

Il *ReArm Europe Plan/Readiness 2023* e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa

Criseide Novi

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Foggia

1. Introduzione – Il 4 marzo 2025 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha presentato il piano *ReArm Europe*, consistente, nelle parole stesse della Presidente, in una serie di proposte incentrate su come utilizzare tutte le leve finanziarie a disposizione dell'Unione per aiutare gli Stati membri ad aumentare rapidamente e significativamente le loro spese in materia di difesa¹. La presentazione è avvenuta due giorni prima del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, in cui i leader europei hanno proceduto a un primo scambio di vedute, che li ha portati a dare sostanzialmente via libera al piano². Pochi giorni dopo, l'11 marzo, la Presidente ha illustrato *ReArm Europe* al Parlamento europeo, ottenendo anche in questo caso una risposta positiva da parte degli eurodeputati, sebbene con alcuni distinguo³.

Con una rapidità non comune, già il 19 marzo la Commissione ha formalizzato le due principali proposte del piano – che con l'occasione è stato ribattezzato *ReArm Europe Plan/Readiness 2023*, quale probabile preludio al completo abbandono dell'uso del criticato termine «riarmo»⁴ – in un «pacchetto difesa» composto da una comunicazione e una proposta di regolamento. Contestualmente, la Presidente della Commissione e l'Alta Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Kallas hanno presentato il *White Paper for European Defence – Readiness 2023*, un documento programmatico il cui scopo è fornire un quadro di riferimento politico-strategico per il piano *ReArm Europe* e una tabella di marcia per ricostruire la difesa europea e rafforzare la preparazione degli Stati membri anche di fronte agli scenari peggiori⁵. Le nuove iniziative sono state discusse durante il Consiglio europeo del 20 e 21 marzo, in cui i capi di Stato e di governo, non solo hanno approvato quanto loro sottoposto, ma hanno anche chiesto che le iniziative della Commissione vengano attuate con particolare urgenza⁶.

Il piano *ReArm Europe*, così come i successivi documenti ad esso legati, devono considerarsi la reazione dell'Europa a una serie di eventi e tendenze che attualmente caratterizzano il contesto geopolitico internazionale. Anzitutto esso è la risposta alla

¹ Press Statement by President von der Leyen on the Defence Package, 4 March 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673.

² Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, del 6 marzo 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/aqbp5qxm/20250306-european-council-conclusions-it.pdf>.

³ MEPs debate: Future of EU Defence and Support for Ukraine, 11 March 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250310IPR27219/meps-debate-future-of-eu-defence-and-support-for-ukraine>.

⁴ V. <https://euractiv.it/section/mondo/news/bruxelles-accoglie-le-richieste-di-italia-e-spagna-e-cambia-nome-al-piano-rearm-europe/>

⁵ Commission Unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793 e White Paper for European Defence and the ReArme Europe Plan/Readiness 2030: Remarks by High Representative/Vice-President Kaja Kallas at the Press Conference, https://www.eeas.europa.eu/eeas/white-paper-european-defence-and-rearm-europe-planreadiness-2030-remarks-high-representativevice_en.

⁶ Conclusioni del 20 marzo 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkftr/european-council-conclusions-it.pdf>.

decisione del Presidente statunitense Trump di sospendere, non si sa ancora se definitivamente, gli aiuti militari all'Ucraina. Allo stesso tempo, il piano della Commissione rappresenta un'assunzione di responsabilità da parte dell'Europa, a fronte dei ripetuti annunci fatti dall'amministrazione Trump, subito dopo il suo insediamento nel gennaio 2017, di un disimpegno degli Stati Uniti nella difesa del vecchio continente e alle conseguenti richieste agli alleati europei di aumentare il loro contributo – in termini di percentuale sul PIL – alla NATO. Infine, più in generale, esso rientra in quella tendenza che vede già da tempo il ritorno di concetti e scenari propri del Novecento e che si ritenevano oramai superati, primo fra tutti il ricorso al riarmo in funzione di deterrenza.

Il particolare attivismo della Commissione va però anche opportunamente inquadrato nel processo in corso già da tempo nell'Unione per spingere gli Stati europei ad assumersi maggiori responsabilità per quanto riguarda la propria difesa, affrontando questioni quali l'inadeguatezza e la frammentazione degli eserciti nazionali; che sono diretta conseguenza della tendenza consolidatasi negli anni di fare (troppo) affidamento sulla NATO e quindi sull'alleato statunitense per la difesa dell'Europa, oltre che della crisi finanziaria che ha imperversato nel mondo tra il 2007 e il 2009 e che ha portato a un vero e proprio "svuotamento" dei bilanci della difesa in pressoché tutti gli Stati membri⁷.

In un tale scenario, l'Unione ha cercato di favorire un'inversione di tendenza e quindi un progressivo incremento delle capacità militari degli Stati membri, ma anche e specialmente la loro *interoperabilità*⁸, al fine di sviluppare quell'attitudine ad operare in sinergia che potrebbe agire da precursore per la nascita di una vera *difesa comune europea*, come prevede l'art. 42, par. 2, TUE. Benché quest'ultimo non precisi cosa si debba esattamente intendere per difesa comune, si può comunque ritenere che essa comporti la fusione degli eserciti nazionali in un vero e proprio esercito europeo, dotato di strutture centralizzate e sottratto all'autorità degli Stati membri, in quanto posto direttamente sotto il comando, politico e militare dell'Unione. Per il momento, tuttavia, si è ben lontani anche solo dall'intravedere un simile traguardo. Le scelte in materia di difesa, così come la costituzione e il mantenimento degli eserciti, rimangono a tutti gli effetti questioni di pertinenza e responsabilità degli Stati membri, mentre l'Unione svolge un ruolo di mero *facilitatore*, attraverso un'azione diretta a integrare, potenziare, consolidare e in parte sostenere (finanziariamente) gli sforzi che gli Stati decidono di compiere per sviluppare le proprie capacità difensive. In concreto, l'impegno dell'Unione e in particolare della Commissione è attualmente rivolto a favorire la nascita di una industria europea della difesa che sia in grado di soddisfare le esigenze degli Stati membri in termini di capacità⁹.

2. Il percorso fino al *ReArm Europe Plan/Readiness 2023* – Il rafforzamento delle capacità di difesa europee è iniziato ben prima dell'invasione dell'Ucraina del febbraio

⁷ S. Blockmans, *The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/55.6/COLA2018145>.

⁸ Sul concetto di interoperabilità in relazione alla difesa europea, R. Vanholme, *Military Interoperability. Assessing the European Defence Initiatives of 2009 and 2016*, FINABEL, European Army Interoperability Center, Bruxelles, Working Paper, 1/2021, <https://finabel.org/wp-content/uploads/2021/01/6.-EU-Law-and-Military-Interoperability-1-compressed.pdf>.

⁹ Comunicazione della Commissione. Piano d'azione in materia di difesa, del 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950>.

2022, anche se a partire da quel momento esso ha avuto un'inevitabile accelerazione, conseguenza dello *shock* causato dall'invasione, ma anche della decisione di aiutare l'Ucraina a difendersi, fornendole armi ed equipaggiamenti militari.

Una breve e necessariamente parziale ricostruzione delle tappe più significative non può che iniziare dalle conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, in cui i capi di Stato e di governo hanno introdotto il concetto di *autonomia strategica* dell'Unione. Anche in quel caso, peraltro, l'elaborazione di tale concetto è stata la reazione alle dichiarazioni degli Stati Uniti relative a una progressiva riduzione della presenza militare in Europa, a riprova dell'insoddisfazione dell'allora amministrazione Obama per le poche risorse impiegate dagli alleati nella difesa del loro continente¹⁰. L'autonomia strategica, che il Consiglio nel novembre 2016 ha definito la «capacità di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile»¹¹, fin da subito è stata collegata alla necessità di sviluppare una base industriale e tecnologica di difesa, sostenibile, innovativa, competitiva e specialmente integrata.

La Strategia europea di sicurezza, elaborata nel 2016 dall'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Mogherini, ha ribadito gli stessi concetti¹², insistendo in particolare sulla necessità che gli Stati membri potenziassero le loro capacità di difesa in modo coordinato. Coerentemente con ciò, il sostegno dell'Unione si è concretizzato essenzialmente in tre strumenti, complementari tra loro, destinati a favorire tale coordinamento. Nel 2017, nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa (AED)¹³, è stata creata la c.d. CARD, ovvero la revisione coordinata annuale sulla difesa, il cui scopo è quello di aiutare i Ministri della difesa degli Stati membri, attraverso rapporti, raccomandazioni e opportunità di collaborazione, a concordare le priorità nello sviluppo delle loro capacità (militari, ma non solo). Nello stesso anno, con una decisione PESC¹⁴, è stata resa operativa la cooperazione strutturata permanente (PESCO), introdotta dal Trattato di Lisbona per permettere a gruppi di Stati membri, che vogliono e che hanno le necessarie risorse, di approfondire gradualmente la cooperazione in materia di difesa attraverso progetti mirati. Attualmente sono in corso più di 60 progetti, la maggior parte dei quali finalizzati a sviluppare le capacità militari nazionali e la loro maggiore integrazione. Infine, nel 2018 è iniziato l'*iter* che ha portato alla creazione del Fondo europeo per la difesa (FED). Lo scopo del fondo è sostenere gli investimenti in ricerca su prodotti e tecnologie innovativi nel settore della difesa e per l'acquisizione di capacità strategiche fondamentali (anche nell'ambito di progetti PESCO), integrando i finanziamenti nazionali e incentivando gli Stati a cooperare per investire maggiormente. Il Fondo è stato

¹⁰ K. Larres, *The United States and the 'Demilitarization' of Europe: Myth or Reality?*, in *Politique étrangère*, 2014, <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2014-1-page-117?lang=en&tab=texte-integral>.

¹¹ Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa, 14 novembre 2014, doc. n. 14149/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14149-2016-INIT/it/pdf>.

¹² Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's and Foreign and Security Policy, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

¹³ L'Agenzia europea per la difesa è stata istituita nel 2004 per aiutare gli Stati membri a sviluppare le loro risorse militari, promuovendo la collaborazione, lanciando nuove iniziative e proponendo soluzioni per migliorare le capacità di difesa. V. <https://eda.europa.eu/>.

¹⁴ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESC) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017D2315&qid=1741429023145>.

reso operativo nel 2021¹⁵, con una dotazione di 7,3 miliardi di euro per un periodo di sette anni, mentre la responsabilità principale della sua gestione è stata affidata alla Commissione, che ogni anno adotta un programma di lavoro con cui stabilisce i temi prioritari su cui invitare a presentare proposte e stanziare i fondi necessari dal bilancio dell'Unione.

L'intervento militare unilaterale della Russia in Ucraina del 24 febbraio 2022 e la successiva dichiarazione di Versailles dell'11 marzo¹⁶ – in cui i capi di Stato e di governo dell'Unione, oltre a condannare l'azione russa, hanno concordato sulla necessità d'incrementare ulteriormente e considerevolmente le spese per la difesa – hanno indubbiamente influenzato l'elaborazione, già in corso, del nuovo piano d'azione diretto a definire la visione strategica dell'Unione, denominato Bussola strategica¹⁷. Quest'ultima, preparata dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Borrel e adottata formalmente dal Consiglio il 21 marzo 2022, ha preso atto del ritorno di relazioni internazionali improntate alle politiche di potenza e all'aggressione armata¹⁸ e ha introdotto per la prima volta un obiettivo temporale entro il quale rafforzare in modo significativo la politica di sicurezza e difesa dell'Unione, fissandolo al 2030. Per raggiungere tale obiettivo, nel documento si ritiene necessario imprimere un'accelerazione al processo di rafforzamento delle capacità di difesa, aumentando e migliorando “drasticamente” gli investimenti, compresi quelli nelle tecnologie innovative, e riducendo la frammentazione del settore attraverso un maggior coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri. In risposta, gli Stati membri hanno annunciato che negli anni successivi avrebbero aumentato i loro bilanci per la difesa per quasi 200 miliardi di euro¹⁹.

Per supportare lo sforzo chiesto agli Stati, il documento si concentra in particolare sugli strumenti già esistenti: la PESCO, chiamata a individuare nuovi progetti particolarmente ambiziosi, e il Fondo europeo per la difesa, con la previsione di un aumento a lungo termine delle risorse finanziarie dell'Unione da impiegare. Viene inoltre annunciato il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti (BEI), che pochi giorni prima aveva lanciato l'Iniziativa strategia europea in materia di sicurezza (SESI), mettendo a disposizione circa 6 miliardi di euro di finanziamenti per la ricerca e sviluppo, in particolare, dei prodotti a c.d. duplice uso (ovvero che possono essere impiegati per scopi sia militari, sia civili)²⁰.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0697&qid=1741513997953>.

¹⁶ Riunione informale dei capi di Stato e di governo, Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

¹⁷ 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, del 21 marzo 2022, n. 7371/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

¹⁸ C. Cellierino, *La difesa europea dinanzi alla Guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *i Post di AISDUE*, 18 maggio 2022, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/05/Post-Chiara-Cellierino.pdf>.

¹⁹ Come annunciato dalla Commissione e dall'Alta rappresentante nella comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, del 18 maggio 2025, COM(2022) 24 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:52022JC0024>.

²⁰ EIB Approves Strategic Europe Security Initiative, Confirm Ukraine Disbursement and Backs € 543 million Business and Clear Energy Investment, 10 March 2022, <https://www.eib.org/en/press/all/2022-122-eib-approves->

La Commissione, invece, ha introdotto due strumenti complementari, di natura emergenziale e temporanea, finalizzati a consentire un aiuto più efficace all'Ucraina. Il primo è diretto a incentivare e sostenere finanziariamente, attraverso rimborsi parziali, la cooperazione tra gli Stati membri nell'acquisizione di materiali di difesa urgenti e critici mediante appalti comuni operati da consorzi composti da almeno tre Stati membri (EDIRPA)²¹. L'EDIRPA è stato istituito nel 2023 con un fondo di 300 milioni di euro ed è previsto che termini il 31 dicembre 2025. Il secondo strumento, istituito nel 2024, prevede la concessione di finanziamenti rivolti a rafforzare la capacità dell'industria di difesa europea di fornire tempestivamente munizioni terrestri, artiglieria e missili da consegnare all'Ucraina (ASAP)²². Tale strumento è stato dotato di un fondo di 500 milioni di euro e rimarrà operativo fino al 25 giugno 2025.

3. Il contenuto del *ReArm Europe Plan/Readiness 2030* – Non vi è dubbio che il piano *ReArm Europe* vada inquadrato nel contesto appena descritto, come dimostra anche la nuova denominazione, che in italiano suona più o meno come «prepararsi al 2030» e che evidentemente si ricollega all'obiettivo temporale indicato dalla Bussola strategica del 2022. Allo stesso tempo, però, esso rappresenta un'importante accelerazione del processo di ricostruzione delle capacità di difesa degli Stati membri e assume un rilevante peso politico e simbolico. Come emerge dai vari documenti elaborati finora, il piano si articola in cinque misure, incentrate sulla necessità di un (ulteriore) aumento urgente e significativo della spesa per la sicurezza e la difesa europea e finalizzate a mobilitare una quantità di risorse che, secondo le prime stime rese note dalla Commissione, potrebbe raggiungere gli 800 miliardi di euro (650 miliardi provenienti dai bilanci nazionali e 150 miliardi in prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione), portando, in quattro anni, a un incremento dell'1,5% del PIL complessivo degli Stati membri dedicato alle spese per la difesa, che salirebbe dall'attuale 1,9%²³ a più del 3%.

Le misure che hanno suscitato più interesse (e non poche critiche) sono state le prime due. Anzitutto, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad attivare la clausola di salvaguardia nazionale introdotta l'anno scorso nel quadro della riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC)²⁴, in modo da disporre di una maggiore flessibilità in termini di aumento della spesa pubblica e avere quindi uno spazio di bilancio aggiuntivo da impiegare per investimenti nel settore della difesa. La suddetta clausola prevede che, su richiesta di uno Stato membro e previa raccomandazione della Commissione, il Consiglio possa consentire deviazioni dal percorso di spesa netta approvato per quello Stato (o dal percorso correttivo, se è stata attivata la procedura per deficit eccessivo), in presenza di circostanze eccezionali che si collocano al di fuori del controllo dello stesso, ma che

[strategic-european-security-initiative-confirms-ukraine-disbursement-and-backs-eur543-million-business-and-clean-energy-investment](#).

²¹ 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), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32023R2418>.

²² Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525&qid=1741629797488>.

²³ Dato fornito dall'European Defence Agency, nel documento Defence Data 2023-2024, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/leda---defence-data-23-24---web---v3.pdf>.

²⁴ 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263.

possono avere ripercussioni rilevanti sulle sue finanze. Con percorso di spesa netta s'intende la traiettoria pluriennale della spesa primaria netta (ovvero la spesa al netto degli interessi e di una serie altre spese) che gli Stati si impegnano a perseguire per garantire la gestione sostenibile della finanza pubblica. In buona sostanza, con l'attivazione della clausola, gli investimenti nazionali in materia di difesa non andrebbero a incidere sul parametro deficit/PIL previsto dal PSC.

L'invito della Commissione ha immediatamente suscitato più di una preoccupazione. I capi di Stato e di governo, nelle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, hanno sottolineato che sarà necessario applicare la clausola di salvaguardia nazionale in modo da assicurare la sostenibilità della spesa pubblica, in particolare per quegli Stati che hanno un livello d'indebitamento già molto alto (come l'Italia)²⁵. Inoltre, alcuni osservatori hanno evidenziato ulteriori aspetti critici, come il fatto che la clausola in parola è stata concepita per deviazioni dal percorso di spesa limitate nel tempo, risultando perciò non del tutto adeguata a incentivare investimenti a lungo termine come quelli nella difesa, ma anche l'esistenza in alcuni ordinamenti nazionali, come quello tedesco, di vincoli giuridici che impediscono aumenti di deficit per finanziare il riarmo²⁶.

Nella comunicazione del 19 marzo, con cui la Commissione ha definito il quadro di riferimento per l'inserimento della spesa relativa alla difesa nel Patto di stabilità e crescita, vengono forniti ulteriori dettagli che potrebbero dare qualche, parziale, risposta alle perplessità sollevate²⁷. Anzitutto, nel documento si specifica che la possibile autorizzazione a uno Stato membro a deviare dalla traiettoria di spesa netta sarà limitata solo alle spese per la difesa (sia per investimenti, sia correnti) e solo fino a un massimo, per anno, dell'1,5% del PIL. Questa percentuale è considerata il miglior compromesso possibile per, da un lato, non mettere in pericolo la sostenibilità della spesa e, dall'altro, consentire a tutti gli Stati di beneficiare della flessibilità.

Inoltre, sempre nella comunicazione, è previsto che qualunque deviazione sia costantemente monitorata dalla Commissione e dal Consiglio, in modo da garantire che l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale avvenga in modo coordinato tra tutti gli Stati. Viene altresì stabilito un periodo di quattro anni in cui la clausola sarà disponibile per le spese legate alla difesa. Questo arco temporale è considerato adeguato, tenendo conto del tempo necessario per realizzare i progetti di investimento per la difesa, ma altresì dell'urgenza con cui questi dovrebbero essere programmati e attuati.

²⁵ Una proposta alternativa è cambiare tutte le regole del Patto di stabilità e crescita, anche se in modo mirato e temporaneo. V. L. Guttenberg, N. Redeker, *How to Defend Europe without Risking Another Euro Crisis*, Hertie School, Jack Delors Center, Policy Brief, 21 February 2025, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20250221_Policy_Brief_Defence_Spending_Fiscal_Rules_Lucas_Guttenberg_Nils_Redecker.pdf.

²⁶ P. Dermine, *Funding Europe's Defence*, in *Verfassungsblog*, 5 March 2025, <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>.

²⁷ Communication from the Commission. Accommodating Increase Defence Expenditure within the Stability and Growth Pact, 19 March 2023, C(2025) 2000 final, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf.

Al di là del tentativo, più o meno riuscito, della Commissione d’inserire le nuove esigenze d’investimento nel Patto di stabilità e crescita senza comprometterne l’impianto, è evidente che sarà necessario attendere la concreta attuazione della clausola per valutarne più chiaramente il funzionamento, alla luce delle esigenze e dei problemi che potranno manifestarsi e di come questi verranno gestiti e possibilmente risolti.

Per quanto riguarda invece i vincoli presenti negli ordinamenti nazionali, va segnalato che in Germania è già stata approvata la riforma costituzionale destinata a eliminare il freno al debito e consentire così una spesa potenzialmente illimitata per la difesa. Parallelamente è stato stabilito un fondo di 500 miliardi di euro per il rinnovo delle infrastrutture e il rilancio dell’economia²⁸.

La seconda misura prevista dal *ReArm Europe* consiste nell’istituzione di un nuovo strumento finanziario dell’Unione, chiamato *Security Action for Europe* (SAFE), con cui concedere agli Stati membri prestiti garantiti dall’Unione per un ammontare complessivo massimo di 150 miliardi di euro. Secondo la proposta di regolamento presentata il 19 marzo²⁹, il SAFE è uno strumento temporaneo e di emergenza destinato a sostenere l’industria europea della difesa, integrando gli investimenti effettuati dagli Stati membri a livello nazionale, allo scopo di accelerarli e specialmente coordinarli.

L’erogazione dei prestiti è sottoposta ad alcune condizioni. Le richieste da parte degli Stati membri dovranno essere inviate alla Commissione entro 6 mesi dall’entrata in vigore del regolamento e gli eventuali fondi ricevuti potranno essere utilizzati esclusivamente per le attività, le spese e le misure relative a prodotti per la difesa che rientrano in determinati settori critici (distinti in due categorie). Inoltre, qualsiasi acquisto dovrà avvenire attraverso appalti comuni che coinvolgano almeno due Stati membri (oppure uno Stato membro e uno Stato EFTA, uno Stato candidato o l’Ucraina) e dare luogo ad approvvigionamenti congiunti che sfruttino appieno le economie di scala. Infine, per qualsiasi acquisto, dovrà sempre essere garantita l’interoperabilità in tutta l’Unione.

Già il 4 marzo la Commissione aveva annunciato che, per ragioni di urgenza, la base giuridica del nuovo strumento sarebbe stato l’art. 122 TFUE. Questo articolo disciplina, in due paragrafi, due procedure emergenziali ed eccezionali, dirette ad affrontare situazioni di crisi, rispettivamente congiunturali e riguardanti singoli Stati membri. La procedura del primo paragrafo prevede che in Consiglio, su proposta della Commissione e in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, possa decidere le misure adeguate alla situazione economica, in particolare per fronteggiare gravi difficoltà insorte nell’approvvigionamento di determinati prodotti, specie nel settore dell’energia. Nel caso del SAFE, tuttavia, si può ritenere più adeguata la procedura prevista dal secondo paragrafo dell’art. 122 TFUE, secondo cui il Consiglio, su proposta della Commissione, possa concedere l’assistenza finanziaria dell’Unione a uno Stato membro che si trovi in

²⁸ German Upper House of Parliament Oks Debt Reform, Half-Trillion Fund, Reuters, 21 March 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/german-upper-house-parliament-oks-debt-reform-half-trillion-fund-2025-03-21/>.

²⁹ Proposal for a Council regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument, 19 March 2025, COM(2025) 122 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0122>.

difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

Il secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE è stato utilizzato come base giuridica in diverse occasioni: nel 2010 ha fondato il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), finalizzato ad aiutare gli Stati membri a far fronte alle difficoltà derivanti dalla crisi finanziaria e la recessione economica³⁰ e nel 2020 è servito per due interventi diretti a fronteggiare le conseguenze dell'epidemia di COVID-19. Di questi, il primo, è consistito nell'estensione della possibilità di ricorrere al Fondo di solidarietà dell'Unione europea (istituito nel 2002 per fornire assistenza agli Stati in caso di gravi catastrofi) anche alle emergenze di sanità pubblica³¹; mentre il secondo ha visto la creazione di un ulteriore strumento di solidarietà, diretto ad attenuare le conseguenze socio-economiche della pandemia da COVID-19 e in particolare i rischi di disoccupazione (SURE)³². Nel caso del SURE, in realtà, sono stati utilizzati entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE per fondare due parti distinte dello strumento, come chiaramente illustrato nella proposta³³.

Nonostante i precedenti, l'annuncio della Commissione di voler ricorrere all'art. 122 TFUE ha suscitato un acceso dibattito, come peraltro era già successo in passato³⁴. Alcuni osservatori e numerosi esponenti politici hanno apertamente criticato la scelta, sostenendo che il suo unico scopo era aggirare il Parlamento europeo³⁵. La disposizione, infatti, esclude quest'ultimo dal processo decisionale, prevedendo, solo nella procedura disciplinata dal paragrafo 2, che il presidente del Consiglio, *ex post*, lo informi degli atti adottati.

A superare le critiche non aiuta il fatto che la proposta di regolamento del SAFE del 19 marzo indichi come base giuridica l'intero art. 122 TFUE e specialmente che la relazione che accompagna la proposta non riesca a spiegarne efficacemente il motivo. Il paragrafo dedicato alla base giuridica, inizia con l'invocare il brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025, causato non solo della persistente minaccia russa, ma anche dalle incertezze di una situazione geopolitica in cui l'Unione deve sempre più garantire la propria difesa in modo autonomo. Subito dopo, con un evidente – anche se non esplicitato – richiamo ad alcuni dei presupposti di utilizzo di

³⁰ Regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0407>.

³¹ Regolamento (UE) 2020/461, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, recante modifica del regolamento (CE) 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0461&qid=1741884378222>.

³² Regolamento (UE) 2020/672, del Consiglio, del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello Stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&qid=1741880441055>.

³³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19, del 2 aprile 2020, COM(2020) 139 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&qid=1742493543322>.

³⁴ V. M. Chamon, *The Rise of Article 122 TFUE*, in *Verfassungsblog*, 1 February 2023, <https://verfassungsblog.de/the-rise-of-article-122-tfeu/>.

³⁵ Come riporta <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2025/03/09/il-riarmo-di-ursula-aggirala-la-viola-le-leggi/7906052/>.

entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE, lo stesso continua sostenendo che il suddetto deterioramento, improvviso ed eccezionale, sia in grado di avere un impatto massiccio e dirompente sulla fornitura di prodotti essenziali per gli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione e dei suoi Stati membri, ma anche di provocare ripercussioni gravi sulle finanze pubbliche nazionali. Ciò è ritenuto sufficiente per concludere che l'art. 122 TFUE è la base giuridica corretta per creare un meccanismo di assistenza finanziaria di emergenza, diretto ad aiutare gli Stati ad affrontare una situazione di crisi che, sebbene non abbia natura finanziaria, rientra comunque nell'ampio margine di discrezionalità di cui gode il Consiglio nell'utilizzo della disposizione in parola.

A differenza di quanto era accaduto per il SURE (a cui il SAFE evidentemente si ispira), dove, come già evidenziato, la necessità di utilizzare entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE era stata chiaramente spiegata dalla Commissione, che aveva anche specificato gli aspetti dello strumento ricadenti in ciascuna delle due procedure, nel caso del SAFE la stessa necessità non è illustrata in modo altrettanto chiaro. Ciò inevitabilmente indebolisce l'intero ragionamento della Commissione e solleva dubbi sulla correttezza della sua scelta. Tali dubbi potrebbero essere sciolti solo se la Corte di giustizia fosse chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 122 TFUE; cosa che finora ha fatto piuttosto raramente e sempre di sfuggita. Va però aggiunto che la possibilità che il regolamento relativo al SAFE, una volta adottato (sempreché non subisca modifiche durante l'iter di approvazione) sia impugnato di fronte alla Corte, dal Parlamento europeo o da uno Stato membro, appare al momento piuttosto remota.

Con la terza misura del *ReArm Europe*, la Commissione si propone di offrire agli Stati membri una serie di opzioni affinché questi possano decidere se utilizzare i programmi della politica di coesione per aumentare la spesa per la difesa, ad esempio in materia di infrastrutture o ricerca e sviluppo. Questa misura è stata accolta con particolare diffidenza, se non aperta contrarietà, da diversi governi³⁶, probabilmente preoccupati all'idea di dover giustificare di fronte ai propri cittadini la scelta di aumentare la spesa militare ricorrendo a risorse originariamente destinate alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo sostenibile. Non è un caso quindi se questa misura è praticamente scomparsa dal pacchetto difesa del 19 marzo e finanche dai comunicati stampa della Commissione e dell'Alta Rappresentante. Solo nel *White Paper for European Defence* si ribadisce che l'impiego dei fondi di coesione per investimenti nel settore della difesa è una possibilità che verrà messa a disposizione degli Stati e si annuncia che a breve verrà presentato un pacchetto di misure per fornire flessibilità e incentivi a quegli Stati che decideranno, volontariamente, di avvalersene.

Le ultime due misure del piano della Commissione riguardano un maggiore coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti e la mobilitazione del capitale privato attraverso la facilitazione dell'accesso ai finanziamenti. In merito alla BEI, la sua Presidente si è già impegnata a proporre a breve al proprio Consiglio d'amministrazione un ampliamento dell'ammissibilità al finanziamento per i progetti di sicurezza e difesa, al di là dei prodotti a duplice uso che, come ricordato, sono stati al centro dell'azione

³⁶ Per le perplessità della Presidente del governo italiano <https://www.governo.it/it/articolo/punto-stampa-del-presidente-meloni-al-consiglio-europeo-straordinario-del-6-marzo/27881>.

della Banca finora³⁷. Per quanto riguarda i capitali privati, invece, la Commissione fa affidamento in particolare sulla sua iniziativa denominata Unione del Risparmio e degli Investimenti, che ha visto la luce sempre il 19 marzo³⁸. Tale iniziativa consiste in un pacchetto di proposte, finalizzate a facilitare l'accesso al mercato dei capitali per le imprese europee, comprese le piccole e medie imprese, e a convogliare i risparmi privati verso investimenti produttivi, nei settori considerati strategici per l'Unione (innovazione, decarbonizzazione, tecnologie digitali e ora anche difesa).

4. Quali prospettive? – Indubbiamente, l'attuazione del piano presentato dalla Commissione richiederà una forte e costante volontà politica degli Stati membri, dato che la gran parte delle risorse necessarie dovrà provenire dai bilanci nazionali, con tutto quello che ciò comporta, specialmente in termini di consenso dell'opinione pubblica. Inoltre, non si può fare a meno di notare che le iniziative, presentate in veloce progressione dalla Commissione, sono state preparate con evidente fretta, lasciando diversi punti interrogativi, a cui probabilmente si riuscirà a dare risposta solo nei prossimi mesi e anni, quando i vari strumenti inizieranno ad essere concretamente utilizzati. In ogni caso, sarà necessario che rimanga sempre ben presente che la difesa europea ha bisogno non solo di un incremento degli investimenti, ma anche e specialmente di alzare l'asticella della cooperazione e dell'integrazione tra le varie politiche difensive nazionali, per puntare a una sempre maggiore interoperabilità.

A questo proposito, vale la pena soffermarsi brevemente sul *White Paper for European Defence Readiness 2030*³⁹. Quest'ultimo, come detto, definisce il quadro di riferimento politico e strategico, ma anche operativo per le proposte del *ReArm Europe*, collocandole in una prospettiva, sia di breve periodo, focalizzata sulla necessità di mantenere e potenziare il sostegno militare all'Ucraina, sia di medio-lungo periodo, incentrata sulla costruzione di una capacità di deterrenza dell'Unione europea, sufficiente a prevenire una guerra di aggressione. In quest'ultima prospettiva, i massicci investimenti nella ricostruzione delle capacità militari nazionali vengono considerati funzionali alla nascita di una *Unione di difesa*, in cui gli Stati rimarrebbero responsabili della propria difesa, beneficiando però del valore aggiunto dato dall'Unione europea e potendo sfruttare appieno il mercato unico. Sicuramente quella descritta non è l'attuazione del già ricordato art. 42, par. 2, TUE, ma potrebbe rappresentare un ulteriore passo in quella direzione.

Infine, non si può ignorare che resta da sciogliere il nodo dei futuri rapporti tra l'Unione europea e la NATO. In tutti i documenti elaborati dall'Unione, dalla strategia di difesa del 2016 fino all'ultimo *White Paper* del 19 marzo, è sempre stato ribadito che qualsiasi sforzo europeo in materia di difesa dev'essere complementare alla NATO, la quale rimane il fondamento della difesa collettiva nel continente europeo. D'altro canto,

³⁷ Discorso della Presidente Calviño di fronte al Forum del Gruppo BEI, 5 marzo 2025, <https://www.eib.org/en/press/all/2025-120-president-nadia-calvino-opens-third-edition-of-eib-group-forum-highlighting-security-and-economic-prosperity-as-mutually-reinforcing?lang=it>.

³⁸ Comunicazione della Commissione. Unione del risparmio e degli investimenti. Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE, del 19 marzo 2025, COM(2025) 124 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124&qid=1742551996389>.

³⁹ Joint White Paper for European Defence Readiness 2030, del 19 marzo 2025, JOINT(2025) 120 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>.

l'amministrazione Trump ha più volte ribadito di non voler smantellare l'Alleanza atlantica, ma di mirare solamente a una più equa distribuzione delle spese. Solo però sulla base delle azioni che verranno concretamente attuate nei prossimi anni (da entrambe le parti) si potrà valutare se questi nuovi passi verso la difesa europea saranno destinati a *riequilibrare* il contributo della componente europea della NATO o se si andrà inesorabilmente verso una progressiva *sostituzione* di forze e responsabilità.

Marzo 2025