

Il c.d. *Defence Readiness Omnibus*: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa

Luca Calzolari*

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. *Si vis pacem, para bellum*: il Libro bianco sulla prontezza della difesa europea 2030 del marzo 2025. – 3. *Setting the scene*: il c.d. *Defence Readiness Omnibus* di giugno 2025. – 4. Le misure in materia di politica di concorrenza: la prontezza della difesa come nuovo parametro dell'analisi antitrust. – 5. Le misure in materia di appalti pubblici: la revisione del c.d. “Pacchetto difesa” del 2009 – 6. Osservazioni conclusive.

1. Osservazioni preliminari

Il secondo mandato della Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen sta facendo, tramite i c.d. *omnibus*, della semplificazione normativa una delle proprie cifre stilistiche¹. Il cambio di paradigma sotteso a tale spinta verso la deregolamentazione è talvolta sorprendente considerato che molte delle iniziative la cui portata viene ora ridimensionata erano state assunte durante il primo mandato della medesima Commissione: e, in alcuni casi, si trattava di vere e proprie bandiere del programma politico in allora perseguito, come ad esempio con riguardo alle direttive CSRD e CSDD².

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino.

¹ V. in generale A. ALEMANNO, *The Omnibus Road to Constitutional Drift*, in *VBlog*, 12 novembre 2025, disponibile su verfassungsblog.de/omnibus-legislation-europe-constitutional/.

² Cfr., rispettivamente, la direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità e la direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai

Salvo ritenere che il cambio di prospettiva sia soltanto conseguenza delle mutate maggioranze in seno al Parlamento europeo e della maggiore influenza che Paesi terzi, più o meno amici, sembrano avere oggi su alcune istituzioni dell'Unione³, quanto sopra potrebbe essere stato ispirato dalla consapevolezza che l'Unione debba almeno in parte superare il proprio ruolo di esportatore di regole e importatore di (quasi) tutto il resto⁴, ivi incluse (quasi) tutte le tecnologie essenziali nel mondo odierno, a partire da quelle che permettono lo sviluppo del settore digitale e dell'energia⁵.

Il contesto geopolitico sviluppatosi a partire dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022 e le crescenti tensioni che caratterizzano le relazioni di diversi Stati membri (in particolare quelli del c.d. fronte orientale) con tale Paese terzo, ma anche il nuovo corso delle relazioni euroatlantiche⁶, hanno fatto sì che la maggiore autonomia dell'Unione e dei suoi Stati membri sia diventata una priorità anche – e forse soprattutto – nel settore della difesa e della sicurezza⁷: si tratta, del resto, di beni pubblici (anche) in senso

fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/285.

³ Cfr. fra i molti L. ENRIQUES, M. GATTI, R. SHAPIRA, *How Political Shifts Could Water Down the Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, 6 May 2025, disponibile su blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2025/05/how-political-shifts-could-water-down-corporate-sustainability-due-diligence.

⁴ V. in generale M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, settembre 2024, disponibile su commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en (c.d. "Rapporto Draghi").

⁵ Tanto che, ad esempio, sono proprio i profili geopolitici e di autonomia strategica dell'Unione e dei suoi Stati membri a rappresentare uno dei principali freni alla piena attuazione del c.d. Green Deal (cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final) posto che alcune delle componenti della transizione ecologica finirebbero per aggravare in modo significativo la dipendenza degli Stati membri da taluni Paesi terzi.

⁶ V. da ultimo con riferimento proprio alla difesa F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025, p. 97; A. BURILKOV, G.B WOLFF, *Defending Europe without the US: First Estimates of What is Needed*, 21 February 2025, disponibile su www.bruegel.org/sites/default/files/2025-05/defending-europe-without-the-us%3A-first-estimates-of-what-is-needed--10678.pdf.

⁷ Del resto, quanto appena osservato circa lo sbilanciamento dell'Unione verso le importazioni da Paesi terzi vale anche con riferimento al settore della difesa, nella misura in cui buona parte degli appalti per la difesa vengono in effetti dirottati al di fuori dell'UE. Secondo il c.d. Rapporto Draghi, ad esempio, «[b]etween mid-2022 and mid-2023, 78% of total procurement spending went to non-EU suppliers, out of which 63% went to the US» (cfr. Rapporto Draghi, cit., Parte A, p. 64).

economico⁸, e senza difesa e sicurezza difficilmente si possono avere sviluppo economico o servizi pubblici stabili, anche in settori strategici.

Proprio in base all’adagio per cui senza sicurezza non c’è *welfare*, né stile di vita europeo, né democrazia⁹, la Commissione ha pertanto ritenuto necessario intervenire anche nel settore in discussione. L’iniziativa era stata del resto preannunciata nel Libro Bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 adottato, assieme all’Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, nel marzo del 2025 (il “*Libro Bianco*”)¹⁰.

Dando attuazione agli impegni presi in tale sede¹¹, nel giugno 2025 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto di misure – il c.d. “*Defence Readiness Omnibus*” (il “*Pacchetto*”) – volto a rafforzare la prontezza della difesa dell’Unione e dei suoi Stati membri. Pur avendo avuto cura di chiarire come «l’Unione non sia in guerra» (ma non escludendo invece l’esistenza di un conflitto¹²), l’iniziativa si sviluppa a partire dall’osservazione per la quale

⁸ Ne consegue, in una prospettiva più generale, che tale politica è «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» (cfr. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, cit., p. 108).

⁹ Secondo la Commissione, infatti, al giorno d’oggi «[s]ono minacciati direttamente il nostro stile di vita e la nostra capacità di sceglierci il futuro attraverso processi democratici» (cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, del 17 giugno 2025, Omnibus sulla prontezza alla difesa, COM(2025) 820 final, p. 15 (la “*Comunicazione*”).

¹⁰ Libro bianco congiunto della Commissione e dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, del 19 marzo 2025, sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOIN(2025) 120. Sebbene il documento sia relativamente recente, come ormai accade regolarmente, la letteratura che se ne è occupata è già davvero molto ampia. V. allora P. DERMINE, *Funding Europe’s Defence: A First Take on the Commission’s ReArm Europe Plan*, in *VBlog*, 2025; F. FABBRINI, *Il Libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, Centro Studi sul Federalismo, commento n. 320/2025, disponibile su www.fondazionecsf.it/images/2025/commenti/CommentoCSF320_Libro-bianco-difesa-UE_FFabbrini_24marzo2025.pdf; R. FAMÀ, *Op-Ed: “Financing a European Defence: what Role for the EU Budget?”*, in *ELL*, 3 April 2025, eulawlive.com/op-ed-financing-a-europeandefence-what-role-for-the-eu-budget/; A. VECCHIO, *The White Paper Within the Institutional Constraints. The EU Short-Term Defence Policy “Readiness 2030”*, in *VBlog*, 2025, verfassungsblog.de/the-white-paper-readiness-2030/.

¹¹ Nel Libro Bianco, infatti, la Commissione si era impegnata a presentare entro giugno 2025 una proposta di semplificazione omnibus nel settore della difesa (cfr. Libro Bianco, cit., p. 10).

¹² E, anzi, osservando che «[i] conflitti armati sono tornati in Europa e intorno a noi si moltiplicano minacce geostrategiche e ibride» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 15). Del resto, il diritto internazionale utilizza il termine conflitto, e non quello di guerra, basato sulla nozione di uso della forza, e in questo senso «[c]he 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» (cfr. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, cit., p. 98, spec. nota 2).

l'attuale quadro normativo di diritto dell'Unione, «adottato in tempo di pace»¹³, potrebbe risultare inadeguato rispetto alla necessità di supportare la capacità e la prontezza militare europea, a sua volta necessaria a fronteggiare i rischi del nuovo scenario geopolitico¹⁴.

L'intervento immaginato dalla Commissione è piuttosto complesso e variegato, tanto che il Pacchetto si compone, oltreché della citata comunicazione, anche di molteplici proposte normative per l'adozione di atti legislativi e non legislativi: le misure, peraltro, interessano non solo ambiti direttamente connessi al settore della difesa (es. appalti già disciplinati dalla direttiva 2009/81/CE¹⁵ e trasferimenti *infra* UE di prodotti della difesa disciplinati dalla direttiva 2009/43/CE¹⁶) ma anche profili orizzontali, i quali, tuttavia, secondo la Commissione, influenzano parimenti la prontezza della difesa degli Stati membri.

Sebbene il quadro si sia ulteriormente arricchito con la recente Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030¹⁷, il presente contributo, prendendo spunto dall'ancora più recente pubblicazione del documento di lavoro della Commissione che accompagna il Pacchetto¹⁸, intende esaminarne brevemente i tratti principali. Dopo un breve sguardo al Libro Bianco (paragrafo 2) e ad alcune delle misure incluse nel Pacchetto (paragrafo 3), ci si soffermerà soprattutto sulle modifiche suggerite dalla Commissione con

¹³ Più nel dettaglio, «[l']attuale contesto normativo dell'Unione, adottato in tempo di pace, non è pienamente adeguato all'obiettivo di sviluppare le capacità e la prontezza militari necessarie per scoraggiare in modo credibile le aggressioni armate e facilitare la realizzazione efficace e rapida dei grandi investimenti necessari di cui sopra» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 2).

¹⁴ Secondo la Commissione, infatti, «[l]a situazione impone di passare a una mentalità di prontezza alla difesa e di intensificare immediatamente gli sforzi per ripristinare la prontezza alla difesa e la deterrenza entro il 2030» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 1).

¹⁵ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

¹⁶ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

¹⁷ Cfr. comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 16 ottobre 2025, *Preservare la pace – Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030*, JOIN(2025) 27 final.

¹⁸ Commission Staff Working Document, del 3 novembre 2025, *Defence simplification omnibus accompanying the document*, C(2025) 7190 final.

riguardo all'applicazione delle regole di concorrenza (paragrafo 4) nonché in merito alla citata disciplina degli appalti e dei trasferimenti *infra* UE.

Si tratta dei profili che, assieme alla semplificazione dell'accesso ai finanziamenti concessi dal Fondo europeo per la difesa¹⁹, rappresentano le anime della riforma più intimamente legata alla dinamica industriale e alla creazione di un c.d. mercato unico della difesa²⁰.

2. Si vis pacem, para bellum: *il Libro bianco sulla prontezza della difesa europea 2030 del marzo 2025*

La Commissione ha adottato il Pacchetto in attuazione dell'impegno assunto con il Libro Bianco di marzo 2025²¹. Con tale documento, che seguiva di pochi giorni la prima versione del piano di finanziamento della difesa presentato sotto il nome di *ReArm Europe*²² – infelice, tanto da essere stato subito sostituito da *Readiness 2030* – in vista del Consiglio europeo del 6 marzo 2025²³, la Commissione definiva quelle che, a suo avviso, avrebbero dovuto essere le finalità e le modalità della spesa militare degli Stati membri fino al 2030.

Tale circostanza è già di per sé degna di nota: la Commissione, infatti, non ha competenze né in materia di difesa né con riferimento ai relativi impegni di spesa²⁴, anche alla luce di quanto previsto, non solo per la Commissione ma per la stessa Unione, dall'art. 41, par. 2, TUE²⁵. Sebbene già in discussione da

¹⁹ Cfr. regolamento (UE) n. 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.

²⁰ Più in generale, anche per ulteriori riferimenti, cfr. 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; L. LIONELLO, *The uneven path towards the construction of a European defence industry*, in *EJ*, n. 4, 2025, p. 102.

²¹ Cfr. Libro Bianco, cit., p. 10.

²² Press statement by President von der Leyen on the defence package, disponibile su ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_673.

²³ Riunione straordinaria del Consiglio europeo, del 6 marzo 2025, Conclusioni, EUCO n. 6/25, disponibili su www.consilium.europa.eu/media/aqbp5qxm/20250306-european-council-conclusions-it.pdf

²⁴ Come del resto correttamente osservato da A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *EJ*, n. 2, 2025, p. 160. Sulle modalità di finanziamento della difesa v. più in generale A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento del settore della difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica*, Research Paper del Centro Studi sul Federalismo, gennaio 2024, disponibile su www.fondazioneccsf.it/images/2024/Research-paper/RP-CSF_Finanziamento-difesa-Ue_Miglio_Perotto_Grossio_Gennaio2024.pdf.

²⁵ Sul punto v. anche F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *EJ*, n. 3, 2024, p. 213, spec. p. 229 ss. È altrettanto vero, tuttavia, che

qualche tempo²⁶, e in parte riprese dal c.d. Rapporto Draghi²⁷, talune delle iniziative delineate dal Libro Bianco sono altrettanto innovative. Si pensi all'invito ad attivare la clausola di salvaguardia nazionale prevista dall'attuale versione del c.d. Patto di stabilità e crescita²⁸, alla creazione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (il c.d. "SAFE")²⁹, oppure ancora all'orientamento della politica di coesione verso le spese per la difesa.

Il minimo comune denominatore di tali ed altre iniziative del Libro Bianco³⁰, peraltro in buona parte già trasformate in atti giuridici vincolanti³¹, è l'impegno a supportare gli Stati membri a rintracciare risorse finanziarie per rafforzare le proprie capacità di difesa³². Se il rispetto degli impegni presi in sede NATO può rappresentare una chiave di lettura del provvedimento³³, va

negli ultimi anni si sono moltiplicate le iniziative che hanno utilizzato basi giuridiche non direttamente connesse alla politica di difesa per sostenere sotto il profilo finanziario iniziative a questa più o meno strettamente collegate. Si pensi, ad esempio, all'uso degli articoli 173, 182, 183 e 188 TFUE quali basi giuridiche congiunte per l'adozione del regolamento (UE) 2021/697, cit., che ha istituito il Fondo europeo per la difesa.

²⁶ Cfr. ancora A. MIGLIO, *op. cit.*, p. 170.

²⁷ Cfr. Rapporto Draghi, cit., Parte A, p. 59 ss.

²⁸ Cfr. art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

²⁹ Cfr. regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

³⁰ In questo contributo non ci soffermerà sulla linea di azione che coinvolge la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) (alla quale la Commissione chiedeva fra l'altro di «raddoppi[are] gli investimenti annuali portandoli a 2 miliardi di EUR per finanziare progetti su droni, spazio, cibersicurezza, tecnologie quantistiche, strutture militari e protezione civile e propone un ulteriore adeguamento dei criteri di ammissibilità fissati dal gruppo, definendo le attività escluse in modo più preciso e limitandone al massimo l'ambito, al fine di allinearli alle nuove priorità politiche dell'UE» – v. Libro Bianco, cit., p. 20), e che la BEI ha prontamente attivato già il 21 marzo 2025 (su cui v. EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, disponibile su www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials).

³¹ Cfr. ad esempio il regolamento (UE) 2025/1106, cit. e il regolamento (UE) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio.

³² Del resto, secondo alcune stime, «President Putin is spending well over a third of his country's budget on the military», e ciò contribuisce a fare sì che «[i]n a period of three months Russia can produce more weapons and more ammunition than the EU Member States collectively can in twelve» (cfr., anche per i riferimenti, S. BLOCKMANS, *Europe's Defence Trilemma*, in *EFAR*, n. 2, 2025, p. 145, spec. p. 146).

³³ Sui rapporti del Libro Bianco con il diritto internazionale v. in generale, L. SAMMARTINO, «*Tanks, a lot!*»: la proposta *European Defence Readiness 2030* alla luce del diritto

precisato che – con alcune eccezioni³⁴, *in primis* l’inserimento di taluni obiettivi funzionali alla difesa³⁵ fra quelli per cui si possono utilizzare le risorse già stanziare nella corrente programmazione del Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione³⁶ – l’auspicato aumento delle risorse investite nella difesa viene perseguito mediante il ricorso al debito³⁷. Il ricorso al debito differenzia il Libro Bianco da alcune precedenti iniziative per il rafforzamento della base industriale degli Stati membri nel settore della difesa, come ad esempio i c.d. EDIRPA³⁸ e ASAP³⁹, basati sull’art. 173 TFUE e sul combinato disposto fra tale disposizione e l’art. 114 TFUE⁴⁰.

Il Libro Bianco immagina che tale debito possa essere emesso tanto dagli Stati membri quanto dall’Unione, anche se in misura molto minore⁴¹. Sotto il primo profilo, il riferimento è alla deroga al Patto di stabilità e crescita. Si tratta di una misura che permette agli Stati membri di recuperare sul mercato le risorse per aumentare le spese per la difesa in deroga ai parametri ivi fissati con

internazionale, disponibile su www.sidiblog.org/2025/04/14/tanks-a-lot-la-proposta-european-defence-readiness-2030-alla-luce-del-diritto-internazionale/.

³⁴ Operano in tal senso anche le misure volte a creare incentivi agli investimenti privati nel settore della difesa (cfr. Libro Bianco p. 20), sulle quali v. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, cit., p. 112.

³⁵ Si pensi ad esempio alle azioni volte a «rafforzare le capacità industriali per potenziare le capacità di difesa, dando la priorità a capacità a duplice uso» oppure a «sviluppare infrastrutture di difesa resilienti, dando la priorità a quelle a duplice uso, anche per promuovere la mobilità militare nell’Unione, e rafforzare la preparazione nel settore civile» (cfr. art. 1 regolamento (UE) 2025/1914, cit.).

³⁶ Cfr. 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.

³⁷ In generale, anche per ulteriori riferimenti, v. A. NATO, *Finanziare le politiche europee attraverso il debito comune UE: riflessioni sul dilemma dell’emergenza e sulla conciliabilità dell’istituto con i principi di bilancio e di stabilità finanziaria sovranazionali*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 263.

³⁸ Cfr. 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).

³⁹ Cfr. regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

⁴⁰ Sul punto v. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all’art. 122 TFUE per l’istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE)*, in *EJ*, 2025, p. 2, disponibile su https://rivista.eurojus.it/il-parlamento-adisce-la-corte-di-giustizia-contestando-il-ricorso-allart-122-tfue-per-listituzione-dello-strumento-di-azione-per-la-sicurezza-delleuropa-safe/?generate_pdf=10422.

⁴¹ Infatti, «[t]he first and major part of the plan revolves around public spending at national level» (cfr. Editorial, *ReArm Europe/Readiness 2030: European defence in times of war*, in *CMLR*, n.4, 2025, p. 1019, spec. p. 1025). È infatti previsto che siano gli Stati membri a dover mobilitare circa 650 miliardi di euro sugli 800 miliardi di euro complessivi che il Libro Bianco intende riuscire a mobilitare (cfr. L. BORGA, *ReArm Europe: ambizione o illusione?*, in *Istituto per gli Studi di politica internazionale*, 7 marzo 2025, disponibile su www.ispionline.it/it/pubblicazione/rearm-europe-ambizione-o-illusione-202521).

riferimento al rapporto, da un lato, tra debito pubblico e prodotto interno lordo e, dall'altro lato, tra deficit e prodotto interno lordo secondo la celebre regola “del 3%”.

Se l'idea di utilizzare l'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263 ha il vantaggio di rappresentare una linea d'azione immediatamente efficace⁴² basandosi su una norma già in vigore (ammesso di essere all'interno del suo campo di applicazione⁴³), essa comporta tuttavia il rischio di determinare una (ulteriore) “nazionalizzazione” degli investimenti in difesa. Almeno in potenza, dunque, la misura non appare perfettamente calibrata rispetto a una delle principali priorità perseguita non solo dal Libro Bianco ma, in generale, e già da tempo⁴⁴, dall'intera azione dell'Unione in questo settore: vale a dire l'europeizzazione dell'industria della difesa⁴⁵, anche in ottica servente rispetto allo sviluppo della difesa comune.

Sotto il secondo profilo, il riferimento è alla creazione del SAFE, vera e propria misura simbolo del Libro Bianco. Si tratta di uno strumento *ad hoc*, garantito dal bilancio dell'Unione e provvisto di una dotazione di circa 150 miliardi di euro, la cui “missione istituzionale” è quella di finanziare gli investimenti in difesa da parte degli Stati membri. Il SAFE è stato costruito sulla falsariga del c.d. SURE e cioè il meccanismo mediante cui l'Unione è intervenuta, nel contesto della crisi pandemica, per attenuare le conseguenze di quest'ultima sui livelli occupazionali negli Stati membri⁴⁶.

⁴² Tanto è vero che, ad oggi, 16 Stati membri hanno già chiesto di attivare l'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263, cit.

⁴³ V. *infra* nel testo.

⁴⁴ Cfr. ad esempio il Libro Verde della Commissione, del 23 settembre 2004, *Gli appalti pubblici della difesa*, COM(2004)608 final, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 5 dicembre 2007, Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva, COM (2007)764 final, nonché la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 30 novembre 2016, Piano d'azione europeo in materia di difesa, COM(2016) 950 final.

⁴⁵ In sintesi, se gli Stati membri sono chiamati a spendere le loro risorse, è probabile che lo facciano con intensità fra loro differenti anche in base alla rispettiva capacità, ed è a quel punto difficile orientarne le decisioni di spesa verso spese comuni che rafforzino la base industriale europea e non solo nazionale, rafforzando quindi le problematiche da cui è afflitto il settore industriale e il mercato della difesa europeo (v. sia F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, cit., p. 113 ss. e A. MIGLIO, *op. cit.*, pp. 171-172).

⁴⁶ Cfr. il 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

Le analogie riguardano sia le modalità di finanziamento ed erogazione del supporto agli Stati membri⁴⁷ sia la base giuridica utilizzata per la creazione dei due strumenti. Da un lato, il SAFE viene infatti finanziato tramite l'emissione di debito da parte della Commissione⁴⁸, che è però destinato a gravare sugli Stati membri: il supporto offerto dal SAFE, infatti, si concretizza in prestiti⁴⁹, che gli Stati membri possono richiedere⁵⁰, e con riferimento ai quali la tradizionale condizionalità che ha a lungo caratterizzato le misure di assistenza finanziaria dell'Unione è sostituita dal vincolo di destinazione dei fondi previsto dall'art. 4 del regolamento (UE) 2025/1106⁵¹. Il vantaggio per gli Stati membri è quello per cui l'Unione riesce a finanziarsi sui mercati a tassi inferiori rispetto a quelli che essi (o taluni di essi) riuscirebbero ad ottenere.

Dall'altro lato, sempre in analogia a quanto previsto per il SURE, e invero anche per altre misure adottate nel contesto pandemico⁵², si è scelta come base giuridica l'art. 122 TFUE. Sebbene i due commi di cui si compone tale disposizione rappresentino due basi giuridiche distinte (anche per presupposti applicativi), il SAFE non opera alcuna scelta e si limita a richiamare l'art. 122 TFUE nella sua interezza. Nonostante tale silenzio, la base giuridica più appropriata pare essere rappresentata dall'art. 122, par. 2, TFUE secondo cui l'Unione può prestare assistenza finanziaria a uno Stato membro che «si trovi

⁴⁷ Cfr., con riferimento al SURE, l'art. 4 del regolamento (UE) 2020/672, cit., secondo cui, da un lato, «con decisione di esecuzione del Consiglio [...], alla Commissione è conferito il potere di assumere prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso le istituzioni finanziarie nel momento più opportuno in modo da ottimizzare i costi del finanziamento e preservare la sua reputazione di emittente dell'Unione sui mercati» e, dall'altro lato, «[l']assistenza finanziaria assume la forma di un prestito concesso dall'Unione allo Stato membro interessato».

⁴⁸ Secondo l'art. 9 del regolamento (UE) 2025/1106, cit., «[a]l fine di finanziare il sostegno a titolo dello strumento SAFE sotto forma di prestiti, alla Commissione è conferito il potere di reperire le risorse necessarie assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie conformemente all'articolo 224 del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509».

⁴⁹ Cfr. art. 5 del regolamento (UE) 2025/1106, cit., secondo cui «[l']assistenza finanziaria assume la forma di un prestito accordato dall'Unione allo Stato membro interessato».

⁵⁰ Cfr. art. 7 del regolamento (UE) 2025/1106, cit.

⁵¹ Tale vincolo di destinazione è meglio dettagliato dai successivi artt. 16 e 17 del regolamento (UE) 2025/1106, cit. Con riferimento al SURE v. invece l'art. 3 del regolamento (UE) 2020/2094, cit.

⁵² E cioè lo strumento per la ripresa nel contesto del c.d. Next Generation EU di cui al 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 433I del 22.12.2020, p. 23. Anche per ulteriori riferimenti v. L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 169 ss., spec. p. 181 ss.

in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»⁵³.

La natura necessariamente⁵⁴ emergenziale degli interventi che possono essere presi in base all'art. 122 TFUE (ma in realtà anche in virtù dell'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263) ha tuttavia sollevato fin da subito qualche perplessità circa la scelta di tale base giuridica. E, forse, qualche speranza che quanto indicato nel Libro Bianco per supportare tale scelta fosse, tutto sommato, da considerare funzionale solo a giustificare tale decisione: con un linguaggio molto più netto rispetto a quello utilizzato in altre occasioni (anche recenti⁵⁵), il Libro Bianco ha infatti osservato che il potenziamento della capacità di difesa dell'Unione perseguito tramite il rafforzamento della base tecnologica ed industriale degli Stati membri è finalizzato a un obiettivo chiaro ed urgente, e cioè fare sì che l'Unione possa avere una «capacità di deterrenza sufficiente a prevenire una potenziale guerra di aggressione» entro cinque anni⁵⁶.

In ogni caso, il regolamento SAFE è stato impugnato dal Parlamento dinnanzi alla Corte di giustizia proprio sul presupposto dell'erroneità della base giuridica: secondo il Parlamento, il SAFE non costituirebbe una misura urgente e finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali di emergenza, tali da giustificare il ricorso all'art. 122 TFUE⁵⁷. La Corte di giustizia avrà quindi l'occasione di precisare la portata della propria giurisprudenza⁵⁸, in un contesto in cui gli elementi di emergenzialità potrebbero ad esempio rintracciarsi non solo nella “strategia della tensione” operata dalla Russia nei confronti di diversi Stati membri ma anche nel cambio di atteggiamento degli Stati Uniti circa il loro *commitment* nella NATO che potrebbe far sorgere qualche improvvisa incertezza circa la persistente solidità di quest'ultima⁵⁹.

⁵³ In argomento A. MIGLIO, *op. cit.*, pp. 161-164.

⁵⁴ Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, punto 65; 12 settembre 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis/Commissione*, punto 75; 15 luglio 2021, C-848/19 P, *Germania/Commissione*, punto 62.

⁵⁵ Cfr. ad esempio Consiglio dell'Unione europea, 21 marzo 2022, 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.

⁵⁶ Libro bianco, *cit.*, p. 5.

⁵⁷ Cfr. C-560/25, *Parlamento/Consiglio*. In argomento v. L. GROSSIO, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁸ Cfr. nota 54.

⁵⁹ Cfr. S. BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 148 dove si legge che «the Trump administration has sown doubt as to how much damage it would be prepared to inflict on NATO, by questioning the US commitment to mutual defence and by not ruling out an attack of other NATO members like Canada (the so-called fifty-first state) or Denmark (over Greenland). With allies like these, who needs enemies?».

L'enfasi sull'esistenza di circostanze eccezionali richiama alla mente anche un'altra disposizione di diritto dell'Unione e cioè l'art. 347 TFUE. Si tratta di una disposizione ancora "più speciale" rispetto all'art. 346 TFUE e che permette agli Stati membri, appunto in circostanze «del tutto eccezionali»⁶⁰, di derogare a qualsiasi norma di diritto dell'Unione (anche di rango fondamentale⁶¹) qualora essi ritengano che tale deroga sia necessaria per affrontare gravi crisi interne o esterne⁶².

Sebbene lo specifico regime immaginato dal Libro Bianco sia ovviamente preferibile rispetto a una clausola generale dai contorni indefiniti (non fosse altro che per ragioni di certezza del diritto), è verosimile che uno Stato membro avrebbe comunque potuto invocare l'art. 347 TFUE, ad esempio, per superare i parametri del Patto di stabilità e crescita al fine di aumentare la propria spesa per la difesa, sempre a patto di considerare la situazione attuale come connotata da eccezionalità⁶³.

3. Setting the scene: *il c.d. Defence Readiness Omnibus di giugno 2025*

L'ambizioso obiettivo della prontezza della difesa⁶⁴, che in realtà quasi impallidisce rispetto all'idea di una «Pax Europaea per il 21° secolo» anch'essa citata dal Pacchetto⁶⁵, ha inevitabilmente condotto all'elaborazione di un progetto di riforme piuttosto ampio e complesso. In questa sede non è possibile esaminarne per intero il contenuto, e ci si soffermerà soltanto su alcuni dei profili che meglio ne evidenziano le finalità principali.

Si può iniziare osservando come, trattandosi di un provvedimento di attuazione del Libro Bianco, la priorità del Pacchetto rimane l'individuazione

⁶⁰ Conclusioni dell'Avv. gen. Jacobs, del 21 aprile 1995, C-120/94, *Commissione/Grecia*, par. 46. Cfr. anche Corte giust 15 maggio 1986, C-222/84, *Johnston*, punto 27.

⁶¹ Corte giust. ord. 29 giugno 1994, C-120/94, *Commissione/Grecia*, punto 68.

⁶² Fra le quali vengono ad esempio citati il coinvolgimento attuale o potenziale in una guerra ovvero la necessità di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza.

⁶³ Sotto il profilo procedurale, tale decisione sarebbe peraltro soggetta soltanto a un obbligo di consultazione reciproca fra gli Stati membri (art. 347 TFUE) e con la Commissione (art. 348(1) TFUE).

⁶⁴ Secondo la Commissione, «[l]a prontezza alla difesa si basa sulla disponibilità della capacità industriale nel settore della difesa necessaria per acquisire e mantenere le risorse, le capacità e le infrastrutture necessarie per rispondere con efficacia e agilità alle crisi, nonché sulle relative azioni degli Stati membri volte a scoraggiare potenziali minacce attraverso una preparazione credibile» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 1).

⁶⁵ Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 2.

di risorse che Stati membri e Unione possano destinare alla difesa⁶⁶: in aggiunta alle misure specifiche che saranno esaminate più nel dettaglio nel prosieguo, tale obiettivo permea anche altre iniziative come l'adeguamento delle regole di funzionamento del fondo *InvestEU*⁶⁷ e la fornitura di alcuni (dubbi) chiarimenti circa la compatibilità con la normativa in materia di finanza sostenibile degli investimenti privati nella difesa⁶⁸. Dal Pacchetto emerge, tuttavia, una seconda priorità rappresentata dall'imperativo della semplificazione e basata sulla convinzione che siano anche le strozzature amministrative (dell'Unione e nazionali) a contribuire alla "indolenza" della difesa.

Le due priorità sono peraltro collegate, come dimostrato dalla linea di intervento che riguarda il c.d. Fondo Europeo per la difesa. Si tratta come è noto del meccanismo istituito, sulla base degli artt. 173, par. 3, 182, par. 4, 183 e 188 TFUE, dal regolamento (UE) 2021/697⁶⁹ per contribuire alla creazione di una più forte base industriale e tecnologica di difesa europea, la c.d. EDTIB dall'acronimo inglese⁷⁰. Consolidando alcune precedenti iniziative c.d. pilota⁷¹

⁶⁶ Del resto, «[l]a ricostruzione della difesa europea richiede, come punto di partenza, investimenti massicci su un arco di tempo prolungato, in uno spirito di solidarietà e cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e nell'ambito di alleanze strategiche all'interno della NATO e con paesi terzi che condividono gli stessi principi» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 1).

⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, PE/74/2020/REV/1. Sotto tale profilo, nel Pacchetto si propone in sintesi di «adeguare i criteri di ammissibilità per il settore della difesa alle specificità degli strumenti finanziari (debito, garanzie sui debiti e finanziamento azionario) offerti nell'ambito del fondo InvestEU», al fine di migliorare e semplificare «l'accesso ai finanziamenti e consentir[e] di sostenere meglio la crescita e lo sviluppo della base industriale e tecnologica di difesa europea (cfr. COM(2025) 820 final, pp. 13-14).

⁶⁸ Cfr. regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Sotto tale profilo, il Pacchetto afferma tra l'altro che solo «le armi vietate dalle convenzioni internazionali sugli armamenti di cui la maggior parte degli Stati membri è parte» dovrebbero essere ritenute incompatibili con gli indici di riferimento della citata normativa (cfr. COM(2025) 820 final, p. 14). V., più nel dettaglio, anche la bozza di comunicazione della Commissione sull'applicazione del quadro della finanza sostenibile e della direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità al settore della difesa COM(2025) 3800 final.

⁶⁹ Cfr. regolamento (UE) n. 2021/697, cit.

⁷⁰ Cfr. dichiarazione del Consiglio direttivo dell'Agenzia europea della Difesa, 14 maggio 2007, *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*.

⁷¹ E cioè l'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa e il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, meglio noti come PADR e EDIDP dagli acronimi inglesi. Il primo strumento è stato sviluppato nel contesto del bilancio 2018 dell'Unione quale azione preparatoria ai sensi dell'art. 54, par. 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie

già operative nel precedente Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione (QFP), la creazione del Fondo appariva fin da subito novità di portata sistematica. Si trattava infatti della prima volta in cui il bilancio dell'Unione veniva direttamente utilizzato per rafforzare la capacità produttiva dell'industria militare europea e promuovere la cooperazione transfrontaliera nel settore della difesa⁷². Si tratta pertanto di misure che hanno aperto la strada agli sviluppi successivi, ivi inclusa la creazione del SAFE ad opera del Pacchetto.

Sebbene la dotazione finanziaria di diversa magnitudine attribuita al SAFE possa, a posteriori, non fare apprezzare appieno tale aspetto, va detto che anche sotto il profilo quantitativo le risorse conferite al Fondo non erano affatto trascurabili: si tratta, infatti, di circa 8 miliardi per il corrente QFP (2021-2027), di cui circa 2,65 miliardi destinati alle azioni di ricerca⁷³ e circa 5,3 miliardi alle azioni di sviluppo⁷⁴, divisione che riprende quella fra le due tipologie di c.d. programmi pilota sopra citati. Tali risorse finanziarie, peraltro, si aggiungono alla capacità di spesa degli Stati membri, in linea con quanto previsto dall'art. 6 TFUE per le misure di supporto all'industria.

La scelta dei progetti che possono beneficiare dei contributi e l'erogazione di questi ultimi sono gestiti dalla Commissione tramite le modalità tipiche che caratterizzano i programmi di finanziamento in favore di privati operati dall'Unione⁷⁵. L'azione della Commissione si sviluppa pertanto attraverso bandi annuali per individuare i progetti da finanziare che, nel caso di specie, devono tenere conto delle priorità determinate dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito della PSDC.

Ed è proprio l'opportunità di procedere a una revisione in ottica semplificatoria dei criteri di attribuzione delle risorse gestite dal Fondo a rappresentare una delle priorità individuate nel Pacchetto⁷⁶ e già sviluppata

applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) 1605/2002. Il secondo programma è stato adottato con un atto derivato *ad hoc* (regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione).

⁷² Ovviamente l'unica eccezione era rappresentata proprio dai programmi pilota appena citati.

⁷³ E cioè le azioni «consistent[i] principalmente in attività di ricerca, in particolare la ricerca applicata e, ove necessario, la ricerca fondamentale, allo scopo di acquisire nuove conoscenze e incentrata esclusivamente sulle applicazioni nel settore della difesa» (art. 2, par. 1, n. 11, regolamento (UE) n. 2021/697, cit.).

⁷⁴ E cioè le azioni «consistent[i] in attività orientate alla difesa principalmente nella fase di sviluppo, riguardante sia nuovi prodotti per la difesa o tecnologie per la difesa, sia la modernizzazione di prodotti o tecnologie esistenti, a eccezione della fabbricazione o dell'uso di armi» (art. 2, par. 1, n. 12, regolamento (UE) n. 2021/697, cit.).

⁷⁵ Cfr. art. 24 ss. regolamento (UE) n. 2021/697, cit.

⁷⁶ Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 6.

dalla Commissione nella relativa proposta di regolamento trasmessa al Parlamento⁷⁷. Le modifiche principali, volte ad aumentare i margini di flessibilità e quindi facilitare l'applicazione pratica del regolamento (UE) 2021/697, riguardano infatti l'introduzione della possibilità di utilizzare, durante le procedure di valutazione delle proposte ricevute, soltanto i criteri di attribuzione ritenuti più pertinenti⁷⁸. A tali priorità, si affiancano quelle relative alla possibilità di predisporre programmi di lavoro pluriennali (necessari per i progetti di ricerca, che richiedono spesso tempi più lunghi)⁷⁹, all'incremento delle prerogative degli Stati membri che siano cofinanziatori di un determinato progetto con riguardo all'accesso ai relativi risultati⁸⁰, nonché la possibilità di rendere ammissibili al finanziamento anche i costi dei test svolti al di fuori dell'Unione⁸¹. L'ultima modifica adegua il testo del regolamento istitutivo del Fondo, adottato prima del 24 febbraio 2022, alla corrente situazione dell'Ucraina: pare peraltro ragionevole che i test di prodotti militari possano essere effettuati in uno scenario attuale di conflitto.

Con la stessa proposta di regolamento, la Commissione intende intervenire anche su talune delle altre aree, non direttamente collegate al settore della difesa, ma che a suo avviso possono incidere sull'obiettivo della prontezza. Ciò permette di passare all'esame della seconda linea di intervento sopra richiamata, e cioè quella relativa alla semplificazione. Si tratta, peraltro, di alcune fra le proposte di revisione normativa che lasciano più perplessi, riguardando ad esempio l'"alleggerimento" degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione ambientale.

⁷⁷ Cfr. art. 5 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1907/2006, (CE) n. 1272/2008, (UE) n. 528/2012, (UE) 2019/1021 e (UE) 2021/697 per quanto riguarda la prontezza alla difesa e l'agevolazione degli investimenti nella difesa e delle condizioni per l'industria della difesa, COM(2025) 822 final.

⁷⁸ Cfr. le modifiche apportate dalla proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.) all'art. 12 del regolamento (UE) 2021/697, cit. Sotto questo profilo, la proposta è poi completata da alcuni chiarimenti circa il quadro normativo relativo alle attribuzioni dirette e dalla facilitazione del ricorso alla gestione indiretta.

⁷⁹ Cfr. le modifiche apportate dalla proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.) all'art. 24 del regolamento (UE) 2021/697, cit.

⁸⁰ Cfr. le modifiche apportate dalla proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.) all'art. 23 del regolamento (UE) 2021/697, cit.

⁸¹ Cfr. le modifiche apportate dalla proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.) all'art. 9(2) e all'art. 23 del regolamento (UE) 2021/697, cit.

Se le modifiche al c.d. regolamento REACH e ad alcune normative settoriali collegate⁸² sembrano tutto sommato non troppo estese⁸³, almeno potenzialmente più problematiche potrebbero apparire quelle relative al regolamento (UE) 2019/1021 sugli inquinanti organici persistenti⁸⁴. Si tratta, come è noto, dell'atto normativo mediante cui l'Unione ha dato attuazione alla relativa Convenzione di Stoccolma del 2001⁸⁵ e al Protocollo sugli inquinanti organici persistenti della convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

La Commissione propone innanzitutto di consentire agli Stati membri di concedere alle imprese delle deroghe rispetto agli obblighi di monitoraggio e segnalazione di cui all'art. 13, par. 1, del regolamento (UE) 2019/1021 al fine di proteggere le informazioni sensibili relative all'uso delle sostanze chimiche⁸⁶. Ma soprattutto, la prontezza della difesa viene introdotta quale parametro da prendere in considerazione nel contesto della raccolta, valutazione e presentazione di informazioni ai fini della valutazione dei rischi di cui all'art. 8, par. 7 e par. 8, della Convenzione di Stoccolma⁸⁷. La *ratio* di tale modifica va ricercata nel fatto che, quando una determinata sostanza sia stata inserita in uno degli allegati alla Convenzione, le parti di quest'ultima non possono più concedere deroghe rispetto al suo utilizzo, a meno che esse abbiano dichiarato in via preventiva di non accettare l'inserimento. In sostanza, il Pacchetto prevede che la prontezza della difesa possa portare alla decisione dell'Unione di non supportare e/o di opporsi all'inserimento di determinate sostanze fra quelle il cui uso è proibito o limitato dalla Convenzione di Stoccolma e che,

⁸² Devono essere modificati in modo analogo anche il regolamento (CE) 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006, nonché il regolamento (UE) 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi.

⁸³ Cfr. artt. 1, 2 e 3 della proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.).

⁸⁴ Cfr. regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo agli inquinanti organici persistenti.

⁸⁵ Ratificata con decisione 2006/507/CE del Consiglio, del 14 ottobre 2004, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti.

⁸⁶ Secondo la proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.), infatti, all'art. 13 del regolamento (UE) 2019/1021, cit., va aggiunta la previsione secondo cui «[w]here necessary, Member States may make exemptions from this article on grounds of protection of national and defence interests, for the purpose of protecting sensitive information provided that such exemptions do not undermine the Union or Member States compliance, where relevant, with their reporting obligations under the Convention».

⁸⁷ Cfr. le modifiche apportate dalla Proposta di regolamento (COM(2025) 822 final, cit.), all'art. 3 del regolamento (UE) 2019/1021, cit.

se non fosse appunto per il parametro della prontezza della difesa, l'Unione accetterebbe invece di inserire.

Alla luce di ciò, non è chiara l'affermazione fatta dalla Commissione nel documento di lavoro che accompagna il Pacchetto secondo cui non vi sarebbe alcun impatto negativo delle misure in discussione sulla sostenibilità ambientale⁸⁸. Né, invero, è pienamente percepibile come il valore aggiunto che da esse possa derivare per la difesa (e la sua prontezza) superi tale potenziale pregiudizio⁸⁹, vieppiù considerato che la Commissione calcola la riduzione di costi per l'industria militare su un periodo di undici anni⁹⁰; si tratta di un arco temporale che non appare pienamente adeguato per un confronto rispetto all'impatto ambientale di inquinanti che, per definizione, persistono nell'ambiente per lunghissimi periodi.

Tralasciando per ragioni di spazio i pur significativi interventi relativi ad altri importanti atti di diritto derivato (come le direttive MiFID⁹¹ e CRSD⁹²), è opportuno soffermarsi sulla proposta della Commissione per l'adozione di un regolamento volto a rendere più rapido il processo di approvazione, a livello nazionale, di progetti volti a favorire la prontezza della difesa⁹³. Il modello – derogatorio rispetto al principio dell'autonomia procedurale, anche

⁸⁸ Cfr. COM(2025) 7190 final, cit., p. 24 dove si legge che «[e]nvironmental protection standards would not be downgraded, so these amendments are not expected to have any negative impact on the wider objectives of environmental sustainability of the defence activities».

⁸⁹ Secondo lo stesso documento di lavoro, «[t]he proposed targeted amendments will reduce time and money spent on compliance tasks related to the amended provisions. These include registration costs, reviews, and processing costs of filing», con «[c]ompliance-related cost savings across the EDTIB related to these changes are estimated at EUR 35.8 millions per year» (cfr. COM(2025) 7190 final, cit., pp. 23 e 24).

⁹⁰ Cfr. COM(2025) 7190 final, cit., p. 24.

⁹¹ Cfr. direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE.

⁹² Cfr. direttiva (UE) 2022/2464, cit. I chiarimenti si riferiscono soprattutto al rapporto fra l'obbligo di divulgazione di informazioni relative alla sostenibilità e la protezione di informazioni sensibili per il settore della difesa. In tale prospettiva, la Commissione osserva che, in virtù del regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023, che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità, l'obbligo di divulgazione non si estende alle informazioni che siano classificate o sensibili e indica che tale eccezione possa essere usata frequentemente nel settore della difesa.

⁹³ Si tratta in particolare di «una serie di attività, investimenti e misure volti a rafforzare la prontezza alla difesa di uno o più Stati membri, anche attraverso lo sviluppo dell'industria della difesa» (cfr. art. 1, par. 1, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2025, sull'accelerazione del rilascio delle autorizzazioni per i progetti per la prontezza alla difesa COM(2025) 821 final).

amministrativa, degli Stati membri, fra l'altro codificata all'art. 291, par. 1, TFUE⁹⁴ – a cui la Commissione si è ispirata sembra essere rappresentato dal regolamento (UE) 2024/1735⁹⁵. Ne viene tuttavia rafforzata sia la matrice fondata sul principio del c.d. *one stop shop*⁹⁶ sia l'enfasi sulla rapidità del processo di approvazione che, infatti, deve *ex necesse* concludersi entro sessanta giorni⁹⁷. Tale termine è prorogabile soltanto in casi eccezionali⁹⁸ oppure se il progetto comporta rischi eccezionali per la salute e la sicurezza dei lavoratori o della popolazione⁹⁹.

Ma soprattutto, la proposta di regolamento sull'accelerazione del rilascio delle autorizzazioni per i progetti per la prontezza alla difesa si basa su un meccanismo – non inedito¹⁰⁰, ma ugualmente *sui generis* nell'ordinamento dell'Unione – di silenzio assenso: se l'autorità designata dagli Stati membri come punto di contatto unico non informa il promotore del progetto dell'esito della procedura di rilascio delle autorizzazioni entro i termini sopra indicati «le autorizzazioni oggetto della domanda si considerano rilasciate»¹⁰¹. Vi è poco da aggiungere con riferimento all'evidente favor della disciplina per la realizzazione dei progetti rispetto all'ipotesi opposta.

Anche alla luce dei tempi contingentanti e dell'ampia definizione (sopra ricordata) dei progetti che possono essere autorizzati tramite questo meccanismo, è inevitabile che si possano creare difficoltà pratiche con

⁹⁴ Secondo l'art. 291, par. 1, TFUE «[g]li Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione».

⁹⁵ Cfr. regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.

⁹⁶ Se in base all'art. 6 del regolamento (UE) 2024/1735, cit., gli Stati membri «istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici al livello amministrativo pertinente», l'art. 2(1) della proposta di regolamento sull'accelerazione del rilascio delle autorizzazioni per i progetti per la prontezza alla difesa (COM(2025) 821 final, cit.) prevede in modo più netto che «ciascuno Stato membro istituisce o designa un'autorità quale punto di contatto unico al livello amministrativo appropriato».

⁹⁷ Cfr. art. 5(1) della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.), rispetto ai termini di 12 e 18 mesi, prorogabili a certe condizioni, previste dall'art. 9 del regolamento (UE) 2024/1735, cit.

⁹⁸ In questo caso la proroga è pari a trenta giorni, come previsto dall'art. 5, par. 3, della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.).

⁹⁹ In questo caso la proroga è pari a sessanta giorni ma deve essere necessaria «*per accertare che siano state predisposte misure volte ad affrontare i rischi identificabili*», come previsto dall'art. 5, par. 4, della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.).

¹⁰⁰ Cfr. N. ATHANASIADOU, M. ELIANTONIO, *Silence of the EU Authorities: The Legal Consequences of Inaction by the EU Administration*, in D.C. DRAGOS, P. KOVAČ, H. D. TOLSMA (eds.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Cham, 2020, p. 33 ss.

¹⁰¹ Cfr. art. 5, par. 8, della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.).

riferimento all'effettiva valutazione delle iniziative più complesse, ad esempio anche sotto il profilo ambientale¹⁰², comunque coperto dallo *one shop principle*. Se è vero che la proposta di per sé non riduce il livello di protezione ambientale¹⁰³, è altrettanto vero che l'approvazione tacita potrebbe portare all'autorizzazione di progetti per cui la valutazione ambientale sia stata effettuata in modo frettoloso, se non incompleto.

Del resto, anche in questa sede, la Commissione si è premurata di ribadire le ragioni per le quali, a suo avviso, scelte regolatorie di questo tipo appaiano non solo giustificate ma anche necessarie: la soluzione appena ricordata è parte di quella «azione risoluta per rafforzare la sua prontezza alla difesa», che è a sua volta diretta conseguenza della «minaccia grave e crescente [...] legata al ritorno di un conflitto su vasta scala in Europa»¹⁰⁴ che l'Unione e i suoi Stati membri si trovano ad affrontare.

4. Le misure in materia di politica di concorrenza: la prontezza della difesa come nuovo parametro dell'analisi antitrust

Fra le misure che il Pacchetto ritiene idonee ad influenzare la prontezza della difesa degli Stati membri, anche se non direttamente collegate al settore in questione, meritano senz'altro attenzione quelle relative alla politica di concorrenza. Nell'ordinamento dell'Unione, del resto, difesa e concorrenza sono da sempre legate da una “relazione speciale”. Già all'art. 223 CEE, infatti, si chiariva in sostanza che «ogni Stato membro p[oteva] adottare le misure che riten[eva] necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari», secondo la formulazione confluita nell'attuale art. 346 TFUE¹⁰⁵.

¹⁰² Basti pensare ai termini, significativamente più lunghi, previsti ad esempio dal d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, norme in materia ambientale, con cui è stata attuata nell'ordinamento italiano la normativa di origine unionale in materia di valutazione di impatto ambientale, oggi confluita nella Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

¹⁰³ Cfr., ad esempio, il considerando 10 della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.).

¹⁰⁴ Cfr., ad esempio, il considerando 1 della proposta di regolamento (COM(2025) 821 final, cit.).

¹⁰⁵ Per un commento v. M. KELLERBAUER, *Article 346 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 2050 ss.; F. SCIAUDONE, *Art. 346 TFUE*, in A. TIZZANO (a

Tale norma è stata a lungo ritenuta, specie dagli Stati membri, ma non solo¹⁰⁶, disposizione capace di “schermare” il settore della difesa dalla soggezione all’imperativo del mercato interno. Contribuendo ad accentuare alcune caratteristiche intrinseche del mercato della difesa¹⁰⁷, la ridotta spinta integrazionista che ne è conseguita ha fatto sì che, ancora oggi, il settore si caratterizzi per un elevato livello di concentrazione e di compartimentazione a livello nazionale. Gli acquisti intracomunitari di materiale per la difesa sono infatti piuttosto limitati: gli Stati membri tendono a favorire le imprese nazionali (ove esistenti) ovvero ad effettuare i propri acquisti presso imprese stabilite negli Stati Uniti¹⁰⁸.

Negli ultimi anni, anche per via dell’intervento della Corte di giustizia, la portata dell’eccezione è stata gradualmente ridimensionata e l’interpretazione dell’art. 346 TFUE ricondotta a canoni più rispettosi del mercato interno. Accertato che tale disposizione non rappresenta una riserva generale per escludere dal campo applicativo dei Trattati ogni misura nazionale adottata per ragioni di sicurezza, la Corte di giustizia è anzi passata quasi da un estremo all’altro¹⁰⁹: essa ha infatti ritenuto non solo che l’art. 346 TFUE si applichi

cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2515 ss.; F. FILPO, *Art. 346 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 2326 ss.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione, del 24 gennaio 1996, *Le sfide cui deve far fronte l’industria europea legata al settore della difesa: contributo per un’azione a livello europeo*, COM (96)10 final, p. 23, dove la Commissione osserva che «[l]a politica di concorrenza dovrebbe essere applicata all’industria legata al settore della difesa in maniera progressiva, in ambiti quali gli aiuti statali, gli accordi e le pratiche concordate, in quanto finora la Commissione ha esercitato le sue competenze in questi campi attenendosi ad una linea di prudenza».

¹⁰⁷ Tale mercato, ad esempio, presenta generalmente una struttura di monopsonio, ove gli Stati giocano inoltre un ruolo predominante (regolatori, principali – se non unici – clienti delle imprese produttrici di armamenti e, talvolta, anche loro azionisti di riferimento). La sensibilità del settore e la sua connessione alla sovranità comporta inoltre che vi sia spesso una preferenza per gli operatori nazionali, ove presenti. La (ridotta) dinamica competitiva si limita inoltre alla concorrenza *per* il mercato (che si può sviluppare nel momento in cui viene bandito un appalto di prodotti per la difesa) e non *sul* mercato (anche per via della significativa durata dei contratti di fornitura).

¹⁰⁸ Si deve probabilmente interpretare in questo senso quanto osservato dalla Commissione ai fini della sussidiarietà nella citata proposta di regolamento sull’accelerazione del rilascio delle autorizzazioni per i progetti per la prontezza alla difesa, dove si legge che «[l]’industria della difesa è altamente integrata e interconnessa, con imprese che operano in più Stati membri e dipendono da catene di approvvigionamento complesse che vanno al di là dei confini nazionali» (cfr. COM(2025) 821 final, cit., p. 2).

¹⁰⁹ Alla luce di quanto si dirà, specie in tema di onere della prova, «[i]t could be argued that the Court did not take the division of powers and federalism dimensions of Article 346(1)(b) TFEU [...] sufficiently into account when establishing this evidence rule» (M. TRYBUS, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge, 2014, p. 120).

soltanto in circostanze «eccezionali e chiaramente delimitate»¹¹⁰ e per misure necessarie e proporzionate alla protezione di interessi essenziali per la sicurezza nazionale degli Stati membri ma, andando oltre la lettera della norma¹¹¹, altresì che tali condizioni vadano dimostrate dagli Stati membri¹¹².

Tale cambio di prospettiva ha portato a una crescente applicazione delle regole di concorrenza, latamente intese, anche al mercato e alle imprese della difesa, anche se come si diceva il livello di integrazione e competitività non ha ancora raggiunto i livelli ordinari del mercato interno. Tale “espansione limitata” dei principi concorrenziali al settore della difesa è ben evidenziata dalle regole in materia di aiuti di Stato. Premesso infatti che l’obbligo di notifica *ex art.* 108, par. 3, TFUE si applica anche alle misure di sostegno al settore militare, si è ad esempio chiarito che tale incombente può essere evitato *ex art.* 346 TFUE soltanto se gli Stati membri dimostrino che ne conseguirebbe un pregiudizio ai loro interessi vitali in tema di sicurezza¹¹³. Analogamente, sotto il profilo sostanziale, si è stabilito che gli Stati membri possono supportare con risorse pubbliche solo le attività militari intese in senso stretto: se il beneficiario opera su più mercati si devono pertanto evitare le sovvenzioni incrociate, anche quando le attività “civili” siano ancillari a quelle militari¹¹⁴. A tali principi, tuttavia, fa da contraltare una casistica non particolarmente ampia¹¹⁵. Ciò non è dovuto al fatto che il supporto pubblico

¹¹⁰ Corte giust. 16 settembre 1999, C-414/97, *Commissione/Spagna*, punto 21.

¹¹¹ Secondo l’art. 346 TFUE, infatti, possono essere compatibili con il diritto dell’Unione le misure che gli Stati membri (e non la Commissione, o la Corte di giustizia) «ritenga[no] necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza». Se ancora nel 2003 si riteneva che «nel prevedere che non osta a che uno Stato membro adotti [...] le «misure che ritenga necessarie» alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, l’art. [346, par. 1, lett. b) TFUE] attribuisce agli Stati membri un potere discrezionale particolarmente ampio nel valutare le esigenze che rientrano in tale tutela» (cfr. Tribunale 30 settembre 2003, T-26/01, *Fiocchi munizioni/Commissione*, punto 58), di lì a poco l’approccio veniva modificato, tanto che, «anche se tale articolo si riferisce alle misure che uno Stato membro può ritenere necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza o alle informazioni la cui divulgazione consideri contraria a tali interessi, esso non può tuttavia essere interpretato nel senso che conferisca agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del Trattato mediante un mero richiamo a tali interessi» (cfr. Corte giust. 15 dicembre 2009, C-294/05, *Commissione/Spagna*, punto 45).

¹¹² Corte giust. 4 settembre 2014, C-474/12, *Schiebel Aircraft*, punto 34; *Commissione/Spagna*, C-414/97, sopra citata, punto 22.

¹¹³ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 luglio 2013, *Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente*, COM(2013) 542 final, p. 7.

¹¹⁴ Tribunale 15 marzo 2012, T-391/08, *Ellinika Nafpigeia*, punto 44, punti 292-297 e 300-308.

¹¹⁵ Cfr. M. TRYBUS, op. cit., p. 176; C. SEMPÈRE, S. RÖMER, M. MISSOWEIT, M. TRYBUS, L. RUBINI, E. SKÖNS, S. FREEMAN, A. DYEURE, *Level Playing Field for European Defence*

in questo settore rappresenti un’eccezione o abbia portata limitata, essendo vero esattamente il contrario. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, infatti, le peculiarità del quadro normativo per gli appalti della difesa di cui alla direttiva 2009/81/CE fanno sì che l’industria della difesa benefici di aiuti di stato quasi “*by design*”¹¹⁶.

Il Pacchetto, o meglio la Comunicazione che ne fa parte, sembra segnare un nuovo parziale arretramento della politica di concorrenza. Tale “ritirata” si sviluppa tramite due linee evolutive tratteggiate da tale atto di *soft-law*: si tratta di una sorta di rinnovata centralità dell’art. 346 TFUE nonché, e forse soprattutto, dell’inclusione della prontezza della difesa fra i parametri da prendere in considerazione nell’analisi antitrust.

La prima linea di intervento è particolarmente evidente con riguardo agli aiuti di Stato. La Commissione non solo ricorda che vi sono alcune ipotesi di aiuto (come ad esempio quelli «a sostegno degli investimenti in capacità di produzione di prodotti e servizi per la difesa») di cui si può presumere tanto la natura servente rispetto agli interessi essenziali in materia di sicurezza quanto l’inoffensività per la concorrenza nel mercato interno, e che pertanto ricadono nel campo applicativo dell’art. 346 TFUE¹¹⁷, ma afferma altresì che «[i]n settori diversi dagli aiuti di Stato, tutte le richieste di deroga all’articolo 346 TFUE continueranno [...] a essere attentamente esaminate»¹¹⁸. Si tratta di un inciso che sembra lasciare intendere una flessibilità piuttosto ampia proprio nel settore degli aiuti e che sarebbe del resto giustificata dalla necessità di evitare che gli art. 107 ss. TFUE possano ostacolare l’auspicato aumento di intensità degli sforzi degli Stati membri nel settore della difesa¹¹⁹.

Il secondo aspetto si inserisce nell’ambito di una più ampia e ormai consolidata – quanto discutibile – linea evolutiva della politica di concorrenza

Industries: The Role of Ownership and Public Aid Practices, Studio per l’Agenzia europea della difesa, 08-I&M-001, 2009; K. VAN DE CASTEELE, *State Aid Control and the Defence Exception*, in *Concurrences*, n. 3, 2007, pp. 66-71.

¹¹⁶ In sintesi la ragione è che la direttiva 2009/81/CE, cit., relativa agli appalti nel settore della difesa permette, nella maggioranza dei casi, agli Stati membri di aggiudicare gli appalti militari tramite la c.d. procedura negoziata senza bando (su cui v. *infra*), e cioè quel procedimento che non assicura che l’operazione sia conclusa a condizioni di mercato. In definitiva, i criteri che permettono di escludere l’esistenza di aiuti a favore delle imprese aggiudicatrici sono raramente rispettati per le commesse militari e il c.d. *procurement* militare dà quindi luogo all’erogazione (quasi) sistematica di aiuti (cfr. già B. HEUNINCKX, *Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away With It, Or Is It?*, in *CMLR*, n.1, 2009, p. 191).

¹¹⁷ Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 11.

¹¹⁸ *Ivi*, p. 12.

¹¹⁹ Tale esigenza è peraltro perseguita anche tramite l’impegno, di natura pratica e procedurale, a trattare con priorità le notifiche che abbiano ad oggetto misure di aiuto.

all'esito della quale il "vaso di pandora" dell'integrazione di obiettivi non economici nell'analisi antitrust è stato ormai definitivamente scoperto¹²⁰, al di là di emergenze contingenti¹²¹. La nozione di obiettivi non economici è aperta e indefinita e può abbracciare un numero illimitato e non predefinito di obiettivi e valori sociali¹²². Non stupisce più di tanto, dunque, che la Commissione proponga ora di includere anche la prontezza della difesa fra i parametri che possono orientare la politica di concorrenza.

È vero che la Commissione si preoccupa di ribadire come le regole di concorrenza si applichino, e debbano continuare ad applicarsi, anche nel settore in discussione: del resto, la prontezza della difesa (e del relativo comparto industriale) dipende precisamente dall'esistenza (*rectius*, creazione) di mercati aperti e competitivi sui quali operino imprese capaci di fornire prodotti e tecnologie innovative e che offrano una capacità produttiva complessiva adeguata e flessibile¹²³. È altrettanto vero, tuttavia, che dal prosieguo della Comunicazione emerge come le intenzioni della Commissione siano in realtà più ampie ed incisive. Il filo rosso è rappresentato proprio dalla disponibilità mostrata dalla Commissione circa la possibilità di considerare gli effetti di determinate pratiche sulla prontezza della difesa alla stregua di incrementi di efficienza. Ciò vale per l'intera politica di concorrenza: dal controllo delle concentrazioni¹²⁴ agli aiuti di Stato¹²⁵, passando per l'interpretazione dell'art. 101 TFUE¹²⁶.

¹²⁰ Cfr. per tutti P. MANZINI (a cura di), *I confini dell'antitrust. Diseguaglianze sociali, diritti individuali, concorrenza*, Torino, 2023.

¹²¹ Il termine è ripreso da O. PALLOTTA, *Le funzioni dell'antitrust (alla prova di resistenza dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 327, spec. p. 339.

¹²² Si pensi ad esempio al «buon esercizio della professione di avvocato» (cfr. Corte giust. 19 febbraio 2002, C-309/99, *Wouters e a.*, punto 110), al «corretto svolgimento della competizione sportiva» (Corte giust. 18 luglio 2006, C-519/04, *Meca-Medina e Majcen/Commissione*, punto 45), alla promozione della diversità culturale (cfr. Tribunale 12 aprile 2013, T-451/08, *Stim/Commissione*, punto 73), oppure ancora alla «protezione dei dati personali» (cfr. Corte giust. 4 luglio 2023, C-252/21, *Meta Platforms*, punto 48).

¹²³ Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 10.

¹²⁴ La comunicazione prevede infatti l'impegno della Commissione a «valut[are] in particolare i benefici complessivi derivanti dal rafforzamento della difesa e della sicurezza all'interno dell'Unione che genereranno incrementi di efficienza» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 12).

¹²⁵ Nel comparare gli effetti positivi e negativi sulla concorrenza e sugli scambi di una misura di aiuto ai fini della sua eventuale compatibilità con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, infatti, la Commissione si impegna a tenere «debitamente conto del contributo della misura all'obiettivo di prontezza alla difesa per il 2030, nonché delle specificità del mercato della difesa, in cui la domanda proviene dagli Stati membri, che controllano l'acquisizione di prodotti e tecnologie per la difesa, comprese le esportazioni» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 12).

¹²⁶ Fra gli incrementi di efficienza che la Commissione si impegna a prendere in considerazione nella valutazione di eventuali accordi di cooperazione fra imprese vi sono, «ad esempio, gli

Con riferimento alle concentrazioni, tale cambio di prospettiva precede in realtà il Pacchetto. Nell'avviare le consultazioni¹²⁷ relative alla corrente revisione degli Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali¹²⁸ e non orizzontali¹²⁹, infatti, la Commissione già identificava le possibili tensioni tra controllo delle concentrazioni e rafforzamento della base industriale europea¹³⁰, dovute al fatto che quest'ultimo obiettivo richiede (anche) la crescita dimensionale delle imprese attive in questo settore¹³¹. Come già ricordato, tuttavia, il mercato europeo della difesa presenta ancora oggi elevati livelli di concentrazione e barriere all'ingresso, anche di natura contrattuale¹³². Innestandosi su una struttura di mercato già "debilitata", i progetti di concentrazione fra imprese della difesa sollevano quasi per definizione problemi sotto il profilo concorrenziale.

Nell'ambito di una delle linee di revisione degli Orientamenti¹³³ viene allora ricordato come il "monopolio" della Commissione sulle concentrazioni di dimensione "comunitaria" risulti affievolito nel settore della difesa¹³⁴: dall'affermazione per la quale «security and defence considerations are generally the privilege of Member States, and not part of the Commission's mandate under the EU Merger Regulation»¹³⁵ si trae in effetti la conferma che esigenze connesse alla difesa possono giustificare l'intervento degli Stati membri non solo per influenzare o evitare lo scrutinio della Commissione su concentrazioni

effetti positivi di tale cooperazione in termini di prontezza alla difesa, resilienza delle catene di approvvigionamento della difesa e del mercato interno» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 12).

¹²⁷ Comunicato stampa della Commissione, dell'8 maggio 2025, *Commission seeks feedback on the review of EU merger guidelines*, IP/25/1141.

¹²⁸ Orientamenti della Commissione, del 5 febbraio 2004, relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

¹²⁹ Orientamenti della Commissione, del 18 ottobre 2008, relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

¹³⁰ Si tratta di un profilo ripreso da una delle raccomandazioni contenute nel c.d. Rapporto Draghi, cit., p. 164.

¹³¹ Cfr. già W. WALKER, S. WILLET, *Restructuring the European Defence Industrial Base*, in *Journal of Defence Economics*, n. 2, 1993, p. 141 e M. TRYBUS, *op. cit.*, p. 172.

¹³² Basti pensare alla lunga durata dei contratti di appalto.

¹³³ Si tratta del "*Topic G: Public policy, security and labour market considerations*", disponibile su competition-policy.ec.europa.eu/document/download/3ebe19c4-4b33-4ae4-a2e0-dbf47916225_en?filename=Topic_G_Public_policy_security_and_labour_market_considerations.pdf

¹³⁴ Del resto, anche in virtù del suo considerando 19, il regolamento (CE) 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("Regolamento comunitario sulle concentrazioni") non riduce la portata dell'art. 346 TFUE.

¹³⁵ Topic G, cit., punto 118.

fra imprese del comparto militare¹³⁶ ma anche per vietare o imporre condizioni a operazioni già autorizzate dalla Commissione.

La Commissione non sembra invece prendere posizione sull'ipotesi contraria, e cioè quella in cui gli Stati membri vogliano autorizzare, per ragioni di sicurezza e difesa, concentrazioni bloccate dalla Commissione per ragioni "tradizionali" e cioè legate a profili antitrust¹³⁷. Usando il gergo tipico dell'antitrust, la Commissione sembra pertanto soffermarsi sull'uso della prontezza della difesa come spada (e cioè per vietare concentrazioni altrimenti compatibili con il mercato interno) e non come scudo (e cioè per autorizzare concentrazioni che sollevino preoccupazioni concorrenziali). Tale silenzio potrebbe semplicemente essere dovuto al fatto che, nel contesto odierno, appare improbabile che la Commissione decida di ostacolare concentrazioni che possano favorire la prontezza della difesa. Sempre in linea con una delle principali raccomandazioni formulate dal c.d. Rapporto Draghi, tuttavia, il vero valore aggiunto della revisione degli Orientamenti sarebbe probabilmente proprio questo: anche a valle del nuovo bilanciamento di interessi che include il parametro della prontezza della difesa (*rectius*, dei riflessi di questa finalità in termini di efficienza) sarebbe opportuna una sorta di codificazione *ex ante* dei principali casi di esenzione per le concentrazioni fra imprese attive nel settore della difesa.

Il riferimento alla duplice prospettiva dell'uso delle esigenze della difesa come scudo o come spada permette di passare alla disciplina riservata dalla Comunicazione alle regole di concorrenza intese in senso stretto, ed in particolare all'art. 101 TFUE. Anche con riferimento al divieto di intese, infatti, l'attenzione della Comunicazione si rivolge soprattutto alla possibilità di utilizzare la prontezza della difesa come scudo e, cioè, per determinare la compatibilità di accordi fra imprese la cui cooperazione, altrimenti idonea a sollevare preoccupazioni concorrenziali, sia «necessaria per aumentare la produzione o quando le singole imprese non sarebbero altrimenti in grado di sviluppare o fabbricare un prodotto in autonomia»¹³⁸.

¹³⁶ Del resto, è lo stesso art. 21 del regolamento (CE) 139/2004, cit., a disporre che gli Stati membri possano intervenire a tutela di interessi legittimi diversi da quelli protetti dal medesimo regolamento, e, cioè, di natura extra-concorrenziale, fra cui rientra esplicitamente la sicurezza pubblica.

¹³⁷ A favore della tesi per cui gli Stati membri abbiano tale potere v. M. TRYBUS, *op cit.*, p. 174; in senso contrario, R. PERROIS, *EU Competition Law, the scope of Merger Control and the Defence Industry: Analysis of Case Law and Methodology*, in *Helsinki Law Review*, n. 2, 2014, p. 231, spec. p. 238.

¹³⁸ La flessibilità della Commissione riguarda anche «gli appalti congiunti di materie prime da parte di imprese della difesa» (cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 11).

L'elemento distintivo rispetto alle concentrazioni riguarda soprattutto le modalità pratiche mediante cui l'orientamento dell'art. 101 TFUE alle esigenze della difesa si potrà concretizzare. Se con riferimento alle concentrazioni, come detto, è in corso la procedura di revisione dei relativi atti di *soft-law*, ed è quindi in questa sede che si potranno eventualmente recepire le relative modifiche, con riguardo al divieto di intese tale opera di ammodernamento del quadro normativo di riferimento si è già conclusa nel 2023 con l'adozione delle nuove Linee guida sugli accordi orizzontali¹³⁹.

Forse poiché il processo di revisione era iniziato in un diverso contesto storico (e cioè prima del febbraio 2022), le nuove Linee Guida – pur avendo una disciplina specifica sulla rilevanza di taluni obiettivi non economici, come ad esempio con riferimento agli accordi di sostenibilità¹⁴⁰ – non affrontano il tema della possibile compatibilità con l'art. 101 TFUE degli accordi che promuovano obiettivi legati alla difesa. Il diverso spirito dei tempi è ben evidenziato dal fatto che le Linee guida contengono in effetti un'unica volta il termine difesa: si tratta, tuttavia, della «difesa dei diritti umani» che viene inclusa, appunto, fra i c.d. «obiettivi di sostenibilità»¹⁴¹.

Pur dando atto della disponibilità della Commissione a «fornire all'industria europea orientamenti sui progetti di cooperazione delle imprese del settore della difesa»¹⁴², la Comunicazione non chiarisce tramite quali strumenti tale “dialogo” dovrebbe svilupparsi. Le alternative potrebbero essere molteplici e, in un certo senso, segnano tutte una sorta di “ritorno al passato” verso un sistema di *enforcement* in cui le imprese dovevano chiedere alla Commissione di pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 101, par. 3, TFUE degli accordi che volevano concludere¹⁴³.

Oggi, o meglio dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1/2003, l'art. 101(3) TFUE ha ovviamente effetto diretto e il coinvolgimento *ex ante* della Commissione non è più richiesto (né permesso), essendo le imprese responsabili di valutare in modo autonomo la compatibilità dei loro modelli

¹³⁹ Cfr. comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, COM(2023) 4752 final, punto 517.

¹⁴⁰ Su cui, anche per ulteriori riferimenti, v. L. CALZOLARI, *Antitrust e ambiente: dall'approccio economico a quello ecologico?*, in P. MANZINI (a cura di), *op. cit.*, p. 41.

¹⁴¹ Anche se adottate nel 2023, e quindi dopo l'invasione dell'Ucraina, le Linee guida contengono in effetti un'unica volta il termine difesa, trattandosi tuttavia dell'inclusione della «difesa dei diritti umani», appunto, fra i c.d. «obiettivi di sostenibilità» (Cfr. COM(2023) 4752 final, cit., punto 517).

¹⁴² Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 11.

¹⁴³ Cfr. artt. 4-6 del regolamento (CEE) 17/62, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato.

contrattuali con il divieto di intese. Tuttavia, la crescente complessità del diritto della concorrenza e il proliferare di normative emergenziali o settoriali che, come sopra ricordato, spesso riconoscono rilevanza a fini antitrust a finalità ultronee rispetto a questa disciplina ha, probabilmente non a caso, contribuito alla nascita di vari meccanismi di dialogo informale fra Commissione e imprese che, con diverse modalità e latitudini, rendono di nuovo possibile una sorta di approvazione informale delle condotte delle imprese da parte della Commissione. Del resto, il regolamento (CE) n. 1/2003 impedisce alla Commissione di adottare decisioni di esenzione ma non di fornire orientamenti informali (anche) a singole imprese¹⁴⁴.

Tali strumenti interessano in questa sede nella misura in cui potrebbero rappresentare il modello che verrà utilizzato per mettere in pratica il contenuto della Comunicazione. Il meccanismo sembra ruotare attorno all'utilizzo di uno strumento classico dell'*enforcement* antitrust negli anni in cui era in vigore il regolamento (CEE) n. 17/62 e cioè le c.d. *comfort letter*. Dopo qualche decennio, le *comfort letter* sono state recentemente rievocate, dapprima, nel contesto della crisi pandemica¹⁴⁵ e, in seguito, nella comunicazione sull'orientamento informale per questioni nuove o irrisolte relative agli artt. 101 e 102 TFUE¹⁴⁶.

Il secondo strumento ha portata generale e, quindi, potrebbe essere di per sé già utilizzato per fornire alle imprese attive nel settore della difesa anche l'assistenza prevista dalla comunicazione: l'interpretazione della prontezza della difesa quale parametro dell'analisi antitrust è, al momento, senz'altro questione che può essere considerata nuova ed irrisolta. Tale strumento potrebbe essere utilizzato pure nel caso in cui la Commissione ritenesse opportuno procedere

¹⁴⁴ Cfr. considerando n. 38 del regolamento (CE) 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.

¹⁴⁵ Comunicazione della Commissione, dell'8 aprile 2020, Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19. In questa sede, la Commissione aveva individuato una serie di condotte collaborative fra imprese attive nel settore sanitario e delle quali veniva (quasi) esclusa, sotto il profilo sostanziale, la capacità di sollevare preoccupazioni concorrenziali. Sotto il profilo procedurale, e proprio al fine di garantire la certezza del diritto, la Commissione si dichiarava contestualmente disponibile a fornire alle imprese che ne avessero richiesta dei chiarimenti – che venivano definiti orientamenti – circa la compatibilità con il quadro temporaneo di specifiche ipotesi di accordi collaborativi tramite l'adozione di c.d. *comfort letter*. Anche per ulteriori riferimenti, v. L. CALZOLARI, *L'approccio "pandemico" alla politica di concorrenza*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2020, p. 211.

¹⁴⁶ Cfr. comunicazione della Commissione, del 4 ottobre 2020, sull'orientamento informale per questioni nuove o irrisolte relative agli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sollevate da casi individuali (lettere di orientamento).

anche a una sorta di “codificazione” del proprio approccio alla materia tramite una revisione delle citate Linee Guida sugli accordi orizzontali aggiungendo, cioè, una sezione dedicata agli accordi nel settore della difesa. Una delle prime lettere di orientamento adottate dalla Commissione riguarda proprio un c.d. accordo di sostenibilità fra talune imprese portuali¹⁴⁷, e quindi un argomento coperto dalla nuova versione delle Linee Guida. Fra i vantaggi vi sarebbe senz’altro quello di ricondurre il tema in parola all’interno di uno strumento di natura sistematica e che, peraltro, offrirebbe non solo garanzie in tema di certezza del diritto, ma anche la possibilità per la Commissione di utilizzare la tipica struttura comprensiva di esempi relativi a fattispecie pratiche.

La comunicazione relativa al quadro temporaneo per il Covid-19 evoca invece la possibilità che sia adottato un atto *ad hoc*. Ciò permetterebbe alla Commissione di accorpare gli orientamenti sostanziale con il quadro procedurale che, ove necessario, potrebbe pertanto essere modificato rispetto alla comunicazione sulle questioni nuove o irrisolte relative agli artt. 101 e 102 TFUE. Sotto il primo profilo, uno dei vantaggi sarebbe rappresentato dalla possibilità di includere gli accordi verticali fra le fattispecie che non rientrano nel divieto di cui all’art. 101(1) TFUE ovvero possono essere giustificate *ex art. 101(3) TFUE* in base alle esigenze della difesa (*rectius*, ad incrementi di efficienza valutati in virtù del parametro della prontezza della difesa). Sotto il secondo profilo, lo strumento *ad hoc* darebbe ovviamente maggiore flessibilità alla Commissione, la quale potrebbe ad esempio declinare in modo diverso la portata e gli effetti pratici delle lettere di orientamento, come in effetti verificatosi nel contesto del quadro temporaneo per il Covid-19¹⁴⁸.

L’ordinamento *lato sensu* antitrust dell’Unione conosce tuttavia anche altre possibilità. Sebbene sia senza dubbio ipotesi di più difficile implementazione pratica, si potrebbe ad esempio immaginare uno strumento modellato sulla falsariga del sistema dei pareri previsto, a norma dell’art. 210(a)(6) del

¹⁴⁷ Cfr. decisione della Commissione, del 9 luglio 2025, AT.40976 – *APM Terminals B.V.*, COM(2025) 4523 final. In argomento v. E. FAZIO, *The Commission’s Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, in questa *Rivista*, n. 3, 2025, p. 1; L. BRANDOLI, *Orientamenti informali della Commissione europea: le prime guidance letters dall’aggiornamento del 2022*, in *EJ*, 2025, disponibile su rivista.eurojus.it/orientamenti-informali-della-commissione-europea-le-prime-guidance-letters-dallaggiornamento-del-2022/?generate_pdf=10414.

¹⁴⁸ Mentre la comunicazione sulle questioni nuove e irrisolte, cit., usa il termine «lettera di orientamento» (es. punto 20), la comunicazione sul quadro temporaneo per il Covid-19, cit., denomina le *comfort letter* come «orientamenti con una assicurazione di conformità» (cfr. punto 18), il che potrebbe lasciare intendere una maggiore forza delle stesse sotto il profilo della garanzia della posizione delle imprese che vi si conformino in buona fede.

regolamento (UE) n. 1308/2013¹⁴⁹, come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/2117¹⁵⁰, per gli accordi (orizzontali e verticali) fra produttori agricoli per l'applicazione di norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie in base alla normativa dell'Unione o nazionale. Secondo tale disposizione, i produttori e le associazioni di produttori agricoli possono chiedere un parere alla Commissione in merito alla compatibilità degli accordi di sostenibilità di cui stanno valutando l'adozione con l'esenzione prevista dall'art. 210(a) del regolamento (UE) n. 1308/2013. La prima prassi applicativa¹⁵¹ e le relative Linee Guida chiariscono peraltro che «[i]l parere emesso dalla Commissione indic[a] se l'accordo di sostenibilità è compatibile o meno con l'articolo 210 bis e forn[is]ce le motivazioni di tale affermazione»¹⁵².

5. Le misure in materia di appalti pubblici: la revisione del c.d. "Pacchetto difesa" del 2009

L'ultimo profilo da trattare riguarda le modifiche proposte con riguardo ai principali atti normativi di cui si compone il c.d. "Pacchetto difesa" del 2009: si tratta in particolare della direttiva 2009/81/CE sugli appalti nel settore della difesa e della direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti di prodotti della difesa fra Stati membri.

Basata sugli artt. 53(1), 62 e – soprattutto – 114 TFUE, la direttiva 2009/81/CE ha armonizzato le procedure per l'aggiudicazione di appalti

¹⁴⁹ Cfr. regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

¹⁵⁰ Cfr. regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

¹⁵¹ Parere della Commissione, del 15 luglio 2025, on the request for opinion pursuant to Article 210a(6) of Regulation (EU) No 1308/2013 by Vignerons Coopérateurs de France. Sustainability agreement in the wine sector in Occitanie, COM(2025)4863 final.

¹⁵² Cfr. comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2023, Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 bis del regolamento (UE) 1308/2013, COM(2023) 8306 final. In argomento, anche per ulteriori riferimenti, v. L. CALZOLARI, *EU Competition Law, Environment and Food Sustainability*, in L. PINESCHI, E. CARPANELLI (eds.), *Research Handbook on International and EU Law on Food Sustainability*, in corso di pubblicazione.

«sensibili», e cioè quelli relativi a difesa e sicurezza¹⁵³, con l’obiettivo di contribuire allo sviluppo del mercato unico della difesa. La creazione di un regime “su misura” per gli appalti sensibili mirava infatti a ridurre le possibilità per gli Stati membri di invocare l’art. 346 TFUE per “schermare” le commesse militari dalla disciplina comune degli appalti civili¹⁵⁴, sulla base di più o meno veritiere criticità di quest’ultima rispetto alle esigenze della difesa. Dalla pubblicazione dei bandi alle procedure di selezione, passando per la presentazione delle offerte e la definizione di criteri di ammissione e di aggiudicazione, l’armonizzazione ha riguardato i principali passaggi su cui si snoda l’intera procedura di c.d. *public procurement* per adattare i contenuti della disciplina degli appalti civili, la quale ne rappresenta pur sempre il modello, alle specificità del settore militare. Uno dei principali obiettivi era quello di garantire la parità di trattamento fra le imprese partecipanti ad una gara di appalto anche al fine di ridurre la tendenza degli Stati membri a preferire gli operatori nazionali e, dunque, la già ricordata segmentazione dei mercati su base nazionale. Dopo tutto, gli Stati membri sono i principali (se non unici) clienti delle imprese della difesa e la creazione di un mercato interno in questo settore richiede che gli appalti pubblici abbandonino la prospettiva nazionale.

Alcune delle misure immaginate dal Pacchetto per mettere ulteriormente a punto la direttiva n. 2009/81/CE rispetto alle esigenze della difesa nel nuovo contesto storico appaiono senz’altro condivisibili. Si pensi ad esempio alla proposta di estendere la durata massima dei c.d. accordi quadro da 7 a 10 anni. La misura non sembra avere particolari effetti negativi, se non un eventuale e leggero incremento dell’effetto di *lock-in*, che appare tuttavia compensato dalla maggiore certezza che ne traggono imprese e Stati membri con riferimento alla possibilità di pianificare più adeguatamente la loro cooperazione anche per progetti di maggiore durata¹⁵⁵.

¹⁵³ Poiché, dal punto di vista tecnologico, difesa e sicurezza usano materiali largamente sovrapponibili, l’ipotetica esclusione della sicurezza dal regime speciale avrebbe potuto portare gli Stati membri a prolungare l’uso dell’art. 346 TFUE per sottrarre tali appalti in toto alla normativa dell’Unione, piuttosto che ad applicare la normativa comune prevista per gli appalti civili (citata alla nota seguente). Il “saldo” per il livello di liberalizzazione del mercato della difesa appare nondimeno positivo rispetto all’ipotesi contraria.

¹⁵⁴ Cfr. direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi Direttiva n. 2004/18/CE e, oggi, direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

¹⁵⁵ Cfr. considerando n. 21 della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2025, che modifica le direttive 2009/43/CE e 2009/81/CE per quanto riguarda la semplificazione dei trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa e la semplificazione degli appalti nel settore della sicurezza e della difesa, COM(2025) 823 final.

Analoghe considerazioni valgono anche per la proposta relativa alla riduzione degli oneri amministrativi degli Stati membri con riguardo a taluni obblighi di comunicazione di dati statistici¹⁵⁶ nonché, e soprattutto, con riguardo alla volontà di creare uno specifico quadro giuridico per permettere e favorire lo sviluppo di gare in cui siano coinvolte stazioni appaltanti di più Stati membri¹⁵⁷: è quasi superfluo rilevare come l'aggiudicazione congiunta di appalti vada a beneficio del rafforzamento della base industriale europea, possa migliorare l'efficienza della spesa pubblica per la difesa evitando inutili duplicazioni su base nazionale, e appaia altresì servente rispetto a finalità sostanziale ed operative, potendo ad esempio contribuire ad una maggiore interoperabilità degli equipaggiamenti.

Altre misure, invece, suscitano, almeno a prima vista, qualche perplessità. Un primo esempio è rappresentato dalla misura forse più pubblicizzata fra quelle relative alla revisione della direttiva 2009/81/CE e cioè l'incremento delle soglie di rilevanza "comunitaria", tanto per gli appalti di forniture e di servizi¹⁵⁸, quanto per gli appalti di lavori¹⁵⁹. Intendiamoci: la misura è senz'altro adeguata a raggiungere l'obiettivo individuato dalla Commissione e cioè la riduzione del numero di procedure di aggiudicazione che, in futuro, ricadrà nell'ambito applicativo della direttiva 2009/81/CE¹⁶⁰. È altrettanto verosimile che il valore complessivo degli appalti che verranno affidati tramite le normative nazionali sia tutto sommato contenuto¹⁶¹: anche dopo l'aumento, del resto, le soglie rimangono ancora molto lontane dagli importi che caratterizzando le principali commesse nel settore della difesa¹⁶².

Sullo sfondo, tuttavia, rimane il dubbio che si possa davvero considerare una riforma di successo quella che mira a rendere una determinata normativa

¹⁵⁶ Cfr. COM(2025) 7190 final, cit., p. 52.

¹⁵⁷ Cfr. art. 2, par. 5, della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.), in virtù del quale alla direttiva 2009/81/CE, cit., sarebbe aggiunto un nuovo art. 10-*bis* in materia di «[a]ppalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori di Stati membri diversi».

¹⁵⁸ Da Euro 443.000 ad Euro 900.000 (cfr. art. 1, par. 2, lett. a), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.).

¹⁵⁹ Da Euro 5.538.000 ad Euro 7.000.000 (cfr. art. 1, par. 2, lett. b), della proposta di direttiva, (COM(2025) 823 final, cit.).

¹⁶⁰ La Commissione ritiene che circa un quinto degli appalti nel settore militare esulerà d'ora in avanti dall'applicazione della direttiva n. 2009/81/CE (cfr. COM(2025) 7190 final, cit., p. 24).

¹⁶¹ La Commissione stima una riduzione complessiva del valore degli appalti che saranno aggiudicati tramite le procedure previste dalla direttiva 2009/81/CE pari a circa un punto percentuale (cfr. COM(2025) 7190 final, p. 24).

¹⁶² Ed è in quest'ottica che, tutto sommato, appare condivisibile anche l'osservazione della Commissione secondo cui l'aumento delle soglie permetterà agli Stati membri di concentrarsi sugli appalti critici senza "perdere tempo" con le procedure più piccole.

semplicemente inapplicabile, piuttosto che a renderne migliore l'applicazione¹⁶³, risolvendone eventualmente i profili problematici. Se è vero che questa critica riguarda quasi di per sé l'attività normativa basata sul modello dei c.d. *omnibus*, il punto è particolarmente evidente proprio nel settore in discussione: sebbene la direttiva 2009/81/CE abbia contribuito ad aumentare il grado di apertura degli appalti militari, i dati disponibili suggeriscono infatti che la grande maggioranza delle commesse militari sia ancora aggiudicata su base puramente nazionale¹⁶⁴.

Un ulteriore aspetto riguarda le procedure di selezione. La Commissione propone diverse modifiche alla direttiva 2009/81/CE per aumentare le opzioni a disposizione delle stazioni appaltanti degli Stati membri. Una prima misura riguarda la possibile estensione, anche agli appalti militari, della c.d. procedura aperta¹⁶⁵ (e invero del c.d. sistema dinamico di acquisizione¹⁶⁶), già prevista per gli appalti civili dalla direttiva 2024/24/UE. Anche in questo caso occorre una precisazione preliminare: tale scelta è senz'altro positiva tanto nella prospettiva dell'apertura dei mercati quanto della potenziale riduzione dell'inerente concessione di aiuti di stato in questo settore¹⁶⁷. Oltre a rappresentare la modalità di gara più diffusa con cui vengono (o dovrebbero essere) condotti gli appalti civili, la procedura aperta è infatti quella che garantisce il più elevato livello di concorrenzialità, permettendo a qualsiasi impresa di rispondere agli avvisi di gara pubblicati dalla stazione appaltante di uno Stato membro, e quindi teoricamente anche di individuare il prezzo di mercato della commessa.

¹⁶³ Rendere migliore l'applicazione di un determinato atto normativo può, ovviamente, e anzi in molti casi dovrebbe, anche comprendere l'ipotesi di adeguarne il contenuto in modo da andare incontro alle eventuali difficoltà applicative che siano state riscontrate dai c.d. *stakeholder*, specie quando eventuali problematiche siano state riscontrate in modo trasversale da diverse categorie di essi.

¹⁶⁴ Cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 30 novembre 2016, sull'applicazione della direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2, COM(2016) 762 final, p. 4.

¹⁶⁵ Cfr. art. 2, par. 1, lett. b), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.), in virtù del quale all'art. 1 della direttiva 2009/81/CE, cit., sarebbe aggiunto il punto 18-bis recante la definizione di «procedura aperta» e cioè di quella «procedura nel contesto della quale ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta».

¹⁶⁶ Cfr. art. 2, par. 1, lett. d), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.), in virtù del quale all'art. 1 della direttiva 2009/81/CE, cit., sarebbe aggiunto il punto 21-*bis* recante la definizione di «sistema dinamico di acquisizione» e cioè di quel «processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri».

¹⁶⁷ Cfr. *supra* la nota 116.

I dubbi riguardano però l'utilità pratica di tale decisione e si legano alla *ratio* che aveva portato all'iniziale esclusione della procedura aperta dal campo di applicazione della direttiva 2009/81/CE. La procedura aperta, infatti, funziona quando l'appalto riguarda la fornitura di beni standard, facilmente reperibili sul mercato e le cui caratteristiche possano essere descritte per intero dalla stazione appaltante nel capitolato e rese pubbliche. In caso contrario, è difficile (se il progetto è complesso) o inopportuno (se vi sono dati sensibili) per la stazione appaltante redigere il bando in modo completo; a valle, diviene complesso per le imprese partecipare a gare sulla base di informazione insufficienti. Ciò è esattamente quello che sovente si verifica nel settore della difesa e della sicurezza, dove gli Stati membri molto spesso neppure sono in grado di definire *ex ante* le soluzioni tecniche adeguate a soddisfare le proprie esigenze.

Tanto è vero che la direttiva 2009/81/CE prevede l'applicabilità di altre e diverse procedure di aggiudicazione che, tramite un bilanciamento variabile dei diversi interessi in gioco (es. trasparenza, efficacia pro-concorrenziale e sviluppo di soluzioni adeguate alle esigenze pubbliche), cercano di risolvere proprio tali problematiche¹⁶⁸. Le procedure di cui alla direttiva 2009/81/CE possono essere divise in due "famiglie". Da un lato, vi sono quelle che, pur in misura ridotta rispetto alla procedura aperta, meglio rispondono alla finalità competitiva e possono pertanto essere utilizzate senza limitazioni: si tratta della c.d. procedura ristretta¹⁶⁹ e della c.d. procedura negoziata con pubblicazione del bando¹⁷⁰. Dall'altro lato, vi sono invece quelle che non garantiscano una effettiva concorrenzialità della procedura e che, pertanto, sono soggette a

¹⁶⁸ Cfr. art. 26 della direttiva 2009/81/CE, cit.

¹⁶⁹ Pur presentando talune similitudini con la procedura aperta, la procedura ristretta se ne differenzia perché permette alla stazione appaltante di selezione preliminarmente le imprese: chiunque può manifestare interesse, ma solo le imprese invitate dalla stazione appaltante partecipano alla fase selettiva. Presentando analogie con la procedura aperta se ne accomuna anche per i vantaggi e svantaggi: mentre garantisce un certo di livello di concorrenza, non è particolarmente adeguata alla gestione di appalti complessi.

¹⁷⁰ La procedura negoziata con pubblicazione del bando è la più flessibile e diffusa nella prassi: dopo una selezione preliminare dei candidati, la soluzione tecnica si definisce nelle trattative e solo al termine gli operatori presentano offerte dettagliate (cfr. art. 26 direttiva 2009/81/CE, cit.).

specifici limiti e requisiti applicativi: si tratta del c.d. dialogo competitivo¹⁷¹ e della c.d. procedura negoziata senza pubblicazione del bando¹⁷².

La proposta di direttiva interviene anche con riferimento a quest'ultima procedura, proponendo di aggiungere delle nuove ipotesi in cui essa può essere utilizzata dalle stazioni appaltanti: si tratta, in particolare, di alcune fattispecie di appalti relativi a prodotti o servizi innovativi¹⁷³, nonché – ma solo fino al 1° gennaio 2031, e purché siano rispettate altre condizioni – all'acquisto di prodotti per la difesa identici o soggetti soltanto a modifiche minori effettuato in via congiunta da parte di stazioni appaltanti di almeno tre Stati membri.

In linea di principio, ogni proposta di estensione del campo di applicazione della procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara va guardata con una certa diffidenza, trattandosi della modalità di aggiudicazione che offre le garanzie più ridotte (*rectius*, inesistenti) sotto il profilo concorrenziale e dell'apertura del mercato: la stazione appaltante, infatti, può negoziare, direttamente con una o più imprese in modo informale e senza particolari oneri di trasparenza. Tuttavia, nel caso di specie tale soluzione appare tutto sommato giustificata: da un lato, si vuole infatti favorire lo sviluppo di nuove tecnologie, evitando che il dinamismo tipico delle *start-up* e delle piccole e medie imprese rimanga “imbottigliato” in procedure di gara troppo lunghe e farraginose, con l'effetto di allargare ulteriormente il *gap* tecnologico fra gli Stati membri e i Paesi terzi; dall'alto lato, il meccanismo dell'acquisto congiunto di prodotti identici è funzionale a consentire agli Stati membri di continuare a coprire il corrente fabbisogno di equipaggiamenti militari, dovuto principalmente al sostegno offerto all'Ucraina, nonché a ricostituire in tempi rapidi le relative scorte.

Le modifiche proposte alla direttiva 2009/43/CE possono essere illustrate in modo molto più rapido¹⁷⁴. La proposta di direttiva intende infatti

¹⁷¹ Si tratta di una procedura simile a quella negoziata ma meno flessibile: conclusa la fase delle trattative con i candidati selezionati, la stazione appaltante deve attendere le offerte definitive e l'aggiudicazione deve avvenire in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (cfr. art. 27 direttiva 2009/81/CE, cit.). La maggiore rigidità rispetto alla procedura negoziata ne ha limitato la diffusione pratica, suscitando peraltro qualche dubbio sulla tecnica normativa (cfr. M. TRYBUS, *op. cit.*, p. 335).

¹⁷² Cfr. art. 28 direttiva 2009/81/CE, cit., su cui v. immediatamente *infra*.

¹⁷³ Si tratta, da un lato, della procedura di partenariato per l'innovazione, già prevista per gli appalti civili dalla direttiva 2014/24/UE, cit., ma che la proposta di direttiva provvede a modificare al fine di garantire agli Stati membri una maggiore flessibilità nonché, dall'altro lato, della procedura semplificata per gli appalti diretti di prodotti o servizi innovativi derivanti da progetti di ricerca e sviluppo paralleli concorrenti.

¹⁷⁴ In argomento cfr. L.R.A. BUTLER, M. TRYBUS, *The internal market and national security: Transposition, impact and reform of the EU Directive on Intra-Community Transfers of Defence Products*, in *CMLR*, n. 2, 2017, p. 403.

semplificare ulteriormente le condizioni che devono essere rispettate per la c.d. libera circolazione infra-UE dei prodotti connessi alla difesa. Va ricordato che, in quest’ottica, la direttiva 2009/43/CE è funzionale alla direttiva 2009/81/CE sopra esaminata e, più in generale, all’obiettivo dell’integrazione del mercato della difesa. Senza un regime che permettesse e facilitasse il trasferimento dei prodotti per la difesa fra gli Stati membri, l’apertura delle procedure per gli appalti auspicata dalla direttiva 2009/81/CE sarebbe rimasta (ancora di più) solo sulla carta. Il mantenimento in vigore del tradizionale sistema delle c.d. licenze avrebbe infatti limitato in modo significativo la possibilità delle imprese di partecipare a gare transfrontaliere¹⁷⁵. La direttiva 2009/43/CE ha, pertanto, armonizzato il regime delle licenze al fine di rendere il sistema più trasparente e funzionale al mercato interno. Si è ad esempio istituito un meccanismo di certificazione delle imprese e allargato il novero delle licenze: alla “tradizionale” licenza individuale valida per un singolo trasferimento¹⁷⁶ si sono aggiunte le licenze globali e generali¹⁷⁷ che permettono ai titolari di effettuare illimitate operazioni verso uno o più Stati membri.

Le modifiche proposte vanno coerentemente in questa direzione e intendono facilitare ulteriormente i trasferimenti di prodotti per la difesa fra Stati membri. Vengono innanzitutto estese le ipotesi in cui gli Stati membri possono esentare le imprese dalla necessità di ottenere un’autorizzazione preventiva. Fra le nuove fattispecie più legate alla dinamica industriale vi sono, in particolare, i casi in cui il trasferimento di prodotti della difesa sia necessario per attuare progetti finanziati dall’Unione¹⁷⁸ ovvero realizzati tramite partenariati industriali transfrontalieri¹⁷⁹. Vengono poi esclusi anche i

¹⁷⁵ Le imprese di Stati membri diversi dalla stazione appaltante avrebbero, ad esempio, incontrato significative difficoltà nel garantire la capacità di rispettare gli impegni assunti con l’appalto, con il rischio di risultare inadeguate sotto il profilo della c.d. *security of supply*, che rappresenta uno dei criteri di aggiudicazione previsto dall’art. 38 della direttiva 2009/81/CE.

¹⁷⁶ Cfr. art. 7 della direttiva 2009/43/CE, cit.

¹⁷⁷ Cfr. artt. 5 e 6 della direttiva 2009/43/CE, cit.

¹⁷⁸ Cfr. art., 1, par. 2, lett. a), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.), ai sensi del quale all’art. 4, par. 2, della direttiva 2009/43/CE, cit., sarebbe aggiunta la lett. c bis) relativa ai trasferimenti «necessar[i] per l’attuazione di un progetto finanziato nell’ambito di un programma industriale dell’Unione nel settore della difesa»;

¹⁷⁹ Cfr. art., 1, par. 2, lett. a), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.) ai sensi del quale all’art. 4, par. 2, della direttiva 2009/43/CE, cit., sarebbe aggiunta la lett. c ter) relativa ai trasferimenti che avvengono «nel quadro di un partenariato industriale transfrontaliero strutturato».

trasferimenti in caso di emergenze¹⁸⁰ e, con misura piuttosto interessante, anche quelli eseguiti non fra Stati membri ma verso le istituzioni e gli organi dell'Unione (inclusa l'Agenzia europea per la difesa) o nel contesto di azioni dell'Unione ai sensi dell'art. 28 TUE¹⁸¹. Si tratta di un potere degli Stati membri e non di un obbligo, e occorrerà quindi verificare se gli Stati membri sceglieranno di seguire le indicazioni della Commissione nella fase di recepimento della direttiva, ove questa fosse effettivamente adottata da Parlamento e Consiglio.

Alle modifiche relative alle esenzioni si accompagna anche una revisione del citato sistema delle licenze. In questa ottica, oltre al possibile conferimento di una competenza delegata alla Commissione ai sensi dell'art. 290 TFUE¹⁸² e alla richiesta agli Stati membri di imporre condizioni e requisiti aggiuntivi che rendano più difficile per le imprese l'ottenimento delle licenze¹⁸³, viene in particolare proposta l'estensione del campo applicativo delle c.d. licenze generali¹⁸⁴ per includervi, da un lato, i trasferimenti effettuati da imprese certificate (e non solo verso imprese certificate, come attualmente previsto¹⁸⁵) e, dall'altro lato, i trasferimenti serventi rispetto ai progetti industriali dell'Unione nel settore della difesa, quali ad esempio quelli gestiti dal Fondo europeo della difesa¹⁸⁶.

¹⁸⁰ La condizione di emergenza si lega alla nozione di crisi, che l'art. 1, par. 1, della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.) propone di aggiungere all'art. 3 della direttiva 2009/43/CE, cit.

¹⁸¹ Cfr. art. 1, par. 2, lett. a), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.) ai sensi del quale all'art. 4, par. 2, della direttiva 2009/43/CE, cit., sarebbe aggiunta la lett. a bis) relativa ai trasferimenti il cui «il destinatario è un'istituzione dell'Unione, un organismo dell'Unione o l'Agenzia europea per la difesa» nonché la lett. d bis) relativa ai trasferimenti collegati «all'assistenza nel settore militare e della difesa derivante da azioni dell'Unione a norma dell'articolo 28 [TUE], qualora il Consiglio decida all'unanimità, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, [TUE]».

¹⁸² Cfr. art., 1, par. 2, lett. b) e lett. d), della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.).

¹⁸³ Cfr. art., 1, par. 2, lett. c) della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.).

¹⁸⁴ Secondo la Commissione, le licenze generali «are considered the most effective way to speed up the procedure and reduce the administrative burden», cosicché la loro estensione «is expected to unlock cost savings and improve industrial responsiveness» (COM(2025) 7190 final, cit., p. 22).

¹⁸⁵ Cfr. art., 1, par. 3, lett. a) della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.).

¹⁸⁶ Cfr. art., 1, par. 4, della proposta di direttiva (COM(2025) 823 final, cit.), in virtù della quale la Commissione propone di aggiungere un nuovo art. 5 bis alla direttiva 2009/43/CE, cit.

6. Osservazioni conclusive

L'ampiezza degli argomenti coperti dal Pacchetto, e il numero di misure già adottate per darvi esecuzione, rendeva in realtà quasi velleitario il tentativo di esaminarne il contenuto nei limiti di spazio propri di questa sede. Ed appare ancora più complesso cercare di trovare degli spunti conclusivi che possano racchiudere la natura di interventi e riforme così significative e variegate. In questa prospettiva, l'unico elemento di sintesi che si può rilevare è, forse, che il Pacchetto, al di là dei tecnicismi, sembra nel complesso muoversi verso la giusta direzione (e, forse, l'unica possibile), del resto già tracciata a inizio anno dal Libro Bianco.

Innanzitutto, pur non comportando alcuna effettiva forma di coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri¹⁸⁷, si dimostra la volontà dell'Unione di intervenire in modo finalmente più ambizioso con riferimento all'elaborazione di una politica industriale nel settore della difesa che accompagni e supporti, in modo deciso, le azioni degli Stati membri. Ciò è dimostrato plasticamente dall'ammontare delle risorse che la Commissione mira a mobilitare per perseguire tale fine, anche se è innegabile che la prospettiva sia rimasta sotto tale profilo un po' troppo ancorata alla dimensione nazionale. Il rischio è che, nonostante l'enorme ammontare di risorse che verranno utilizzate per realizzare gli obiettivi del Pacchetto e del Libro Bianco, non si riesca a risolvere uno dei "peccati originali" della spesa militare europea che ne pregiudica l'efficienza¹⁸⁸: il riferimento è al costo della c.d. "non-Europa"¹⁸⁹, e cioè al fatto che la spesa pubblica in questo settore sconta un'eccessiva frammentazione tanto sul lato della domanda (Stati membri) quanto dell'offerta (imprese).

Ciononostante, l'ammontare dei fondi che, nelle intenzioni della Commissione, dovranno essere immessi nel sistema difesa persegue probabilmente anche una seconda finalità, legata alle dinamiche interne alla NATO e ai rapporti con la Russia. Da un lato, non è un segreto che, al di là delle modalità con cui l'attuale Presidenza degli Stati Uniti ha gestito e sta gestendo le relazioni euroatlantiche, questi ultimi avessero da tempo chiesto agli Stati membri e agli altri Paesi europei che fanno parte della NATO di rispettare gli impegni di spesa militare assunti in tale sede. Ed è altrettanto noto

¹⁸⁷ Cfr. A. MIGLIO, *op. cit.*, p. 172.

¹⁸⁸ Cfr. già COM(2016) 950 final, cit., p. 3.

¹⁸⁹ Cfr. D. MORO, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, 2018; A. TEASDALE (ed.), *Europe's Two Trillion Euro Dividend. Mapping the Cost of Non-Europe*, 2019-24, Servizio di Ricerca del Parlamento europeo, PE 631.745, aprile 2019.

che la maggioranza degli Stati membri non avesse dato particolare seguito a tale richiesta¹⁹⁰. Il Pacchetto e il Libro Bianco hanno quindi l'obiettivo di dare un segnale agli Stati Uniti in merito a una maggiore disponibilità degli Stati membri di attivarsi per rispettare i propri impegni nell'ambito della NATO.

Infine, si ha una prima evidenza di come la Commissione sia ben consapevole della necessità di interpretare ed applicare le regole sul mercato interno in modo quasi recessivo rispetto alla capacità di perseguire l'obiettivo della sicurezza dell'Unione e degli Stati membri¹⁹¹. Ed anzi, nel complesso, il Pacchetto rappresenta una sorta di art. 346 TFUE “all'ennesima potenza”, la cui cartina di tornasole è rappresentata dall'inserimento della prontezza difesa fra le finalità della politica di concorrenza alla stregua di un parametro che deve pertanto essere preso in esame nell'analisi antitrust.

Ma più in generale, l'obiettivo del Pacchetto non pare essere limitato alla sola semplificazione normativa ed amministrativa, ma sembra piuttosto riguardare la creazione di una sorta di “scudo” per proteggere il settore della difesa dalla piena applicazione di molteplici e variegati “corpi” normativi di diritto dell'Unione: dalle direttive MiFID¹⁹², CSRD e CSDD¹⁹³ a quella in materia di orario di lavoro¹⁹⁴, dai c.d. regolamenti REACH¹⁹⁵ e POPs¹⁹⁶ alle già citate regole di concorrenza, sotto il profilo degli accordi fra imprese, della valutazione delle concentrazioni e degli aiuti di Stato.

Insomma, occorrerà senz'altro (ben) altro per la «Pax Europaea per il 21° secolo»¹⁹⁷ ma un nuovo passo è stato fatto.

¹⁹⁰ In tal senso si è di recente osservato che «[w]hat is less understandable, however, and perhaps even somewhat irresponsible, is most Member States' overreliance on the US and their structural failure to meet the 2014 NATO goal of a share of 2% GDP on defence expenditure, even after several admonitions from successive US Presidents Obama, Trump and Biden. In 2021, only Croatia, Estonia, France, Greece, Latvia, Lithuania, Romania and Poland met the threshold. Luxembourg proved to be the weakest link (0.57%), but defence expenditure in large Member States such as Germany (1.53%), Italy (1.41%) and Spain (1.02%) also remained far below expectations. Not only did Europe's shortcomings in equitable burden-sharing in collective security irk 'big brother' the US, putting President Trump's refusal to firmly commit to honouring the Article 5 NATO mutual defence pledge in a somewhat different light, they also left national armies in a dilapidated state» (cfr. Editorial, *ReArm Europe/Readiness 2030*, cit., p. 1022, anche per i relativi riferimenti).

¹⁹¹ Su tale finalità v. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, cit., p. 121.

¹⁹² Cfr. direttiva 2014/65/UE, cit.

¹⁹³ Cfr. direttiva (UE) 2022/2464, cit., e direttiva (UE) 2024/1760, cit.

¹⁹⁴ Cfr. direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

¹⁹⁵ Cfr. regolamento (CE) 1907/2006, cit.

¹⁹⁶ Cfr. regolamento (UE) 2019/1021, cit.

¹⁹⁷ Cfr. COM(2025) 820 final, cit., p. 2.

ABSTRACT (ita)

Prendendo spunto dalla recente pubblicazione del documento di lavoro della Commissione, il presente contributo esamina i tratti principali del c.d. *Defence Readiness Omnibus* adottato dalla Commissione nel giugno 2025 per dare attuazione agli impegni presi con il Libro Bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, adottato a inizio 2025 assieme all’Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune. Le misure immaginate, e in parte già adottate, sono ampie e variegate ma rispondono essenzialmente a due principali priorità entrambe ritenute necessarie per rafforzare la prontezza della difesa degli Stati membri: l’aumento delle risorse destinate alla difesa e la semplificazione regolamentare per eliminare le strozzature amministrative (nazionali e dell’Unione) che potrebbero pregiudicare tale obiettivo. Pur cercando di offrire una panoramica complessiva della riforma (e invero soffermandosi anche sulle principali misure previste dal Libro Bianco), il contributo si sofferma soprattutto sui profili più legati alla dinamica industriale e alla creazione di un c.d. mercato unico della difesa. L’analisi si concentra pertanto sulle modifiche relative alla politica di concorrenza (e, in particolare, sulla trasformazione della prontezza della difesa in un parametro dell’analisi antitrust) nonché sulla revisione della disciplina degli appalti nel settore della difesa e dei trasferimenti *infra*-UE di prodotti della difesa, di cui alle direttive 2009/81/CE e 2009/43/CE. Pur non comportando alcuna forma di coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri, il c.d. *Defence Readiness Omnibus* dimostra la volontà dell’Unione di intervenire in modo ambizioso con riferimento all’elaborazione di una politica industriale nel settore della difesa che accompagni e supporti le azioni degli Stati membri, tanto da immaginare una lettura quasi recessiva delle regole sul mercato interno rispetto alla capacità di perseguire l’obiettivo della sicurezza dell’Unione e degli Stati membri. La prospettiva rimane forse un po’ troppo ancorata alla dimensione nazionale e occorrerà fare attenzione affinché l’enorme ammontare di risorse destinate alla difesa non finiscano per aggravare piuttosto che risolvere uno dei “peccati originali” della spesa militare europea e cioè il costo della c.d. “non-Europa”.

ABSTRACT (eng)

Following the recent publication of the Commission’s Staff Working Document, this paper discusses the main features of the so-called Defence Readiness Omnibus adopted by the Commission in June 2025 to implement the commitments undertaken with the White Paper on European Defence Readiness for 2030, adopted in early 2025 jointly with the High Representative for the Common Foreign and Security Policy. The measures envisaged, some of which have already been adopted, are wide-ranging and multifaceted but essentially address two main priorities, both of which are deemed necessary to strengthen the defence readiness of the Member States: increasing the resources allocated to defence and regulatory simplification to eliminate administrative bottlenecks (national and Union) that could undermine this objective. While seeking to offer a comprehensive overview of the reform (and indeed also addressing the main measures envisaged in the White Paper), the contribution mainly focuses on those profiles more related to industrial dynamics and the creation of a so-called “defence single market”. The analysis therefore focuses on the relevant changes in competition policy (and, in particular, on the transformation of defence readiness into a parameter of antitrust analysis) as well as on the revision of the discipline of defence procurement and *intra-EU* transfers of defence products, as set out in Directives 2009/81/EC and 2009/43/EC. Although it does not entail any form of coordination of Member States’ defence policies, the so-called Defence Readiness Omnibus proves the EU’s intention to act boldly with reference to the development of an industrial policy in the defence sector that supports and complements Member States’ actions. The outlook remains perhaps a little too entrenched to the national dimension, and great attention must be paid to ensure that the enormous amount of resources allocated to defence do not end up worsening rather than remedying one of the “original sins” of European military spending, namely the cost of so-called “non-Europe”.