio di spesa per lo Stato di 30 milioni di euro ogni miliardo di euro di prestiti. Cfr. *Milano Finanza*, 8 agosto 2025, p. 2.

³² In sostanza alle attività di procurement deve partecipare almeno un altro Stato Membro, o uno Stato associato EFTA (ossia Islanda, Liechtenstein, Svizzera e Norvegia) o l'Ucraina.

garantisce l'interoperabilità e l'intercambiabilità. Dal 2007, nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa (AED), gli Stati membri hanno concordato l'obiettivo comune di ricorrere all'assegnazione di appalti collaborativi per il 35 % degli acquisti di materiali per la difesa. Tale obiettivo è stato confermato negli impegni della PESCO, avviata nel 2017»³³.

Il sistema incentrato su appalti comuni subisce un temperamento. L'art. 4.3 sancisce che «In deroga al paragrafo 1 del presente articolo, gli appalti realizzati dagli Stati membri sono ammissibili al sostegno a titolo dello strumento SAFE nei casi in cui un contratto di appalto sia stato firmato non oltre il 30 maggio 2026». In sostanza, tale disposizione ammette al finanziamento del SAFE anche appalti realizzati da un unico Stato membro. Tale deroga, peraltro circoscritta *ratione temporis*, risponde ad evidenti ragioni emergenziali. Il rischio che essa possa essere oggetto di abuso per procedere su vasta scala ad acquisizioni puramente nazionali dovrà essere arginato dalla vigilanza della Commissione³⁴.

Per quanto concerne la dibattuta questione sull'origine dei prodotti oggetto del procurement finanziato dal meccanismo SAFE, la migliore ricostruzione della disciplina contenuta in materia nel regolamento appare quella resa dal Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius in quanto non tralascia di evocare il contesto politico da cui è sorta la normativa adottata³⁵.

«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

³³Libro bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final), cit., p. 8. La dottrina ha riconosciuto la centralità degli appalti comuni. Vedi specialmente A. STEINBACH, G. WOLFF AND J. ZETTELMEYER, *The governance and funding of European rearmament*, cit., p. 1 dove, dopo aver riconosciuto che «*Gaps in European military equipment are substantial compared to Russia's military build-up. The European defence market is fragmented and weakened by home bias in procurement, low order numbers and technological gaps. These problems reflect the combination of past reliance on the United States and Europe's nationally-based defence governance*», si afferma che «*greater cooperation is essential to close technological gaps and reduce rearmament costs. Unless procurement is pooled and fragmentation reduced, additional demand for defence goods will mainly drive up prices. Better-integrated defence markets would both increase competition and facilitate entry of new defence technology firms. The combination of integrated markets and scaled-up procurement could lead to a halving of unit costs*».

³⁴ A inizio dicembre 2025 la Commissione ha fatto sapere di aver ricevuto «691 progetti di armamento», ma non è detto che saranno tutti finanziati: da un primo esame «solo il 65% risponde ai requisiti del Safe sul sistema di difesa congiunto tra Stati membri», mentre il restante 35% riguarda «piani nazionali» che «solo in circostanze eccezionali» verranno accettati.

³⁵ Audizione del Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius, Roma 26 maggio 2025, cit., p. 20.

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».

Gli Stati membri che desiderano ricevere assistenza finanziaria tramite SAFE devono presentare una richiesta alla Commissione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento. La richiesta deve essere accompagnata da un Piano di investimenti per l'industria della difesa, che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di ammissibilità 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 compete al Consiglio.

Nel 32° considerando del regolamento si specifica che «La situazione degli Stati membri che realizzano appalti avvalendosi dell'assistenza ricevuta a titolo dello strumento SAFE dovrebbe quindi essere considerata un caso di urgenza risultante da situazioni di crisi che giustifica il ricorso a una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, come previsto dalla direttiva 2009/81/CE».

Ciò viene poi normato all'art. 19: «Casi che giustificano il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara nel contesto di un appalto sostenuto dallo strumento SAFE. Si considera che gli appalti che coinvolgono almeno uno Stato membro che riceve assistenza finanziaria a titolo dello strumento SAFE soddisfino la condizione di urgenza risultante da una situazione di crisi ai fini dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/81/CE».

Va poi menzionato l'art. 20 «Esenzione dall'IVA all'importazione e alla fornitura di prodotti per la difesa» il quale sancisce che le forniture, gli acquisti intracomunitari e le importazioni di prodotti per la difesa o di altri

prodotti a scopi di difesa effettuati nel quadro di contratti derivanti da appalti con il sostegno dello strumento SAFE sono esentati dall'imposta sul valore aggiunto applicabile a norma della direttiva 2006/112/CE³⁶.

Il Parlamento europeo nella citata risoluzione del 12 marzo 2025 sul libro bianco sul futuro della difesa europea, pur condividendo la scelta dello strumento degli appalti comuni da parte degli Stati membri, auspicava per gli Stati membri anche «la possibilità di conferire alla Commissione un mandato per l'acquisto per loro conto»³⁷, possibilità non prevista dal regolamento SAFE. Tale proposta all'evidenza richiama l'esperienza dell'acquisto di vaccini da parte della Commissione per conto degli Stati membri nel contesto dell'azione per il contenimento della diffusione della pandemia da Covid-19.

L'Italia ha richiesto un finanziamento da utilizzare nei prossimi cinque anni e da restituire con rate in un arco temporale di 45 anni, la durata massima consentita dal regolamento. Il Governo intenderebbe utilizzare le risorse per finanziare i programmi di difesa già pianificati per il periodo 2026 – 2030. Per la definizione dei programmi un ruolo importante lo ha il Consiglio Supremo di Difesa, ma è evidente che è il Governo che ha in carico il programma, operando d'intesa con il Ministro della Difesa e lo Stato maggiore della Difesa.

Diciannove Stati membri hanno manifestato interesse per le risorse messe a disposizione tramite SAFE³⁸; compete poi alla Commissione presentare la proposta di allocazione tra i diversi Stati dei 150 miliardi di euro previsti da SAFE. La ripartizione, peraltro non ancora proposta in via definitiva, prevederebbe l'assegnazione di 14,9 miliardi di euro all'Italia³⁹. La decisione sulla richiesta di assistenza finanziaria compete poi in ultima istanza al Consiglio, come sancito dall'art. 8 di SAFE.

Nel concludere l'esame del regolamento SAFE occorre dare conto dell'intervenuta impugnazione dello stesso da parte del Parlamento europeo⁴⁰. A sostegno del suo ricorso il ricorrente deduce due motivi.

Con il primo motivo di ricorso, vertente sul fatto che l'atto impugnato si baserebbe erroneamente sull'articolo 122 TFUE, il P.E. sostiene che nell'applicazione della giurisprudenza pertinente relativa alla scelta della base giuridica, e alla luce del suo scopo e del suo contenuto, l'atto impugnato non soddisfa le condizioni per basarsi sull'articolo 122 TFUE, e riguarda invece lo sviluppo della politica industriale dell'Unione nel settore della difesa, ai sensi dell'articolo 173 TFUE.

³⁶ L'esenzione ha diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente.

³⁷ Par. 57.

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2375

³⁹ <https://www.eunews.it/2025/09/09/safe-per-litalia-in-arrivo-prestiti-da-149-miliardi-di-euro-per-rilanciare-la-difesa/>. Per l'Italia si tratterebbe del quinto prestito più rilevante, dopo quelli offerti a Polonia (43,7 miliardi), Romania (16,8 miliardi), Francia e Ungheria (16,2 miliardi ciascuno).

⁴⁰ Ricorso del 20 agosto 2025, con numero di causa preliminare C-560/25.

Con il secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, il Parlamento sostiene che il Consiglio, in violazione dell'articolo 296 TFUE, non avrebbe motivato adeguatamente le ragioni che giustificano la scelta della base giuridica per l'atto impugnato. In particolare, la motivazione fornita dal Consiglio non sarebbe sufficiente a stabilire se l'atto impugnato potesse basarsi correttamente sull'articolo 122 TFUE.

Concentrandoci sul primo motivo che appare quello saliente, la fondatezza dell'individuazione della base giuridica nell'art. 122 TFUE può essere sostenuta sia dalla constatazione della situazione emergenziale da cui muove il regolamento⁴¹, sia in ragione dell'humus emergenziale in cui si colloca il regolamento, quale espresso dal Libro Bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 e dalla citata Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune che fortemente sottolinea la situazione di emergenza corrente.

Se si segue l'orientamento che legge l'art. 122 nel suo complesso come volto all'adozione di atti per contrastare situazioni di emergenza⁴², pare dunque agevole confermare che SAFE risponde a tale esigenza.

In senso contrario si potrebbe sostenere che SAFE pur collocandosi in tale logica emergenziale avrebbe per oggetto il finanziamento dell'acquisto di armamenti ecc. e quindi lo sviluppo della politica industriale dell'Unione, individuando così la base giuridica di SAFE nell'art. 173 TFUE.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia afferma che per individuare la base giuridica di un atto si deve tener conto dell'oggetto e dello scopo del medesimo⁴³, mentre l'approccio da ultimo citato appare tener conto solo del primo elemento, tralasciando il secondo.

⁴¹ Nel considerando 10 si trovano termini e concetti che riprendono testualmente il contenuto dell'art. 122, par 2 TFUE: «Questa situazione eccezionale, che non è causata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo, giustifica l'adozione, da parte dell'Unione, di misure urgenti per istituire uno strumento temporaneo volto a fornire assistenza finanziaria, lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa («strumento SAFE»), agli Stati membri che desiderano investire nella produzione industriale nel settore della difesa». Nel considerando 21 si afferma che «Al fine di rafforzare l'efficacia dello strumento SAFE per affrontare, in uno spirito di solidarietà, l'emergenza derivante dall'evoluzione della situazione geopolitica, è necessario iniziare quanto prima a investire in misura ingente nell'EDTIB».

⁴² Sulle varie sfaccettature dell'art. 122 TFUE in rapporto al concetto di emergenza e sul ruolo chiave assunto da tale disposizione nelle più recenti e delicate scelte politiche dell'Unione si veda P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2025, pp. 43-70, specialmente p. 49 ss.

⁴³ Corte di Giustizia, sentenza 26 marzo 1987, C-45/86 Commissione c. Consiglio; Corte di Giustizia, sentenza 6 maggio 2014, C-43/12 Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio.

Pur non potendosi nascondere un certo disagio che provoca la scelta del P.E. di impugnare in un contesto così difficile per la vita dell'U.E. un atto centrale della politica di difesa unionale, soprattutto considerando che la stessa istituzione ne ha approvato in proprie risoluzioni la sostanza, resta almeno la ragionevole probabilità che un eventuale annullamento non dovrebbe riverberarsi su quanto già messo in atto dalle istituzioni e dagli Stati membri in applicazione di SAFE, posto che il P.E. chiede alla Corte, nell'ipotesi di annullamento, il mantenimento degli effetti di SAFE fino alla sua sostituzione tramite un atto adottato in virtù della base giuridica adeguata.

Concludendo su SAFE, non si può mancare di osservare come molto resti da fare, quanto meno se si condivide l'impostazione molto avanzata emergente dal Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi. Nella parte "B" del rapporto si evidenzia la necessità di interventi volti a migliorare le competenze a livello dell'UE per la politica industriale di difesa, quali: la definizione di un nuovo e più snello modello di governance tra gli organi dell'UE (Commissione, Servizio europeo per l'azione esterna e Agenzia europea per la difesa), conferendo alla Commissione un ruolo di coordinamento nel campo della politica industriale della difesa; l'istituzione di un Commissario per l'industria della difesa; l'affidamento ad un'autorità industriale di difesa centralizzata dell'UE della programmazione e dell'approvvigionamento congiunto della difesa dell'UE, cioè l'approvvigionamento centralizzato per conto degli Stati membri; la revisione delle norme e delle procedure interne dell'UE per il processo decisionale nel campo della politica industriale della difesa, volta a semplificare e accelerare l'azione politica, in particolare nelle situazioni di crisi⁴⁴.

5. Segue: la modifica della politica di coesione.

Terzo elemento contenuto nel piano di cui alla lettera della Presidente della Commissione von der Leyen del 4 marzo 2025 prevede 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

⁴⁴THE FUTURE OF EUROPEAN COMPETITIVENESS — PART B, The Draghi report: In-depth analysis and recommendations, p. 159 ss. F. EROICO, *Ripensare la governance della PESC: quali prospettive per una leadership unificata nell'UE?* in *Eurojus* 3/2025, pp. 59-85, a p. 79 nota giustamente «la portata trasformativa della crisi e la rapidità con cui l'Unione, sotto la guida della Commissione, ha reagito, adottando misure senza precedenti in materia di sanzioni, assistenza finanziaria e difesa. Infatti, la pressione politica esercitata dagli eventi ha portato gli Stati membri, nel primo mese successivo all'invasione, ad approvare quasi integralmente le sanzioni proposte dalla Commissione. Di conseguenza, la Presidente von der Leyen ha assunto un ruolo di primo piano nell'elaborazione delle misure economiche restrittive e nella definizione delle risposte politiche nei settori dell'assistenza finanziaria, dell'energia, della sicurezza alimentare e dell'industria della difesa». Si scorge dunque il ruolo di coordinamento della politica industriale della difesa assunto in fatto dalla Commissione, che Mario Draghi auspica le venga attribuito anche de iure.

volontaria, lasciata alla discrezione di ciascuno Stato membro, e che comprenderebbe anche progetti di ricerca e infrastrutture⁴⁵.

Nel Libro Bianco si indica la necessità di rendere più flessibili gli strumenti dell'Unione esistenti per consentire maggiori investimenti nel settore della difesa. Si riconosce che, anche nel breve termine, l'Unione deve impegnarsi maggiormente per rispondere all'urgente necessità di aumentare gli investimenti europei nel settore della difesa con il bilancio dell'UE.

In realtà, come viene disvelato nel Libro Bianco, la politica di coesione già contribuisce alle capacità di difesa dell'U.E., poiché finanzia investimenti nel settore della sicurezza e della difesa che contribuiscono allo sviluppo regionale in quanto le industrie della difesa spesso creano ecosistemi industriali e di ricerca e sviluppo che vanno a beneficio delle regioni e delle comunità d'Europa.

Alla luce di tali considerazioni il Libro Bianco lancia un messaggio alle autorità nazionali, regionali e locali specificando che «se vogliono, possono servirsi della revisione intermedia delle politiche di coesione per assegnare fondi nell'ambito dei programmi attuali alle priorità emergenti, compreso il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza»⁴⁶.

Non è privo di significato il fatto che il Parlamento europeo nella citata risoluzione sulla difesa europea «sottolinea che l'aumento degli investimenti nel settore della difesa non dovrebbe entrare in concorrenza con altre priorità di investimento, compresa la coesione sociale»⁴⁷.

Si intravede così un inevitabile dibattito tra posizioni più attente alla difesa ed altre al sociale in senso stretto, dibattito da cui le istituzioni europee dovranno comunque trarre una sintesi con disposizioni che individuino un equilibrato bilanciamento tra entrambe le esigenze in parola, entrambe irrinunciabili.

Al momento è stata elaborata la proposta di regolamento che modifica la disciplina della politica di coesione, in particolare il regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione, mira ad allineare gli investimenti della politica di coesione alle nuove priorità dell'Unione, tra cui la difesa e la sicurezza, mantenendo al contempo la flessibilità e la semplificazione per accelerare gli investimenti⁴⁸. In buona sostanza si prevede un aumento della spesa per la difesa, consentendo una revisione degli obiettivi e, quindi, includendo tra questi la destinazione e l'utilizzazione di fondi a favore della difesa.

⁴⁵ Cfr. sul punto L. PALADINI, *Si vis pacem, para pecuniam (et statim utere). Presupposti e contenuti del "riarmo europeo"*, in *queste istituzioni*, 3/2025, pp. 212-237, a p. 233.

⁴⁶ Libro bianco Congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (JOIN (2025) 120 final), cit., p. 19.

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, cit., punto 78.

⁴⁸ COM (2025) 123 final

Nella motivazione si osserva come il quadro normativo che disciplina i fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 sia stato elaborato e adottato prima della serie di importanti eventi geopolitici ed economici sopravvenuti, segnatamente l'aggressione russa all'Ucraina, che da allora hanno ridefinito alcune delle priorità politiche e strategiche dell'Unione europea.

Si sottolinea che il tema della difesa è diventato cruciale e che pertanto la politica di coesione sociale deve contribuire alla stessa, coniugando sviluppo e difesa. In particolare, con il primo obiettivo specifico viene consentito agli Stati membri di riprogrammare in aumento gli importi già previsti per le attività produttive delle imprese operanti nel settore della difesa. Inoltre, viene introdotto un secondo e nuovo obiettivo specifico relativo alla difesa che contribuisce alla costruzione di infrastrutture di difesa a duplice uso per promuovere la mobilità militare nell'Unione, sempre a discrezione degli Stati membri.

Si propone di introdurre un finanziamento dell'Unione europea ammontante al 100 % per entrambi gli obiettivi specifici citati, a condizione che la modifica del programma sia presentata nel 2025.

6. Conclusioni.

Non si può concludere la presente trattazione senza menzionare la Comunicazione Congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio «Preservare la pace - Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030»⁴⁹.

In tale documento si individuano varie strategie per implementare con successo gli obiettivi individuati in particolare nel Libro Bianco. Senza poter qui svolgere un'indagine completa dello stesso, si indicano alcuni punti che appaiono di particolare rilevanza.

Nella Roadmap si sottolinea in particolare che una variabile cruciale sarà la capacità degli Stati membri di coordinare le esigenze, aggregare la domanda e organizzare appalti congiunti. Gli appalti nel settore della difesa si svolgono prevalentemente a livello nazionale, ciò che determina frammentazione, inflazione da costi e assenza di interoperabilità.

Appare desolante ricordare, viene notato nella Roadmap, che nel 2007 gli Stati membri avevano convenuto di destinare il 35 % dei loro investimenti nel

⁴⁹ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Preserving Peace - Defence Readiness Roadmap 2030 Brussels, 16.10.2025 JOIN (2025) 27 final

settore della difesa ad appalti collaborativi e che, ciononostante, tale quota sia rimasta al di sotto del 20%.

Punto cruciale del documento è lo «sviluppo delle capacità attraverso coalizioni di capacità tra Stati membri».

L'architave per la prontezza dell'Europa alla difesa è eliminare le attuali carenze di capacità critiche sviluppando e acquisendo capacità di difesa in tutti i settori prioritari concordati. Gli Stati membri dovrebbero completare rapidamente il processo in corso per costituire tra di essi «coalizioni di capacità».

A tale scopo la Roadmap propone di specificare quali carenze saranno affrontate da ciascuno Stato membro e concordare la governance di ciascuna «coalizione di capacità», individuando per ciascuna di esse uno Stato che svolga il ruolo di «guida» e gli obiettivi in termini di capacità e di progetti collaborativi da avviare per conseguirli⁵⁰.

Le «coalizioni di capacità» prevedono la partecipazione di altri Stati membri che desiderano aderirvi in una fase successiva. Il ruolo di uno Stato «co-guida» dovrebbe essere incoraggiato per garantire il pieno coinvolgimento degli Stati membri e un'adeguata ripartizione degli oneri. Ciascuna coalizione potrà utilizzare uno o più degli strumenti disponibili nell'EDIP per attivare un sostegno mirato dell'UE a favore di progetti faro, come pure di eventuali nuovi progetti PESCO.

La roadmap si preoccupa poi opportunamente di tratteggiare l'integrazione delle «coalizioni di Stati» nell'attuale, embrionale, governance della difesa comune. Seppure sotto la guida degli Stati membri, l'AED svolgerà un ruolo centrale nell'agevolare il processo delle coalizioni, in particolare attraverso i gruppi di esperti in materia di capacità; anche l'attività dell'EUMS in merito alle carenze di capacità alimenterà questo processo. Un ruolo importante spetterà naturalmente alla Commissione in particolare nel garantire il collegamento tra le coalizioni e gli strumenti e le politiche di finanziamento dell'UE. L'orientamento politico competerà al Consiglio "Affari esteri" nella formazione "Difesa"⁵¹.

Nel documento si enfatizza la necessità della rapida mobilitazione del nuovo strumento SAFE ed a tal scopo occorrerà procedere rapidamente, in quanto il regolamento SAFE stabilisce scadenze serrate, che dovranno essere rispettate per restare sulla traiettoria per il 2030.

Come già delineato nel Libro Bianco esce confermata nella Roadmap la centralità dello sviluppo della capacità degli Stati membri di coordinare le esigenze, aggregare la domanda e organizzare appalti congiunti, ribadendo che gli appalti nel settore della difesa, per il fatto di svolgersi

⁵⁰ All'interno di queste coalizioni gli Stati membri rimarranno sempre sovrani nel decidere il proprio ruolo e il proprio contributo. Sulla scorta delle attuali tabelle di marcia per l'attuazione delle priorità guidate dall'AED, ciascuna coalizione di capacità dovrebbe definire obiettivi e scadenze specifici.

⁵¹Data l'urgenza, gli Stati membri dovrebbero riferire al Consiglio entro l'inizio del 2026.

prevalentemente a livello nazionale, determinano frammentazione, inflazione da costi e assenza di interoperabilità. Per conseguire l'obiettivo comune della prontezza alla difesa entro il 2030 occorre adottare un approccio sistemico, nell'ambito del quale sono essenziali la massima interoperabilità e complementarità delle capacità militari acquisite.

Orientare sempre più gli investimenti nel settore della difesa verso appalti congiunti sarà un fattore chiave per la prontezza alla difesa, in quanto l'aggregazione della domanda e le economie di scala contribuiranno ad accrescere la capacità produttiva dell'industria europea della difesa e a promuovere l'interoperabilità. L'aggregazione della domanda europea ridurrà i costi evitando una gara al rilancio tra gli Stati membri, migliorerà il potere d'acquisto complessivo di questi ultimi, rafforzerà gli effetti di scala e sosterrà gli sforzi in corso per proteggere e potenziare collettivamente i nodi produttivi e le catene di approvvigionamento principali.

La Roadmap prevede delle Tappe fondamentali molto ambiziose; così da organizzare almeno il 40 % degli appalti nel settore della difesa come appalti congiunti entro la fine del 2027.

Inoltre, mentre finora meno del 50 % del materiale di difesa è acquistato all'interno dell'UE, gli investimenti nel settore della difesa acquistati dall'EDTIB, ossia The EU's Defence Technological and Industrial Base, dovrebbero raggiungere entro il 2030 l'obiettivo politico di almeno il 55 % degli investimenti totali.

Nel video messaggio della Presidente von der Leyen at the 5th European Defence and Security Conference October 14 2025⁵² la stessa ha affermato che

«Because we all know that the defence of Europe is our responsibility. And we can feel the sense of urgency all across Europe. Putin's brutal invasion of Ukraine is now in its fourth year. And we know from experience that he is a predator. One that can only be kept in check by a strong deterrence. So it is imperative that when it comes to our own defence posture, we are coordinated, we are precise and we are fast».

Su questa premessa la Presidente ha sottolineato che:

«With Readiness 2030, we are creating the economies of scale to accelerate production. To strengthen our own industrial base, and to enable investment in the Ukrainian defence industry. Because we all know that Ukraine must stay strong, for our neighbourhood to stay strong too.

⁵² Video message by President von der Leyen at the 5th European Defence and Security Conference October 14 2025
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2375

SAFE is just one part of our plan. Our defence Omnibus will cut red tape to help companies increase efficiency and accelerate production. And the next budget proposes a ten-fold increase in funding for military mobility. And a five-fold increase in defence investment>>>.

La conclusione è che «a strong defence industry means a credible deterrence».

Si dirà: nulla di nuovo sotto il sole. Si riafferma, pur nell'attuale era ipertecnologica, la saggezza dell'antico "*si vis pacem, para bellum*"⁵³.

⁵³ In senso critico verso l'azione politica dell'UE si esprime U. VILLANI, *Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo?* In *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2025, pp. 1-13, p. 6: «Se energica e tempestiva è stata l'azione dell'Unione a difesa dell'Ucraina, è del tutto mancata, invece, una qualsiasi iniziativa dell'Unione volta alla cessazione del conflitto e alla soluzione pacifica dell'ampio e complesso contenzioso nel quale esso si colloca». Questo giudizio mi trova in gran parte d'accordo con riguardo al periodo storico considerato in tale lavoro. Ritengo tuttavia che le più recenti iniziative diplomatiche prese dall'U.E. per aiutare fattivamente ad individuare una soluzione pacifica del conflitto sotto forma di una tregua manifestino una, seppur perfettibile, presa di coscienza dell'UE nel senso auspicato dall'illustre Autore.