

Il Parlamento Europeo nella riunione del 12 marzo scorso ha approvato una risoluzione sul libro bianco sul futuro della difesa europea, nella quale è stato inserito il punto:

"76. accoglie con favore il piano "ReArm Europe" in cinque punti proposto il 4 marzo 2025 dalla presidente della Commissione;"

Questo punto della Risoluzione si basa sulla lettera sull'argomento della difesa europea che la Presidente von der Leyen aveva presentato in occasione del Consiglio straordinario del 6 marzo scorso dove i leader dell'UE hanno discusso dell'Ucraina e della difesa europea, nella quale era menzionato un piano REARM Europe fondato su cinque pilastri.

Della discussione e del voto in Parlamento europeo abbiamo raccontato in tempo reale nel numero scorso in ReArm Europe, Il Parlamento Europeo e il Nemico esterno. Qui riepiloghiamo quello che è successo dopo.

Il Consiglio aveva approvato la proposta della Commissione, come si legge nelle Conclusioni della sessione, e ha invitato la Commissione "a proporre fonti di finanziamento supplementari per la difesa a livello dell'UE, anche attraverso ulteriori possibilità e incentivi offerti a tutti gli Stati membri, sulla base dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri, nell'uso delle loro dotazioni attuali a titolo dei pertinenti programmi di finanziamento dell'UE, e a presentare rapidamente proposte in tal senso".

Su invito del Consiglio straordinario del 6 marzo, la Commissione europea ha presentato il 19 marzo i documenti:

- a) Il Libro bianco sulla difesa europea - Readiness 2030,
- b) la Comunicazione "Accogliere l'aumento della spesa per la difesa nell'ambito del Patto di stabilità e crescita",
- c) una proposta per un Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza in Europa (SAFE) attraverso il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

Anche se pare strano, la cronologia è quella indicata, il Parlamento con l'urgenza indotta dalla Presidente della Commissione von der Leyen, e con grande acume politico, ha votato e ha accolto con favore due documenti che erano stati solo annunciati, uno dei quali delineava le linee generali di un Piano che nel giro di una settimana ha anche cambiato nome: se nella lettera di von der Leyen e nelle dichiarazioni alla stampa del 4 marzo si chiamava ReArm Europe, più tardi, nelle dichiarazioni alla stampa del 19 marzo ha prontamente preso il nome di "ReArm Europe Plan/Readiness 2030".

Il Piano ReArm Europe Plan/Readiness 2030 e il Libro bianco sulla difesa europea sono stati discussi, insieme ad altri importanti argomenti, nella sessione di primavera del Consiglio europeo, che si è espresso come si legge nelle Conclusioni della riunione del 20 marzo:

"IV. DIFESA E SICUREZZA EUROPEE

21. *Dando seguito alle sue conclusioni del 6 marzo 2025, e alla luce del libro bianco sul futuro della difesa europea del 19 marzo 2025, il Consiglio europeo chiede un'accelerazione dei lavori su tutti i filoni per potenziare in modo decisivo la prontezza dell'Europa alla difesa nel corso dei prossimi cinque anni. Invita il Consiglio e i colegislatori a portare avanti rapidamente i lavori sulle recenti proposte della Commissione. Il Consiglio europeo chiede che sia avviata con urgenza l'attuazione delle azioni individuate nelle sue conclusioni del 6 marzo 2025 nel settore delle capacità e che siano portati avanti i lavori relativi alle pertinenti opzioni di finanziamento.*
22. *Il Consiglio europeo ricorda che un'Unione europea più forte e più capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che, per gli Stati che ne sono membri, resta il fondamento della loro difesa collettiva.*
23. *Quanto precede fa salvo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tiene conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa, conformemente ai trattati. Il Consiglio europeo invita la Commissione e l'alta rappresentante a riferire periodicamente in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle sue conclusioni sulla difesa. Tornerà su tutti i filoni di lavoro relativi a tale questione nella prossima riunione."*

Sostanzialmente il Consiglio ha rinviato alla prossima sessione di giugno, rileva la necessità di aderire ai trattati, conferma la Nato come fondamento della difesa collettiva, richiede un approfondimento sulle opzioni di finanziamento, che nella proposta della Commissione si basano prioritariamente sul debito assunto in autonomia dagli Stati, sul programma di prestiti agevolati da 150 miliardi di euro messi a disposizione dall'Ue e sull'ipotesi di usare capitali privati. Si è ventilato persino di utilizzare miliardi di euro collocati nei conti correnti dei cittadini dell'UE.

Al contrario, *in primis* i Paesi "frugali" si oppongono all'ipotesi di assumere debito comune sul modello di Next Generation EU, sebbene l'ipotesi sia stata rilanciata in questi giorni anche da Mario Draghi, che la ritiene imprescindibile, considerato che molti Paesi non hanno spazio fiscale sufficiente anche in caso di applicazione della clausola di salvaguardia prevista dal Patto di stabilità. Tale ipotesi non è stata esclusa anche dalla presidente dell'Europarlamento, Roberta Metsola.

Entrando un po' più nel merito delle proposte accenniamo ad alcuni elementi qualificanti.

a) nel Libro Bianco sulla difesa europea si legge in premessa:

"È giunto il momento per l'Europa di riarmarsi. Per sviluppare le capacità e la prontezza militare necessarie a scoraggiare in modo credibile l'aggressione armata e garantire il

nostro futuro, è necessario un massiccio aumento della spesa per la difesa europea. Ciò deve essere coordinato e diretto in modo più efficace che mai tra gli Stati membri, riflettendo i nostri punti di forza collettivi e affrontando le debolezze che derivano da un'azione non coordinata.

...

Questo White Paper fornisce un quadro per il piano ReArm Europe, l'occasione per un'impennata irripetibile negli investimenti europei nella difesa. Stabilisce i passaggi necessari per ricostruire la difesa europea, per supportare l'Ucraina, affrontare carenze critiche di capacità e stabilire una base industriale di difesa forte e competitiva."

Sulla base dello scenario e degli obiettivi proposti, il Libro bianco definisce un piano completo per riarmare l'Europa e rafforzare la sua difesa per affrontare le minacce, delineando la seguente *road map*:

- Gli Stati membri sono invitati a richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale entro la fine di aprile. [punto b) più appresso]
- Il Consiglio è invitato ad adottare con urgenza la proposta di bozza di regolamento sulla sicurezza e l'azione per l'Europa (SAFE) [punto c) più appresso]
- I colegislatori sono invitati ad adottare il programma europeo per l'industria della difesa (EDIP) prima dell'estate, incluso il suo strumento di sostegno all'Ucraina (USI).

[Si tratta di una proposta di Regolamento che prevede la procedura legislativa ordinaria, presentata nel 2024, discussa nell'estate scorsa da Consiglio, non ancora arrivata in Parlamento e con pareri non del tutto positivi da parte della Corte dei Conti UE e del Comitato Economico e sociale: "...È necessario difendere la pace e non è possibile garantire la sicurezza dell'Europa senza un'industria europea della difesa. Tuttavia, il CESE desidera ribadire che, nonostante il periodo difficile che stiamo attraversando, la costruzione dell'Europa deve continuare a fondarsi su un progetto di pace e solidarietà sia sul suo territorio che nel resto del mondo. ...La sicurezza dei cittadini europei viene a un prezzo che l'Europa ha ignorato per troppo tempo: in tale prospettiva sarebbe impossibile giustificare l'assenza di risorse proprie, anche se un gran numero di Stati membri dell'UE beneficia di un sostegno reciproco nel quadro della NATO ... È indispensabile elaborare un quadro strutturale e uno strumento di finanziamento della difesa basati sull'approccio NextGenerationEU".]

- I colegislatori sono invitati a considerare con priorità le modifiche al Fondo europeo di sviluppo regionale che saranno proposte entro la fine di marzo 2025. Dopo la revisione intermedia delle politiche di coesione, le autorità nazionali, regionali e locali saranno in grado di allocare volontariamente fondi all'interno dei loro programmi attuali verso priorità emergenti, tra cui il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza.

- Gli Stati membri sono invitati a intensificare rapidamente gli appalti collaborativi per la difesa in linea con l'obiettivo di almeno il 40% proposto dalla strategia europea per l'industria della difesa (EDIS), anche sotto l'egida dello strumento SAFE.
- Gli Stati membri sono invitati a concordare rapidamente una nuova ambiziosa iniziativa di sostegno militare per l'Ucraina, che includa munizioni di artiglieria, difesa aerea e "addestramento ed equipaggiamento".
- La Commissione promuoverà l'integrazione dell'industria della difesa ucraina nel mercato unico, sosterrà l'estensione dei corridoi di mobilità militare in Ucraina ed esplorerà l'accesso dell'Ucraina ai servizi governativi spaziali dell'UE.
- La Commissione invita il Consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti a intensificare urgentemente il sostegno all'industria della difesa europea, in particolare restringendo ulteriormente l'elenco delle attività escluse e aumentando il volume dei finanziamenti disponibili.
- La Commissione avvierà immediatamente un dialogo strategico con l'industria della difesa, avvalendosi anche delle competenze dell'EDA o dello Stato maggiore dell'UE, a seconda dei casi.
- La Commissione presenterà, entro giugno 2025, una proposta di semplificazione omnibus della difesa.
- L'UE presenterà una tabella di marcia tecnologica europea per gli armamenti sugli investimenti in capacità tecnologiche avanzate a duplice uso nel 2025.
- La Commissione e l'Alto Rappresentante adotteranno, entro la fine del 2025, una comunicazione congiunta sulla mobilità militare, accompagnata dalle necessarie proposte legislative

b) la Comunicazione "Accogliere l'aumento della spesa per la difesa nell'ambito del Patto di stabilità e crescita" propone un quadro trasparente per l'applicazione della flessibilità nell'ambito del quadro fiscale dell'UE.

Alla luce dell'attuale situazione straordinaria, la Commissione propone di sbloccare ulteriore flessibilità per una maggiore spesa per la difesa tramite un'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale (articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263). La clausola di salvaguardia nazionale consente una deviazione dal percorso di spesa netta approvato in caso di "circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro con un impatto importante sulle sue finanze pubbliche, a condizione che non mettano a repentaglio la sostenibilità fiscale a medio termine".

"La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e la sua minaccia alla sicurezza europea sono circostanze eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri, che hanno un impatto importante sulle finanze pubbliche degli Stati membri attraverso il relativo aumento sostenuto e/o pianificato della spesa per la difesa. Dato che tutti gli Stati membri

sono interessati da questa situazione eccezionale e al fine di massimizzare l'impatto sulla prontezza alla difesa dell'UE e sulla capacità produttiva dell'industria della difesa, tutti gli Stati membri sono invitati a utilizzare la flessibilità in modo coordinato. L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale consentirebbe agli Stati membri di discostarsi dai percorsi di spesa netta stabiliti nei loro piani a medio termine o dal loro percorso correttivo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi *quando ciò è dovuto a una maggiore spesa per la difesa.*"

A parte il margine di manovra aggiuntivo per la spesa per la difesa, compresi sia gli investimenti che le spese correnti, le norme fiscali dell'UE continueranno a funzionare normalmente per gli Stati membri con un debito superiore al 60% del PIL che violano il valore di riferimento del deficit del 3% del PIL. L'aumento della spesa per la difesa coperta dalla flessibilità ai sensi della clausola di salvaguardia nazionale verrebbe calcolato in relazione all'anno di riferimento fino a un massimo dell'1,5% del PIL per ogni anno di attivazione della clausola, per un periodo di 4 anni a partire dal 2025.

"Gli Stati membri sono invitati a presentare le loro richieste per attivare la clausola di salvaguardia nazionale entro la fine di aprile. Tali richieste potrebbero essere coordinate dal Consiglio al fine di avere richieste congiunte da parte di tutti gli Stati membri interessati. La Commissione è pronta a valutare rapidamente le richieste ricevute e ad adottare raccomandazioni per le raccomandazioni del Consiglio a giugno, per l'adozione da parte del Consiglio a luglio".

c) Per quanto concerne la proposta per un Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza in Europa (SAFE) attraverso il rafforzamento dell'industria europea della difesa, la Commissione precisa che SAFE è uno strumento temporaneo di emergenza per consentire l'assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri sotto forma di prestiti per consentire loro di effettuare gli investimenti pubblici urgenti e importanti nella base tecnologica e industriale di difesa europea (EDTIB) richiesti dalla situazione eccezionale. Questo strumento mira a promuovere l'approvvigionamento comune, consentendo agli Stati membri di progredire verso una maggiore efficienza di mercato nel settore della difesa.

Lo strumento fornirebbe fino a 150 miliardi di EUR in prestiti agli Stati membri per investimenti nella difesa, che consentirebbero l'approvvigionamento di capacità di difesa in settori prioritari identificati dal Consiglio europeo. "Non solo fornirà visibilità all'industria della difesa dell'Unione, ma consentirà anche un rapido aumento della sua capacità produttiva, migliorerà la tempestiva disponibilità di prodotti per la difesa, accelererà lo sviluppo di nuovi prodotti per la difesa o l'ammodernamento di quelli esistenti. Questi settori prioritari sono la difesa aerea e missilistica, i sistemi di artiglieria, i missili e le munizioni, i droni e i sistemi anti-drone, gli abilitatori strategici e la protezione delle infrastrutture critiche, anche in relazione allo spazio, al cyber, all'intelligenza artificiale e alla guerra elettronica e alla mobilità militare."

Lo strumento sarebbe complementare al programma principale dell'UE in questo settore politico, il Fondo europeo per la difesa (EDF – FED), e si baserebbe sull'esperienza di SURE e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF, che finanzia i PNRR), offrendo un meccanismo basato sui prestiti per supportare gli Stati membri nell'attuazione di piani di investimento volti a sostenere l'industria della difesa dell'Unione. Subordinando i prestiti dell'UE all'approvvigionamento comune e all'attuazione di questi piani, lo strumento SAFE incentiverebbe gli Stati membri a investire nelle loro capacità di produzione della difesa, promuovendo al contempo un approccio europeo coordinato agli investimenti industriali della difesa.

È questo il Regolamento che si attuerebbe senza ricorrere al procedimento legislativo ordinario o speciale, e si dovrebbe approvare ricorrendo alla base giuridica dell'art. 122 del Trattato per il Funzionamento dell'UE (TFUE), escludendo la partecipazione del Parlamento Europeo, che comunque come abbiamo visto l'ha già "approvato" sulla parola.

"Questo meccanismo consentirà agli Stati membri di impegnarsi rapidamente nella spesa pubblica a beneficio della base tecnologica e industriale europea della difesa (EDTIB) con l'obiettivo di attenuare il prima possibile le gravi difficoltà nella fornitura di prodotti per la difesa che derivano da questa situazione.

L'organizzazione e la gestione del programma di prestiti consentono al Consiglio di fornire, su base temporanea e ad hoc, assistenza finanziaria dell'Unione, su proposta della Commissione, a uno Stato membro in difficoltà o seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da calamità naturali o eventi eccezionali al di fuori del suo controllo, a determinate condizioni come il contesto di sicurezza eccezionale e senza precedenti. Questa base giuridica sosterrrebbe la componente di prestito dello strumento SAFE.

L'articolo 122 TFUE è la base giuridica appropriata per l'assistenza finanziaria in risposta a crisi o eventi eccezionali e non si limita alle crisi di natura finanziaria o di stabilità finanziaria. Il Consiglio ha un ampio margine di discrezionalità per valutare se sia necessario ricorrere a tale strumento in un contesto di emergenza. In passato, ha utilizzato questa disposizione per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri che hanno sperimentato aumenti improvvisi ed eccezionali della spesa pubblica, come durante la pandemia di COVID-19, dove ha contribuito a preservare l'occupazione (SURE Instrument). Analogamente, il Consiglio ha il diritto di invocare questa disposizione nell'attuale contesto di sicurezza eccezionale per fornire assistenza finanziaria, tramite lo strumento SAFE, agli Stati membri che hanno bisogno di effettuare investimenti urgenti e massicci nelle capacità di produzione della difesa dell'UE, tramite appalti collaborativi, rafforzando così le loro capacità militari."

Il 25 marzo del 1957 sei Stati firmarono a Roma i Trattati di due Organismi sovranazionali la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom), erano Francia Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

Il francese Robert Schuman, il tedesco Konrad Adenauer, l'italiano Alcide De Gasperi sono considerati i padri fondatori dell'Unione europea, con un progetto cui aveva dato impulso Jean Monnet, per non parlare del Manifesto di Ventotene, immaginato in piena guerra da

Spinelli, Rossi e Colorni.

Oggi abbiamo la tedesca Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea, la maltese Roberta Metsola, Presidente del Parlamento Europeo, l'estone Kaja Kallas, Alta Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il lituano Andrius Kubilius, Commissario per la Difesa e lo Spazio, il lettone Valdis Dombrovskis, Commissario per l'Economia la Produttività, l'implementazione e la Semplificazione, che si prendono cura della nostra sicurezza e della difesa dell'Europa.

Dal 1957 il contesto è cambiato notevolmente, con una accelerazione incredibile negli ultimi tre anni, negli ultimi tre mesi, dall'insediamento di Trump il 20 gennaio scorso, negli ultimi 15 giorni con i colloqui di Riad per la pace in Ucraina, e il ridisegno dell'ordine internazionale.

C'è ancora molto tempo per la prossima riunione del Consiglio europeo, consesso dei Capi di Stato e di governo, che dovrà prendere qualche decisione su tutto quello che c'è sul tavolo.

Paola Boffo