

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2/2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi	Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino	Guido Rivosecchi
Ines Ciolli	Giuseppe Verde
Giovanna Colombini	

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio	Francesco Sucameli	Giovanni Guida
------------------	--------------------	----------------

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba	Massimo Luciani
Monica Bergo	Nicola Lupo
Chiara Bergonzini	Simone Mezzacapo
Francesco Bilancia	Vittorio Occorsio
Gianluigi Bizioli	Simone Pajno
Guido Calabresi	Giuseppe Palmisano
Ignacio Calatyud Prats	Barbara Pezzini
Francesco Capalbo	Eugenio Picozza
Carlo Colapietro	Giovanna Pistorio
Barbara Cortese	Antonio Saitta
Giacomo D'Angelo	Maria Alessandra Sandulli
Marcello Degni	Gino Scaccia
Francesco Fimmanò	Vincenzo Sforza
Sergio Foà	Riccardo Ursi
Loredana Giani	
Valentina Giomi	

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea	Francesca Carpita
Carla Di Martino	Emanuele Rosi Fratto
	Grippaudo

INDICE

EDITORIALE di Sergio Foà	p.4
---------------------------------------	-----

DOTTRINA

Maria Alessandra Sandulli <i>La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici</i>	p.20
Marco Mazzamuto <i>I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)</i>	p.30
Francesca Biondi <i>Chi deve garantire la certezza del diritto?</i>	p.39
Vincenzo Tondi della Mura <i>La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico “genera mostri”</i>	p.49
Monica Bergo <i>Re-arm EU: dall’integrazione attraverso i diritti all’integrazione attraverso le armi?</i>	p.67
Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro <i>Le “note di credito da ricevere” nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale</i>	p.91
Tiziano Tessaro <i>Dalla funzione consultiva alla cogestione dell’attività amministrativa: la Corte dei Conti verso l’orizzonte delle Autorità indipendenti</i>	p.112
Carla Di Martino <i>I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. “spesa costituzionalmente necessaria</i>	p.171

ATTUALITÀ

<i>Il Consiglio di Stato francese “Iscrivere l’azione pubblica nel lungo periodo” Luglio 2025.</i> Traduzione e Post-fazione di Clemente Forte	p.205
Eduardo Marcos Martinez <i>L’azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna</i>	p.219
Riccardo Cabazzi <i>Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la “flessibilità” in materia di assunzioni negli enti locali</i>	p.233

STORIA DELLA DOTTRINA

A cura di Giovanni Guida

.....	p.246
-------	-------

DOTTRINA

REARM EU: DALL'INTEGRAZIONE ATTRAVERSO I DIRITTI ALL'INTEGRAZIONE ATTRAVERSO LE ARMI?¹

di Monica Bergo

Associata di Diritto costituzionale e pubblico

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

SOMMARIO

1. Premessa.
2. Le strategie europee per la difesa.
 - 2.1. Il regolamento SAFE e le criticità nella procedura *ex art.* 122 del TFUE.
 - 2.1.1. L'impatto sulla "forma di governo" dell'Unione.
 - 2.1.2. Il regolamento SAFE e l'esenzione IVA.
 - 2.2. L'allentamento del Patto di Stabilità e Crescita.
 - 2.2.1. Il caso tedesco: oltre l'austerità.
 - 2.3. La riconversione dei FSE e del FRSC. Quando la coesione si fa con le armi
3. Uno sguardo d'insieme e una ipotesi prospettica.

ABSTRACT

L'articolo analizza le più recenti iniziative dell'Unione europea in materia di difesa comune, alla luce del Piano *ReArm Europe – Readiness 2030* e dei tre principali strumenti attraverso cui l'UE punta a rafforzare la propria capacità militare: il regolamento SAFE, l'allentamento del Patto di Stabilità e Crescita e la riconversione dei fondi di coesione. L'indagine si concentra sulle basi giuridiche utilizzate, sulle criticità istituzionali e sull'impatto dei nuovi interventi sugli equilibri democratici e finanziari dell'Unione.

Particolare attenzione è rivolta al regolamento SAFE, adottato *ex art.* 122 TFUE, senza il coinvolgimento del Parlamento europeo. Tale scelta solleva rilevanti questioni sulla natura emergenziale dello strumento, sulla corretta individuazione della base giuridica e sul rispetto dei principi di attribuzione e di equilibrio interistituzionale, oggetto del ricorso pendente davanti alla Corte di Giustizia. Le misure di bilancio connesse a SAFE, incluse l'emissione di debito comune e l'esenzione IVA sugli acquisti congiunti di armamenti, indicano un significativo spostamento delle priorità di spesa a livello europeo.

Nel complesso, la risposta europea alla "crisi difensiva" sembra segnare una discontinuità rispetto al modello di integrazione basato sui diritti e sulla solidarietà sociale, affermatosi durante le crisi pandemica e finanziaria. La mancanza di un adeguato coinvolgimento democratico, l'indebolimento della dimensione sociale e l'assenza di una politica fiscale europea coerente emergono come criticità centrali. In conclusione, l'autrice prospetta la necessità di un ripensamento del modello di finanziamento dell'UE, anche attraverso l'introduzione di nuove forme di imposizione comune – ad esempio sugli extraprofitti del settore della difesa – per evitare che la costruzione dell'integrazione europea scivoli da un paradigma fondato sui diritti a uno fondato sulle armi.

The article examines the most recent initiatives of the European Union in the field of common defence, in light of the ReArm Europe – Readiness 2030 Plan and the three main instruments through which the EU aims to strengthen its military capacity: the SAFE Regulation, the loosening of the Stability and Growth Pact, and the reallocation of cohesion funds. The analysis focuses on the legal bases employed, the institutional criticalities involved, and the impact of these new measures on the Union's democratic and financial balance.

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconti.it

Particular attention is devoted to the SAFE Regulation, adopted under Article 122 TFEU without the involvement of the European Parliament. This choice raises significant questions regarding the emergency nature of the instrument, the proper identification of its legal basis, and compliance with the principles of conferral and institutional balance—issues that are currently the subject of a pending case before the Court of Justice. The budgetary measures linked to SAFE, including the issuance of common debt and the VAT exemption for joint armament purchases, signal a substantial shift in European spending priorities.

Overall, the EU's response to the “defence crisis” appears to mark a departure from the integration model based on rights and social solidarity that had taken shape during the financial and pandemic crises. The lack of adequate democratic involvement, the weakening of the social dimension, and the absence of a coherent European fiscal policy emerge as central points of concern. In conclusion, the author argues for the need to rethink the EU's financing model—potentially through new forms of shared taxation, such as a windfall tax on the defence sector—to prevent European integration from shifting from a rights-based paradigm to one grounded in armament.

1. Premessa

Le iniziative dell'Unione europea nell'ambito della difesa comune sono oggetto di crescente attenzione e studio da parte della dottrina, che alterna posizioni ottimistiche ad approcci più critici².

Focus specifico della presente indagine sono i più recenti strumenti giuridici adottati dall'Unione europea e dai singoli Stati membri, in risposta al protrarsi della guerra tra Russia e Ucraina, nonché in relazione alla decisione del Presidente USA Trump di diminuire il sostegno finanziario americano all'Alleanza Nord Atlantica. Saranno in particolare analizzate le fonti impiegate, per valutare se possa ancora considerarsi vivo e attuale il processo di integrazione europea che abbiamo conosciuto fino a oggi e, più in particolare, per tentare di cogliere se i fatti giuridici che si susseguono nel contesto eurounitario debbano ritenersi epifenomeni di ripresa ovvero di debolezza delle nostre istituzioni sia a livello europeo che interno.

2. Le strategie europee per la difesa

Punto di partenza per i temi che si intendono affrontare è l'adozione da parte della Commissione europea del Piano *ReArm Europe*³ (in seguito rinominato *ReArm Europe – Readiness 2030*), nel quale vengono indicati gli obiettivi della *military expenditure* comune ai 27 Stati membri per i prossimi 5 anni e nel cui contesto sono previsti investimenti pari a circa 800 miliardi di euro nel settore militare e difensivo.

² Ricostruisce il lento, tortuoso e ancora incompiuto tentativo europeo di dotarsi di una difesa comune, nel suo rapporto con la NATO, G. DELLEDONNE, *Alla ricerca del pilastro mancante: prospettive costituzionali sull'Europa della difesa*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2025. Offrono una ricostruzione senz'altro positiva delle più recenti riforme A. IANNOTTI DELLA VALLE, G.A. LOMBARDI, *L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta unione*, in *federalismi.it*, n. 31/2025, pp. 62-91; A. SOMMA, *Il riarmo dell'Europa*, editoriale, in *DPCE*, n. 2/2025, pp. V-XVI; in senso più critico, invece, si vv., *ex multis*, F. FABBRINI, *Regole fiscali e spese per la difesa: l'impatto di Trump sulla costituzione economica europea*, in *DPCE*, n. 2/2025, pp. 471-494; E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2/2025, pp. 140-147; F. FURLAN, *Verso un esercito europeo? Profili istituzionali e costituzionali della difesa comune europea*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. 3, 2024, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 1413 ss.; M. FRAU, *Il paradosso di un'industria europea della difesa senza una difesa comune*, in *OsservatorioAIC*, n. 6/2025, pp. 1-26.

³ Cfr. *Press Statement by President von der Leyen on the Defence Package*, 4 marzo 2025, reperibile al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673.

Come precisato dal successivo Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030⁴, gli investimenti per la difesa si articolano attraverso diversi strumenti o pilastri, con l'obiettivo di creare una forza di deterrenza tale da impedire future guerre d'aggressione, garantendo la sicurezza comune.

Il primo pilastro – in senso atecnico – è rappresentato dal regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 (di seguito “regolamento SAFE”), il quale introduce uno specifico strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE, *Security Action For Europe*), finalizzato a rafforzare l'industria europea della difesa e garantito dal bilancio UE attraverso la previsione di un indebitamento comune pari a 150 miliardi di euro per gli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa.

Il secondo pilastro si regge sull'allentamento dei vincoli di bilancio previsti dal Patto di stabilità e crescita, con cui l'Unione ritiene di smobilizzare circa 650 miliardi di euro per iniziative dei singoli Stati⁵.

La terza linea di finanziamento si dipana attraverso la revisione delle politiche europee di coesione, dirottando sulla difesa risorse presenti in fondi europei precedentemente stanziati e finalizzati allo sviluppo e alla coesione⁶.

È previsto altresì un incremento degli interventi della Banca europea per gli investimenti (BEI) e la creazione di incentivi all'investimento privato. In questo caso si tratta di misure che, coinvolgendo categorie della scienza delle finanze, non saranno oggetto della presente indagine, che invece si concentrerà sulle prime tre linee di intervento.

2.1. Il regolamento SAFE e le criticità nella procedura ex art. 122 del TFUE

Quanto al primo pilastro, fondato sull'adozione del regolamento SAFE, colpiscono l'attenzione alcune peculiarità, sia sul versante delle fonti normative utilizzate, sia sul piano dei contenuti.

La base giuridica utilizzata per approvare il Regolamento SAFE è l'art. 122 del TFUE, ai sensi del quale, in casi eccezionali, il Consiglio può adottare provvedimenti normativi senza il coinvolgimento del Parlamento. Si tratta di una procedura diversa da quella legislativa ordinaria – secondo la quale, com'è noto, le norme vengono approvate congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, su proposta della Commissione – e per tale ragione è stata interpretata come espressione di un potere di natura emergenziale, invocabile solamente in circostanze eccezionali⁷.

L'art. 122 del TFUE si compone di due paragrafi. Il paragrafo 1 (clausola generale) prevede che «qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia» il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica. Questa disposizione è stata utilizzata, ad esempio, come base giuridica per l'approvazione del Regolamento (UE) 2022/1369⁸, relativo alle misure coordinate di riduzione della domanda di gas, all'indomani della crisi energetica conseguente all'invasione russa dell'Ucraina, nonché del Regolamento (UE) 2022/1854 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, ai sensi del quale è stato chiesto agli Stati membri di applicare misure di intervento pubblico nella fissazione dei prezzi di fornitura

⁴ Cfr. *White paper for European defence – Readiness 2030*, 28 marzo 2025, reperibile al link https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf.

⁵ Si v., *infra*, par. 2.2.

⁶ Cfr. A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in rivista.eurojus.it, n. 2/2025, p. 159 ss.

⁷ B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in 59 *Common Market Law Review*, 2022, pp. 3-18.

⁸ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

dell'energia elettrica ai clienti civili e alle PMI; di istituire norme per un contributo di solidarietà temporaneo obbligatorio alimentato dalle imprese e dalle stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, al fine di contribuire all'accessibilità economica dell'energia per le famiglie e per le imprese⁹.

Il secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE, invece, prevede una clausola più specifica, ai sensi della quale «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo», il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Questa disposizione è stata usata come base giuridica per l'adozione di diversi atti normativi da parte del Consiglio, come ad esempio il regolamento (UE) 407/2010, istitutivo del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MES)¹⁰ in considerazione della grave crisi finanziaria e della recessione mondiale che si erano registrate fra il 2008 e il 2009.

In occasioni recenti, peraltro, il Consiglio si è servito dell'art. 122 del TFUE senza distinguere fra il primo e il secondo paragrafo, intendendoli come un'endiadi. È il caso del regolamento (UE) 2020/672, che ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia da COVID-19¹¹; oppure del regolamento (UE) 2020/2094, relativo al dispositivo di ripresa e resilienza¹².

Il regolamento SAFE si fonda sull'art. 122 del TFUE nel suo complesso: dovrebbe, quindi, soddisfare le condizioni previste da entrambi i paragrafi della disposizione che ne costituisce la base giuridica¹³.

Tale atto è stato oggetto di impugnazione proprio da parte del Parlamento europeo, che lo scorso 20 agosto ha adito la Corte di Giustizia UE e ha chiesto di annullare il regolamento 2025/1106 proprio invocando l'erroneità della base giuridica impiegata. Il ricorrente, infatti, sostiene che nell'applicazione della giurisprudenza pertinente relativa alla scelta della base giuridica, e alla luce del suo scopo e del suo contenuto, il regolamento non soddisfa le condizioni per basarsi sull'art. 122 del TFUE, che consente l'adozione di atti normativi da parte del Consiglio solo in casi eccezionali e a condizioni tassative.

⁹ Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia. In applicazione di questo regolamento, l'Italia, per esempio, ha approvato il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91 che ha introdotto un'articolata serie di misure urgenti per contrastare sul piano interno gli effetti economici e sociali della crisi, che si sono sviluppate in più direzioni: dal sostegno alle attività produttive, al contenimento dei prezzi dell'energia sul mercato italiano, agli aiuti alle famiglie. Tra queste, si possono ricordare: la riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante (art. 1); il bonus carburante (art. 2); il contributo, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale (artt. 3 e 4); l'incremento del credito d'imposta in favore delle imprese energivore e gasivore (art. 5); il bonus sociale elettricità e gas (art. 6); la rateizzazione delle bollette per i consumi energetici (art. 8). Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 111 del 2024 e n. 180 del 2025.

¹⁰ Regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ I criteri in base ai quali selezionare la base giuridica di un atto dell'Unione hanno formato oggetto di una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, ai sensi della quale tale scelta deve fondarsi su «elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, la finalità e il contenuto dell'atto» (cfr., *ex plurimis*, sentenza del 12 settembre 2017, *Anagnostakis c. Commissione*, C-589/15).

La causa ovviamente è tuttora pendente, ma il caso sembra meritare una particolare e specifica attenzione non solo per gli effetti che la decisione della Corte di Giustizia avrà, per sua natura, sulla questione specifica della correttezza o meno dell'utilizzo dell'art. 122 del TFUE, ma anche per svolgere valutazioni più generali sulla direzione che prenderà l'Unione nel suo complesso.

Una precisazione: il ricorso del Parlamento non chiede alla Corte di Giustizia l'annullamento dell'atto in sé, ma solo una indicazione su come integrare la mancata partecipazione dell'istituzione ricorrente nel processo decisionale.

L'art. 122 è così formulato: «1. Fatto salvo il rispetto delle altre procedure previste dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, nello spirito della solidarietà tra gli Stati membri, misure appropriate alla situazione economica, in particolare se insorgono gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, segnatamente nel settore dell'energia. 2. Quando uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di eventi eccezionali indipendenti dalla sua volontà, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo della decisione adottata».

Deve osservarsi, in primo luogo, che la formula introduttiva («fatto salvo il rispetto delle altre procedure previste dai trattati») pare evocare la circostanza che il Consiglio non possa fare ricorso all'istituto in questione se nel trattato siano disponibili altre basi giuridiche; con la conseguenza che la norma in esame, lungi dal potersi configurare come una clausola derogatoria orizzontale, sembrerebbe atteggiarsi con un carattere meramente residuale.

Si rileva altresì che il criterio del «fatto salvo» deve essere letto unitamente a quello relativo alle «misure appropriate alla situazione economica, in particolare se insorgono gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti», nonché insieme a quello della «attualità», dato che solo una situazione di emergenza attuale può giustificare l'adozione di soluzioni eccezionali, e dunque il ricorso a questa base giuridica. In ogni caso, dal solo criterio del «fatto salvo» pare scaturire l'effetto che tutte le volte in cui il Consiglio decida di intervenire in applicazione dell'art. 122, par. 1, del TFUE, debba quantomeno motivare tale scelta, nonché la mancata adozione di altre basi giuridiche, ove potenzialmente applicabili¹⁴.

Come anticipato, un caso paradigmatico di impiego dell'art. 122, par. 1, per affrontare una situazione di crisi attuale ed eccezionale può rinvenirsi nel Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, che ha istituito il primo strumento dell'Unione europea per la ripresa, adottato durante la pandemia da COVID-19. Il regolamento elencava una serie di misure e finanziamenti disponibili al fine di superare la crisi innescata dalla pandemia. Queste misure, nonché le modalità relative al loro finanziamento, sono state poi definite nel regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento RRF), del Parlamento e del Consiglio, fondato sull'art. 175 del TFUE, volto a promuovere la coesione dell'Unione europea mitigando le conseguenze sociali ed economiche della crisi legata al COVID-19¹⁵. Al fine di beneficiare dei finanziamenti, gli Stati membri avrebbero dovuto presentare piani per la ripresa e la resilienza nei quali dare specificamente conto, fra l'altro, del modo in cui il piano «mitiga le conseguenze economiche e sociali della crisi da COVID-19»¹⁶. La Commissione era poi incaricata di valutare i piani anche sulla base di tale criterio,

¹⁴ Si consideri, peraltro, che la scelta della base giuridica di un atto non dipende dalla discrezionalità delle istituzioni, avendo la Corte di Giustizia ritenuto espressamente «irrilevante [...] il desiderio di un'istituzione di partecipare in maniera più intensa all'adozione di un determinato atto» (cfr. sentenza del 4 aprile 2000, *Commissione c. Consiglio*, C-269/97, punto 44).

¹⁵ Cfr. l'art. 4, par. 1, del regolamento RRF.

¹⁶ Cfr. l'art. 18, par. 4, lett. c), del regolamento RRF.

ossia se essi fossero idonei a contribuire efficacemente a ridurre le conseguenze economiche e sociali della crisi da COVID-19¹⁷.

Occorre dunque comprendere, in primo luogo, quali siano gli obiettivi perseguibili da atti adottati ai sensi dell'art. 122 del TFUE ma, soprattutto e più specificamente, se atti basati su tale disposizione del TFUE possano perseguire obiettivi strutturali a lungo termine¹⁸, ovvero debbano/possano essere impiegati solo per porre rimedio a una specifica situazione di crisi precisamente definita (congiunturale) e circostanziata.

L'art. 1 del regolamento SAFE «fornisce agli Stati membri un'assistenza finanziaria, consentendo loro di realizzare investimenti pubblici urgenti e importanti a sostegno dell'industria europea della difesa di fronte all'attuale situazione di crisi». I considerando da 1 a 11, nel fornire chiarimenti sulla «attuale situazione di crisi» cui fa riferimento l'art. 1, impiegano formule quali «sfida esistenziale», «urgenza», «urgenti», «fortemente deteriorato» oppure «situazione eccezionale», senza però fare riferimento ad alcun fatto concreto. I considerando da 1 a 7 rinviando essenzialmente alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e ricordano che il Parlamento e il Consiglio hanno adottato, già nel 2023, i regolamenti ASAP¹⁹ ed EDIRPA²⁰ al fine, rispettivamente, di «sostenere con urgenza l'aumento delle capacità produttive dell'industria europea della difesa» e di «rafforzare la collaborazione tra gli Stati membri [...] al fine di colmare [...] le carenze più urgenti e più critiche nelle scorte degli Stati membri»²¹. Tali considerando attestano anche che la base giuridica allora impiegata – l'art. 173, par. 3, del TFUE – si è rivelata adeguata ad affrontare quelle situazioni di urgenza.

Il considerando 8 del regolamento SAFE indica che «Dall'inizio del 2025, il contesto dell'Unione in materia di sicurezza si è fortemente deteriorato», in ragione non solo della guerra in Ucraina, «ma anche delle incertezze derivanti dal sopraggiungere di una situazione geopolitica in cui l'Unione deve rafforzare sensibilmente i propri sforzi per garantire la propria difesa in modo autonomo». La relazione illustrativa della proposta della Commissione fa riferimento alla posizione assunta dagli Stati Uniti d'America riguardo al loro ruolo di garanti della sicurezza in Europa. In questa prospettiva, il regolamento SAFE avrebbe l'obiettivo di promuovere la cooperazione nell'ambito della NATO, includendo gli USA come alleato²².

¹⁷ Cfr. l'art. 19, par. 3, lett. c), del regolamento RRF.

¹⁸ La sentenza della Corte di Giustizia del 24 ottobre 1973, *Balkan Import Export GmbH/Hauptzollamt Berlin Packhof*, procedimento 5/73, (EU:C:1973:109) parrebbe escludere tale tesi, specie là dove afferma, con riferimento all'analoga formulazione all'epoca contenuta nell'art. 103 del Trattato CEE, che «lo scopo di questa norma è infatti il coordinamento delle politiche congiunturali degli Stati membri, nonché, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, l'adozione di provvedimenti comuni adatti alla situazione» (punto 13). Il contrasto sarebbe evidente rispetto all'approccio seguito dal Consiglio, ad esempio, al momento dell'adozione di un atto in forza di un'altra «base giuridica d'urgenza» prevista nei Trattati, vale a dire l'art. 78, par. 3, del TFUE relativo all'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, oggetto di un attento esame da parte della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15 (cfr. sentenza del 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria/Consiglio*, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631). In tale occasione, la Corte ha potuto verificare l'esistenza dell'attualità riferendosi ai considerando dell'atto allora in questione, che contenevano dati statistici idonei a suffragare il rispetto delle condizioni d'uso della relativa base giuridica d'urgenza. Ed è grazie a una determinazione così precisa dei fatti che la Corte ha potuto giungere alla conclusione che «il Consiglio ha così constatato, sulla base di dati statistici [...], un forte aumento dell'afflusso di cittadini di paesi terzi [...]».

¹⁹ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

²⁰ 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).

²¹ Si vedano i considerando 4 e 5.

²² Va osservato, peraltro, che il rafforzamento del settore industriale europeo della difesa, in particolare tramite una chiara politica di investimenti a lungo termine, costituisce anche un obiettivo di politica strutturale. Ciò risulta dal Libro bianco intitolato «*Préparation de la défense européenne à l'horizon 2030*» del 19 marzo 2025, che dà seguito agli orientamenti politici della Presidente della Commissione del 18 luglio 2024. Inoltre, a prescindere dalla reale natura dei presunti problemi geopolitici attualmente emergenti, lo stesso considerando 8 menziona «la fornitura del sostegno dell'Unione

Anche l'art. 4 («Condizioni di utilizzo dello strumento SAFE») del trattato SAFE è utile per comprendere gli obiettivi dell'atto impugnato dal Parlamento europeo, dato che esso afferma che gli Stati membri possono richiedere assistenza finanziaria «per attività, spese e misure volte a far fronte alla situazione di crisi di cui all'articolo 1». Tali attività, spese e misure riguardano «prodotti per la difesa o a altri prodotti a scopi di difesa», sono «attuati mediante appalti comuni realizzati in conformità alle norme di ammissibilità di cui all'articolo 16» e sono volte a perseguire i seguenti obiettivi:

«a) accelerare l'adeguamento dell'industria della difesa alle trasformazioni strutturali, anche attraverso la creazione e l'incremento delle sue capacità di produzione e delle relative attività di sostegno;

b) migliorare la tempestiva disponibilità di prodotti per la difesa, anche mediante una riduzione dei termini di consegna, l'assegnazione di slot di fabbricazione o la costituzione di scorte di prodotti per la difesa, prodotti intermedi o materie prime; oppure

c) garantire l'interoperabilità e l'intercambiabilità in tutta l'Unione».

Pertanto, uno Stato membro che desideri beneficiare dell'assistenza finanziaria attraverso lo strumento SAFE deve presentare alla Commissione una domanda accompagnata da un documento di pianificazione intitolato «piano di investimento nell'industria europea della difesa» (art. 7). La Commissione poi valuta la domanda di assistenza finanziaria corredata dal piano alla luce delle «condizioni stabilite nel presente regolamento, in particolare quelle previste all'articolo 4, all'articolo 7, paragrafo 2, e all'articolo 16» (art. 8). La decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla concessione dell'assistenza finanziaria è infine adottata sulla base di tale valutazione.

L'esame delle condizioni di erogabilità stabilite dal regolamento fa emergere una sorta di contraddizione con il considerando 8: non esisterebbe alcun obbligo vincolante che imponga a uno Stato membro di dimostrare di essere particolarmente colpito o esposto alla «attuale situazione di crisi».

Nella sentenza *Pringle* la Corte di Giustizia ha affermato che l'art. 122, par. 2, del TFUE «conferisce all'Unione la competenza per concedere un'assistenza finanziaria temporanea a uno Stato membro»²³ e che, pertanto, non può essere invocato per istituire un meccanismo permanente di sostegno finanziario. La giurisprudenza richiamata, dunque, imporrebbe con chiarezza che una misura adottata ai sensi dell'art. 122, par. 2, del TFUE sia di natura temporanea e rivolta a tutti gli Stati membri.

Nel caso del regolamento SAFE, invece, al fine di accedere al finanziamento, lo Stato membro deve unicamente spiegare come possano essere raggiunte alcune delle tre finalità industriali dello strumento.

Sembrerebbe, pertanto, che la spesa di 150 miliardi di euro garantita dal bilancio dell'Unione attraverso il regolamento SAFE rappresenti una risposta a lungo termine all'«attuale situazione di crisi».

La portata dell'assistenza finanziaria concedibile ai sensi del regolamento SAFE, infatti, sarebbe ben lontana dal limitarsi, ad esempio, all'acquisizione urgente di equipaggiamenti militari o ad analoghe misure «d'urgenza» adottate da alcuni Stati membri.

Gli obiettivi indicati alle lettere a), b) e c) dell'art. 4 non solo paiono esulare dall'ambito di applicazione dell'art. 122 del TFUE, ma sembrerebbero dover rientrare più congruamente nell'ambito della politica industriale dell'Unione. Infatti, quanto indicato alla lettera a) costituisce la riproduzione pressoché letterale del primo punto dell'art. 173, par. 1, del TFUE («accelerare l'adattamento

agli Stati membri che rischiano di essere minacciati da gravi difficoltà a causa dei massicci investimenti pubblici necessari [...]» e «agli Stati membri più esposti alle minacce militari». Tuttavia, non vi è alcuna indicazione di quali siano gli Stati membri interessati. E, soprattutto, le disposizioni operative del regolamento SAFE non distinguono tra Stati membri «in difficoltà» e Stati membri che non lo sono o che sono meno esposti alle minacce.

²³ Cfr. sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, punto 65 (EU:C:2012:756).

dell'industria ai cambiamenti strutturali»)²⁴. La lettera c) riguarda l'«interoperabilità», che non attiene all'urgenza, ma piuttosto a una caratteristica di natura strutturale. La lettera b), che fa riferimento alla «tempestiva disponibilità», potrebbe, almeno in linea di principio, contemplare effettivamente una misura d'urgenza. Tuttavia, tale obiettivo è sostanzialmente analogo all'unica finalità individuata dall'art. 1 del regolamento ASAP, fondato sugli artt. 114 e 173, par. 3, del TFUE²⁵. In ogni caso, anche ammettendo che la lettera b) possa indicare un fine riconducibile all'ambito applicativo dell'art. 122 del TFUE, le finalità indicate alle lettere a), b) e c) dell'art. 4 sono rette dalla congiunzione «oppure», il che rende ammissibile che uno Stato acceda alle richiamate misure anche allo scopo di perseguire solo uno degli obiettivi indicati.

La finalità attuale del regolamento SAFE sembrerebbe pertanto, più verosimilmente, consistere nel perseguimento di obiettivi di politica industriale piuttosto che di gestione della crisi. Inoltre, il contenuto dell'atto e, in particolare, l'esaminato art. 4, parrebbe perseguire obiettivi a lungo termine di politica industriale e non tanto rispondere a una situazione di crisi eccezionale specifica.

Potrebbe in questo senso ravvisarsi una qualche incoerenza, nell'atto in esame, tra la finalità dichiarata – istituire uno strumento di assistenza finanziaria volto a reagire a una situazione di crisi – e il suo reale contenuto, che si traduce, invece, in uno strumento volto ad affrontare e risolvere un problema strutturale, in materia di politica industriale dell'Unione, come definita dall'art. 173 del TFUE.

Altrettanto critica risulta la verifica di conformità del regolamento SAFE in relazione alla sussistenza delle condizioni stabilite dall'art. 122, par. 2, del TFUE, il quale prevede che l'assistenza finanziaria sia concessa a «uno» Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà. Se tale affermazione non esclude che l'assistenza finanziaria possa essere concessa contemporaneamente a più Stati membri, ciò nondimeno parrebbe necessario che le difficoltà o la minaccia seria risultino dimostrate in concreto con riguardo a uno o più Stati membri effettivamente colpiti.

A tale riguardo, i considerando 8 e 9 del regolamento fanno riferimento all'incidenza degli eventi bellici sulle finanze pubbliche; tuttavia, in nessuna sua parte l'atto in questione pare obbligare uno Stato membro a dimostrare l'esistenza di gravi difficoltà e a spiegare come le attività previste gli permetterebbero di far fronte all'«attuale situazione di crisi» di cui all'art. 1. L'art. 8, par. 5, si limita a imporre alla Commissione di «esaminare i bisogni di finanziamento esistenti e attesi dello Stato membro richiedente». Anche in questo caso, l'approccio seguito dal regolamento SAFE per quanto riguarda l'identificazione dei bisogni di finanziamento degli Stati membri pare discostarsi da quello applicato nell'ambito delle misure adottate dall'Unione in risposta alla pandemia da COVID-19, ove

²⁴ L'art. 173 del TFUE (ex articolo 157 del TCE) così stabilisce:

«1. L'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione.

A tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione è intesa:

- *ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali,*
- a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese,
- a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese,
- a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. [...]» [enfasi aggiunta].

Non sorprende, pertanto, che l'obiettivo di cui al primo punto figuri anche nell'art. 3 del regolamento EDIRPA, fondato proprio sull'art. 173, par. 3, del TFUE («favorire la cooperazione tra gli Stati membri partecipanti nelle procedure di appalto nel settore della difesa al fine di contribuire alla solidarietà [...] per giungere, in ultima analisi, a una maggiore normalizzazione dei sistemi di difesa e a una più ampia interoperabilità delle capacità degli Stati membri»).

²⁵ Tale disposizione, infatti, così stabilisce: «Il presente regolamento istituisce un insieme di misure e definisce un bilancio finalizzato a rafforzare con urgenza la reattività e la capacità della base industriale e tecnologica della difesa europea (BITDE) per garantire la disponibilità e la fornitura tempestiva di munizioni terra-terra, munizioni di artiglieria e missili».

le condizioni di utilizzo dello strumento SURE collegavano espressamente la concessione dell'assistenza finanziaria a un effettivo deterioramento delle finanze pubbliche di uno Stato membro.

Un ulteriore profilo problematico dei contenuti del regolamento SAFE attiene al novero dei soggetti potenzialmente destinatari delle risorse stanziare.

Ai sensi dell'art. 2, par. 3, gli appalti comuni implicano almeno uno Stato membro beneficiario dell'assistenza finanziaria a titolo dello strumento SAFE, mentre gli altri partecipanti possono essere altri Stati membri, Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio che siano membri dello Spazio economico europeo (gli «Stati EFTA-SEE», ossia Islanda, Liechtenstein, Svizzera e, soprattutto, Norvegia) o l'Ucraina. Pertanto, potrebbe accadere che solo uno dei destinatari dei fondi sia effettivamente coinvolto nella risposta alla crisi che il regolamento è in tesi destinato a fornire, mentre la partecipazione degli altri paesi potrebbe essere giustificata da obiettivi diversi. Anche il considerando 30 lascia intendere quanto si è appena osservato, prevedendo che l'inclusione degli Stati EFTA membri dello SEE è giustificata «dallo stretto partenariato di tali paesi con l'Unione nel produzione industriale nel settore della difesa»²⁶.

Ma v'è di più.

Il regolamento consente, infatti, la partecipazione di paesi terzi agli appalti comuni e la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali con paesi terzi allo scopo di estendere a tali paesi e territori le condizioni di ammissibilità di cui all'art. 16²⁷.

Diviene quindi ancora più arduo giustificare l'art. 122 del TFUE come base giuridica per la conclusione di accordi con paesi terzi per lo sviluppo industriale e non invece il già richiamato art. 173 del TFUE.

Sarebbe, in effetti, quantomeno opportuno che la decisione di estendere i programmi dell'Unione ai paesi terzi sia adottata dal Parlamento e dal Consiglio, in quanto rappresentanti compiutamente l'autorità di bilancio, sulla base delle basi giuridiche settoriali appropriate.

A mero titolo esemplificativo, si pensi che la partecipazione del Regno Unito al programma SAFE richiederebbe contributi finanziari britannici, senza che la determinazione dei relativi importi e la decisione di iscriverli nel bilancio dell'Unione come entrate vincolate esterne coinvolga il Parlamento europeo, che è uno dei rami dell'autorità di bilancio dell'Unione e che sarebbe escluso da una decisione senz'altro suscettibile di avere importanti ripercussioni di bilancio.

2.1.1. L'impatto sulla “forma di governo” dell'Unione

Le problematiche circa la scelta della base giuridica del regolamento SAFE – come si è visto e come dimostra il ricorso del Parlamento europeo alla Corte di giustizia – impattano direttamente sul rapporto fra istituzioni dell'Unione e potenzialmente possono fornire qualche spunto di riflessione sulle modalità di funzionamento – e quindi sui principali connotati – della “forma di governo” dell'Unione, rispetto a quanto previsto dai Trattati vigenti²⁸.

²⁶ Analogamente, il considerando 33 dispone che «[l]o strumento SAFE mira a sostenere un interesse prevalente di sicurezza pubblica accompagnando gli sforzi finanziari degli Stati membri volti ad assicurare la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa attraverso il potenziamento dell'EDTIB, per consentire agli Stati membri di essere preparati a qualsiasi tipo di aggressione. Con il ricorso alle condizioni di ammissibilità, il presente strumento mira a sostenere la competitività e la prontezza industriale dell'EDTIB, elementi necessari per migliorare la capacità degli Stati membri di difendere il territorio dell'Unione e dei suoi Stati membri in modo efficiente e autonomo. Persegue inoltre l'obiettivo accessorio di aumentare, con il ricorso ad appalti comuni, il livello di interoperabilità dei prodotti per la difesa. (...)».

²⁷ Cfr. l'art. 17, paragrafo 1, del regolamento SAFE.

²⁸ Cfr. N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del 2019*, in *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, in *Consultaonline*, 9 marzo 2020, il quale rammenta che l'utilizzo per l'Unione europea della categoria giuspubblicistica “forma di governo”, formulata per gli Stati nazionali, è tema autorevolmente affrontato in dottrina: *ex multis*, si vedano quantomeno L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2014; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il

Nel caso di specie, infatti, la decisione di introdurre uno strumento ai sensi del quale si emette debito europeo e si applicano condizioni commerciali agevolate (cfr. *infra*) a favore di Stati anche extra europei e imprese che decidano di partecipare al bando di acquisto comune sostenuto da uno Stato membro è stata assunta unilateralmente dal Consiglio, escludendo il Parlamento da una importante decisione che impatta sul bilancio dell'Unione.

Nell'ambito del processo di integrazione, com'è noto, il Parlamento europeo ha sempre utilizzato il bilancio per affermare i propri poteri di controllo e possibilmente di co-legislazione. Tuttavia, i mutamenti istituzionali indotti dalla crisi finanziaria e dall'assenza di un governo europeo dell'economia, hanno costretto il Parlamento, soprattutto negli anni più recenti, a una sorta di rincorsa, consistente nel tentativo di orientare la propria attività «verso i grandi temi politici dell'Unione», come i diritti sociali, le politiche per la crescita, l'occupazione dei giovani, le strategie internazionali e la promozione dei diritti umani nel mondo²⁹.

L'importanza del ruolo del Parlamento nel processo legislativo dell'ordinamento sovranazionale è da tempo riconosciuta e ribadita dalla stessa Corte di giustizia, la quale ha affermato come «la partecipazione del Parlamento a tale processo riflette, a livello della Comunità, un principio democratico fondamentale, secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»³⁰.

L'art. 14, par. 1, e l'art. 16, par. 1, del TUE, infatti, dispongono che le due istituzioni «esercitano congiuntamente [...] le funzioni legislativa e di bilancio».

Ai sensi dell'art. 310, par. 3, del TFUE, l'esecuzione di un finanziamento dell'Unione richiede l'adozione di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che costituisca la base giuridica della spesa, responsabilità che spetta all'autorità legislativa, nonché l'iscrizione dei pertinenti stanziamenti nel bilancio, che compete all'autorità di bilancio.

Nell'economia generale dei trattati post-Lisbona, i programmi di finanziamento sono istituiti secondo la procedura legislativa ordinaria e gli stanziamenti corrispondenti sono messi a disposizione nell'ambito della procedura di bilancio prevista dall'art. 314 del TFUE.

La composizione simmetrica delle autorità – legislativa, da un lato, e di bilancio, dall'altro – è dunque coerente con il duplice regime di rappresentanza democratica definito all'art. 10, par. 2, del TUE. L'attuazione della legislazione e l'esecuzione del bilancio si svolgono parallelamente e sono soggette al controllo delle medesime due istituzioni.

Questo elemento mette ancor più in rilievo la *ratio* della formula introduttiva contenuta nell'art. 122, par. 1, del TFUE, ossia il carattere residuale di tale base giuridica, proprio perché il ricorso a tale disposizione esclude inevitabilmente il Parlamento dalla procedura decisionale e, in un caso come quello che qui si considera, incide direttamente sulle sue prerogative di bilancio.

Mulino, 2015; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, LUISS University Press, 2019; in senso critico, invece, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., nonché R. IBRIDO, N. LUPO, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, 9 s.

²⁹ Così G. BONVICINI, *Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione*, in G. BONVICINI, (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014, p. 11 ss., part. 14, il quale aggiunge la considerazione secondo la quale «un vero cambio di passo potrà avvenire solo attraverso una revisione del Trattato di Lisbona. È necessario ripristinare al livello europeo un grado di maggiore discrezionalità politica, ormai quasi del tutto scomparsa. Si tratta di decidersi ad individuare quel “governo politico” che da solo può giustificare l'esistenza del Pe e aiutare a colmare il vacuum fra cittadini e Assemblea parlamentare». Si v., inoltre, C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, in G. BONVICINI (a cura di), *op. cit.*, p. 55 ss., part. pp. 65-66.

³⁰ Così la sentenza del 19 luglio 2012, *Parlamento europeo v. Consiglio dell'Unione europea*, C-130/10, punti 81 e 82, ma si v. anche la sentenza del 6 novembre 2008, *Parlamento europeo v. Consiglio dell'Unione europea*, C-155/07, punto 78 e *ivi* la giurisprudenza richiamata.

L'utilizzo dell'art. 122 del TFUE per introdurre atti normativi con rilevanti ripercussioni sul bilancio dell'Unione potrebbe dunque rappresentare una deroga importante alla regola generale dei trattati post-Lisbona, secondo cui, in materia di finanziamento, il Parlamento europeo e il Consiglio agiscono congiuntamente quali autorità legislative e di bilancio.

A tale riguardo, è emerso dalla procedura di controllo di bilancio relativa al progetto di regolamento SAFE che la decisione unilaterale del Consiglio di fornire una garanzia a carico del bilancio dell'Unione per sostenere i prestiti SAFE crea un passivo eventuale che inciderà sull'esercizio dei poteri di bilancio del Parlamento per alcuni decenni³¹.

Quindi, il ricorso all'art. 122 del TFUE nel caso di specie implica che, senza alcuna partecipazione del Parlamento al processo decisionale, è stato bloccato a lungo termine un importo equivalente a quello di una legge finanziaria, importo che non potrà essere utilizzato dall'autorità di bilancio.

Il tema del deficit democratico delle istituzioni europee – antico e forse oggi integrato da quello della “disconnessione democratica”, ossia della distanza fra decisioni strategiche adottate a Bruxelles e dinamiche politiche ancora incentrate sugli Stati membri³² – è un argomento noto, su cui la dottrina si è ampiamente e diffusamente confrontata³³.

L'attuale risposta intergovernativa alla crisi, là dove si estende alle politiche ordinarie e di bilancio, potrebbe arrecare un *vulnus* ai principi di attribuzione e di equilibrio istituzionale, in danno della rappresentatività democratica detenuta dal Parlamento europeo, relegato a svolgere un ruolo marginale³⁴.

La crisi di legittimazione si è poi acuita in “dissociazione democratica”, soprattutto negli anni post crisi 2007-2008, quando si sono richiesti ai cittadini degli Stati membri importantissimi sforzi in termini di contrazione della spesa pubblica, in nome del rispetto dell'austerità economico/finanziaria.

La pandemia da COVID-19 ha offerto l'occasione all'Unione di fornire una risposta solidale in termini di sostegno ai cittadini degli Stati membri in crisi, emettendo debito europeo, dimostrando quindi di poter essere propositiva e svolgere un ruolo attivo nella garanzia e protezione dei diritti sociali. Allora si è trattato di risorse erogate in parte a titolo di sovvenzione (quindi “a fondo perduto”), in parte a titolo di prestito.

Oggi, l'emergenza di adoperarsi per il riarmo, specie a fronte dell'assenza di una politica europea comune sulla difesa, ha innescato risposte da parte del Consiglio e della Commissione per certi versi eclettiche, che fanno poco sul fronte comune e lasciano molti margini agli Stati membri, senza

³¹ Durante tale procedura di controllo, la Commissione ha riconosciuto che, a partire dal 2036, sarà necessario riservare 150 miliardi di euro nell'ambito del massimale delle risorse proprie per un periodo massimo di 35 anni, il che rappresenta una media di 4,3 miliardi di euro all'anno (supponendo che lo strumento sia pienamente attuato).

³² Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *RivistaAIC*, n. 3/2014, pp. 1-27, part. p. 2.

³³ *Ex multis*, si vedano quantomeno: J. HABERMAS, *The Postnational Constellation: Political Essays*, MIT Press, 2001; A. MAURER & W. WESSELS, *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, 2001; V.E. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford University Press, 2020, part. pp. 22-55, in cui l'A. illustra il concetto di legittimità da *throughput* – alternativa a quella tradizionale da *input* e *output* – intesa come la correttezza e la qualità dei processi di *governance*, da riferire, piuttosto che ai risultati o agli *input* politici, alla valutazione se la *governance* operi con trasparenza, responsabilità, inclusività e apertura nel prendere decisioni. Questa legittimità procedurale è essenziale perché anche buoni risultati politici o un forte coinvolgimento dei cittadini possono essere compromessi se il processo è percepito come ingiusto. Di recente, sul caso in esame, si v. E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, cit., part. 145-147, il quale auspica che venga superato progressivamente il deficit democratico promuovendo il ruolo del Parlamento europeo; similmente, si v. altresì 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 *rivista.eurojus.it*, 1.9.2025, nonché A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, cit.

³⁴ Cfr. N. PIROZZI, M. BONOMI, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, in *Osservatorio di politica internazionale*, settembre 2022, 194 *Approfondimenti*, a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), reperibile al link https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_194.pdf.

occuparsi dei possibili effetti distorsivi delle misure adottate, come si cercherà di dimostrare anche nel paragrafo che segue.

2.1.2. Il regolamento SAFE e l'esenzione IVA

Un ulteriore aspetto su cui occorre soffermarsi è la disposizione contenuta nell'art. 20 del regolamento SAFE che prevede l'esenzione dall'IVA³⁵ dei prodotti acquistati attraverso il bando comune regolato dal medesimo SAFE³⁶.

Più precisamente è previsto che «le forniture, gli acquisti intracomunitari e le importazioni di prodotti per la difesa o di altri prodotti a scopi di difesa effettuati nel quadro di contratti derivanti da appalti con il sostegno dello strumento SAFE sono esentati dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) applicabile a norma della direttiva 2006/112/CE. L'esenzione ha diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente». I *considerata* del provvedimento sottolineano che tale previsione è ispirata allo “spirito di solidarietà” tra gli Stati, tenuto conto che il regolamento ha anche lo scopo di rafforzare l'interoperabilità dei prodotti della difesa, obiettivo di cui in teoria beneficiano tutti.

Questa norma si rivela problematica per molteplici profili.

Innanzitutto, non si comprende quale dei due paragrafi dell'articolo 122 del TFUE, se del caso, possa considerarsi appropriato per l'introduzione di una importante deroga alle norme dell'Unione in materia di IVA, fattispecie che sembrerebbe piuttosto rientrare nel campo di applicazione dell'art. 113 del TFUE, che mira a preservare le prerogative degli Stati membri mediante la previsione di una procedura legislativa speciale e l'unanimità in seno al Consiglio, nonché esplicite limitazioni funzionali, per l'adozione di disposizioni che riguardino l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte indirette³⁷.

In secondo luogo, dell'esenzione dell'IVA per un appalto comune regolato ai sensi dell'art. 16 del regolamento SAFE finisce per beneficiare non solo lo Stato membro che partecipi alla richiesta di fornitura, dal momento che tale beneficio è destinato a estendersi anche a qualunque altro «Stato EFTA-SEE, o all'Ucraina, oltre a qualunque paese in via di adesione, paese candidato o potenziale candidato o altro paese terzo interessato con i quali l'Unione abbia stabilito un partenariato in materia di sicurezza e difesa»³⁸. Come si è già osservato *supra*, infatti, per accedere al finanziamento e alla partecipazione al bando di acquisto comune è sufficiente la presenza di uno Stato membro fra gli stakeholder.

Benché sia previsto che la richiesta di fornitura – da parte di almeno uno Stato membro – debba essere accompagnata da un Piano di investimenti per l'industria della difesa, che deve indicare, tra l'altro, le condizioni di esigibilità della richiesta³⁹, le misure per rafforzare la resilienza dell'industria

³⁵ L'imposta sul valore aggiunto (IVA) è un'imposta sui consumi applicabile a quasi tutti i beni e servizi acquistati e venduti per essere utilizzati o consumati nell'ambito dell'Unione. Esiste una normativa a livello UE, ma l'applicazione specifica dell'IVA può variare da un paese europeo all'altro. L'IVA deve generalmente essere pagata su tutti i beni e servizi e in tutte le fasi della catena di approvvigionamento, fino alla vendita al consumatore finale. Ciò significa che l'IVA si applica dall'inizio alla fine del processo di produzione, inclusi l'acquisto di componenti, il trasporto, l'assemblaggio, le forniture, l'imballaggio, l'assicurazione e la spedizione al consumatore finale.

³⁶ Tale proposta, peraltro, era già stata preannunciata dalla Presidente della Commissione Ursula von Der Leyen in occasione del discorso sullo stato dell'Unione tenuto nel 2021.

³⁷ L'art. 113 del TFUE così stabilisce: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

³⁸ Così l'art. 4, par. 3, del regolamento SAFE. Ad oggi risultano conclusi partenariati con Canada, Regno Unito, Albania, Macedonia del Nord, Corea del Sud, Giappone, Norvegia, Moldavia.

³⁹ La decisione finale sull'erogabilità del prestito spetta al Consiglio, previa valutazione tecnica da parte della Commissione (con l'ausilio tecnico dell'Agenzia europea della difesa e del Comitato militare UE) sui i piani nazionali che dovranno sostenere gli appalti comuni.

europea e l'eventuale coinvolgimento dell'Ucraina, tali condizioni non escludono che al bando partecipino anche altri Stati come – per mera ipotesi – la Turchia, per il solo fatto di potersi considerare “potenziale candidato” all'adesione all'UE.

Inoltre, se è vero che in linea generale il regolamento SAFE finanzia acquisti di prodotti di entità stabilite nell'UE, in Norvegia o in Ucraina e non soggette a controllo di Stati o entità esterne, è altresì previsto che società di Paesi extra UE stabilite nel territorio europeo possano partecipare come fornitori dei prodotti, al pari delle imprese UE, a patto di fornire assicurazioni (garantite dallo Stato di stabilimento) sull'autonomia rispetto alla società controllante (tra cui il rispetto delle condizioni previste dal regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti⁴⁰).

Il regolamento ammette poi ai prestiti gli acquisti di prodotti che contengano una percentuale di componenti prodotti al di fuori dell'UE (degli Stati associati e dell'Ucraina) che corrispondano a un costo non superiore al 35% del prodotto finale (art. 16)⁴¹. Come messo in evidenza da un recente dossier del Servizio Studi del Senato, per tenere in debita considerazione le catene di approvvigionamento e la cooperazione industriale esistente con imprese extra UE, la stessa soglia massima del 35% si applica anche per i sub-fornitori che non sono stabiliti nel territorio UE⁴².

La partecipazione al programma, dunque, è aperta anche ai Paesi candidati e a quelli con cui l'Unione ha stipulato un Accordo bilaterale su sicurezza e difesa, subordinatamente alla definizione delle condizioni e delle modalità di partecipazione delle entità del Paese terzo, e della sua contribuzione finanziaria all'Unione⁴³.

I prestiti dovranno essere distribuiti tra i diversi Paesi «secondo principi di uguale trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza», con il limite previsto secondo il quale la quota di prestiti concessa ai tre principali Stati beneficiari non potrà superare il 60% del totale. I prestiti saranno concessi con una durata “sufficientemente lunga”, fino a 45 anni. Per favorire l'avvio delle attività, il regolamento ammette un pre-finanziamento fino al 15% del totale (art. 10).

Il terzo ordine di problemi è legato alla ricaduta di tale esenzione IVA sul mercato interno, con prevedibili effetti distorsivi della concorrenza, nonostante che il fine dichiarato del regolamento sia, come si è visto, quello di rafforzare l'interoperabilità e la solidarietà tra gli Stati membri. Le difficoltà di circoscrivere gli ambiti soggettivo e oggettivo di applicazione di tali appalti comuni acquiscono le probabilità che tale regolamento favorisca la concorrenza sleale fra Stati.

A ciò si aggiunga che il regolamento SAFE dispensa dal pagamento dell'IVA non solo gli Stati membri che acquistano, ma anche le imprese che producono armi, se partecipano alla gara di acquisto comune. Il costo di queste transazioni però, in termini di debito contratto dagli Stati membri per accedere al prestito concesso dal SAFE, è a carico dei cittadini e, in una certa misura, delle future generazioni. Nel frattempo, si riducono le spese pubbliche per rispettare i nuovi limiti imposti dal Patto di Stabilità e Crescita come recentemente riformato, aumenta il contributo alla finanza pubblica imposto a Regioni ed enti locali, per sostenere la traiettoria di spesa netta approvata dal nuovo piano

⁴⁰ Regolamento (Ue) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

⁴¹ Al riguardo, la Francia, seguita da Grecia e Cipro, avevano dall'inizio proposto una quota molto minore, che avrebbe però svantaggiato le industrie nazionali (come quella italiana) che vantano collaborazioni internazionali forti e strutturate.

⁴² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX Legislatura, Servizio Studi, Dossier n. 138 - Dossier europei, predisposto in occasione della Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) – Copenaghen, 26-28 agosto 2025.

⁴³ Alla scadenza del 29 luglio 2025, 18 Stati hanno chiesto di usufruire dei prestiti previsti dallo strumento: oltre all'Italia (con una quota pari a circa 14,9 miliardi), anche Belgio, Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia. Queste richieste dovranno essere confermate entro il 30 novembre 2025, contestualmente alla presentazione di Piani di investimento nazionali, che dovranno enunciare le misure per cui si chiede il finanziamento. Le richieste di ciascuno Stato non sono state rese note, anche se la Commissione ha comunicato che l'ammontare complessivo è di 127 miliardi di euro, leggermente inferiore, dunque al limite massimo previsto di 150 miliardi.

strutturale di bilancio, e non si pensa – per lo meno, non ancora – di richiedere alle imprese che guadagnano dalla spesa per la difesa un extraprofitto, contribuendo così in termini solidali, alla sicurezza comune.

Devono infine svolgersi alcune considerazioni in merito all'oggetto stesso dell'esenzione, ossia sulla scelta discrezionale del Consiglio di esentare dall'IVA l'acquisto di beni per la difesa⁴⁴.

Com'è noto, in virtù dell'armonizzazione che l'Unione svolge sull'IVA, il margine di manovra per gli Stati membri si articola in tre diverse aliquote: ordinaria, ridotta e speciale⁴⁵. La prima si applica alla fornitura della maggior parte dei beni e dei servizi e non può essere inferiore al 15%; quella ridotta non può essere inferiore al 5%; infine, quella speciale o minima che può essere inferiore al 5%.

Ora, il pane, il latte, la pasta sono considerati beni primari a tal punto importanti che gli Stati ne supportano il consumo attraverso una riduzione dell'aliquota IVA (per l'Italia, è pari al 4%). Altrettanto avviene anche per altri beni di consumo e servizi: per farmaci, trasporti, forniture energetiche e idriche per uso domestico il cui ribasso è fissato in Italia al 10%.

Le armi e i sistemi di difesa venduti in Europa con risorse messe a disposizione dal regolamento SAFE sono considerati, da parte del Consiglio, «beni di consumo» molto particolari e, come tali, addirittura meritevoli dell'esenzione totale dall'IVA⁴⁶.

Si tratta di una scelta sicuramente adottata – non lo si può nascondere – in un momento in cui il famoso adagio “*primum vivere, deinde filosofare*”, non abbisogna certo di essere impiegato in senso estensivo. Ciò nondimeno, occorre rilevare serie criticità sulla fonte utilizzata, considerando che tale norma è idonea a riverberarsi, se non direttamente, quanto meno in via riflessa sulle politiche fiscali degli Stati membri⁴⁷.

⁴⁴ Sulla discrezionalità del legislatore in materia tributaria e sullo *strict scrutiny* svolto dalla Corte costituzionale, limitato al principio di ragionevolezza, la dottrina è pressoché sterminata; si vedano, quantomeno, F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Giappichelli, 2024, pp. 65-79; F. GALLO, *Legalità e discrezionalità nel diritto tributario*, in Rass. trib., 2006; nonché L. ANTONINI, *Introduzione*, in V. MASTROIACOVO, G. MELIS (a cura di), *Il diritto costituzionale nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, Giappichelli, 2022; A. FEDELE, *La giurisprudenza costituzionale in materia tributaria. Profili sostanziali: la definizione del tributo*, 2018; P. BORIA, *Il sistema tributario*, 2008, p. 74.

⁴⁵ Si applica ai beni indicati nell'allegato III della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e successive modificazioni.

⁴⁶ Deve osservarsi in proposito che il Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione europea, già nel 2019 aveva emanato la direttiva 2019/2235 con l'obiettivo di migliorare le capacità europee nel settore della difesa e della gestione delle crisi e di potenziare la sicurezza e la difesa dell'Unione. Direttiva (UE) 2019/2235 del Consiglio del 16 dicembre 2019 recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda gli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione. Tale direttiva ha inteso, in particolare, allineare il trattamento dell'IVA, con l'articolo 1, e dell'accisa, con l'articolo 2, previsto per gli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione a quello già vigente per gli sforzi di difesa della NATO, per tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea (PSDC). A tale scopo, l'Italia ha approvato il decreto legislativo 27 maggio 2022, n. 72 (Attuazione della direttiva (UE) 2019/2235 che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e la direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda gli sforzi di difesa nell'ambito dell'Unione). Con la direttiva (UE) 2019/2235, il legislatore comunitario ha dunque voluto evitare che le forze armate operanti nella PSDC restino incise dall'imposta nello Stato membro (diverso da quello di appartenenza) in cui sono stanziati. La direttiva dispone un'esenzione per le cessioni e le prestazioni destinate alle forze armate di qualsiasi Stato che sia parte contraente del trattato dell'Atlantico del Nord che partecipino a uno sforzo comune di difesa al di fuori del proprio Stato. Tale esenzione è stata istituita per le situazioni in cui si interrompe il circolo del flusso di entrate e spese, in quanto l'IVA su tali cessioni e prestazioni costituirebbe di norma un'entrata per lo Stato in cui sono ubicate le forze armate, anziché per il loro Stato.

⁴⁷ Si noti che in attuazione della direttiva richiamata alla nota precedente, le modifiche al regime di IVA nel nostro ordinamento sono state recepite con il d.l. n. 72 del 2022, il quale ha innovato a sua volta il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (c.d. decreto IVA), sul trattamento IVA delle cessioni di beni e prestazioni di servizi eseguite nei confronti delle forze armate dell'Unione europea. In particolare, il comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 72 del 2022 aggiunge all'art. 72 del decreto IVA nuove specifiche ipotesi di non imponibilità ad IVA, equiparando alle operazioni

2.2. L'allentamento del Patto di Stabilità e Crescita

Il secondo strumento del piano contenuto nel Libro bianco sulla prontezza della difesa europea per il 2030⁴⁸ rappresenta il pilastro dal quale la Commissione si attende il maggior risultato in termini di impegni finanziari degli Stati membri, mediante l'attivazione della flessibilità alle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)⁴⁹, attraverso la c.d. "clausola di salvaguardia nazionale" prevista dall'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263 che disciplina il nuovo PSC⁵⁰.

Questa disposizione consente l'adozione da parte del Consiglio, su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione, di una raccomandazione che consenta al medesimo Stato membro di «deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine».

Gli Stati membri che intendono incrementare la spesa per la difesa, pertanto, potranno fare ricorso alla clausola di salvaguardia nazionale – che consente spese in deroga ai parametri di Maastricht, nonché alla traiettoria di spesa netta definita dalla Commissione per ogni singolo Stato e confluita nei rispettivi Piani strutturali di bilancio – a condizione, però, che sia mantenuta la sostenibilità dei bilanci pubblici nel medio termine. Detto in altri termini, l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale è riservata a quegli Stati che non registrino disavanzi eccessivi e che siano in grado di mantenere l'equilibrio finanziario stabile nel tempo, garantendo la copertura dei costi futuri.

L'art. 25 del regolamento (UE) 2024/1263 rappresenta dunque un meccanismo di bilanciamento tra l'incremento degli investimenti per la difesa e la salvaguardia della stabilità finanziaria; tale bilanciamento, tuttavia, si tradurrà in una applicazione differenziata delle clausole di salvaguardia sul territorio dell'Unione, con riflessi in termini di disparità fra gli Stati, in virtù del forte indebitamento di taluni e dei rischi sistemici che possono derivare per l'intera area monetaria dalla diffusione nei mercati finanziari di timori per la solvibilità di un singolo Stato membro. Paesi, come l'Italia, che siano già in procedura per disavanzi eccessivi, non potranno presumibilmente ottenere l'applicazione della clausola nazionale di salvaguardia per aumentare la spesa per la difesa nazionale⁵¹.

non imponibili di cui agli artt. 8, 8-bis e 9 del decreto IVA: «b-bis) le cessioni di beni e le prestazioni di servizi nei confronti delle forze armate di altri Stati membri dell'Unione europea destinati all'uso di tali forze o del personale civile che le accompagna o all'approvvigionamento delle relative mense, nella misura in cui tali forze partecipano a uno sforzo di difesa svolto ai fini della realizzazione di un'attività dell'Unione europea nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune»; «b-ter) le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate verso un altro Stato membro dell'Unione europea e destinate alle forze armate di qualsiasi Stato membro diverso da quello di introduzione, destinati all'uso di tali forze o del personale civile che le accompagna o all'approvvigionamento delle relative mense, nella misura in cui tali forze partecipano a uno sforzo di difesa svolto ai fini della realizzazione di un'attività dell'Unione europea nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune». Per un approfondimento su questo, cfr. Agenzia delle entrate, circolare n. 8/E del 6 aprile 2023.

⁴⁸ Cfr., *supra*, nt. 3.

⁴⁹ Il comunicato stampa del 4 marzo 2025, infatti, ipotizzava un incremento medio della spesa per la difesa pari a un punto e mezzo di PIL, che si calcolava corrispondere a investimenti complessivi per circa 650 miliardi di euro nell'arco di quattro anni. In realtà, la comunicazione chiariva che questa percentuale costituisce lo scostamento massimo rispetto al percorso di spesa concordato. Dal momento che il maggiore indebitamento ha carattere volontario, è improbabile che tutti gli Stati membri si avvalgano interamente della flessibilità concessa dall'allentamento del rigore del Patto e che, pertanto, possa essere raggiunto l'obiettivo di investimento suggerito dalla Commissione.

⁵⁰ 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, sul quale si v., *ex multis*, O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *questa Rivista*, n. 2/2024, p. 53 ss., nonché, volendo, M. BERGO, *E pur si muove ... ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual*, *ivi*, p. 82 ss.

⁵¹ Si consideri infatti, al riguardo, che nel 2024 il Consiglio ha già rilevato l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia dovuto al mancato rispetto del criterio del disavanzo (cfr. la decisione (UE) 2024/2124 del Consiglio del 26 luglio 2024,

Un ulteriore profilo critico di questo strumento si individua nel catalogo di beni acquistabili all'interno della categoria «spesa per la difesa, comprensiva di investimenti e spesa corrente», che comprende sia gli investimenti in equipaggiamento delle forze armate e infrastrutture, sia le spese derivanti dall'aumento del personale militare e dall'addestramento. Il rischio, messo in luce da attenta dottrina, è che in assenza di adeguati strumenti di coordinamento e di indirizzo, tale strumento aggravi i problemi di inefficienza della spesa per la difesa⁵². L'allentamento dei vincoli di bilancio nel Patto di Stabilità e Crescita consente, infatti, agli Stati membri una maggiore elasticità nella destinazione delle risorse, rispetto a quanto previsto dal regolamento SAFE. In questa prospettiva, sarà importante verificare la capacità della Commissione di indirizzare le scelte degli Stati membri nell'allocazione delle risorse verso priorità condivise, sebbene l'esperienza della tenuta delle condizionalità prevista nel NGEU non rappresenti un precedente incoraggiante.

Tale strumento, pertanto, benché sia quello nel quale la Commissione ripone le maggiori aspettative, rischia di risolversi in uno strumento solo parzialmente efficace e semmai foriero di un ulteriore ampliamento dei divari all'interno dell'Unione, anziché di una maggiore coesione. Dall'applicazione della richiamata clausola di flessibilità, infatti, resteranno presumibilmente esclusi gli Stati membri più indebitati e con minori margini di spesa, i quali non potranno colmare appieno le lacune di investimento nelle loro capacità di difesa; in senso opposto, gli Stati con una quota inferiore di rapporto fra debito pubblico e PIL saranno i soli in grado di potersi concedere politiche di difesa espansive⁵³, a scapito degli altri Stati membri.

Anche tale strumento “di reazione”, pertanto, appare lontano dal garantire effettivamente la coesione e quell’«unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» cui fa solenne riferimento l'art. 1 del Trattato UE e che echeggiava, fin dalle origini, negli ideali che hanno dato vita alla creazione dell'ordinamento sovranazionale europeo⁵⁴.

La risposta eurounitaria alla crisi “di sicurezza”, infatti, non solo non è in grado di garantire il pieno rispetto delle norme sul funzionamento delle istituzioni⁵⁵, ma soprattutto, non è in grado di impedire la corsa in avanti di alcuni Stati *uti singuli* al riarmo. Non è da trascurare, in questa prospettiva, che fra i primi Stati ad attivarsi per implementare massicciamente la propria spesa pubblica a favore della difesa vi sia la Germania, la quale, quasi contestualmente all'approvazione del richiamato Libro bianco europeo per la difesa, ha approvato addirittura una modifica costituzionale volta a potenziare il riarmo tedesco: una vicenda, quest'ultima, che si rivela assolutamente emblematica e che merita senza dubbio una specifica attenzione, come si illustrerà nel paragrafo che segue.

sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia, reperibile al link <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2124/oj>. Si veda, in questo senso, anche la raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025 C/2025/651, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia.

⁵² In questo senso, cfr. E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2/2025, spec. p. 145-147.

⁵³ Ad oggi la sua attivazione è stata richiesta da quindici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia).

⁵⁴ Il progetto comune europeo, nato dalle ceneri della seconda guerra mondiale, quando al fumo delle macerie si sostituiva in modo discreto e inevitabile lo slogan “mai più guerra”, affonda le proprie radici, com'è noto, in un pensiero politico condiviso e sentito che auspicava un'unione federale fra Stati che impedisse il riaffermarsi dei totalitarismi e nazionalismi; di qui lo spirito che ha unito partiti, popoli e culture diversissime fra loro, alimentato dello stesso *humus* che ha guidato la stesura del testo della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, sotto la guida animata e brillante di Eleanor Roosevelt (su cui, per tutti, M.A. GLENDON, *Knowing the Universal Declaration of Human Rights*, in 73 *Notre Dame Law Review* 1153 (1998), reperibile al link <http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol73/iss5/18>).

⁵⁵ Fra i più critici in dottrina sull'inadeguatezza delle risposte eurounitarie alle diverse crisi che hanno interessato il continente europeo, si vedano, *ex multis*, F. FABBRINI, U. PUETTER, *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Policies*, in 38 *Journal of European Integration*, 2016, pp. 481-495, nonché M. W. BAUER, S. BECKER, *The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance*, in 36 *Journal of European Integration*, 2014, pp. 213-229.

2.2.1. Il caso tedesco: oltre l'austerità

Come anticipato, la Germania lo scorso 21 marzo 2025 ha approvato una riforma costituzionale intervenuta a modificare proprio la norma che imponeva il c.d. “*Schwarze Null*”, ossia il bilancio in perfetto pareggio, consentendo, tra l'altro, di spendere annualmente oltre l'1% del PIL per la difesa⁵⁶.

La modifica costituzionale si è appuntata fra l'altro sugli articoli 109, par. 3, e 115, par. 2, della Legge Fondamentale, i quali oggi stabiliscono che le spese per la difesa, nonché determinate spese per la politica di sicurezza, eccedenti l'1% del prodotto interno lordo nominale saranno esenti dalla regola del freno al debito, che in precedenza limitava allo 0,35% del PIL nominale la quota di deficit consentita al solo Bund. Nello specifico, si prevede che debba essere dedotto dal reddito derivante dai prestiti l'importo per il quale le seguenti categorie di spesa superano l'1% del prodotto interno lordo nominale: le spese per la difesa; le spese federali per la protezione civile e per i servizi di *intelligence*; le spese per la protezione dei sistemi informatici e l'assistenza agli Stati aggrediti in violazione del diritto internazionale⁵⁷.

Le modifiche apportate dalla riforma all'art. 109, par. 3, inoltre, introducono una nuova possibilità di indebitamento strutturale per i *Länder*, che si aggiunge a quelle già previste e legate alla componente ciclica del debito e all'opzione del ricorso al deficit in situazioni di emergenza. La novellata disposizione stabilisce, infatti, che anche ai *Länder* si applichi il regime già previsto, secondo il vigente disposto dell'art. 109, par. 3, esclusivamente in favore del *Bund*, consistente nella possibilità di indebitamento nel limite dello 0,35% del PIL.

Questa modifica costituzionale si inserisce nel novero delle misure che i singoli Stati membri dell'Unione stanno adottando in risposta agli eventi esogeni relativi, a est, al persistere della guerra di invasione russa all'Ucraina e, a ovest, alla decisione della Presidenza USA (Trump II) di ridurre l'apporto economico al Patto nord Atlantico per la difesa (NATO).

L'elemento più peculiare della scelta tedesca di allentare il freno all'indebitamento risiede però, forse, non tanto e non solo nel contenuto in sé – autorizzazione a contrarre debito per sostenere spese in difesa e infrastrutture, calcolate fino a 1000 miliardi di euro – bensì nella procedura parlamentare che è stata adottata.

La riforma costituzionale tedesca, infatti, è stata approvata in meno di un mese da un *Bundestag* uscente, il quale è stato convocato il 18 marzo 2025 per votare la riforma costituzionale, in data successiva allo svolgimento delle elezioni per il nuovo Parlamento, nella consapevolezza che la nuova

⁵⁶ Tema ulteriore di assoluto rilievo, benché estraneo all'analisi che qui si propone, è che la riforma costituzionale in esame ha altresì introdotto in Costituzione norme sull'elezione dei giudici del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), prima affidate a una legge federale, sulla spinta del timore che ove le imminenti elezioni avessero esitato – come poi è avvenuto – una maggioranza parlamentare partecipata da un partito di estrema destra, ossia Alternativa per la Germania (*Alternative für Deutschland – AfD*), guidato, tra gli altri, da esponenti neonazisti, ciò potesse incidere sul corretto funzionamento degli organi di garanzia come appunto il BverfG. Sui contenuti della modifica agli artt. 92 e 93 del GG, si v., tra gli altri, U. ADAMO, *Il Grundgesetz a protezione del Bundesverfassungsgericht, fra testo e contesto*, in *diritticomparati.it*, 18 marzo 2025; F. MUSSO, *La Germania allenta il “freno al debito”: prime considerazioni sulla svolta costituzionale*, *ivi*, 10 giugno 2025; più in generale, sulla riforma costituzione tedesca, si vv. F. PALERMO, *La preoccupante accelerazione costituzionale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2025, settembre 2025; F. FABBRINI, *Regole fiscali e spese per la difesa: l'impatto di Trump sulla costituzione economica europea*, *op. cit.*, spec. pp. 486-488.

⁵⁷ Merita evidenziare che nella bozza originaria del disegno di legge di revisione costituzionale si prevedeva l'esclusione dalla regola del debito unicamente per le spese per la difesa. Con i successivi passaggi parlamentari (in particolare, a seguito della discussione e dell'approvazione del testo in Commissione Bilancio, in data 16 marzo, stampato 20/15117), sono state apportate talune modifiche al testo, sulla base di una proposta di emendamento congiunta dei gruppi parlamentari SPD, CDU/CSU e Alleanza 90/Verdi: tali modifiche hanno, appunto, esteso l'esenzione alle richiamate tipologie di spesa per le politiche di sicurezza (al riguardo, si si v. anche SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX Legislatura, Servizio Studi, Dossier n. 77 – marzo 2025, *La riforma costituzionale tedesca del “freno all'indebitamento”: un primo sguardo*).

assemblea non avrebbe garantito la maggioranza dei due terzi sia nel *Bundestag* che nel *Bundesrat*, richiesta dall'art. 79, par. 2, del GG per le modifiche alla Legge fondamentale.

Il Tribunale costituzionale federale (*BverfG*), chiamato da alcuni parlamentari del 21° *Bundestag* ad esprimersi sulla legittimità costituzionale della convocazione del 20° *Bundestag* per la seduta straordinaria del 18 marzo, ha respinto i ricorsi, giudicandoli infondati⁵⁸. I ricorrenti, in sintesi, deducevano che la convocazione del *Bundestag* precedente (*Alt-Bundestag*) avrebbe impedito la contemporanea costituzione del 21° *Bundestag*, ritenuto già idoneo a costituirsi a decorrere dalla pubblicazione del risultato elettorale definitivo (prevista in data 14 marzo), considerata anche l'avvenuta formazione dei gruppi parlamentari. Secondo i ricorrenti, inoltre, l'art. 39, par. 2, della Legge Fondamentale – ai sensi del quale «il *Bundestag* si riunisce non oltre il trentesimo giorno dalla sua elezione» – andrebbe interpretato nel senso che il nuovo *Bundestag* debba costituirsi “il più rapidamente possibile”.

I giudici costituzionali, con la richiamata decisione, hanno respinto la lettura dei ricorrenti, sostenendo che la costituzione del nuovo *Bundestag* non sia impedita dalla convocazione dell'*Alt-Bundestag*. Secondo il Tribunale costituzionale, infatti, ai sensi dell'art. 39, par. 1, secondo periodo, della Legge Fondamentale, è solo la riunione del nuovo *Bundestag* a porre fine alla legislatura del precedente: con riguardo alla legittimità della convocazione dell'*Alt-Bundestag*, la Legge Fondamentale si limita a prescrivere il suddetto termine di 30 giorni dalle elezioni, senza dettare ulteriori condizioni.

Nella pronuncia, inoltre, si è rilevato che, ai sensi dell'art. 39, par. 3, secondo periodo, della Legge Fondamentale, il Presidente del *Bundestag* uscente può convocare quest'ultimo in qualsiasi momento, anche dopo le elezioni (nel rispetto dei suddetti 30 giorni), essendovi peraltro obbligato se un terzo dei membri ne faccia richiesta. In tale contesto, la sentenza ha chiarito che al Presidente non è consentita alcuna valutazione politica della richiesta di convocazione.

I giudici del *BverfG*, in sintesi, hanno stabilito che «solo il nuovo *Bundestag* decide sul proprio insediamento, determinando così la cessazione dei diritti e dei doveri del precedente *Bundestag*».

Se il *BverfG* ha quindi certificato l'assenza di violazioni costituzionali nella procedura seguita per modificare la Costituzione, non può tacersi che un Parlamento sciolto, a elezioni già svolte e con i gruppi parlamentari già formati, appaia quantomeno depotenziato rispetto alla propria legittimazione rappresentativa originaria.

Il tema dei poteri e della legittimazione di un Parlamento *in prorogatio* ai fini di un intervento di revisione costituzionale, peraltro, è stato da ultimo oggetto di una rinnovata e specifica attenzione anche da parte della dottrina italiana⁵⁹, la quale ha preso le mosse dall'ultima revisione della nostra Costituzione, per l'appunto approvata, nella definitiva votazione del secondo ramo del Parlamento, successivamente all'adozione del decreto presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere. Si tratta della modifica costituzionale del 2022 che ha inserito il nuovo sesto comma all'art. 119 Cost., relativo al riconoscimento e alla promozione delle isole⁶⁰. La seconda votazione da parte del Senato è avvenuta, in questo caso, il 28 luglio 2022, dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento anticipato delle Camere (avvenuta il 21 luglio 2022). Com'è noto, la nostra Costituzione, a differenza del GG tedesco, prevede espressamente – all'art. 61, secondo comma – il regime delle Camere *in prorogatio*, ai sensi del quale tutte le volte in cui esse terminino il loro mandato per causa ordinaria o eccezionale, nelle more dello svolgimento delle nuove elezioni e della formazione del nuovo Parlamento, i poteri delle precedenti Camere sono prorogati «[f]inché non siano riunite le nuove».

⁵⁸ Bundesverfassungsgericht-BverfG, sentenza del 13 marzo 2025, 2 BvE 3/25.

⁵⁹ Si v. I. ROBERTI, *Prorogatio delle Camere e revisione costituzionale*, in *RivistaAIC*, n. 4/2025, p. 575 ss.

⁶⁰ Cfr. la legge cost. 7 novembre 2022, n. 2 (*Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*).

Mentre l'art. 79 del GG prevede che sia l'insediamento delle nuove Camere a determinare la cessazione dei poteri del precedente *Bundestag*, l'art. 61 Cost. – oltre a individuare il termine finale di esistenza delle precedenti Camere nella data di riunione delle nuove – stabilisce anche la configurazione di un preciso regime di *prorogatio*, durante il quale tradizionalmente sono ammessi esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione⁶¹.

Tale evenienza è disciplinata nel nostro ordinamento dagli artt. 61, 88 e 94 Cost., in forza dei quali, dallo scioglimento delle Camere possono trascorrere massimo 90 giorni per l'insediamento delle nuove (comprensivi dei 70 giorni massimi per l'indizione di nuove elezioni e 20 giorni massimi per la prima riunione del nuovo Parlamento).

Ulteriore elemento che deve essere considerato attiene alla causa determinante lo scioglimento delle Camere. In caso di scioglimento per scadenza ordinaria del mandato delle Camere, il *dies a quo* per calcolare i 70 giorni per le nuove elezioni decorre dalla data della scadenza; in caso invece di scioglimento anticipato, si ritiene che il *dies a quo* decorra dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica. Tale data è anche quella da cui si considera tradizionalmente decorrere la *prorogatio* e quindi il momento a partire dal quale si assiste a quella che è stata definita «riduzione delle funzioni del Parlamento, in quanto quest'ultimo non può più considerarsi la “forma” attraverso cui si esercita la sovranità popolare, finché non saranno elette le nuove Camere»⁶².

L'approvazione di una modifica costituzionale da parte di un Parlamento successivamente alla pubblicazione del decreto che ne sancisce lo scioglimento anticipato (come accaduto per la legge cost. n. 2 del 2022), pertanto, fa lecitamente sorgere dubbi sulla correttezza della procedura di revisione. Venendo meno il rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, ne consegue una perdita di legittimazione politica del Governo e, ciò che più conta, la carente legittimazione rappresentativa delle Camere. *Ad adiuvandum*, si consideri che nel nostro ordinamento la rigidità della Costituzione si configura – quanto meno *inter alia* – come effetto delle specifiche procedure parlamentari previste per la sua modifica.

In altri termini, la pubblicazione del decreto presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere dovrebbe escludere che il Parlamento possa procedere all'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale, trovandosi al cospetto di fattori incompatibili, se non anche ostativi, con la decisione di modificare la Costituzione.

Tali considerazioni valgono solo in parte per il caso tedesco, posto che – come si è visto – il GG non prevede uno specifico regime di *prorogatio*, benché anche la legge fondamentale tedesca preveda un limite alla modifica della Costituzione da parte del Parlamento quando il Presidente federale abbia dichiarato lo stato di emergenza legislativa, ai sensi dell'art. 81 del GG. Questa fattispecie – che ricorre quando non funzioni il meccanismo previsto dalla c.d. “sfiducia costruttiva” e il Presidente federale rinunci a sciogliere anticipatamente le Camere (art. 68 del GG) – rappresenta una sorta di “paracadute normativo” per il Governo federale, che può contare sull'appoggio del *Bundesrat* per ottenere l'approvazione di un progetto di legge ritenuto urgente. Il limite previsto dall'art. 81, par. 4, del GG è dunque di rilievo, poiché esprime l'esigenza che la revisione costituzionale sia sempre approvata dai due rami del Parlamento; pertanto, in regime di emergenza legislativa, se è ammissibile l'approvazione di qualunque progetto di legge, è espressamente esclusa la modifica, abrogazione o sospensione in tutto o in parte della Legge fondamentale.

Si tratta di elementi importanti da cui è possibile cogliere la rilevanza attribuita – nel testo delle Leggi fondamentali (tanto italiana che tedesca) – alla *plenitudo potestatis* di ambedue i rami del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale.

⁶¹ In tema, cfr. I. ROBERTI, *op. cit.*, part. p. 579 ss. e, *ivi*, i richiami alla vastissima letteratura sull'argomento.

⁶² Cfr., ancora, I. ROBERTI, *op. cit.*, p. 585 ss., dove l'A., richiamando il pensiero di Leopoldo Elia (L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958, part. p. 66), osserva che in questo caso «è stata impiegata l'espressione “virtualità di funzionamento” dell'organo parlamentare, per rimarcare la perdita di rappresentatività dell'Aula e l'impossibilità di approvare atti legislativi».

Da quanto finora ripercorso, tuttavia, emerge da un lato che, in Europa, per timore di trovarsi impreparati alla guerra, il Consiglio, senza il coinvolgimento del Parlamento, ha approvato debito europeo per 150 miliardi spendibili in difesa, prevedendo altresì l'esenzione dell'IVA da tutti prodotti ivi ricompresi; dall'altro, e al contempo, il Parlamento tedesco, depotenziato in termini di legittimazione democratica, ha modificato la propria Costituzione al fine di permettere la costruzione di un bilancio in cui “non pesino” ai fini dell'equilibrio, spese in difesa superiori all'1% del PIL⁶³.

Com'è noto, il principio “*no taxation without representation*” ha ispirato e giustificato alcune fra le più importanti rivoluzioni storiche che hanno portato alla nascita degli stati moderni, fra tutte quella delle colonie nordamericane e quella francese⁶⁴. Questo principio risalente è stato rievocato in tempi più recenti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ricordando che il bilancio dello Stato – ma analogamente vale per quello degli enti territoriali – rappresenta un bene pubblico, in quanto «strumento indispensabile per illustrare procedure e progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, nonché le modalità di rendicontazione di quanto realizzato»⁶⁵.

Le descritte anomalie nelle procedure di bilancio nonché nelle procedure di revisione costituzionale, al fine di piegare il bilancio alle “contingenze belliche”, rappresentano pertanto delle spie che non possono essere trascurate, perché in gioco è il nucleo fondante di ogni democrazia. Resta aperto il tema, sullo sfondo e irrisolto, della scarsa legittimazione democratica delle istituzioni europee e della perdurante assenza di un sistema tributario eurounitario, su cui ci si soffermerà *infra*.

2.3. La riconversione dei FSE e del FRSC. Quando la coesione si fa con le armi

Il terzo strumento prefigurato dal Libro bianco per potenziare la spesa degli Stati membri in difesa consiste nell'impiego delle risorse stanziare nei fondi strutturali già distribuiti nel quadro della programmazione 2021-2027.

A tal fine, aderendo a una proposta della Commissione di estendere gli obiettivi perseguiti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione⁶⁶, il 18 settembre 2025 sono stati approvati due regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio.

Più precisamente, il regolamento (UE) 2025/1913⁶⁷ – richiamando espressamente «gli importanti eventi geopolitici ed economici recenti che hanno ridefinito alcune delle priorità politiche strategiche dell'Unione» – ha ritenuto necessario offrire agli Stati membri «la possibilità di affrontare tali pressanti sfide geopolitiche strategiche e di riorientare le loro risorse verso nuove priorità emergenti»⁶⁸ e, pertanto, ha aggiunto agli obiettivi perseguibili dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+)⁶⁹ ulteriori finalità, fra cui quella di fornire sostegno allo sviluppo di competenze legate alla

⁶³ BVerfG, 2 BvF 1/22, sentenza del 15 novembre 2023. Si veda anche l'editoriale del Financial Times, *Germany's Overzealous Debt Brake*, 28 novembre 2023.

⁶⁴ Si v., *ex plurimis*, L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 30/2022, p. 28 ss., part. p. 33.

⁶⁵ Cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 184 del 2022 e n. 184 del 2016, nonché in dottrina, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *RivistaAIC*, n. 3/2018, p. 834 ss., part. p. 839; nonché A. BUSCEMA (a cura di), *La nuova contabilità pubblica. Rilettura del trattato di contabilità pubblica di Salvatore Buscema*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025.

⁶⁶ Disciplinati dal 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.

⁶⁷ Regolamento (UE) 2025/1913 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre 2025, recante modifica del regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche.

⁶⁸ Così il considerando 1.

⁶⁹ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+).

preparazione civile, all'industria della difesa, incluse le capacità a duplice uso e alla cybersicurezza nell'ambito di priorità dedicate⁷⁰.

Il regolamento chiarisce che la riprogrammazione delle risorse «non dovrebbe» compromettere l'approccio sociale del FSE+, «ma dovrebbe rafforzare la sua capacità di combattere le disuguaglianze»⁷¹.

In senso analogo, il regolamento (UE) 2025/1914⁷² aggiunge agli obiettivi già previsti per il FESR e il Fondo di coesione (art. 3), i seguenti, per quanto concerne la difesa: rafforzamento delle «capacità industriali, per potenziare le capacità di difesa, dando la priorità a capacità a duplice uso»; lo sviluppo di «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».

Con i fondi di coesione non potranno essere finanziate genericamente tutte le spese per la difesa, ma solo quelle relative a investimenti che non hanno una esclusiva finalità militare. , Ad esempio, dovrebbe essere escluso l'utilizzo di quei fondi per la produzione diretta di armi, mezzi e munizioni, mentre è consentito invece per costruire o ammodernare le infrastrutture per fini militari. Secondo la Commissione, finanziare questi progetti significherà comunque, almeno in una certa misura, rafforzare la coesione territoriale, migliorando le infrastrutture esistenti e creando nuove opportunità di lavoro. Un discorso analogo vale per il cosiddetto *dual use*, cioè quei prodotti che possono essere utilizzati sia in campo militare sia in campo civile.

Questa scelta è stata criticata da chi ha ritenuto che rendere i fondi della politica di coesione utilizzabili per investimenti legati alla difesa rischia di distogliere l'attenzione dall'urgente necessità di investimenti sociali⁷³.

D'altro canto, gli studi sull'impiego dei fondi per lo sviluppo e la coesione rivelano che il loro principale problema consiste nel fatto che non vengono efficacemente spesi⁷⁴. Ogni sette anni la Commissione Europea stanziava ingenti risorse⁷⁵, che tuttavia non vengono utilizzate nei tempi previsti: molte risorse vengono di fatto congelate, i progetti rinviati, la spesa effettiva dilatata nel tempo. Spesso poi si tratta di fondi destinati al sostegno delle regioni più arretrate, che però finiscono per essere gestiti dalle burocrazie inefficienti di quelle stesse regioni, per problemi di corruzione o comunque perché l'economia e il tessuto imprenditoriale sono meno vivaci⁷⁶. In questa prospettiva, probabilmente, per risolvere le evidenziate problematiche sull'uso dei fondi europei per la coesione occorrerebbe ipotizzare un cambiamento nel sistema di *governance*, prevedendo una centralizzazione che fissi il quadro strategico, lasciando poi alle autonomie territoriali il compito di declinarne la destinazione in maniera più dettagliata, mutuando ad esempio lo schema impiegato per la gestione dei fondi del PNRR⁷⁷.

⁷⁰ Cfr. il nuovo art. 12 *quater* del Regolamento (UE) 2021/1057.

⁷¹ Così il considerando 2.

⁷² 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.

⁷³ Cfr., ad. es., A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, cit., part. pp. 169-170, nonché F. MEDICO, *La riforma delle regole fiscali europee: la nuova austerità (selettiva) e il (non) ritorno dello Stato?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2025, p. 41 ss., part. p. 73, dove l'A. riprende un'efficace espressione di Janan Ganesh, secondo il quale la politica dell'Unione sta passando «dal *welfare state* al *warfare state*».

⁷⁴ Cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT/14-20#>.

⁷⁵ Per il ciclo 2021-2027 si tratta di 368 miliardi di euro.

⁷⁶ Nel precedente ciclo, l'Italia aveva ricevuto nel complesso 93 miliardi (di cui 62,7 direttamente dal bilancio europeo), e finora ha speso solo l'80 per cento (il terzultimo paese per efficienza nella spesa, dopo Spagna e Irlanda). Se si considerano invece tutti i fondi di Coesione derivanti anche da altri programmi nazionali ed europei, i dati sono ancora peggiori: su 140 miliardi stanziati, l'Italia ne ha spesi poco più di un terzo (il 34 per cento).

⁷⁷ Al riguardo, si consenta il rinvio a M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2024, pp. 17-57.

Nelle more dell'approvazione della nuova politica di coesione per il periodo 2028-2034⁷⁸, la scelta delle istituzioni europee, anziché rivolgersi alla causa del problema, si è posizionata a valle, scegliendo di allargare gli obiettivi perseguibili. Tale strategia, in assenza di misure di coordinamento, rischia di esacerbare il problema già emerso: le risorse, anziché fungere da volano per la riduzione delle disuguaglianze, finiranno per essere utilizzate in modo efficiente nei territori più avanzati, sostenuti da apparati amministrativi più performanti, lasciando indietro tutte le realtà più arretrate. Anziché svolgere la funzione di strumento di coesione, tali fondi si disperderanno in interventi e territori a macchia di leopardo, alimentando – anziché riducendo – le differenze sociali ed economiche.

Anche a livello puramente aritmetico, la scelta di ampliare gli obiettivi perseguibili con i fondi per la coesione, senza la contestuale iniezione di ulteriori risorse, si rivela fragile e fa sorgere più di una preoccupazione sulle condizioni della dimensione sociale in Europa.

In un simile scenario non si può tacere che di recente la Corte di Giustizia si è pronunciata su una causa promossa dalla Danimarca e sostenuta dalla Svezia, volta all'annullamento della direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea. Con la sentenza, la Corte ha confermato la validità complessiva della direttiva, disponendo tuttavia l'annullamento di alcune parti dell'art. 5, relativo alla procedura per la determinazione dei salari minimi legali, per interferenza diretta con la competenza esclusiva degli Stati membri in materia di retribuzione⁷⁹.

La Corte, dopo aver chiarito che l'esclusione di competenze dell'Unione europea dalla materia retributiva stabilite dall'art. 153, par. 5, TFUE non può coprire ogni questione o misura che sia in qualche modo connessa alla determinazione della retribuzione o al diritto di associazione, perché altrimenti l'Unione non potrebbe esercitare le sue competenze in materia di «condizioni di lavoro»⁸⁰, ha tuttavia annullato i parametri vincolanti stabiliti a livello europeo per gli Stati che avessero adottato al loro interno una norma sul minimo salariale. In conseguenza di questa sentenza, gli Stati membri potranno, ora, stabilire liberamente i criteri di adeguatezza dei salari minimi legali, anche stabilendone una riduzione, senza utilizzare i criteri di cui all'articolo 5, par. 2, oggetto di annullamento. La pronuncia, però, rischia di svuotare il fine della direttiva, poiché di fatto si chiede agli Stati membri di adottare procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali atte a garantirne l'adequazione, senza poter intervenire né sui livelli, né sui criteri o parametri di determinazione, altrimenti si tratterebbe di interferenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni, ambito di competenza nazionale.

Questa decisione, dunque, potrebbe creare un precedente idoneo a limitare significativamente la capacità dell'UE di attuare politiche sociali progressiste in futuro, lasciando poche speranze di una ripresa della dimensione sociale in Europa.

In giustificazione dell'introduzione della moneta unica è stata efficacemente utilizzata l'espressione «federate i loro portafogli e federerete i loro cuori»⁸¹. Si creò allora «moneta senza governo e governi senza moneta», con tutti i limiti che la storia seguente ha poi fatto emergere⁸². Oggi, «federare i fucili» *tout court*, basterà a costruire un'Unione più stretta?

⁷⁸ Su cui si vedano L. POLVERARI, *I dubbi sulla riforma della politica di coesione*, in *Il Sole24ore*, 24Plus, 29 agosto 2025, nonché F. CRESPI, A. FILIPPETTI, *La coperta corta del prossimo bilancio europeo: quale ruolo per la coesione e per le regioni italiane?*, in *Il Sole24ore*, 11 novembre 2025.

⁷⁹ Corte di Giustizia, sentenza dell'11 novembre 2025, *Regno di Danimarca/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-19/23.

⁸⁰ Art. 153, par. 1, lettera b), TFUE.

⁸¹ G. TREMONTI, *Conversazione – Che cosa è andato storto in Europa*, in A.F. Arcelli e A. Federico (a cura di), *L'Europa nell'età dell'incertezza*, Rubbettino, 2019, p. 11 e ss.

⁸² Su cui, IBIDEM, *passim*.

3. Uno sguardo d'insieme e un'ipotesi prospettica

Il disegno complessivo dell'ordito che si è costruito nelle pagine che precedono rivela che la risposta eurounitaria alla “emergenza bellica” (o “crisi difensiva” che dir si voglia) si allontana non poco dagli obiettivi e dai risultati che fino ad oggi si erano provati a conseguire – anche positivamente⁸³ – in conseguenza delle recenti crisi pandemica e finanziaria. Complessivamente, infatti, i tre strumenti ideati dal Libro bianco che qui si sono presi in considerazione fanno emergere la debolezza complessiva della politica europea in materia di difesa.

Anzitutto, l'analisi condotta restituisce un quadro critico sul versante dei rapporti istituzionali, in conseguenza della scelta del Consiglio di ingerirsi in importati quote del bilancio dell'Unione, estromettendo il Parlamento. La vicenda dell'approvazione del regolamento SAFE, infatti, pare senz'altro idonea a configurare un possibile *vulnus* ai principi di attribuzione e di equilibrio istituzionale. Come si è osservato, è auspicabile che i giudici della Corte di Lussemburgo, decidendo sul ricorso del Parlamento europeo, possano cogliere l'occasione per fornire soluzioni in grado di rinsaldare i legami tra le istituzioni dell'Unione, anche e soprattutto facendo leva sulla rilevanza democratica del bilancio.

Le risorse stanziare, inoltre, benché siano ingenti sulla carta, si rivelano assolutamente carenti in termini di efficacia a garantire il conseguimento di un sistema di difesa veramente comune. Si è visto, infatti, che i 150 miliardi erogabili attraverso il regolamento SAFE presentano diversi profili problematici quanto a trasparenza dei soggetti coinvolti. Le misure ipotizzate in connessione all'allentamento dei vincoli derivanti dal PSC, per le condizionalità di cui sono onerate, sono risultate fin dal principio poco attrattive, e pertanto finiranno per risultare appannaggio degli Stati meno indebitati.

Infine, la possibilità di impiegare risorse dei Fondi per la coesione per l'acquisto di sistemi di difesa – in ragione della struttura e del funzionamento attuale dei fondi stessi – rischia di rivelarsi del tutto inefficace, o quantomeno inaccessibile, specie per i territori economicamente più arretrati degli Stati membri.

Una notazione a parte, poi, merita di essere riservata alla norma – inserita nel regolamento SAFE (art. 20) – che esenta dall'IVA la vendita di armi o prodotti per la difesa che avvenga attraverso il bando di acquisto comune. Questa scelta, frutto della discrezionalità politica del Consiglio – lo si ribadisce, avvenuta senza alcun coinvolgimento del Parlamento europeo – è idonea a stridere non solo con le norme dei Trattati attributive delle competenze alle diverse istituzioni, ma anche con le stesse competenze degli Stati membri in materia di politiche fiscali, ovvero con il principio di spesa “costituzionalmente necessaria” elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza delle Corti nazionali, per evitare che la discrezionalità politica utilizzi i vincoli di bilancio come alibi nel limitare la fornitura di prestazioni connesse a diritti fondamentali⁸⁴. Quando ci si trovi di fronte a spese costituzionalmente necessarie, il principio dell'equilibrio di bilancio «recede» e il legislatore,

⁸³ È un bilancio positivo quello proposto da B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, cit., nel valutare le reazioni eurounitarie alle crisi degli ultimi dieci anni, ad esclusione però della più recente, non oggetto della sua indagine.

⁸⁴ Cfr., al riguardo, Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, su cui, *ex multis*, si vedano almeno: L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, p. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *ivi*, 2343 ss.; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *RivistaAIC*, n. 4/2017, pp. 1-21; I. CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3/2017, II, p. 353 ss.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *RivistaAIC*, n. 4/2019, p. 339 ss.; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2019, pp. 1-45; M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in *Quest. giustizia*, n. 2/2020, p. 6; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *RivistaAIC*, n. 1/2024, p. 188 ss.

eventualmente, dovrà intervenire in riduzione di altre spese «che non rivestono il medesimo carattere di priorità»⁸⁵.

Nell'ultimo decennio il concetto di spesa costituzionalmente necessaria è stato elaborato, non senza fatiche, dalla Corte costituzionale italiana a partire da una attenta lettura del testo costituzionale, onde trarne sicuri indici di riferimento⁸⁶. Oggi, con la misura che qui si è presa in esame, il Consiglio dell'Unione europea comunica agli Stati membri che la difesa è così necessaria da ritenere di contribuirvi direttamente, rinunciando a tutta l'IVA correlata alle vendite che transitino attraverso l'appalto comune. Poiché l'IVA è un tributo che finanzia il bilancio dell'Unione solo marginalmente, l'esenzione totale nella vendita di armi impatterà direttamente anche sulle entrate degli Stati membri.

Questa misura tradisce la debolezza dell'Unione sul fronte solidaristico. Come chiaramente osservato da Luca Antonini, «una seria attuazione del valore della solidarietà all'interno della società europea considerata dall'art. 2 del TUE non sembra poter prescindere dalla questione fiscale e da un dovere tributario europeo, considerato nelle due problematiche dimensioni cui si è accennato: quella della armonizzazione fiscale, con un forte alleggerimento della competizione fiscale, e quella dello sviluppo di imposte comunitarie»⁸⁷.

In questo scenario, per la sperimentazione di un'imposta europea si potrebbe assumere a banco di prova proprio la considerevole crescita nei ricavi delle aziende che producono armi e prodotti per la difesa, innescata dalla corsa al riarmo. Tali margini potrebbero rappresentare il terreno di studio per l'introduzione di una tassa sugli *extra* profitti, sulla falsariga di quanto avvenuto di recente per le imprese operanti nel settore energetico⁸⁸.

Ove questa ipotesi venisse perseguita, l'Unione potrebbe senz'altro provare a recuperare in termini solidaristici quanto sembrerebbe inesorabilmente destinata a perdere sul terreno della coesione e della rimozione delle diseguaglianze a causa delle politiche di attuazione del Piano *ReArm Europe* attualmente messe in campo.

⁸⁵ Così Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2022, punto 9.2. del *Cons. in dir.*, con la quale il Giudice delle leggi italiano ha dichiarato l'illegittimità della norma che non riconosceva il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, nei procedimenti di mediazione obbligatoria conclusi con successo.

⁸⁶ Paradigmatica in tema, oltre alla sent. n. 275 del 2016, anche la sent. n. 169 del 2017, in cui la Corte ha precisato che il catalogo costituzionale impone delle priorità di spesa in relazione all'impiego delle risorse pubbliche, ammonendo le Regioni «all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria»: al riguardo, *ex plurimis*, si v. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, in *federalismi.it*, n. 22/2017. Cfr., inoltre, la sent. n. 194 del 2024, nella quale le spese connesse all'erogazione delle prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza definiti dal legislatore sono considerate «costituzionalmente necessarie».

⁸⁷ Così L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, cit., p. 38.

⁸⁸ In alternativa, per le imprese produttrici di armi e sistemi di difesa "comuni", si potrebbe ipotizzare un meccanismo analogo a quello scrutinato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 139 del 2024, che è intervenuta sulla complessa vicenda del c.d. "pay-back sanitario". In questo caso la Corte ha chiarito che la norma che richiedeva alle imprese fornitrici di dispositivi medici di contribuire parzialmente al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa sanitaria regionale non fosse irragionevole. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, tale meccanismo ha posto a carico delle imprese, in un determinato arco temporale, un contributo solidaristico correlabile a ragioni di utilità sociale, al fine di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute in una situazione economico-finanziaria di grave difficoltà.