

RESEARCH PAPERS



Fondazione CSF

*REGOLE FISCALI E SPESE PER LA DIFESA:
L'IMPATTO DI TRUMP SULLA
COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA*

FEDERICO FABBRINI

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 001

**REGOLE FISCALI E SPESE PER LA DIFESA:
L'IMPATTO DI TRUMP SULLA COSTITUZIONE
ECONOMICA EUROPEA***

FEDERICO FABBRINI

NUOVA SERIE N. 001

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-80969-22-4

Copyright © Fondazione Centro Studi sul Federalismo

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

*Questo paper è una versione preliminare di un articolo in corso di pubblicazione su *Diritto Pubblico Comparato e Europeo* 3/2025



FEDERICO FABBRINI

federico.fabbrini@dcu.ie

**Senior Non Resident Fellow Fondazione
CSF**

Abstract

L'articolo esamina l'impatto del ritorno di Trump alla presidenza degli USA sulla costituzione economica europea. In risposta alle nuove incertezze del rapporto transatlantico e al continuare della guerra russa di aggressione in Ucraina, l'UE e i suoi stati membri hanno allentato le regole fiscali che limitavano l'indebitamento e avviato un massiccio piano di spesa per la difesa. A livello europeo, la Commissione ha incentivato tramite *ReArmEU* l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di Stabilità e Crescita, e simultaneamente proposto un fondo speciale, *SAFE (Security Action for Europe)*, del valore di 150 miliardi di euro, che è stato approvato dal Consiglio e che consentirà agli Stati che lo vogliano di ottenere ulteriori prestiti per accelerare il riarmo. A livello nazionale, poi, lo Stato membro che aveva tradizionalmente propugnato il rigore fiscale – la Germania – ha modificato in appena un mese la sua Legge Fondamentale per autorizzare indebitamento senza limiti sulla difesa. Questi cambiamenti hanno portato ad un superamento del paradigma della stabilità nel funzionamento dell'UEM, riconoscendo l'importanza della sicurezza. Tuttavia, le misure prese dall'UE e dagli Stati membri per aumentare la spesa in difesa rivelano una serie di problemi: basandosi su spese nazionali, esse rischiano di creare profonde asimmetrie tra i paesi membri, e sprechi, senza raggiungere una reale capacità di deterrenza. Pertanto, sarebbe opportuno che l'UE non si limitasse ad annacquare le regole fiscali ma rafforzasse la sua capacità fiscale centrale prevedendo dei meccanismi di finanziamento *comune* di una difesa *comune*.

Parole chiave: Unione europea, costituzione economica, difesa, regole fiscali, relazioni transatlantiche

Introduzione

Il ritorno di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti d'America (USA) ha generato onde d'urto in tutto il mondo, sconvolgendo gli equilibri che per otto decenni avevano governato le relazioni internazionali. La nuova amministrazione statunitense ha introdotto massicci dazi reciproci nei confronti dei partner commerciali, inclusa l'Unione Europea (UE); ha messo in discussione le alleanze tradizionali, incluso il ruolo dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO); e ha modificato la sua politica nei confronti della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. In particolare, il Presidente Trump ha avviato negoziati diplomatici bilaterali con la Russia, senza coinvolgere né l'Ucraina né l'UE; e ha pubblicamente attaccato il Presidente ucraino Volodymyr Zelensky, accusandolo di aver iniziato la guerra. Allo stesso tempo, durante la Conferenza di Sicurezza di Monaco del febbraio 2025, il Vicepresidente USA JD Vance ha accusato l'Europa di minare la democrazia, chiarendo che gli USA considerano l'UE un avversario, e non un alleato.

Quali sono le conseguenze di questi straordinari sviluppi globali sulla costituzione economica europea? Lo scopo di questo articolo è analizzare, da una prospettiva giuridica, come l'UE abbia risposto ai cambiamenti nella relazione transatlantica, esplorando l'“effetto Trump” in particolare sull'Unione Economica e Monetaria (UEM) europea. Come è noto¹, il quadro di governance fiscale dell'UE – creato originariamente con il Trattato di Maastricht del 1992 e sviluppatosi negli ultimi trent'anni si basa su un equilibrio tra regolamentazione fiscale e capacità fiscale. Da un lato, la governance economica europea si fonda su regole fiscali sancite sia nel diritto dell'UE, sia nelle costituzioni nazionali, che vincolano le politiche di bilancio nazionali per evitare esternalità negative.



Dall'altro lato, a partire dalla pandemia di Covid-19, l'UE si è dotata di una capacità fiscale centralizzata: sebbene temporanea, essa si aggiunge alla capacità fiscale di ciascuno Stato membro ed è concepita per attenuare gli shock derivanti da un rallentamento economico².

La tesi centrale di questo articolo è che il ritorno di Donald Trump alla presidenza USA ha avuto un impatto drastico – in pochissimi mesi – sul primo pilastro della costituzione economica europea: la regolamentazione fiscale. In risposta all'effetto Trump, l'UE si è mossa rapidamente per sospendere l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) – il fulcro delle regole fiscali europee. In particolare, il 4 marzo 2025, la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha proposto, nell'ambito di un piano chiamato *ReArmEU*, e successivamente rinominato *Readiness2030*, di sospendere le regole fiscali dell'UE per consentire agli Stati membri di aumentare massicciamente la spesa per la difesa. Il 19 marzo 2025, la Commissione ha illustrato le condizioni per integrare tali spese militari nel PSC, attivando la cosiddetta “clausola di salvaguardia nazionale”³.

Introduzione

Ciò esenterà gli Stati membri dal rispetto delle rigide regole sul disavanzo per le spese in difesa, e garantirà che gli aumenti nella spesa militare non comportino l'attivazione della procedura per disavanzo eccessivo dell'UE, con relative sanzioni per gli Stati inadempienti.

Contemporaneamente, le regole fiscali sono state accantonate anche a livello nazionale, nel paese membro dell'UE che tradizionalmente più le ha sostenute: la Germania.

In risposta ai cambiamenti nei rapporti transatlantici, la CDU/CSU – risultata vincitrice delle elezioni parlamentari del 23 febbraio 2025 – ha rapidamente raggiunto un accordo con l'SPD e con i Verdi per modificare la regola costituzionale del pareggio di bilancio, una norma chiave della Legge Fondamentale tedesca (LF) che vietava l'indebitamento. Poiché i partiti della nuova *Große Koalition*, insieme ai Verdi, non disponevano nel Bundestag appena eletto della maggioranza dei due terzi necessaria a modificare la LF, hanno accelerato l'approvazione della riforma costituzionale nel Bundestag uscente, che l'ha approvata rapidamente il 18 marzo 2025. Dopo l'approvazione da parte del Bundesrat il 21 marzo 2025⁴, la modifica costituzionale è entrata in vigore il 24 marzo 2025 – meno di un mese dopo l'avvio del processo. Abbandonando decenni di fedeltà allo *Schwarze Null*, la riforma consente alla Germania, tra l'altro, di spendere annualmente oltre l'1% del prodotto interno lordo (PIL) per la difesa, in deroga allo *Schuldenbremse*, il freno costituzionale all'indebitamento.

Come evidenziato in questo articolo, l'indebolimento sostanziale – se non addirittura l'abbandono – della regolamentazione fiscale sia a livello UE che nazionale, con la Germania come caso paradigmatico e altamente influente, rivela un cambiamento di prospettiva nell'architettura costituzionale della governance fiscale ed economica europea.



Mentre l'UEM si fondava tradizionalmente su un paradigma di stabilità, gli sviluppi recenti – volti a incrementare la spesa per la difesa e il riarmo – segnalano l'emergere di un nuovo paradigma, nel quale le esigenze di sicurezza e difesa assurgono a un ruolo primario. In un momento in cui la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina continua senza tregua, e l'ombrello di sicurezza garantito dagli USA tramite la NATO non è più certo, l'UE e i suoi Stati membri stanno abbandonando le regole fiscali autoimposte per aumentare la spesa pubblica destinata alla difesa, al fine di rafforzare le proprie capacità militari, la prontezza operativa e la capacità autonoma di deterrenza contro potenziali aggressori.

Tuttavia, come sostiene questo articolo, l'indebolimento della regolamentazione fiscale a livello UE e nazionale in risposta al nuovo contesto di sicurezza non è stato accompagnato per ora dalla creazione di una capacità fiscale centralizzata europea per la difesa. Al contrario, l'effetto Trump sulla costituzione economica europea non ha (ancora?) prodotto nuovi meccanismi sovranazionali di finanziamento simili al fondo *Next Generation EU* (NGEU) istituito per far fronte alla pandemia di Covid-19.

Introduzione

Come parte del piano *ReArmEU/Readiness 2030*, la Commissione Europea ha proposto la creazione di un fondo speciale del valore di 150 miliardi di euro, destinato a fornire prestiti agli Stati membri che intendano aumentare gli investimenti in difesa. Questo meccanismo, denominato SAFE (*Security Action for Europe*), è stato formalmente proposto il 19 marzo 2025 ed approvato sotto forma di regolamento del Consiglio il 27 maggio 2025⁵. Tuttavia, la base giuridica scelta per adottare SAFE, ovvero l'articolo 122 Trattato Funzionamento UE (TFUE), che esclude il Parlamento europeo, ha indotto quest'ultimo ad impugnare la legalità dello strumento, rendendone incerto il successo. In ogni caso, SAFE fornisce solo prestiti, non sovvenzioni, agli Stati membri, e i suoi fondi saranno utilizzati per finanziare le difese nazionali, non una difesa comune europea.

In conclusione, offrendo una prima analisi giuridica e istituzionale dei principali sviluppi verificatisi nell'UE nella primavera 2025 – ovvero il piano *ReArmEU/Readiness 2030* della Commissione con la sospensione del PSC e il regolamento SAFE, e la riforma costituzionale tedesca del freno al debito – questo articolo fa luce su come la costituzione economica europea stia cambiando a causa dell'effetto Trump. Se il sovvertimento di ottant'anni di relazioni transatlantiche e la fine dell'ombrello di sicurezza americano hanno portato ad un ridimensionamento dalla regolamentazione fiscale, aumentando l'importanza della sicurezza e della spesa per la difesa nel funzionamento dell'UEM, l'UE non ha ancora rafforzato la propria capacità fiscale centrale per finanziare una difesa comune. Questo stato di cose rischia di generare squilibri, poiché gli Stati membri dispongono di spazi fiscali diversi per le spese in difesa, senza assicurare alcuna reale capacità di deterrenza continentale, poiché la frammentazione del riarmo a livello nazionale risulterà in sprechi e non in reali capacità collettive.



Per evitare ciò, saranno necessarie iniziative politiche e giuridiche creative a livello europeo per istituire un meccanismo sovranazionale di finanziamento della difesa comune.

La struttura dell'articolo è la seguente. La Sezione 2 delinea il quadro costituzionale della governance economica dell'UE, mettendo in luce la persistenza delle regole fiscali europee e nazionali e l'emergere di una embrionale capacità fiscale in risposta al Covid-19. La Sezione 3 analizza l'effetto Trump a livello UE, esaminando il piano *ReArmEU/Readiness 2030* della Commissione, la sospensione del PSC per facilitare la spesa in difesa e SAFE. La Sezione 4 analizza l'effetto Trump a livello nazionale, in Germania, con la riforma costituzionale del freno al debito. La Sezione 5 evidenzia come i cambiamenti a livello UE e nazionale in risposta a Trump abbiano alterato la costituzione economica europea, indebolendo la regolamentazione fiscale al fine di permettere una maggiore spesa per la difesa, che acquisisce una nuova centralità. Tuttavia, la Sezione 6 sottolinea come l'indebolimento delle regole fiscali non sia stato accompagnato da un rafforzamento della capacità fiscale europea, evidenziando i problemi che derivano da una spesa militare puramente nazionale. La sezione 7 conclude.

2. L'architettura costituzionale della governance fiscale europea

Come evidenziato in letteratura, la regolamentazione fiscale tramite norme vincolanti è stata una caratteristica essenziale dell'UEM sin dalla sua nascita con il Trattato di Maastricht del 1992⁶. Infatti, come sottolineato da Harold James⁷, l'UEM è storicamente nata da un compromesso politico tra Francia e Germania, che ha insistito per l'introduzione di valori di riferimento e requisiti procedurali per la politica di bilancio nazionale al fine di evitare una *Transfer Union*, ovvero un'unione nella quale paesi più ricchi sono costretti a trasferire risorse a paesi più poveri. Ciò era ritenuto cruciale perché l'UEM non costituiva un'area valutaria ottimale⁸. In fatti, gli Stati membri dell'UE avevano conferito la loro sovranità monetaria ad una Banca Centrale Europea (BCE) federale ma contestualmente rifiutato di creare un Tesoro europeo, mantenendo la politica economica decentralizzata a livello nazionale. Pertanto l'adozione di regole fiscali che vincolassero le politiche di bilancio degli Stati membri era considerata necessaria per prevenire esternalità negative.

Regole fiscali sono state introdotte sia a livello UE che a livello nazionale. A livello UE, il fulcro della regolamentazione fiscale è il PSC, inizialmente approvato nel 1997 e attualmente codificato nel Protocollo n. 12 allegato al TFUE. Il PSC introduce regole numeriche chiare che gli Stati membri devono rispettare nelle loro politiche di bilancio, ossia l'obbligo di mantenere un deficit annuo inferiore al 3% del PIL, e di ridurre il debito al di sotto del 60% del PIL. Il diritto primario dell'UE prevede inoltre una procedura, attualmente codificata nell'articolo 126 TFUE, per correggere deficit eccessivi, che conferisce alla Commissione europea il potere di monitorare le finanze pubbliche degli Stati membri e prevede la possibilità di sanzionare uno Stato membro che violi le regole fiscali UE.



Queste norme sono poi ulteriormente precisate nel diritto derivato dell'UE, che include meccanismi procedurali specifici e criteri applicabili agli Stati membri a rischio di violare le regole sul deficit e sul debito – il cosiddetto braccio preventivo del PSC – e agli Stati già in violazione – il cosiddetto braccio correttivo del PSC.

A livello nazionale, invece, le regole fiscali sono emerse in risposta alla crisi dell'euro iniziata nel 2008 e si sono concretizzate nella forma di requisiti costituzionali sul pareggio di bilancio⁹. Il motore di questo processo è stata la Germania, che nel 2009 ha modificato la propria LF introducendo lo *Schuldenbremse*, ovvero un freno al debito. In risposta al deterioramento delle finanze pubbliche causato dalla crisi dell'euro, la Germania ha adottato regole fiscali ancora più rigorose di quelle previste a livello UE. In particolare, l'articolo 109(3) LF è stato modificato prevedendo che:

I bilanci della federazione e dei Länder devono generalmente essere in pareggio senza ricorrere a indebitamento. La federazione e i Länder possono introdurre regole per tenere conto simmetricamente degli effetti di sviluppi economici che si discostano dalle condizioni normali durante le fasi di crescita e di recessione, nonché eccezioni per calamità naturali o situazioni di emergenza eccezionali che esulano dal controllo statale e compromettono significativamente la situazione finanziaria statale¹⁰.

2. L'architettura costituzionale della governance fiscale europea

Inoltre, la stessa disposizione, insieme all'articolo 115 modificato della LF, ha chiarito che il requisito del bilancio in pareggio per il bilancio federale si considera soddisfatto se le entrate da crediti non superano lo 0,35% del PIL, mentre vieta categoricamente il deficit nel bilancio dei *Länder*.

Il modello tedesco di costituzionalizzazione della regola del bilancio in pareggio, tuttavia, non è rimasto confinato a quello Stato membro. In risposta alla crisi dell'euro, sotto la guida della cancelliera Angela Merkel, la Germania ha insistito affinché anche gli altri Stati membri dell'UE seguissero lo stesso modello. Infatti, il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'UME del 2012, noto come *Fiscal Compact*, ha imposto esattamente questo. La disposizione centrale del *Fiscal Compact*, l'articolo 3, ha introdotto l'obbligo per le parti contraenti di adottare una *golden rule* nelle loro costituzioni nazionali¹¹. In particolare, l'articolo 3(1)(a) ha fissato la regola generale secondo cui "la posizione di bilancio del governo generale di una Parte Contraente deve essere in pareggio o in avanzo", con la precisazione che questo requisito si considera rispettato se il deficit non supera lo 0,5% del PIL, salvo eccezioni in caso di circostanze eccezionali. Inoltre, l'articolo 3(2) afferma che "la regola di cui al paragrafo 1 entra in vigore nel diritto nazionale delle Parti Contraenti [...] tramite disposizioni di forza vincolante e di carattere permanente, preferibilmente costituzionali, o comunque garantite come pienamente rispettate e applicate nell'intero processo di bilancio nazionale". Descrivendo il *Fiscal Compact*, Leonard Besselink e Jan Herman Reestman hanno affermato che attraverso di esso "l'Europa parla tedesco"¹². Infatti, diversi Stati membri, inclusa l'Italia, hanno introdotto nelle proprie costituzioni requisiti di pareggio di bilancio¹³.



Naturalmente le risposte dell'UE alla crisi dell'euro e, in particolare, alla pandemia del Covid-19, hanno inciso sull'architettura complessiva della governance fiscale europea, aumentando l'integrazione fiscale nell'UME¹⁴. Tuttavia, la risposta alla crisi dell'euro non ha portato allo sviluppo di una capacità fiscale¹⁵. Piuttosto, l'UE e i suoi Stati membri hanno rafforzato le regole fiscali attraverso il *Fiscal Compact* e una riforma del PSC tramite i cosiddetti "six pack" e "two pack". Inoltre, l'UE e i suoi Stati membri hanno creato diversi meccanismi di salvataggio per i paesi in crisi finanziaria, culminati nella costituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) nel 2013, per fornire supporto finanziario agli Stati membri che avevano perso l'accesso al finanziamento dei mercati di capitali. Tuttavia, il MES ha fornito finanziamenti agli Stati in crisi sotto forma di prestiti, soggetti a rigide condizioni.

Infatti, la Corte di Giustizia Europea (CGUE) nel caso *Pringle* del 2012 ha confermato la compatibilità del MES con i Trattati UE, affermando che "un sostegno alla stabilità può essere accordato ai membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari solo qualora un siffatto sostegno sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri e la concessione

2. L'architettura costituzionale della governance fiscale europea

di tale sostegno sia subordinato a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto” (para 142)¹⁶. Di conseguenza, i programmi di assistenza macro-finanziaria per paesi indebitati come Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Cipro sono stati sottoposti a dure condizioni, dando origine al noto problema dell'austerità¹⁷.

In risposta alla pandemia di Covid-19, invece, l'UE ha sospeso per la prima volta nella sua storia le regole fiscali del PSC per tre anni, dal 2020 al 2023, autorizzando gli Stati membri ad aumentare il deficit pubblico per attenuare lo shock economico causato dalla pandemia¹⁸. Inoltre, l'UE ha istituito nuovi programmi finanziari – in particolare un sistema di sostegno alla riassicurazione dell'occupazione noto come SURE e poi il Fondo per la Ripresa NGEU – che hanno portato infine alla creazione di una capacità fiscale centralizzata dell'UE¹⁹. In particolare, NGEU autorizza la Commissione Europea a emettere debito comune per 800 miliardi di euro e a trasferirlo agli Stati membri per sostenere la ripresa economica post-pandemia, con un piano a lungo termine per il rimborso del debito attraverso tasse comuni UE. Di conseguenza, NGEU conferisce all'UE nuovi poteri di indebitamento, spesa e, in prospettiva, di tassazione. Tuttavia, questa capacità fiscale presenta dei limiti. Da un lato, SURE ha operato sotto forma di prestiti, garantiti a livello nazionale, che gli Stati membri devono rimborsare, sebbene a condizioni favorevoli²⁰. Dall'altro lato, NGEU è a tempo determinato, poiché i finanziamenti sono stati definiti chiaramente come eccezionali e termineranno nell'agosto 2026. Come sostenuto da Marco Buti e Sergio Fabbrini²¹, la natura temporanea di NGEU si spiega con le negoziazioni politiche che hanno portato alla sua approvazione e, in particolare, con l'opposizione della Germania a un'unione fiscale permanente.



Inoltre, la pandemia non ha posto fine alla logica del governo delle regole numeriche nell'UEM²². Dopo una breve sospensione del PSC durante la pandemia e nel suo immediato seguito, nel 2024 l'UE ha reintrodotta le sue regole fiscali e le ha addirittura riaffermate in una revisione della normativa derivata UE approvata nell'aprile 2024. Attraverso un pacchetto di due regolamenti e una direttiva, le istituzioni UE hanno adeguato sia il braccio correttivo che quello preventivo del PSC, con l'obiettivo di semplificare il quadro giuridico e sostituire il modello unico delle vecchie regole con percorsi nazionali più su misura per ridurre deficit e debito. In particolare, il regolamento (UE) 2024/1263²³ del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche, ha introdotto il criterio chiave della spesa netta – ossia “la spesa pubblica al netto degli interessi, delle misure discrezionali sulle entrate [...] e delle misure una tantum e temporanee”²⁴ – e ha richiesto agli Stati membri di presentare piani fiscali strutturali di medio termine per ridurre la spesa netta in un periodo di aggiustamento di 4 anni, estendibile a 7 anni in caso di rilevanti riforme e investimenti²⁵. Tuttavia, il PSC riformato ha riaffermato l'importanza delle regole fiscali nell'UE.

2. L'architettura costituzionale della governance fiscale europea

Parallelamente, a livello nazionale, prendendo la Germania come riferimento, il quadro fiscale è rimasto sostanzialmente invariato. Nel 2022, mentre il PSC era ancora temporaneamente sospeso, il governo del cancelliere Helmut Scholz ha approvato tramite una revisione costituzionale la creazione di un fondo speciale una tantum di 100 miliardi di euro, finanziato tramite debito, per ammodernare l'esercito federale tedesco. Questa misura, parte della *Zeitenwende* dopo l'aggressione russa all'Ucraina, ha avuto tuttavia un impatto marginale sul riarmo. Inoltre, i tentativi di aumentare la spesa pubblica sono stati bloccati dalla Corte Costituzionale tedesca (BVerfG), sulla base dello *Schuldenbremse*. In particolare, nel 2023 il BVerfG ha dichiarato incostituzionale e nullo il secondo bilancio supplementare tedesco del 2021, che prevedeva il trasferimento di un'autorizzazione di indebitamento di 60 miliardi di euro, concessa in risposta alla pandemia di Covid-19 e non utilizzata nel 2021, al Fondo Energia e Clima, poi rinominato Fondo per il Clima e la Trasformazione²⁶. A seguito di un ricorso dell'opposizione, il BVerfG ha stabilito che il governo e la maggioranza parlamentare avevano violato la regola costituzionale sul freno al debito autorizzando ulteriore indebitamento per scopi legati al Covid-19, ma spostando queste risorse a un obiettivo politico diverso, cioè la promozione della protezione climatica e della trasformazione conseguente alla crisi energetica causata dalla guerra della Russia in Ucraina. La sentenza del BVerfG, tuttavia, ha creato un buco di 60 miliardi di euro nel bilancio del governo e ha confermato il rigido rispetto delle regole fiscali²⁷.



Il ritorno del Presidente Trump per un secondo mandato, tuttavia, ha creato un vero e proprio terremoto. Poiché la nuova amministrazione USA ha apertamente trattato l'Europa come un avversario, la NATO come un peso e la Russia come un amico, l'UE e i suoi Stati membri sono stati costretti a reagire rapidamente. Questo ha comportato cambiamenti profondi sulla costituzione economica europea, con sviluppi senza precedenti sia a livello UE che nazionale per consentire spese massicce in difesa e riarmo militare. Questi sviluppi saranno esaminati qui di seguito.

3. L'effetto Trump a livello UE: il piano ReArmEU, la sospensione del PSC e SAFE

Pur avendo l'UE intensificato la propria politica di difesa per far fronte alla guerra in Ucraina²⁸, l'effetto Trump ha esposto le debolezze dell'UE in momenti critici e ha spinto le istituzioni europee ad elaborare un piano senza precedenti per il riarmo continentale, fondato sulla sospensione delle regole fiscali UE.

3. L'effetto Trump a livello UE: il piano ReArmEU, la sospensione del PSC e SAFE

La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha formalmente avanzato per la prima volta l'idea di "liberare l'utilizzo di fondi pubblici per la difesa" per potenziare la spesa militare, in una lettera inviata ai Capi di Stato e di Governo il 4 marzo 2025, alla vigilia del Consiglio europeo²⁹. In tale lettera la Commissione ha delineato un piano, successivamente denominato *ReArmEU*³⁰, basato su cinque punti:

1. l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale prevista dall'art. 26 del PSC per consentire una maggiore spesa nazionale in difesa;
2. l'istituzione di un fondo speciale da 150 miliardi di euro per erogare prestiti agli Stati membri finalizzati ad aumentare la spesa per la difesa;
3. la possibilità di riallocare i fondi della politica di coesione alla difesa;
4. l'ampliamento del mandato della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) in materia di difesa;
5. la mobilitazione di capitali privati.

Il Consiglio europeo del 6 marzo 2025 ha approvato la proposta della Commissione, invitandola anche a esplorare ulteriori fonti di finanziamento comune³¹, e il Parlamento europeo l'ha accolta con favore in una risoluzione non vincolante del 12 marzo 2025³².

Se i punti 3,4 e5 del piano *ReArmEU* richiederanno ulteriori dettagli, inclusa la partecipazione della BEI, il 19 marzo 2025 la Commissione europea ha presentato insieme all'Alto rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza un Libro bianco sulla prontezza europea nel campo della difesa, noto come *Readiness2030*³³. Contestualmente, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sull'inclusione della spesa per la difesa nel PSC, che dettaglia il primo punto del piano *ReArmEU*³⁴.



Inoltre, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio per istituire un fondo speciale di 150 miliardi di euro a supporto della spesa militare degli Stati membri, denominato SAFE, avviando così la seconda parte del piano *ReArmEU*³⁵.

La comunicazione della Commissione sull'inserimento della spesa militare nel PSC, lunga solo sette pagine, inizia affermando che "[i]n un contesto di crescenti tensioni geopolitiche [...] l'Europa deve urgentemente rafforzare le proprie capacità di difesa" e riconosce che ciò "richiede un aumento urgente della spesa europea per la difesa"³⁶. Conseguentemente, la comunicazione stabilisce che l'impatto di "una maggiore spesa per la difesa sui bilanci nazionali può essere assorbito [...] attraverso la flessibilità prevista nell'attuale quadro fiscale UE"³⁷. In particolare, "in vista della situazione straordinaria, la Commissione propone di consentire flessibilità aggiuntiva per una maggiore spesa per la difesa tramite una attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale"³⁸ contenuta nell'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263³⁹, il ramo preventivo del PSC. Tale disposizione conferisce al Consiglio, agendo a maggioranza qualificata, su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione, di consentire a uno Stato membro di deviare dal proprio percorso di spesa netta "quando circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato hanno un impatto significativo sulle finanze pubbliche del Paese interessato".

3. L'effetto Trump a livello UE: il piano ReArmEU, la sospensione del PSC e SAFE

Secondo la Commissione, tali circostanze giustificano l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale, e dovrebbero portare fino a 650 miliardi di euro addizionali di spesa nazionale per la difesa, come indicato nel piano *ReArmEU*. La comunicazione esorta, pertanto, "tutti gli Stati membri" a utilizzare questa nuova flessibilità attivando la propria clausola di salvaguardia nazionale "in modo coordinato"⁴⁰ e invita i governi nazionali "a presentare la richiesta per l'attivazione della clausola entro la fine di aprile [2025]"⁴¹. Come sottolineato dalla Commissione, l'attivazione di tale clausola permette agli Stati membri di deviare dal percorso di spesa netta, che altrimenti impone la riduzione del deficit nel medio termine. Ciò significa che gli Stati membri saranno legalmente autorizzati a indebitarsi in misura ben maggiore. Inoltre, l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale implica che uno Stato membro che supera il criterio del deficit del 3% del PIL non verrà sottoposto alla procedura per deficit eccessivo.

Contemporaneamente, nella comunicazione, la Commissione tenta di perimetrare la flessibilità per la spesa in difesa. Innanzitutto, quanto all'ambito di applicazione, essa specifica che la flessibilità "copre l'aumento della spesa totale per la difesa, compresi sia gli investimenti sia la spesa corrente"⁴². Definisce inoltre quale categoria statistica di spesa pubblica rientra nell'eccezione, adottando una classificazione simile a quella utilizzata dalla NATO per misurare la spesa militare. In secondo luogo, in termini di entità, la comunicazione stabilisce che la flessibilità prevista dalla clausola di fuga nazionale "dovrebbe essere limitata all'1,5% del PIL rispetto al percorso di spesa netta" di ciascuno Stato membro, al fine di garantire la sostenibilità fiscale⁴³. In terzo luogo, circa la durata temporale, la Commissione prevede che l'attivazione della clausola sia valida inizialmente "per un periodo di quattro anni, a partire dal 2025"⁴⁴.



Tuttavia, la comunicazione precisa che l'anno di riferimento per calcolare l'aumento della spesa sarà retroattivamente il 2021, premiando così "gli Stati membri che hanno già aumentato la spesa militare sin dall'avvio della guerra d'aggressione della Russia all'Ucraina"⁴⁵.

Sempre il 19 marzo 2025, la Commissione ha avanzato una proposta di regolamento del Consiglio per istituire un fondo speciale di 150 miliardi di euro: SAFE. Questo strumento si fonda sull'articolo 122 TFUE, che autorizza il Consiglio a "decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure appropriate alla situazione economica" e a concedere assistenza finanziaria a uno Stato membro in caso, tra l'altro, di "circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo". L'articolo 122 TFUE è stato utilizzato come base giuridica per l'adozione di varie misure fiscali, incluso SURE e NGEU⁴⁶, e i regolamenti adottati ai sensi di questa disposizione si approvano a maggioranza qualificata nel Consiglio. L'obiettivo di SAFE è accelerare il riarmo degli Stati membri offrendo supporto finanziario europeo sotto forma di prestiti per potenziare la produzione industriale della difesa. Contemporaneamente, SAFE mira a ridurre la frammentazione del mercato della difesa europeo – storicamente suddiviso su base nazionale – incentivando gli acquisti congiunti: infatti, l'erogazione dei prestiti è subordinata in linea di principio alla cooperazione tra Stati membri. Il Consiglio ha rapidamente considerato la proposta della Commissione e la ha approvata, con alcune modifiche, in meno di due mesi. Il regolamento SAFE è dunque entrato in vigore il 27 maggio 2025⁴⁷.

3. L'effetto Trump a livello UE: il piano ReArmEU, la sospensione del PSC e SAFE

Ai sensi dell'articolo 1 il regolamento del Consiglio istituisce SAFE e definisce le condizioni e le procedure ai sensi delle quali l'assistenza finanziaria sarà concessa e attuata dagli Stati membri. SAFE è concepito per finanziare l'acquisizione di capacità militari chiave, incluse munizioni, missili, sistemi d'artiglieria, droni, difesa aerea e missilistica e capacità strategiche abilitanti. Come specificato all'articolo 2(3), per accedere ai finanziamenti SAFE gli Stati membri devono procedere con "appalti di acquisto in comune": uno Stato membro può richiedere il sostegno purché usi i fondi per acquistare capacità militari congiuntamente ad un altro Stato membro UE, all'Ucraina o a paesi terzi "con i quali l'Unione ha stretto un partenariato per la sicurezza e la difesa". L'articolo 17 disciplina la partecipazione di paesi terzi. D'altro canto, l'articolo 16 prevede che il valore dell'appalto non includa materiale prodotto al di fuori dell'UE per una percentuale superiore al 35%. Tuttavia, rispetto alla proposta originaria della Commissione, il Consiglio ha insistito per introdurre un'eccezione agli acquisti congiunti: ai sensi dell'articolo 4(3), infatti, è consentito agli Stati membri anche procedere individualmente ed unilateralmente ad acquisti autonomi per un intero anno, sino al 30 maggio 2026, in deroga alla regola degli acquisti congiunti.

Dal punto di vista finanziario, l'articolo 9 autorizza la Commissione a indebitarsi sui mercati, ma, come previsto all'articolo 6, fino a un massimo di 150 miliardi di euro. Dal punto di vista della governance, SAFE riproduce l'innovativa tecnologia giuridica del NGEU, che sempre di più si sta diffondendo a livello comunitario⁴⁸: secondo l'articolo 7, gli Stati membri devono presentare un "piano di investimento dell'industria della difesa europea" contenente la descrizione dei bisogni e le attività programmate per aumentare la produzione. L'articolo 12 fissa la data finale per richiedere i prestiti: 31 dicembre 2030.



L'articolo 8 prevede che la Commissione "valuti" i piani nazionali e decida sulla concessione dell'assistenza, mentre l'articolo 10 prevede la stipula di un accordo di prestito tra la Commissione e lo Stato membro e le modalità operative di pagamento. L'articolo 11 consente un pre-finanziamento. Infine, come previsto dall'articolo 12, la Commissione monitorerà periodicamente l'avanzamento e effettuerà i finanziamenti agli Stati solo se ci sono progressi concreti nell'attuazione dei piani nazionali di investimento nell'industria della difesa, i quali, ai sensi dell'articolo 18, possono prevedere anche modifiche a contratti o accordi quadro già esistenti. SAFE introduce, inoltre, obblighi regolari di monitoraggio⁴⁹, rendicontazione⁵⁰ e comunicazione⁵¹, comprese regole sulla gestione delle informazioni riservate e classificate⁵².

Il piano *ReArmEU* della Commissione rappresenta una svolta nella governance fiscale UE. La decisione della Commissione di introdurre una deroga al PSC per favorire la spesa nazionale in difesa sospende di fatto le regole fiscali europee, consentendo maggiori investimenti in materia di difesa.

3. L'effetto Trump a livello UE: il piano ReArmEU, la sospensione del PSC e SAFE

Allo stesso tempo, con SAFE, la Commissione e il Consiglio hanno messo in piedi un nuovo strumento finanziario di sostegno aggiuntivo agli Stati membri, sotto forma di prestiti fino ad un valore massimo di 150 miliardi di euro, per incrementare gli acquisti militari congiunti (almeno dopo un primo anno di transizione). Pur con i limiti di cui si dirà qui sotto, SAFE e l'immediata attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali nel PSC hanno effetti rilevanti sull'architettura costituzionale della governance economica europea, riconoscendo che la sicurezza ha un costo elevato, e consentendo quindi una maggiore spesa per perseguire questo bene pubblico essenziale.

4. L'effetto Trump a livello nazionale: la revisione del freno costituzionale al debito in Germania

Mentre l'effetto Trump ha spinto l'UE a riformare il proprio quadro di regole fiscali, sviluppi costituzionali significativi si sono verificati, a causa dei cambiamenti nelle relazioni transatlantiche anche a livello nazionale, in particolare in Germania. Alla fine di novembre 2024, la coalizione a tre tra SPD, Verdi e FDP è crollata – emblematicamente – a seguito di un conflitto sulla legge di bilancio. Alle elezioni anticipate del 23 febbraio 2025, la CDU/CSU guidata da Friedrich Merz ha ottenuto la maggioranza relativa ed è entrata subito in trattative con la SPD per formare una *Große Koalition*. Tuttavia, in reazione alle azioni dell'amministrazione Trump, i due partiti hanno rapidamente rinnegato le promesse fatte in campagna elettorale e hanno concordato di modificare l'obbligo costituzionale del pareggio di bilancio al fine di aumentare la spesa per la difesa e gli investimenti in infrastrutture e industria nazionale⁵³.



Poiché CDU/CSU e SPD non disponevano nel nuovo Bundestag della maggioranza dei due terzi necessario per approvare una revisione costituzionale, essi hanno deciso di utilizzare il Parlamento uscente – formalmente in carica fino al 23 marzo 2025 – per modificare la *Schuldenbremse*. Sebbene questa decisione abbia sollevato questioni di legittimità, essa era giuridicamente legale.

Infatti, il BVerfG ha respinto come inammissibile il ricorso costituzionale presentato dal partito di opposizione AfD, che cercava di sospendere la convocazione del Bundestag. Di conseguenza, il Parlamento tedesco è stato convocato per una sessione straordinaria e, grazie a un accordo trasversale tra CDU/CSU, SPD e Verdi – che ha stanziato fondi aggiuntivi per la transizione climatica – il 18 marzo 2025 il Bundestag ha approvato con 513 voti favorevoli e 207 contrari (nessuna astensione) la revisione della LF. (Il Bundestag conta 733 membri, e una revisione costituzionale richiede una maggioranza di due terzi, cioè almeno 489 voti favorevoli).

4. L'effetto Trump a livello nazionale: la revisione del freno costituzionale al debito in Germania

Successivamente, il 21 marzo 2025, anche il Bundesrat – la camera alta del Parlamento tedesco che rappresenta i 16 *Länder* – ha approvato la revisione costituzionale con 53 voti favorevoli e 16 contrari (le astensioni sono considerate voti negativi; il Bundesrat ha 69 voti e la maggioranza qualificata richiesta era di 46 sì). A seguito della firma del Presidente federale Frank-Walter Steinmeier e della pubblicazione sulla Gazzetta federale (*Bundesgesetzblatt*) del 24 marzo 2025⁵⁴, la riforma costituzionale – di portata storica – è entrata in vigore in meno di un mese dalle elezioni del Bundestag.

Nel dettaglio, la riforma costituzionale ha introdotto una nuova frase all'articolo 109(3) LF, e ha modificato con parole identiche anche l'articolo 115(2) LF, stabilendo che: “L'importo con cui le spese per la difesa superano l'1% del prodotto interno lordo nominale sarà detratto dall'indebitamento da considerare”⁵⁵. Questo consente di fatto al governo federale tedesco di indebitarsi oltre l'1% del PIL per spese militari al di fuori delle restrizioni imposte dal freno al debito, che – come prima detto – limita il deficit allo 0,35% del PIL. Inoltre, riflettendo il compromesso politico tra la CDU/CSU (favorevole a un aumento della spesa per la difesa) e la SPD e i Verdi (che spingevano per una maggiore spesa in politiche sociali e transizione climatica), la riforma costituzionale ha introdotto un nuovo articolo 143h LF, che consente “alla Federazione di istituire un fondo speciale con propria capacità di indebitamento per investimenti in infrastrutture per un volume fino a 500 miliardi di euro”⁵⁶, al di fuori dei vincoli imposti dallo *Schuldenbremse*, dei quali 100 miliardi di euro saranno assegnati ai *Länder*. Infine – come mossa politica per assicurarsi il sostegno del Bundesrat alla revisione costituzionale – la riforma ha concesso anche ai *Länder* la possibilità di gestire deficit annui fino allo 0,35% del PIL, come previsto per il governo federale.

L'approvazione della riforma costituzionale del freno al debito in Germania è stata definita dal nuovo Cancelliere Friedrich Merz come un momento “*whatever it takes*” – un chiaro riferimento al discorso pronunciato dall'allora Presidente della BCE Mario Draghi nel 2012, che fu decisivo per salvare l'UEM durante la crisi dell'euro. In particolare, esentando dalle restrizioni qualsiasi spesa per la difesa oltre l'1% del PIL, la riforma consente alla Germania di indebitarsi senza limiti di tempo per rafforzare il proprio apparato militare – con stime iniziali che suggeriscono un investimento fino a 1000 miliardi di euro in un decennio. Questa esenzione aperta indebolisce profondamente la logica del freno al debito, che resta formalmente nella LF, ma risulta praticamente svuotato di contenuto. Inoltre, poiché la spesa per la difesa tradizionalmente stimola la crescita economica, l'occupazione e l'industria, la riforma introduce una svolta keynesiana nel modello economico tedesco. Come evidenziato da una nota di ricerca di Deutsche Bank, “si tratta di uno dei cambiamenti di paradigma più storici nella storia tedesca del dopoguerra. Sia la velocità con cui è avvenuto che l'entità dell'espansione fiscale prevista ricordano la riunificazione tedesca”⁵⁷.



5. Dalla stabilità alla sicurezza

Gli sviluppi avvenuti a livello europeo e nazionale dopo il ritorno di Trump alla presidenza degli USA hanno profondamente modificato – nel giro di pochi mesi – la costituzione economica europea. Tradizionalmente, l'architettura costituzionale di governance economica e fiscale europea, come delineata dal Trattato di Maastricht del 1992, si è basata su un paradigma di stabilità. Infatti, nel suo *Maastricht Urteil* del 1993, il BVerfG tedesco aveva confermato la costituzionalità del Trattato di Maastricht proprio perché esso creava un'unione basata sulla stabilità⁵⁸. La preoccupazione per la stabilità è stata inoltre al centro della risposta alla crisi dell'euro – come dimostrano l'adozione del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'UE (il *Fiscal Compact*) e le riforme del PSC. Anche la risposta dell'UE al Covid-19 non ha messo realmente in discussione il paradigma della stabilità nell'UEM: sebbene il PSC sia stato temporaneamente sospeso e sia stata creata una capacità fiscale centralizzata ad hoc tramite il programma NGEU, nel 2023-2024 l'UE ha rinnovato il ruolo centrale delle regole fiscali riattivando il PSC, seppur riformato.

Al contrario, le preoccupazioni per la sicurezza sono state a lungo assenti dal funzionamento dell'UEM. Nel 2014, quando la Russia ha illegalmente annesso la Crimea, la NATO – sotto la guida dell'allora Presidente USA Barack Obama – aveva chiesto agli alleati europei di aumentare la spesa per la difesa almeno al 2% del PIL⁵⁹. Anche durante il suo primo mandato, il Presidente Trump aveva chiarito che si aspettava che gli alleati europei si facessero maggiormente carico delle spese militari, e aveva messo in discussione l'impegno alla difesa collettiva alla base dell'alleanza transatlantica.



Tuttavia – sebbene, da un punto di vista legale i requisiti NATO dovessero prevalere sulle restrizioni di bilancio dell'UE⁶⁰ – gli Stati membri dell'UE non aumentarono sistematicamente la spesa per la difesa.

L'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022 – con il ritorno della guerra convenzionale sul continente europeo su una scala mai vista dalla Seconda guerra mondiale – ha portato infine a un aumento lento ma costante del finanziamento nazionale alla difesa. Eppure, la guerra di aggressione russa non ha modificato in modo sostanziale il paradigma di stabilità del quadro fiscale europeo. Emblematico di ciò è il fatto che, a livello UE, la questione della spesa per la difesa è emersa solo marginalmente nel processo di revisione del PSC nel 2023-2024: infatti nonostante vari appelli a dare rilievo agli investimenti militari, il nuovo braccio preventivo del SGP si è limitato a citare “laddove necessario, il rafforzamento delle capacità di difesa” come uno degli elementi da includere nei piani fiscali-strutturali a medio termine dei singoli Stati⁶¹.

5. Dalla stabilità alla sicurezza

Le azioni intraprese dalle istituzioni dell'UE e degli Stati membri nei primi due mesi del secondo mandato Trump, però, hanno cambiato radicalmente la prospettiva della governance economica europea: la sicurezza è diventata l'obiettivo centrale della politica fiscale. A livello UE, la Commissione ha sospeso di fatto l'applicazione del PSC e ha proposto l'istituzione del fondo speciale SAFE, per sostenere l'aumento della produzione di difesa a livello nazionale, che è stato quindi approvato dal Consiglio. A livello nazionale, in Germania, una vera e propria "rivoluzione fiscale"⁶² è avvenuta in meno di un mese: il Parlamento ha svuotato il freno costituzionale al debito, permettendo un indebitamento illimitato per la difesa. L'effetto combinato di questi sviluppi è che, per la prima volta dalla sua nascita, l'UEM non è più soggetta a rigide regole fiscali. Durante il Covid-19 il PSC era stato sospeso, ma le regole fiscali restavano in vigore a livello nazionale – come ha dimostrato la bocciatura del bilancio tedesco per il 2023 da parte del BVerfG. Ora, però, la Germania, lo Stato membro più grande dell'UE – e storico paladino dell'austerità – si è liberata dalle regole fiscali, aprendo la strada anche ad altri Stati membri, con la benedizione dell'UE.

Questo cambiamento paradigmatico si spiega solo con l'effetto Trump. Nella sua comunicazione di marzo 2025 sull'adattamento del PSC all'aumento della spesa militare, la Commissione afferma che: "La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e la minaccia alla sicurezza europea costituiscono circostanze eccezionali fuori dal controllo degli Stati membri, con un impatto rilevante sulle finanze pubbliche a causa dell'aumento, attuale e previsto, della spesa per la difesa"⁶³. Ma questa è una giustificazione poco convincente per l'attivazione della clausola di salvaguardia del PSC: l'invasione russa dell'Ucraina era iniziata tre anni prima, nel febbraio 2022; e la Crimea era già stata annessa illegalmente dalla Russia nel febbraio 2014.

La vera ragione per cui la Commissione ha ora attivato la clausola di salvaguardia del PSC è il ritorno di Trump alla Casa Bianca e il conseguente crollo del rapporto transatlantico. Da questo punto di vista, il cancelliere tedesco Merz è stato più onesto nel dichiarare perché il freno al debito doveva essere superato: in un'epoca in cui non si può più dare per scontata la protezione americana, l'Europa deve assumersi la propria responsabilità, anche per la propria difesa.

In conclusione, l'abbandono del paradigma della stabilità a favore di quello della sicurezza conferma che una politica di bilancio in pareggio non è compatibile con il mantenimento di un esercito⁶⁴. Storicamente, gli Stati hanno sempre utilizzato il debito per finanziare eserciti permanenti, per fare la guerra e garantire la pace⁶⁵. Non è un caso che gli Stati Uniti, che per oltre settant'anni hanno garantito la sicurezza dell'Europa e del mondo, non abbiano alcun obbligo di pareggio di bilancio nella Costituzione e operino regolarmente in disavanzo – proprio per finanziare l'esercito più potente del mondo. Ma nella loro illusione di una "pace perpetua", la Germania e l'Europa hanno creduto di potersi concentrare solo sullo *Schwarze Null* (deficit zero), ignorando la sicurezza. Con Trump, l'Europa e la Germania si sono risvegliate alla dura realtà della forza militare, e in pochi mesi hanno trasformato la costituzione economica europea e la sua architettura di governance per far fronte a esigenze di difesa, riarmo e autonomia strategica.



6. Problematiche e prospettive

Se le misure adottate a livello europeo e nazionale in risposta alla rielezione di Trump rispondono ad una necessità reale – quella di aumentare la difesa europea in un'epoca in cui l'impegno USA verso la sicurezza del Vecchio Continente non può più essere dato per scontato – esse sollevano nondimeno una serie di problemi. Come precedentemente spiegato, le modifiche introdotte alle regole fiscali europee e nazionali è essenzialmente finalizzata a consentire maggiore spesa per la difesa da parte degli Stati membri. L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del PSC così come la rimozione della regola al pareggio di bilancio nella LF tedesca, consentirà un aumento della spesa nazionale in campo militare. D'altra parte, lo stesso strumento SAFE consente agli stati membri che lo vorranno di richiedere prestiti comunitari per aumentare il proprio investimento in difesa – e sebbene in linea di principio i 150 miliardi di euro di SAFE debbono essere spesi per acquisti congiunti in realtà una clausola di deroga del regolamento istitutivo consente agli stati di procedere ad appalti individuali fino al 30 maggio 2026.

Tuttavia, è inevitabile sottolineare come la capacità degli Stati membri dell'UE di aumentare il proprio disavanzo per le spese relative alla difesa è profondamente diseguale. In particolare, gli Stati membri ad alto debito saranno comunque limitati dai mercati finanziari, anche se non più dalle regole fiscali, nella possibilità di far crescere il loro debito. Come hanno evidenziato Daniel Kelemen e Terence Teo, d'altro canto, le regole fiscali non sono mai state il vero vincolo per la politica di bilancio degli Stati: esse hanno piuttosto agito come punti di riferimento per i mercati, che aumentavano il costo del debito per i Paesi che non rispettavano i propri obiettivi fiscali⁶⁶.



Questa pressione dei mercati non diminuirà ora che le regole fiscali UE o nazionali sono state silenziate. Non a caso, alla data del 30 aprile 2025, indicata dalla Commissione europea come scadenza ideale per richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del PSC, solamente 16 Stati membri dell'UE hanno ricorso a questa possibilità⁶⁷. Sebbene questo numero di Stati costituisca la maggioranza dei Paesi membri dell'UE (oggi 27), in realtà è significativo che esso escluda 3 dei 4 più grandi Stati membri dell'UE: ovvero Francia, Italia e Spagna. In altre parole, con l'eccezione della Germania – il cui aumento della spesa della difesa è stato dal bassissimo tasso di finanziamento sui mercati finanziari – solo Stati membri dell'UE di piccole o medie dimensioni – prevalentemente dell'Europa orientale e settentrionale, dove la minaccia russa è più marcata – hanno fatto ricorso alla possibilità di sospendere il PSC prevista dal programma *ReArmEU*.

6. Problematiche e prospettive

Da ciò consegue peraltro un altro aspetto problematico del programma di riarmo avviato dalla Commissione europea assieme agli Stati membri: ovvero l'incertezza sulla sua reale effettività. Poiché l'aumento della difesa avviene su base nazionale, non è affatto evidente che essa risulterà in una maggiore capacità europea dal punto di vista operativo militare, e dunque sul piano della deterrenza da minacce esterne.

Se l'obiettivo di *ReArmEU* è in prospettiva di sostituire la potenza militare degli USA, dotando l'UE di strumenti di azione autonoma, sembra irrealistico pensare che ciò possa avvenire tramite un semplice incremento della spesa in difesa – anche al 5% di PIL (di cui 3.5% in pura spesa militare e 1.5% dedicato alle tecnologie e alle infrastrutture) previsto nel recente vertice della NATO del 25 giugno 2025⁶⁸ – effettuata da 27 piccoli stati nazionali. Anzi, il rischio più probabile è che questo aumento di spesa risulti in inutili duplicazioni nazionali e sprechi, aggravando la già deleteria frammentazione del mercato europeo della difesa⁶⁹.

Se certamente la Germania potrà creare per effetto della sua dimensione e forza economica il più potente esercito europeo – come affermato con sorprendente *nonchalance* dal cancelliere Merz⁷⁰, è evidente che una maggiore spesa da parte degli altri 15 Stati membri che hanno attivato la deroga al PSC – ovvero Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Croazia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia – non costituirà di per sé una dissuasione efficace.

D'altra parte, gli stessi ostacoli finanziari che hanno disincentivato vari stati membri a richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del PSC ostacolano anche il successo di SAFE. Questo strumento, in fatti, si basa su prestiti – come SURE (il meccanismo di sussidio alla disoccupazione creato durante la pandemia) – ma non so sussidi – come invece NGEU.

I prestiti contratti dagli Stati membri con la Commissione europea impattano sul debito nazionale, e dunque anche sul rating finanziario. In aggiunta, come prima accennato, il Parlamento europeo ha presentato un ricorso per annullamento contro il regolamento SAFE dinanzi alla CGUE, contestando la base giuridica utilizzata per creare lo strumento⁷¹. L'articolo 122 TFUE, infatti, esclude il Parlamento europeo dal processo decisionale, che si basa esclusivamente sul Consiglio. Questo stato di cose solleva evidenti problemi democratici e cozza con la posizione che la Presidente della Commissione europea aveva preso dinnanzi al Parlamento europeo in occasione della sua rielezione nel luglio 2024: in tale occasione Von der Leyen aveva promesso di ricorrere ad atti legislativi ex articolo 122 TFUE solo in casi eccezionali⁷². La prassi, invece, è stata ben diversa⁷³, e non è quindi implausibile che la CGUE sottoponga SAFE ad un sindacato di costituzionalità rigoroso.

Alla luce di tutto ciò sarebbe opportuno che l'UE andasse oltre il programma *ReArmEU* prevedendo dei meccanismi di finanziamento *comune* di una difesa *comune*. Invece di consentire solo un aumento della spesa in difesa nazionale, tramite un allentamento delle regole fiscali, la costituzione economica europea dovrebbe arricchirsi di una nuova capacità fiscale centrale, sul modello di NGEU, ma dedicata alla spesa per la difesa.



6. Problematiche e prospettive

Questo peraltro era il modello della Comunità europea della difesa (CED), istituita con un trattato nel 1952 e che – come ho spiegato altrove⁷⁴ – potrebbe oggi essere rimessa in vita. La CED, tra l'altro, integrava le forze armate degli Stati membri (i sei Paesi fondatori) in un esercito comune, finanziato da un bilancio comune e governato da istituzioni sovranazionali (in larga parte corrispondenti a quelle che sono oggi le istituzioni UE). Mentre *ReArmEU* ha modificato la costituzione economica europea rimuovendo le regole fiscali, la CED offriva quello che manca – e servirebbe – all'Europa oggi: una capacità fiscale centrale, con cui finanziare una difesa collettiva credibile sul piano della deterrenza⁷⁵.



7. Conclusione

Il ritorno di Trump alla presidenza degli USA ha avuto un impatto senza precedenti sulla costituzione economica europea. In risposta alle nuove incertezze del rapporto transatlantico e al continuare della guerra russa di aggressione in Ucraina, l'UE e i suoi stati membri hanno allentato le regole fiscali che limitavano l'indebitamento e avviato un massiccio piano di spesa per la difesa.

A livello europeo, la Commissione ha incentivato tramite *ReArmEU* l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del PSC, e simultaneamente proposto un fondo speciale, SAFE, del valore di 150 miliardi di euro, che è stato approvato dal Consiglio e che consentirà agli Stati che lo vogliano di ottenere ulteriori prestiti per accelerare il riarmo. A livello nazionale, poi, lo Stato membro che aveva tradizionalmente propugnato il rigore fiscale – la Germania – ha modificato in appena un mese la sua LF per autorizzare indebitamento senza limiti sulla difesa.

Questi cambiamenti hanno portato ad un superamento del paradigma della stabilità nel funzionamento dell'UEM, riconoscendo l'importanza della sicurezza. Tuttavia, le misure prese dall'UE e dagli Stati membri per aumentare la spesa in difesa rivelano una serie di problemi: basandosi su spese nazionali, esse rischiano di creare profonde asimmetrie tra i paesi membri, e sprechi, senza raggiungere una reale capacità di deterrenza. Pertanto, sarebbe opportuno che l'UE non si limitasse ad annacquare le regole fiscali ma rafforzasse la sua capacità fiscale centrale prevedendo dei meccanismi di finanziamento *comune* di una difesa *comune*.

Note

¹Fabbrini F. (2016). *Economic Governance in Europe*. Oxford University Press

²Fabbrini F. (2022). *EU Fiscal Capacity*. Oxford University Press

³European Commission communication accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact. European Commission, 19 March 2025, C(2025) 2000 finalC(2025) 2000 final.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf

⁴Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BGBl. 2025 I Nr. 94 vom 24.03.2025, disponibile al sito: <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/VO.html>

⁵Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, GUUE Serie L 28.5.2025.

⁶Heipertz M., Verdun A. (2011). *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge University Press.

⁷James H. (2012). *The Making of European Monetary Union*. Harvard University Press.

⁸Mundell, R. A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665. <http://www.jstor.org/stable/1812792>

⁹Fabbrini F. et al. (eds.) (2014). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Hart Publishing.

¹⁰Mia traduzione. L'originale in tedesco è: "Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen".

¹¹Fabbrini F. (2013). The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 36, 1-38.

¹²Besselink L., Reestman J.H. (2012). Editorial: The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'. *European Constitutional Law Review*, 8(1):1-7. doi:10.1017/S1574019612000016.

¹³Vedi Art. 81 Cost. It.

Note

¹⁴Wozniakowski T. (2022). *Fiscal Unions*. Oxford University Press.

¹⁵Fabbrini F. (2016). *Economic Governance in Europe*. Oxford University Press.

¹⁶Causa C-370/12 Pringle, ECLI:EU:C:2012:675.

¹⁷Blyth M. (2013). *Austerity*. Oxford University Press.

¹⁸Estella A. (2021). The ‘Muting’ of the Stability and Growth Pact. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, 73–90.

¹⁹Fabbrini F. (2022). *EU Fiscal Capacity*. Oxford University Press.

²⁰Cooper I. (2024). Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE. In Fabbrini F., Petit C.A. (eds), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*. Elgar, 80.

²¹Buti M., Fabbrini S. (2023). Next Generation EU and the Future of European Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a big one-off?. *Journal of European Public Policy*, 30, 276.

²²Schmidt V. (2020). *Europe’s Crisis of Legitimacy*. Oxford University Press.

²³Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024 — relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza multilaterale in materia di bilancio, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1466/97.

²⁴*Ibid.* art. 2(2).

²⁵Pench L. (2024). The New Stability and Growth Pact: Innovation and Continuity in the Light of NextGenerationEU. In Fabbrini F., Petit C.A. (eds), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*. Elgar, 299.

²⁶BVerfG, 2 BvF 1/22, sentenza del 15 Novembre 2023.

²⁷Si veda anche l’editoriale: Germany’s overzealous debt brake. *Financial Times*, 28 novembre 2023.

²⁸Fabbrini F. (2025). *The EU Constitution in Time of War*. Oxford University Press.

²⁹European Commission President, Letter, Brussels 4 March 2025, 3.

³⁰European Commission President, Speech at European Parliament, Strasbourg, 11 March 2025, SPEECH/25/739.

Note

³¹ Conclusioni del Consiglio europeo, 6 marzo 2025, EUCO 6/25, par. 6a.

³² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul libro bianco sul futuro della difesa europea, P10_TA(2025)0034, para 76.

³³ European Commission & High Representative joint White paper for European defense readiness 2030, 19 March 2025, JOIN(2025) 120 final.

³⁴ European Commission communication accommodating increased defense expenditure within the Stability and Growth Pact, 19 March 2025, C(2025) 2000 final.

³⁵ European Commission proposal for a Council regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defense industry instrument, 19 March 2025, COM(2025) 122 final.

³⁶ (2025) 2000 final, 1.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, p.2.

³⁹ Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on the multilateral budgetary surveillance and repealing Council regulation (EC) No 1466/97.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, 7.

⁴² Ibid, p.4.

⁴³ Ibid, p.5.

⁴⁴ Ibid, p.6.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ De Witte B. (2021). The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift. *Common Market Law Review*, 58, 635.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, GUUE Serie L 28.5.2025.

Note

⁴⁸ Fabbrini F. (2024). NGEU as a New Legal Technology of European Governance. *Journal of European Integration*, 47, 85.

⁴⁹SAFE regulation art.14.

⁵⁰Ibid art.15.

⁵¹Ibid art.22.

⁵²Ibid art.21.

⁵³Sul sistema costituzionale tedesco in generale si vada Palermo F., Woelk J. (2005). Germania. il Mulino.

⁵⁴Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BGBl. 2025 I Nr. 94 vom 24.03.2025, disponibile al sito: <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/VO.html>

⁵⁵Traduzione mia: L'originale in tedesco è: "Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen".

⁵⁶Traduzione mia: L'originale in tedesco è: "Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten".

⁵⁷Deutsche Bank Research (2025). *A Historic 'Whatever it takes' Moment*. Deutsche Bank Research.

⁵⁸BVerfG 89, 155 (1993).

⁵⁹NATO Wales Summit Declaration 4 July 2022.

⁶⁰Fabbrini F. (2018). Do NATO Obligations Trump European Budgetary Constraints?. *Harvard National Security Journal*, 9, 121.

⁶¹Regolamento 2024/1263 art 13(c)(iv).

⁶²Bofinger P. (21 march 2025). Germany Ditches Debt Brake – A Fiscal Revolution Begins. *Social Europe*.

⁶³C(2025) 2000 final, p.2.

⁶⁴Vedasci A. (2007). *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*. Giappichelli.

Note

⁶⁵Tilly C. (ed) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.

⁶⁶ Kelemen D., Teo T. (2014). Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the European Union and the United States. *American Political Science Review*, 108(2), 355–370.

⁶⁷Council of the EU, press release (30 April 2025). *Coordinated Activation of the National Escape Clause*, 307/25.

⁶⁸NATO The Hague Summit Declaration, 25 June 2025.

⁶⁹Si veda già Ballester B. (2013). *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*. EPRS European Parliament.

⁷⁰Si veda German Federal Government (14 May 2025). Responsibility for Germany. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/first-government-statement-chancellor-merz-2347710>

⁷¹Tiley A. (25 June 2025). *MEPs vote for Parliament to sue Commission over €150bn defence loan programme*. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/06/25/meps-vote-for-parliament-to-sue-commission-over-150bn-defence-loan-programme>.

⁷²von der Leyen U. (European Commission President-elect) (18 July 2024). *Europe's Choice: Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029*. European Commission, 30.

⁷³Chamon M. (2023). *The Use of Article 122 TFEU: Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability: report commissioned by the European Parliament Constitutional Affairs Committee*. European Parliament, 41.

⁷⁴Fabbrini F. (2025). Una proposta per integrare l'Europa della difesa: il Trattato della Comunità europea della difesa e la fattibilità giuridica del suo rilancio oggi. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 75, 47.

⁷⁵Per un'iniziativa di rilancio della CED, si veda il progetto ALCIDE (Activating the Law Creatively to Integrate Defense in Europe), da me fondato: www.alcideproject.eu.

RESEARCH PAPERS



Fondazione CSF

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 001

Fondazione CSF

Piazza Vincenzo Arbarello 8

10122 Torino

Tel.+39 011 15630 890

www.fondazionecsf.it