

GOVERNANCE ECONOMICA E DIFESA EUROPEA: UN NUOVO ESERCIZIO DI INTEGRAZIONE OLTRE I TRATTATI

di Salvatore Randazzo¹ e Silvia Pignatelli²

Abstract

The paper examines the progressive inclusion of common defence policy within the European Semester, highlighting the functional expansion of Country Specific Recommendations (CSRs) beyond their traditional scope of macroeconomic coordination. A comparison between the 2024 and 2025 CSRs addressed to Italy, Spain, Germany, and Finland, shows that the war in Ukraine, together with the crisis of multilateralism, is leading EU institutions to legitimise increased military spending, even by activating the general escape clause. CSRs, along with the *ReArm EU Plan* and the *Security Action for Europe* (SAFE) Regulation, thus appear as integration measures aimed at steering public finances towards common security objectives. The article argues that such development reflects a form of integration “beyond the Treaties”, where economic governance becomes the lever through which the European Union influences a policy falling outside its competence. Consequently, the study questions the legal grounds of such extension.

Il contributo esamina l'inclusione progressiva del tema della difesa comune all'interno del Semestre europeo, sottolineando l'ampliamento funzionale delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSR) oltre il tradizionale perimetro del coordinamento macroeconomico. Il confronto tra le CSR 2024 e 2025 rivolte a Italia, Spagna, Germania e Finlandia mostra che la guerra in Ucraina, insieme alla crisi del multilateralismo, ha indotto le istituzioni europee a legittimare l'aumento della spesa militare, anche mediante l'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali. Le CSR, unitamente al piano ReArm EU e al Regolamento Security Action for Europe (SAFE), sembrano dunque configurarsi come strumenti di integrazione diretti a orientare le finanze pubbliche verso obiettivi di sicurezza comune. L'articolo sostiene che tale evoluzione rappresenta una forma di integrazione “oltre i trattati”, in cui la governance economica diviene la leva attraverso cui l'Unione europea incide su una politica formalmente sottratta alla sua competenza, sollevando interrogativi sui limiti giuridici di tale estensione.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il ruolo delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Semestre Europeo nel processo di integrazione europea – 3. La crisi dell'ONU e la necessità del rafforzamento della difesa europea – 4. Le raccomandazioni agli Stati sulla spesa in difesa nelle CSR del 2025 – 4.1 Il caso italiano – 4.2 Il caso spagnolo – 4.3 Il caso tedesco – 4.4 il caso finlandese – 5. Verso un sistema di difesa comune europeo?

1. *Introduzione* - In un contesto geopolitico caratterizzato dalla crisi della sicurezza internazionale, le Raccomandazioni Specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations* – CSR), elaborate nell'ambito del Semestre europeo, assumono un ruolo centrale nell'indirizzare la spesa pubblica verso obiettivi di rafforzamento della capacità difensiva dell'Unione.

Tra marzo e maggio 2025, la Commissione europea ha adottato il piano *ReArm EU*³ e il Regolamento *Security Action for Europe*⁴ (SAFE), con lo scopo di ampliare la dimensione operativa e finanziaria della difesa dei singoli Stati e avviare un percorso di coordinamento e integrazione dei sistemi di difesa europei. L'approfondimento dei contenuti delle CSR è essenziale per cogliere i primi segnali di una possibile evoluzione dell'integrazione europea nell'ottica della difesa, tradizionalmente sotto il dominio degli Stati membri. Invero, empiricamente, l'ampliamento progressivo delle competenze europee a discapito degli Stati è passato proprio attraverso le vie

¹ Dottorando di ricerca in diritto amministrativo all'Università degli Studi di Catania.

² Funzionario amministrativo giuridico contabile presso l'Unità di Missione PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, abilitata all'esercizio della professione forense.

³ *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, 19 marzo 2025.

⁴ Reg. (UE) n. 2025/1106.

indirette del coordinamento economico facendo leva sul controllo della finanza pubblica nazionale.

Le raccomandazioni in tema di difesa nelle CSR suggeriscono una nuova fase dell'integrazione europea, indirizzata verso la costruzione di un sistema di difesa comune attraverso la mutualizzazione della sicurezza europea.

Date queste premesse, il presente contributo intende analizzare se e in che modo questo nuovo processo di integrazione della difesa si stia realizzando. In primo luogo, verrà analizzato il ruolo delle CSR rispetto al rafforzamento della spesa pubblica in tema di difesa considerando quattro Stati membri - Italia, Spagna, Germania, Finlandia - e confrontando le CSR delle annualità 2024 con quelle del 2025.

2. *Il ruolo delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Semestre Europeo nel processo di integrazione europea* - Il Semestre europeo è un esercizio annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri volto a rafforzare la stabilità socioeconomica dell'Unione europea.

Nell'ambito di tale ciclo, le CSR figurano tra gli strumenti di coordinamento delle politiche economiche. Con queste la Commissione e il Consiglio raccomandano a ciascuno Stato membro di tradurre operativamente le linee programmatiche dettate dalle istituzioni europee sulla base dei meccanismi introdotti dal Patto di Stabilità e Crescita. Infatti, sebbene le CSR non siano direttamente vincolanti a livello giuridico-formale, esse contengono indicazioni prescrittive in tema di composizione della spesa al fine di migliorare i saldi di finanza pubblica e rendere sostenibile il debito degli Stati membri.

Tuttavia, nel tempo, il controllo della Commissione sui conti pubblici si è ampliato fino a determinare un sindacato sul merito dei contenuti delle politiche economiche degli Stati membri. Questo potere della Commissione si è accresciuto grazie a un processo di ibridazione dei contenuti delle CSR: infatti, nel nome della crescita economica, alle raccomandazioni tecniche in materia di finanza pubblica si sono affiancate raccomandazioni aventi contenuti in materia di politiche sociali e del lavoro, fino a comprendere, più recentemente, i temi della digitalizzazione e della transizione ecologica ed energetica.

L'evoluzione ultima del processo di integrazione economica europea vede un ulteriore processo di ampliamento delle competenze dell'Unione su quelle degli Stati. Infatti, l'intervento di alcune istituzioni dell'Unione all'interno di uno dei pilastri della sovranità statale, la difesa, rappresenta uno dei più interessanti processi di costruzione dell'integrazione europea.

3. *La crisi dell'ONU e la necessità del rafforzamento della difesa europea* - Nella storia della modernità, la difesa ha rappresentato il nucleo più antico tra le competenze della sovranità degli Stati. Solo all'indomani del secondo conflitto mondiale, di fronte all'immane tragedia della devastazione e del timore di un'apocalisse nucleare, alcune competenze in materia di difesa sono state oggetto di condivisione se non anche di formale "cessione" da parte degli Stati a organizzazioni internazionali. Infatti, molte furono le carte costituzionali del dopoguerra che favorirono la formazione di specifiche organizzazioni internazionali a garanzia della pace nel mondo: tra queste l'ONU. Le costituzioni in quell'occasione arretrarono sul tema della difesa, e gli Stati iniziarono a cedere competenze di *peace keeping* alle Nazioni Unite⁵.

Tuttavia, la crisi dell'ONU, certificata dai numerosi conflitti che devastano molte regioni del mondo, ha come cartina di tornasole il necessario rafforzamento della difesa a livello regionale, con conseguente riappropriazione della sovranità dello Stato in materia di difesa.

Inoltre, in Europa, i rischi connessi al ritirarsi delle garanzie militari offerte dagli Stati Uniti nell'ambito della NATO, hanno imposto agli Stati europei un necessario coordinamento economico

⁵ L. Ferrajoli, *Progettare il futuro. Per un costituzionalismo globale*, Milano, Feltrinelli, 2025.

a livello sovranazionale allargato anche a paesi extracomunitari come Regno Unito e Ucraina.

4. *Le raccomandazioni agli Stati sulla spesa in difesa nelle CSR del 2025* - La presente analisi si concentra sulle raccomandazioni rivolte a quattro Paesi membri - Italia, Spagna, Germania e Finlandia - le cui specificità storiche, economiche e geografiche permettono di osservare se e come le CSR abbiano modulato gli obiettivi rispetto al tema della difesa.

L'Italia è notoriamente caratterizzata da strutturali economici che soffrono di alto debito pubblico e crescita debole, il che rende particolarmente delicato il bilanciamento tra la disciplina fiscale e le nuove spese militari.

La Spagna si contraddistingue per una traiettoria di consolidamento del debito più solida per via di una forte e costante crescita economica.

La Germania, storicamente vincolata al dogma dell'austerità e al "freno costituzionale al debito", è oggi spinta da nuove pressioni geopolitiche e industriali che implicano anche l'aumento della spesa in difesa. Infine, la Finlandia rappresenta un caso paradigmatico, in quanto, per la sua posizione geografica di frontiera con la Russia e la recente adesione alla NATO, la rendono un laboratorio avanzato in tema di politiche di sicurezza europea.

Lo studio delle CSR del 2025 impone, inoltre, una comparazione con lo stato dell'arte delle CSR dell'annualità 2024, al fine di valutare meglio l'effettivo e inedito ingresso dei temi sulla difesa nella programmazione economica europea.

Nel 2024, la Commissione ha pubblicato la *European Defence Industrial Strategy* che punta a migliorare le capacità difensive dell'Unione europea, tramite il rafforzamento degli *asset* dell'industria militare entro il 2035⁶.

In tale ottica, le CSR del 2025 sono il risultato concreto del consolidamento di una traiettoria tracciata a partire dal 2024 con la pubblicazione del piano *ReArm EU* e delle sue linee programmatiche elencate nella Comunicazione *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*⁷, e del *Joint white paper for European Defence Readiness 2030*⁸, con la proposta di regolamento per il Consiglio *establishing the Security Action For Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*⁹. Gli obiettivi macroeconomici raccomandati dalla Commissione e dal Consiglio agli Stati membri dell'UE in vista del "consolidamento dei conti pubblici" del 2025, in maniera del tutto inedita, presentano tra i contenuti il rafforzamento delle previsioni di spesa in materia di sicurezza collettiva, in linea con la traiettoria sopra descritta.

4.1 *Il caso italiano* - Il caso italiano mostra in modo emblematico il mutamento di approccio nelle raccomandazioni per il 2025 sulla situazione economica specifica per l'Italia. Rispetto alla CSR del 2024¹⁰ che non presenta alcun riferimento esplicito al settore della difesa, nella CSR 2025¹¹ con il *Considerando 13* la Commissione e il Consiglio riportano che: «la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea». La sfida esistenziale implica come conseguenza diretta l'invito, per un Paese

⁶ 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*, Bruxelles, 5 aprile 2023.

⁷ *Communication from the Commission, Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, Bruxelles, 19 marzo 2025.

⁸ *Supra* nota 2.

⁹ 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, Bruxelles, 19 marzo 2025.

¹⁰ Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹¹ Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, Bruxelles, 4 giugno 2025.

particolarmente sovraindebitato come il nostro, di attivare la clausola di salvaguardia¹² nazionale per sospendere, limitatamente alle spese sulla difesa, i limiti di finanza pubblica imposti dai trattati e dai regolamenti, al fine di sostenere un rapido incremento delle spese militari. Inoltre, la prima raccomandazione (da notare l'ordine di priorità) rivolta all'Italia sulle "politiche fiscali" riferisce "sul potenziamento della spesa complessiva in tema di difesa", in combinazione con ulteriori obiettivi di sostenibilità fiscale e crescita.

In sostanza, l'aumento della spesa, oltre i limiti di finanza pubblica, nella difesa diviene compatibile con il già avviato percorso di riforme e consolidamento.

4.2 *Il caso spagnolo* - A differenza dell'Italia, per la Spagna già il *Considerando 11* della CSR 2024¹³ descrive la spesa per la difesa come un fattore di crescita. Tuttavia, in maniera più decisa, la CSR del 2025¹⁴ torna sul tema sottolineando che la necessità dell'aumento della spesa per la difesa si giustifica per il conflitto in Ucraina che costituisce una sfida esistenziale per l'Unione. Pertanto, anche in questo caso, si raccomanda l'attivazione della clausola di salvaguardia. La Commissione e il Consiglio invitano espressamente a «reinforce overall defence spending and readiness in line with the European Council conclusions of 6 March 2025», pur insistendo sulla necessità di adottare riforme fiscali e strutturali che sostengano la crescita economica, l'occupazione, la coesione, la transizione verde e digitale.

D'altra parte, i dati già raccontano di un incremento negli ultimi quattro anni di 0,3 punti percentuali di PIL della spesa militare spagnola¹⁵.

4.3 *Il caso tedesco* - Nel caso della Germania, la CSR 2024¹⁶ non presenta riferimenti sul tema della spesa per la difesa.

La CSR 2025¹⁷ segna, invece, un netto mutamento: l'aggressione russa all'Ucraina ha determinato per la Germania un profondo ripensamento delle priorità di finanza pubblica del governo tedesco, in coerenza con quanto prospettato dalla Commissione e dal Consiglio. Sulla scorta della possibilità di attivare la clausola di salvaguardia al fine di consentire un incremento straordinario della spesa per la difesa, la Germania ha avanzato richiesta formale alle istituzioni europee il 24 aprile 2025.

A tal proposito, i dati evidenziano come la spesa per la difesa sia stata pari all'1,0% del PIL nel 2021 e 2022, all'1,1% nel 2023, con stime dell'1,3% nel 2024 e 2025. Il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia (2025-2028) consentirebbe quindi alla Germania di scegliere tra la ridefinizione delle priorità di spesa pubblica e l'aumento delle entrate, in modo che una maggiore spesa per la difesa nel lungo periodo non comprometta la sostenibilità fiscale nel medio termine.

In definitiva, mediante la prima raccomandazione il Consiglio invita esplicitamente la Germania a superare i massimali di spesa netta per coprire l'aumento della spesa pubblica nel settore della difesa, a patto che il *deficit* resti al di sotto del 3% del PIL e che il debito pubblico intraprenda una traiettoria discendente. Si tratta, in definitiva, di un esempio di delicato equilibrio tra il vincolo fiscale e la prospettata urgenza militare.

¹² Così come indicato dalla *Communication from the Commission. Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, *supra* nota 5.

¹³ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹⁴ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁵ In Spagna, rispetto al 2021, la spesa militare è stata pari all'1,0% del PIL nel 2021, all'1,1% nel 2022, allo 0,9% nel 2023, con una previsione dell'1,0% nel 2024 e dell'1,3% nel 2025.

¹⁶ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Germany*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹⁷ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Germany*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

4.4 *Il caso finlandese* - La CSR 2025¹⁸ per la Finlandia, a differenza della CSR 2024¹⁹, raccomanda al governo un aumento della spesa pubblica per la difesa che per il 2025 dovrebbe prevedere un incremento pari a 0,9 punti percentuali rispetto al 2021²⁰. Questa crescita robusta, che è tra le più significative dell'intera Unione europea, si giustifica per il fatto che la minaccia di un'espansione della federazione russa nel paese è particolarmente pressante, anche per il motivo geografico che la Finlandia condivide con la Russia un confine piuttosto esteso.

Dunque, la CSR autorizza formalmente lo Stato membro a deviare dai massimali di spesa netta per finanziare l'aumento della spesa nella difesa nel periodo 2025–2028, a condizione che la deviazione resti proporzionata e che siano adottate riforme parallele in materia di *welfare* e di sicurezza sociale.

5. *Il Semestre europeo come strumento di integrazione europea oltre i trattati* - Il quadro appena descritto riferisce di risvolti davvero paradossali se comparato al recente passato. Infatti, si assiste, nell'atteggiamento dei paesi appena descritti, di una sorta di inversione delle parti tra Stati frugali e Stati che più facilmente, nel passato recente hanno si sono più volte scontrati con il rigore della Commissione sui conti. Spagna e Italia, ad esempio, sembrano più prudenti nelle previsioni di spesa nel settore militare; la Germania, leader dei paesi frugali, invece, ha eliminato il freno al debito, previsto persino nelle loro Carte costituzionali²¹ e attivato la *general escape clause*.

In generale, i dati ricavati dall'analisi delle CSR dei quattro Paesi scelti indicano una chiara tendenza dell'Unione a integrare, nel delicato meccanismo del coordinamento economico, anche gli aspetti finanziari relativi alla difesa. In questo contesto, con mere manifestazioni di principio, la Commissione europea e il Consiglio invitano gli Stati all'incremento della spesa economica in ambito militare.

L'impiego di strumenti come le CSR, il piano *ReArm EU* e il nuovo regolamento SAFE suggeriscono un'ulteriore evoluzione della *governance* europea verso la costruzione di un vero e proprio sistema di difesa comune, all'interno dello scenario del coordinamento economico.

In effetti, si osserva un uso innovativo delle CSR: concepite per guidare le politiche fiscali nazionali, esse diventano, in questo caso, un veicolo per indirizzare le scelte di bilancio verso la sicurezza comune. L'uso combinato delle CSR con il pacchetto *ReArm EU* e altri fondi che potrebbero derivare da un fondo comune europeo, come è stato con il meccanismo del RRF, potrebbe determinare un rafforzamento della vincolatività delle raccomandazioni in tema di difesa europea, contribuendo così di fatto alla creazione di un sistema integrato e coordinato.

Dunque, per tale via, il coordinamento economico contribuisce alla nascita di un'embrionale difesa comune europea che mutua dal panorama RRF un ormai consolidato modello di "federalismo finanziario della crisi", garantendo coordinamento, condizionalità e solidarietà.

Tuttavia, occorre sottolineare che le raccomandazioni in materia di difesa, nella cornice del Semestre europeo, rappresentano un'ulteriore deviazione dai fini proposti dal coordinamento economico così come concepito anche dalla più evoluta interpretazione della lettera dei trattati. Se, finora, l'impatto delle raccomandazioni era di tipo economico, con riferimenti anche al rafforzamento in ambito sociale, ambientale e digitale - comunque tutti riconducibili al rafforzamento della crescita economica, uno degli elementi strutturali che garantiscono la tenuta dei conti pubblici - con le CSR del 2025 si chiede agli Stati di rafforzare anche il settore militare, che nulla ha a che vedere con le competenze dell'Unione.

¹⁸ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Finland*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁹ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Finland*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

²⁰ La spesa in difesa in Finlandia è cresciuta notevolmente dopo lo scoppio della guerra in Ucraina. La percentuale è stata pari all'1,2% del PIL nel 2021 e 2022, all'1,4% nel 2023, con previsioni che giungono all'1,5% nel 2024 e 2,1% nel 2025.

²¹ In tal senso sono emblematici il rifiuto della Spagna, in sede di conferenza NATO dello scorso 20 giugno 2025, di incrementare del 5% la percentuale delle spese militari e la riforma costituzionale della Germania in tema di modifica della disposizione che imponeva il "freno al debito pubblico".

La ragione emergenziale della tenuta stessa del sistema, oltre a travalicare i confini costituzionali previsti dai trattati, forza la funzione di un processo giuridico, il Semestre europeo, oltre i suoi fini e la sua ragion d'essere. Il coordinamento economico rappresenta ancora una volta la finestra attraverso cui l'Unione e i suoi Stati interpretano creativamente la lettera dei trattati per procedere a un'integrazione europea che non tiene più conto delle strutture giuridiche a disposizione, ma che attraverso la teorica dell'emergenza del fatto, piega forzosamente gli istituti alle ragioni della politica.

Per tale motivo, occorrerebbe, prima di qualsiasi regolamento finanziario, avviare una riflessione su una nuova stagione costituente per i trattati. Ma la forza del fatto sembra ormai l'unica a guidare l'ordinamento giuridico europeo verso la sua naturale evoluzione federale.