



Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa

di ALBERTO MIGLIO*

SOMMARIO: 1. Introduzione: origine e struttura del Libro bianco. – 2. La proposta di istituzione di uno strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) e il ricorso all'art. 122 TFUE. – 3. Segue: struttura del SAFE e impiego dei contributi. – 4. L'allentamento dei vincoli di bilancio nel Patto di stabilità e crescita. – 5. La revisione della politica di coesione: fondi strutturali per la difesa. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: origine e struttura del Libro bianco

Il 4 marzo scorso, in vista del Consiglio europeo straordinario convocato per discutere del sostegno all'Ucraina e delle prospettive della difesa europea, la presidente della Commissione europea ha annunciato un piano in cinque punti dedicato al finanziamento della difesa, inizialmente denominato *ReArm Europe*¹. Questa iniziativa, sulla quale si sono nel frattempo pronunciati sia il Consiglio europeo² sia il Parlamento europeo in una risoluzione del 12 marzo³, si è tradotta circa due settimane più tardi in un Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, presentato congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁴.

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Torino.

¹ V. Press statement by President von der Leyen on the defence package, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_673.

² Riunione straordinaria del Consiglio europeo (6 marzo 2025) – Conclusioni, EUCO 6/25, <https://www.consilium.europa.eu/media/aqbp5qxm/20250306-european-council-conclusions-it.pdf>.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul libro bianco sul futuro della difesa europea (2025/2565(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_IT.html.

⁴ Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOIN(2025) 120 del 19 marzo 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120&qid=1745297806120>. Tra i primi commenti al piano ReArm Europe e al Libro bianco, v. P. DERMINE, *Funding Europe's Defence*

L'interesse suscitato dalle proposte contenute nel piano *ReArm Europe* e nel Libro bianco è senza dubbio almeno in parte conseguenza di una strategia comunicativa che, a dispetto del nome poco felice inizialmente scelto per il piano, ha saputo riportare al centro del dibattito pubblico sulla difesa del continente europeo il contributo delle politiche dell'Unione europea e il ruolo della Commissione. Non era un esito scontato, sia perché la Commissione non ha competenze proprie in materia di politica di difesa, sia perché nelle settimane precedenti le risposte alla cessazione del sostegno statunitense all'Ucraina e agli allarmanti segnali di disimpegno della nuova amministrazione americana rispetto alla sicurezza collettiva dell'Europa erano maturate al di fuori delle sedi istituzionali europee.

Il Libro bianco evidenzia, in linea con precedenti interventi della Commissione e dell'alto rappresentante⁵, il deterioramento del contesto strategico, caratterizzato dall'aumento e dall'intensificazione delle minacce per la sicurezza europea, e la necessità di rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa europea. Il tono è tuttavia differente rispetto a documenti programmatici precedenti, in particolare la Bussola strategica adottata dal Consiglio nel marzo 2022, che ha definito le linee di fondo dell'azione dell'Unione in materia di sicurezza e difesa per il periodo 2022-2030⁶. L'obiettivo degli interventi proposti è infatti espressamente individuato nella rapida creazione di «capacità di deterrenza sufficiente a prevenire una potenziale guerra di aggressione» entro un orizzonte temporale di cinque anni⁷. Il Libro bianco riconosce che la competenza a definire il fabbisogno delle forze armate nazionali e la dottrina del loro dispiegamento rimane in capo agli Stati membri, suggerendo che il ruolo dell'Unione europea consista nel «sostenere e coordinare gli sforzi degli Stati membri volti a rafforzare la base industriale della difesa e la prontezza generale dell'UE alla difesa, compresi i contributi europei alla deterrenza e alla difesa collettiva della NATO»⁸.

Di conseguenza, al di là del riferimento ad altri obiettivi, come la semplificazione normativa, il sostegno all'Ucraina e la creazione di un mercato unico dei prodotti per la difesa, cui non

A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan, in *Verfassungsblog*, 5 marzo 2025, <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>; F. FABBRINI, *Il Libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, Centro Studi sul Federalismo, commento n. 320, <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/il-libro-bianco-sulla-difesa-europea-progressi-e-problemi>; R. FAMÀ, *Op-Ed: "Financing a European Defence: what Role for the EU Budget?"*, in *EU Law Live*, 3 aprile 2025, <https://eulawlive.com/op-ed-financing-a-european-defence-what-role-for-the-eu-budget/>; M. MARKAKIS, *Defence spending and the future of EU finances: The ReArm Europe Plan*, Montesquieu Instituut, 18 marzo 2025, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vmlsfw9rz4z8/nieuws/defence_spending_and_the_future_of_eu?colctx=vllzft76lfmu; A. VECCHIO, *The White Paper Within the Institutional Constraints. The EU Short-Term Defence Policy "Readiness 2030"*, in *Verfassungsblog*, 28 marzo 2025, <https://verfassungsblog.de/the-white-paper-readines-2030/>.

⁵ V., ad esempio: Documento di riflessione della Commissione sul futuro della difesa europea, COM(2017) 315 final del 7 giugno 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017DC0315>; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, JOIN(2022) 24 final del 18 maggio 2022, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JC0024>.

⁶ Consiglio dell'Unione europea, *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*, doc. 7371/2022, 21 marzo 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

⁷ Libro bianco, cit., p. 5.

⁸ Libro bianco, cit., p. 5.

corrispondono tuttavia concrete proposte⁹, al centro del Libro bianco è il reperimento delle risorse necessarie a sostenere «un ingente aumento della spesa per la difesa»¹⁰ a livello nazionale. Riprendendo le proposte avanzate dalla Presidente della Commissione nel piano *ReArm Europe*, il Libro bianco individua a tal fine cinque assi di intervento (c.d. “pilastri”): (1) l’istituzione di un nuovo strumento finanziario per il sostegno agli investimenti; (2) l’attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita; (3) una revisione della politica di coesione volta a facilitare l’impiego di fondi europei per investimenti nel settore della difesa; (4) un incremento degli interventi della Banca europea per gli investimenti (BEI) e (5) la creazione di incentivi all’investimento privato.

Questo scritto si propone di analizzare i profili giuridici del Libro bianco e delle proposte normative che lo accompagnano, concentrandosi sulle prime tre misure richiamate, per individuarne gli elementi di maggiore novità e farne emergere i principali nodi problematici. Non saranno invece oggetto di analisi gli altri due assi di intervento, preordinati a creare incentivi all’investimento privato. Con riguardo all’azione della BEI, è sufficiente osservare che il Libro bianco riporta come obiettivi il raddoppio degli investimenti annuali per il finanziamento di «progetti su droni, spazio, cibersicurezza, tecnologie quantistiche, strutture militari e protezione civile» (da uno a due miliardi di euro), la revisione dei criteri di ammissibilità, per «limita[re] al massimo l’ambito» delle attività escluse, e la revisione del quadro operativo del gruppo, con l’introduzione di un «obiettivo specifico di politica pubblica trasversale che contribuisca alla pace e alla sicurezza dell’Europa»¹¹. All’annuncio contenuto nel Libro bianco il Consiglio di amministrazione della BEI ha dato seguito con una serie di misure adottate appena due giorni dopo, il 21 marzo 2025¹². Quanto alle proposte per incentivare investimenti privati, la Commissione ne ha trattato nella comunicazione sulla Strategia sull’Unione del risparmio e degli investimenti, presentata contestualmente al Libro bianco¹³, ma non è stata per il momento formulata alcuna proposta legislativa.

2. La proposta di istituzione di uno strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE) e il ricorso all’art. 122 TFUE

La più innovativa tra le misure proposte per il sostegno agli investimenti nel settore della difesa è senza dubbio l’istituzione di uno strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell’industria europea della difesa¹⁴. Il SAFE (acronimo di *Security*

⁹ La Commissione si è tuttavia impegnata a presentare entro giugno una proposta di semplificazione omnibus nel settore della difesa (Libro bianco, cit., p. 10).

¹⁰ Libro bianco, cit., p. 18.

¹¹ Libro bianco, cit., p. 20.

¹² EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, <https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials>.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Savings and Investments Union. A Strategy to Foster Citizens’ Wealth and Economic Competitiveness in the EU, COM(2025) 124 final, https://finance.ec.europa.eu/document/download/13085856-09c8-4040-918e-890a1ed7dbf2_en?filename=250319-communication-savings-investments-union_en.pdf&prefLang=it.

¹⁴ Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell’industria europea della difesa, COM(2025) 122 final.

Action For Europe) è concepito come uno strumento *ad hoc* per il finanziamento di investimenti in difesa da parte degli Stati membri, garantito dal bilancio dell'Unione e provvisto di una dotazione complessiva di 150 miliardi di euro. Il SAFE è modellato sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), istituito dal regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio¹⁵, con il quale l'Unione ha concesso assistenza finanziaria agli Stati membri per il sostegno agli ammortizzatori sociali a seguito della contrazione del mercato del lavoro seguita alla diffusione dell'epidemia di Covid-19.

La base giuridica del nuovo strumento è individuata nell'art. 122 TFUE, senza distinzione tra il primo e il secondo comma, secondo il modello seguito nel regolamento (UE) 2020/672 per l'istituzione del SURE e nel regolamento (UE) 2020/2094 per l'istituzione dello strumento per la ripresa nell'ambito del piano Next Generation EU (NGEU)¹⁶. La scelta dell'art. 122 TFUE si colloca nel solco della recente tendenza delle istituzioni europee a ricorrere a questa disposizione per l'adozione di interventi in senso lato riconducibili all'ambito della politica economica¹⁷. Oltre ai casi citati, tale soluzione è stata seguita per l'istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (in inglese, *European Financial Stability Facility*, EFSF) nel 2010, nella prima fase della crisi del debito sovrano¹⁸, che era però fondato sul solo art. 122, par. 2, TFUE, e per l'adozione di due misure di intervento sul mercato energetico per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e calmierare i prezzi nei mesi successivi all'aggressione dell'Ucraina¹⁹, i quali si basavano invece sul solo par. 1.

L'art. 122 TFUE si compone infatti di due basi giuridiche distinte. Ai sensi del par. 1, «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Il par. 2 permette invece al

¹⁵ 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.

¹⁶ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, GU L 4331 del 22.12.2020, p. 23.

¹⁷ V. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLR*, 2021, p. 635 ss.; M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU - Institutional implications and impact on democratic accountability*, Study for the AFCO Committee, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)753307](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)753307); F. BERTOCCO, *Beyond Unanimity: EU Taxes as «appropriate measures»*, in questa *Rivista*, 2/2024, p. 79 ss.; P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the future of the Union's emergency powers*, in *EU Law Live*, 23 gennaio 2024, <https://eulawlive.com/op-ed-article-122-tfeu-and-the-future-of-the-unions-emergency-powers-by-paul-dermine/>; M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122 TFEU*, in *CMLR*, 2024, p. 1501 ss.; M.A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *CMLR*, 2024, p. 13 ss.; R. WEBER, *Die Neuordnung der EU-Wirtschaftsverfassung durch Art. 122 AEUV*, in *AöR*, 2024, p. 82 ss.

¹⁸ V. il regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Per una ricostruzione di questo strumento e del contesto nel quale è stato adottato, v. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione Europea*, in *DUE*, 2010, p. 961 ss.

¹⁹ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas; regolamento (UE) 2022/1854 del consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia.

Consiglio, sempre su proposta della Commissione, di «concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione» a uno Stato membro che «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo».

Come si ricava, oltre che dal tenore letterale della disposizione, dalla sentenza *Pringle*, nella quale la Corte di giustizia ha escluso che potesse essere utilizzato per istituire un meccanismo di assistenza a carattere permanente²⁰, l'art. 122, par. 2, TFUE ha una portata sicuramente limitata a interventi di natura emergenziale. Esso inoltre richiede presupposti stringenti che richiamano la nozione di forza maggiore e subordina la concessione di assistenza a una qualche forma di condizionalità.

Il par. 1 ha indubbiamente una portata più ampia, dal momento che «misure adeguate alla situazione economica» possono avere un contenuto diverso dalla concessione di assistenza finanziaria. È tuttavia discusso se anche questa disposizione autorizzi solo interventi di tipo emergenziale, come per lo più si ritiene, ovvero possa comprendere anche misure di carattere strutturale. Nel primo senso depone un passo della sentenza *Germania c. Polonia* relativa al gasdotto OPAL, nella quale la Corte di giustizia ha genericamente qualificato le procedure previste dagli artt. 122 e 222 TFUE come «meccanismi speciali e di emergenza» per distinguerli dal più ampio principio di solidarietà energetica²¹. Secondo una parte della dottrina, la limitazione del par. 1 ai soli interventi di tipo emergenziale sarebbe inoltre ricavabile dalla clausola di salvezza per altre disposizioni del trattato²². Un diverso orientamento, sulla scorta di argomentazioni storiche e sistematiche, nega invece il carattere strettamente emergenziale dell'art. 122, par. 1, TFUE²³, sostenendo che questa disposizione offrirebbe una base giuridica generale per interventi di politica economica²⁴.

La prassi istituzionale ha finora avallato la prima interpretazione e anche la proposta di istituzione del SAFE si adegua a questa impostazione, argomentando che la misura può legittimamente essere basata sull'art. 122 TFUE perché l'esigenza di incremento delle spese per la difesa consegue a una «situazione eccezionale, non creata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo»²⁵. La logica emergenziale è tuttavia meno evidente rispetto agli interventi adottati per contrastare le conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 o l'aumento improvviso dei prezzi dell'energia nel 2022. Un fattore che può essere qualificato come emergenziale è riscontrabile nell'incertezza sulla solidità dell'Alleanza atlantica²⁶, cui la Commissione sembra implicitamente fare riferimento laddove evoca un «brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025»²⁷. A dispetto delle formule impiegate nel testo della proposta e nella relazione che la accompagna, il SAFE

²⁰ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, punto 65.

²¹ Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598, punto 62.

²² R. WEBER, *op. cit.*, p. 88.

²³ M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122 TFEU*, cit., p. 1510 ss.

²⁴ *Ibid.*, p. 1515.

²⁵ Considerando 10 della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit. Per una critica a questa impostazione, v. A. VECCHIO, *op. cit.*

²⁶ V. S. ERLANGER, *Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm*, in *New York Times*, 27 febbraio 2025, <https://www.nytimes.com/2025/02/27/world/europe/trump-eu-allies.html>.

²⁷ Proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit., p. 4.

parrebbe tuttavia segnare, rispetto ai precedenti strumenti fondati sulla stessa base giuridica, una evoluzione nell'interpretazione dell'art. 122 nel senso di una maggiore apertura a interventi di carattere strutturale. L'obiettivo della proposta, come dell'intero piano delineato nel Libro bianco, è infatti rispondere a carenze di investimento da tempo note e riconosciute dalle istituzioni europee, in un contesto geopolitico nel quale anche la precarietà della sicurezza del continente europeo, malgrado sfugga al controllo degli Stati membri, difficilmente può ormai essere qualificata come una circostanza eccezionale. Anche la richiesta dell'amministrazione americana ai *partner* europei della NATO di aumentare le spese per la difesa, formulata oggi con inedita brutalità²⁸, non è affatto nuova e risponde a una logica di lungo periodo nella politica di difesa degli Stati Uniti²⁹.

Un ulteriore problema sollevato dalla scelta di basare la proposta di regolamento sull'art. 122 TFUE concerne il rapporto con le altre basi giuridiche. Poiché l'art. 122, par. 1, TFUE si apre con una clausola di salvezza per altre disposizioni dei Trattati, è possibile ricorrervi soltanto per misure che non possono trovare un diverso fondamento giuridico oppure, temporaneamente, per misure urgenti che non sia possibile adottare in modo tempestivo secondo il procedimento prescritto dalla base giuridica appropriata³⁰. Per quanto riguarda la proposta di regolamento istitutivo del SAFE, il nesso con la politica economica è indubbiamente più tenue a confronto con le misure fondate sull'art. 122 TFUE nel contesto della crisi pandemica³¹. La qualificazione come misura attinente alla politica economica e non, invece, alla politica industriale o, al limite, alla politica di sicurezza e difesa comune, appare nondimeno difendibile alla luce della struttura dello strumento, che non crea un fondo allocandovi risorse esistenti all'interno del bilancio dell'Unione, bensì è preordinato a generare nuovo debito per sostenere investimenti pubblici.

Una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione delle basi giuridiche previste dall'art. 122 TFUE, che finisse per trasformare strumenti di carattere eccezionale in una sorta di base giuridica generale applicabile per interventi che esulano dall'ambito della politica economica propriamente detta, comporterebbe nondimeno serie implicazioni sul piano dei rapporti interistituzionali e dell'equilibrio istituzionale. Le procedure previste da entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE attribuiscono infatti il potere decisionale esclusivamente al Consiglio, su proposta della Commissione, con esclusione del Parlamento europeo dal procedimento decisionale. In questa prospettiva, pur essendo la base giuridica a definire la procedura applicabile e non l'inverso, occorre quanto meno domandarsi se sia opportuno, in una organizzazione il cui funzionamento si assume fondato sulla democrazia rappresentativa³², che scelte fondamentali di politica economica siano compiute senza il diretto coinvolgimento dell'istituzione rappresentativa dei cittadini nel processo decisionale³³.

²⁸ *Trump casts doubt on willingness to defend Nato allies 'if they don't pay'*, in *The Guardian*, 7 marzo 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/07/donald-trump-nato-alliance-us-security-support>.

²⁹ Sul c.d. *burden sharing* in ambito NATO, v. J. BECKER, R. KUOKŠTYTĖ, V. KUOKŠTIS, *The Political Economy of Transatlantic Security – A Policy Perspective*, in *The Economists' Voice*, 2023, p. 55 ss.

³⁰ Corte giust., 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan Import Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin Packhof*, ECLI:EU:C:1973:109, punto 15.

³¹ V. P. DERMINE, *Funding Europe's Defence*, cit.

³² Art. 10, par. 1, TUE.

³³ Sul punto, e per possibili soluzioni, v. E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea*, in questa *Rivista*, 2025, p. 140 ss.

3. Segue: struttura del SAFE e impiego dei contributi

Le risorse del SAFE saranno reperite dalla Commissione mediante la contrazione di prestiti sui mercati dei capitali³⁴, secondo lo schema impiegato nei programmi SURE e NGEU³⁵. La soluzione prospettata segna pertanto un passo nella direzione di rendere strutturale il ricorso all'indebitamento pubblico sovranazionale, che nel caso del SURE e del NGEU era stato concepito come una soluzione emergenziale non ripetibile.

Le risorse raccolte dalla Commissione sui mercati dei capitali possono essere concesse agli Stati membri richiedenti unicamente sotto forma di prestiti, come si è fatto per il SURE e diversamente dal modello seguito nel NGEU, che comprende invece sia prestiti sia sovvenzioni. In ultima analisi, il peso del debito contratto dalla Commissione graverà interamente sugli Stati membri che vorranno avvalersi dello strumento, senza che abbia luogo alcuna mutualizzazione del debito³⁶. Di conseguenza, gli Stati membri che usufruiranno dei prestiti dovranno programmare la progressiva restituzione, che inevitabilmente inciderà nel medio termine sulle loro politiche di finanza pubblica. Il reperimento delle risorse sui mercati dei capitali da parte dell'Unione europea presenta tuttavia il vantaggio di offrire tassi di interesse più bassi rispetto all'emissione di titoli di debito nazionali, specialmente per gli Stati membri già gravati da un debito pubblico elevato.

È peraltro interessante osservare come, a differenza del NGEU, il SAFE copra un arco temporale non coincidente con l'attuale quadro finanziario pluriennale, in scadenza alla fine del 2027, dal momento che la disponibilità dei prestiti terminerà il 31 dicembre 2030³⁷. Un'altra differenza rispetto al NGEU è l'assenza di una allocazione prefissata delle risorse, che riflette la diversa propensione degli Stati membri ad avvalersi di questo strumento e la possibilità che l'interesse a ricorrervi muti nel tempo. La proposta contiene però una clausola di garanzia, che limita l'insieme dei prestiti erogati ai tre Stati membri che ne ottengono la percentuale più elevata al 60% della dotazione complessiva dello strumento³⁸.

Per quanto riguarda la destinazione dei prestiti, il SAFE non è concepito come un mezzo per finanziare iniziative transnazionali di ricerca e sviluppo, bensì per l'acquisto di prodotti esistenti, priorità del resto in linea con l'orizzonte temporale (dal 2025 al 2030) indicato per l'attuazione del piano di riarmo. A tal fine, la proposta di regolamento stabilisce che gli Stati membri possano richiedere assistenza finanziaria «per attività, spese e misure relative a prodotti per la difesa o altri prodotti a scopi di difesa attuate mediante appalti comuni»³⁹. L'elenco dei prodotti rilevanti è piuttosto ampio e comprende munizioni e missili, sistemi di artiglieria, droni e sistemi antidrone, protezione di infrastrutture critiche, mobilità militare, soluzioni per la

³⁴ V. l'art. 9 della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

³⁵ V. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *St. int. eur.*, 2020, p. 587 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *DUE*, 2020, p. 771 ss.; B. DE WITTE, *op. cit.*

³⁶ V. M. MARKAKIS, *op. cit.*; R. FAMÀ, *op. cit.*

³⁷ Art. 12, par. 1, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

³⁸ Art. 13 della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

³⁹ Art. 4, par. 1, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

cybersicurezza, abilitanti strategici, protezione delle risorse spaziali, intelligenza artificiale e guerra elettronica.

Alla luce del novero piuttosto ampio delle azioni finanziabili e dei prodotti che possono essere acquistati dagli Stati membri, pressoché l'unico antidoto alla frammentazione degli interventi a livello nazionale è la condizione che le risorse erogate vengano impiegate mediante appalti comuni, che devono essere effettuati da almeno due Stati membri (ovvero da uno Stato membro e un Stato EFTA che sia anche parte dell'accordo SEE, o da uno Stato membro e dall'Ucraina)⁴⁰. Il requisito che l'appalto sia comune ad almeno due Stati subisce però una deroga per i primi dodici mesi successivi all'entrata in vigore del regolamento⁴¹, fattore che potrebbe eventualmente incentivare una "corsa alla spesa" da parte di Stati membri che non desiderassero partecipare ad acquisizioni comuni.

L'art. 16 della proposta, che definisce i criteri di ammissibilità della partecipazione ad appalti comuni, delinea un impianto parzialmente protezionistico, stabilendo che contraenti e subappaltatori coinvolti nell'appalto debbano essere stabiliti nell'Unione, in uno Stato EFTA-SEE o in Ucraina e che non debbano essere controllati da altri Stati terzi⁴². A tali Stati possono essere equiparati, sulla base di un apposito accordo dell'Unione, altri «paesi che condividono gli stessi principi, come paesi in via di adesione, paesi candidati diversi dall'Ucraina, candidati potenziali e altri paesi terzi con i quali l'Unione ha stabilito un partenariato in materia di sicurezza e di difesa»⁴³. La regola generale di stabilimento nell'Unione o in uno Stato EFTA-SEE o in Ucraina è comunque soggetta a eccezioni, dal momento che entità controllate da Stati terzi o da soggetti stabiliti in un paese terzo possono partecipare alle procedure di appalto se sono state soggette a *screening* ai sensi del regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti⁴⁴ o se offrono garanzie verificate dallo Stato membro di stabilimento, per assicurare che il loro coinvolgimento «non contrasti con gli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione e dei suoi Stati membri»⁴⁵. In particolare, le garanzie devono dimostrare la presenza di misure idonee a impedire l'accesso di paesi terzi o «soggetti di paesi terzi» a informazioni classificate⁴⁶.

4. L'allentamento dei vincoli di bilancio nel Patto di stabilità e crescita

Il secondo punto del piano esposto nel Libro bianco, che costituisce un obiettivo di breve termine e non richiede l'adozione di nuove misure legislative, consiste nell'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale prevista dall'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263 (c.d. nuovo Patto di stabilità e crescita)⁴⁷. Questa disposizione costituisce uno degli

⁴⁰ Art. 2, n. 3, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴¹ Art. 4, par. 3, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴² Art. 16, par. 3, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴³ Art. 17, par. 1, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴⁴ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, GU L 79I del 21.3.2019, p. 1.

⁴⁵ Art. 16, par. 4, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴⁶ Art. 16, par. 5, della proposta di regolamento COM(2025) 122 final, cit.

⁴⁷ 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

elementi di flessibilità del Patto e consente l'adozione da parte del Consiglio, su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione, di «una raccomandazione che consenta a uno Stato membro di deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine». Il ricorso alla clausola di salvaguardia consentirà agli Stati membri che intendono incrementare le spese per la difesa di ricorrere all'indebitamento in deroga ai parametri relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (60%) e tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (3%) come pure ai percorsi pluriennali di aggiustamento (c.d. «traiettorie di riferimento per la spesa netta») definiti per gli Stati membri che superano tali parametri.

Secondo la comunicazione della Commissione che accompagna il Libro bianco, con l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale gli Stati membri che ne facessero richiesta potrebbero beneficiare di una deviazione dal percorso di spesa concordato per un periodo di quattro anni a partire dal 2025, eventualmente prorogabile⁴⁸.

Il ricorso alle clausole di cui all'art. 26 del Patto per programmare investimenti pluriennali poggia su una interpretazione estensiva della condizione che subordina la deviazione dal percorso di spesa stabilito a «circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro». Come già si è osservato in relazione all'interpretazione dell'art. 122 TFUE⁴⁹, l'obiettivo del riarmo degli Stati membri, pur funzionale a rispondere a minacce al di fuori del controllo degli Stati membri, costituisce infatti un obiettivo piuttosto strutturale che emergenziale. Le condizioni previste dall'art. 26 del regolamento 2024/1263 sono comunque meno stringenti di quelle richieste per l'attivazione della clausola di salvaguardia generale di cui all'art. 25, che avrebbe costituito in astratto la soluzione più idonea per permettere un incremento generalizzato degli investimenti nazionali nel settore della difesa, ma presuppone una «grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso» ed è pertanto stata correttamente ritenuta inapplicabile⁵⁰.

È dalla maggiore flessibilità accordata ai bilanci nazionali per mezzo dell'attivazione della clausola di salvaguardia che la Commissione pare attendersi il contributo di gran lunga più significativo, in termini di impegno finanziario, al rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri. Il comunicato stampa del 4 marzo ipotizzava infatti un incremento medio della spesa per la difesa pari a un punto e mezzo di prodotto interno lordo, che si calcolava

regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. Sul nuovo Patto v. J. DE HAAN, F. AMTENBRINK, *The Reform of the European Fiscal Rules: In Search of Mechanisms Ensuring Sustainable Debt Level*, in *Economists' Voice*, 2023, p. 171 ss.; H. ORAHEIMO, K. PAASIKALLIO, *Reforming the Stability and Growth Pact: Debt Reduction versus Sustainable and Inclusive Growth*, in *CMLR*, 2023, p. 1549 ss.; M. MINARDI, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2025/02/Post-Martina-Minardi.pdf>.

⁴⁸ Communication from the Commission, Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, C(2025) 2000 final del 19 marzo 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf&prefLang=it,

p. 6.

⁴⁹ V. *supra*, par. 2.

⁵⁰ V. P. DERMINE, *Funding Europe's Defence*, cit.

corrispondere a investimenti complessivi per circa 650 miliardi di euro nell'arco di quattro anni. In realtà, la comunicazione chiarisce che questa percentuale costituisce lo scostamento massimo rispetto al percorso di spesa concordato⁵¹. Dal momento che il maggiore indebitamento ha carattere volontario, è improbabile che tutti gli Stati membri si avvalgano interamente della flessibilità concessa dall'allentamento del rigore del Patto e che, pertanto, possa essere raggiunto l'obiettivo di investimento suggerito dalla Commissione.

In ogni caso, la concessione di spazio fiscale agli Stati membri che ne faranno richiesta è subordinato alla preservazione della sostenibilità dei bilanci pubblici nel medio termine. Il contemperamento tra incremento degli investimenti per la difesa e salvaguardia della stabilità finanziaria potrà quindi condurre a una applicazione differenziata delle clausole di salvaguardia, con maggiore flessibilità per alcuni Stati che per altri, specialmente all'interno dell'Eurozona, in virtù del forte indebitamento di taluni Stati membri e dei rischi sistemici che possono derivare per l'intera area monetaria dalla diffusione nei mercati finanziari di timori per la solvibilità di uno Stato membro. La soluzione proposta è pertanto inefficiente, perché comporta che gli Stati membri più indebitati e con minori margini di spesa non possano colmare appieno le lacune di investimento nelle loro capacità di difesa ovvero rischino di gravarsi di un debito insostenibile⁵².

È peraltro evidente che la flessibilità nell'indebitamento, in assenza di adeguati strumenti di coordinamento e di indirizzo, rischia di esacerbare, anziché risolvere, gli atavici problemi di duplicazione e di inefficienza della spesa per la difesa. A differenza delle risorse del SAFE, preordinate all'acquisizione di prodotti di cui gli apparati di difesa degli Stati membri sono carenti, come evidenziato anche dall'Agenzia europea per la difesa⁵³, il rilassamento dei vincoli di bilancio nel Patto di stabilità e crescita lascia agli Stati membri una autonomia assai maggiore nella destinazione delle risorse. La flessibilità riguarda infatti l'insieme della spesa per la difesa, comprensiva di investimenti e spesa corrente, e copre sia gli investimenti in equipaggiamento delle forze armate e infrastrutture, sia le spese derivanti dall'aumento del personale militare e dall'addestramento⁵⁴. Non si tratta comunque di una spesa del tutto libera, perché il Patto condiziona la definizione dei percorsi di spesa alle priorità individuate nel quadro del semestre europeo. L'art. 13, lett. c) del regolamento 2024/1263, in particolare, richiede agli Stati membri di illustrare nei propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine in che modo intendano «assicurare la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese», e come intendano affrontare talune «priorità comuni dell'Unione», tra le quali figura anche «lo sviluppo di capacità di difesa». Sarà quindi

⁵¹ Comunicazione C(2025) 2000 final, cit., p. 3.

⁵² V. R. BEETSMA, M. BUTI, F. NICOLI, *The problem of missing European public goods from the ReArm Europe plan*, Bruegel, 18 marzo 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/problem-missing-european-public-goods-rearm-europe-plan>; R. FAMÀ, *op. cit.*; L. GUTTENBERG, N. REDEKER, *How to defend Europe without risking another euro crisis*, Hertie School Jacques Delors Centre Policy Brief, 21 febbraio 2025, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-defend-europe-without-risking-another-euro-crisis>.

⁵³ V. European Defence Agency, *The 2023 EU Capability Development Priorities*, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>.

⁵⁴ Comunicazione C(2025) 2000 final, cit., p. 4.

interessante verificare se la Commissione sarà in grado di indirizzare le scelte degli Stati membri nell’allocazione delle risorse verso priorità condivise e soluzioni cooperative che limitino la duplicazione. L’esperienza del coordinamento delle politiche economiche nel quadro del semestre europeo e della condizionalità prevista dal NGEU non offre però molti spunti incoraggianti, dal momento che vari studi empirici segnalano la scarsa efficacia di questi strumenti nell’orientare gli investimenti pubblici a livello nazionale⁵⁵.

5. La revisione della politica di coesione: fondi strutturali per la difesa

La terza componente principale del piano delineato nel Libro bianco interessa la politica di coesione e mira a liberare ulteriori risorse offrendo agli Stati membri flessibilità nell’impiego di fondi strutturali già distribuiti nel quadro della programmazione 2021-2027. A tal fine, la Commissione ha colto l’occasione offerta dalla revisione di medio termine per l’attuale ciclo di programmazione per proporre una estensione degli obiettivi perseguiti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione⁵⁶. Tra le modifiche proposte al regolamento (UE) 2021/1058⁵⁷, che ne disciplina l’impiego, vi è infatti l’introduzione di nuovi obiettivi specifici per entrambi i fondi, tra cui il potenziamento delle capacità industriali per la realizzazione di beni a duplice uso e di capacità di difesa, nonché lo sviluppo di infrastrutture per la mobilità militare⁵⁸. Le ragioni dell’introduzione di obiettivi specifici dedicati alle capacità di difesa sono sinteticamente esposte, oltre che nella relazione di accompagnamento, nel considerando 5 della proposta di regolamento, il quale specifica inoltre che il sostegno all’industria della difesa dovrebbe «relate to the technological development and production of defence products and other products for defence purposes», come definiti dalla proposta di regolamento SAFE. Sebbene la proposta intervenga anche su altri obiettivi della politica di coesione, l’incremento delle risorse per la difesa è identificato come una priorità particolarmente urgente, al punto da indurre la Commissione a sollecitare una celere discussione e approvazione della proposta e a rinunciare all’ordinaria *vacatio legis* di venti giorni per l’entrata in vigore del regolamento⁵⁹.

Sebbene la proposta incoraggi espressamente ad avvalersi di tale facoltà⁶⁰, la decisione di reindirizzare una parte delle risorse verso l’industria della difesa è lasciata alla discrezionalità di ciascuno Stato membro. Anche questa componente del piano per il rafforzamento della difesa, quindi, si limita a offrire agli Stati membri che vogliono usufruirne flessibilità nell’impiego di risorse finanziarie provenienti dal bilancio dell’Unione. Come per gli altri

⁵⁵ V. K. EFSTATHIOU, G.B. WOLFF, *Is the European Semester effective and useful?*, Bruegel Policy Contribution no. 2018/09, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208014/1/1028805942.pdf>; P. KANIOK, *The NGEU comes to Visegrád: implementation process and throughput legitimacy*, in *European Politics and Society*, 2025, p. 26 ss.

⁵⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review, COM(2025) 123 final del 1° aprile 2025.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

⁵⁸ Art. 1 della proposta di regolamento COM(2025) 123 final, cit.

⁵⁹ V. l’art. 3 e il considerando 20 della proposta COM(2025) 123 final, cit.

⁶⁰ V. il considerando 5 della proposta COM(2025) 123 final, cit.

strumenti indicati nel Libro bianco, è prevedibile non tutti gli Stati membri ne faranno uso e non tutti quelli che se ne avvarranno lo faranno con la medesima intensità.

La proposta va infine osservata alla luce dell'evoluzione della politica di coesione nel corso degli ultimi due cicli di programmazione. Nella prassi recente, sulla scorta di una lettura estensiva della nozione di coesione economica, sociale e territoriale, si è fatto ricorso agli strumenti offerti dalla politica di coesione in funzione di una pluralità di obiettivi, spesso trasversali a diversi settori di intervento dell'Unione⁶¹. Si pensi, in particolare, alla transizione ecologica e digitale che hanno costituito le componenti di maggiore peso all'interno del NGEU. La proposta di consentire l'impiego di fondi strutturali per investimenti nel settore della difesa consolida questa tendenza e conferma una evoluzione profonda delle finalità della politica di coesione, sempre meno strumento di livellamento delle diseguaglianze territoriali e sociali e sempre più veicolo per realizzare obiettivi generali di politica economica e industriale⁶².

6. Considerazioni conclusive

In aggiunta alle considerazioni che si sono svolte con riguardo alle sue diverse componenti, il contenuto del Libro bianco suggerisce qualche riflessione ulteriore sui rapporti tra politica di difesa e politiche materiali dell'Unione e sul ruolo della Commissione nel processo di rafforzamento della capacità di difesa degli Stati membri.

Innanzitutto è bene rammentare che, a dispetto del senso di novità che possono avere generato nell'opinione pubblica, il Libro bianco e le proposte che lo accompagnano condensano iniziative già da tempo oggetto di discussione. Sia l'istituzione di un fondo da finanziare con l'emissione di debito comune, sia la deroga ai vincoli di finanza pubblica previsti dal Patto di stabilità e crescita rispondono a istanze da tempo sollevate da diversi Stati membri e a sollecitazioni espresse dai vertici delle istituzioni europee almeno a partire dall'autunno del 2023⁶³. Quanto alla proposta di consentire la riallocazione di fondi di coesione, il tema era stato toccato, sulla scorta di notizie di stampa⁶⁴, nell'audizione del commissario designato Raffaele Fitto dinanzi alla Commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo il 12 novembre 2024, in vista del voto di approvazione della Commissione⁶⁵.

Le misure proposte si collocano inoltre nel solco di iniziative già assunte dalle istituzioni europee nel corso degli ultimi anni nel settore della politica industriale. Nel 2021 il legislatore dell'Unione ha istituito il Fondo europeo per la difesa, allo scopo di sostenere finanziariamente progetti di ricerca e sviluppo industriale nel settore della difesa, con una dotazione finanziaria

⁶¹ L. DIÉZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy is not about Cohesion*, in *CMLR*, 2025, p. 13 ss.

⁶² *Ibid.*, p. 45 ss.

⁶³ Il particolare, l'allora presidente del Consiglio europeo Charles Michel aveva sollecitato l'emissione di titoli di debito comune per il finanziamento della difesa: European Defence Agency, *President Michel calls for 'defence bonds' at EDA Annual Conference 2023*, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/30/president-michel-calls-for-'defence-bonds'-at-eda-annual-conference-2023>.

⁶⁴ V. P. TAMMA, *Brussels to free up billions of euros for defence and security from EU budget*, in *Financial Times*, 11 novembre 2024, <https://www.ft.com/content/eb0de7f4-5ba1-460a-a83d-1a7302fc1536>.

⁶⁵ V. Committee on Regional Development, Confirmation hearing of Raffaele Fitto, Executive Vice-President-designate of the European Commission (Cohesion and Reforms), https://hearings.elections.europa.eu/documents/fitto/fitto_verbatimreporthearing-original.pdf.

relativamente significativa, consistente in poco meno di otto miliardi di euro (prezzi 2021)⁶⁶. Mentre il Fondo sostiene progetti per la realizzazione di nuove tecnologie per la difesa, un diverso regolamento è intervenuto sul versante delle acquisizioni, istituendo uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)⁶⁷. Come parte di una iniziativa volta a incrementare con urgenza la produzione di munizioni per l'artiglieria e di missili, segnatamente per sostenere la difesa dell'Ucraina⁶⁸, è stato altresì adottato il regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)⁶⁹. Infine, nel marzo 2024 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento, tuttora all'esame del legislatore, per l'istituzione di un programma per l'industria europea della difesa (EDIP), un complesso strumento inteso a sostituire EDIRPA e ASAP con meccanismi potenzialmente permanenti, a introdurre procedure per individuare priorità di investimento e per rispondere a difficoltà nell'approvvigionamento di prodotti della difesa, nonché a sostenere l'industria della difesa ucraina⁷⁰. Oltre ad essere accomunate dalla base giuridica, individuata nell'art. 173 TFUE, talora in combinato disposto con altre disposizioni del Trattato, tutte queste misure ambiscono a rafforzare le capacità di difesa degli Stati membri mediante incentivi finanziari consistenti nell'impiego di risorse provenienti dal bilancio dell'Unione, in parte condizionato alla creazione di consorzi e altre forme di cooperazione transnazionali che contribuiscano a mitigare la segmentazione dei mercati nazionali della difesa⁷¹.

Ora agli interventi di politica industriale si aggiunge una componente di politica economica, con una dotazione finanziaria molto superiore, in gran parte ricavata mediante la creazione di nuovo debito pubblico, in parte a livello nazionale – con l'allentamento dei vincoli imposti dal nuovo Patto di stabilità e crescita – e in parte mediante l'emissione di debito da parte dell'Unione, destinato però a gravare sugli Stati membri che decideranno di prendere a prestito le risorse così raccolte (il SAFE). Anche questa nuova dimensione dell'azione dell'Unione ha come obiettivo la mobilitazione di risorse di cui saranno gli Stati membri a fare uso per investire nelle proprie capacità di difesa, presumibilmente, come si è detto, con intensità e modalità differenti.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ V. R. CARANTA, *The EU's Role in Ammunition Procurement*, in *EP*, 2023, p. 1047 ss.

⁶⁹ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

⁷⁰ 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 del 5 marzo 2024. Per una ricostruzione del contenuto della proposta, sia consentito rinviare ad A. MIGLIO, *L'Unione europea e l'“emergenza bellica”*: verso una politica industriale europea per la difesa, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Napoli, 2024, p. 225 ss.

⁷¹ Sulla frammentazione del mercato dei prodotti della difesa nell'Unione europea, v. L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Torino, 2023, p. 83 ss. In relazione alle acquisizioni, in particolare, v. N. MEERSHOEK, *The Constraints of Power Structures on EU Integration and Regulation of Military Procurement*, in *EP*, 2021, p. 831 ss.

Sono pertanto fuorvianti i richiami alla «difesa europea» o alla «difesa dell'Unione» che si rinvencono in alcuni dei documenti qui esaminati⁷², come pure la retorica sul «momento dell'Europa» presente nel comunicato stampa che riproduce la lettera della presidente della Commissione al Consiglio europeo del 4 marzo scorso. Innanzitutto, le misure proposte non hanno nulla a che vedere con la «difesa europea» alla quale si riferisce l'art. 42, par. 2, TUE, ma neppure possono essere collegati alla «politica di difesa comune»⁷³, dal momento che non comportano alcuna forma di coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri.

Le misure proposte nel Libro bianco costituiscono semmai il riflesso di un paradosso che consegue allo stato attuale del processo di integrazione. Da un lato, la competenza in materia di difesa rimane – fintanto che non maturi la volontà politica unanime degli Stati membri di dare vita a una autentica difesa europea – una competenza essenzialmente nelle mani degli Stati membri, i quali si sono finora dimostrati molto restii, per diverse ragioni che non è possibile indagare in questa sede, a ogni forma di integrazione sovranazionale o anche soltanto di coordinamento stringente in questo settore. Dall'altro lato, però, l'autonomia degli Stati membri nel definire aspetti cruciali della propria politica di difesa, come le decisioni di spesa e di politica industriale, incrocia politiche e strumenti dell'Unione europea e soffre inevitabilmente dei condizionamenti che ne derivano. Inoltre, l'obiettivo di rafforzare massicciamente le capacità di difesa degli Stati membri richiede economie di scala che permettano un impiego più efficiente delle risorse, sollecitando la ricerca di forme di cooperazione, anche – ma non soltanto – entro la cornice delle politiche europee⁷⁴.

Nel frattempo, le risposte dell'Unione alla pandemia di Covid-19, con i programmi SURE e NGEU, hanno fortemente esteso il sostegno dell'Unione agli investimenti pubblici negli Stati membri ben oltre i confini tradizionali della politica di coesione, offrendo un modello al quale si è potuto guardare per definire la struttura degli interventi previsti nel Libro bianco. Sebbene nessuna delle proposte considerate sia specificamente orientata alla creazione di beni pubblici europei⁷⁵, la Commissione non ha esitato ad avallare la richiesta da parte degli Stati membri di flessibilità nella spesa e di nuovi strumenti europei di finanziamento, probabilmente auspicando di poter così contribuire a orientare le scelte di investimento degli Stati membri, secondo una logica di *governance by funding*⁷⁶, o di facilitare l'adozione della proposta di regolamento sul

⁷² V., oltre al ricorso alla locuzione «difesa europea» nel Libro bianco, il considerando 5 della proposta COM(2025) 123 final, cit., che evoca «the need for the Union to guarantee its own defence».

⁷³ Sulla distinzione tra «difesa comune» e «politica di difesa comune», v. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *Gemeinsame Verteidigung und Verteidigungspolitik*, in S. KADELBACH (ed.), *Die Welt und Wir - Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2017, p. 267 ss.; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *DUE*, 2022, p. 9 ss.

⁷⁴ Nel settore della sicurezza e della difesa gli Stati membri hanno sempre fatto intensamente ricorso a cooperazioni tra loro al di fuori della cornice dell'Unione europea e delle sue politiche (v. A. MIGLIO, G. PEROTTO, *EU Law and inter se Agreements in defence matters: Mapping the Interplay*, in *Perspectives on Federalism*, 2022, https://on-federalism.eu/images/2022/Vol14_issue3/PoF_2022_Vol14-3_Miglio-Perotto.pdf). Anche in relazione alle attuali esigenze di rifinanziamento delle politiche di difesa sono state proposte soluzioni *hors traités*: v. J. WOLFF, A. STEINBACH, J. ZETTELMEYER, *The governance and funding of European rearmament*, Bruegel Policy Brief no. 15/25, aprile 2025, <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-04/PB%2015%20202.pdf>.

⁷⁵ V. R. BEETSMA, M. BUTI, F. NICOLI, *op. cit.*

⁷⁶ In tema, v. B. DE WITTE, *Integration through Funding: The Union's Finances as a Policy Instrument*, in R. WEBER (ed.), *The Financial Constitution of European Integration*, Oxford, 2023, p. 221 ss.; M. PATRIN, *Governance by Funding: NGEU, Solidarity and the EU Institutional Balance*, REBUILD Working Paper 4, 2023,

programma per l'industria europea della difesa, che mira a dotare la Commissione di alcune nuove competenze in materia di politica industriale per la difesa. Il rischio è però che per questa via si finisca per relegare l'Unione, nel mantenimento della sicurezza collettiva dell'Europa, al ruolo di mero ente erogatore di risorse pubbliche.

<https://flore.unifi.it/retrieve/6fa1c1db-347c-4c45-be78-6a84921f9ee8/REBUILD%20WP%20-%20PATRIN%20-%20Governance%20by%20funding.pdf>