unione europea
e diritti

La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump

Francesco Munari*

SOMMARIO: 1. Sonnambulismi europei. – 2. Breve riepilogo della situazione: il "giuridicamente possibile" per potenziare la PSDC. – 3. *Follow the money*: il delicato tema dei profili finanziari e di bilancio relativi alla difesa europea. – 4. Il piano *ReArm/Readiness 2030* in risposta al… nuovo corso delle relazioni euroatlantiche. – 5. Positività e limiti del piano *ReArm/Readiness 2030*. – 6. La necessità di dar corpo a un'industria della difesa europea quale precondizione per la nostra sicurezza: una politica industriale mirata per gli Stati membri. – 7. Spunti prospettici di sintesi.

1. *Sonnambulismi europei*

Di questi tempi viene spesso alla mente una celebre frase attribuita a Vladimir Lenin, che suona così: «*Ci sono dei decenni in cui non accade nulla. E poi delle settimane in cui accadono decenni*». Questo aforisma pare attagliarsi perfettamente alla situazione della difesa e sicurezza europea creatasi in conseguenza delle profonde torsioni nella politica statunitense iniziate con la nuova presidenza: tra le tante, l'annunciato disimpegno degli Stati Uniti rispetto alla difesa dell'Ucraina, e più in generale dell'Europa, ovvero le davvero irricevibili rivendicazioni territoriali sulla Groenlandia. Questo preoccupante crescendo ha scoperchiato in contemporanea le fragilità dell'Unione e dei suoi Stati membri, e i gravi rischi per la stessa sopravvivenza della prima; purtroppo, essi sono tutt'altro che nuovi e in realtà sono stati determinati dalla scarsa visione prospettica che caratterizza da troppi anni l'Unione, non certo, va chiarito, per esclusive responsabilità della stessa.

In effetti, molti segnali giungevano da tempo sia a Bruxelles che in molte capitali europee: si pensi al desiderio manifestato a partire dalla presidenza Obama di "ripensare" l'ombrello protettivo americano in Europa, confermato

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova.

del resto dall'impegno assunto nel 2014 da tutti i Paesi NATO di destinare il 2% del PIL in spese militari, in risposta all'invasione russa della Crimea[1]; oppure si pensi alle troppo marcate diversità degli Stati membri rispetto agli sconvolgimenti mediorientali successivi alle c.d. primavere arabe, nonostante la loro capacità di destabilizzare sia i rapporti con i nostri vicini, sia la presenza internazionale di Stati europei in quadranti strategici (dalla Libia a gran parte dell'Africa francofona), a vantaggio di altre potenze. Dal febbraio 2022, poi, i segnali avrebbero dovuto essere percepiti come allarmi, con l'invasione russa dell'Ucraina, e il crescente intensificarsi di un confronto tra la UE e la Russia sempre più simile a un conflitto[2], forse "ibrido" quanto si vuole[3] ma tra l'altro caratterizzato da pesanti interferenze sulle dinamiche politiche e democratiche di non pochi Stati dell'Unione[4].

Di fronte a questa preoccupante evoluzione della storia, le risposte dei Paesi europei, e dei loro *leader*, sono rimaste notevolmente al di sotto del livello richiesto dalla "sfida esistenziale" motivatamente evocata da Mario Draghi nel suo celebre *Rapporto* del settembre 2024[5], nel quale, tra l'altro, si indica la sicurezza europea quale uno dei pilastri per il futuro dell'Unione. Tanto che il coevo il Rapporto Niinistö, focalizzato proprio sulla PSDC, è passato quasi inosservato, nonostante avvertisse che la UE e i suoi membri «*non sono ancora del tutto preparati per gli scenari di crisi intersettoriali o multidimensionali più*

[1] L'obbligo deciso in occasione di un vertice tenuto in Galles è stato ribadito in numerose occasioni, e avrebbe dovuto essere attuato dagli Stati entro il 2024. L'accordo del 2014 contiene altri interessanti elementi qualitativi sulle tipologie di spesa militare richieste ai membri dell'alleanza atlantica (cfr. per maggiori approfondimenti nato.int/cps/en/natohq/topics_222589.htm?selectedLocale=en, ed ivi pure riferimenti più recenti sull'attuazione dell'obbligo qui in esame).

[2] Che sul piano del diritto internazionale – e in un'interpretazione in chiave moderna dell'uso della forza – vi sia un conflitto tra Russia e Paesi europei pare difficilmente contestabile, ad onta di "negazionismi" che appaiono legati a motivazioni politiche o ideologiche, ma appaiono poco persuasivi sul piano giuridico. Per un recente interessante studio cfr. AA.VV., *Neutralità e costituzione*, *Percorsi costituzionali*, Napoli, 2023.

[3] V. al riguardo Z. ARKAN, *European Security and Hybrid Threats. A Narrative in the Making*, Berlin, 2025.

[4] Ormai non si hanno esitazioni a ritenere che il governo russo abbia condizionato, sia pur con esiti fortunatamente non immediatamente destabilizzanti, le elezioni in Slovacchia, in Romania, ma anche in Germania e al Parlamento europeo, solo per citare i casi più rilevanti (v. la risoluzione del Parlamento europeo, del 25 aprile 2024, P9_TA(2024)0380, in europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0380_FR.pdf, nonché, relativamente alle elezioni del Presidente della repubblica rumeno, la sentenza della Corte costituzionale rumena n. 32, del 6 dicembre 2024 (ccr.ro/wp-content/uploads/2025/02/RULING-No-32-2024.pdf), che ha annullato l'elezione, e la successiva incriminazione del candidato filorusso Georgescu (cfr. internazionale.it/ultime-notizie/2025/02/27/romania-incriminato-georgescu).

[5] Il rapporto Draghi sulla competitività nell'Unione europea è disponibile *ex multis* su commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

gravi»[6].

Per vero, negli ultimi anni alcune iniziative sono state realizzate a livello UE, talora non senza una certa dose di apprezzabile creatività anche sul piano giuridico[7]; nondimeno, l'impressione era ed è quella di una lentezza dei processi decisionali non compatibile con la situazione in corso.

In tale contesto, preso atto del "sonnambulismo" dell'Unione e dei suoi membri rispetto alla dimensione e all'urgenza dei problemi che la minacciano nelle fondamenta, da più parti si è cominciata a offrire una disamina delle criticità che affliggono l'attuazione della PSDC, e talora anche a fornire qualche spunto propositivo per verificare se, a normativa primaria invariata, sia possibile un avanzamento rapido nell'attuazione della PSDC in caso di necessità[8]. E questa necessità sembra essersi ormai manifestata in modo più che evidente dopo l'elezione di Donald Trump.

In questo contributo per il numero inaugurale di *Unione europea e diritti*, si muoverà quindi dalle analisi cui si accennava poc'anzi per cercare di comprendere le iniziative di questi primi mesi del 2025; il tentativo è quello di verificare se e come la UE e i suoi membri (speriamo molti), potrebbero non solo risvegliarsi, ma mettere in atto risposte adeguate alle emergenze attuali e prospettiche.

2. *Breve riepilogo della situazione: il "giuridicamente possibile" per potenziare la PSDC*

Posto l'obiettivo di un deciso rafforzamento delle capacità militari e di sicurezza europee, esso può declinarsi sotto tre diversi angoli visuali: costituzione di una forza armata europea, creazione di un'industria della difesa europea, consolidamento e, in prospettiva, unificazione del comando delle

[6] S. NIINISTÖ, *Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.

[7] Al riguardo, l'esempio forse più emblematico è dato dal regolamento n. 1525/2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (c.d. regolamento ASAP), la cui base giuridica è costituita dall'art. 114 TFUE, insieme con l'art. 173.2 quale elemento di coordinamento delle politiche industriali. Il regolamento ASAP è dotato di un fondo pari a oltre 500 milioni di euro interni al bilancio UE (cfr. sul punto anche F. PETRANGELI, *Il riassetto dei poteri dell'Unione in tempo di guerra*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4, 2024, p. 4 ss.).

[8] F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *EJ*, 2024, p. 213 ss. Per un'efficace analisi quantitativa e qualitativa cfr. anche I. ABDI, A. DUGO, F. ERIXON, L. TÄHTINEN, *The 8 Percent Approach: A Big Bang in Resources and Capacity for Europe's Economy and Defence*, in *ECIPE Occasional Paper*, n. 2, 2025 (ecipe.org/wp-content/uploads/2025/02/ECI_OccasionalPaper_02-2025_LY06.pdf), spec. p. 39 ss.

forze armate. Detto questo, occorre contestualizzare un tale quadro: in particolare, esso va declinato in termini dinamici e di "processo", anche normativo, e per nulla in un'ottica… *on-off*. In tal senso, e innanzitutto, la costituzione di una forza armata europea non è necessariamente esclusiva delle forze amate nazionali, che possono (e verosimilmente dovranno) conviverci anche a lungo[9]; parimenti, un esercito e un comando europei, sostitutivi degli stati maggiori nazionali, costituiscono un eventuale punto di arrivo ipotizzato dal TUE, ma non hanno molto a che vedere con l'attuazione di robuste misure di PSDC, tali da determinare un deciso cambio di passo rispetto alla situazione attuale. Insomma, parlare di sicurezza e difesa europea solo in termini di "esercito europeo" appare sbagliato, e soprattutto rischia di produrre paralisi e velleitarismi davvero esiziali per l'Unione.

Altrettanto sbagliato è immaginare che un potenziamento della PSDC richieda modifiche al diritto primario, perché già oggi gli spazi a disposizione dell'Unione e degli Stati non sono affatto pochi.

Così, e *in primo luogo*, né le norme sul mercato interno, né le regole di concorrenza ostano a un deciso rafforzamento del comparto industriale nel settore; e ciò sia nel senso di consentire la creazione di campioni europei, anche mediante alleanze e forme di concentrazione tra le imprese nazionali, sia nel senso di governare la disciplina delle pubbliche forniture, onde orientare lo sviluppo di tecnologie europee standardizzate e interoperabili, quindi molto più efficienti a parità di spesa.

In secondo luogo, a livello unionale già esistono organi e istituti capaci a essere utilizzati per compiere anche in tempi rapidi passi fondamentali nello sviluppo della PSDC. Quanto ai primi, l'Agenzia europea per la difesa (AED), prevista all'art. 45 TUE[10], già svolge un ruolo nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici per lo sviluppo di capacità di difesa (il c.d. *Capability Development Plan*[11]), e nella conduzione della *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*[12]. L'AED, che da molti anni raccoglie e distribuisce le informazioni sulla capacità di difesa esistente negli Stati UE, può intensificare notevolmente la propria azione (magari previo incremento degli organici[13]), e diventare il principale luogo di coordinamento e di supporto per

[9] V. *infra*, par. 7.

[10] In merito, per tutti, M. TRYBUS, *The new European Defence Agency: a contribution to a common European security and defence policy and a challenge to the community acquis?*, in *CMLR*, 2006, p. 667 ss.

[11] V. eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan.

[12] V. eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card).

[13] Allo stato, l'AED conta circa 200 addetti (eda.europa.eu/careers/working-at-eda).

l'individuazione delle priorità di investimento in difesa e sicurezza. E può anche porsi, in prospettiva, come *pivot* per iniziative comuni di ricerca e sviluppo.

Quanto agli istituti, viene in rilievo la PESCO, disciplinata dagli articoli 42.6 e 46 TUE, nonché dal Protocollo n. 10 ai Trattati[14]. È vero che i progetti PESCO hanno per ora un oggetto per lo più limitato e impegnano investimenti per importi decisamente minoritari rispetto alle spese per la difesa degli Stati membri, ma nulla esclude di poter utilizzare la PESCO per progetti ambiziosi e soprattutto ulteriori rispetto al mero sviluppo di (nuovi) armamenti, visto che tale strumento può essere addirittura utilizzato per costituire forze armate "europee"[15].

In terzo luogo, l'Unione ha già sperimentato, da oltre vent'anni, missioni militari multinazionali[16], recentemente anche dentro i propri confini[17]. Per

[14] La PESCO è stata istituita con decisione (PESC) 2017/2315, che fissa anche l'elenco degli Stati membri ad essa partecipanti. Sulla PESCO, e anche per riferimenti, cfr. A. MIGLIO, *Lo sviluppo della capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 57 ss., spec. p. 64 ss.; M. VELLANO, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di difesa e di sicurezza comune*, in *I Post di AISDUE*, aisdue.eu/michele-vellano-la-costruzione-di-una-leadership-mondiale-dellunione-europea-attraverso-il-rafforzamento-della-sua-politica-di-sicurezza-e-di-difesa-comune/; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento del settore difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica*, in csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/i-meccanismi-di-finanziamento-del-settore-difesa-nellunione-europea-e-il-loro-contributo-al-rafforzamento-dellautonomia-strategica, 2024, p. 16 ss.; T. E. BRØGGER: *A 'Europe of defence'? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence*, in *Journal of European Integration*, 2024, p. 4 ss.

[15] Cfr. al riguardo M. VELLANO, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea*, cit.; nonché A. MIGLIO, G. PEROTTO, *Una via per l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione europea*, in *Commenti Centro Studi Federalismo*, n. 239, 2021, csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/una-via-per-l-integrazione-dell-eurocorpo-nel-quadro-giuridico-dell-unione-europea. Notoriamente, ad oggi questa ipotesi non è mai stata presa in considerazione dagli Stati membri.

[16] La prima missione è stata la ARTEMIS; nel 2003, in Congo (v. J. VAN DEN BOSCH, *Military Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*, in academia.edu/7905481/Military_Operation_Artemis_in_the_Democratic_Republic_of_Congo_Pol_and_Eng, 2014).

[17] La decisione (PESC) 2022/1968 relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), prevede infatti che le forze mobilitate in tale missione operino nel territorio degli Stati membri partecipanti (per una sintesi, v. eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en). È quindi divenuta realtà la possibilità di impiego di capacità operative comuni dentro i confini UE, già ritenuta possibile in dottrina, essendo compresa nella nozione di "difesa comune" di cui all'art. 42.2 (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.).

vero, esse non hanno ancora dato corpo ad una "forza militare europea", visto che, oltre a essere temporanee e funzionali allo scopo della singola missione, le relative unità e la capacità restano inquadrate nelle forze armate appartenenti agli eserciti nazionali e, al più, soggiacciono a scelte europee limitatamente al controllo politico dell'operazione, alla direzione strategica e alla catena di comando[18]. Nondimeno, il Protocollo n. 10 ai Trattati individua i c.d. gruppi tattici da dispiegarsi in quadranti o scenari di crisi, e ne delinea le caratteristiche[19]; inoltre, sia pur al di fuori del quadro PSDC, esistono missioni integrate a livello europeo[20]. Tanto che sin dalla c.d. *Bussola Strategica Europea* del marzo 2022[21], che appare peraltro già meritevole di aggiornamento[22], si contempla la riforma degli *EU Battlegroups* a favore di una *EU Rapid Deployment Capacity* di 5000 effettivi, organizzati secondo catene di comando e controllo rafforzate rispetto alla situazione attuale.

Insomma, non sembra dubbio che, nell'ampio spettro delle "missioni" menzionate dall'art. 42 TUE, sia compresa la possibilità giuridica di operare assieme a livello militare per proteggersi da minacce esterne[23].

3. Follow the money*: il delicato tema dei profili finanziari e di bilancio relativi alla difesa europea*

Fatte queste precisazioni, c'è dunque da chiedersi perché l'attuazione di una difesa comune appaia così problematica; un primo livello di risposta è certamente quello politico, anche se l'attuale *momentum* potrebbe in breve cambiare molte sensibilità; esiste tuttavia un secondo livello di risposta, dato dalla circostanza secondo cui la difesa e la sicurezza hanno un costo che esula tradizionalmente dalle risorse del bilancio UE, se non in misura minima. Questo appare il cuore del problema, ed è da qui che occorre muovere per fornire qualche spunto di riflessione e di proposta anche rispetto alle più recenti

[18] Cfr. L. GROSSIO, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *op. cit.*, p. 139 ss.
[19] V. l'art. 1, lett. b).
[20] È il caso del c.d. Eurocorpo, della *European Maritime Force* (EMF), della *European Gendarmerie Force* (Eurogendfor), o dello *European Air Transport Command* (EATC) (in merito, G. PEROTTO, *Gli EU Battlegroups, l'Eurocorpo e le altre forme di cooperazione fra Stati membri in materia di difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *op. cit.*, p. 257 ss.).
[21] Cfr. consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/.
[22] In termini molto netti appare sul punto la risoluzione del Parlamento europeo, del 12 marzo 2025, *Libro bianco sul futuro della difesa europea*, di cui si dirà oltre, in europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_IT.html (cfr. spec. i §§ 10 e 38).
[23] M. VELLANO, *L'evoluzione dell'aspirazione pacifista e della neutralità nell'azione dell'Unione europea e il suo futuro*, in AA.VV., *Neutralità e costituzione*, cit., p. 85 ss.

decisioni… post Trump adottate dall'Unione nel comparto in esame, delle quali si dirà in appresso.

Più precisamente, rinviando ad altri scritti per più ampie considerazioni al riguardo[24], l'art. 41.2 TUE stabilisce che le spese derivanti da operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa restano fuori dal bilancio UE, salva decisione unanime del Consiglio in senso contrario.

In alcuni casi, gli Stati hanno accettato il principio di inserire nel bilancio UE talune spese rientranti nel settore della difesa[25]; però, almeno finora si è trattato di importi alquanto modesti. Non solo: siccome la partecipazione a iniziative di qualsiasi tipo all'interno della PSDC è decisa volontariamente da ciascuno Stato membro, la conseguenza finanziaria è quella secondo cui ognuno ne sopporta i costi, secondo la regola c.d. *costs lie where they fall*[26]. Si verifica, così, anche all'interno dell'Unione, lo stesso fenomeno che, in ambito NATO, gli Stati uniti ritengono "iniquo", e cioè quello secondo cui – nell'ambito della coorte dei Paesi UE – il c.d. ombrello protettivo sull'Europa viene goduto da alcuni grazie allo sforzo di altri[27]. Talune (timide) correzioni a questa distorsione sono state individuate dall'Unione secondo schemi invalsi anche a livello NATO: segnatamente, per le missioni comuni, da tempo una parte dei costi comuni è finanziata da più Stati membri: si badi, anche in questi casi si resta sempre al di fuori del bilancio UE, ma per lo meno questi costi comuni sono sopportati in proporzione uguale a quella pagata dagli Stati membri per il bilancio UE, e no, quindi, soltanto da chi vuole farsene carico[28]. Lungo questa traiettoria, la quota di costi comuni è stata progressivamente incrementata[29], fino alla decisione 2021/509, che ha fatto evolvere il sistema

[24] F. MUNARI, *op. cit.*, spec. p. 229 ss., anche per riferimenti.

[25] Ciò è stato previsto, ad esempio, e sia pur molto timidamente, nell'ambito della stessa decisione 2017/2315, istitutiva della PESCO.

[26] V. L. GROSSIO, *op. cit.*, p. 162; G. PEROTTO, *op. cit.*, p. 261.

[27] I dati delle spese militari tra gli Stati membri sono alquanto variabili: ad esempio, l'Irlanda spende meno dello 0,25% del proprio PIL per la difesa a fronte di quasi il 4% della Polonia (cfr. le banche dati dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) reperibile su sipri.org. Per interessanti valutazioni complessive sulle spese militari nel 2023 cfr. N. TIAN, D. LOPES DA SILVA, X. NIANG, L. SCARAZZATO, *Trends in World Military Expenditures*, 2024, sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf.

[28] V. la decisione 2004/197/PESC, relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, più volte sostituita e modificata. Rilevante è anche la decisione (PESC) 2015/528 relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (ATHENA), poi abrogata dall'attuale strumento per la pace, di cui diremo in appresso.

[29] Quali quelli di pianificazione, stoccaggio di materiali acquistati in comune, costi della struttura di comando. Essi costituiscono una parte molto minoritaria dei costi complessivi di

istituendo il c.d. strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*, EPF)[30], con una dotazione di 17 miliardi di euro nel periodo 2021-2027. Fino ad oggi, l'EPF costituisce il principale veicolo col quale l'Unione aiuta l'Ucraina con proprie risorse di bilancio[31].

Al di fuori del "sentiero stretto" garantito dall'art. 41.2 TUE, l'Unione ha cominciato a finanziare iniziative collegate alla difesa usando altre basi giuridiche, come l'art. 114 TFUE sul mercato interno, gli articoli 183 e 188 TFUE, relativi alla politica di ricerca e sviluppo e dello spazio, e l'art. 173 TFUE concernente la politica industriale. In questo quadro normativo sono state varate diverse misure, tra cui il Fondo europeo per la difesa (FED)[32], e il Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP), tappa iniziale della Strategia industriale europea della difesa (EDIS) che la Commissione ha presentato nel marzo 2024[33]. Dal 2022 è infine attiva presso la BEI l'Iniziativa strategica per la sicurezza in Europa, che mette a disposizione risorse per la prosecuzione degli investimenti nell'ambito della difesa in duplice uso, spaziale e della cybersicurezza[34].

---

una missione, e la quota UE è salita dal 5-15% dei primi strumenti (ATHENA) fino all'attuale percentuale del 45%, garantita dall'EPF, di cui diremo a breve (v. A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op. cit.*, p. 21).

[30] V. eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility-0_en, nonché consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/#0 (in tema v. S. PUIG SOLER, *The European Peace Facility*, in J. REHRL (ed.) *Handbook on CSDP*, Brussels, 2021, p. 106 ss.; nonché A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op. cit.*, p. 19 ss.). Oltre a coprire i costi comuni delle missioni PSDC, l'EPF fornisce sostegno di natura finanziaria, tecnica o materiale volte a rafforzare le capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa (v. la nota del Consiglio n. 10134/21, *General guidelines and proposed priorities for assistance measures during the inception period*, data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10134-2021-INIT/en/pdf).

[31] Decisione n. 2022/338, su cui cfr. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 2022, aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Vellano-BlogDUE.pdf.

[32] Regolamento (UE) 2021/697. Il FED sostituisce strumenti temporanei in precedenza esistenti, e integra oggi una voce "permanente" nel bilancio UE, e attualmente ha una dotazione di circa 9,5 miliardi di euro per il periodo 2021-27. Altri strumenti sono costituiti dal regolamento EDIRPA, il quale co-finanzia appalti comuni (a due o più Stati membri, ovvero di Stati appartenenti allo Spazio economico europeo), introducendo meccanismi premianti nel caso di cooperazione transfrontaliera tra le imprese interessante alla fornitura.

[33] defence-industry-space.ec.europa.eu/document/333faee1-a851-44a6-965b-713247515d39_en (cfr., al riguardo, e anche sulle misure indicate alla nota precedente, A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *op. cit.*, p. 23 ss.; F. PETRANGELI, *op. cit.*, p. 7 ss.; 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. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Napoli, 2024, p. 225 ss.).

[34] eib.org/en/projects/topics/innovation-digital-and-human-capital/sesi/index.

Ciò premesso, in termini di valore, le spese strettamente "europee" costituiscono una frazione minima dei budget dedicati alla difesa dagli Stati membri. In termini assoluti rispetto al PIL, stiamo parlando di importi che valgono lo 0,01% del PIL dell'Unione[35], e che salgono ottimisticamente allo 0,03% se si considerano le spese compiute dagli Stati membri all'interno degli strumenti PSDC. Anche tenendo conto della circostanza secondo cui le spese *dell'Unione* per la difesa non coprono mai quelle del personale addetto, per ora gravante totalmente sui singoli Stati, si può affermare che siamo comunque inferiori, e per ordini di grandezza, rispetto alle medie delle spese degli Stati membri, peraltro, e come è visto, tra loro notevolmente eterogenee.

Così stando le cose, una prima conclusione sembra essere quella secondo cui un aumento della dotazione di bilancio dell'Unione per incrementare il finanziamento di misure (o missioni) di PSDC risolverebbe l'iniquità delle decisioni "volontarie" dei singoli Stati membri e avrebbe quale effetto almeno quello di "riproporzionare" le spese della difesa e sicurezza tra i singoli Stati membri in funzione del rispettivo PIL[36].

Vi sono, tuttavia, altre e più gravi aporie nel sistema: più precisamente, le spese per difesa e sicurezza degli Stati membri concorrono comunque al loro indebitamento pubblico, e quindi sono calcolate nei vincoli del patto di stabilità. A legislazione UE vigente, esse dunque concorrono al calcolo del deficit e del debito complessivo: *rebus sic stantibus*, quindi, se gli Stati membri aumentano le proprie spese per la difesa ma non vogliono peggiorare i propri parametri ai fini applicativi dei regolamenti 1467/1997 e 2024/1263, devono ridurre altre spese.

Quanto sopra, da un lato, rende obiettivamente più difficile chiedere uno sforzo agli Stati membri con debito pubblico elevato per assicurare all'Unione maggiori capacità di difesa; dall'altro lato, alimenta la narrativa "pacifista" che giudica improponibile spendere di più per le armi rispetto, poniamo, all'istruzione o alla salute dei cittadini. Il che, ovviamente, in disparte da ogni considerazione sia sulla natura "buona" o "cattiva" di alcune forme di

[35] Cfr. le banche dati del SIPRI, nota 24.

[36] Le risorse proprie sono composte attualmente dai dazi, da una quota dell'IVA, dalla risorsa propria della plastica, e dalle risorse del *Next Generation EU,* e dai contributi degli Stati membri (cfr. commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue_it). Questi ultimi rappresentano tuttavia la parte preponderante delle risorse UE. Per quanto concerne il *Next Generation EU*, e come è noto, per ora l'Unione ha escluso di finanziarlo con nuove tasse (unionali), preferendo usare i proventi dell'ETS, il CBAM e, temporaneamente, una quota dei profitti delle imprese (BEFIT) (v. commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=it).

indebitamento pubblico[37], sia sulla stessa natura delle spese per la "difesa", che comprendono in larga parte investimenti che vanno più propriamente definiti come destinati alla nostra sicurezza: *ergo*, non solo armamenti, ma anche, ad esempio, tecnologia e prodotti satellitari, digitalizzazione e protezione contro attacchi *cyber*, oltre a molto altro che ricade nell'amplissimo novero della tassonomia *dual use*.

Fermi gli argomenti appena accennati, lascia soprattutto perplessi il fatto che questo sistema di regole finisca per delegare (quasi *in toto*) gli Stati membri a provvedere alla tutela dei valori più alti sui quali si fonda in realtà (anche) l'Unione, quali la pace e la sicurezza, che sono certamente di rango costituzionale sul piano interno, ma lo sono altrettanto su quello unionale, a mente dell'art. 2 TUE. Con l'ulteriore precisazione secondo cui, essendo la sicurezza un bene pubblico in senso economico, e cioè non escludibile e indivisibile, non è pensabile poter "segregare" la pace e la sicurezza per alcuni Stati e non per altri, salvo ovviamente il venir meno dei suoi presupposti fondamentali e la dissoluzione della stessa Unione.

Le considerazioni che precedono consentono anche di avvalorare un'interpretazione delle competenze in tema di difesa comune decisamente orientata nel senso di enfatizzarne al massimo la dimensione unionale, e non nazionale: poiché non esiste una sicurezza nazionale senza una sicurezza dell'Unione, mentre è vero che un'Unione sicura rende sicuri anche gli Stati membri, allora le sfide esistenziali che premono sull'Europa … ai tempi di Trump sembrano spingere in modo deciso verso una visione del sistema nella quale sia l'Unione il soggetto catalizzatore di iniziative e azioni propedeutiche a rafforzare la nostra sicurezza, e in tal senso ad attuare la PSDC.

4. *Il piano* ReArm/Readiness 2030 *in risposta al… nuovo corso delle relazioni euroatlantiche*

Il 4 marzo 2025 la Commissione ha annunciato un pacchetto di proposte per rafforzare la difesa e la sicurezza europee[38]. A seguito del Consiglio europeo del 6 marzo e del citato *Libro Bianco* del Parlamento europeo del 12 marzo[39], il 19 marzo la Commissione ha presentato un proprio libro bianco, nel quale precisa il contenuto del pacchetto[40]. Il libro bianco ha avuto l'immediato avallo

[37] V. nota 60 e testo di riferimento.
[38] ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673.
[39] V. sopra, la nota 22.
[40] V. il comunicato stampa della Commissione, del 19 marzo 2025, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793.

"politico" da parte del Consiglio europeo del 20 marzo[41], e nei limiti di norme ancora *in fieri* è possibile definire il pacchetto quale la prima risposta ai cambiamenti geopolitici scaturenti dal nuovo corso americano.

Il pacchetto c.d. *ReArm Europe* (già ridenominato *Readiness 2030*) ha due obiettivi: il primo di breve termine, e cioè continuare a difendere l'Ucraina dopo il deciso cambio di indirizzo annunciato dal Presidente Trump rispetto alla politica del suo predecessore; il secondo, di lungo termine, è quello di «*assumersi molta più responsabilità per la nostra stessa sicurezza europea*». In altri termini, l'intenzione è gettare le basi per difendere l'Europa in vista della probabile… chiusura dell'ombrello americano che in tutti questi anni ci ha protetto, e per far questo la Commissione propone un aumento della spesa per la sicurezza e la difesa e una sua progressiva caratterizzazione in chiave "europea" e sempre meno nazionale[42]. In parallelo, e siamo alla cronaca, alcuni importanti Stati membri hanno a loro volta adottato iniziative molto concrete per rafforzare la propria difesa[43].

La proposta della Commissione si articola in alcuni punti, con l'obiettivo di fornire agli Stati membri le leve finanziarie per aumentare le spese in difesa e sicurezza, incrementandole di circa l'1% del PIL, onde portare dal 2,5% al 3,5% l'attuale percentuale media della spesa degli Stati UE che sono membri NATO[44].

Innanzitutto, si propone di escludere dal patto di stabilità le spese a tale scopo sostenute dagli Stati membri, applicando la clausola di salvaguardia di cui all'art. 26 del regolamento 2024/1263. La Commissione prevede per i prossimi quattro anni un utilizzo dello spazio fiscale degli Stati membri fino all'1,5% del loro PIL per investimenti incrementali nella difesa (*i.e.* nella sicurezza), che non verrà computato nelle norme fiscali europee. Questa

[41] Cfr. consilium.europa.eu/media/ap3nkftr/european-council-conclusions-it.pdf.

[42] Per primissimi commenti, cfr. P. DERMINE, *Funding Europe's Defence: A First Take on the Commission's ReArm Europe Plan*, in *verfassungsblog.de*, 2025; L. BORGA, *ReArm Europe: ambizione o illusione?*, in *Istituto per gli Studi di politica internazionale*, 7 marzo 2025.

[43] Il riferimento è soprattutto alla Germania, la quale, alla luce dei «cambiamenti fondamentali nella architettura della sicurezza» che si erano determinati dall'invasione russa in Ucraina e delle tensioni geopolitiche causate dalla svolta statunitense in politica estera (cfr. dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf), il 18 marzo 2025 ha votato la modifica alla Costituzione per eliminare il "freno sul debito" (*Schuldenbremse*) che impediva l'aumento della spesa pubblica, al fine di avviare un programma di investimenti nel settore della difesa stimati in un triliardo di euro (cfr. bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916).

[44] V. il grafico su ispionline.it/it/pubblicazione/il-piano-di-vdl-per-la-difesa-europea-202119. In realtà questi obiettivi potrebbero essere ulteriormente precisati a seguito di ulteriori interlocuzioni in ambito NATO, e cioè con gli Stati Uniti.

misura, se usufruita da tutti gli Stati membri, dovrebbe poter liberare una capacità fiscale pari a circa 650 miliardi di euro.

Inoltre, si propone l'attivazione di una nuova linea di debito europeo che possa finanziare gli Stati membri a tassi più bassi rispetto al mercato, per 150 miliardi di euro. Questi fondi, che trovano la propria base giuridica nell'art. 122 TFUE, verranno attivati con un nuovo strumento di debito europeo, detto SAFE (*Security Action for Europe*).

Infine, si propone di mobilitare gli investimenti privati nel settore e di aumentare il ruolo della BEI quale soggetto finanziatore[45].

Come alcuni hanno subito notato[46], gran parte del pacchetto si basa su una volontà di fare debito pubblico incrementale per la difesa e la sicurezza, peraltro largamente ad opera degli Stati membri (650 miliardi su 800). Si tratta tuttavia di debito che dovrà essere rimborsato, e rispetto al quale, quindi, verosimilmente gli Stati membri non potranno subire condizionamenti di ordine qualitativo sulla spesa, potendo al massimo seguire le indicazioni dell'AED sulle priorità di intervento.

Per quel che riguarda invece i finanziamenti di cui all'istituendo fondo SAFE, la proposta della Commissione prevede che essi siano accessibili soltanto per acquisti congiunti di uno Stato membro con almeno (a) un altro membro, (b) uno Stato appartenente all'EFTA/EEA, (c) l'Ucraina, ovvero (d) altri Stati c.d. "*like-minded*", e cioè allineati con le strategie europee; inoltre, il *joint procurement* dovrebbe essere indirizzato per una parte preponderante verso industrie europee[47]. Si tratta di un chiaro segnale nel senso di provare a superare la frammentazione del mercato della difesa europeo.

Come accennato, il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente il libro bianco, e ha chiesto alla Commissione e ai «colegislatori» di accelerare sulle proposte e quindi sulla trasformazione in norme di diritto derivato del

[45] Nel libro bianco non vi è più traccia dell'obiettivo, invece presente nella prima versione del *ReArm Europe*, nel quale si apriva alla possibilità di utilizzare di più il bilancio UE, segnatamente i fondi di coesione, per proporre agli Stati membri possibilità aggiuntive e incentivi per aumentare i loro investimenti nella difesa.

[46] L. BORGA, *op. cit.*

[47] Secondo il libro bianco, «SAFE will allow Member States to immediately and massively scale up their defence investments through common procurement from the European defence industry, focusing on priority capabilities. This will contribute to ensuring interoperability, predictability, and reducing costs for a strong European defence industrial base. Ukraine and EFTA/EEA countries will be able to join common procurements, and it will be possible for buy from their industries. SAFE will also allow acceding countries, candidate countries, potential candidates and countries having signed a Security and Defence Partnerships with the EU to join common procurements and contribute to aggregated demand. They can also negotiate specific, mutually beneficial agreements on the participation of their respective industries in such procurements».

pacchetto. Come vedremo, non dovrebbe trattarsi di un compito particolarmente complesso.

5. *Positività e limiti del piano* ReArm/Readiness 2030

Il pacchetto di cui trattasi ha alcuni innegabili pregi. Innanzitutto, esso è di semplice attuazione: la clausola di salvaguardia di cui all'art. 26 del patto di stabilità e crescita è già diritto vivente, ed è quindi sufficiente attivarla secondo i meccanismi ivi previsti[48]; lo strumento SAFE ricalca analoghi strumenti già attuati in passato per finalità diverse, come il SURE che fu adottato in piena emergenza COVID-19[49], e ha quindi un percorso sperimentato, tra l'altro con l'intelligente utilizzo di una base giuridica che richiede una decisione del Consiglio a maggioranza, capace di disinnescare quindi prevedibili velleità di esercitare veti[50].

Il punto "di sistema" più interessante è probabilmente contenuto nella componente di finanziamento "privato" del pacchetto, non tanto per quel che riguarda la decisione di allargare l'ambito di operatività dei finanziamenti BEI anche alla difesa, quanto perché l'occasione del *ReArm Europe* è sfruttata per avviare una delle riforme maggiormente caldeggiate nel *Rapporto Draghi*, e cioè dar corpo a una reale unificazione del mercato dei capitali in Europa che superi la frammentazione dei mercati finanziari nazionali, e i conseguenti costi transattivi più alti cui si associano anche minori e meno redditizie opportunità di investimento. Infatti, insieme col libro bianco è stata attivata l'Unione del Risparmio e degli Investimenti (*Savings and Investments Union*), e cioè un programma di progressiva connessione tra risparmi dei cittadini europei e investimenti in aziende europee[51], il cui obiettivo è quello di indirizzare verso imprese europee l'enorme mole di risparmio privato esistente in Europa, e che oggi viene collocato su mercati stranieri[52]. Il SIU, quindi, potrebbe diventare

[48] Con comunicazione allegata al libro bianco, la Commissione ha peraltro già fornito indicazioni al riguardo in apposita comunicazione (v. defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en).

[49] Cfr. il regolamento 2020/672. Per una valutazione del medesimo v. economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure.

[50] Tanto che la proposta di regolamento è già stata adottata (defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/6d6f889c-e58d-4caa-8f3b-8b93154fe206_en?filename=SAFE%20Regulation.pdf).

[51] finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/savings-and-investments-union/factsheet-savings-and-investments-union_en.

[52] Secondo alcuni calcoli, gli europei investono sui mercati americani oltre 300 miliardi di euro all'anno a causa delle migliori opportunità di investimento e dei minori costi applicati a questo genere di transazioni (nytimes.com/2025/03/18/business/dealbook/europe-investment-savings.html). Inoltre, la BCE stima che, se i mercati finanziari fossero più

un volano molto importante per il rafforzamento complessivo degli investimenti privati nell'Unione, andando quindi ben al di là delle contingenze che ne hanno originato l'istituzione.

Fin qui, dunque, gli elementi positivi. Tuttavia, il pacchetto qui in esame presenta anche taluni limiti. Alcuni sono giustificati dalla natura certamente parziale e di prima risposta insita nell'iniziativa di cui trattasi[53]: è chiaro che in poche settimane difficilmente si sarebbe potuto impostare un lavoro organico sulla PSDC, ed è altrettanto chiaro che quanto deciso adesso va visto come un significativo passo nella direzione di un rafforzamento di questa politica, non certo esclusivo di misure più coraggiose.

Detto questo, dovrebbe essere ripensata quanto prima la scelta di limitare decisamente l'impegno finanziario dell'Unione rispetto a quello "richiesto" agli Stati membri. Si tratta di una decisione giuridicamente poco persuasiva, e politicamente miope.

Sotto il profilo giuridico, lo si ricordava anche sopra[54], è davvero difficile da comprendere come la sicurezza di *tutta* l'Unione debba essere posta a carico degli Stati membri, e anzi di quelli che decidono di attivare la clausola di salvaguardia. Una tale scelta, peraltro, e *in primo luogo*, non si giustifica certamente con l'esistenza di Stati neutrali all'interno dell'Unione, o non membri della NATO[55]: la sicurezza comune è anche affare loro, e la pur a suo tempo rispettabile scelta di neutralità non sembra più attuale, e va necessariamente interpretata anche alla luce degli obblighi assunti da questi Stati all'interno del TUE. Tanto che, giova ricordare, nessuno di loro ha deviato dal percorso "unanimemente" deciso dai 26 in occasione delle due riunioni del Consiglio europeo del marzo scorso[56].

In secondo luogo, e soprattutto, non si giustifica la posizione dei c.d. "frugali", la cui ritrosia ad accettare debito europeo per la sicurezza comune a questo punto parrebbe influenzata da considerazioni opportunistiche, poco

competitivi e non frammentati a livello nazionale, ci sarebbero oltre 8 trilioni di euro di risparmi europei che potrebbero essere "reindirizzati" verso i mercati finanziari, e che oggi sono sui conti correnti e di deposito delle banche (ecb.europa.eu/press/inter/date/2024/html/ecb.in241204~20c888bea1.en.html.).

[53] Così anche P. DERMINE, *op. cit.*

[54] Cfr. il par. 3.

[55] Si tratta di Austria, Cipro, Irlanda e Malta.

[56] Com'è noto, l'Ungheria non ha condiviso le conclusioni decise dagli altri membri, ma non è riuscita di fatto a esercitare alcun veto in seno al Consiglio europeo, che anzi in queste due occasioni parrebbe aver sviluppato una prassi molto interessante anche dal punto di vista del funzionamento di questa istituzione. Il tema esula dall'oggetto del presente contributo, ma per alcuni spunti (sia pur per ora a livello soprattutto mediatico) v. L. CONSOLI, A. FERRARESE, *UE, Il successo del "metodo Costa" per aggirare il veto ungherese*, 22 marzo 2025, askanews.it/2025/03/22/ue-il-successo-del-metodo-costa-per-aggirare-il-veto-ungherese/.

coerenti coi valori nei quali l'Unione e i suoi membri si riconoscono, e col livello di sfida epocale che stiamo vivendo.

Bene quindi aver potenziato – e di molto[57] – gli impegni di bilancio UE con lo strumento SAFE; meno bene è averlo fatto in una percentuale così modesta rispetto allo sforzo richiesto ai singoli Stati membri. Speriamo, quindi, davvero, che SAFE sia solo un primo passo, nell'attesa di vedere un NextGenEU della sicurezza e difesa, come qualcuno già ha suggerito[58]. In questa situazione, va quindi apprezzata l'ulteriore iniziativa della Commissione annunciata il 1° aprile 2025, volta a riordinare le priorità dei fondi di coesione, inserendovi anche industria e difesa[59]. È piuttosto evidente, in questa proposta di riforma, una volontà politica di utilizzare nella massima misura possibile la leva di bilancio europea, nell'ottica di fornire ulteriore spazio agli Stati membri per investimenti utili al rafforzamento della PSDC.

Il secondo limite del meccanismo di finanziamento del pacchetto *ReArm/Readiness 2030* è politico, e consiste nel rischio che esso allontani, invece di avvicinare, la creazione di un'industria europea della difesa, per due distinti ma cumulati motivi.

Da un lato, e come sempre, gli Stati membri a debito pubblico più elevato dovranno comunque fare i conti col proprio servizio del debito, e necessariamente potranno immettere capacità fiscali inferiori agli altri. Benché le spese per la difesa abbiano un alto moltiplicatore del PIL[60], si tratta sempre di debito che dovrà essere rimborsato, e che per qualche Stato membro "costa" di più sia rispetto ad altri, sia soprattutto rispetto al merito creditizio che ha invece l'Unione.

Dall'altro lato, in presenza di un'industria della difesa tuttora largamente nazionale, è evidente – e comprensibile – che gli acquisti fatti dagli Stati membri si indirizzeranno prevalentemente se non esclusivamente sui fornitori nazionali, senza troppo considerare, quindi, altri criteri in termini di efficienza, interoperabilità, o eccellenza dei prodotti. Certamente, a realizzare un poco di ordine potranno contribuire l'AED, le cooperazioni PESCO, le priorità decise in seno alla NATO; ma è difficile immaginare che gli acquisti nazionali in questo settore non siano influenzati da esigenze di "*buy national*", tanto meno quando paga lo Stato.

---

[57] Cfr. nota 30 e testo di riferimento.

[58] Ancora P. DERMINE, *op. cit.*

[59] Cfr. commission.europa.eu/news/modernising-cohesion-policy-meet-todays-challenges-2025-04-01_en.

[60] V. anche L. REICHLIN, *L'economia di guerra alla prova*, in *Il Corriere della sera*, 8 marzo 2025, corriere.it/opinioni/25_marzo_08/l-economia-di-guerra-alla-prova-72ae5b33-e606-406d-99cf-4e12bc3d3xlk.shtml.

Con l'ulteriore conseguenza secondo cui, visto che le possibilità di spesa sono differenziate tra gli Stati membri per i motivi visti poc'anzi, la diversa capacità fiscale potrebbe anche determinare distorsioni della concorrenza tra le industrie del settore, alterandone i rispettivi tassi di crescita non già per meriti diversi, ma per diverse opportunità loro riservate dai committenti nazionali. In un'auspicabile prospettiva di inevitabile e robusta concentrazione nel comparto, in questo momento simili "vantaggi competitivi" potrebbero determinare indesiderati e forse anche ingiusti effetti irreversibili sulle imprese europee.

Non solo: un terzo effetto negativo della prevalenza al "*buy national*" data dal pacchetto *ReArm/Readiness 2030* è il rischio di perpetuare l'inefficiente spesa nella difesa che caratterizza gli Stati dell'Unione: è noto infatti che, in termini assoluti, la spesa non è affatto modesta[61], ed è quasi tre volte quella della Russia, che peraltro sta crescendo molto più rapidamente di quella europea[62]. Inoltre, sono europee molte tra le più importanti imprese del settore[63]. Detto questo, la sfida da vincere per la difesa europea sarà soprattutto quella di razionalizzarla, aumentarne la scala, renderla interoperabile, e non da ultimo ridurre drasticamente gli acquisti degli Stati membri da fornitori extra UE, tuttora largamente prevalenti soprattutto per i prodotti più sofisticati[64]. Questi complessi obiettivi difficilmente verranno raggiunti senza un forte coordinamento degli acquisti a livello UE, a sua volta complementari rispetto a iniziative "di mercato" per consolidare l'industria europea del settore.

Urge quindi un rapido e marcato spostamento verso l'Unione del finanziamento pubblico per acquisti nella difesa, utilizzando tutte le leve possibili.

---

[61] Secondo dati del Consiglio europeo, nel 2024 circa 326 miliardi di euro, pari all'1,9% del PIL cumulato, con un aumento del 30% dal 2021. Di questo importo, la spesa per investimenti è stata di 102 miliardi (consilium.europa.eu/en/policies/defence-numbers/).

[62] Rispetto all'aumento del 30% della spesa europea nell'ultimo triennio, la Russia ha invece triplicato il proprio budget (cepa.org/article/russias-year-of-truth-the-runaway-military-budget/).

[63] V. anche J. J. ANDERSSON, M. BRITZ, *The European Union's role in European defence industry policy*, in *Defence Studies*, 2025, spec. p. 4 ss.; nonché A. ROSSITER, Ç. KURÇ, M. NOVELLA, *Defence industry policies of small and medium powers: an introduction to the challenges and prospects*, *ibidem*, 2025, doi.org/10.1080/14702436.2025.2472723, p. 4.

[64] Secondo il Rapporto Draghi, «se non vi è aggregazione della domanda tra gli Stati membri per l'industria diventa più difficile prevedere le necessità a più lungo termine e aumentare l'offerta, riducendo a sua volta la capacità complessiva di soddisfare la domanda e privando il settore di ordini e opportunità. Di conseguenza, gli appalti per la difesa vengono dirottati al di fuori dell'UE. Tra il giugno 2022 e il giugno 2023 il 78% della spesa di approvvigionamento è stata destinata a fornitori extra-UE, di cui il 63% agli Stati Uniti» (parte A, p. 64).

6. *La necessità di dar corpo a un'industria della difesa europea quale precondizione per la nostra sicurezza: una politica industriale mirata per gli Stati membri*

Il *ReArm/Readiness 2030* non poteva prendere in considerazione un punto cruciale per il raggiungimento degli obiettivi della sicurezza europea, che è quello, più volte evocato, di avere un'industria europea della difesa.

In quest'ambito, un consolidamento del settore non è fattibile senza pensare a un'accelerazione del ruolo delle stesse imprese interessate, così come di quello degli investitori.

Si badi: è ovviamente apprezzabile la prospettiva "top-down" di individuare incentivi verso l'aggregazione, come è il caso di SAFE per gli acquisti congiunti di materiale per la difesa[65]; ma si deve probabilmente pensare, da un lato, a favorire alleanze stabili tra i grandi gruppi europei[66]; dall'altro lato, al di là ovviamente delle decisioni assunte o che verranno assunte a livello *corporate*, è fondamentale che gli Stati membri e l'Unione stessa assecondino questo processo: quindi, si dovrebbe pensare a programmi di acquisizione di imprese, nei quali – vista la rilevanza strategica dei comparti di cui trattasi – possa anche immaginarsi un ruolo di primo piano in capo agli Stati membri; un tale ruolo, peraltro, e come si accennava, potrebbe anche essere svolto dalla stessa Unione, ad esempio immaginando che l'ipotizzato un fondo sovrano europeo, da tempo atteso, e per ora probabilmente orientato a sostenere la transizione ecologica, possa estendere il proprio raggio di azione anche a sicurezza e difesa[67].

---

[65] SAFE è peraltro solo l'ultimo esempio di simili incentivi, alcuni dei quali accennati in precedenza (sopra, nota 33 e testo di riferimento). Sul punto, e per ulteriori richiami, v. F. MUNARI, *op. cit.*; J. J. ANDERSSON, M. BRITZ, *op. cit.*, p. 9 ss.

[66] Importanti segnali in questa direzione sono peraltro visibili: limitandoci agli esempi che maggiormente ci riguardano, si possono ricordare tra l'altro la *Leonardo Rheinmetall Military Vehicles*, joint-venture italo-tedesca costituita con l'obiettivo di formare un nuovo nucleo europeo per lo sviluppo e la produzione di veicoli militari da combattimento in Europa; il negoziato tra Fincantieri e Thyssen-Krupp Marine Systems per creare un attore globale nel settore della difesa sottomarina (cfr. P. MESSA, V. ZENELI, *Difesa europea? Fra Roma e Berlino le mosse di Leonardo e Fincantieri*, 8 aprile 2025, formiche.net/2024/12/roma-berlino-nuova-difesa-europea/#content), la joint-venture tra Thales e Leonardo nel comparto satellitare, costituito da Thales Alenia Space (thalesaleniaspace.com/en/who-we-are), con possibili integrazioni anche ad altre importanti aziende, quali Airbus (ilsole24ore.com/art/spazio-colloqui-una-fusione-satelliti-ecco-cosa-discutono-airbus-thales-e-leonardo-AF2ZaG2C).

[67] Cfr. *A European Sovereignty Fund. Investing in Europe's Future and Security*, europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760229/IPOL_IDA(2024)760229_EN.pdf.

Si tratta, cioè, di sviluppare iniziative di politica industriale orientate agli scopi di rafforzamento della filiera strategica, di cui già esistono esempi interessanti, anche in Italia[68], e che possono essere ulteriormente potenziate, ad esempio combinando l'azione di investitori pubblici e privati, sulla falsariga, del resto, di uno dei punti qualificanti dello stesso pacchetto *ReArm/Readiness 2030*. Tra l'altro, la combinazione degli investimenti pubblici e privati in questo comparto parrebbe potersi giovare di diversi aspetti *win-win*, e cioè non solo il soddisfacimento di esigenze pubbliche volte a creare o rafforzare le condizioni di sicurezza rispetto a minacce esterne, ma anche i forti contenuti tecnologici immanenti per questo settore, con conseguenti possibilità di crescita e ricadute anche in altri comparti.

Naturalmente, questi progetti dovranno tener conto di quello che alcuni hanno definito come il "dilemma" dato dalle relazioni industriali tra imprese degli Stati membri e di terzi soprattutto sui grandi progetti di prodotti della difesa[69]. Ma questo è, tutto sommato, uno dei tanti ostacoli dei quali è costellata l'attuazione della PSDC, quanto meno allo stato attuale del sistema e delle regole che la caratterizzano.

Per contro, e come già ricordato anche sopra, non dovrebbero – e sommessamente non dovranno – costituire un ostacolo all'attuazione di queste misure di politica industriale le regole di concorrenza e quelle sul mercato interno[70]. Anzi, vista la situazione attuale, e le sfide (o minacce) esistenziali poste all'Unione in questi ultimi tempi, agli argomenti già individuati dalla dottrina per escludere che le regole di cui sopra possano impedire la realizzazione del necessario consolidamento dell'industria del comparto, si aggiunge oggi la necessità di una loro interpretazione evolutiva. Se non altro, nell'ottica di salvaguardare gli stessi valori sui quali si fonda la costruzione europea, e fornire risposte all'altezza della sfida determinatasi a seguito del mutato approccio che gli Stati Uniti hanno assunto verso l'Unione. Si badi: è fin troppo chiaro che nessuno desidera un raffreddamento dei rapporti euroatlantici, ma temiamo di dover essere realistici di fronte ai fatti di queste ultime settimane e alla posizione apertamente "*confrontational*" adottata dall'amministrazione Trump verso gli Stati europei, e in particolare verso la UE, arricchita anche dalla volontà di scatenare "guerre commerciali".

Insomma, nel piano *Readiness 2030* un'attenzione particolare dovrà essere

[68] Ci si riferisce, in particolare, al Fondo nazionale strategico di Cassa Depositi e Prestiti (cdp.it/sitointernet/it/fondo_nazionale_strategic.page).
[69] V. sempre J. J. ANDERSSON, M. BRITZ, *op.cit.*, p. 17.
[70] L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *op. cit.*, p. 83 ss., spec. p. 86 ss.; F. MUNARI, *op. cit.*, p. 227 ss.

riservata alle ipotesi poc'anzi delineate: e visto che si tratta di un percorso sicuramente non breve, l'auspicio è quello che questo processo sia attivato quanto prima.

Anche perché una forte industria europea del settore appare probabilmente l'unica opzione per correggere il forte squilibrio caratterizzante gli acquisti in prodotti della difesa degli Stati membri: un recupero della quota di spesa da fornitori terzi a fornitori europei consentirebbe di rafforzare il comparto europeo ed efficientare lo sforzo richiesto all'Europa e ai suoi cittadini per proteggersi.

7. *Spunti prospettici di sintesi*

Tornando all'*incipit* di questo contributo, l'analisi degli ultimi atti e documenti di *policy* adottati dalle istituzioni europee fa ben sperare sul fatto che, dopo molti anni, forse l'Unione si stia davvero risvegliando dal sonno che ha caratterizzato il suo approccio verso la PSDC.

Sotto questo profilo, appare piuttosto persuasiva anche l'idea che in quest'ambito comincino a essere tali e tante le regole adottate dall'Unione da consentire di immaginare che si stia delineando una sorta di "competenza concorrente" tra Unione e Stati membri – ovviamente *sui generis* – in materia di difesa e di politiche ad essa correlate[71].

Tuttavia, occorre intendersi su cosa si può fare per attuare misure robuste di PSDC, senza cadere in velleitarismi non consentiti dagli attuali limiti ordinamentali, che non sono solo di diritto primario UE, ma anche di natura costituzionale interna agli Stati membri.

Posto che una politica di sicurezza e difesa richiede misure importanti di politica industriale, su cui le competenze unionali sono dettate dal combinato disposto degli articoli 6 e 173 TFUE, oltreché dai già rilevati limiti del bilancio UE, l'unica maniera per provare a superare questi limiti, e nel contempo dar corpo a una politica comune consiste nell'accelerazione dei "processi" caratterizzanti le regole della PSDC, in diverse direzioni: *in primo luogo*, rafforzando la *governance*, che non è oggetto del *ReArm/Readiness 2030*, ma è un tema (a) su cui gli Stati dell'Unione hanno già sviluppato esperienze utili dentro e fuori il sistema NATO[72], (b) decisamente in formazione nell'ambito del c.d. *Military Planning and Conduct Capability (MPCC)* dell'Unione,

[71] J. J. ANDERSSON, M. BRITZ, *op. cit.*, p. 8.

[72] Tra le prime, particolarmente sviluppate sono le iniziative in ambito marittimo (v. R. BOSILCA, M. RIDDERVOLD, *Sink or Swim: The EU as a Strategic Maritime Security Actor*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, p. 205 ss.).

attivo presso il SEAE[73], e (c) ben presente anche nella già citata risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025[74].

In secondo luogo, caratterizzando questa *governance* in modo da ancorarla fortemente a obiettivi di interoperabilità delle forze e quindi dei prodotti della sicurezza e difesa, trattandosi di due percorsi complementari e reciprocamente utili alla progressiva creazione di un esercito europeo, che nella sua versione "*stand alone*" rispetto alle forze nazionali sarà (forse) la tappa finale di un compiuto Stato federale: proprio perché a lungo saranno gli Stati membri i committenti primari di questi prodotti, appare inevitabile proseguire con forme di cooperazione orizzontale tra loro. Resta tuttavia ferma la necessità, oltre che di una *governance* irrobustita a livello UE, di un'interpretazione e applicazione delle regole sul mercato interno sostanzialmente recessiva rispetto alla capacità di perseguire l'obiettivo della nostra sicurezza, e l'esistenza stessa dell'Unione, in linea peraltro con principi affermati dalla Corte di giustizia in tempi lontani, ma che ritornano molto attuali[75]. Infine, occorre ribadirlo, sono indispensabili investimenti *europei* nel settore, condizione imprescindibile per creare un'industria europea, in grado di imporre standard omogenei alle imprese, costruire un'autonomia strategica rispetto a produttori terzi, e garantire all'interno dell'Unione tutte le positive ricadute possibili scaturenti dagli investimenti in questo comparto.

Del resto, l'inevitabilità di cooperazioni orizzontali, tra l'altro anche con Stati non UE, è dimostrata dalle iniziative contingenti che vanno formandosi nell'ambito della c.d. coalizione dei volenterosi a tutela dell'Ucraina (e dell'Europa), così come dalla stessa previsione di dotare l'Unione, entro quest'anno, di una forza di dispiegamento rapido, che sicuramente usufruirà della capacità delle forze armate nazionali.

L'auspicio è quello di "scalare" progressivamente dalle collaborazioni

[73] V. eeas.europa.eu/eeas/military-planning-and-conduct-capability-mpcc_en.

[74] Al par. 66 della risoluzione il Parlamento europeo «chiede una governance più coerente, dal momento che la PSDC deve diventare lo strumento chiave di un'Europa potente; ritiene che, a tal fine, sia necessario creare un effettivo legame a livello di governance tra gli Stati membri, la vicepresidente della Commissione europea/alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP) e i commissari europei; esorta gli Stati membri a superare la complessità dei processi decisionali in materia di governance della difesa europea; invita a istituire un Consiglio dei ministri della difesa e a passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata per le decisioni prese in seno al Consiglio europeo, al Consiglio dei ministri e alle agenzie dell'UE come l'Agenzia europea per la difesa, a eccezione delle decisioni che riguardano le operazioni militari con mandato esecutivo; chiede che, nel frattempo, venga applicato l'articolo 44 TUE nell'ambito della creazione di una task force orizzontale per la difesa in seno alla Commissione; chiede più responsabilità democratica attraverso una maggiore supervisione da parte del Parlamento».

[75] Cfr. Corte giust. 10 luglio 1984, 72/83, *Campus Oil*, spec. punto 34.

orizzontali tra Stati a forme sempre più verticali che coinvolgano l'Unione, ipotesi del resto consentita dalle ampie possibilità offerte dalle norme del TUE. Questo, tra l'altro, appare il percorso probabilmente più realistico per costruire la nostra sicurezza comune, conformemente all'esistente quadro normativo primario e ai limiti costituzionali interni agli Stati membri.

Il momento nel quale tutto questo accade non sembra consentire altre soluzioni, né all'Unione, né ai suoi membri: infatti, ricordando una nota frase pronunciata da Winston Churchill nel 1936, sembra proprio che «*non possiamo sfuggire a questo periodo, ci siamo dentro adesso*».

ABSTRACT (ita)

L'articolo si propone di fornire alcuni spunti per una rapida accelerazione della PSDC, necessitata dalla posizione assunta dalla nuova presidenza americana verso l'Ucraina, la NATO e l'Europa. Dopo aver sintetizzato le possibilità di manovra per spingere sull'attuazione della PSDC a legislazione primaria invariata (assegnando ad esempio un ruolo più incisivo all'Agenzia europea di difesa, approfondendo le opportunità garantita dalla disciplina della PESCO, interpretando in modo funzionale le regole su mercato interno e concorrenza al fine di favorire la creazione di "campioni" europei nell'industria del settore), il saggio si concentra sui limiti attuali della PSDC, individuandoli nelle modalità di suo finanziamento. Viene quindi offerta un'analisi del nuovo pacchetto *ReArm Europe/Readiness 2030*, nel quale si enfatizza lo sforzo fatto dall'Unione per provare a superare il vincolo determinato dall'assenza di fiscalità europea per la sicurezza e la difesa (cui si aggiunge la prospettata riforma dei fondi di coesione, anch'essa coerente con questo obiettivo), e si individuano i principali elementi negativi del pacchetto, primo dei quali la scelta tuttora prevalente di far finanziare dagli Stati membri la sicurezza dell'intera Unione. L'articolo si chiude poi con una serie di proposte, in particolare volte a favorire la creazione di un'industria europea del comparto, mediante aggregazioni, ma anche investimenti degli Stati membri (e in prospettiva futura, dell'Unione) in fondi strategici idonei ad affiancare il capitale privato nel consolidamento delle imprese. In questa prospettiva, si sottolinea la necessità di un'interpretazione delle norme sulla concorrenza e il mercato interno recessiva rispetto al perseguimento di obiettivi strategici e primari per il futuro dell'Unione, quale quello appunto della sua sicurezza.

ABSTRACT (eng)

The article aims to provide some insights for a CSDP rapid acceleration, necessitated by the stance taken by the new U.S. presidency toward Ukraine, NATO, and Europe. After summarizing the possibilities for maneuvering to push on the CSDP implementation with unchanged primary legislation (e.g., assigning a stronger role to the European Defense Agency, delving into the opportunities guaranteed by the PESCO framework, functionally interpreting the rules on the internal market and competition in order to foster the creation of European "champions" in the industry of the sector), the essay focuses on the current limitations of CSDP, and identifies them in the way it is financed. An analysis of the new ReArm Europe/Readiness 2030 package is then

offered, in which the effort made by the Union to try to overcome the constraint brought about by the absence of European financing for security and defense is emphasized (and in this direction the announced reform of the cohesion funds are also appreciated and acknowledged), and the main negative elements of the package are identified, the main one being the still prevailing choice to have Member States finance the security of the entire Union. The final part of the article offers a series of proposals, particularly aimed at fostering the creation of a European industry in the sector, through aggregations, but also investments by Member States (and, possibly, in the future, the Union) in strategic funds suitable for accompanying private capital in the consolidation of companies. In this perspective, the Author advocates a recessive interpretation of competition and internal market rules with respect to the pursuit of strategic and primary objectives for the future of the Union, such as precisely that of its security.