

queste istituzioni

*Si vis pacem, para pecuniam
(et statim utere).*

**Presupposti e contenuti
del “riarmo europeo”**

Luca Paladini

Numero 3/2025

6 ottobre 2025

Si vis pacem, para pecuniam (et statim utere).

Presupposti e contenuti del “riarmo europeo”

di Luca Paladini*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le questioni di difesa nel processo di integrazione europea. – 3. La graduale definizione della politica di difesa comune dell’UE. – 4. Lo scoppio della guerra in Ucraina e il cambio di passo del marzo 2022. – 5. L’accelerazione del marzo 2025: il Libro bianco Prontezza 2030. – 5.1. L’approvazione del regolamento SAFE ... – 5.1.1. ... e la sua impugnazione da parte del Parlamento europeo. – 5.2. L’attivazione delle deroghe al Patto di stabilità e crescita. – 5.3. Il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive. – 6. Considerazioni conclusive.

Sintesi

Il lavoro si propone di svolgere alcune considerazioni sul “riarmo europeo”, espressione ricorsa nel dibattito pubblico in seguito all’adozione del Libro bianco sulla difesa del marzo 2025 (Prontezza 2030). Poiché tale documento si inserisce nel percorso da tempo avviato verso lo sviluppo della difesa europea, si intende riferire di tale lento cammino e dei cambi di passo che l’hanno segnato, con particolare riguardo allo scoppio della guerra russo-ucraina e al recente annunciato disimpegno statunitense dalla NATO. Si concluderà che, allo stato attuale, i perni attorno ai quali ruotano gli sviluppi relativi alla difesa europea sono costituiti, da una parte, dalle risorse finanziarie e, dall’altra, dal (poco) tempo a disposizione per dar vita alla necessaria base industriale e tecnologica. In conclusione, ci si soffermerà sui recentissimi sviluppi e sulle prospettive a breve termine.

Abstract

This article offers reflections on the expression “European rearmament”, which has gained prominence in public debate following the adoption of the White Paper on Defence in March 2025 (Readiness 2030). The White Paper represents a key step within a broader and long-standing trajectory toward the establishment of a European defence framework. Accordingly, the analysis traces the evolution of this process, highlighting key turning points such as the war in Ukraine and, more recently, the announced U.S. disengagement from NATO. The article argues that the current development of European defence rests on two fundamental pillars: the availability of financial resources and the limited time available to build the necessary industrial and technological infrastructure. In conclusion, it examines the latest developments in the defence sector and outlines short-term prospects.

Parole Chiave

UE; Politica di sicurezza e difesa europea; NATO; Bussola strategica; Prontezza 2030.

Keywords

EU; European Security and Defence Policy; NATO; Strategic Compass; Readiness 2030.

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea nell’Università per stranieri di Siena.

1. Introduzione.

Se con un lessico oggi desueto si è recentemente parlato di “riarmo europeo”, è perché il 2025 è stato sin dagli esordi un anno tempestoso sul piano internazionale. Non che le guerre in corso non avessero già suscitato indignazione e preoccupazioni, ma negli scorsi mesi si è assistito all'intensificarsi della conflittualità su scala globale. Anche la semplice lettura della stampa ha evidenziato uno scenario movimentato, non solo sul piano bellico, ma anche nei conflitti non tradizionali, che si svolgono su un terreno impalpabile, come nel caso delle guerre commerciali e delle attività ostili nel cyberspazio¹.

La cronaca internazionale degli ultimi mesi ha altresì evidenziato un mutamento di posizione degli USA rispetto al coinvolgimento nell'Organizzazione del Nord Atlantico², il cui funzionamento, come noto, è finora dipeso soprattutto dall'impegno diretto statunitense. Impegno che nel corso del 2025 è venuto meno³, per poi essere rinnovato a condizione di un maggior contributo europeo all'alleanza⁴. A Bruxelles si è dunque dovuto prendere atto che il tradizionale ombrello difensivo della NATO era stato posto in discussione e, sebbene sia ancora possibile farvi affidamento, non è dato sapere se così sarà in futuro. Ebbene, di fronte a un contesto internazionale incerto e alla mutevolezza delle posizioni americane rispetto alla difesa del continente europeo, è emersa la consapevolezza della necessità, per l'Unione europea⁵, di sviluppare capacità militari autonome, così da poter reagire ad eventuali attacchi armati senza dipendere dalla NATO⁶.

Su queste premesse, il presente contributo intende illustrare gli sviluppi della difesa comune dell'UE, articolando il lavoro in più parti. Nei due paragrafi successivi si descriverà il lento percorso verso la politica di difesa comune dell'Unione fino allo scoppio della guerra russo-ucraina, evento che ha determinato un primo cambio di passo, segnato dall'adozione della Bussola strategica per la sicurezza e la difesa del 21 marzo 2022⁷. Successivamente, si analizzerà l'accelerazione impressa al processo nel marzo 2025, in seguito all'incontro tra Zelensky e Trump alla Casa Bianca del precedente 28 febbraio. Tale svolta ha trovato puntuale espressione nell'adozione, il 19 marzo 2025, del Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per

¹ In proposito, cfr. A. INSOLIA, *The impact of the practice of international organizations on the United Nations recent works on cybersecurity*, in *DPCE Online*, 2, 2025, p. 957 ss.

² Di séguito, NATO o alleanza.

³ Cfr. *Gli Usa valutano il disimpegno delle truppe in Europa*, in *ANSA*, 8 marzo 2025.

⁴ Cfr. *NATO: Il vertice del 5% e l'ombra lunga del disimpegno americano*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 25 giugno 2025.

⁵ Di séguito, UE o Unione.

⁶ Ne conviene M. CASTELLANETA, *Libro bianco e fondo straordinario per preparare l'Unione europea della difesa*, in *Notizie e commenti sul Diritto internazionale e dell'Unione europea* (www.marinacastellaneta.it), 20 marzo 2025.

⁷ *Una Bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 marzo 2022, 7371/22. Di séguito, Bussola strategica.

il 2030 (Prontezza 2030)⁸, che, come è stato sottolineato, è stato approvato «con una rapidità non comune»⁹. Poiché ne è stata disposta l'immediata attuazione, nei paragrafi successivi si darà conto della tempestiva approvazione del regolamento SAFE (e del contenzioso che ne è seguito), dell'attivazione delle deroghe al Patto di stabilità e crescita a favore di diversi Stati membri dell'UE e, infine, dei progressi compiuti nel reperire nuove risorse finanziarie da dedicare alla difesa. Trattandosi di misure di natura finanziaria, le misure attuative di Prontezza 2030 non determinano *sic et simpliciter* il “riarmo europeo”, ma possono dar vita alla base tecnologica e industriale che consentirà all'UE di produrre autonomamente le capacità militari necessarie per difendersi dalle minacce esterne. Tale considerazione consentirà, nelle conclusioni, di creare un collegamento tra i contenuti di Prontezza 2030 e quelli della Bussola strategica, dando conto anche dei recentissimi sviluppi in materia difensiva e delle prospettive a breve termine.

2. Le questioni di difesa nel processo di integrazione europea.

Il cammino verso l'emancipazione dell'UE sul piano difensivo è iniziato decenni fa, ma solo negli ultimi anni ha ricevuto impulsi decisivi. Infatti, fino allo scoppio della guerra in Ucraina gli studiosi che seguono gli sviluppi relativi alla difesa europea hanno osservato un'integrazione «a passi tardi et lenti» tra gli Stati membri, che ha condotto a un livello limitato di cooperazione.

Ab origine, la materia era stata considerata nel contesto europeo. Nel 1949 furono create l'UEO¹⁰ e la NATO, due alleanze difensive, mentre nel 1951 era stata istituita la CECA¹¹, la cui competenza verteva sul mercato comune del carbone e dell'acciaio, materie rilevanti nell'industria degli armamenti. Minor fortuna ebbe, invece, il tentativo del 1952 di costituire la Comunità europea di difesa, che prevedeva la creazione di un esercito comune e l'assistenza della NATO, la quale non si concretizzò a causa della «grave decisione della Francia» – come titolò il Corriere della sera del 31 agosto 1954 – di non ratificare il trattato istitutivo¹².

La materia fu riconsiderata molti anni dopo nel quadro del processo di integrazione europea, con la stipula dell'Atto unico europeo del 1986, che prevedeva l'avvio della cooperazione europea

⁸ Commissione europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, Bruxelles, 19 marzo 2025, JOIN(2025) 120 final.

⁹ Così C. NOVI, *Il ReArm Europe Plan/Readiness 2023 e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, 2025, p. 1.

¹⁰ Trattati dell'Unione europea occidentale, alleanza difensiva di ambito europeo istituita con il Trattato di Bruxelles del 1948 e avente come membri originari il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo, la Francia, il Regno Unito, l'Italia, la Germania, la Grecia, la Spagna e il Portogallo.

¹¹ L'acronimo, piuttosto noto, si riferisce alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951. Il testo è reperibile sul sito del portale di diritto dell'Unione europea (<https://eur-lex.europa.eu>).

¹² Il testo del Trattato di Parigi istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) è disponibile, nella versione linguistica non ufficiale, sul sito dell'*Archive of European Integration* dell'Università di Pittsburgh (www.aei.pitt.edu).

in politica estera, comprese le questioni di sicurezza e il settore degli armamenti. L'avvio del percorso di integrazione in materia di sicurezza e difesa è, però, riconducibile al Trattato di Maastricht del 1992. Infatti, nel quadro della neonata Politica estera e di sicurezza comune¹³ fu previsto che gli Stati membri trattassero «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune»¹⁴. Ciò sarebbe avvenuto in collaborazione con l'UEO, rispettando il carattere specifico delle politiche di sicurezza e di difesa degli Stati membri (ad esempio, lo *status* di neutralità) e tenendo conto degli obblighi derivanti dalla partecipazione alla NATO per gli Stati membri dell'UE che ne erano parti.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 le questioni di sicurezza e difesa assunsero una maggiore autonomia nella PESC. Da un lato, l'art. 17 TUE riproponeva l'ipotesi di giungere a una difesa comune, se così deciso dal Consiglio europeo, sostenendo tale obiettivo con la possibilità di realizzare una maggiore cooperazione nel settore degli armamenti. Dall'altro, la norma primaria consentiva di avviare e condurre diversi tipi di interventi civili e militari negli scenari di crisi, gettando così le basi della politica di sicurezza esterna dell'UE e della relativa prassi attuativa, che dal 2003 ha visto il lancio di numerose missioni di pace¹⁵.

Negli anni successivi si realizzarono due ulteriori sviluppi. Innanzitutto, in séguito alla Dichiarazione di Marsiglia del 13 novembre 2000, il ruolo dell'UEO venne meno alla luce dell'autonomia operativa acquisita dall'UE nella conduzione delle missioni di pace¹⁶; sul piano normativo, con il Trattato di Nizza del 2001 l'UEO fu espunta dal diritto primario. Inoltre, nel 2004 fu istituita, con atto di diritto derivato, l'Agenzia europea per la difesa¹⁷, organo ad adesione volontaria avente il compito di sostenere gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa.

Da ultimo, le questioni di sicurezza e di difesa furono riconsiderate organicamente con il Trattato di Lisbona. La relativa disciplina si è emancipata nel quadro della PESC ed è stata

¹³ Di séguito, PESC.

¹⁴ Cfr. l'allora art. J.4 TUE.

¹⁵ L'espressione "missioni di pace" si riferisce al complesso delle missioni umanitarie e di soccorso e delle attività di mantenimento della pace condotte dall'UE. Trattasi di un ambito d'azione il cui successo è dipeso anche dall'inclusività che gli è stata impressa. Da una parte, l'UE ha stipulato numerosi accordi internazionali con gli Stati terzi intenzionati a partecipare alle missioni di pace: ad esempio, con Stati terzi prossimi (l'Islanda, la Norvegia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia, la Repubblica di Macedonia, l'Albania, la Moldova, l'Ucraina, la Turchia e la Georgia) e "meno prossimi" (la Corea del sud, l'Australia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti, il Canada, la Colombia e il Cile). Inoltre, tali missioni sono state realizzate anche in cooperazione con altre organizzazioni internazionali, con le quali l'UE ha avviato delle *partnership*: la prassi riferisce di numerosi casi di intervento congiunto sul campo con l'ONU, la NATO, l'Unione africana (UA) e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN).

¹⁶ Cfr. C. MORVIDUCCI, *La PECS: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1130 ss.

¹⁷ Di séguito, AED o agenzia. Cfr. l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in GUUE L 245/2004.

riunita in una sezione dedicata alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune¹⁸. Inoltre, furono costituzionalizzati gli sviluppi intervenuti sul piano del diritto derivato (si pensi all'AED¹⁹) e in via di prassi (ad esempio, rispetto alle tipologie di missioni di pace²⁰), e furono introdotte delle novità tese a stimolare maggiormente l'integrazione tra gli Stati membri in ambito difensivo.

Alla vigente disciplina della PSDC e al suo contributo all'integrazione in materia difensiva è dedicato il paragrafo che segue, evidenziando da subito un elemento di cui tener conto: sin dal Trattato di Amsterdam del 1997, le questioni relative alla sicurezza esterna e alla difesa sono state trattate separatamente ma sinergicamente, nella consapevolezza che i progressi conseguiti in una componente influiscono sullo sviluppo dell'altra²¹. Ciò detto, l'integrazione tra gli Stati membri nelle due componenti della PSDC è avvenuta a velocità differenti, laddove in ambito difensivo essa ha seguito un incedere lento, quantomeno fino al 2022. Da una parte, poiché non si sono verificate le condizioni d'urgenza necessarie ad affrettare il passo verso la difesa comune, anche in ragione della copertura difensiva offerta dalla NATO, con la quale l'UE ha *medio tempore* stabilito una fruttuosa collaborazione²². Dall'altra, e conseguentemente, perché non sono stati effettuati gli investimenti necessari per dare vita a una politica di difesa comune.

3. La graduale definizione della politica di difesa comune dell'UE.

Ai sensi del vigente art. 42, par. 2, TUE, la PSDC comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune, che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo l'avrà deciso all'unanimità. In quest'ultimo caso, l'istituzione raccomanderà agli Stati membri di ratificare tale decisione. Dunque, la norma primaria prevede la realizzazione di un obiettivo a carattere incrementale, consistente nella realizzazione di una politica di difesa comune e, successivamente (ed eventualmente), di una difesa comune.

Al momento l'UE non dispone né di una politica di difesa comune, né, chiaramente, di una difesa comune. Difesa che – è bene chiarirlo – va letta in chiave deterrente. Infatti, semmai l'UE riuscirà a dar vita a una politica di difesa comune o a una difesa comune, le relative capacità

¹⁸ Di séguito, PSDC. Trattasi degli articoli da 42 a 46 TUE.

¹⁹ Cfr. art. 45 TUE.

²⁰ Cfr. art. 43 TUE.

²¹ Ad esempio, le *learning lessons* che vengono tratte dalle missioni di pace di tipo militare restituiscono delle informazioni sugli armamenti o sulla logistica utili allo sviluppo della cooperazione in materia difensiva. Al contempo, il miglioramento delle capacità militari conseguito in ambito difensivo può risultare utile al più efficace svolgimento delle missioni di pace.

²² Va ricordato che le relazioni collaborative tra l'UE e la NATO sono state formalizzate nel *Berlin Plus Agreement* del 16 dicembre 2002, i cui contenuti sono stati aggiornati periodicamente, da ultimo con la *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation* del 10 gennaio 2023. I due enti hanno stabilito, in linea con la Bussola strategica e con il *Concetto strategico NATO 2022*, di sviluppare ulteriormente la *partnership*, al fine di affrontare congiuntamente e più efficacemente la maggiore aggressività registrata nella comunità internazionale. In proposito, cfr. A. DUFF, *NATO and the European Union: Bridging the gap*, European Policy Centre, Brussels, 13 May 2024.

militari saranno funzionali a scoraggiare un attacco armato o, al limite, a rispondervi, e non certamente a offendere la libertà e l'integrità degli Stati terzi²³. Tale assunto trova una solida base nei valori dell'UE²⁴ e nei suoi obiettivi²⁵, anche relativi all'azione esterna²⁶, che sono improntati al rispetto del diritto internazionale, con particolare riguardo ai principi espressi dalla Carta dell'ONU, compreso il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali²⁷. Una conferma è fornita dalla clausola di mutua assistenza difensiva ex art. 42, par. 7, TUE – una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona – la cui operatività è ancorata all'art. 51 della Carta dell'ONU, relativo all'esercizio della legittima difesa individuale e collettiva.

Ciò precisato, va compreso quale sia lo stato dell'arte della cooperazione tra Stati membri rispetto al primo degli obiettivi previsti dall'art. 42, par. 2, TUE, ossia la graduale definizione di una politica di difesa comune.

A tal fine, ci appare necessario tentare di chiarire in cosa essa consista. Nel silenzio dei trattati, un'indicazione può trarsi da un documento della Commissione risalente al 2017²⁸, con cui l'istituzione era intervenuta in materia di sicurezza e difesa nel quadro del più ampio dibattito sull'UE *post Brexit*. Il Collegio indicava tre possibili scenari futuri: (I) la cooperazione volontaria e non vincolante, (II) la cooperazione come regola e, infine, (III) lo sviluppo di una difesa comune. Ad avviso di chi scrive, il secondo scenario non può che corrispondere alla politica di difesa comune, atteso che il primo si riferisce a una cooperazione volontaria, dunque non necessariamente comune, e il terzo richiama esplicitamente il secondo obiettivo previsto dall'art. 42, par. 2, TUE. Sul piano del merito, nel secondo scenario la cooperazione tra gli Stati membri assume carattere sistematico e conduce all'allineamento sul piano della pianificazione della difesa e delle acquisizioni di beni e servizi militari. Di conseguenza, le forze armate nazionali diventano maggiormente interoperabili e si riducono le duplicazioni. Infine, gli Stati membri così coordinati

²³ Ciò nonostante, ci si è interrogati se il “riarmo europeo” comporti una violazione del diritto internazionale, con riguardo al divieto di uso della forza e al divieto della difesa anticipatoria e della difesa preventiva nel quadro dell'art. 51 della Carta dell'ONU. In tale direzione, cfr. L. SAMMARTINO, “*Tanks, a lot!*”: *La proposta European Defence Readiness 2030 alla luce del diritto internazionale*, in *Sidiblog*, 14 aprile 2025.

²⁴ Art. 2 TUE.

²⁵ Art. 3 TUE.

²⁶ Art. 21 TUE. Con specifico riguardo alla PESC, cfr. 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, p. 2.

²⁷ Cfr. l'art. 2, par. 4, Carta ONU. Come noto, non si tratta solo di una norma di natura pattizia, poiché essa riflette il contenuto di una norma di diritto internazionale cogente, dunque inderogabile. A riguardo, cfr. la risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale sulle relazioni amichevoli tra Stati del 24 ottobre 1970, la risoluzione dell'Assemblea generale sulla definizione di aggressione del 14 dicembre 1974, nonché, e forse soprattutto, la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (*Nicaragua v. United States*) del 27 giugno 1986. In letteratura, che è vastissima, cfr. per tutti G. Fischer, *L'article 42*, in J. P. Cot, A. PELLET (ed.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, II ed., Bruxelles, 1991, p. 705 ss. e N. RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1992, p. 1 ss.

²⁸ *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea*, COM(2017) 315 final, Bruxelles, 7 giugno 2017.

si avvalgono di contributi finanziari a carico del bilancio dell'UE, al fine di sviluppare ulteriormente le capacità di difesa.

Sulla base di tale declaratoria, si può affermare che, ad oggi, la cooperazione in materia di difesa non può dirsi sistematica, dunque il cammino intrapreso dagli Stati membri con il Trattato di Maastricht (e proseguito con il Trattato di Lisbona) non ha ancora pienamente raggiunto il secondo scenario. Infatti, sebbene siano state assunte delle iniziative che hanno consentito di oltrepassare il primo scenario, nel quale la cooperazione è puramente volontaria e non vincolante, pesa ancora sull'approdo alla politica di difesa comune la partecipazione a geometria variabile, dunque non sistematica, degli Stati membri alla PSDC.

Si pensi all'AED, che ha progressivamente assunto un ruolo rilevante in ambito difensivo. L'agenzia fu creata per «aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro» senza pregiudizio per le competenze nazionali, ma nel tempo ha assunto nuovi compiti. Essa è divenuta la sede per la conduzione di progetti e programmi di ambito difensivo, nonché di attività di ricerca in sinergia con l'industria militare, ed è stata incaricata di funzioni di coordinamento, valutazione e controllo sul raggiungimento di obiettivi relativi allo sviluppo delle capacità militari dell'UE e alla promozione della cooperazione tra Stati membri²⁹. Ad esempio, merita ricordare la *Coordinated Annual Review On Defence* (cd. procedura CARD), il cui fine è conseguire il maggior allineamento possibile dei bilanci nazionali della difesa e di farli convergere verso scelte di spesa funzionali allo sviluppo della PSDC. L'AED ha senz'altro svolto un pregevole lavoro per stimolare l'integrazione tra gli Stati membri, ma diversi elementi scoraggiano dal ritenerla un indicatore della sistematicità della cooperazione in materia di difesa. *In primis*, l'assenza di compiti operativi ha limitato i risultati ottenuti, anche nel quadro della procedura CARD. Inoltre, la partecipazione all'agenzia non è vincolante, bensì volontaria³⁰, come anche la partecipazione alle attività da essa svolte. Solo nel 2023, in seguito allo scoppio della guerra russo-ucraina, la Danimarca ha sciolto l'*opting-out* dalle questioni relative alla sicurezza e alla difesa, che manteneva dal 1993³¹, e ha aderito all'agenzia³², che da quel momento riunisce tutti gli Stati membri dell'UE. Ciò detto, la partecipazione ai progetti dell'AED resta comunque su base volontaria.

²⁹ Cfr. l'art. 42, parr. 1 e 3, TUE. In dottrina, cfr. F. TERPAN, *Article 45 [Tasks and Powers of the European Defence Agency]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, p. 1624 ss. e A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 307 ss.

³⁰ Cfr. l'art. 45, par. 2, TUE.

³¹ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Danes vote yes to abolish EU defence opt-out – here are the next steps*, 2 June 2022.

³² European Defence Agency, *Denmark joins the European Defence Agency*, 23 March 2023.

Si consideri altresì la cooperazione strutturata permanente³³. Introdotta dal Trattato di Lisbona e avviata nel 2017, tale forma di cooperazione vincola gli Stati membri che vi partecipano sul piano operativo e finanziario³⁴, ma non comprende ancora tutti i membri dell'UE. A fronte delle 23 adesioni iniziali, in breve tempo ha compreso 25 Stati membri, con esclusione della Danimarca e di Malta. L'adesione della Danimarca nel 2023³⁵ ha innalzato a 26 il numero dei partecipanti, ma Malta ancora non vi ha aderito³⁶, dunque la PESCO rimane una forma di integrazione differenziata³⁷. Se tali considerazioni già consentono di escludere che la PESCO indichi il raggiungimento della cooperazione sistematica in materia difensiva, utile è considerare anche i risultati conseguiti nei circa 8 anni di funzionamento. Degli oltre 70 progetti PESCO avviati (ad esempio, “Comando medico europeo”, “Elicotteri da attacco europei TIGER Mark III”, “Corvetta da pattugliamento europea”³⁸), pochi sono stati completati e, nel complesso, i più rilevanti sono ancora in fase di realizzazione. Il caso più emblematico è rappresentato dal progetto “Mobilità militare”, ad ampissima adesione³⁹, il cui scopo è standardizzare le procedure di spostamento delle forze militari tra gli Stati partecipanti, così da mobilitare rapidamente le capacità militari all'interno e all'esterno dell'UE, anche a fini difensivi (cd. “Schengen militare”). Ebbene, tale progetto è stato avviato nel 2017 ed è ancora oggi in fase di svolgimento, nonostante il completamento sia stato più volte sollecitato, soprattutto dopo lo scoppio della guerra in Ucraina. A nostro avviso, nemmeno l'attuazione della PESCO indica il raggiungimento di una cooperazione sistematica in ambito difensivo.

Si potrebbe poi tornare sulla clausola di mutua assistenza difensiva. Nel prevedere che in caso di aggressione armata al territorio di uno Stato membro, gli altri Stati membri gli prestino aiuto e assistenza con tutti i mezzi a loro disposizione, l'art. 42, par. 7, TUE prevede una forma ordinaria di cooperazione. Tuttavia, al momento la clausola non risulta operativa. Infatti, sono ancora in corso le esercitazioni congiunte per rendere operativo l'art. 42, par. 7, TUE, dunque in

³³ Di séguito, PESCO. Cfr. art. 42, par. 6, e art. 46 TUE.

³⁴ La relativa disciplina è contenuta negli artt. 42, par. 6, e 46 TUE, attuata *in primis* con decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE L 331/2017.

³⁵ Cfr. la decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio del 23 maggio 2023 che conferma la partecipazione della Danimarca alla PESCO e modifica la decisione (PESC) 2017/2315, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE L 136/2023.

³⁶ Come riferisce la stampa locale, l'adesione di Malta si può ritenere in *stand-by*, sebbene, contrariamente al passato, alcuni recenti sviluppi facciano intravedere un maggior favore di La Valletta verso la PESCO (cfr. *Malta needs more defence engagement at EU level*, in *Malta Today*, 5 February 2025).

³⁷ Cfr. per tutti R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, IV ed., 2024, Torino, p. 1, p. 937 ss.; L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCEonline*, 3, 2019, p. 1919 ss.; infine, V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. Draetta, N. Parisi, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale – Il diritto sostanziale*, V. ed., Milano, 2018, p. 323 ss.

³⁸ L'elenco completo dei progetti PESCO è disponibile al link <https://www.pesco.europa.eu/#projects>.

³⁹ Vi aderiscono i 26 Stati membri partecipanti alla PESCO e 3 Stati terzi, ovvero la Norvegia, il Canada e gli USA. Cfr. <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>.

caso di attacco armato a uno Stato membro dell'UE e della NATO⁴⁰ bisognerebbe attivare l'art. 5 del Patto atlantico. Se e quando l'art. 42, par. 7, TUE sarà operativo come la clausola atlantica si porrà, eventualmente, la questione di quale attivare o, forse, del loro coordinamento sul campo. Ciò detto, al momento la clausola europea non dà concreta espressione a una forma di cooperazione sistematica tra Stati membri. Peraltro, tale conclusione è confermata dalle posizioni assunte sull'art. 42, par. 7, TUE in relazione all'operatività dell'art. 5 del Patto atlantico. Non tutti gli Stati membri sono favorevoli alla norma europea, esprimendo alcuni – ad esempio, la Polonia e gli Stati baltici – un maggior favore per la più collaudata clausola atlantica⁴¹.

Occorre aggiungere che tale cooperazione non sistematica ha beneficiato di alcune leve finanziarie, ossia di programmi di finanziamento i cui stanziamenti, a valere sul bilancio dell'UE, sono stati erogati per sostenere i progetti di sviluppo delle capacità militari. Tra questi, si possono ricordare il noto Fondo europeo per la difesa⁴², che cofinanzia per il periodo 2021-2027 progetti di investimento che promuovono la competitività, l'efficienza e l'innovazione della base industriale e tecnologica di difesa, oppure il Meccanismo per collegare l'Europa⁴³, che, per lo stesso settennio, sostiene finanziariamente lo sviluppo della mobilità, anche militare. Vanno inoltre ricordati ASAP⁴⁴ ed EDIRPA⁴⁵, due programmi lanciati nel 2023 al fine di sostenere, rispettivamente, la produzione di munizioni e gli appalti congiunti nel settore della difesa. Peraltro, questi ultimi sono degli strumenti temporanei, poiché verranno sostituiti dal programma per l'industria europea della difesa, al momento in fase di approvazione⁴⁶.

Di tali leve finanziarie è rilevante evidenziare le basi giuridiche, poiché danno conto dell'influenza che le competenze dell'UE di ambito TFUE possono esercitare sugli sviluppi

⁴⁰ Ad oggi, dei 27 Stati membri dell'UE, 23 sono anche membri della NATO. Dei restanti 4, Cipro non intrattiene alcuna relazione con l'alleanza, mentre l'Austria, l'Irlanda e Malta sono *partner* della NATO, dunque vi collaborano.

⁴¹ Nemmeno gli Stati membri neutrali sostengono la norma europea, perché contrasterebbe con il loro *status*, mentre, al contrario e per diverse ragioni, altri Stati membri puntano sull'operatività dell'art. 42, par. 7, TUE. Ad esempio, la Grecia e Cipro considerano la mutua assistenza difensiva una "garanzia europea" di fronte all'aggressività della Turchia, la quale, come membro della NATO, è coperto dall'art. 5 del Patto atlantico. Per loro parte, la Svezia e la Finlandia hanno sostenuto la clausola di mutua assistenza difensiva finché sono divenute parti della NATO. Infine, la Francia e la Germania sostengono il rafforzamento della clausola di mutua assistenza difensiva *a latere* dell'art. 5 del Patto atlantico. Più estesamente, cfr. S. Clapp, *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timelines*, European Parliament Research Service, December 2022, p. 18 ss.

⁴² Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE L 170/2021. Di séguito, FED.

⁴³ Cfr. il regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, in GUUE L 249/2021.

⁴⁴ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), in GUUE L 185/2023.

⁴⁵ Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), in GUUE L 2023/2418.

⁴⁶ *Infra*, paragrafo 6.

difensivi. Infatti, i relativi regolamenti non sono stati adottati nella PSDC, bensì sulla base delle competenze dell'UE in materia di industria, ricerca e sviluppo tecnologico, politica spaziale e reti transeuropee, poiché altrimenti non sarebbe stato possibile far gravare i relativi stanziamenti sul bilancio dell'UE⁴⁷. Si tratta quindi di leve finanziarie che testimoniano l'apporto *pro quota* del bilancio dell'UE agli sviluppi di ambito difensivo, laddove la regola generale che governa le spese militari, prevista dall'art. 41 TUE, è che esse siano poste a carico degli Stati membri⁴⁸.

4. Lo scoppio della guerra in Ucraina e il cambio di passo del marzo 2022.

Se fino al febbraio 2022 il cammino verso la politica di difesa comune è proseguito a passo lento, lo scoppio della guerra in Ucraina ha sortito l'effetto di imprimere una spinta all'integrazione nella PSDC a seguito all'aumento del bisogno di sicurezza avvertito nel contesto europeo⁴⁹.

L'UE ha reagito all'attacco armato russo esercitando la sua competenza in materia di PESC, *in primis* comminando un imponente corredo di misure restrittive nei confronti di Mosca – nonché dell'alleato bielorusso e dell'Iran – che può dirsi in costante aggiornamento (attualmente, sono stati adottati 18 pacchetti di sanzioni contro la Russia, ma il diciannovesimo è in fase di approvazione)⁵⁰. Nel quadro della PSDC, l'Unione ha sostenuto e sostiene finanziariamente le capacità di difesa dell'Ucraina attraverso lo Strumento europeo per la pace⁵¹, fornendo dispositivi militari non letali e, tra consensi e dissensi⁵², anche letali. Inoltre, nell'ottobre 2022 ha istituito la

⁴⁷ Dunque, in questo caso, l'interferenza tra competenze dell'UE ha dato luogo a esiti favorevoli. In proposito, cfr. M. E. BARTOLONI, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 596 ss e C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 26 ss.

⁴⁸ Cfr. T. RAMOPOULOS, Article 41 TEU, in M. Kellerbauer et al. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 269 ss.

⁴⁹ Ad esempio, il sondaggio Eurobarometro del 28 maggio 2025 rivela che oltre 8 europei su 10 vorrebbero un'UE più forte nella difesa e della sicurezza e che, quanto alla guerra in Ucraina, più del 76% sostiene la fornitura di aiuti finanziari e umanitari allo Stato attaccato. Cfr. *Eurobarometro: livello record di fiducia nell'UE e forte sostegno all'euro e alla politica di sicurezza e di difesa comune*, 28 maggio 2025.

⁵⁰ Consiglio dell'UE, *Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il diciottesimo pacchetto di misure economiche e individuali*, comunicato stampa del 18 luglio 2025. Inoltre, cfr. *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025*, Strasburgo, 10 settembre 2025 (on line: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_25_2053), nonché *Pronto il 19esimo pacchetto di sanzioni Ue alla Russia. Von der Leyen: "Le minacce aumentano, aumentiamo la pressione"*, in *Euneews*, 19 settembre 2025.

⁵¹ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528, in GUUE L 102/2021.

⁵² Su tali forniture l'Ungheria ha invocato più volte l'astensione costruttiva *ex art.* 31 TUE, non essendo così vincolata a sostenere le relative spese. In dottrina, cfr. D. GENINI, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 1 ss. Si veda altresì la stampa internazionale: ad esempio, cfr. *EU Peace Facility top-up adopted with Hungarian Constructive abstention, minister says*, in *Budapest Times*, 18 March 2024 e *EU seeks to insulate itself from Viktor Orbán's vetoes. Hungary's Eurosceptic premier has blocked an increasing number of Ukraine-related decisions*, in *Financial Times*, 25 June 2024.

missione EUMAM Ucraina⁵³, avente il compito di formare le forze armate ucraine nel territorio di alcuni Stati membri⁵⁴, al fine di consentire loro di sviluppare la capacità necessaria a difendere l'integrità territoriale del proprio Paese e a proteggere i civili. In ambito TFUE, l'UE ha esercitato le proprie competenze per affrontare la crisi migratoria generata dalla parziale evacuazione del Paese attaccato, che ha portato il Consiglio a concedere la protezione temporanea agli sfollati, e per arginare gli effetti economici del conflitto sul mercato europeo⁵⁵. In aggiunta, il cd. *Team Europe* (ossia, l'UE e i suoi Stati membri) ha mobilitato ingenti risorse a favore dell'Ucraina, incluso il pacchetto di assistenza volto a sostenere il fabbisogno finanziario urgente dell'Ucraina⁵⁶. Infine, nei giorni successivi allo scoppio del conflitto è stato avviato il discusso *iter* di adesione dell'Ucraina all'UE⁵⁷.

La guerra russo-ucraina ha anche determinato degli sviluppi di carattere istituzionale nella PSDC. Infatti, come anticipato, non solo la Danimarca ha sciolto l'*opting-out* dalla PSDC, ma la Finlandia e la Svezia hanno chiesto di aderire alla NATO. Inoltre, il Consiglio del 21 marzo 2022 e il successivo Consiglio europeo del 24 e 25 marzo hanno adottato la Bussola strategica, che stabilisce di rendere l'UE autonoma sul piano strategico entro il 2030.

Tale documento programmatico individua 81 obiettivi di rafforzamento della sicurezza e della difesa, gli strumenti per il loro raggiungimento e le relative scadenze, suddividendoli nelle aree «azione», «sicurezza», «investimenti» e «partner». Con riguardo alla difesa, l'area «azione» mira a rendere operativa la clausola di mutua assistenza difensiva e a completare, entro il 2025, il progetto “Mobilità militare”. Nell'area «sicurezza», di contenuto miscelaneo, si prevede invece di rendere l'UE più resiliente, per contrastare minacce diverse (per esempio, la cyberdifesa) e garantire la presenza nei domini non terrestri (ad esempio, in alto mare e nello spazio aereo). La terza area, dedicata agli «investimenti», prevede l'aumento della spesa militare e, al contempo, la diminuzione della frammentazione finanziaria, da attuare mediante appalti condivisi per l'approvvigionamento delle capacità militari. Infine, l'area «partner» prevede l'ulteriore sviluppo delle relazioni che l'UE intrattiene con Stati terzi e organizzazioni internazionali⁵⁸, al fine di

⁵³ Decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio del 17 ottobre 2022 relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), in GUUE L 270/2022.

⁵⁴ Si tratta della Polonia e della Germania.

⁵⁵ Ad esempio, cfr. il regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, in GUUE L 330/2022.

⁵⁶ Regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2024, che istituisce il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina e fornisce assistenza macrofinanziaria eccezionale all'Ucraina, in GU L, 2024/2773.

⁵⁷ Per tutti, cfr. F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *Il Blog di AISDUE*, 22 marzo 2022.

⁵⁸ Rispetto ai *partner* multilaterali, l'UE intende rafforzare il (da tempo avviato) partenariato con l'ONU, con la NATO, con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, con l'UA e l'ASEAN. L'incremento del dialogo e della cooperazione è però fissato anche per i partenariati bilaterali “su misura”, cioè con singoli Stati terzi geograficamente e assiologicamente vicini all'UE.

affrontare congiuntamente le questioni riguardanti la sicurezza globale. Si tratta di obiettivi suscettibili di rimodulazione, essendo previsto che la Bussola strategica sia sottoposta a monitoraggi annuali, nonché a revisioni e aggiornamenti periodici. Infatti, sulla base della revisione dell'analisi delle minacce prevista per il 2025, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁵⁹, che provvede ai monitoraggi annuali, potrà presentare delle proposte per una revisione del documento.

Nel marzo del 2023 l'Alto Rappresentante ha presentato il primo rapporto sull'attuazione della Bussola strategica⁶⁰, cui è seguito, l'anno successivo, il rapporto del 2024⁶¹. In essi si riportano i risultati ottenuti e in fase di realizzazione, nonché le criticità emerse. L'Alto Rappresentante ha dato conto dei progressi compiuti, evidenziando come il livello di realizzazione degli obiettivi resti parziale⁶², atteso che dei 51 traguardi fissati entro il 2022, soltanto circa la metà risulta conseguita⁶³. Le aree «sicurezza» e «partner» registrano avanzamenti consistenti, ma permangono significative criticità nei settori «azione» e «investimenti»: la clausola di mutua assistenza non è ancora operativa, il progetto PESCO relativo alla mobilità militare non è stato concluso e la crescita delle spese militari da parte degli Stati membri è disomogenea e, in parte, ancora estranea al quadro della PSDC. A ciò si aggiunge un livello di cooperazione negli approvvigionamenti militari insufficiente, con volumi di acquisti congiunti complessivamente ridotti, tanto da portare l'Alto Rappresentante ad affermare che «We are mobilising EU tools to spend better together»⁶⁴.

Lo stato dell'attuazione della Bussola strategica evidenzia un percorso claudicante, nel quale gli obiettivi raggiunti risultano inferiori rispetto all'agenda prefissata, mentre per quelli la cui realizzazione è in corso o deve cominciare le prospettive di realizzazione volgono al medio-lungo termine, con conseguente allungamento dei tempi di graduale definizione di una politica di difesa comune. Nel marzo del 2025 l'Alto Rappresentante avrebbe dovuto rassegnare il terzo monitoraggio annuale e la revisione dell'analisi delle minacce, ma, nel momento in cui si scrive, tali documenti non sono disponibili. A nostro avviso, la ragione risiede nella circostanza che l'inizio tumultuoso del 2025 ha imposto di “congelare” la Bussola strategica per lasciare spazio a Prontezza 2030.

⁵⁹ Di séguito, Alto Rappresentante.

⁶⁰ *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council, March 2023, in www.eeas.europa.eu (di séguito, rapporto del 2023).

⁶¹ *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council, March 2024, in www.eeas.europa.eu (di séguito, rapporto del 2024).

⁶² Cfr. il rapporto del 2024, p. 30.

⁶³ Cfr. S. CLAPP, *Implementation of the Strategic Compass*, cit., p. 1 ss.

⁶⁴ Cfr. il rapporto del 2023, p. 15.

5. L'accelerazione del marzo 2025: il Libro bianco Prontezza 2030.

Dopo l'incontro tra il presidente ucraino Zelensky e il presidente americano Trump, a Bruxelles si prendeva atto della necessità di “affrettare il passo” verso la politica di difesa comune, indipendentemente da possibili *revirement* di Washington – poi effettivamente avvenuti⁶⁵ – o della possibilità di avvalersi ancora della protezione atlantica. Tant'è che il 4 marzo, in occasione della presentazione del primigenio *ReArm Europe*⁶⁶, la Presidente della Commissione dichiarava che «(w)e are in an era of rearmament» e che «Europe is ready to assume its responsibilities (...) We will continue working closely with our partners in NATO. This is a moment for Europe. And we are ready to step up»⁶⁷.

Nelle settimane successive, gli eventi si sono susseguiti rapidamente.

Il 6 marzo il Consiglio europeo straordinario stabiliva che l'UE avrebbe dovuto assumersi maggiori responsabilità in ordine alla propria difesa. La massima istituzione affermava che «l'Unione europea accelererà la mobilitazione degli strumenti e dei finanziamenti necessari al fine di rafforzare la sicurezza ... In questo modo, ... potenzierà la sua prontezza complessiva alla difesa, ridurrà le sue dipendenze strategiche, affronterà le sue carenze in termini di capacità critiche e rafforzerà la base industriale e tecnologica di difesa europea ... affinché sia in grado di assicurare una migliore fornitura di attrezzature nelle quantità e al ritmo accelerato necessari. Ciò contribuirà altresì a dare una spinta alla competitività industriale e tecnologica europea»⁶⁸.

Questo passaggio delle conclusioni descrive efficacemente il ruolo di impulso politico che l'art. 15 TUE assegna al Consiglio europeo, evidenziando i due fattori chiave per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato: la disponibilità di risorse finanziarie e la rapidità di esecuzione. La massima istituzione sottolineava, dunque, la necessità incrementare considerevolmente la spesa per la sicurezza e la difesa e invitava la Commissione a proporre fonti di finanziamento supplementari⁶⁹, sollecitandola a proseguire speditamente i lavori di semplificazione normativa in settori funzionali al potenziamento dell'industria della difesa (ad esempio, in materia di appalti pubblici e di cooperazione industriale)⁷⁰. Infine, forniva un primo

⁶⁵ Si pensi, ad esempio, alla foto scattata in San Pietro il 26 aprile 2025, nella quale il presidente Zelensky e il presidente Trump siedono, uno di fronte all'altro, a colloquio nell'infausta occasione dei funerali di Papa Francesco nella Basilica vaticana. Come riporta la stampa internazionale «'Good meeting,' Ukrainian leader said after one-on-one in St. Peter's Basilica. The White House called it “a very productive discussion.”» (così in *Zelensky, Trump speak in Rome in first meeting since Oval Office bust-up*, in *Politico*, 26 April 2025).

⁶⁶ Trattasi della primissima versione di Prontezza 2030 (testo al link <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2025/03/LetterfromPresidentvonderLeyentoEUleaders-specialEU6March2025.pdf>). Sul cambio di denominazione, cfr. *Bruxelles ribattezza “Rearm Europe” dopo le critiche di Italia e Spagna*, in *Euronews*, 21 marzo 2025.

⁶⁷ European Commission, Press statement by President von der Leyen on the defence package, Brussels, 4 March 2025.

⁶⁸ Consiglio europeo (6 marzo 2025), conclusioni, EUCO 6/25, Bruxelles, punto 5.

⁶⁹ *Ibidem*, punto 6.

⁷⁰ *Ibidem*, lettera m).

elenco di priorità d'azione⁷¹ – difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, missili e munizioni, droni e sistemi antidrone, abilitanti strategici, mobilità militare, questioni cibernetiche, nonché intelligenza artificiale e guerra elettronica – e concludeva confermando la volontà di collaborare con la NATO e con gli Stati terzi *partner* «che condividono le stesse idee»⁷². In una riunione parallela, il Consiglio europeo ribadiva il pieno sostegno all'Ucraina, con l'unica eccezione dell'Ungheria⁷³.

Nemmeno due settimane dopo, il 19 marzo, la Presidente della Commissione presentava *Prontezza 2030*: un piano di sviluppo dell'industria militare da realizzare entro il 2030, con l'obiettivo di colmare il divario di investimento degli ultimi decenni e di creare una base tecnologica e industriale capace di garantire l'emancipazione militare dell'UE in chiave deterrente. Il documento individua delle azioni immediate e da programmare. Le prime riguardano l'adozione di misure atte a rilanciare il sostegno finanziario dell'UE in relazione a strumenti esistenti (ad esempio, la PESCO), mentre le seconde si proiettano nel medio-lungo periodo e mirano allo sviluppo dell'industria bellica. In questa prospettiva, *Prontezza 2030* sottolinea che il riarmo europeo a fini difensivi «richiede, come punto di partenza, investimenti massicci su un arco di tempo prolungato»⁷⁴.

La Commissione, che assume la regia della sua realizzazione anche tramite l'esercizio dell'iniziativa legislativa, ha proposto che, nell'immediato, il Consiglio adotti il regolamento *SAFE (Security and Action For Europe)* e che gli Stati membri chiedano l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale. Parallelamente, ha evidenziato l'urgenza che i colegislatori approvino senza indugio il programma per l'industria europea della difesa⁷⁵, attualmente in corso di esame, e che attribuiscono priorità alla revisione del Fondo europeo di sviluppo regionale, così da includere obiettivi specificamente collegati alla difesa comune⁷⁶. Per loro parte, gli Stati membri dovrebbero intensificare gli appalti collaborativi nel settore militare, anche avvalendosi dei prestiti concessi da *SAFE*, mentre alla Banca europea per gli investimenti spetterebbe il compito di ampliare il sostegno finanziario all'industria europea della difesa.

Il 20 e 21 marzo il Consiglio europeo recepiva tali indicazioni, chiedendo «un'accelerazione dei lavori su tutti i filoni», invitando il Consiglio e il Parlamento a «portare avanti rapidamente i lavori sulle recenti proposte della Commissione» e, infine, sollecitando l'avvio «con urgenza (del)l'attuazione delle azioni individuate nelle sue conclusioni del 6 marzo 2025 nel settore delle

⁷¹ *Ibidem*, lettera f).

⁷² *Ibidem*, punto 7.

⁷³ Consiglio europeo (6 marzo 2025), conclusioni, EUCO 10/25.

⁷⁴ Consiglio europeo (6 marzo 2025), conclusioni, EUCO 6/25, Bruxelles, p. 2.

⁷⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (EDIP), COM/2024/150 final.

⁷⁶ *Infra*, paragrafo 5.3.

capacità» in relazione alle opzioni di finanziamento tratteggiate⁷⁷. Nei mesi successivi l'agenda delle riunioni delle istituzioni europee si è ulteriormente infittita e i lavori sono proseguiti speditamente, anche in ambito parlamentare. Infatti, l'istituzione assembleare si è espressa favorevolmente su Prontezza 2030 e sulla «tabella di marcia solida e ambiziosa» in esso prevista⁷⁸, invitando «la Commissione e gli Stati membri ad attuare rapidamente i diversi elementi ambiziosi della proposta senza indugio»⁷⁹.

5.1. L'approvazione del regolamento SAFE ...

In tempi *record* è stato approvato il regolamento SAFE⁸⁰, che istituisce un fondo di assistenza finanziaria agli Stati membri in grado di erogare, su richiesta, dei prestiti a tassi agevolati e a lunga scadenza (al massimo, 45 anni), da destinare ad appalti congiunti in materia di difesa.

Gli acquisti dovranno riguardare categorie di prodotti per la difesa riconducibili, in buona sostanza, alle priorità individuate dal Consiglio europeo del 6 marzo (munizioni, missili, droni, *et cetera*), dunque SAFE non coprirà l'approvvigionamento di altri dispositivi militari, la cui acquisizione resterà a carico dei singoli Stati membri⁸¹. Per essere finanziate, le proposte dovranno avere carattere transnazionale, dunque coinvolgere almeno uno Stato membro dell'UE e uno Stato terzo tra Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (che aderiscono allo Spazio economico europeo) e l'Ucraina. In proposito, si segnala che il 18 settembre scorso il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione ad avviare negoziati con il Regno Unito e con il Canada, al fine di consentire la partecipazione di imprese e prodotti britannici e canadesi alle procedure di approvvigionamento previste da SAFE⁸². Inoltre, pare che siano in corso le trattative per coinvolgere anche la Turchia⁸³. Il regolamento SAFE copre dunque una platea di destinatari ampia, che comprende non solo l'Ucraina, ma anche gli Stati terzi che hanno già stabilito (o rafforzato) la *partnership* di sicurezza e difesa con l'UE, anche in séguito all'attuazione alla Bussola strategica.

SAFE è dunque un nuovo strumento finanziario che si affianca a quelli già esistenti, ma che da questi si differenzia per apprestare l'anticipazione di somme che dovranno essere restituite a

⁷⁷ Consiglio europeo (20 marzo 2025), conclusioni, EUCO 1/25, Bruxelles, punto 21.

⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2024 (2024/2082), punto 5. Cfr. però anche la precedente risoluzione del 12 marzo 2025 sul libro bianco sul futuro della difesa europea (2025/2565), punti 76 e 22.

⁷⁹ *Ibidem*, punto 15.

⁸⁰ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, in GU L 2025/1106.

⁸¹ Cfr. A. CAPACCI, *Readiness 2030: a chi conviene il SAFE?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica di Milano, 18 aprile 2025.

⁸² Cfr. Council of the EU, *Defence investment: Council authorises negotiations with UK and Canada on their participation in SAFE*, Brussels, 18 September 2025.

⁸³ Cfr. R. MOMTAZ, *Taking the Pulse: Should “Buy European” in Defense Spending Include the UK and Turkey?*, Carnegie Europe, Brussels, 20 March 2025.

condizioni agevolate, e non invece per istituire uno stanziamento a valere sul bilancio dell'UE, come, ad esempio, il Fondo europeo per la difesa. Ad oggi, 19 Stati membri hanno richiesto accesso ai prestiti previsti, per un ammontare complessivo stimato di 150 miliardi di euro, con il programma ormai giunto alla sua piena capacità⁸⁴.

Sin dalla formulazione della proposta di regolamento sono state mosse diverse critiche, relative soprattutto al funzionamento di SAFE e all'impatto sulle economie nazionali. È stato evidenziato che alcuni Stati membri non saranno in grado di gestire l'aumento della spesa in difesa e di programmarla nel medio e lungo periodo, anche in relazione alla loro capacità di finanziarsi a determinati tassi di interesse. Peraltro, la dottrina specializzata ha posto in luce che SAFE converrà solo agli Stati membri dell'UE aventi uno *spread* superiore a 10 o 20 punti base, che si finanziano dunque a tassi più alti di quelli a cui si vincola l'UE⁸⁵, ai quali saranno agganciati i prestiti erogati nel quadro di tale strumento finanziario. Inoltre, è stato notato che pesa sulla scelta nazionale di ricorrere a SAFE la necessità di considerare l'aumento della spesa militare in relazione ad altre voci di spesa rilevanti, ad esempio quelle relative alle politiche sociali, che potranno subire forti ridimensionamenti⁸⁶.

Va altresì dato conto del dibattito scaturito dalla scelta dell'art. 122 TFUE quale base giuridica del regolamento. Trattasi di una norma primaria finalizzata a fronteggiare le situazioni emergenziali – non appartenente al quadro giuridico della PSDC – in base alla quale il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure di assistenza in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti oppure nel caso in cui Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggano al suo controllo. Ad esempio, l'art. 122 TFUE è stato utilizzato per fondare il programma di prestiti SURE, adottato per proteggere i posti di lavoro e i lavoratori durante la pandemia di coronavirus⁸⁷.

Per sua parte, la Commissione aveva motivato la proposta relativa a SAFE adducendo che «(i)l brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025 costituisce un *evento improvviso ed eccezionale* (corsivo aggiunto) che ha un impatto diffuso e potenzialmente dirompente sull'approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa

⁸⁴ Cfr. *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025*, Strasburgo, 10 settembre 2025. Si segnala, però, che la scadenza formale per la presentazione delle richieste è fissata al 30 novembre prossimo, dunque nuove richieste potrebbero aggiungersi.

⁸⁵ Cfr. A. CAPACCI, *Readiness 2030*, cit.

⁸⁶ Cfr. L. SAMMARTINO, “*Tanks, a lot!*”, cit.

⁸⁷ In dottrina, cfr. per tutti I. ANRÒ, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 giugno 2017, p. 4 ss.; A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE, II (2020) - Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione”*, 23 maggio 2020; infine, A. Pau, *Verso la dichiarazione di uno “stato di emergenza sovranazionale”? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei Trattati*, in *Eurojus*, Fascicolo speciale 3/2024.

e di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri»⁸⁸. Il ricorso a tale base giuridica sarebbe stato, dunque, giustificato dal precipitarsi degli eventi agli inizi del 2025, con particolare riguardo alla circostanza che «gli Stati Uniti, tradizionalmente un alleato forte, sono chiaramente convinti di essere eccessivamente impegnati in Europa e di dover riequilibrare, riducendo il loro ruolo storico di garante primario della sicurezza»⁸⁹.

La dottrina ha posto in luce l'inadeguatezza di tale base giuridica, anche alla luce del carattere non eccezionale delle carenze difensive degli Stati membri dell'UE, né della loro "novità", atteso che da tempo oramai gli USA domandano ai *partner* europei della NATO di aumentare le spese militari. Inoltre, è stata sollevata la questione *democratic legitimacy* delle misure adottate⁹⁰, che in questo caso è particolarmente evidente. Infatti, la procedura legislativa speciale prevista dall'art. 122 TFUE non solo non contempla una (co)decisione del Parlamento, ma nemmeno lo coinvolge in altra forma (ad esempio, con la consultazione o l'approvazione), essendo solo prevista un'informativa a procedura conclusa sulla decisione assunta⁹¹. Se il vantaggio di tale procedura semplificata è di consentire l'adozione rapida di provvedimenti emergenziali, la completa esclusione del Parlamento da decisioni rilevanti sul piano economico-industriale ha suscitato delle perplessità condivisibili⁹². Ciò detto, è stato altresì rilevato che il ricorso all'art. 122 TFUE ha consentito di velocizzare l'*iter* di adozione del regolamento nella misura massima possibile, "bypassando" gli eventuali ostacoli in seno allo stesso Consiglio, atteso che l'adozione delle misure emergenziali non avviene all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata⁹³.

Anche in ambito istituzionale sono state assunte delle posture critiche. Le cronache parlamentari europee riferiscono di due prese di posizione della commissione giuridica (cd. JURI) contro l'utilizzo dell'art. 122 TFUE. Nel primo caso, nella seduta del 23 aprile 2025 la

⁸⁸ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, COM(2025)122 final 2025/0122, p. 4.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 1-2.

⁹⁰ Cfr. M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, Brussels, 2023, p. 34 ss. L'a. richiama la possibilità di una modifica dell'art. 122 TFUE, così da coinvolgere nel *decision-making process* il Parlamento, non necessariamente come colegislatore.

⁹¹ Art. 122, par. 2, TFUE.

⁹² 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*, 2, 2025, p. 14 e dottrina ivi richiamata e U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza*, cit., p. 9.

⁹³ Il riferimento riguarda il possibile veto di Budapest e Bratislava. Cfr. P. DERMINE, *A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog.de*, 5 March 2025: «Institutionally, the plan is designed smartly, with all proposals fitting within the EU's legal framework, allowing for swift implementation. Most notably, the activation of the national escape clause and the adoption of the new funding instrument under Article 122 TFEU would be subject to qualified majority voting, thereby avoiding unanimity and reducing the likelihood of vetoes from Member States, such as Hungary or Slovakia. Additionally, the plan would put the Commission at the centre of the EU's reinvented defence initiative».

commissione ha verificato l'adeguatezza di tale base giuridica e unanime l'ha rigettata⁹⁴. Nel secondo caso, JURI avrebbe sottoposto alla Presidente Metzola l'ipotesi di ricorrere alla Corte di giustizia per l'annullamento del regolamento⁹⁵, a tal fine promuovendo un ricorso *ex art. 263* TFUE per errata scelta della base giuridica. Tali sollecitazioni non hanno scalfito la posizione della Commissione, che nelle more dell'adozione di SAFE ha confermato di considerare pienamente giustificata la scelta dell'art. 122 TFUE alla luce del recente e repentino deterioramento della situazione internazionale⁹⁶.

5.1.1. ... e la sua impugnazione da parte del Parlamento europeo.

Il Parlamento ha però dato seguito alla raccomandazione della commissione giuridica e il 20 agosto 2025 ha depositato un ricorso per l'annullamento del regolamento SAFE⁹⁷, contestandone la base giuridica. Secondo l'istituzione assembleare, la procedura decisionale prevista dall'art. 122 TFUE, nell'escludere il coinvolgimento parlamentare, risulta carente sotto il profilo della legittimità democratica.

Non è dunque messo in discussione il contenuto sostanziale di SAFE, che – anzi – gode del pieno sostegno del Parlamento, bensì l'*iter* di adozione delle misure urgenti. Peraltro, il favore per il merito di SAFE è confermato sia dalla soddisfazione espressa dal Parlamento sulle richieste di prestito pervenute alla Commissione, sia dalla circostanza che l'istituzione assembleare non ha chiesto l'annullamento del regolamento *ex tunc*, dunque dalla sua approvazione, bensì a partire dall'approvazione del nuovo atto legislativo che dovrebbe sostituirlo. Si potrebbe dunque affermare che gli effetti *medio tempore* prodotti dal regolamento saranno fatti salvi, dunque che “SAFE is safe”. Infatti, considerato che esso ha già raggiunto la piena capienza e che l'avvio dell'attuazione è imminente, è verosimile che già al momento della pronuncia della Corte di giustizia le iniziative finanziate da SAFE saranno completate o in via di conclusione. L'eventuale nuovo atto legislativo che dovrebbe sostituire il regolamento contestato riguarderà, pertanto, i futuri finanziamenti per l'approvvigionamento di prodotti difensivi.

A nostro avviso, il ricorso sembra dare espressione concreta all'insoddisfazione già manifestata dal Parlamento per l'uso ricorrente dell'art. 122 TFUE da parte della Commissione in contesti non riconducibili a emergenze *strictu sensu*. L'istituzione assembleare aveva già richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia per rammentare che l'uso dell'art. 122 TFUE

⁹⁴ Minutes, Meeting of 23 April 2025, Brussels, JURIPV(2025)04231, punto 17. Tale valutazione è prevista dall'art. 138, par. 2, del regolamento interno del Parlamento europeo.

⁹⁵ Cfr. *Gli eurodeputati votano per un'azione legale contro il programma SAFE approvato aggirando il Parlamento UE*, in *Euractiv*, 24 giugno 2025.

⁹⁶ Cfr. *L'Eurocamera spinge per trascinare gli Stati membri davanti alla Corte Ue per l'iter accelerato sul piano di riarmo*, in *Euneews*, 24 giugno 2025.

⁹⁷ C-560/25, *Parlamento c. Consiglio*, depositata il 20 agosto 2025. Cfr. *L'Eurocamera porta in tribunale i governi dei Ventisette sul fondo Safe per la difesa*, in *Euneews*, 25 agosto 2025.

presuppone situazioni di urgenza o eccezionalità che comportino gravi difficoltà economiche per gli Stati membri, non affrontabili con strumenti ordinari. Pertanto, come sottolineato dal Parlamento, «(f)or being legally defendable, the measures taken under this article have to be ‘appropriate’, in other words in line with the gravity of the situation. They must be targeted, temporary and economic in nature»⁹⁸. Ad avviso dell’istituzione assembleare, non è il caso delle misure finanziarie previste dal regolamento SAFE.

Se da un lato si condividono le censure relative alla *democratic legitimacy* del regolamento impugnato, dall’altro ci si interroga su come si sarebbe potuto procedere celermente alla sua adozione nei tempi ristretti richiesti dal Consiglio europeo e ritenuti indispensabili dallo stesso Parlamento⁹⁹. Attesa la durata media della procedura legislativa ordinaria, stimata tra i 20 e i 24 mesi¹⁰⁰, si sarebbero potute attivare le procedure previste dal regolamento interno del Parlamento per ridurne i tempi, come la procedura d’urgenza (Rule 170) o quella semplificata (Rule 52)¹⁰¹. Tali procedure, che comportano la partecipazione del Parlamento come co-legislatore, avrebbero potuto garantire un’approvazione rapida del regolamento; forse, però, non paragonabile ai due mesi e mezzo impiegati seguendo la procedura *ex art. 122 TFUE*.

Ciò detto, trattandosi di una causa molto recente, i cui dettagli non sono ancora del tutto noti, riteniamo di dover attendere i prossimi sviluppi prima di svolgere ulteriori considerazioni. Sarà interessante verificare l’eventuale intervento in giudizio di altre istituzioni (ad esempio, della Commissione *a latere* del Consiglio) e leggere le conclusioni dell’avvocato generale, non ancora designato. Senz’altro, questa causa fornirà alla Corte di giustizia l’occasione per tornare sull’uso legittimo dell’art. 122 TFUE nelle situazioni di emergenza, eventualmente sollevando la questione dell’individuazione di una base giuridica alternativa per SAFE, con tutte le difficoltà che tale ipotesi comporta¹⁰².

5.2. L’attivazione delle deroghe al Patto di stabilità e crescita.

Seppur contestata, la rapida approvazione del regolamento SAFE ha consentito alle istituzioni di focalizzare l’attenzione sulla seconda misura attuativa di Prontezza 2030.

Trattasi dell’attivazione coordinata delle deroghe al Patto di stabilità e crescita¹⁰³ da parte degli Stati membri (cd. clausola di salvaguardia), che copre un periodo di quattro anni,

⁹⁸ Cfr. European Parliament, *The Activity Report. Developments and trends in the ordinary legislative procedure. 9th legislature (2019-2024)*, 2024, p. 5.

⁹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025, cit., punto 15.

¹⁰⁰ Cfr. European Parliament, *The Activity Report*, cit. p. 27.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 7 ss.

¹⁰² Cfr. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all’art. 122 TFUE per l’istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE)*, in *Eurojus*, 1° settembre 2025.

¹⁰³ Di séguito, PSC.

eventualmente prorogabile, a partire dal 2025 e un massimo dell'1,5% del PIL in flessibilità¹⁰⁴. Gli Stati membri autorizzati potranno così superare legittimamente il tetto del *deficit* di bilancio e aumentare la spesa per la difesa nei limiti previsti.

L'attivazione della clausola di salvaguardia è prevista dall'art. 26 del regolamento 2024/1263 sul coordinamento e sulla sorveglianza delle politiche fiscali (cd. "braccio preventivo")¹⁰⁵, che insieme al regolamento relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi (cd. "braccio correttivo")¹⁰⁶ e alla direttiva sui requisiti di bilancio nazionali¹⁰⁷ costituisce il PSC riformato nel 2024¹⁰⁸, che è oramai parte integrante della politica economica dell'UE. Il citato art. 26 pone tre condizioni per l'attivazione della clausola: (a) il verificarsi di circostanze eccezionali incontrollabili dagli Stati membri; (b) l'impatto di tali circostanze sulle finanze pubbliche nazionali; infine, (c) la garanzia che la deviazione dai tetti di spesa non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine. Una volta attivata, la clausola di salvaguardia consente agli Stati membri interessati di derogare alle norme del PSC con riferimento alle voci di spesa autorizzate, senza incorrere nella procedura per violazione del divieto di disavanzo eccessivo disciplinata dal "braccio correttivo"¹⁰⁹.

A tali autorizzazioni preventive coordinate ha provveduto il Consiglio dell'8 luglio 2025 per 15 Stati membri¹¹⁰, dunque un numero di poco inferiore a quello delle richieste di prestito avanzate su SAFE. È, invece, pendente la richiesta della Germania, poiché tale Stato membro deve ancora presentare alla Commissione il Piano strutturale di bilancio a medio termine 2025-2029 previsto dal "braccio preventivo", per la cui consegna ha chiesto una proroga¹¹¹. Quanto ai restanti Stati membri, secondo quanto affermano fonti del *Justus Lipsius* – il palazzo di Bruxelles nel quale ha sede il Consiglio dell'UE – la mancata richiesta di attivazione della clausola di

¹⁰⁴ Cfr. il comunicato stampa *Il Consiglio attiva un dispositivo di flessibilità nelle norme di bilancio dell'UE per 15 Stati membri al fine di aumentare la spesa per la difesa*, Consiglio dell'Unione europea, 8 luglio 2025.

¹⁰⁵ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, in GU L 2024/1263.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in GU L 2024/1264.

¹⁰⁷ Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GU L 2024/1265.

¹⁰⁸ Sulla riforma, cfr. per tutti C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2024, p. 442 ss.; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in www.diritticomparati.it, 27 maggio 2024; nonché R. CISOTTA, *L'indebitamento pubblico nell'UE, tra Next Generation EU e riforma del Patto di stabilità e crescita*, in A. Mondini (a cura di), *Lezioni di diritto della finanza pubblica europea*, Padova, 2025, p. 165 ss.

¹⁰⁹ Cfr. art. 126 TFUE.

¹¹⁰ Trattasi del Belgio, della Bulgaria, della Repubblica ceca, della Croazia, della Danimarca, dell'Estonia, della Finlandia, della Grecia, della Lettonia, della Lituania, della Polonia, del Portogallo, della Slovacchia, della Slovenia e altresì dell'Ungheria.

¹¹¹ Cfr. *La Germania ha chiesto a Bruxelles una proroga sul Psb*, in *Il Sole 24 ore*, 17 ottobre 2024.

flessibilità sarebbe giustificata dal fatto che «è in corso un rafforzamento delle capacità di difesa già pianificato», ma che, giungessero altre richieste, il Consiglio è pronto a darvi seguito¹¹². Sul punto, si può ritenere che, al di là delle dichiarazioni ufficiali, è probabile che in tali Stati membri non sia stato ancora coagulato il consenso politico sulla scelta di indebitarsi maggiormente per la difesa attraverso il ricorso ai prestiti oppure che su tale scelta pesino dei vincoli di natura costituzionale, come accade, ad esempio, in Spagna¹¹³.

Come per SAFE, anche in questo caso la prevista flessibilità è motivata da circostanze eccezionali, sulle quali autorevole dottrina ha sollevato dubbi¹¹⁴. Da un lato, il considerevole aumento della spesa previsto non risponderebbe a esigenze emergenziali, bensì strutturali; dall'altro, non sono chiare le implicazioni che gli sforamenti di bilancio produrranno nelle economie nazionali, tenuto conto della diversità delle situazioni finanziarie dei 15 Stati membri finora autorizzati in relazione al variegato panorama degli investimenti in difesa. Infatti, si rammenta che mentre diversi Stati membri dell'UE già spendono oltre il 2% del PIL, molti altri ancora si collocano sotto quella soglia di base¹¹⁵, che peraltro corrisponde allo *standard* NATO fissato nel 2014¹¹⁶.

Sul punto, va segnalato che nel vertice NATO dell'Aja del giugno 2025 i 23 Stati membri dell'UE che sono parte dell'alleanza si sono impegnati a investire il 5% del PIL in spese per la difesa entro il 2035¹¹⁷. Ebbene, tenuto conto che l'effetto delle clausole di flessibilità attivate dal Consiglio avrà un termine, riteniamo che l'aumento della spesa militare dovrà essere riprogrammato alla luce del vincolo – particolarmente oneroso – assunto in sede atlantica, con tutte le conseguenze finanziarie e politiche che tale rifinanziamento produrrà nelle economie nazionali interessate.

5.3. Il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive.

Infine, Prontezza 2030 include l'individuazione di ulteriori finanziamenti, europei e privati, da destinare agli investimenti in difesa. A differenza delle misure precedenti, dunque, in questo caso non si prevede l'indebitamento da parte degli Stati membri, ma la riallocazione delle priorità di spesa già definite a Bruxelles o l'acquisizione di capitale privato¹¹⁸.

¹¹² *Supra*, nota 104.

¹¹³ Cfr. I. LÓPEZ, *Sobre el Plan ReArm Europe/Readiness 2030: (I) la activación de la cláusula de escape nacional*, Apuntes Fedea 2025/17, Abril de 2025.

¹¹⁴ Cfr. B. NASCIBENE, *Contenuti e cogenza*, cit., p. 14 ss.

¹¹⁵ Una ricognizione è in C. COTTARELLI, L. VIRGADAMO, *Spesa per la difesa nell'UE – Paesi*, Brief politico, Institute for European Policymaking, Università Bocconi, Luglio 2024.

¹¹⁶ Cfr. *Wales Summit Declaration*, 5 September 2014, punto 14.

¹¹⁷ Cfr. *The Hague Summit Declaration*, 25 June 2025, punti 2 e 3.

¹¹⁸ Cfr. A. SOMMA, *Il riarmo dell'Europa (editoriale)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2025, p. V ss.

In primo luogo, è previsto che la Banca europea per gli investimenti¹¹⁹ aumenti i finanziamenti a favore degli investimenti per la difesa, come era già avvenuto negli scorsi anni. Tale primo coinvolgimento verrà però convertito in «un obiettivo specifico di politica pubblica trasversale che contribuisca alla pace e alla sicurezza dell'Europa, assegnandogli una dotazione finanziaria e di capitale ambiziosa»¹²⁰, assumendo un carattere strutturale e, soprattutto, aderente alla PSDC. Pertanto, è attraverso l'espansione delle attività della BEI, in passato già percorsa in altri ambiti materiali¹²¹, che si intende coinvolgere in modo sistematico tale organismo nello sforzo finanziario in corso per sostenere lo sviluppo della difesa europea. A tal fine, già il 21 marzo 2025 il Consiglio di amministrazione della BEI ha provveduto alla revisione dei criteri di ammissibilità ai finanziamenti da essa concessi, al fine di consentire ai progetti riguardanti la difesa comune di accedervi¹²². Finanziamenti che, in linea con Prontezza 2030, nel giugno 2025 sono stati triplicati e hanno raggiunto il considerevole importo di oltre 3 miliardi di euro¹²³.

Secondariamente, nella strategia per l'Unione del risparmio e degli investimenti, iniziativa presentata dalla Commissione europea contestualmente a Prontezza 2030, si prevede, nel quadro della competenza dell'UE sui servizi finanziari, di affiancare i capitali privati al sistema bancario, al fine di colmare il fabbisogno di credito delle piccole e medie imprese (PMI) e delle imprese innovative impegnate anche in ambito difensivo. Infatti, la Commissione intende favorire gli investimenti privati nei nuovi obiettivi strategici dell'UE, i quali richiedono somme cospicue «che secondo la relazione Draghi dovrebbero ammontare a 750-800 miliardi di EUR supplementari all'anno fino al 2030 e che risentono anche dell'aumento delle esigenze di difesa»¹²⁴. A tale fine, si prevede che l'istituzione eserciti l'iniziativa legislativa e non legislativa al fine di adottare misure nei settori più direttamente connessi alla promozione della competitività nell'ambito delle priorità fissate per il 2025, tra le quali è compresa la creazione di una base tecnologica e industriale per la difesa. Ad oggi, non si ha notizia dell'adozione di alcuna proposta legislativa; tempo addietro, la stampa specializzata¹²⁵ aveva riferito dell'avvio della valutazione d'impatto relativa alla revisione del regolamento 2019/2088 sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari¹²⁶, che si

¹¹⁹ Di séguito, BEI. Trattasi dell'organismo finanziario dell'UE e, ai sensi dell'art. 309 TFUE, ha il compito di concedere prestiti e garanzie, progetti tesi alla valorizzazione delle regioni meno sviluppate, allo sviluppo equilibrato del mercato interno e, in generale, a progetti di interesse comune degli Stati membri laddove sia necessaria la partecipazione finanziaria europea.

¹²⁰ Prontezza 2030, p. 20.

¹²¹ Il riferimento riguarda gli interventi attuati al di fuori dell'UE. Infatti, in tempi più recenti la BEI è intervenuta anche in Stati terzi, in particolare nei Paesi in via di sviluppo e negli Stati dell'Europa centrale e orientale aspiranti all'adesione all'UE. Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 123.

¹²² BEI, *Dalla BEI maggiori finanziamenti per sicurezza e difesa e materie prime critiche*, 21 marzo 2025.

¹²³ *Bei da record, per il 2025 fino a 3,5 miliardi di euro nella difesa*, in *Eunews*, 20 giugno 2025.

¹²⁴ Commissione europea, *Strategia sull'Unione del risparmio e degli investimenti: migliorare le opportunità finanziarie per i cittadini e le imprese dell'UE*, Brussels, 19 marzo 2025.

¹²⁵ Cfr. *Riforma SFDR: nuove categorie e indicatore di sostenibilità*, in *Diritto bancario*, 18 Giugno 2024.

¹²⁶ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, GU L 317/2019.

applica anche al settore industriale della difesa. È quindi plausibile che il relativo *iter* sarà velocizzato.

Infine, si prevede di reperire ulteriori risorse per la difesa a valere sul bilancio dell'UE nel quadro della revisione della politica regionale e di coesione dell'UE, con particolare riguardo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione¹²⁷, ai quali saranno associate nuove priorità, tra cui il sostegno all'industria militare. Tale riallocazione di quote dei fondi strutturali non è, però, automatica. La proposta di revisione prevede, infatti, che agli Stati membri sia attribuita una certa flessibilità nel decidere come impiegare i fondi strutturali nel quadro della programmazione 2021-2027, potendo essi destinarli, se vorranno, anche al rafforzamento della difesa, con particolare riguardo alla mobilità militare. In questi termini, non è detto che tutti gli Stati membri si avvarranno di tale flessibilità, dipendendo la scelta dal dibattito interno sulle priorità da finanziare con le risorse europee. E, anche considerando le ipotesi di destinazione a fini militari dei fondi strutturali, è probabile che lo stanziamento dedicato alla difesa non sarà omogeneo, risultando in certi casi elevato (ad esempio, nelle Repubbliche baltiche) e, in altri, più contenuto. L'attuazione di questa misura porterà dunque a uno scenario non uniforme, che solo in parte contribuirà allo sforzo finanziario previsto da *Prontezza 2030*.

A latere si segnala una misura analoga negli effetti, appartenente al quadro della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, con particolare riguardo al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Nella recente Comunicazione sul programma *NextGenerationEU*¹²⁸, che scadrà nel 2026, la Commissione ha ipotizzato di aggiungere alcune «(o)pzioni possibili in sede di modifica dei PRR» da parte degli Stati membri, i quali potrebbero utilizzare i fondi non spesi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per sostenere l'industria della difesa. A tale sollecitazione ha fatto eco il Parlamento europeo, co-legislatore della revisione di *NextGenerationEU*, che in una risoluzione del 18 giugno 2025 si è espresso in termini pressoché analoghi¹²⁹, prefigurando la revisione dello strumento finanziario in questione. In tale contesto, è probabile che riscuoterà un certo successo la scelta di destinare parte dei fondi non spesi dei PRR per finanziare le spese per la difesa, atteso che, come rilevato, «si sa fin d'ora con buona approssimazione che saranno probabilmente ingenti le risorse che ricadranno in questa categoria»¹³⁰.

¹²⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio, COM/2025/123 final.

¹²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *NextGenerationEU - La strada verso il 2026*, COM/2025/310 final.

¹²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 2025 sulla relazione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (2024/2085).

¹³⁰ Cfr. A. SOMMA, *Il riarmo dell'Europa*, cit., p. XIII.

6. Considerazioni conclusive.

Gli sviluppi recenti riferiscono della predisposizione di un ampio pacchetto finanziario dedicato alla realizzazione di un'adeguata base tecnologica e industriale della difesa entro il 2030, presupposto necessario per garantire l'mancipazione in tempi rapidi sul piano militare e difensivo.

Quanto accaduto nel 2025 non si era mai verificato in decenni di cooperazione in ambito difensivo. Nemmeno con l'adozione della Bussola strategica si era assistito al livello di concretezza che caratterizza Prontezza 2030. Si ricorderà, infatti, che a fronte della volontà inizialmente espressa di giungere a un livello di collaborazione sistematica in ambito difensivo entro il 2030, gli stati di avanzamento della Bussola strategica avevano evidenziato risultati contenuti, soprattutto sul piano degli investimenti e del *procurement* militare, tanto da precludere a una sua revisione¹³¹.

Ebbene, in tale scenario e alla luce degli eventi dirompenti del 2025, riteniamo che Prontezza 2030 abbia raccolto il testimone dalla Bussola strategica, selezionando alcuni obiettivi irrealizzati in materia di capacità militari¹³² e, mantenuta la scadenza del 2030, prevedendone l'approvvigionamento congiunto e, in futuro, la produzione in autonomia. Non è un caso che Prontezza 2030 insista sugli investimenti, cioè sull'ambito più trascurato nell'attuazione della Bussola strategica. Nel marzo 2025 non si è, dunque, provveduto a redigere una tabella di marcia per la creazione di un esercito europeo o di una forma di difesa comune entro il 2030, risultando questa eventuale lettura del tutto fuorviante. Né, come osservato da autorevole dottrina, ha senso parlare di "riarmo", potendo al limite riferirsi alla «prospettiva di una futura (ma prossima) economia di guerra»¹³³. Al momento, a Bruxelles è stato deciso di somministrare una massiccia iniezione finanziaria ad alcune priorità (ri)selezionate, così da avviare, nel 2030, la produzione autonoma di capacità militari in ambito europeo. Dovessimo dunque evidenziare il motto di Prontezza 2030, questo non sarebbe *si vis pacem, para bellum*, bensì *si vis pacem, para pecuniam (et statim utere)*.

Se Prontezza 2030 riceverà una completa e corretta realizzazione, la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE prevista dall'art. 42, par. 2, TUE potrà ritenersi "a un buon punto". Di certo, su tale esito gravano molte variabili, politiche ed economiche, interne e internazionali, ma non è escluso che si possano registrare, già a breve termine, dei progressi tangibili. Certamente, a tal fine sarà necessario governare efficacemente le leve finanziarie esistenti (soprattutto il Fondo europeo per la difesa) con le misure previste da Prontezza 2030,

¹³¹ Infatti, «(t)hus far, the Compass has served its goal of pointing the direction of our travel. In a difficult year for European security, the Compass provided much needed vision and guidance. The rapidly changing geostrategic environment may require a possible revision of the Strategic Compass based on a revised threat analysis in 2025. The EU's security and defence deserve our constant attention. We thus expect this to be high on the next Strategic Agenda for the EU» (Rapporto del 2024, p. 30).

¹³² Parrebbe dello stesso orientamento P. DERMINE, *A First Take*, cit.

¹³³ Cfr. U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza*, cit., p. 13.

compito che spetterà al Commissario europeo alla difesa e spazio e all'Alto Rappresentante, entrambi competenti *ratione materiae*.

A nostro avviso, comunque, Prontezza 2030 ha già restituito un primo *output* in termini di riflessione critica sui limiti del finanziamento della difesa europea. Infatti, emerge con chiarezza che tale *patchwork* di strumenti finanziari costituisce la soluzione ragionevole per affrontare l'emergenza del momento, adottata facendo ricorso alla prassi, oramai collaudata, di individuare delle risorse supplementari facendo leva sulle competenze dell'Unione di ambito TFUE. Trattasi di una soluzione necessitata, assunta *à droit constant* e tesa a superare i limiti della regola generale che governa le spese militari nell'UE, che l'art. 41 TUE pone in capo agli Stati membri. Tale regola generale, però, non è più in linea con le attuali necessità della difesa europea. I recenti sviluppi internazionali evidenziano che i tempi sono maturi affinché l'Unione provveda direttamente al finanziamento della propria difesa, superando l'approccio parziale finora seguito nell'utilizzo del bilancio dell'UE. È dunque tra le righe di Prontezza 2030 che può essere rintracciato uno spunto di riflessione sulla necessità di riconsiderare l'art. 41 TUE in sede di revisione dei trattati, quando sarà. Magari semplicemente modificandolo nella direzione di prevedere che le spese operative della PSDC siano *di regola* a carico del bilancio dell'UE, salvo i casi specifici che il Consiglio unanime dovesse individuare.

Nel concludere, si segnala l'agenda dei lavori del Consiglio europeo già fissata per i prossimi mesi, così da evidenziare le tappe relative all'attuazione di Prontezza 2030, in termini sia di valutazione, sia di *input* politici.

Tappe che, inevitabilmente, sono state influenzate dall'ennesimo *revirement* statunitense rispetto al sostegno all'Ucraina, consumatosi in Alaska nel vertice tra il presidente degli Stati Uniti e il presidente della Russia del 15 agosto scorso, in seguito al quale diversi *leader* europei, il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione hanno ribadito il supporto all'Ucraina in una dichiarazione rilasciata a caldo¹³⁴. A tale evento ha peraltro fatto eco la riunione informale dei ministri degli esteri e della difesa degli Stati membri tenutasi a Copenhagen il 28 e il 29 agosto scorso, la quale, pur svolgendosi al di fuori del quadro istituzionale dell'UE, ha definito alcune proposte in vista del Consiglio europeo del prossimo ottobre. Con riguardo alle questioni di nostro interesse, i ministri della difesa hanno concordato di identificare gli Stati membri che cureranno, nella qualità di *leading State*, la realizzazione degli obiettivi fissati dal

¹³⁴ Statement by President Macron, Prime Minister Meloni, Chancellor Merz, Prime Minister Starmer, President Stubb, Prime Minister Tusk, President Costa, President von der Leyen, Brussels, 16 August 2025. In particolare, si legge «Our support to Ukraine will continue. We are determined to do more to keep Ukraine strong in order to achieve an end to the fighting and a just and lasting peace. As long as the killing in Ukraine continues, we stand ready to uphold the pressure on Russia. We will continue to strengthen sanctions and wider economic measures to put pressure on Russia's war economy until there is a just and lasting peace».

Consiglio europeo del 6 marzo 2025 in alcuni ambiti militari (difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, missili e munizioni, *et cetera*)¹³⁵ entro i tempi previsti.

Al netto delle numerose sedute del Consiglio già calendarizzate, nei prossimi mesi saranno rilevanti due riunioni del Consiglio europeo. In quella del 23 e 24 ottobre 2025, come già previsto, la massima istituzione esaminerà «i progressi ... e ... le prossime tappe per la realizzazione del suo obiettivo di prontezza alla difesa»¹³⁶. È però ragionevole presumere che il Consiglio europeo discuterà anche dei lavori legislativi, con riguardo sia alle procedure in corso – in particolare, l’adozione del programma EDIP e la revisione della politica di coesione, attualmente in prima lettura al Parlamento¹³⁷ – sia alle future proposte della Commissione sulla legislazione da adottare o modificare al fine di sostenere gli sviluppi difensivi, ad esempio con riguardo alla mobilità militare. Inoltre, su Prontezza 2030 tornerà ad esprimersi il Consiglio europeo nella riunione del 18 e 19 dicembre, durante la quale verrà redatto un primo bilancio relativo alla sua implementazione. In quell’occasione si chiuderà – almeno al *Justus Lipsius* – questo turbolento 2025 con l’adozione di nuovi indirizzi politici destinati a orientare l’azione europea in materia di difesa per l’anno che verrà.

Post scriptum

Nelle more dell’uscita del presente numero di “Queste Istituzioni”, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’UE l’atto di deposito del ricorso proposto il 20 agosto 2025 dal Parlamento avverso il regolamento SAFE (C-560/25, Parlamento c. Consiglio, in GU C 2025/5209). Confermando quanto affermato nel § 5.1.1 di questo lavoro, si precisano gli elementi emersi con la pubblicazione del deposito. Il Parlamento deduce due motivi di ricorso. In primo luogo, chiede l’annullamento del regolamento SAFE per erronea scelta della base giuridica: l’art. 122 TFUE non risulterebbe applicabile, in quanto non ricorrerebbero le condizioni di urgenza che ne costituiscono il presupposto. Al contempo, però, rileva che il contenuto del regolamento attiene allo sviluppo della politica industriale dell’Unione nel settore della difesa, e dovrebbe pertanto fondarsi sull’art. 173 TFUE. Quest’ultima disposizione costituisce la base giuridica di altre leve finanziarie a sostegno della difesa (ad esempio, il FED – cfr. § 3) e prevede l’adozione di misure di sostegno agli Stati membri secondo la procedura di codecisione, dunque con la partecipazione del

¹³⁵ Informal meeting of defence ministers: press remarks by High Representative Kaja Kallas after the meeting, Copenhagen, 29 August 2025.

¹³⁶ Consiglio europeo (26 giugno 2025), conclusioni, EUCO 12/25, Bruxelles, punto 22.

¹³⁷ Il Consiglio si è già espresso in prima lettura su tali *dossier*: nel luglio 2024 per EDIP e nel luglio 2025 per le revisioni della politica di coesione.

Parlamento in sede deliberante. Ciò detto, poiché si chiede che gli effetti del regolamento SAFE siano mantenuti fino alla sostituzione con un atto fondato su una base giuridica adeguata, per le ragioni esposte nel § 5.5.1 si conferma che “SAFE is safe”. Quanto al secondo motivo, si contesta l’insufficienza della motivazione del regolamento, con particolare riguardo ai presupposti richiesti dall’art. 122 TFUE. La doglianza avvalorata la posizione del Parlamento sull’inadeguatezza, nel giustificare un’emergenza strictu sensu, sia delle motivazioni contenute nella proposta della Commissione, sia delle ragioni esposte nei “considerando” che corredano il regolamento impugnato.