

# La solidarietà dell'art. 122 TFUE come base giuridica per il Regolamento SAFE nell'ambito di *ReArm Europe/Readiness 2030*: un eccessivo ricorso a una logica emergenziale?

di Gabriele Rugani

**Abstract:** *Solidarity of art. 122 TFEU as Legal Basis for the SAFE Regulation within the Framework of ReArm Europe/Readiness 2030: An Excessive Reliance on an Emergency Rationale?* – This contribution focuses on Regulation (EU) 2025/1106 establishing the Security Action for Europe (SAFE) – proposed by the European Commission on 19 March 2025 and adopted by the Council on 27 May 2025 – and more specifically on one particular aspect of such instrument: the legal basis used for its adoption, namely art. 122 TFEU. The latter, in a spirit of solidarity, allows the Council to adopt – in emergency situations and under specific conditions – important economic policy measures, but entirely excludes the European Parliament from the procedure. Therefore, the paper will seek to assess whether the Commission's decision to rely on this provision as the basis for the SAFE Regulation is sound or not. Subsequently, especially in the latter case, it will examine whether such use of this article represents an isolated case or is indicative of a specific trend, in particular with reference to the application of the principle of solidarity.

**Keywords:** Regulation (EU) 2025/1106; Security Action for Europe (SAFE); ReArm Europe/Readiness 2030; Art. 122 TFEU; Solidarity

2369

## 1. Introduzione: il Regolamento che istituisce SAFE e la scelta dell'art. 122 TFUE come base giuridica

In data 27 maggio 2025, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, a seguito di proposta della Commissione europea, il Regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce lo «strumento di azione per la sicurezza dell'Europa», meglio conosciuto come SAFE («*Security Action For Europe*»). Esso è inserito nell'ambito del noto piano *ReArm Europe/Readiness 2030*, presentato dalla Commissione nel marzo 2025 e finalizzato a sbloccare fino a 800 miliardi di Euro di spesa per la difesa europea.

Ancor più precisamente, il Regolamento SAFE rappresenta il primo dei cinque pilastri di tale piano, e ha l'obiettivo di fornire agli Stati membri assistenza finanziaria, sotto forma di prestiti fino a 150 miliardi di Euro, per consentire loro di effettuare investimenti pubblici a sostegno dell'industria europea della difesa.

Il presente contributo, tuttavia, non intende concentrarsi *tout court* sul Regolamento (UE) 2025/1106, ma su uno specifico aspetto del medesimo: la base giuridica impiegata dalle istituzioni europee per la sua adozione, ovvero l'art. 122 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Quest'ultimo è annoverabile tra le disposizioni dei Trattati dell'UE in materia di solidarietà e, in situazioni di emergenza, consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare importanti misure di politica economica. Si tratta, però, di una procedura che non prevede alcun ruolo per il Parlamento europeo, istituzione (come noto) rappresentativa dei cittadini dell'Unione. Il ricorso alla disposizione in questione è dunque subordinato alla presenza di precisi requisiti.

Questo lavoro, pertanto, intende chiedersi se la scelta da parte della Commissione di avvalersi dell'art. 122 TFUE come base giuridica per il Regolamento istitutivo di SAFE sia corretta o meno. Si cercherà poi di comprendere, soprattutto qualora si dovesse propendere per la seconda ipotesi, se un simile impiego di tale articolo rappresenti un caso isolato o se, piuttosto, sia indicativo di una precisa tendenza, in particolare con riferimento all'applicazione del principio di solidarietà.

Al fine di rispondere agli interrogativi di cui sopra, il contributo sarà strutturato come segue. Preliminarmente, verrà svolta una panoramica generale delle disposizioni dei Trattati UE in materia di solidarietà, tra cui per l'appunto l'art. 122 TFUE. Poi, si analizzerà dettagliatamente quest'ultima previsione, in entrambi i paragrafi che la compongono. Sarà a quel punto possibile soffermarsi sull'atto fondato su tale base giuridica che interessa ai fini della presente trattazione, i.e. il Regolamento SAFE: si prenderà dunque in considerazione sia la Proposta presentata dalla Commissione che lo strumento effettivamente adottato dal Consiglio. A questo punto ci si chiederà se l'art. 122 TFUE possa rappresentare un valido fondamento giuridico per il suddetto Regolamento o se siano presenti, anche in questo caso, alcune criticità già evidenziate – in riferimento a precedenti atti – sia dalla dottrina che dal Parlamento europeo, che risulta escluso dalla procedura di adozione. Sarà, infine, possibile svolgere alcune considerazioni di carattere conclusivo, in cui si tenterà di rispondere ai quesiti precedentemente enunciati.

## 2. Le disposizioni contenute nei Trattati dell'UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di solidarietà

Come si è detto, l'art. 122 è annoverabile tra le numerose disposizioni dei Trattati dell'UE in materia di solidarietà<sup>1</sup> – sovente invocate in situazioni di emergenza<sup>2</sup> – di cui si rende pertanto opportuna una panoramica generale.

Partendo dal Trattato sull'Unione europea, l'art. 2 include la solidarietà tra i *valori comuni* agli Stati membri<sup>3</sup>. L'art. 3 fa invece riferimento alla necessità che l'UE promuova la solidarietà, sia tra le generazioni che tra gli Stati membri (par. 3)<sup>4</sup>, nonché – nelle relazioni con il resto del mondo – tra i popoli (par. 5)<sup>5</sup>. Il Titolo V del TUE contiene vari richiami alla solidarietà nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione: l'art. 21 la qualifica tra i *principi* che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'UE e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo<sup>6</sup>; l'art. 24 individua la reciproca solidarietà politica degli Stati membri tra i fondamenti della politica estera e di sicurezza comune UE<sup>7</sup>; mentre l'art. 31 impegna gli

---

\* Il presente contributo è frutto delle riflessioni maturate nel corso del Convegno svoltosi lo scorso 5.12.2024 presso l'Università di Napoli "L'Orientale", dal titolo "Il dovere di solidarietà negli stati di emergenza: una prospettiva comparata", finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DeMa]" – CUP C61B22002230001.

<sup>1</sup> Su tali disposizioni v., *inter alios*: L. Pasquali, *Introduction. Solidarity: traditional international law vs. modern international law and universal international law vs. law of regional organizations*, in L. Pasquali (Ed.), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and The Role of Regional Organizations*, Oxon-New York-Torino, 2022, 1.

<sup>2</sup> Sui poteri dell'Unione europea in situazioni di emergenza v., *inter alios*: C. Cinnirella, *'Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model*, in 10(3) *Eur. Pap.* 525 (2025).

<sup>3</sup> Art. 2 TUE, in base a cui: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

<sup>4</sup> Art. 3, par. 3, TUE, in base a cui: «[...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri [...]».

<sup>5</sup> Art. 3, par. 5, TUE, in base a cui: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

<sup>6</sup> Art. 21, par. 1, TUE, in base a cui: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

<sup>7</sup> Art. 24 TUE, in base a cui: «[...] 2. Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri. 3. Gli Stati

Stati membri, in uno spirito di mutua solidarietà, ad astenersi da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione<sup>8</sup>.

Passando poi al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, esso contiene la vera e propria «clausola di solidarietà»<sup>9</sup> di cui all'art. 222, che sancisce l'obbligo – in capo sia all'Unione che agli Stati membri – di agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo<sup>10</sup>.

Vi sono però anche altre disposizioni rilevanti. Nell'ambito della politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere

---

membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali [...]».

<sup>8</sup> Art. 31, par. 1, TUE, in base a cui: «Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata».

<sup>9</sup> Sulla «clausola di solidarietà» di cui all'art. 222 TFUE, v. *inter alios*: S. Myrdal, M. Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Stoccolma, 2010; V. Zambrano, *Articolo 222 TFUE*, in C. Curti Gialdino (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, 1649; S. Blockmans, *L'union fait la Force: Making the Most of the Solidarity Clause (Article 222 TFEU)*, in I. Govaere, S. Poli (Eds.), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Leiden-Boston, 2014, 111; P. Mengozzi, *Articolo 222 TFUE*, in A. Tizzano (cur.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 1834; P. Hilpold, *Filling a Buzzword with Life: the Implementation of the Solidarity Clause in article 222 TFEU*, in 3 *Leg. Issues Econ. Integr.* 209 (2015); T. Russo, *Natural and Man-Made Disaster: Solidarity among Member States*, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual-Vives (Eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union*, Torino, 2017, 3.

<sup>10</sup> Art. 222 TFUE, in base a cui: «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) — prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; — proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; — prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio [...]».

esterne<sup>11</sup>, l'art. 67 TFUE afferma che essa è fondata sulla solidarietà tra Stati membri<sup>12</sup>; un po' più nel dettaglio, l'art. 80 prevede che le politiche dell'UE nelle suddette materie e la loro attuazione siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario<sup>13</sup>.

Nel TFUE vi sono, infine, due disposizioni concernenti la solidarietà in caso di difficoltà nell'approvvigionamento di certi prodotti<sup>14</sup>. Una è l'art. 194, in base a cui la politica dell'UE nel settore dell'energia è intesa a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, nonché promuovere l'interconnessione delle reti energetiche, tutto ciò sempre in uno spirito di solidarietà tra Stati membri<sup>15</sup>. L'altra disposizione, invece, è proprio l'art. 122, che verrà riportato e analizzato dettagliatamente nel prosieguo alla luce della sua centralità nella presente trattazione.

A quanto appena esposto, inoltre, è necessario aggiungere che la solidarietà nel diritto dell'UE va pure al di là del mero dato testuale delle disposizioni dei Trattati sopra elencate, grazie in particolare alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>16</sup>. È anche in virtù delle numerose pronunce del Giudice di Lussemburgo sul tema, infatti, che l'intero ordinamento giuridico eurounitario può ormai definirsi permeato dalla solidarietà, interpretabile come l'instaurazione di un legame creato dall'interconnessione di interessi e dal perseguimento di un bene comune<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Sul punto v., *inter alios*: B. Jones, *EU common policy on asylum, irregular migration and external border control and solidarity between Member States*, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual-Vives (Eds.), *op. cit.*, 203.

<sup>12</sup> Art. 67 TFUE, in base a cui: «[...] 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi [...]».

<sup>13</sup> Art. 80 TFUE, in base a cui: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo [politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

<sup>14</sup> Sul punto v., *inter alios*: G. Martino, *The dynamics between interest and solidarity as the functional basis of current international law*, in L. Pasquali (Ed.), *op. cit.*, 107, 121.

<sup>15</sup> Art. 194, par. 1, TFUE, in base a cui: «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

<sup>16</sup> In tal senso v., *inter alios*: L. Pasquali, *Epilogue: lessons, questions, and outlook*, in L. Pasquali (Ed.), *op. cit.*, 333, 337.

<sup>17</sup> F. Martines, *Solidarity in the EU. Beyond EU treaty provisions on solidarity*, in L. Pasquali (Ed.), *op. cit.*, 165, 169.

Non è certo questa la sede per esaminare nel dettaglio tale cospicuo *corpus* giurisprudenziale<sup>18</sup>. Tuttavia, è possibile anticipare che alcune delle pronunce che affrontano la solidarietà nel diritto dell'UE – riempiendo tale nozione di contenuto, ma anche limitandola – saranno estremamente utili nell'analisi che seguirà a breve: ci si riferisce, *inter alia*, alla sentenza della Corte di giustizia nota come «*Pringle*» (27 novembre 2012)<sup>19</sup>, ma anche a quella del Tribunale conosciuta come «*Anagnostakis*» (30 settembre 2015)<sup>20</sup>, entrambe in materia di assistenza finanziaria agli Stati membri.

### 3. L'art. 122 TFUE: la sua storia e i requisiti richiesti dai suoi due paragrafi

L'art. 122 del TFUE recita come segue:

«1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

2. 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. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

---

<sup>18</sup> Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE in materia di solidarietà, v. *inter alios*: P. Mengozzi, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 2020, 99; D. Schiek, *Solidarity in the Case Law of the European Court of Justice: Opportunities Missed?*, in H. Krunke, H. Petersen, I. Mannes (Eds.), *Transnational Solidarity: Concept, Challenges and Opportunities*, Cambridge, 2020, 252; G. Butler, *Solidarity on trial: On reliance, reason and logic at the Court of Justice of the European Union*, in 31(6) *Maastricht J. Eur. Comp. Law* 772 (2024).

<sup>19</sup> Corte giust., sent. 27-11-2012, C-370/12, *Pringle*. Su tale sentenza v., *inter alios*: P. Craig, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in 9(2) *Eur. Const. Law Rev.* 263 (2013); B. De Witte, T. Beukers, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in 50(3) *CMLR* 805 (2013); C. Koedooder, *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in 37(1) *Fordham Int'l L.J.* 111 (2013); G. Beck, *The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case-Law as the Continuation of Politics by Other Means*, in 39(2) *Eur. Law Rev.* 234 (2014).

<sup>20</sup> Trib. UE, sent. 30-09-2015, T-450/12, *Anagnostakis / Commissione*. Su tale sentenza v., *inter alios*: M. Mezzanotte, *Il diritto di iniziativa e l'obbligo di motivazione del rifiuto della registrazione: adeguatezza vs. chiarezza*, in questa *Rivista*, 1, 2018, 239; T. Russo, *Natural and Man-Made Disaster*, *op. cit.*, 16-21; M. Inglese, *European Citizens' Initiatives, Greek Debt and Court of Justice: The Final Chapter*, in 3(1) *Eur. Pap.* 375 (2018); A. Ianni, *The European Citizens' Initiative in Light of the European Debt Crisis: A Gateway Between International Law and the EU Legal System*, in 3(3) *Eur. Pap.* 1159 (2018); T. Russo, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *Federalismi.it*, 9, 2018; G. Morgese, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, Numero speciale «L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive», 2020, 77.

Tale disposizione ha una lunga tradizione: dall'art. 103 dell'originario Trattato CEE si è passati, con varie modifiche, prima all'art. 103a con il Trattato di Maastricht e poi all'art. 100 con i Trattati di Amsterdam e Nizza, fino ad arrivare, per l'appunto, all'art. 122 TFUE con il Trattato di Lisbona<sup>21</sup>. È solo con tale ultimo passaggio, però, che il concetto di solidarietà diventa un elemento centrale della disposizione di cui trattasi<sup>22</sup>, avente effetti giuridici vincolanti: le istituzioni sono pertanto tenute a ponderare gli interessi in gioco alla luce di tale principio<sup>23</sup>.

Dal 1958 in poi, i predecessori dell'art. 122 TFUE hanno avuto abbondante applicazione, soprattutto a cavallo tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso, fornendo ad esempio la base giuridica per misure di risposta alla crisi energetica di quegli anni. Tuttavia, a partire dal 2020, con la pandemia da COVID-19 e la reazione dell'UE alla medesima, le misure adottate ai sensi dell'art. 122 TFUE – sebbene numericamente inferiori rispetto a quelle del periodo di cui sopra – diventano ancor più rilevanti dal punto di vista qualitativo, tanto che vengono descritte da taluno come portatrici di un vero e proprio cambiamento di paradigma nella *governance* dell'UE<sup>24</sup>.

Tra i principali atti che negli ultimi anni hanno utilizzato tale fondamento si possono citare i seguenti Regolamenti del Consiglio: in risposta all'emergenza sanitaria, il Regolamento (UE) 2020/521 «che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19», il Regolamento (UE) 2020/672 «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», nonché il Regolamento (UE) 2020/2094 «che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19», ovverosia il noto *Next Generation EU* (NGEU); a seguito dell'*escalation* del conflitto russo-ucraino, invece, il Regolamento (UE)

<sup>21</sup> Sulla storia dell'art. 122 TFUE v., *inter alios*: J.-V. Louis, *Guest editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in 47(4) *CMLR* 971, 981-984 (2010); M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability – Study requested by the AFCO committee*, Bruxelles, 2023, 14-18.

<sup>22</sup> M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU*, *op. cit.*, 14.

<sup>23</sup> D. Calleja, T. M. Rusche, T. Shipley, *EU Emergency – Call 122? On the Possibilities and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis*, in 29(3) *Colum. J. Eur. L.* 555 (2024).

<sup>24</sup> Sul punto v., *inter alios*: R. Repasi, *A Dwarf in Size, But a Giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks (SURE)*, in Weekend Edition No 19 *EU Law Live* 8, 29-5-2020; M. Chamon, *The Rise of Article 122 TFEU*, in *Verfassungsblog*, 1-2-2023; P. Dermine, *Le plan de relance “Next Generation EU” de l’Union européenne – Analyse constitutionnelle d’une initiative historique*, Bruxelles, 2023, 65; M. Goldmann, *Langfristige Bindungen. Rezension zu BVerfG 2 BvR 547/21 (Next Generation EU)*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 791, 797-798; F. Martucci, *Next Generation EU et la politique de cohésion économique, sociale et territoriale: vers une solidarité dans l’Union*, in 1 *Revue du droit de l’Union européenne* 185, 192 (2023); D. Meyer, *EU-Gemeinschaftskredite NextGenerationEU*, in *EuZW* 221, 225 (2023); A. Steinbach, *L’union budgétaire et de transfert sans limites juridiques?*, in 59(4) *Revue du droit de l’Union européenne* 681 (2023); M.A. Panasci, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in 61(1) *CMLR* 13 (2024).

2022/1369 «relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas», il Regolamento (UE) 2022/1854 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia», il Regolamento (UE) 2022/2576 «che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri di gas», il Regolamento (UE) 2022/2577 «che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili» e il Regolamento (UE) 2022/2578 «che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati».

Si proceda ora all'analisi dell'articolo in questione. A tal riguardo, occorre preliminarmente notare come – all'interno del TFUE – tale disposizione sia collocata nella Parte Terza («Politiche e azioni interne dell'Unione»), Titolo VIII («Politica economica e monetaria»), Capo 1: quest'ultimo è dedicato specificamente alla «Politica economica». In ragione di una simile collocazione, pertanto, si ritiene che le misure adottate in base all'art. 122 TFUE debbano avere natura essenzialmente economica<sup>25</sup>.

Partendo dal par. 1, esso autorizza il Consiglio ad adottare, su proposta della Commissione, le misure adeguate alla situazione economica. La disposizione aggiunge che ciò avviene in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specialmente nel settore dell'energia, ma tale indicazione è considerata dalla giurisprudenza come non esaustiva, *inter alia* nella menzionata pronuncia *Anagnostakis*<sup>26</sup>.

È comunque indispensabile che esista una «situazione economica» che necessiti di essere affrontata. Ciò che in questo caso giustifica l'intervento dell'UE, pertanto, è una situazione economica – e non una circostanza di tipo diverso, e.g. di salute pubblica<sup>27</sup> – che sia problematica o che rischi di diventare tale<sup>28</sup>.

Non deve poi essere trascurata la formula di apertura del par. 1, secondo cui deve essere fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati. Tale clausola richiederebbe di prestare particolare attenzione al contesto, chiedendosi se la misura possa essere adottata anche ai sensi di un'altra base giuridica: il ricorso alla previsione in esame è pertanto da ritenersi giustificato solo se il contesto lo rende necessario<sup>29</sup>, in particolare qualora la

<sup>25</sup> Sul punto v., *inter alios*: A. Pau, *Verso la dichiarazione di uno "stato di emergenza sovranazionale"? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei Trattati*, in AA.VV. (a cura di), *Rivista Quaderni AISDUE. Fascicolo Speciale 3/2024. L'evoluzione dell'Unione europea tra prassi innovative e proposte di revisione dei Trattati*, Napoli, 2024, 105, 112.

<sup>26</sup> Trib. UE, *Anagnostakis / Commissione*, cit., § 42, in base a cui: «[...] è pur vero che [...] non risulta dal testo di tale disposizione che questa sia necessariamente limitata all'adozione di misure da parte del Consiglio soltanto nel caso in cui sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia [...]».

<sup>27</sup> L. Muschel, B. Kurcz, *HERA le nouvel acteur dans le paysage européen de la santé publique*, in 1 *Revue du droit de l'Union européenne* 143, 148.

<sup>28</sup> U. Häde, *Art. 122 AEUV*, in C. Calliess, M. Ruffert (hrsg.), *EUV/AEUV, mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 6. Auflage, München, 2022, § 3.

<sup>29</sup> M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU*, *op. cit.*, 23.

base giuridica appropriata non consenta di agire con tempestività per far fronte alla situazione economica<sup>30</sup>.

In definitiva, l'art. 122, par. 1, TFUE, anche se per taluno non sarebbe limitato esclusivamente alle situazioni di vera e propria emergenza<sup>31</sup>, per molti altri è al contrario ispirato proprio a una logica di tipo emergenziale<sup>32</sup>, e in ogni caso deve essere interpretato come una base giuridica eccezionale: ciò appare pienamente comprensibile, dal momento che tale disposizione consente al solo Consiglio – senza dunque il coinvolgimento del Parlamento europeo – di adottare misure di politica economica anche di grande portata<sup>33</sup>.

Passando invece al par. 2, esso può essere definito come una *lex specialis* rispetto al primo paragrafo<sup>34</sup>, o come una base giuridica «più specifica»<sup>35</sup>. In questo caso, si tratta senza dubbio alcuno di una base giuridica per situazioni di crisi, alla quale si può far ricorso solo in caso di autentica emergenza: viene pertanto definita da taluno come una «*genuine crisis legal basis*»<sup>36</sup>. Il par. 2, per prima cosa, enuncia in quali circostanze esso può essere invocato, ovverosia 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. L'origine di tali difficoltà non è rilevante<sup>37</sup>.

Una caratteristica connessa alla natura dell'art. 122, par. 2, TFUE come base giuridica per situazioni di crisi è il fatto che le misure adottate dovrebbero essere temporanee, e non strutturali, come chiarito dalla giurisprudenza del Giudice di Lussemburgo, in particolare nella citata sentenza *Pringle*<sup>38</sup>.

Giova sottolineare che il Consiglio «può» (e non «deve») concedere assistenza finanziaria allo Stato membro interessato: ciò significa che la

<sup>30</sup> Corte giust., sent. 24-10-1973, C-5/73, *Balkan Import Export GmbH / Hauptzollamt Berlin Packhof*, § 15. Sul punto v. anche, *inter alios*: F. Flynn, S. Delaude, *Article 122*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (Eds.), *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd ed., Oxford, 2024, § 5.

<sup>31</sup> Sul punto v. *amplius*: M. Chamon, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, in 61(6) *CMLR* 1501 (2024).

<sup>32</sup> In tal senso v., *inter alios*: Council of the European Union Legal Service, *Opinion – Proposals on Next Generation EU*, file 9062/20 LIMITE, Bruxelles, 2020, 49, nota 68, in base a cui: «*The wording of Article 122(1) does not mention expressly the condition of urgency as is the case for Article 122(2). However, the two paragraphs need to be read jointly and on the basis of the specific purpose of Article 122 in the system of the Treaties: both contextual and systemic methods of interpretation point therefore at an “emergency rationale” that applies to the whole Article*». In tal senso v. anche: R. Weber, *Die Neuordnung der EU-Wirtschaftsverfassung durch Art. 122 AEUV? Eine Analyse am Beispiel des Solidaritätsbeitrags als Notfallmaßnahme*, in 149 *Archiv des öffentlichen Rechts* 82, 88 (2024).

<sup>33</sup> M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU*, *op. cit.*, 21.

<sup>34</sup> In tal senso v., *inter alios*: P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in 59(2) *CMLR* 433, 445 (2022).

<sup>35</sup> B. De Witte, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in 58(3) *CMLR* 635, 654 (2021).

<sup>36</sup> M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU*, *op. cit.*, 23.

<sup>37</sup> U. Häde, *op. cit.*, § 9.

<sup>38</sup> Corte giust., *Pringle*, cit., § 65, in base a cui «il carattere permanente» di una misura non consentirebbe «che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento» dell'art. 122, par. 2, TFUE.

decisione è interamente a discrezione del Consiglio medesimo. Inoltre, qualora venga concessa la suddetta assistenza finanziaria, essa deve essere accompagnata da «determinate condizioni»<sup>39</sup>.

In poche parole, si potrebbe dire che l'art. 122 TFUE – nel suo complesso – presenta il vantaggio di consentire al Consiglio, in situazioni di emergenza in cui non vi siano valide alternative, di adottare misure di politica economica – anche di notevole rilevanza – attraverso una procedura assai snella, facendo appello al principio di solidarietà. L'evidente criticità, cui si è già fatto cenno e su cui si avrà modo di ritornare, risiede invece nella totale esclusione del Parlamento europeo dal procedimento di adozione dell'atto.

#### 4. La Proposta di Regolamento istitutivo di SAFE presentata dalla Commissione il 19 marzo 2025

Dopo aver svolto una panoramica del più ampio contesto in cui si inserisce l'art. 122 TFUE e dopo averlo analizzato in via generale, è giunto il momento di soffermarsi più nello specifico sull'atto adottato ai sensi di tale disposizione su cui il presente contributo intende concentrarsi in modo più specifico.

In data 19 marzo 2025, la Commissione ha presentato una Proposta di Regolamento del Consiglio «che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa»<sup>40</sup>. La Relazione sulla Proposta, per prima cosa, riepiloga il contesto in cui l'iniziativa si inserisce. Essa esordisce con la seguente affermazione:

«L'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina ha segnato il drammatico ritorno del conflitto territoriale e della guerra ad alta intensità sul suolo europeo. Questo cambiamento strutturale che ha coinvolto la sicurezza e la difesa dell'Europa come pure la sua geopolitica ha spinto gli Stati membri a ripensare i propri piani e le proprie capacità in materia di difesa»<sup>41</sup>.

Viene poi ricordato come, già nel marzo 2022, i capi di Stato o di governo dell'UE, riuniti a Versailles, si fossero impegnati a rafforzare le capacità di difesa europee, e come l'Unione avesse fin da subito adottato alcuni strumenti di emergenza per far fronte alle conseguenze immediate della guerra, come il Regolamento (UE) 2023/1525 «sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)» e il Regolamento (UE) 2023/2418 «sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)»<sup>42</sup>. La Relazione, tuttavia, così prosegue:

---

<sup>39</sup> Sul punto v., M. Chamon, *The use of Article 122 TFEU*, op. cit., 23-24.

<sup>40</sup> COM(2025) 122 final del 19-3-2025.

<sup>41</sup> Ivi, Relazione, § 1.

<sup>42</sup> Viene anche citata la Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Una nuova strategia industriale europea per il settore della difesa: conseguire la prontezza dell'UE attraverso un'industria europea della difesa reattiva e resiliente» (JOIN(2024) 10 final).

«Dall’inizio del 2025 tale contesto di sicurezza si è però ulteriormente deteriorato in modo drastico e brutale. L’UE e i suoi Stati membri si trovano ora ad affrontare l’intensificarsi dell’aggressione russa nei confronti dell’Ucraina e la crescente minaccia alla sicurezza posta dalla Russia»<sup>43</sup>.

La conclusione a cui si giunge nella Relazione è che, pertanto, l’Unione e i suoi Stati membri debbano intensificare immediatamente e in modo consistente gli sforzi di investimento nella propria capacità industriale, provvedendo così alla propria difesa in modo maggiormente autonomo dagli Stati Uniti: si sostiene infatti che questi ultimi, tradizionalmente alleati forti, sarebbero ora convinti di essere eccessivamente impegnati in Europa e di dover ridurre il loro ruolo storico di garante primario della sicurezza.

È in tale contesto che la Commissione europea ha prima annunciato, in data 4 marzo 2025<sup>44</sup>, e poi presentato al Consiglio europeo, in data 6 marzo 2025, il piano «*ReArm Europe*», che si articola su cinque pilastri e mira a sbloccare fino a 800 miliardi di Euro. La Proposta di Regolamento che istituisce SAFE è uno di tali pilastri, finalizzato a mobilitare il bilancio dell’Unione per sostenere e accelerare gli investimenti nazionali attraverso un nuovo strumento finanziario dell’UE. Quanto agli altri pilastri, il secondo consiste nell’attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita per sostenere gli investimenti pubblici e le spese degli Stati membri nel settore della difesa; il terzo nel riesame intermedio della politica di coesione, con l’obiettivo di offrire agli Stati membri possibilità e incentivi per aumentare i finanziamenti destinati al settore della difesa nei programmi della politica di coesione; il quarto nel ricorso alla Banca europea per gli investimenti; il quinto nella mobilitazione di capitali privati. Il piano della Commissione appena descritto è stato accolto dal Consiglio europeo all’unanimità<sup>45</sup>.

Sempre in data 19 marzo 2025, la Commissione e l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno anche presentato il Libro bianco congiunto «sulla prontezza alla difesa europea per il 2030»<sup>46</sup>, anche noto come Libro bianco «*Readiness 2030*»<sup>47</sup>, il quale

<sup>43</sup> COM(2025) 122 final, cit., § 1.

<sup>44</sup> Commissione europea, *Press statement by President von der Leyen on the defence package*, 4 marzo 2025, reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_673](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_673) (ultimo accesso in data 21 ottobre 2025).

<sup>45</sup> Sul punto v.: COM(2025) 122 final, cit., § 1.

<sup>46</sup> JOIN(2025) 120 final del 19-3-2025.

<sup>47</sup> Sul piano *ReArm Europe* e sul Libro bianco *Readiness 2030*, v. *inter alios*: S. Clapp, M. Höflmayer, E. Lazarou, M. Pari, *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing, 2025; A. Miglio, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus*, 2, 2025, 159; C. Novi, *Il ReArm Europe Plan/Readiness 2023 e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, 2025; M. Markakis, *Defence spending and the future of EU finances: The ReArm Europe Plan*, in *Montesquieu Instituut*, 18-3-2025; F. Fabbrini, *Il Libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 24-3-2025; A. Vecchio, *The White Paper Within the Institutional Constraints. The EU Short-Term Defence Policy “Readiness 2030”*, in *Verfassungsblog*, 28-3-2025; R. Famà, *Op-Ed: “Financing a European Defence: what Role for the EU Budget?”*, in *EU Law Live*, 3-4-2025;

«inquadra il piano “ReArm Europe” motivando la necessità di un’intensificazione straordinaria e rara degli investimenti europei nel settore della difesa» e definisce «le misure necessarie per ricostruire la difesa europea, sostenere l’Ucraina, colmare le carenze critiche in termini di capacità e creare una base industriale della difesa forte e competitiva»<sup>48</sup>.

Tornando più prettamente a SAFE, la Relazione lo definisce come

«uno strumento temporaneo di emergenza inteso a fornire assistenza finanziaria dell’Unione agli Stati membri sotto forma di prestiti per consentire loro di realizzare gli urgenti e cospicui investimenti pubblici nella base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) richiesti dalla situazione eccezionale»<sup>49</sup>.

Segnatamente, lo strumento è finalizzato a fornire agli Stati membri prestiti per investimenti fino a 150 miliardi di Euro per consentire l’acquisizione di capacità di difesa negli ambiti d’azione prioritari<sup>50</sup>.

L’istituzione di SAFE viene pertanto qualificata come «un’ulteriore espressione tangibile della solidarietà dell’Unione», grazie a cui gli Stati membri convengono di sostenersi a vicenda per il tramite dell’UE mettendo a disposizione, in forma di prestiti, risorse finanziarie supplementari<sup>51</sup>.

La Relazione arriva poi a illustrare la base giuridica su cui la Proposta di Regolamento si fonda. Come ampiamente anticipato, essa è individuata nell’art. 122 TFUE, senza tuttavia specificare se ci si riferisca al primo paragrafo oppure al secondo<sup>52</sup>. La Commissione motiva il ricorso a tale disposizione come segue:

«Il brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell’Unione dall’inizio del 2025 costituisce un evento improvviso ed eccezionale che ha un impatto diffuso e potenzialmente dirompente sull’approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa e di sicurezza dell’Unione e dei suoi Stati membri, il che potrebbe avere gravi ripercussioni sulle finanze pubbliche degli Stati membri e impone una risposta collettiva

---

L. Sammartino, “*Tanks, a lot!*”: la proposta *European Defence Readiness 2030* alla luce del diritto internazionale, in *SIDIBlog*, 14-4-2025. Sul punto v. anche: Commissione europea, *Comunicato stampa – La Commissione presenta il Libro Bianco sulla Difesa Europea e il Piano ReArm Europe/Preparati per il 2030*, 19 marzo 2025, reperibile al seguente link: [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-presenta-il-libro-bianco-sulla-difesa-europea-e-il-piano-rearm-europepreparati-il-2025-03-19\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-presenta-il-libro-bianco-sulla-difesa-europea-e-il-piano-rearm-europepreparati-il-2025-03-19_it) (ultimo accesso in data 21 ottobre 2025); nonché la pagina del sito ufficiale della Commissione europea intitolata «Agire sulla difesa per proteggere gli europei», reperibile al seguente link: [https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence\\_it](https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_it) (ultimo accesso in data 21 ottobre 2025).

<sup>48</sup> JOIN(2025) 120 final, cit., § 1. Sul punto v. anche: COM(2025) 122 final, cit., § 1.

<sup>49</sup> COM(2025) 122 final, cit., § 1.

<sup>50</sup> Tali ambiti d’azione prioritari sono la difesa aerea e missilistica, i sistemi di artiglieria, i missili e le munizioni, i droni e i sistemi antidrone, gli abilitanti strategici e la protezione di infrastrutture critiche, anche in relazione allo spazio, le soluzioni per la cibersicurezza, l’intelligenza artificiale e la guerra elettronica, e la mobilità militare.

<sup>51</sup> COM(2025) 122 final, cit., § 1.

<sup>52</sup> Sul punto v., *inter alios*: R. Mańko, *Legal bases in Article 122 TFEU. Tackling emergencies through executive acts*, European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing, 2025, 9.

in uno spirito di solidarietà. Attraverso lo strumento SAFE il Consiglio, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, deciderebbe di fornire agli Stati membri che desiderano avvalersene un meccanismo di assistenza finanziaria concepito per affrontare il contesto geopolitico senza precedenti e le relative sfide in materia di sicurezza pubblica che *giustificano l'intervento a norma dell'articolo 122 TFUE* [enfasi aggiunta] sotto forma di strumento di emergenza»<sup>53</sup>.

Si può dunque rilevare come la Commissione ritenga presenti gli elementi richiesti dall'art. 122 TFUE su cui ci si è meglio soffermati sopra. Innanzitutto, esisterebbe uno scenario di emergenza, consistente – a detta della Relazione – nel brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025. Ne deriverebbe una «situazione economica» che necessita di essere affrontata: essa consisterebbe – in linea con l'indicazione, ancorché non esaustiva, del par. 1 – nella grave «difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti», segnatamente quelli per la difesa, che potrebbe avere gravi ripercussioni sulle finanze pubbliche dei paesi membri. Come ulteriore conseguenza, viene prevista l'adozione da parte del Consiglio di «misure adeguate» alla suddetta situazione, aventi natura economica: in particolare, l'istituzione di un meccanismo di assistenza finanziaria, che verrebbe fornita agli Stati che desiderano avvalersene. Infine, tutto ciò avverrebbe «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri»: sul punto, la Commissione riprende parola per parola l'inciso di cui all'art. 122, par. 1, TFUE.

La Relazione – giova evidenziarlo a margine – specifica altresì che, data l'urgenza con cui è stata elaborata la Proposta, per permettere al Consiglio di adottarla tempestivamente, non è stato possibile né procedere a una consultazione dei portatori di interessi, né effettuare alcuna valutazione di impatto<sup>54</sup>.

## 5. Il Regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce SAFE adottato dal Consiglio il 27 maggio 2025

In data 27 maggio 2025, è stato così adottato il Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio «che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa»<sup>55</sup>.

Come specificato dall'art. 1, dedicato a «Oggetto e ambito di applicazione», il Regolamento istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa («*Security Action For Europe*» o SAFE), che «fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri mettendoli in condizione di effettuare cospicui investimenti pubblici urgenti a sostegno dell'industria europea della difesa, in risposta alla situazione di crisi attuale». In particolare, il Regolamento stabilisce condizioni e procedure per la fornitura e l'attuazione dell'assistenza finanziaria e disciplina le procedure semplificate

<sup>53</sup> COM(2025) 122 final, cit., § 2.

<sup>54</sup> Ivi, § 3.

<sup>55</sup> Su tale Regolamento, v. *inter alios*: M. Leson, *Moving towards a SAFE Defense Policy in Europe. Emergency Powers Move into the Realm of Security and Defense Policy*, in *Verfassungsblog*, 12-9-2025.

e accelerate di aggiudicazione degli appalti comuni per l'acquisto di prodotti per la difesa e di altri prodotti a scopi di difesa appartenenti a determinate categorie<sup>56</sup>.

Le «Condizioni per il ricorso allo strumento SAFE» sono stabilite dall'art. 4. Nello specifico, gli Stati possono chiedere assistenza finanziaria per «attività, spese e misure» finalizzate ad affrontare la «situazione di crisi» di cui all'art. 1, riguardanti prodotti per la difesa o altri prodotti a scopi di difesa, attuate mediante appalti comuni conformi alle norme di ammissibilità di cui all'art. 16 (su cui v. *infra*), nonché volte a: a) accelerare l'adeguamento dell'industria della difesa alle trasformazioni strutturali; b) migliorare la tempestiva disponibilità di prodotti per la difesa; c) garantire l'interoperabilità e l'intercambiabilità in tutta l'Unione.

L'art. 5 («Forma dell'assistenza finanziaria») sancisce che l'assistenza finanziaria assume la forma di un prestito accordato dall'Unione allo Stato membro interessato, mentre l'art. 6 («Importo massimo dell'assistenza finanziaria») fissa l'importo massimo dell'assistenza finanziaria sotto forma di prestiti erogati a 150 miliardi di Euro. Il modello adottato dal Regolamento SAFE ricalca pertanto quello seguito per il SURE, potendo le risorse essere concesse agli Stati membri richiedenti unicamente sotto forma di prestiti, mentre differisce da quello del NGEU, in cui erano previsti sia prestiti che sovvenzioni<sup>57</sup>.

La richiesta di assistenza finanziaria è poi disciplinata dall'art. 7, ai sensi del quale lo Stato membro che desideri ricevere tale assistenza deve – entro il 30 novembre 2025 – inviare alla Commissione una richiesta corredata di un «piano di investimenti nell'industria europea della difesa» (par. 1). Tale piano deve essere debitamente motivato e giustificato e comprendere determinati elementi (par. 2)<sup>58</sup>.

L'art. 8 si occupa invece della «Decisione sulla richiesta di assistenza finanziaria»: a tal riguardo, la Commissione valuta senza indebito ritardo la richiesta di assistenza finanziaria accompagnata dal piano (par. 1) e, se la medesima soddisfa le condizioni di cui al Regolamento, presenta una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, che mette a disposizione la suddetta assistenza (par. 2) nel rispetto di tempistiche stringenti (paragrafi

---

<sup>56</sup> Categoria 1: munizioni e missili, sistemi di artiglieria, comprese capacità di attacco in profondità di precisione, capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, comprese attrezzature per soldati e armi di fanteria, droni di piccole dimensioni (classe NATO 1) e relativi sistemi antidrone, protezione delle infrastrutture critiche, questioni cibernetiche e mobilità militare, compresa la contromobilità. Categoria 2: sistemi di difesa aerea e missilistica, capacità marittime di superficie e subacquee, droni diversi da quelli di piccole dimensioni (classi NATO 2 e 3) e relativi sistemi antidrone, abilitanti strategici quali, tra gli altri, il trasporto aereo strategico, il rifornimento in volo, i sistemi C4ISTAR nonché le risorse e i servizi spaziali, protezione delle risorse spaziali, intelligenza artificiale e guerra elettronica.

<sup>57</sup> Sul punto v., *inter alios*: A. Miglio, *op. cit.*, 165.

<sup>58</sup> Tali elementi sono i seguenti: «a) una descrizione del prodotto per la difesa e degli altri prodotti a scopi di difesa; b) una descrizione delle attività programmate, delle spese stimate e delle misure in conformità dell'articolo 4; c) se del caso, la descrizione del coinvolgimento previsto dell'Ucraina nelle attività, nelle spese e nelle misure programmate, o delle azioni previste a beneficio dell'Ucraina; d) una descrizione delle misure programmate per garantire il rispetto dell'articolo 16 e delle norme in materia di appalti, compresa l'indicazione delle modalità con cui garantire tale rispetto».

6 e 8)<sup>59</sup>. La proposta prende in considerazione le esigenze di finanziamento dello Stato membro richiedente e le richieste di assistenza che altri Stati membri hanno già presentato o previsto di presentare, e deve applicare i principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza (par. 5).

Quanto alla questione della «Assunzione ed erogazione di prestiti», essa è disciplinata dall'art. 9, ai sensi del quale, per finanziare il sostegno a titolo dello strumento SAFE sotto forma di prestiti, alla Commissione è conferito il potere di reperire le risorse necessarie assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie, conformemente alla normativa vigente (par. 1)<sup>60</sup>. Le operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti sono effettuate in Euro (par. 2).

Sono poi presenti disposizioni sul c.d. «accordo di prestito», concluso dalla Commissione con lo Stato membro richiedente (art. 10); sui «prefinanziamenti», che possono essere richiesti per un importo che può arrivare al 15% del sostegno sotto forma di prestito (art. 11); sulle regole per il pagamento delle rate – in base a cui, *inter alia*, il periodo di disponibilità del prestito termina il 31 dicembre 2030 – e sulla sospensione dei prestiti (art. 12); sulle regole prudenziali applicabili al portafoglio di prestiti (art. 13)<sup>61</sup>; su controlli e audit (art. 14); nonché sulla presentazione da parte della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio di una relazione annuale sul ricorso all'assistenza finanziaria, la quale, se del caso, è corredata di una proposta di proroga del periodo di disponibilità di SAFE (art. 15).

Un cenno lo merita anche il già citato art. 16, contenente le «Norme di ammissibilità per gli appalti comuni a sostegno degli investimenti nell'industria della difesa», unicamente soddisfacendo le quali gli appalti comuni sono ammissibili al sostegno a titolo dello strumento SAFE<sup>62</sup>.

Tra le ultime disposizioni<sup>63</sup>, giova menzionare l'art. 23, in base a cui il Regolamento SAFE entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione

<sup>59</sup> Ai sensi del par. 6, il Consiglio adotta la decisione di esecuzione di cui al par. 2, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione. Ai sensi del par. 8, invece, una decisione di esecuzione a norma del par. 2 è adottata entro il 30 giugno 2027.

<sup>60</sup> In particolare, conformemente al Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, «che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione».

<sup>61</sup> In particolare, la quota dei prestiti accordati ai tre Stati membri che ne ottengono la percentuale più elevata non supera il 60% dell'importo massimo di cui all'art. 6, ovvero 150 miliardi di Euro.

<sup>62</sup> A titolo meramente esemplificativo, i contraenti e i subappaltatori coinvolti nell'appalto comune sono stabiliti e hanno le proprie strutture di gestione esecutiva nell'Unione, in uno Stato EFTA-SEE o in Ucraina; non sono soggetti al controllo né di un paese terzo che non sia uno Stato EFTA-SEE o l'Ucraina né di un altro soggetto di un paese terzo non stabilito nell'Unione, in uno Stato EFTA-SEE o in Ucraina (par. 3); vi sono, però, delle eccezioni (paragrafi 4 e 5).

<sup>63</sup> Sono altresì presenti disposizioni su «Condizioni per la partecipazione di altri soggetti e prodotti di paesi terzi» (art. 17); «Modifica dei contratti o degli accordi quadro» (art. 18); «Casi che giustificano il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara nel contesto di un appalto sostenuto dallo strumento SAFE» (art. 19); «Esenzione dall'IVA all'importazione e alla fornitura di prodotti per la difesa» (art. 20); «Applicazione delle norme in materia di informazioni classificate e informazioni sensibili» (art. 21); «Informazione, comunicazione e pubblicità» (art. 22).

nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: poiché essa è avvenuta in data 28 maggio 2025, nel momento in cui si scrive lo strumento fin qui analizzato è già pienamente vigente.

In data 30 luglio 2025, peraltro, la Commissione ha annunciato come fossero già pervenute richieste – per un totale di 127 miliardi di Euro – da parte di 18 Stati membri: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria<sup>64</sup>; a fine agosto 2025, ha espresso il proprio interesse anche la Danimarca<sup>65</sup>.

## 6. Le criticità derivanti dal ricorso all'art. 122 TFUE fatto a partire dal 2020

Il ricorso all'art. 122 TFUE per l'adozione del Regolamento che istituisce SAFE non è esente da significative criticità.

Sul punto, preliminarmente, occorre evidenziare che l'utilizzo fatto di tale disposizione a partire dal 2020 – in risposta prima alla pandemia da COVID-19 e poi alla crisi energetica derivante dall'*escalation* del conflitto russo-ucraino (come approfondito *supra*) – aveva, in realtà, già suscitato aspre critiche. È infatti nutrito il gruppo di accademici che, in termini velati o in modo esplicito, sostiene che il Consiglio ha di fatto agito *ultra vires* nell'adottare almeno alcune delle misure menzionate, mentre solo una minoranza di autori sembra considerare il recente ricorso all'art. 122 TFUE pienamente legittimo sul piano giuridico<sup>66</sup>. Qualcuno si è spinto addirittura a considerare un tale utilizzo alla stregua di una modifica implicita e occulta dei Trattati<sup>67</sup>. Tra le obiezioni che sono state avanzate di volta in volta rispetto alle varie misure, si possono citare, a titolo puramente esemplificativo, l'insufficienza del nesso tra assistenza ed evento che ha determinato l'emergenza<sup>68</sup>, oppure la natura non sufficientemente temporanea di talune delle misure adottate<sup>69</sup>.

In altre parole, a detta di molti, l'art. 122 TFUE sarebbe stato in più di un'occasione impiegato come base giuridica pur in assenza di almeno

---

<sup>64</sup> Commissione europea, *News Article – 18 initial Member States request at least €127 billion under the SAFE defence instrument*, 30 luglio 2025, reperibile al seguente link: [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/18-initial-member-states-request-least-eu127-billion-under-safe-defence-instrument-2025-07-30\\_en?prefLang=it](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/18-initial-member-states-request-least-eu127-billion-under-safe-defence-instrument-2025-07-30_en?prefLang=it) (ultimo accesso in data 21 ottobre 2025).

<sup>65</sup> Sul punto v., *inter alios*: C. Cohen, *Von der Leyen: la Commissione erogherà tutti i 150 miliardi di euro di prestiti per la difesa SAFE*, in *Euractiv.com*, 29-8-2025; C. Cohen, *Commission allocates two-thirds of EU's €150 billion SAFE defence loans to five countries*, in *Euractiv.com*, 9-9-2025.

<sup>66</sup> M. Chamon, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, *op. cit.*, 1509-1510.

<sup>67</sup> H. Kube, F. Schorkopf, *Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion*, in 74 *Neue Juristische Wochenschrift* 1650, 1655 (2021).

<sup>68</sup> In tal senso v., *inter alios*: M. Nettesheim, *'Next Generation EU': Die Transformation der EU Finanzverfassung*, in 145 *Archiv des öffentlichen Rechts* 381, 409 (2020); H. Kube, F. Schorkopf, *op. cit.*, 1655; P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *op. cit.*, 446.

<sup>69</sup> T. Van den Brink, *Het coronaherstelfonds en de metamorfose van de Economische en Monetaire Unie*, in 10 *SEW, tijdschrift voor Europees en economisch recht* 438, 443 (2021).

alcuni dei presupposti richiesti per la sua attivazione. Tutto ciò produce come effetto un “potere esecutivo” esercitato in assenza di alcun controllo da parte del Parlamento europeo, il quale viene totalmente escluso dall’adozione delle misure di cui trattasi<sup>70</sup>.

Un simile impiego dell’art. 122 TFUE, pertanto, aveva già suscitato una reazione da parte del medesimo Parlamento europeo. Nella sua Risoluzione del 12 luglio 2023 «sulla pandemia di COVID-19: insegnamenti tratti e raccomandazioni per il futuro» si può leggere che il Parlamento

«esprime preoccupazione per il fatto che durante la pandemia il ramo esecutivo abbia prevalso nell’adozione di decisioni di emergenza, il che ha minato le prerogative del Parlamento europeo e la possibilità di esercitare un controllo politico; reputa che sia necessario rivalutare le misure attuate per salvaguardare le prerogative del Parlamento; invita la Commissione e il Consiglio a *limitare il ricorso all’articolo 122 TFUE* [enfasi aggiunta] e ad ampliare i poteri del Parlamento di controllo, compresa l’iniziativa legislativa per le azioni di risposta alle emergenze, e codecisione per vari strumenti, in modo da rafforzare la legittimità delle azioni di risposta adottate in situazioni di emergenza»<sup>71</sup>.

Il Parlamento europeo chiedeva dunque di rivedere l’accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra Parlamento, Consiglio e Commissione, per attribuire al primo un ruolo maggiore nei processi decisionali intrapresi nel contesto della gestione delle crisi, ivi compreso il ricorso all’articolo 122 TFUE, al fine di aumentare la legittimità democratica e il controllo parlamentare delle azioni di risposta alle emergenze<sup>72</sup>. Un’esigenza, quella espressa dal Parlamento, che in tempi recenti ha portato le istituzioni di cui sopra a dialogare sul punto in più di una occasione<sup>73</sup>.

Inoltre, a seguito della riforma del Regolamento del Parlamento europeo entrata in vigore nel luglio 2024, l’art. 138 del medesimo si occupa ora proprio delle «Dichiarazioni che illustrano il ricorso all’articolo 122 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea come base giuridica» e stabilisce che, qualora la Commissione preveda di approvare una proposta di atto giuridico *ex art.* 122 TFUE, il Presidente del Parlamento invita il Presidente della Commissione a rilasciare una dichiarazione dinanzi al Parlamento che illustri i motivi della scelta di tale base giuridica e delinea i principali obiettivi ed elementi della proposta (par. 1). È altresì previsto che il Parlamento deferisca la proposta alla Commissione parlamentare competente per le questioni giuridiche – meglio nota come Commissione

---

<sup>70</sup> Sul punto v., *inter alios*: M. Chamon, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, *op. cit.*, 1524.

<sup>71</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12-7-2023 (2022/2076(INI)), § 364.

<sup>72</sup> *Ivi*, § 596.

<sup>73</sup> Sul punto v., in particolare: Commissione europea, *Comunicato stampa – Accordo quadro Commissione-Parlamento: aumentare la trasparenza e la fiducia, migliorare il dialogo*, 9 settembre 2025, reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_25\\_2059](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_2059) (ultimo accesso in data 21 ottobre 2025). V. anche la Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, COM(2025) 572 final del 16-7-2025.

JURI – affinché quest'ultima verifichi l'adeguatezza della base giuridica; qualora la Commissione JURI decida di contestare la validità o l'adeguatezza di tale base giuridica, essa riferisce le sue conclusioni al Parlamento, che può avviare un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea – segnatamente un ricorso di annullamento contro l'atto del Consiglio – ai sensi dell'art. 155 del Regolamento del Parlamento (par. 2)<sup>74</sup>.

## 7. Le criticità derivanti dal ricorso all'art. 122 TFUE per l'adozione del Regolamento che istituisce SAFE (segue)

Orbene, è lecito affermare che, in riferimento al Regolamento che istituisce SAFE, l'impiego dell'art. 122 TFUE come base giuridica è, se possibile, ancor più problematico rispetto ai casi accennati poc'anzi. Si illustreranno, di seguito, alcune delle principali criticità rilevabili.

Innanzitutto, secondo taluno, «la logica emergenziale è [...] meno evidente rispetto agli interventi adottati per contrastare le conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 o l'aumento improvviso dei prezzi dell'energia nel 2022»<sup>75</sup>.

Sulla logica emergenziale dell'art. 122 TFUE, lo si è già detto *supra*, esiste in realtà un dibattito in dottrina: essa, per alcuni, ispirerebbe l'intera disposizione, mentre, per altri, caratterizzerebbe esclusivamente il par. 2; la prima interpretazione è tuttavia da ritenersi prevalente<sup>76</sup>.

Fatta tale doverosa premessa, si rileva come il fattore che nel caso di specie viene considerato come emergenziale sarebbe riscontrabile nell'incertezza circa la solidità dell'Alleanza atlantica<sup>77</sup>: ad essa la Commissione pare far riferimento, sia quando descrive gli Stati Uniti come convinti di dover ridurre il loro ruolo storico di garante primario della sicurezza, che soprattutto quando evoca il «brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025» (v. *supra*).

Tuttavia, l'obiettivo del Regolamento (UE) 2025/1106, precedentemente analizzato, sembra piuttosto quello di operare un intervento di carattere *strutturale*, rispondendo a carenze di investimento da tempo note e riconosciute dalle istituzioni europee<sup>78</sup>. Quanto alla richiesta dell'amministrazione statunitense ai partner europei della NATO di aumentare le spese per la difesa, essa non è affatto nuova e risponde anzi a una logica di lungo periodo nella politica di difesa degli USA<sup>79</sup>: qualificare tale scenario come emergenziale risulta dunque piuttosto difficile.

Una seconda obiezione che si riporta riguarda il rapporto dell'iniziativa in esame con la politica economica. Tale collegamento, infatti, deve essere presente affinché si possa validamente invocare l'art. 122 TFUE, anche alla luce della collocazione sistematica di tale disposizione (lo si è già

<sup>74</sup> Sul punto v., *inter alios*: R. Mańko, *op. cit.*, 8.

<sup>75</sup> A. Miglio, *op. cit.*, 163.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> V.S. Erlanger, *Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm*, in *New York Times*, 27-2-2025.

<sup>78</sup> A. Miglio, *op. cit.*, 163-164.

<sup>79</sup> Sul punto v., *inter alios*: J. Becker, R. Kuokštys, V. Kuokštis, *The Political Economy of Transatlantic Security – A Policy Perspective*, in 20(1) *Econ. Voice* 55 (2023).

visto). Ebbene, è stato autorevolmente sostenuto che, mentre le precedenti iniziative basate sull'art. 122 TFUE potevano essere ricondotte – in modo più o meno convincente – alla politica economica, un simile nesso risulta assai meno evidente per un'iniziativa in materia di difesa come quella in questione<sup>80</sup>. Nella Relazione, come riportato, la Commissione sostiene che la situazione di emergenza abbia «un impatto diffuso e potenzialmente dirompente sull'approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa e di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri, il che potrebbe avere gravi ripercussioni sulle finanze pubbliche degli Stati membri»; ma si tratta quantomeno di un collegamento meno diretto rispetto a quello riscontrabile per altre precedenti iniziative.

A quanto detto finora deve essere aggiunta un'ulteriore riflessione. Il ricorso all'art. 122 TFUE, lo si ricorda, dovrebbe avvenire «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati»: è pertanto da ritenersi giustificato solo se il contesto lo rende necessario, in particolare qualora la base giuridica appropriata non consenta al Consiglio di agire con tempestività per far fronte alla situazione economica. Sul punto, alcuni commentatori non mancano di rilevare che gli obiettivi del Regolamento (UE) 2025/1106 sono praticamente gli stessi perseguiti da altri strumenti – come i già menzionati Regolamenti ASAP ed EDIRPA (a cui fa riferimento la stessa Commissione nella Relazione alla Proposta di Regolamento SAFE), nonché la Proposta di Regolamento «che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (“EDIP”)» – che tuttavia si fondano su *altre basi giuridiche*<sup>81</sup>. Segnatamente, l'art. 173 TFUE, in materia di politica industriale<sup>82</sup>; l'art. 114 TFUE, in materia di mercato interno<sup>83</sup>; nonché l'art. 212 TFUE, in materia di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi<sup>84</sup>: tutte disposizioni che, a differenza

<sup>80</sup> In tal senso v., *inter alios*: P. Dermine, *Funding Europe's Defence. A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog*, 5-3-2025; A. Miglio, *op. cit.*, 164.

<sup>81</sup> In tal senso v., *inter alios*: E. De Capitani, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *Eurojus*, 2, 2025, 140, 146.

<sup>82</sup> Art. 173 TFUE, in base a cui: «[...] 3. L'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, possono decidere misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri [...]».

<sup>83</sup> Art. 114 TFUE, in base a cui: «1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno [...]».

<sup>84</sup> Art. 212 TFUE, in base a cui: «1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, in particolare quelle degli articoli da 208 a 211, l'Unione conduce azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo. Tali azioni sono coerenti con la politica di sviluppo dell'Unione e sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi

dell'art. 122 TFUE, permettono l'adozione di provvedimenti legislativi secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 289 TFUE, con una piena condivisione di responsabilità tra Consiglio e Parlamento europeo<sup>85</sup>. Anche il Regolamento SAFE, pertanto, avrebbe ben potuto fondarsi su una di tali basi giuridiche<sup>86</sup>.

Il discutibile ricorso all'art. 122 TFUE, con conseguente esclusione da qualunque forma di partecipazione del Parlamento europeo, ha suscitato una reazione di quest'ultimo: la Commissione JURI, prima, in data 23 aprile 2025, con voto unanime ha contestato l'utilizzo dell'art. 122 per violazione delle proprie prerogative<sup>87</sup>; poi, in data 24 giugno 2025, ha chiesto alla propria Presidente Roberta Metsola di avviare un ricorso per l'annullamento del Regolamento SAFE, ai sensi del citato art. 155 del Regolamento del Parlamento europeo medesimo<sup>88</sup>. Così, il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha presentato il suddetto ricorso *ex* art. 263 TFUE di fronte alla Corte di giustizia dell'UE<sup>89</sup>.

## 8. Considerazioni conclusive

L'art. 122 TFUE – annoverabile tra le disposizioni dei Trattati UE in materia di solidarietà – ha una lunga tradizione, ma è soprattutto a partire dal 2020 che conosce una nuova vita: prima con la pandemia da COVID-19 e poi con la crisi energetica derivante dall'*escalation* del conflitto russo-ucraino, le misure fondate su tale base giuridica diventano ben più rilevanti dal punto di vista qualitativo, tanto da essere descritte come portatrici di un autentico cambiamento di paradigma nella *governance* dell'UE.

Si ricorda come la disposizione in questione consenta al Consiglio di adottare – su proposta della Commissione, ma senza coinvolgimento alcuno del Parlamento europeo – misure di politica economica anche di grande rilevanza. Secondo una certa dottrina, il par. 1 sarebbe una base giuridica eccezionale, ma non prettamente emergenziale, caratteristica che sarebbe invece propria solo del par. 2 (*lex specialis* rispetto al primo); tuttavia, secondo l'opinione prevalente, la logica di tipo emergenziale ispirerebbe l'intero articolo.

Avvalendosi proprio dell'art. 122 TFUE come base giuridica, in data 19 marzo 2025 la Commissione ha presentato una Proposta di Regolamento

---

dell'azione esterna. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure necessarie per l'attuazione del paragrafo 1 [...]».

<sup>85</sup> Sul punto v., *inter alios*: E. De Capitani, *op. cit.*, 146.

<sup>86</sup> In tal senso v. anche: B. Nascimbene, *Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2025, 13-14.

<sup>87</sup> Sul punto v., *inter alios*: E. De Capitani, *op. cit.*, 146; B. Nascimbene, *op. cit.*, 14.

<sup>88</sup> Sul punto v., *inter alios*: S. De La Feld, *EU Parliament pushes to drag Member States before the EU Court over fast-track rearmament plan*, in *Eunews*, 24-6-2025.

<sup>89</sup> Sul punto v., *inter alios*: 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 *Eurojus*, 2025; F. Bortoletto, *L'Eurocamera porta in tribunale i governi dei Ventisette sul fondo Safe per la difesa*, in *Eunews*, 25-8-2025.

per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), che si è poi tramutata nel Regolamento (UE) 2025/1106, adottato in data 27 maggio 2025 dal Consiglio. Tale meccanismo è finalizzato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, mettendoli in condizione di effettuare investimenti a sostegno dell'industria europea della difesa, «in risposta alla situazione di crisi attuale».

Tuttavia, l'utilizzo dell'art. 122 TFUE con conseguente esclusione del Parlamento europeo dal procedimento di adozione dell'atto – che già aveva suscitato aspre critiche da parte sia della dottrina che del Parlamento medesimo in riferimento ad alcune delle misure adottate a partire dal 2020 – è se possibile ancor più problematico nel caso del Regolamento istitutivo di SAFE.

Varie sono, infatti, le criticità che emergono. *In primis*, l'emergenza è meno evidente rispetto ai precedenti atti fondati sulla stessa base giuridica: gli elementi addotti per qualificare lo scenario come emergenziale – tra cui, in particolare, le incertezze circa il futuro della NATO – non appaiono così nuovi, e il Regolamento sembra voler piuttosto operare un intervento di carattere strutturale. Inoltre, il nesso tra l'iniziativa in esame e la politica economica – che pure dovrebbe essere presente ai sensi della disposizione di cui trattasi – appare ben più flebile rispetto al passato. A ciò si aggiunge il fatto che il ricorso all'art. 122 TFUE dovrebbe avvenire solo qualora non vi sia nei Trattati una base giuridica alternativa che sia idonea a far fronte alla situazione, ma nel caso di specie le alternative non parevano mancare: altri strumenti aventi sostanzialmente gli stessi obiettivi si fondano su articoli come il 173, il 114 e il 212 TFUE, che prevedono l'adozione di atti secondo la procedura legislativa ordinaria; il ricorso a una di tali disposizioni anche per il Regolamento SAFE, pertanto, avrebbe consentito di non escludere il Parlamento europeo.

Si può dunque tentare di fornire una risposta agli interrogativi formulati in apertura. In primo luogo e con esclusivo riferimento al Regolamento (UE) 2025/1106, è possibile affermare che la scelta da parte della Commissione europea di avvalersi dell'art. 122 TFUE come base giuridica per tale strumento appare, quantomeno, di dubbia legittimità: la presenza di alcuni dei requisiti necessariamente richiesti dalla disposizione in questione, infatti, non è per nulla evidente.

In secondo luogo, ampliando ulteriormente la prospettiva, ci si può spingere ad affermare che un simile impiego di tale articolo non rappresenta affatto un caso isolato, ma si configura al contrario come l'ultima e più evidente manifestazione di una tendenza che va consolidandosi, risultando ormai un elemento distintivo delle due Commissioni europee presiedute da Ursula von der Leyen. Essa consiste, in poche parole, nell'addurre una situazione di emergenza, e fare conseguentemente appello al principio di solidarietà e alla fiducia reciproca<sup>90</sup>, per potersi avvalere di procedure più snelle per l'adozione di atti aventi anche grande rilevanza.

È certamente apprezzabile che le precedenti emergenze, soprattutto quella sanitaria, abbiano offerto nuova forza e nuovo slancio al valore della

---

<sup>90</sup> Sul punto v., *inter alios*: B. Nascimbene, *op. cit.*, 16.

solidarietà a livello di Unione europea<sup>91</sup>. Ciò che desta preoccupazione è piuttosto l'eccessiva espansione del concetto di stato di emergenza, che si eleva oramai a paradigma ordinario di governo<sup>92</sup>, per poter invocare la solidarietà in modo funzionale a bypassare importanti garanzie democratiche e di partecipazione.

Si è detto, *en passant*, che l'urgenza con cui si voleva adottare l'atto ha impedito di effettuare sia una consultazione dei portatori di interessi, che una valutazione di impatto. Come noto, il dialogo con gli *stakeholder* è importante per aumentare la legittimazione democratica dei processi decisionali dell'UE, rappresentando tutti i soggetti interessati all'oggetto dei medesimi e contrastando così la diffusa percezione del *deficit* democratico dell'Unione medesima<sup>93</sup>. Rimuovere del tutto tale confronto è una scelta che non resta senza ripercussioni.

Ancor di più, si è visto come la scelta di ricorrere all'art. 122 TFUE abbia la conseguenza di escludere radicalmente dalla procedura di adozione dell'atto il Parlamento europeo, circostanza che ha già portato a reazioni da parte di quest'ultimo. Orbene, la tendenza a dilatare sempre più i presupposti che consentono di estromettere l'istituzione rappresentativa dei cittadini UE da processi decisionali anche assai rilevanti non può essere salutata con favore: essa comporta infatti serie implicazioni, sia sul piano dei rapporti interistituzionali e dell'equilibrio istituzionale<sup>94</sup>, che su quello del rispetto del principio democratico, che con il principio di solidarietà presenta una profonda connessione<sup>95</sup> e che quindi non dovrebbe essere sacrificato in modo tanto pesante, asseritamente in nome di quest'ultimo.

Gabriele Rugani  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università di Pisa  
[gabriele.rugani@jus.unipi.it](mailto:gabriele.rugani@jus.unipi.it)

<sup>91</sup> Sul punto v., *inter alios*: E. Catelani, P. Milazzo, *Solidarity and constitutional law in Italy and other European countries*, in L. Pasquali (Ed.), *op. cit.*, 47, 53.

<sup>92</sup> Sullo stato di eccezione come paradigma di governo, v.: G. Agamben, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, 1995; G. Agamben, *Stato di eccezione. Homo sacer, II, I*, Torino, 2003.

<sup>93</sup> Sul *deficit* democratico delle istituzioni UE v., *inter alios*: C. Neuhold, *Democratic Deficit in the European Union*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2020.

<sup>94</sup> A. Miglio, *op. cit.*, 164.

<sup>95</sup> Sul punto v., *inter alios*: P. Consorti, *Solidarity between law and religion*, in L. Pasquali (Ed.), *op. cit.*, 35, 36.