

# CONVERSAZIONI INTORNO A GUERRA ED EMERGENZA DOVE VA L'UNIONE EUROPEA?

ATTI DEL CONVEGNO INTERNAZIONALE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICO-AZIENDALI,  
GIURIDICHE E POLITICHE

ROMA, 27 MAGGIO 2025

a cura di

Fiammetta Salmoni

Andrea Ungari

Francesco Gaspari







# Conversazioni intorno a guerra ed emergenza

## Dove va l'Unione Europea?

A cura di

Fiammetta Salmoni, Andrea Ungari, Francesco Gaspari



© EDI PRESS UNIMARCONI

Tutti i diritti riservati

All rights reserved

[www.unimarconi.it/edi-press-unimarconi](http://www.unimarconi.it/edi-press-unimarconi)

ISBN 9791281803237

Prima edizione: maggio 2026

# Indice

---

<b>Stati di eccezione nel costituzionalismo spagnolo: tra insufficienza normativa e giurisprudenza costituzionale</b>	7
Antonio de Cabo de la Vega	
<b>Il riarmo dell'Europa</b>	25
Alessandro Somma	
<b>I gruppi di persone vulnerabili in situazioni di emergenza</b>	39
Ana Marrades Puig	
<b>Il regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce uno strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) e l'articolo 122 del TFUE: la parola alla Corte di Giustizia</b>	53
Francesco Gaspari	
<b>Le conseguenze e le prospettive della guerra russo-ucraina sulla governance di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (UE): uno studio attraverso le lenti della <i>crisisification</i></b>	67
Marcello Ciola	



# Stati di eccezione nel costituzionalismo spagnolo: tra insufficienza normativa e giurisprudenza costituzionale

---

Antonio de Cabo de la Vega\*

## Abstract

*States of Exception in Spanish Constitutionalism: Between Normative Insufficiency and Constitutional Jurisprudence*

This study analyses the historical evolution and contemporary application of states of exception in the Spanish constitutional system, with particular attention to the declarations of state of alarm during the COVID-19 pandemic. The research highlights a persistent normative insufficiency that characterizes the regulation of constitutional exceptionality, from the Constitution of Cadiz of 1812 to the Constitution of 1978. The analysis focuses on the apparent contradiction between the theoretical importance of states of emergency and their scarce constitutional normativization, as well as on the jurisprudential consequences deriving from the pronouncements of the Spanish Constitutional Court regarding the limitation and suspension of fundamental rights during crisis situations.

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. Gli stati di eccezione nel costituzionalismo storico spagnolo; 2.1. Le origini: dalla Costituzione di Cadice alla prima metà del XIX secolo; 2.2. L'evoluzione nel XIX secolo: continuità intermittente e perfezionamenti; 2.3. La Costituzione del 1876 e le prime decadi del XX secolo; 2.4. La Seconda Repubblica; 2.5. Il franchismo – 3. Il problema dell'insufficienza normativa: la teoria del *ius ante bellum*; 3.1. La contraddizione fondamentale; 3.2. L'acostituzionalità dell'eccezione; 3.3. Oltre i conflitti bellici: l'eccezione ampliata – 4. La regolamentazione attuale: la Costituzione del 1978 e la Legge Organica 4/1981; 4.1. Il quadro costituzionale; 4.2. La Legge Organica 4/1981: sviluppo normativo e lacune; 4.3. I tre stati eccezionali: caratteristiche e problematiche – 5. L'applicazione degli stati di allarme: dal caso dei controllori del traffico aereo

\* Universidad Complutense de Madrid

alla COVID-19; 5.1. Il precedente del 2010: i controllori del traffico aereo; 5.2. Gli stati di allarme durante la pandemia di COVID-19 – 6. La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale: evoluzione e contraddizioni; 6.1. Le sentenze del 2021: formalismo costituzionale; 6.2. La STC 136/2024: cambio giurisprudenziale e principalizzazione; 6.3. Conseguenze pratiche del cambio giurisprudenziale – 7. La scarsa normatività costituzionale e le sue conseguenze; 7.1. Il problema strutturale; 7.2. Gli obiter dicta “intrusi” e il loro significato potenziale – 8. Prospettive di riforma e considerazioni conclusive; 8.1. Necessità di una riforma costituzionale; 8.2. Verso un nuovo equilibrio costituzionale – 9. Conclusioni.

## 1. Introduzione

L’eccezionalità costituzionale rappresenta uno dei nodi più complessi del diritto costituzionale contemporaneo, configurandosi come il terreno privilegiato dove si manifestano le tensioni tra efficacia dell’azione pubblica e tutela dei diritti fondamentali. Nel caso spagnolo, questa problematica assume contorni particolarmente significativi, caratterizzandosi per una persistente inadeguatezza normativa che attraversa l’intera storia costituzionale del Paese, dalla Costituzione di Cadice del 1812 fino al testo costituzionale vigente del 1978.

Il presente studio si propone di analizzare tale fenomeno attraverso una duplice prospettiva: da un lato, ricostruendo l’evoluzione storica della disciplina degli stati di eccezione nel costituzionalismo spagnolo; dall’altro, esaminando l’applicazione pratica di tali istituti durante la pandemia di COVID-19 e le relative conseguenze giurisprudenziali. L’obiettivo è quello di evidenziare come l’insufficienza normativa costituzionale abbia determinato un progressivo spostamento del baricentro decisionale dal legislatore al potere esecutivo e, successivamente, all’autorità giudiziaria.

## 2. Gli stati di eccezione nel costituzionalismo storico spagnolo

### 2.1. Le origini: dalla Costituzione di Cadice alla prima metà del XIX secolo

Nell’ambito del diritto comparato, il diritto di eccezione era scarsamente regolato prima del costituzionalismo spagnolo, salvo negli Stati Uniti (1787), in Gran Bretagna con il Riot Act (1715) o in Francia (1791), dove già si contemplavano figure come lo stato d’assedio, lo stato di eccezione e la sospensione temporale della vigenza costituzionale.

Lo Statuto di Bayona del 1808, sebbene difficilmente considerabile come primo testo costituzionale spagnolo per la sua imposizione napoleonica e scarsa legittimità democratica, conteneva già nell'articolo 38 un precedente del diritto di eccezione: "In caso di sollevazione a mano armata, o di inquietudini che minaccino la sicurezza dello Stato, il Senato, su proposta del Re, potrà sospendere l'imperio della Costituzione per tempo e in luoghi determinati". Tuttavia, questa regolazione stabiliva una sospensione della totalità del testo costituzionale, non di garanzie specifiche, e mancava del componente democratico che avrebbe caratterizzato successivamente il costituzionalismo spagnolo.

La prima manifestazione genuina del diritto di eccezione in Spagna si rinviene nella Costituzione di Cadice del 1812, considerata dalla dottrina come una "pietra miliare" derivata dal processo costituente. L'articolo 308 stabiliva: "Se in circostanze straordinarie la sicurezza dello Stato esigesse, in tutta la Monarchia o in parte di essa, la sospensione di alcune delle formalità prescritte in questo capitolo per l'arresto dei delinquenti, potranno le Corti decretarla per un tempo determinato".

Questa primigenia regolamentazione stabiliva già principi fondamentali che si sarebbero mantenuti nello sviluppo storico del diritto di eccezione spagnolo: la necessità di circostanze straordinarie, l'intervento parlamentare per decretare la sospensione, la limitazione temporale e l'affezione circoscritta a determinate garanzie, in questo caso relative al processo penale.

Il contesto sociale e politico che determinò tale regolamentazione era caratterizzato da una situazione eccezionale generalizzata: assenza della Corona, conflitti in America, movimenti insurrezionali e cospirazioni. Come segnala E. PALMA GONZÁLEZ, la Spagna si trovava "immersa nello straordinario con grave pericolo per la sicurezza dello Stato e l'integrità della Spagna", il che rendeva necessario regolare situazioni di anomalia.

## **2.2. L'evoluzione nel XIX secolo: continuità intermittente e perfezionamenti**

L'applicazione della Costituzione del 1812 fu intermittente fino al 1837. Durante il primo periodo (1812-1814), i tentativi di applicare l'articolo 308 risultarono infruttuosi, poiché le Cortes respingevano le richieste di eccezionalità allegando l'impatto negativo sull'opinione pubblica.

Nel Trienio Liberale (1820-1823) emerse un pensiero liberale contrario al diritto di eccezione. La necessità di applicazione dell'articolo 308

continuava a essere messa in discussione e si optò per stabilire un “metodo di difesa ordinario” mediante la Legge del 26 aprile 1821, che tipizzava i “delitti contro la Costituzione, sicurezza interiore o esteriore dello Stato”. Ciò comportò un cambiamento nella concezione dell’eccezionalità, che passò da avere un carattere preventivo a uno repressivo.

Un avanzamento decisivo si verifica con la Costituzione del 1869, che stabilisce per la prima volta un sistema di doppia garanzia legale. Il suo articolo 31 permetteva la sospensione temporale “per mezzo di una legge” di certi diritti fondamentali “quando così lo esiga la sicurezza dello Stato in circostanze straordinarie”. Inoltre, contemplava che tale sospensione si sarebbe retta su una Legge di Ordine Pubblico stabilita preventivamente.

Questa Legge di Ordine Pubblico fu promulgata il 23 aprile 1870 e regolava due stati eccezionali: lo stato di prevenzione e allarme, di carattere civile, e lo stato di guerra, di carattere militare. La differenziazione si basava sulla gravità dell’alterazione dell’ordine pubblico, determinando che a maggior gravità, le autorità civili dovevano cedere il comando a quelle militari.

### **2.3. La Costituzione del 1876 e le prime decadi del XX secolo**

La Costituzione del 1876 mantenne nel suo articolo 17 l’esigenza di una legge per la sospensione di garanzie costituzionali, ma introdusse un’importante innovazione: permetteva al Governo, sotto la sua esclusiva responsabilità, di accordare la sospensione di garanzie in casi di “grave e notoria urgenza” quando le Cortes non fossero riunite, dovendo sottoporre posteriormente il suo accordo all’approvazione del Legislativo “il più presto possibile”. Questa previsione riconosceva la necessità di risposte immediate in situazioni critiche senza perdere il controllo parlamentare ulteriore.

Benché inizialmente il periodo di vigenza della Costituzione del 1876 si caratterizzasse per una certa normalità, la transizione tra i secoli XIX e XX portò con sé numerose situazioni che richiesero la sospensione di garanzie: la guerra coloniale, l’anarchismo terrorista, i movimenti separatisti e l’agitazione sociale e sindacale. Si adottarono molteplici disposizioni sospensive come i Reali Decreti del 1898, 1899, 1900, 1901 e 1902, così come dichiarazioni dello stato di guerra, per esempio, a Barcellona nel luglio 1909.

### **2.4. La Seconda Repubblica**

La Seconda Repubblica, proclamata il 14 aprile 1931, rappresentò inizialmente un cambiamento significativo. La Costituzione repubblicana del

1931 stabilì nel suo articolo 42 che il Governo poteva sospendere per decreto determinati diritti fondamentali “in casi di notoria e imminente gravità”. Questa sospensione rimaneva soggetta alla risoluzione del Congresso, che doveva pronunciarsi immediatamente o, in caso di essere chiuso, essere convocato in un termine massimo di otto giorni.

La Legge di Ordine Pubblico promulgata nel 1933 regolava tre stati eccezionali civili (ordinario, di prevenzione e di allarme) e uno militare (di guerra), stabilendo una scala graduale di misure secondo la gravità della situazione. Tuttavia, la frequente applicazione di questa legge durante la Repubblica generò quello che alcuni autori hanno denominato un “ininterrotto stato di eccezione” nel Paese.

## 2.5. Il franchismo

Durante il regime franchista, il Fuero de los Españoles del 1945 contemplava nel suo articolo 35 la possibilità di sospendere temporalmente certi diritti mediante decreto-legge, che doveva determinare tassativamente l'estensione e durata della misura. La prima applicazione di questa possibilità si produsse mediante il Decreto-Legge del 10 febbraio 1956.

La Legge di Ordine Pubblico del 1959 sostituì quella del 1933 e regolava lo stato di eccezione e lo stato di guerra. Lo stato di eccezione si dichiarava mediante decreto-legge e poteva applicarsi, tra altri presupposti, “se la magnitudine di una calamità, catastrofe o disgrazia pubblica lo consigliasse”. Da parte sua, la Legge Organica dello Stato del 1967 attribuiva al Capo dello Stato, assistito dal Consiglio del Regno, la potestà di adottare misure eccezionali quando “la sicurezza esterna, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o il sistema istituzionale del Regno fossero minacciati in modo grave e immediato”.

## 3. Il problema dell'insufficienza normativa: la teoria del *ius ante bellum*

### 3.1. La contraddizione fondamentale

Una delle questioni più rilevanti nell'analisi degli stati di eccezione riguarda quello che può essere definito come il paradosso dell'insufficienza normativa: paradossalmente, nei momenti in cui più rischio corrono i diritti fondamentali, la libertà e la democrazia, è quando meno regolamentazione esiste o quando questa risulta più deficiente. Questo concetto, sviluppato

da F. PALACIOS ROMEO attraverso la sua teoria del *ius ante bellum*, si rivela particolarmente illuminante per comprendere le carenze strutturali della disciplina costituzionale dell'eccezionalità.

La tesi centrale di PALACIOS ROMEO sul *ius ante bellum* fa riferimento agli “strumenti normativi che descrivano tipologie, circostanze e condizioni per l'intervento in conflitti e guerre”. Ciò che risulta paradossale è che mentre esiste un'ampia normativa su come operare durante un conflitto (*ius in bellum*), vi è una notevole carenza di regolamentazione sulle condizioni che determinano quando, come e perché si può dichiarare uno stato di eccezione.

### 3.2. L'acostituzionalità dell'eccezione

Un esempio paradigmatico di questa deficienza si trova nella Costituzione spagnola del 1978, dove la guerra appare menzionata in maniera “surrettizia, vergognosa e ciò che viene a essere più negativo: elusiva”. Palacios Romeo parla di una “acostituzionalità della guerra” per riferirsi a questa evasione deliberata del tema nel testo costituzionale.

Questa “verginità bellico-costituzionale” propizia che le decisioni sugli stati di eccezione restino spesso confinate nell'ambito del potere esecutivo, senza sufficienti controlli parlamentari né garanzie costituzionali. Come risultato, come segnala M. Chahuán Zedán, oggi ci troviamo di fronte a uno stato di eccezione “normalizzato”, dove l'eccezionale si iscrive nell'ordine giuridico di forma permanente attraverso legislazioni speciali.

### 3.3. Oltre i conflitti bellici: l'eccezione ampliata

Il concetto di *ius ante bellum* sviluppato da Palacios Romeo, benché originariamente centrato sui conflitti armati, può applicarsi ad altre situazioni di crisi che minacciano ugualmente i diritti fondamentali. Le crisi sanitarie (come la recente pandemia di COVID-19), le emergenze ambientali o i disastri naturali presentano sfide simili in termini di regolamentazione costituzionale.

In questi casi, si evidenzia anche il paradosso regolamentativo: esiste un'ampia normativa su come gestire queste crisi una volta dichiarate, ma scarsa regolamentazione sui criteri per dichiararle e sui limiti del potere durante di esse.

## **4. La regolamentazione attuale: la Costituzione del 1978 e la Legge Organica 4/1981**

### **4.1. Il quadro costituzionale**

La Costituzione Spagnola del 1978 stabilisce nel suo articolo 116 tre stati eccezionali: allarme, eccezione e assedio. Questo precetto, insieme all'articolo 55.1, che determina i diritti fondamentali suscettibili di sospensione durante gli stati di eccezione e assedio, configurano il nucleo costituzionale del Diritto di eccezione in Spagna.

Come segnala P. Cruz Villalón, il costituente spagnolo optò per un "modello dello stato eccezionale", caratterizzato dalla tipificazione dell'emergenza, la determinazione della competenza per il suo apprezzamento, l'enumerazione delle misure che possono adottarsi, la fissazione di un nucleo costituzionale intangibile e lo stabilimento di garanzie contro l'oltrepassare nell'uso dei poteri eccezionali.

### **4.2. La Legge Organica 4/1981: sviluppo normativo e lacune**

In adempimento del mandato costituzionale, si approvò la Legge Organica 4/1981, del 1° giugno, degli stati di allarme, eccezione e assedio (LOAES). Tuttavia, questa legge presenta importanti lacune e ambiguità che hanno reso problematica la sua applicazione pratica.

La LOAES dedica il suo Capitolo I (artt. 1-3) a stabilire disposizioni comuni per i tre stati eccezionali, stabilendo principi fondamentali come il presupposto abilitante di "circostanze straordinarie", il principio di necessità e proporzionalità, il principio di temporalità, il principio di continuità istituzionale, il principio di pubblicità e il principio di controllo giurisdizionale e responsabilità patrimoniale.

Tuttavia, la formulazione di questi principi risulta spesso generica e lascia ampi margini di discrezionalità al potere esecutivo, il che ha generato significative controversie giuridico-costituzionali nella sua applicazione pratica.

### **4.3. I tre stati eccezionali: caratteristiche e problematiche**

Lo stato di allarme è concepito per situazioni di carattere principalmente fattuale, come catastrofi naturali, crisi sanitarie, paralizzazione di servizi pubblici essenziali e approvvigionamento insufficiente di prodotti di prima necessità. A differenza degli stati di eccezione e di assedio, la

dichiarazione dello stato di allarme non permette la sospensione di alcun diritto fondamentale, benché si l'adozione di misure che possono supporre limitazioni o restrizioni al loro esercizio.

Lo stato di eccezione procede quando “il libero esercizio dei diritti e delle libertà dei cittadini, il normale funzionamento delle istituzioni democratiche, quello dei servizi pubblici essenziali per la comunità, o qualsiasi altro aspetto dell'ordine pubblico, risultino tanto gravemente alterati che l'esercizio delle potestà ordinarie fosse insufficiente per ristabilirlo e mantenerlo”.

Lo stato di assedio può dichiararsi “quando si produca o minacci di prodursi un'insurrezione o atto di forza contro la sovranità o indipendenza della Spagna, la sua integrità territoriale o l'ordinamento costituzionale, che non possa risolversi con altri mezzi”.

## **5. L'applicazione degli stati di allarme: dal caso dei controllori del traffico aereo alla COVID-19**

### **5.1. Il precedente del 2010: i controllori del traffico aereo**

Il 3 dicembre 2010, i controllori del traffico aereo abbandonarono massivamente i loro posti di lavoro senza preavviso, allegando “incapacità psicologica”, provocando la chiusura dello spazio aereo spagnolo. Come risposta, il Governo promulgò il RD 1673/2010, del 4 dicembre, dichiarando lo stato di allarme al riparo dell'articolo 116 CE e dell'articolo 4.c) LOAES.

La misura più rilevante e controversa fu la militarizzazione dei controllori del traffico aereo, i quali passarono ad avere la considerazione di personale militare, rimanendo sottomessi agli ordini delle autorità militari e alle leggi penali e disciplinari militari. Questa misura suscitò intensi dibattiti dottrinali, poiché si questionò la procedenza dello stato di allarme e si criticò la militarizzazione dei controllori, sostenendo che mancava di fondamento nello stato di allarme e solo potrebbe inquadarsi nello stato di assedio.

### **5.2. Gli stati di allarme durante la pandemia di COVID-19**

#### **5.2.1. Il primo stato di allarme (marzo-giugno 2020)**

Il 14 marzo 2020, mediante il Real Decreto 463/2020, il Governo dichiarò lo stato di allarme per gestire la crisi sanitaria occasionata dalla CO-

VID-19, fondandosi sui paragrafi b) e d) dell'articolo 4 LOAES. Il decreto stabilì diverse misure di grande portata, tra cui la limitazione della libertà di circolazione, la sospensione dell'attività educativa presenziale, la chiusura di locali e stabilimenti al dettaglio non essenziali, e la sospensione di attività di ristorazione.

Durante questo periodo, il Governo progettò un "Piano di De-escalation" con quattro fasi che iniziò il 4 maggio e evolvé secondo la situazione epidemiologica di ogni Comunità Autonoma. Una delle questioni più controverse fu l'introduzione del concetto di "cogovernanza", non previsto nell'ordinamento giuridico spagnolo, che delegava competenze alle Comunità Autonome.

### **5.2.2. Il secondo stato di allarme (ottobre 2020-maggio 2021)**

Dopo la fine del primo stato di allarme, le Comunità Autonome assunsero la gestione della crisi sanitaria. Tuttavia, l'incremento di contagi portò alla dichiarazione di un nuovo stato di allarme per tutto il territorio nazionale mediante il RD 926/2020, del 25 ottobre. Questo decreto, a differenza del primo, delegò fin dal principio l'autorità competente nei presidenti autonomici (articolo 2.2).

Una delle principali controversie di questo secondo stato di allarme fu la sua proroga per un periodo unico di sei mesi, fino al 9 maggio 2021, mediante il RD 956/2020, del 3 novembre, previa autorizzazione del Congresso. Questa estensione è stata criticata da parte della dottrina, che considera che avrebbe dovuto mantenersi il termine di 15 giorni per ogni proroga, permettendo così un controllo parlamentare più effettivo.

## **6. La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale: evoluzione e contraddizioni**

### **6.1. Le sentenze del 2021: formalismo costituzionale**

La Sentenza del Tribunale Costituzionale 148/2021, del 14 luglio, risolse il ricorso di incostituzionalità interposto contro il Real Decreto 463/2020. Questa sentenza costituisce una pietra miliare fondamentale nell'interpretazione costituzionale degli stati di emergenza in Spagna.

Il TC stabilì che il Real Decreto per cui si dichiarò lo stato di allarme ha un valore normativo equiparabile a quello delle leggi: "una norma rivestita di un valore normativo equiparabile, per il suo contenuto ed effetti, a

quello delle leggi e norme assimilabili la cui applicazione può eccezionare, sospendere o modificare durante lo stato di allarme”.

Il nucleo della sentenza si centrò sulla differenziazione tra la limitazione e la sospensione di diritti fondamentali. Il TC definì la sospensione come la “cessazione, benché temporale, dell’esercizio del diritto e delle garanzie che proteggono i diritti (costituzionale o convenzionalmente) riconosciuti”.

Il Tribunale dichiarò incostituzionali i commi 1, 3 e 5 dell’articolo 7 del Real Decreto 463/2020, che stabilivano il confinamento domiciliare. Secondo il TC, queste misure non supposevano una mera limitazione, bensì un’autentica sospensione dei diritti alla libertà di circolazione e alla libera elezione di residenza.

La Sentenza del Tribunale Costituzionale 183/2021, del 27 ottobre, risolse il ricorso di incostituzionalità interposto contro il Real Decreto 926/2020 e contro la sua proroga mediante il Real Decreto 956/2020. Il TC dichiarò incostituzionale la proroga dello stato di allarme per sei mesi, considerando che detto termine ebbe “un carattere non ragionevole o infondato”. Secondo la sentenza, “ciò che merita censura costituzionale non è la durata della proroga, di per sé sola e senza più, ma il carattere non ragionevole o infondato, vista la delibera adottata dal Congresso dei Deputati, della decisione per cui si fissò tale termine”.

## **6.2. La STC 136/2024: cambio giurisprudenziale e principalizzazione**

La Sentenza del Tribunale Costituzionale 136/2024 segna un punto di inflessione nella dottrina costituzionale sugli stati di emergenza e la possibilità di restringere diritti fondamentali. Questa sentenza modifica sostanzialmente la dottrina stabilita nella STC 148/2021 sulla relazione tra l’intensità delle restrizioni di diritti e la necessità di dichiarare uno stato di emergenza.

La STC 136/2024 considera superata la dottrina fissata nella STC 148/2021 intendendo che “l’intensità dell’ingerenza nell’ambito dei diritti fondamentali non è un criterio determinante della differenziazione costituzionale tra sospensione e restrizione di diritti”. Così, stabilisce che “una legge di restrizione può stabilire limitazioni di alta intensità nei diritti fondamentali purché si adatti ai requisiti costituzionali necessari e, in particolare, sempre che rispetti il principio di proporzionalità”.

Secondo questa nuova interpretazione, la dichiarazione dello stato di allarme sarebbe pertinente solo “quando la scala e urgenza della crisi ge-

nerata non permetta di ricorrere, per articolare una risposta restrittiva efficiente, al procedimento legislativo o quando debba essere lo Stato chi assuma e agglutini le potestà necessarie per affrontare questa crisi, senza necessità di soggettarsi all'ordine costituzionale di distribuzione delle competenze”.

### **6.3. Conseguenze pratiche del cambio giurisprudenziale**

Questo cambio dottrinale ha importanti implicazioni pratiche:

1. Spostamento del parlamento: Si produce uno spostamento del centro di decisione dal Parlamento all'Esecutivo, primo, e al Giudiziale, dopo, abilitandosi l'amministrazione con potestà molto discrezionali.
2. Primato del diritto alla protezione della salute pubblica: La STC 136/2024 implica che, in quei casi in cui la restrizione di diritti fondamentali si appoggi su una collisione con l'ambito protetto dall'art. 43 CE (diritto alla protezione della salute), quest'ultimo tende a primeggiare.
3. Maggiore intervento dell'Esecutivo: La sentenza apre la porta a un intervento più diretto da parte dell'Esecutivo nella restrizione di diritti fondamentali, appoggiata da diversi strumenti giuridici del “diritto della normalità”.

## **7. La scarsa normatività costituzionale e le sue conseguenze**

### **7.1. Il problema strutturale**

L'analisi condotta evidenzia un problema strutturale del costituzionalismo spagnolo: la persistente inadeguatezza della disciplina costituzionale degli stati di eccezione. Questa carenza non è meramente tecnica, ma rivela una difficoltà più profonda nel bilanciare le esigenze di efficacia dell'azione pubblica con la tutela dei diritti fondamentali.

La scarsa normatività costituzionale si manifesta in diversi aspetti:

1. Imprecisione concettuale: I presupposti abilitanti dei diversi stati eccezionali risultano spesso ambigui e sovrapposti.
2. Lacune procedurali: Mancano meccanismi chiari per il controllo parlamentare e giudiziario durante gli stati di emergenza.
3. Assenza di graduazione: Non esiste una scala graduata di misure che permetta una risposta proporzionata alle diverse tipologie di crisi.

## **7.2. Gli obiter dicta “intrusi” e il loro significato potenziale**

Nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale si riscontrano alcuni obiter dicta che potrebbero avere un significato potenziale per lo sviluppo futuro della dottrina costituzionale in materia di stati di eccezione. Questi pronunciamenti incidentali rivelano una tensione tra due concezioni diverse dello stato di emergenza: una formale, basata sulla stretta osservanza delle procedure costituzionali, e una sostanziale, orientata alla salvaguardia dell'ordine costituzionale materiale.

Il fatto che il Tribunale Costituzionale abbia introdotto questi elementi nelle sue argomentazioni potrebbe segnalare una futura evoluzione della giurisprudenza verso un approccio più flessibile e principialista, come effettivamente si è verificato con la STC 136/2024.

## **8. Prospettive di riforma e considerazioni conclusive**

### **8.1. Necessità di una riforma costituzionale**

L'esperienza degli stati di allarme durante la pandemia di COVID-19 rivela certe carenze nella regolamentazione del Diritto di eccezione, che potrebbe beneficiare di una revisione legislativa per adattarsi alle esigenze della società contemporanea e fornire una risposta più efficace di fronte a future crisi, mantenendo le garanzie costituzionali essenziali.

Palacios Romeo propone alternative per una riforma costituzionale che affronti questa deficienza. Tra esse spicca la necessità di “affrontare la molto differente tipologia del conflitto stabilendo definizioni e classificazioni”, così come definire i quadri istituzionali di decisione che contemplino un ampio gioco di controlli e contrappesi.

### **8.2. Verso un nuovo equilibrio costituzionale**

La ricerca di un nuovo equilibrio costituzionale dovrebbe basarsi su alcuni principi fondamentali:

1. **Chiarezza normativa:** È necessaria una definizione più precisa dei presupposti abilitanti e delle procedure per la dichiarazione degli stati eccezionali.
2. **Graduazione delle misure:** Dovrebbe stabilirsi una scala graduata di misure che permetta una risposta proporzionata alle diverse tipologie di crisi.

3. Controllo democratico: È imprescindibile rafforzare i meccanismi di controllo parlamentare e giudiziario durante gli stati di emergenza.
4. Tutela del nucleo essenziale: Deve garantirsi che, anche durante le situazioni di emergenza, sia preservato il nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

## 9. Conclusioni

L'analisi condotta sulla disciplina degli stati di eccezione nel costituzionalismo spagnolo rivela una contraddizione fondamentale: mentre l'importanza teorica di questi istituti è universalmente riconosciuta, la loro disciplina costituzionale si caratterizza per una persistente inadeguatezza normativa che attraversa l'intera storia costituzionale del Paese.

La teoria del *ius ante bellum* di F. Palacios Romeo illumina questa contraddizione, evidenziando come la carenza di regolamentazione sui presupposti e le condizioni per la dichiarazione di stati di eccezione contrasti con l'abbondante normativa sul loro esercizio. Questa insufficienza normativa non è un mero problema tecnico, ma riflette una difficoltà più profonda nel conciliare le esigenze di efficacia dell'azione pubblica con la tutela dei diritti fondamentali.

L'esperienza della pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza le conseguenze pratiche di queste carenze. La dichiarazione di stati di allarme caratterizzati da misure di eccezionale intensità ha generato un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla distinzione tra limitazione e sospensione di diritti fondamentali, culminato nell'evoluzione giurisprudenziale del Tribunale Costituzionale dalla STC 148/2021 alla STC 136/2024.

Questo cambio giurisprudenziale, che passa da un approccio formalista a uno principalista, riflette una trasformazione più ampia del diritto costituzionale contemporaneo, caratterizzata dalla principalizzazione e dalla centralità del giudizio di proporzionalità. Tuttavia, questa evoluzione comporta anche rischi significativi, tra cui lo spostamento del baricentro decisionale dal Parlamento all'Esecutivo e al Giudiziario, e la possibile erosione delle garanzie democratiche.

La persistente insufficienza normativa della disciplina costituzionale degli stati di eccezione richiede un intervento riformatore che, pur mantenendo la necessaria flessibilità per far fronte alle situazioni di crisi, stabilisca un quadro più chiaro e garantista per l'esercizio dei poteri eccezionali. Solo attraverso una regolamentazione che bilanci adeguatamente efficacia

e garanzie sarà possibile evitare che l'eccezione, come temeva Schmitt, si converta in norma senza i controlli che Kelsen considerava imprescindibili per la sopravvivenza dello Stato di diritto.

L'applicazione del Diritto di eccezione in Spagna durante l'ultimo decennio ha messo in evidenza importanti sfide giuridico-costituzionali: l'ambiguità nella delimitazione tra i presupposti abilitanti degli stati di allarme ed eccezione, che genera incertezza sulla loro applicazione corretta; la difficile distinzione tra limitazione e sospensione dei diritti fondamentali, essenziale per determinare la costituzionalità delle misure adottate durante lo stato di allarme; le tensioni tra la gestione centralizzata della crisi e il rispetto dello Stato autonomico, evidenziate nella controversa "cogovernanza" e la delega di competenze nei presidenti autonomici; l'evoluzione giurisprudenziale del TC, che è passata da una giurisprudenza formalista a una giurisprudenza finalista, con il conseguente spostamento dalla sicurezza giuridica verso una maggiore flessibilità.

## Bibliografía

- ABA CATOIRA, A., “El estado de alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011, pp. 305-334.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V.J., “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, pp. 6-21.
- ARAGÓN REYES, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 32, 2020, pp. 1-5.
- BIGLINO CAMPOS, P. e DURÁN ALBA, J.F. (a cura di), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- CARMONA CONTRERAS, A.M., “El estado autonómico y la gestión jurídica de la pandemia”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21, 2021, pp. 37-53.
- CHAHUÁN ZEDÁN, M., *El estado de excepción en el debate Kelsen-Schmitt*, in *Revista de Derecho Público*, n. 79, 2013, pp. 123 ss.
- CHAHUÁN ZEDÁN, M., *Estado de excepción y normalización*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2013.
- COTINO HUESO, L., “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus: Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, pp. 88-101.
- CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- DÍAZ REVORIO, F.J., “Desactivando conceptos constitucionales: la suspensión de derechos y los estados excepcionales”, in GARRIDO LÓPEZ, C. (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- DOMENECH, G., *Juzgar sin mirar las consecuencias: A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el primer estado de alarma decretado con ocasión de la COVID-19*, in *Minipapers*, 2021.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía”, in *Revista de Derecho Político*, n. 107, 2020, pp. 111-145.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “Los derechos fundamentales en estado de alarma: una suspensión inconstitucional”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 119, 2021, pp. 59-99.
- GARCÍA ROCA, J., “El control parlamentario y otros contrapesos del gobierno en el estado de alarma: la experiencia del coronavirus”, in BARCELÓ

- ROJAS, D., DÍAZ RICCI, S., GARCÍA ROCA, J. E GUIMARÁES TEIXEIRA ROCHA, M.E. (coords.), *COVID 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2020.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- GARRIDO LÓPEZ, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 110, 2017, pp. 43-73.
- HERRERA, C.M., “La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución”, *Revista de estudios políticos*, n. 86, 1994, pp. 195-228.
- LAFUENTE BALLE, J.M., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n. 30, 1989, pp. 23-54.
- MORENO RODRÍGUEZ, C., “La controversia Kelsen-Schmitt sobre el guardián de la constitución”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 162, 2013, pp. 11 ss.
- MORENO RODRÍGUEZ, C., “La polémica Kelsen-Schmitt sobre el guardián de la Constitución”, in *Anuario de Filosofía del Derecho*, n. 29, 2013, pp. 289 ss.
- PALACIOS ROMEO, F., “El *ius ante bellum* como categoría del derecho de excepción”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013, pp. 301 ss.
- PALACIOS ROMEO, F., “La aconstitucionalidad de la guerra: *ius ante bellum* en los conflictos armados contemporáneos”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 160, 2013, pp. 301 ss.
- PALMA GONZÁLEZ, E., *El estado de excepción en el primer constitucionalismo español*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2011.
- PALMA GONZÁLEZ, E., *Los estados de excepción en el constitucionalismo histórico español*, Editorial Comares, Granada, 1998.
- PORRAS GÓMEZ, A.M., *STC 136/2024: Desplazamiento del Parlamento y transformaciones del estado de emergencia desde la principalización del derecho*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2024.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?», *Revista de Derecho Político*, n. 51, 2001, pp. 105-138.
- SIEIRA MUCIENTES, S., “Estado de alarma”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 19, 2020, pp. 275-305.
- SIEIRA MUCIENTES, S., *El estado de alarma en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

- SIEIRA MUCIENTES, S., “Los estados excepcionales”, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 105, 2018, pp. 385 ss.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, in BIGLINO CAMPOS, P. E DURÁN ALBA, J.F. (a cura di), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y estado de alarma”, in GARRIDO LÓPEZ, C. (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, pp. 78-87.

### **Giurisprudenza**

- Sentenza del Tribunale Costituzionale 83/2016, del 28 aprile (BOE n. 122, del 20 maggio 2016).
- Sentenza del Tribunale Costituzionale 148/2021, del 14 luglio (BOE n. 182, del 31 luglio 2021).
- Sentenza del Tribunale Costituzionale 183/2021, del 27 ottobre (BOE n. 282, del 25 novembre 2021).
- Sentenza del Tribunale Costituzionale 136/2024, del 5 novembre (BOE n. 294, del 6 dicembre 2024).



# Il riarmo dell'Europa

---

Alessandro Somma\*

## Abstract

### *The Rearmament of Europe*

The Russo-Ukrainian conflict, which began in conjunction with the ousting of the pro-Russian Ukrainian President Viktor Yanukovich in February 2014 and dramatically escalated with the Russian invasion launched on February 24, 2022, has triggered strong and conflicting reactions. These pages do not aim to explore those reactions in depth, but rather to trace the steps of one direct consequence of the conflict: the rapid rearmament of the European Union. This process was initially decided in order to provide military support to Kyiv, but later pursued with a broader and more ambitious goal: to compensate for Washington's disengagement from the defense of Europe – an approach that the current U.S. administration has repeatedly announced and, above all, clearly shown a determined will to implement.

**Sommario:** 1. Una nuova sovranità europea fondata sulla difesa – 2. La produzione di munizioni: sostegno all'offerta e coordinamento della domanda – 3. Un programma per l'industria europea della difesa: le crisi di approvvigionamento e gli ordini prioritari – 4. Il Piano ReArm Europe: agevolare l'indebitamento – 5. Segue: le alternative all'indebitamento e la mobilitazione del capitale privato – 6. Verso l'economia di guerra?

\* Professore ordinario di Diritto comparato presso la Università di Roma La Sapienza Facoltà di Giurisprudenza

## 1. Una nuova sovranità europea fondata sulla difesa

La volontà di offrire un immediato supporto a Kiev viene subito manifestata con una decisione del Consiglio affari esteri del 28 febbraio 2022, dove si ricorda che «le forze armate ucraine sono impegnate in un conflitto settennale» e si accoglie la richiesta di «urgente assistenza per la fornitura di materiale militare», indispensabile a fronteggiare l'intensificazione del conflitto determinata dall'invasione russa. Di qui la scelta di ricorrere allo Strumento europeo per la pace (Epf), un fondo poco prima istituito per il «finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale» (Decisione Pesc 2021/509). È a questo fondo che gli Stati membri possono attingere al fine di «fornire assistenza alle forze armate ucraine» per un periodo di due anni e per un importo pari a 450 milioni di Euro (Decisione Pesc 2022/338).

Dell'assistenza militare a Kiev si occupa subito anche il Consiglio europeo, che vi dedica una riunione informale tenuta a Versailles il 10 e 11 marzo 2022. La dichiarazione conclusiva colloca l'assistenza nell'ambito di un pacchetto di iniziative volte ad assumere «maggiori responsabilità per la nostra sicurezza» e più in generale a «compiere ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea» (Dichiarazione di Versailles).

Si sono nel merito indicate tre linee di intervento. La prima è volta a rafforzare le capacità di difesa, il che richiede in particolare di «incrementare considerevolmente le spese» per una simile finalità e nel contempo di «stimolare gli investimenti collaborativi degli Stati membri in progetti comuni e appalti congiunti». La seconda linea di intervento attiene alla riduzione delle dipendenze energetiche, e più precisamente le «dipendenza dalle importazioni di gas, petrolio e carbone russi». La terza linea di intervento concerne la costruzione di «una base economica più solida» attraverso misure come la «costituzione di scorte strategiche» di «materie prime critiche», lo sviluppo della capacità di produzione di semiconduttori e di «prodotti critici per rispondere alle crisi sanitarie» e la riduzione della «dipendenza dalle importazioni di prodotti agricoli chiave». Il tutto senza però puntare sul solo investimento pubblico, e comunque incentivando l'investimento privato e più precisamente creando «un ambiente che faciliti e attiri gli investimenti privati»: in particolare attraverso la semplificazione delle relative procedure amministrative e la creazione di «mercati finanziari eu-

ropei più integrati, attrattivi e competitivi». La difesa dell'Europa richiede insomma misure per «l'approfondimento dell'unione dei mercati dei capitali e il completamento dell'unione bancaria».

Da segnalare anche il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, che ha approvato la «bussola strategica per la sicurezza e la difesa» varata dal Consiglio affari esteri il 21 marzo 2022 (doc. 7371/22): un documento in cui si tracciano le linee di una intensificazione del coordinamento dei Paesi membri in materia di difesa, o se si preferisce di sviluppo di una Europa della difesa. Lì si ribadisce l'urgenza di «aumentare e migliorare la spesa nel settore della difesa» e in tale prospettiva di rafforzare il Fondo europeo per la difesa: lo strumento creato poco prima per «promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa» e in particolare per sostenere nel merito la «cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici in tutta l'Unione» (Regolamento 29 aprile 2021 n. 697).

Ma torniamo al Consiglio europeo di Versailles, che ha tra l'altro invitato la Commissione a «presentare un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa» e a «proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea». Ne è scaturita la comunicazione del 18 maggio 2022 dedicata alle «carenze di investimenti nel settore della difesa», in occasione della quale si è voluto fare i conti con le «conseguenze di anni di sottoutilizzo del bilancio per la difesa». Non tanto e non solo per «spendere di più», ma anche per «investire meglio e di più insieme»: per «intensificare le acquisizioni congiunte e interagire con l'industria al fine di aumentare la capacità produttiva e soddisfare le crescenti esigenze, sulla base di una domanda consolidata e più prevedibile». Considerando a monte che occorre mettere l'industria bellica nelle condizioni di «investire, modernizzare e aumentare la capacità produttiva» (Join/2022/24 final).

È significativo che la comunicazione appena ricordata veda la luce lo stesso giorno di un'altra comunicazione su un tema strettamente connesso con il conflitto russo ucraino. Riguarda invero le modalità con cui ridurre le dipendenze energetiche e l'opportunità di farlo quanto prima per ragioni di ordine geopolitico: il conflitto «crea difficoltà economiche dovute ai prezzi elevati dell'energia» e «le somme ingenti pagate per i combustibili fossili russi aiutano il Cremlino a portare avanti la guerra». Il tutto descritto in un piano denominato REPowerEu, anticipato in una comunicazione di poco precedente (dell'8 marzo 2022, Com/2022/108 final), articolato attorno a tre aspetti: il risparmio energetico, la diversificazione dell'approv-

vigionamento e la transizione verso fonti diverse dai combustibili fossili (Com/2022/230 final).

Entrambe le comunicazioni sono state richiamate in occasione del Consiglio europeo straordinario tenutosi a Bruxelles il 30 e 31 maggio 2022. È stata l'occasione per reiterare l'invito a contrastare le carenze di investimenti attraverso «appalti congiunti per ricostituire le scorte», e per richiedere di istituire «uno strumento a breve termine volto a rafforzare le capacità industriali europee nel settore della difesa». In materia di energia si sono ribadite le modalità con cui far fronte alla rinuncia ad acquistare fonti russe, riprendendo i tre aspetti considerati dal piano REPowerEu. Nel merito è da segnalare anche il Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022, dove si è discusso di «acquisto congiunto volontario di gas», della creazione di «partenariati reciprocamente vantaggiosi sfruttando il peso collettivo dell'Unione» e soprattutto di «un tetto al prezzo del gas utilizzato per la produzione di energia elettrica».

## **2. La produzione di munizioni: sostegno all'offerta e coordinamento della domanda**

Un passaggio decisivo in tema assistenza militare all'Ucraina e di sviluppo della difesa europea si compie con una nota approvata dal Consiglio affari esteri il 20 marzo 2023 (doc. 7632/23). Lì si individuano tre modalità con cui «accelerare la consegna e l'acquisizione congiunta di un milione di munizioni di artiglieria per l'Ucraina nell'ambito di uno sforzo congiunto».

Con riferimento alla consegna, si è disposto di ricorrere allo Strumento europeo per la pace per «il rimborso del materiale donato proveniente dalle scorte o dalla ridefinizione delle priorità degli ordini esistenti». Si sono poi invitati gli Stati a procedere ad acquisti congiunti di munizioni, la cui fornitura alle forze armate ucraine dovrebbe essere sostenuta anch'essa dallo Strumento europeo per la pace. Si sono infine sollecitate proposte volte a «sostenere urgentemente l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa, garantire catene di approvvigionamento sicure, agevolare procedure di acquisizione efficienti, colmare le carenze nelle capacità di produzione e promuovere gli investimenti... se del caso mobilitando il bilancio dell'Unione». Il tutto accompagnato da un incremento dello Strumento europeo per la pace, il cui massimale è stato aumentato di tre miliardi e mezzo di Euro (Nota 20 marzo 2023 n. 7632).

Il primo risultato è stato un regolamento del 20 luglio 2023 con un acronimo esemplificativo della sua finalità: *Asap* (Act in support of ammunition production), che come si sa significa anche «il prima possibile» (2023/1525). Esso si occupa dell'offerta di armamenti, ovvero di assicurare sovvenzioni e prestiti all'industria della difesa in ragione di una sua peculiarità: «non effettua ingenti investimenti industriali autofinanziati», come avviene invece con «i modelli commerciali che disciplinano i mercati più tradizionali», bensì «li avvia solo in seguito a ordini vincolanti» di norma provenienti dagli Stati. Di qui l'istituzione di uno specifico strumento per finanziare la produzione di munizioni con una dotazione finanziaria di 500 milioni di Euro per il periodo compreso tra il 25 luglio 2023 e il 30 giugno 2025 (art. 4), affiancato da un Fondo di potenziamento per le sovvenzioni miste (art. 15). Di qui anche la possibilità di distarre a tal fine risorse stanziata per altre finalità: prime fra tutte quelle dei fondi di coesione come il Fondo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo plus (considerando 16).

Riguardano il lato dell'offerta di armamenti anche alcune «misure di politica industriale dell'Unione per garantire un rapido potenziamento delle capacità di fabbricazione», indispensabili in quanto «la produzione di armamenti è «giunta quasi alla capacità massima di assorbimento degli ordini». Di qui la volontà di semplificare dal punto di vista amministrativo la realizzazione di nuovi impianti per la produzione di armamenti, ovvero di fare in modo che «siano costituiti il più rapidamente possibile». Di qui l'invito a intervenire sugli ostacoli rappresentati dal «diritto dell'Unione in materia di ambiente, salute e sicurezza» e di derogare alle «procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici» attraverso il ricorso «alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara» (considerando 6 e 31 ss.).

Tra le misure volte a incidere sull'offerta di armamenti occorre menzionarne una contenuta nella proposta di regolamento del 3 marzo 2023 (Com/2023/237 final), abbandonata nel testo poi approvato ma ripresa in un provvedimento a cui faremo riferimento fra breve. Si tratta della disposizione per cui la produzione di armamenti poteva essere imposta, e assistita da un impianto sanzionatorio qualora le imprese avessero rifiutato «di accettare e mettere al primo posto un ordine classificato come prioritario» (considerando 33). Il tutto mentre si era previsto di tenere l'impresa al riparo delle conseguenze per i «danni verso terzi per eventuali violazioni di obblighi contrattuali dovuta all'adempimento dell'obbligo imposto». E mentre si riconosceva che imporre la produzione di armi avrebbe rappresentato un problema dal punto di vista della tutela della libertà d'impresa

e del diritto di proprietà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Non si riteneva però che quelle posizioni sarebbero state pregiudicate «in modo sproporzionato».

Se il Regolamento Asap si è occupato dell'offerta di armamenti, ovvero delle imprese che li producono, un altro ha preso in considerazione la domanda, ovvero le commesse provenienti dagli Stati. Questo Regolamento, del 18 ottobre 2023 (2023/2418), concerne l'istituzione di uno «strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni» (European defence industry reinforcement through common procurement act: Edirpa): un fondo concepito per evitare che, in un regime di ordini provenienti dai singoli Paesi, i produttori decidano di «privilegiare gli ordini più importanti lasciando potenzialmente esposti i Paesi più vulnerabili» (considerando 10). La dotazione di questo fondo è di 300 milioni di Euro per il periodo dal 27 ottobre 2023 al 31 dicembre 2025 (art. 4).

### **3. Un programma per l'industria europea della difesa: le crisi di approvvigionamento e gli ordini prioritari**

I due regolamenti appena richiamati sono stati preceduti dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 29 e 30 giugno 2023, che ha ampiamente promosso la loro adozione. Con l'occasione si è anche invitata la Commissione a presentare una «proposta relativa a un programma europeo di investimenti nel settore della difesa» (European defence industry programm: Edip), concepito «al fine di rafforzare la capacità e la resilienza della base industriale e tecnologica di difesa europea».

La proposta è stata presentata il 5 marzo 2024, arricchita di un «quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa» (Com/2024/150 final). Essa vuole istituire un programma per l'industria europea della difesa al fine di rendere permanente lo schema varato con i Regolamenti Asap ed Edirpa per ripristinare la «capacità di produzione della base industriale e tecnologica di difesa europea», da tempo in sofferenza «a causa di decenni di insufficienti investimenti pubblici»: questa situazione ha costretto l'industria militare a «ridurre i tassi di produzione al fine di tenere a galla le linee di produzione e conservare il personale qualificato».

La proposta riprende quanto era stato finora rigettato, ovvero un meccanismo concepito per imporre più o meno prudentemente alle imprese

produttrici di materiali rilevanti per l'industria bellica scelte che discendono da valutazioni politiche degli Stati. Riprende cioè quanto contenuto nella proposta di Regolamento Asap a proposito di ordini prioritari.

Più precisamente la proposta di Regolamento Edip prevede una serie di misure da adottare in caso di «crisi di approvvigionamento»: la situazione in cui vi sono «gravi perturbazioni nella fornitura» o «gravi ostacoli al commercio» di prodotti che «non sono prodotti per la difesa», la cui carenza determina tuttavia «effetti negativi sul funzionamento delle catene di approvvigionamento della difesa dell'Unione». In tal caso il Consiglio può «attivare lo stato di crisi di approvvigionamento» (art. 44), il che autorizza la Commissione, con il «consenso dello Stato membro in cui sono stabilite», a chiedere alle imprese che producono i beni in discorso di fornire «informazioni in merito alle loro potenzialità produttive, alle loro capacità produttive e alle perturbazioni primarie in corso» (art. 46). Il tutto da ritenersi un vero e proprio obbligo, la cui violazione è soggetta a sanzioni: in particolare un'ammenda sino a 300mila Euro nel caso si forniscano «intenzionalmente o per negligenza grave... informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti» (art. 55).

Ma non è tutto. In seguito all'attivazione dello stato di crisi, e su richiesta dello Stato membro interessato, previa consultazione con lo Stato membro in cui è stabilita, la Commissione può «richiedere a un'impresa di accettare... un ordine classificato come prioritario». L'impresa può declinare l'ordine, ma deve fornire nel merito una «giustificazione dettagliata». A sua volta la Commissione può rigettarla e «obbligare, mediante atti di esecuzione, le imprese interessate ad accettare o a eseguire l'ordine classificato come prioritario, a un prezzo equo e ragionevole». Con la precisazione che l'impresa che accetta o deve accettare un ordine classificato «è sottratta a qualsiasi responsabilità contrattuale o extracontrattuale connessa al rispetto» dei relativi obblighi (art. 47).

Da notare che la proposta di Regolamento Edip tratta in modo separato la «crisi di approvvigionamento connessa alla sicurezza», ovvero concernente «prodotti per la difesa» e non semplicemente rilevanti per la difesa. Anche in questo caso il Consiglio può attivare lo «stato di crisi» (art. 48), e anche in questo caso ciò autorizza la Commissione a richiedere a un'impresa di accettare «richieste classificate come prioritarie». In tal caso con una differenza non di immediata comprensione: «l'operatore economico rimane libero di rifiutarla» (art. 50).

Comune alle misure adottate per i due tipi di crisi di approvvigionamento è infine la preoccupazione per le violazioni che possano discendere

dalla richiesta di informazioni circa le capacità e le potenzialità produttive: le violazioni della libertà di impresa e del diritto di proprietà cui abbiamo fatto riferimento poco sopra. Il riferimento è nuovamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che pure si mostra di ritenere complessivamente rispettata dalla proposta di regolamento: «potenziare la sicurezza dei cittadini Ue può contribuire a salvaguardarne i diritti». In entrambi i casi si reputa però che il nucleo essenziale delle posizioni in discorso resti intatto, o più precisamente che la libertà di impresa e il diritto di proprietà non siano pregiudicati «in modo sproporzionato». Ciò anche per alcune precisazioni concernenti le informazioni fornite dalle imprese: questo avviene «su base volontaria» (considerando 54) ed esse sono «trattate in modo riservato assicurando il segreto aziendale» (considerando 56).

#### **4. Il Piano ReArm Europe: agevolare l'indebitamento**

Sono numerosi gli ostacoli che l'impostazione di politica economica accolta dai Trattati rappresenta per lo stanziamento di fondi da parte dell'Unione europea, il quale difficilmente si può giustificare con il suo essere relativo all'assistenza militare all'Ucraina e allo sviluppo di una difesa comune. Anche in questo caso si è vincolati al principio per cui «entrate e spese devono risultare in pareggio» (art. 310 Tfeue), e anche in questo caso l'indebitamento deve misurarsi con il divieto del finanziamento monetario dei bilanci pubblici (art. 123 Tfeue).

Di qui la relativa esiguità delle somme stanziata dall'Unione a beneficio di Kiev, almeno in rapporto a quanto si reputa necessario, e almeno se si considera l'ammontare degli importi stanziati dagli Stati membri: la prima ha assicurato un sostegno militare per circa 6 miliardi di Euro provenienti dello Strumento europeo per la pace a fronte degli oltre 44 miliardi di Euro procurati dai secondi<sup>1</sup>. E la proporzione non muta in modo significativo per effetto della decisione del Consiglio affari esteri del 18 marzo 2024, che ha istituito il Fondo di assistenza per l'Ucraina con una dotazione di 5 miliardi di Euro nell'ambito del Fondo europeo per la pace: la sproporzione resta rilevante.

Solo apparentemente diversa è la situazione ove riferita ai fondi da destinare alla costruzione di una difesa europea, così come certificata dal Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 (del 19 mar-

<sup>1</sup> Cfr. [www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-solidarity-ukraine/#0](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-solidarity-ukraine/#0), maggio 2025.

zo 2025, Join/2025/120 final). Il documento è dedicato al piano ReArm Europe, nome la cui carica evocativa si è voluto attenuare aggiungendo la dicitura Readiness 2030, elaborato dalla Commissione europea per definire le modalità di un cospicuo finanziamento della difesa europea. Il tutto dopo reiterati inviti del Consiglio europeo, che ha ripetutamente richiesto di «aumentare in modo sostanziale la spesa per la difesa» e di facilitare a tal fine «l'accesso dell'industria europea della difesa ai finanziamenti pubblici e privati» (Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 marzo 2024).

Il Libro bianco muove dalla considerazione che, sebbene nel 2024 le spese militari dei Paesi membri dell'Unione abbiano «raggiunto l'importo senza precedenti» di oltre 100 miliardi di Euro, con ciò quasi raddoppiando l'entità dell'anno precedente, l'incremento ritenuto necessario è di molto superiore. Tanto da richiedere il ricorso a cinque diversi «pilastri».

Il primo è uno strumento con cui mettere a disposizione degli Stati membri 150 miliardi di Euro per appalti comuni, che verranno presi a prestito dai mercati finanziari dalla Commissione e garantiti dal bilancio europeo. Riprende lo schema dello strumento varato per fronteggiare la crisi economica provocata dalla pandemia, e in particolare per sostenere l'aumento di spesa pubblica destinato a fronteggiare la disoccupazione, a cui si è attribuito un acronimo rassicurante: Sure (Regolamento del 19 maggio 2020, 2020/672/UE). Anche allo strumento per finanziare il riarmo si è attribuito un acronimo suggestivo e dal medesimo significato: Safe (Security action for Europe). E anche questo strumento viene finanziato da risorse reperite dalla Commissione sui mercati finanziari, che i Paesi membri possono prendere a prestito per realizzare «piani di investimenti nell'industria europea della difesa» da attuare mediante «appalti comuni». Questo precisa una proposta di regolamento volta a realizzare quanto previsto dal Libro bianco (del 19 marzo 2025, Com/2025/122 final), che ha tuttavia incontrato la resistenza del Parlamento europeo: la base giuridica scelta per la proposta esclude quest'ultimo dal processo decisionale (art. 122 Tfeue), e per la Commissione per gli affari giuridici non ci si trova in una situazione emergenziale e pertanto non vi sono i presupposti per ricorrervi (delibera del 24 aprile 2025).

Il secondo pilastro menzionato nel Libro bianco intende far fronte alle conseguenze dell'indebitamento provocato dall'incremento delle spese militari, per il quale viene attivata la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita (art. 26 Regolamento 2024/1263). Questo avviene sulla scorta di un automatismo per gli importi derivanti dal ricorso allo strumento Safe, ai quali si possono poi aggiungere altri importi sino a un

massimo dell'1,5% del pil. Consentendo così di mobilitare, nell'arco dei quattro anni, sino a 650 miliardi oltre ai 150 già messi in campo con lo strumento Safe. Il tutto riferito alle spese militari affrontate fin dal 2021 e per un periodo di quattro anni a partire dal 2025 (Comunicazione del 19 marzo 2025, C/2025/final).

Come si vede, il primo e il secondo pilastro sono pensati per agevolare l'indebitamento finalizzato all'incremento della spesa militare, con misure che però hanno un effetto limitato nel tempo. Le somme prese a prestito dovranno comunque essere restituite, e comunque finiranno per pesare sulla disciplina di bilancio: al più tardi quando la clausola di salvaguardia cesserà di produrre i suoi effetti.

## **5. Segue: le alternative all'indebitamento e la mobilitazione del capitale privato**

Inizialmente si era pensato di assicurare il funzionamento del piano di riarmo imponendo agli Stati di indebitarsi, ma questa prospettiva è stata infine abbandonata. Ecco allora il senso del terzo, del quarto e del quinto pilastro, concepiti come alternative all'indebitamento perché concernono una ridefinizione di precedenti priorità di spesa o di assistenza finanziaria, o perché mirano ad attrarre finanziamenti privati.

Il terzo pilastro è quello dedicato alla individuazione di risorse stanziare per scopi diversi da quelli concernenti la spesa militare, che si pensa però di poter distrarre dalla loro destinazione iniziale. Il riferimento è ai fondi concepiti per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione: in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale, con cui si appianano le disparità tra regioni europee, il Fondo per una transizione giusta, concepito per sostenere i territori in difficoltà nel perseguire la neutralità climatica e il Fondo di coesione, creato per finanziare progetti con ricadute positive sull'ambiente.

Come si intuisce, simili finalità appaiono di difficile coordinamento con il proposito di produrre armi, ma questo è ciò che si intende ottenere rendendo più flessibile la disciplina dei fondi, ovvero agevolando un loro utilizzo volto a incrementare «le capacità di difesa dell'Unione e la competitività della sua industria della difesa». Il tutto mentre si punta a incrementare a monte la dotazione dei fondi richiamati, destinando loro le risorse non spese nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ovvero le risorse il cui impiego è stato programmato nei diversi Piani nazionali

di ripresa e resilienza (Comunicazione del 1. aprile 2025, Com/2025/163 final). E si sa che saranno probabilmente ingenti le risorse che ricadranno in questa categoria.

Altre risorse potranno poi derivare incrementando i finanziamenti da destinare alla difesa nell'ambito delle attività della Banca europea degli investimenti. È il quarto pilastro contemplato dal Libro bianco, dove si afferma che la Banca «raddoppierà gli investimenti annuali... per finanziare progetti su droni, spazio, cibersicurezza, tecnologie quantistiche, strutture militari e protezione civile». E dove si preannuncia altresì che si modificheranno di conseguenza i criteri di ammissibilità al finanziamento dei progetti, i quali sono pensati per escludere quelli concernenti la produzione di munizioni e armi, quindi di attrezzature o infrastrutture destinate esclusivamente a usi militari.

Dal canto suo la Banca ha già rivisto la definizione di progetti a duplice uso, al fine di ammettere al finanziamento anche quelli in cui l'uso militare prevale su quello civile. Ha inoltre avviato iniziative volte a incentivare il partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati in materia di difesa<sup>2</sup>.

Infine il quinto pilastro, quello che discende dai menzionati limiti all'investimento pubblico, in virtù dei quali si riconosce che anche in materia di difesa esso «è indispensabile ma non sarà sufficiente». Imprescindibile sarà pertanto assicurare alle imprese «un migliore accesso ai capitali – compresi strumenti di garanzia per ridurre i rischi legati agli investimenti – per realizzare le loro soluzioni su scala industriale e stimolare l'espansione industriale di cui l'Europa ha bisogno». Occorre insomma «mobilitare capitale privato», finalità peraltro agevolata in quanto ci si trova in una fase nella quale «il settore finanziario mostra un crescente interesse per la difesa».

Il tutto in linea con quanto richiesto dal Consiglio europeo (da ultimo quelli tenutisi a Bruxelles il 6 marzo 2025 e il 20 marzo 2025) e recentemente indicato dai celeberrimi Rapporti Draghi e Letta sul «futuro della competitività europea». Questi ultimi sono fondati sull'assunto per cui lo sviluppo dell'Unione potrà sempre meno contare su investimenti pubblici e dovrà pertanto fondarsi in modo crescente su investimenti privati, se non altro a causa dei limiti imposti dal Patto di stabilità e crescita. Il primo Rapporto si occupa del resto esplicitamente di difesa, in particolare per criticare l'enfasi con cui in area europea si incentivano i menzionati in-

<sup>2</sup> European Investment Bank, *PublicPrivate Partnerships in Security and Defence*, 2024, [https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240222\\_100425\\_ppp\\_in\\_security\\_and\\_defence\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240222_100425_ppp_in_security_and_defence_en.pdf), aprile 2025.

vestimenti Esg, ovvero la pretesa di identificare criteri per considerare gli investimenti sostenibili, così come i limiti posti all'azione della Banca europea degli investimenti<sup>3</sup>. Mentre il secondo Rapporto, comunque incentrato sull'incentivo dell'investimento privato, valorizza anche l'investimento pubblico, collegandolo tuttavia a condizionalità macroeconomiche: propone invero di finanziare la spesa militare con uno strumento assimilabile al Meccanismo europeo di stabilità<sup>4</sup>.

A questi aspetti si dedica anche una comunicazione della Commissione dedicata alla «Unione del risparmio e degli investimenti» e pubblicata lo stesso giorno del Libro bianco (Com/2025/124 final). Questa muove dalla constatazione che l'Europa unita costituisce un «ampio bacino di risparmio», e che pertanto occorrono strumenti attraverso cui incentivare il meccanismo per cui «il sistema finanziario dell'Ue convoglia il risparmio verso investimenti produttivi». Con la precisazione che tra questi rientrano evidentemente gli investimenti nel settore della difesa, e in particolare quelli indispensabili a finanziare «le piccole e medie imprese e soprattutto le imprese innovative». E dal momento che si tratta di investimenti «che le banche non sono sempre pronte a finanziare», l'unica via di uscita è stimolare in modo decisivo «uno sviluppo sostanziale dei mercati finanziari» attraverso stimoli a muoversi in tal senso indirizzati agli investitori non istituzionali.

## 6. Verso l'economia di guerra?

Abbiamo fin qui ricostruite le tappe del processo di riarmo dell'Europa, che gli eventi fanno ai più ritenere irreversibile, comunque sottoposto a una costante accelerazione e soprattutto destinato ad assorbire risorse immani. Possiamo a questo punto tentare una lettura di più ampio respiro, magari a partire da un concetto sempre più ricorrente nel discorso pubblico: il concetto di economia di guerra. Per verificare se effettivamente può costituire una chiave di lettura di avvenimenti altrimenti destinati a essere registrati per comporre una cronaca, ma non anche per identificare possibili

<sup>3</sup> M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*, in “Commissione europea”, 2024, [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en), p. 161, maggio 2025.

<sup>4</sup> E. LETTA, *Much More than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, in “Consiglio dell'Unione europea”, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, p. 74, maggio 2025.

evoluzioni e possibili impatti complessivi: in particolare per quanto attiene al futuro della costruzione europea e ai valori cui essa mostra di orientarsi.

Il concetto di economia di guerra evoca scenari inquietanti e sicuramente riferibili agli attori principali del conflitto che ha impresso un'accelerazione così forte al processo di riarmo dell'Europa: la Russia e l'Ucraina. Lì si assiste a una decisa deroga rispetto alle regole che presiedono al funzionamento di una economia di mercato, con riferimento ad aspetti fondamentali: come la libertà di scelta circa il cosa produrre e a chi venderlo, il ricorso al libero incontro di domanda e offerta per la determinazione dei prezzi, l'impiego degli aiuti di Stato, e così via<sup>5</sup>. Peraltro l'economia di guerra non è tale solo se riferita a Paesi in guerra: concerne anche i casi in cui l'ordine economico risente di una guerra<sup>6</sup>.

Da un simile punto di vista l'Unione europea ben può avere una economia di guerra, almeno considerando alcune deroghe ai fondamenti dell'economia di mercato: come abbiano visto in materia di fornitura di energia, o in ordine alla possibilità di qualificare un ordine di materiale bellico come prioritario. Per non dire dell'invito a deregolamentare la produzione di armamenti contenuto nel Libro bianco, dove si preannuncia una iniziativa della Commissione per «consentire la rapida concessione di autorizzazioni edilizie e ambientali per progetti» e «garantire la disponibilità e l'usabilità tempestive e legali di tutti i materiali e di altri fattori produttivi necessari nella catena di approvvigionamento industriali nel settore della difesa quale priorità di interesse pubblico».

Ma non è tutto. Se anche l'Unione europea non si trova in una condizione assimilabile a quella in cui si trovano la Russia e l'Ucraina, la descrizione dei possibili scenari futuri utilizza toni particolarmente inquietanti, comunque idonei a costituire lo sfondo retorico per la promozione di una economia di guerra. Almeno questo si ricava nuovamente dal Libro bianco, dove si sottolinea la minaccia rappresentata dalla Russia: «ha chiaramente indicato che nella sua ottica rimarrà comunque in guerra con l'Occidente», motivo per cui, se le «sarà consentito di conseguire i suoi obiettivi in Ucraina, la sua ambizione territoriale si spingerà oltre». Minacciosa è anche la Cina, non solo perché è un Paese «autoritario e non democratico», ma anche perché mira alla supremazia in ambito economico e tecnologico e perché «sta rapidamente ampliando le capacità militari comprese quelle

<sup>5</sup> Già C. RUINI, *Economia di Guerra. Linee teoriche*, Bari, Laterza, 1940, pp. 78 ss.

<sup>6</sup> Cfr. B. DEGEN, Art. *Kriegswirtschaft*, in *Historisches Lexikon der Schweiz*, 2008, disponibile su <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013781/2008-11-04>.

nucleari, spaziali e informatiche». E pure il Medio Oriente pone problemi, se non altro per il «legame diretto dell'Iran con la Russia», e lo stesso vale per l'Africa pensando alle sfide che derivano dalle pressioni migratorie, dal terrorismo e dalle conseguenze delle crisi climatiche. Non mancano infine le «crescenti minacce ibride», comprendenti «attacchi informatici, sabotaggio, interferenze elettroniche nei sistemi globali di navigazione e satellitare».

Il tutto completato dal ricorso a espedienti volti ad alimentare il coinvolgimento emotivo dei cittadini europei, come quelli messi in campo da Sauli Niinistö, Presidente della Finlandia dal 2012 al 2024, incaricato dalla Presidente della Commissione europea di confezionare una relazione su come «rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa». Lì ci si interroga su come fronteggiare le «nuova realtà»: quella determinatasi per effetto della recente crisi pandemica, della crisi climatica e soprattutto dello scoppio del «conflitto più sanguinario su suolo europeo dallo scoppio della seconda guerra mondiale». E si afferma che il modo migliore di farlo consiste nel «mettere i cittadini nelle condizioni di assumere un ruolo attivo» e più in generale nel rendere partecipe «la società nel suo complesso»: la «preparazione alle crisi e la prima risposta» devono coinvolgere «non solo le autorità pubbliche a tutti i livelli, ma anche i soggetti privati, i lavoratori e i sindacati, le organizzazione della società civile e i singoli cittadini»<sup>7</sup>.

È significativo che il tutto sia stato avallato dal Parlamento europeo, che ha salutato la circostanza per cui la Relazione Niinistö estende all'Europa unita il «concetto finlandese di difesa totale» (Risoluzione del 12 marzo 2025, P10\_TA(2025)0034). E che sia stato altresì apprezzato dal Consiglio europeo, che nella riunione del 19 dicembre 2024 a Bruxelles ha ritenuto la relazione predisposta da Niinistö un punto di riferimento per ottenere «una preparazione militare e civile rafforzata e coordinata, nonché una gestione strategica delle crisi nel quadro di un approccio multirischio ed esteso a tutta la società».

Ci sono insomma non pochi riscontri circa la possibilità di usare l'economia di guerra come punto di riferimento per valutare le recenti evoluzioni della costruzione europea. E per sperare ardentemente che il tutto non preluda a scenari ben più drammatici di quelli che già ora appaiono sufficientemente inquietanti.

<sup>7</sup> *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, in "Commissione europea", 2024, [https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en?filename=2024\\_Niinisto-report\\_Book\\_VF.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf), maggio 2025.

# I gruppi di persone vulnerabili in situazioni di emergenza

---

Ana Marrades Puig\*

## Abstract

*Groups of vulnerable people in emergency situations.*

This work analyses groups of people vulnerable in emergency situations and how these crises especially affect certain collectives. According to the UN, factors such as poverty, inequality, conflicts, climate change, and the COVID-19 pandemic increase the vulnerability of many people. Among the most vulnerable groups are people at risk of poverty or exclusion, migrants and refugees, women and girls, elderly people, children, and people with disabilities. Emergencies affect these groups differently. In the COVID-19 pandemic, the most affected were elderly people, those with pre-existing illnesses, pregnant women, and also children and adolescents, especially in their mental health. In armed conflicts and migratory displacements, minors and women are the most vulnerable, suffering loss of family protection or violence. In natural disasters, such as the DANA in Valencia, social inequalities were aggravated, affecting especially women, minors, older people, and people with disabilities due to problems with mobility, housing, education, and access to services. The text concludes that it is necessary to improve prevention, institutional coordination, and urban planning, as well as to apply a gender perspective and social protection, in order to reduce the impact of emergencies on the most vulnerable groups.

**Sommario:** 1. Persone in situazioni di vulnerabilità – 2. Impatto delle situazioni di emergenza sui gruppi vulnerabili; a. Crisi socio-sanitaria: covid-19; b. Conflitti armati e movimenti migratori; c. Calamità naturali: l'inondazione della “Dana” di Valencia – 3. Conclusioni e proposte di miglioramento

\* Professoressa Associata presso il Dipartimento di Diritto Costituzionale, Scienza Politica e dell'Amministrazione dell'Università di Valencia, Facoltà di Giurisprudenza.

## 1. Persone in situazioni di vulnerabilità

La vulnerabilità deriva prevalentemente da fattori esterni, pur non mancando componenti di natura intrinseca; una delle interpretazioni più consolidate del termine, infatti, la collega a rischi generati da scelte e decisioni umane. Sul piano accademico, la relativa categoria è ancora in fase di elaborazione, mentre sul versante giuridico-politico esistono atti, sia a livello internazionale sia nell'ambito dell'Unione Europea, che individuano i soggetti appartenenti ai gruppi in condizioni di vulnerabilità.

Nel suo rapporto 2024 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (A/79/79-E/2024/54)<sup>1</sup>, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha ritenuto che la pandemia di coronavirus (COVID-19), il crescente numero di conflitti, le tensioni geopolitiche e commerciali e gli effetti dei cambiamenti climatici, combinati, siano idonei a mettere in forte rischio la suddetta categoria. Inoltre, l'esistenza di enormi carenze nei sistemi economici e finanziari globali, le ingiustizie storiche e l'indebolimento della solidarietà globale, costituiscono elementi sintomatici del fatto che i Paesi in via di sviluppo siano i più vulnerabili del pianeta.

Il rapporto prosegue spiegando che nel 2022 23 milioni di persone in più hanno vissuto in condizioni di povertà estrema rispetto al 2019 e 123 milioni di persone in più hanno sofferto la fame rispetto al 2019 a causa della pandemia e di altri fattori, che hanno ampliato il divario nella crescita del reddito pro capite tra i paesi più poveri e quelli più ricchi. Mentre alcuni obiettivi relativi alla salute sono migliorati, i progressi complessivi nella salute globale hanno subito un processo di costante rallentamento dal 2015. Gli scarsi livelli di istruzione, quale pilastro fondamentale per lo sviluppo individuale e collettivo, continuano a destare grave preoccupazione: Nel 2019, soltanto il 58% degli studenti raggiungeva, al termine dell'istruzione primaria, un livello minimo di competenza nella lettura, mentre un giovane su cinque si trovava in condizione di inattività, non essendo inserito né nel sistema lavorativo né in percorsi di istruzione o formazione.

<sup>1</sup> Il rapporto A/79/79-E/2024/54 del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 2 maggio 2024, intitolato "Progressi verso il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile", è stato presentato nell'ambito della sessione 2024 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, tenutasi dal 27 luglio 2023 al 24 luglio 2024, ai sensi dei punti 5(a) e 6 dell'ordine del giorno. Tale documento è stato esaminato durante la riunione ministeriale del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile, tenuta sotto gli auspici del Consiglio Economico e Sociale, quale parte integrante della serie di sessioni di alto livello dedicate al monitoraggio dell'Agenda 2030.

Parallelamente, i progressi verso la parità di genere nella sfera pubblica e nelle posizioni apicali risultano ancora limitati; a ciò si aggiunge un costante incremento dei fenomeni di violenza di genere, che contribuisce ad allontanare il conseguimento dell'obiettivo di uguaglianza sancito dall'Agenda 2030.

Da tale contesto è agevole desumere che i principali gruppi vulnerabili comprendano, in primo luogo, le persone esposte al rischio di esclusione sociale e povertà, tra cui rientrano prevalentemente migranti, rifugiati e richiedenti asilo.

A questi si affiancano i soggetti vulnerabili in ragione dell'età – particolarmente esposti nel campo della salute e dell'istruzione – quali, da un lato, gli anziani e, dall'altro, i minori e gli adolescenti.

Analogamente, le persone con disabilità presentano un grado di vulnerabilità variabile, che si manifesta sia nelle crisi sociali e sanitarie sia nelle situazioni emergenziali derivanti da disastri ambientali e conflitti armati.

In prospettiva trasversale, un ulteriore gruppo particolarmente esposto è rappresentato dalle donne e dalle ragazze, in quanto la discriminazione basata sul sesso e sul genere si intreccia in modo intersezionale con altre forme di discriminazione – quali quella razziale o quella connessa alla disabilità – amplificandosi soprattutto nelle fasce d'età più vulnerabili.

Alcuni testi costituzionali, ad esempio la Costituzione dell'Ecuador, descrivono chi sono le persone e i gruppi di attenzione prioritaria: anziani, bambini e adolescenti, donne incinte, persone con disabilità, persone private della libertà e coloro che soffrono di malattie catastrofiche o altamente complesse, persone a rischio, vittime di violenza domestica e sessuale, abusi sui minori, disastri naturali o provocati dall'uomo. I summenzionati testi prevedono che tali categorie ricevano un'attenzione prioritaria e specializzata nella sfera pubblica e privata, attribuendo allo Stato la prerogativa di fornire una protezione speciale alle persone in condizione di doppia vulnerabilità (art. 35 del capo terzo del titolo II).

La Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante “norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare” descrive, all'articolo 3, chi sono le *persone vulnerabili*, indicando in via prioritaria, i minori, i minori non accompagnati, disabili, anziani, donne incinte, genitori soli con figli minori e persone che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale. L'articolo 5 relativo al non respingimento, all'interesse superiore del minore, alla vita familiare e allo stato di salute, stabilisce che, nell'applicare la direttiva,

gli Stati membri debbano tenere debitamente conto: a) dell'interesse superiore del minore, b) della vita familiare, c) dello stato di salute del cittadino di un paese terzo interessato. La linea guida europea insiste quindi sul garantire la cura dei minori, la famiglia e la salute.

## **2. Impatto delle situazioni di emergenza sui gruppi vulnerabili**

Una volta individuati e delimitati i gruppi in esame è necessario analizzare l'impatto che le situazioni di emergenza hanno su ciascuno di essi. Si analizzeranno, in particolare, tre situazioni emergenziali che hanno colpito o stanno interessando l'Unione Europea: la crisi del covid-19 e per estensione le crisi sociali e sanitarie, i disastri naturali manifestatisi nelle recenti alluvioni in Italia e Spagna e la guerra tra Russia e Ucraina.

Il presente contributo si propone di indagare quali siano i gruppi più vulnerabili in ciascuna delle prospettate situazioni e come l'emergenza li colpisca.

### **a. Crisi socio-sanitaria: COVID-19**

La crisi socio-sanitaria del COVID-19 ha colpito duramente i gruppi degli anziani più fragili per motivi di salute, nonché soggetti affetti con alcuni tipi di malattie pregresse.

Come spiegato nel Rapporto Tecnico-Scientifico "COVID-19 in diversi ambienti e gruppi di persone" del Centro di Coordinamento per gli Allarmi e le Emergenze Sanitarie del Ministero della Salute spagnolo del 25 marzo 2021, la maggior parte dei ricoveri ospedalieri e dei decessi si è concentrata nella popolazione anziana, senza che sia stato possibile individuare una soglia anagrafica precisa oltre la quale il rischio risultasse significativamente incrementato. Tale vulnerabilità appare, infatti, connessa anche ad ulteriori fattori, tra cui, in particolare, la presenza di comorbilità e la residenza in strutture collettive.

Anche le persone affette da disturbi mentali sono state significativamente colpite dalla pandemia. Le ripercussioni sulla salute mentale sono derivate sia dagli effetti diretti della malattia, sia dalle conseguenze sociali ed economiche generate dalla crisi pandemica. Tra i gruppi maggiormente esposti si annoverano i pazienti ospedalizzati, i soggetti con pregresse patologie psichiche, le persone in condizioni di vulnerabilità aggravate dall'isolamento e dalla crisi economica, nonché gli operatori sanitari, sebbene gli effetti psicologici abbiano interessato l'intera popolazione.

Un ulteriore gruppo vulnerabile è rappresentato dalle donne in gravidanza. Nelle fasi iniziali della pandemia, si riteneva che la maggior parte delle donne incinte sviluppasse forme lievi o asintomatiche della malattia. Tuttavia, evidenze empiriche successive hanno mostrato un incremento significativo del rischio di esiti gravi: in uno studio condotto negli Stati Uniti su oltre 400.000 donne in età fertile affette da COVID-19 sintomatico, le donne in gravidanza hanno evidenziato una probabilità tripla di ricovero in terapia intensiva e un rischio di mortalità superiore rispetto alle donne non gravide, pur rimanendo basso il rischio assoluto di complicanze gravi. Ne consegue che l'adozione di una prospettiva di genere risulta imprescindibile nell'analisi delle situazioni emergenziali.

La popolazione adolescente è stata gravemente danneggiata anche nel campo della salute mentale. La pandemia ha causato un aumento fino al 47% dei disturbi mentali nei minori. La chiusura delle scuole e il prolungato confinamento domiciliare hanno prodotto importanti cambiamenti nelle routine e nelle abitudini di vita di bambini e adolescenti che, insieme ai fattori di stress intrinseci all'esperienza di un'emergenza sanitaria (paura del contagio, dolore e perdita dei propri cari, riduzione del potere d'acquisto delle famiglie...), hanno avuto un'influenza sfavorevole sulla loro salute mentale<sup>2</sup>. Il confinamento ha causato anche un aumento della sovraesposizione ai social network con ripercussioni anche sullo sviluppo personale.

Le condizioni abitative precarie e il sovraffollamento domestico hanno ulteriormente aggravato tali criticità. In particolare, i minori provenienti da contesti familiari fragili hanno subito una drastica riduzione delle relazioni sociali esterne, con conseguente aumento del rischio di trascuratezza e abuso, in assenza dei consueti meccanismi di controllo esercitati da scuola, servizi sociali e personale sanitario.

## **b. Conflitti armati e movimenti migratori**

Il rapporto delle Nazioni Unite (A/79/79-E/2024/54) si sofferma su l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, la brutale guerra a Gaza e il conflitto in Sudan come straordinariamente gravi, segnalando la presenza di circa 110 milioni di sfollati forzati in tutto il mondo. Un dato senza precedenti è rappresentato dal numero esponenziale di vittime civili ricollegabili ai conflitti armati, che tra il 2022 e il 2023 è aumentato del 72%.

<sup>2</sup> R. PARICIO DEL CASTILLO E M.F. PANDO VELASCO, *Salud mental infanto-juvenil y pandemia de Covid-19 en España: cuestiones y retos*, in *Revista de Psiquiatría Infanto-Juvenil*. DOI: 10.31766/revpsij.v37n2a4.

Nei contesti di conflitto armato, i gruppi vulnerabili subiscono conseguenze diffuse, ma sono in particolare i minori a risultare maggiormente esposti, potendo perdere i genitori e rimanere privi di una protezione immediata. Analoga situazione si riscontra nei fenomeni di migrazione forzata, nei quali i bambini costituiscono la categoria più a rischio, essendo frequentemente esposti alla perdita o alla separazione dal contesto familiare.

Le donne costituiscono un ulteriore gruppo particolarmente esposto, anche in ragione dell'elevato rischio di violenza sessuale nei contesti di conflitto. Tale elemento rappresenta un ulteriore fattore di vulnerabilità, che impone l'adozione di un approccio di genere nell'analisi e nella gestione delle emergenze.

In aggiunta ai suindicati fenomeni, devono essere considerate anche le emergenze derivanti da attacchi terroristici o informatici, che possono compromettere il funzionamento di infrastrutture essenziali e mettere a rischio dati sensibili, inclusi quelli sanitari e personali, incidendo sulla sicurezza collettiva.

### c. Calamità naturali: l'inondazione della “Dana” di Valencia

Infine, analoga rilevanza è da attribuirsi ai disastri naturali e alle crisi da questi conseguite di cui i recenti episodi registratatisi in Europa – come quello che ha coinvolto la provincia di Valencia il 29 ottobre 2024<sup>3</sup> – costituiscono un chiaro esempio.

<sup>3</sup> Si fa riferimento ai seguenti comuni: Alaquàs, Albal, Albalat de la Ribera, Alborache, Alcàsser, l'Alcúdia, Aldaia, Alfafar, Alfarb, Algemesí, Alginet, Almussafes, Alzira, Benetússer, Benicull de Xúquer, Benifaió, Beniparrell, Bétera, Bugarra, Buñol, Calles, Camporrobles, Carcaixent, Carlet, Castelló, Catadau, Catarroja, Caudete de las Fuentes, Chera, Cheste, Chiva, Chulilla, Corbera, Cullera, Dos Aguas, Favara, Fortaleny, Fuentesrobles, Gestalgar, Godella, Guadassuar, l'Ènova, Llaurí, Llombai, Llíria, Llocnou de la Corona, Loriguilla (núcleo urbano junto a la A-3), Macastre, Manuel, Manises, Massanassa, Millares, Mislata, Montroi/Montroy, Montserrat, Paiporta, Paterna, Pedralba, Picanya, Picassent, Polinyà de Xúquer, La Pobla Llarga, Quart de Poblet, Rafelguaraf, Real, Requena, Riba-roja de Túria, Riola, Sedaví, Senyera, Siete Aguas, Silla, Sinarcas, Sollana, Sot de Chera, Sueca, Tavernes de la Valldigna, Torrent, Tous, Turís, Utiel, València (pedanías sur: Castellar-L'Oliveral, El Palmar, El Forn d'Alcedo, La Torre-Faitanar, El Perellonet, Pinedo, La Punta y El Saler), Vilamarxant, Xirivella, Yátova. In **Generalitat Valenciana**, *Pla Recuperem València*, in “Habitatge – Vivienda y calidad en la edificación”, 2024, <https://habitatge.gva.es/es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/ajudes-urgents-lloguer-dana/municipis-afectats-per-la-dana>, consultato il 15 maggio 2025.

Il rapporto delle Nazioni Unite evidenzia che, nonostante una parziale riduzione delle emissioni di gas serra nei Paesi sviluppati, nel 2022 la loro concentrazione ha raggiunto livelli record, mentre i dati disponibili per il 2023 confermano un ulteriore andamento crescente. In particolare, la concentrazione di anidride carbonica ha superato del 150% i livelli preindustriali. Parallelamente, i finanziamenti pubblici destinati alla produzione e al consumo di petrolio, carbone e gas sono più che raddoppiati tra il 2021 e il 2022 e risultano triplicati rispetto al 2015, ostacolando in modo significativo i progressi verso la transizione a un'economia a zero emissioni. In tale scenario, emerge con chiarezza la necessità di rafforzare la capacità di prevenzione e gestione delle emergenze. Le criticità emerse nei casi analizzati evidenziano, in particolare, carenze nella capacità di previsione e nel coordinamento tra le amministrazioni pubbliche. I governi non sono stati in grado di soddisfare le aspettative di una realtà che avrebbe dovuto essere prevista.

Per questo motivo, al fine di anticipare e prevenire le tragedie, l'Unione europea ha elaborato una strategia composta da 30 azioni chiave e un piano d'azione dettagliato per far progredire gli obiettivi di preparazione dell'Unione e sviluppare una "cultura della preparazione fin dalla progettazione" in tutte le politiche dell'UE<sup>4</sup>.

Di seguito sono elencati alcuni obiettivi e azioni fondamentali della strategia.

Proteggere le funzioni sociali essenziali dell'Europa:

- elaborazione di criteri minimi di preparazione per servizi essenziali come gli ospedali, le scuole, i trasporti e le telecomunicazioni
- aumento delle scorte di attrezzature e materiali critici
- potenziamento della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e aumento della disponibilità di risorse naturali vitali come l'acqua.

Promuovere la preparazione della popolazione:

- invito ai cittadini ad adottare misure pratiche, per esempio conservare scorte di beni essenziali che bastino per almeno 72 ore in caso di emergenza
- inserimento di lezioni di preparazione nei programmi scolastici e introduzione di una Giornata europea della preparazione.

<sup>4</sup> Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, comunicazione da Bruxelles del 26 marzo 2025, in "Commissione europea – Press Corner", 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_25\\_856](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_856), consultato il 15 maggio 2025.

Potenziare il coordinamento della risposta alle crisi:

- istituzione di un Polo di crisi dell'UE per migliorare l'integrazione tra le strutture di crisi dell'UE già esistenti.

Rafforzare la cooperazione civile-militare:

- esercitazioni periodiche di preparazione in tutta l'UE, che uniscano le forze armate, la protezione civile, la polizia, gli addetti alla sicurezza, gli operatori sanitari e i vigili del fuoco
- agevolazione degli investimenti a duplice uso.

Rafforzare la capacità di previsione e anticipazione:

- messa a punto di una valutazione completa dei rischi e delle minacce a livello dell'UE, contribuendo a prevenire crisi come le catastrofi naturali o le minacce ibride.

Intensificare la cooperazione pubblico-privato:

- creazione di una task force pubblico-privato per la preparazione
- definizione di protocolli per le emergenze con le imprese per garantire la disponibilità in tempi rapidi di materiali, beni e servizi essenziali e mantenere in sicurezza le linee di produzione critiche.

Intensificare la cooperazione con i partner esterni:

- collaborazione con partner strategici come la NATO sulla mobilità militare, sul clima e la sicurezza, sulle tecnologie emergenti, e sui settori informatico, spaziale e della difesa.

Nel complesso, adottando un approccio proattivo alla preparazione, l'UE punta a creare un continente più resiliente e sicuro, meglio attrezzato per affrontare le sfide del XXI secolo.

Emerge, tra le misure succitate, la programmazione di un centro di crisi dell'UE, il rafforzamento della capacità di previsione e anticipazione e l'aumento della cooperazione tra le istituzioni. Le misure di recente programmazione dell'Unione Europea, incentrate sulla creazione di un centro di crisi dedicato, sul potenziamento delle capacità di previsione e sull'incremento della cooperazione interistituzionale, trovano una drammatica smentita analizzando le criticità emerse durante l'evento DANA a Valencia. Prescindendo dalle dinamiche meteorologiche, appare evidente come la gestione della catastrofe sia stata inficiata da una profonda mancanza di lungimiranza strategica nel prevedere le conseguenze del disastro

e da un deficit di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche, la cui azione frammentata e confusa si è posta in netto contrasto con l'immediata, spontanea e straordinaria solidarietà dimostrata dai cittadini valenciani. Tale inefficienza istituzionale ha avuto ripercussioni non uniformi sul territorio, aggravando le disparità sociali preesistenti e dimostrando come l'impatto di un'emergenza climatica sia intrinsecamente legato ai livelli di vulnerabilità delle diverse comunità. Prendendo come esempio emblematico la regione di L'Horta-Sud, area più duramente colpita della provincia, emerge chiaramente la necessità di una pianificazione che ponga al centro le categorie più esposte, quali le donne, gli anziani, le persone con disabilità e i minori, con particolare riferimento alla fascia adolescenziale. La loro specifica vulnerabilità durante e dopo l'emergenza rende necessario che le nuove strategie di gestione delle crisi europee integrino, oltre al coordinamento tecnico, una reale attenzione alle fragilità sociali per garantire una protezione efficace e inclusiva, capace di supplire alle gravi lacune amministrative fin qui riscontrate.

In particolare, le donne hanno subito effetti rilevanti sotto il profilo economico, sociale e personale, anche a causa della distruzione delle attività commerciali e delle difficoltà di conciliazione tra lavoro e vita familiare. Analogamente, i minori hanno risentito della discontinuità educativa e dell'isolamento sociale, mentre gli anziani e le persone con disabilità hanno affrontato gravi limitazioni nella mobilità e nell'accesso ai servizi essenziali.

La sistematica distruzione delle infrastrutture, con particolare riferimento ai presidi scolastici, ha alterato profondamente l'equilibrio tra attività professionale e sfera privata. Tale criticità ha esacerbato le asimmetrie nel carico di cura, ricaduto prevalentemente sulla figura materna: l'impossibilità di fruire dei servizi educativi ha costretto le donne a una gestione domestica esclusiva della prole, indipendentemente dalla composizione del nucleo familiare.

La distruzione degli spazi pubblici, luoghi essenziali per la socialità, ha inoltre frammentato i legami comunitari, innescando gravi ripercussioni sul benessere mentale ed emotivo delle persone. A ciò si aggiunge il costante pericolo per l'integrità fisica e la tensione psicologica di chi si trova in una condizione di cronica allerta, una fragilità particolarmente critica per chi vive situazioni di dipendenza legate alla disabilità o all'età avanzata. Quando tali variabili si intrecciano in una prospettiva intersezionale, esse generano forme di discriminazione multipla che colpiscono in modo peculiare le donne, accentuandone la condizione di vulnerabilità nelle situazioni di emergenza.

La popolazione infantile ha esperito nelle fasi iniziali dell'emergenza una grave carenza di beni primari, con particolare riferimento all'accesso idrico, compromettendo gli standard igienico-sanitari e nutrizionali. Non meno critica appare la condizione della popolazione adolescente, soggetta a un nuovo ciclo di vittimizzazione.

I centri educativi dei comuni distrutti sono stati trasferiti nei comuni che hanno sofferto meno o nei centri della città di Valencia, generando un sistema di pendolarismo forzoso. Tuttavia, l'inefficienza del servizio di trasporto pubblico – caratterizzato da finestre orarie estremamente ridotte – ha prodotto una contrazione della giornata scolastica. Tale deficit formativo non solo lede il diritto all'istruzione, ma incide negativamente sullo sviluppo cognitivo e sul recupero psicologico dei minori, ostacolando il ritorno a una necessaria normalità pedagogica. La gestione dell'emergenza ha purtroppo replicato le criticità già osservate durante la pandemia, lasciando gli studenti delle scuole primarie e secondarie in una condizione di totale isolamento: l'assenza di protocolli d'azione, unita alla mancanza di infrastrutture tecnologiche e di connessioni internet stabili, ha impedito lo svolgimento della didattica a distanza, rendendo impossibile seguire lezioni in videoconferenza o completare i compiti. Questa lacuna sta avendo ripercussioni particolarmente gravi sugli adolescenti, soprattutto tra coloro che frequentano gli ultimi anni della scuola secondaria, i quali manifestano crescenti segnali di stress, depressione e ansia legati al timore di un crollo nel proprio percorso accademico. Tale preoccupazione è amplificata dalla consapevolezza che l'interruzione della continuità didattica penalizzerà maggiormente gli studenti provenienti da contesti socio-economici meno abbienti, per i quali il raggiungimento di risultati eccellenti rappresenta l'unico requisito indispensabile per accedere a borse di studio e all'istruzione universitaria pubblica, una situazione che ha già richiesto un massiccio intervento dei servizi di supporto psicologico comunali.

Il gruppo di anziani e di persone con disabilità che hanno sofferto soprattutto per la drammatica mancanza di mobilità nelle abitazioni dove l'uso degli ascensori, distrutti dalle alluvioni, è fondamentale, e per l'impatto e la scarsità dei trasporti pubblici e delle sue infrastrutture.

Gli anziani e le persone non autosufficienti sono stati confinati e isolati nelle loro case, a causa della mancanza di mobilità e visibilità. In alcuni comuni si è dovuto stabilire un programma specifico di alimentazione domiciliare, che non è stato in grado di soddisfare tutta la domanda.

Allo stesso modo, non sono stati ampliati nemmeno i posti nei centri socio-sanitari (centri diurni, residenze), indispensabili per il benessere

degli anziani e delle persone non autosufficienti. La situazione, dicono, era già critica (a causa della paralisi del “Pla Edificant”), aggravata dalla distruzione di diversi centri diurni, associazioni di persone con disabilità e centri occupazionali che hanno visto distrutte le loro strutture o hanno subito danni ingenti. L'evento calamitoso ha evidenziato una grave compromissione del tessuto abitativo, con circa venti unità immobiliari colpite e, in termini di impatto umano, il coinvolgimento critico della popolazione anziana, impossibilitata all'evacuazione tempestiva. La paralisi dei servizi di prossimità – dai laboratori cognitivi alle attività motorie e associative – ha determinato una brusca interruzione dei percorsi di socialità e riabilitazione, aggravando l'isolamento dei soggetti fragili.

In particolare, le persone con disabilità si trovano in una situazione di vulnerabilità aumentata a causa delle barriere aggiuntive che affrontano in situazioni di emergenza. La distruzione o l'inaccessibilità delle loro abitazioni, la perdita di materiali ortoprotesici e dispositivi di assistenza personale - come carrozzine, apparecchi acustici, protesi e altre attrezzature essenziali - hanno compromesso la loro autonomia e mobilità. Inoltre, la mancanza di accesso a medicinali essenziali e a trattamenti medici specializzati ha aggravato le condizioni di salute di questo gruppo<sup>5</sup>.

Le famiglie delle persone con disabilità sono state profondamente colpite. Molte hanno perso le loro abitazioni o hanno subito danni considerevoli alle proprietà, affrontando difficoltà economiche e logistiche per garantire le cure adeguate ai loro cari.

A ciò si aggiunga che la prospettiva di una pianificazione urbanistica per prevenire le conseguenze dei disastri è considerata un elemento essenziale che deve essere sviluppato: i territori dell'Horta Sud, in particolare, non sono adatti ad affrontare disastri climatici come quello avvenuto il 29 ottobre 2024. Si fa riferimento al fatto che l'Horta Sud è un'area sottoposta ad elevato stress insediativo, strutturalmente inadeguata a fronteggiare catastrofi climatiche come quelle causate dal DANA, indicando che almeno il 22% dell'abitabilità è andato perduto. È fondamentale ripensare radicalmente l'urbanistica di queste aree, superando l'impraticabile consuetudine di edificare in zone soggette a inondazione. In un'ottica di lungo periodo, con l'orizzonte fissato al 2050, occorre avviare un processo evolu-

<sup>5</sup> Relazione sui danni, le questioni rilevate, le necessità e le azioni delle entità del Terzo Settore della disabilità in seguito alla DANA nella provincia di Valencia, in “Dicatic – Universitat Politècnica de València”, 2024, <https://dicatic.webs.upv.es/cermi-cv-informe-dana/>, consultato a maggio 2025.

tivo che tuteli le generazioni future, superando la naturale, ma ostacolante, riluttanza dei cittadini ad abbandonare le proprie dimore. Tale resistenza persiste nonostante l'evidenza che metà di questi immobili risulti oggi in disuso, scontrandosi con il forte desiderio collettivo di ricostruire sul medesimo sedime, una dinamica che richiede una gestione politica e sociale lungimirante per essere trasformata in un'opportunità di rigenerazione territoriale sicura.

### 3. Conclusioni e proposte di miglioramento

L'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi climatici estremi impone un cambio di paradigma verso una maggiore resilienza infrastrutturale, supportata da piani di emergenza robusti e programmi di sensibilizzazione capillari. Le amministrazioni comunali, oggi, si trovano ad affrontare sfide complesse: dalla necessità di ricollocare le abitazioni in aree sicure alla gestione dello spopolamento dei centri storici, dove la perdita di residenti – in particolare anziani – rende urgente la ricostruzione di un tessuto sociale ormai frammentato. Emerge con chiarezza come gli attuali assetti urbani siano inadeguati alle esigenze di donne, anziani, bambini e persone con mobilità ridotta, una criticità esasperata dalla localizzazione di strutture di cura (come residenze e centri diurni) in zone a rischio idrogeologico, come le aree adiacenti ai bacini fluviali della Horta Sud. Tale scenario richiede l'implementazione immediata di sistemi di autoprotezione, quali allarmi e vie di fuga, ma sconta purtroppo l'assenza di un supporto tecnico e professionale che guidi i comuni nel delicato processo di riqualificazione. Di conseguenza, si rende indispensabile redigere un nuovo studio del rischio specifico per l'area di Valencia che integri le lezioni apprese durante la DANA, puntando su sistemi di allerta sonora diffusa, piani di evacuazione e confinamento mirati, e la creazione di un database censuario delle persone più vulnerabili, specie quelle residenti ai piani terra, soggetti ai danni maggiori. Un approccio efficace non può prescindere da una prospettiva di genere e di cura, che ponga al centro i soggetti più esposti: per attuare questa transizione verso una "democrazia assistenziale", è necessaria l'istituzione di una Commissione Paritetica per la Ricostruzione, composta da personale politico e tecnico specializzato, capace di integrare strategie di protezione sociale in ogni fase del piano di ripresa, garantendo così un'efficienza amministrativa finalmente orientata alle persone.

# 4

## Il regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce uno strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) e l'articolo 122 del TFUE: la parola alla Corte di Giustizia

---

Francesco Gaspari\*

### **Abstract**

*Regulation (EU) 2025/1106 establishing an instrument for action on the security of Europe (SAFE) and Article 122 TFEU: the Court of Justice has its say.*

This paper aims to analyze some recent initiatives in the field of European defense. Specifically, it analyzes the White Paper on European Defense Readiness 2030 and EU Regulation 2025/1106 establishing the Security Action for Europe (SAFE), which has as its legal basis Article 122 TFEU. The paper concludes by raising questions about this legal basis and the intergovernmental approach adopted in establishing SAFE, pending a ruling from the EU Court of Justice.

**Sommario:** 1. Il Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030 – 2. Il regolamento dell'Unione che istituisce uno strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) – 3. Riflessioni conclusive

\* Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Guglielmo Marconi.

## 1. Il Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030

In tempi recenti sono tornate al centro dell'attenzione politico-istituzionale e del dibattito pubblico le strategie europee per rilanciare la politica di difesa e il ruolo della Commissione europea. Tale "strategia comunicativa" assume particolare importanza tenendo conto che la Commissione non ha competenze proprie in materia di politica di difesa.<sup>1</sup>

Tra le diverse proposte avanzate<sup>2</sup>, particolare importanza assume, anche dal punto di vista giuridico, il Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, presentato congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>3</sup>.

Tali iniziative hanno un minimo comun denominatore: tutte si fondano sulla valutazione della grave minaccia esterna cui sarebbe esposta l'Unione europea, la valutazione delle esigenze sul piano militare e la necessità di reperire ingenti risorse finanziarie per far fronte a siffatte esigenze.<sup>4</sup> Ciò emerge chiaramente nel Libro bianco<sup>5</sup>, nel quale si sottolinea che "*L'Europa si trova ad affrontare una minaccia grave e crescente*", e il nostro continente è "*attualmente colpito da guerre, aggressioni e altri atti ostili*". Si osserva inoltre che "*L'ordine internazionale sta subendo cambiamenti di un'entità non più verificatasi dal 1945. [...] Se non plasmeremo noi questo ordine, sia nella nostra regione che al di fuori di essa, subiremo l'esito del periodo presente di competizione tra Stati con tutte le conseguenze negative che potrebbero derivarne, compresa la reale prospettiva di una guerra su vasta scala. La storia non ci perdonerà di non aver agito*". Si passa poi alle esigenze militari, con affermazioni quali "*È giunto il momento che l'Europa si riarmi*", nonché "*Abbiamo bisogno di una base industriale della difesa più forte e resiliente*". Per poter raggiungere tali obiettivi – "*al più tardi entro il 2030*" – "*La ricostruzione della difesa europea richiede, come punto di partenza, investimenti massicci su un arco di tempo prolungato*".

Il Libro bianco finisce così per codificare un approccio definito come

<sup>1</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *Eurojus.it*, n. 2, 2025, p. 160.

<sup>2</sup> Per un quadro di tali iniziative si veda E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *Eurojus*, n. 2, 2025, pp. 140 ss.

<sup>3</sup> Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOIN (2025) 120, 19 marzo 2025.

<sup>4</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 142.

<sup>5</sup> Punto 1 e *passim*.

“*security by design*”, in base al quale le esigenze “securitarie” sono divenute prevalenti rispetto a quelle ordinarie (come mercato interno, fiscalità, ecc.), nel senso che gli aspetti relativi alla sicurezza esterna sono ormai da prendere in conto in tutte le politiche dell’Unione.<sup>6</sup>

Rispetto a precedenti iniziative della Commissione, il Libro bianco utilizza un tono diverso, di carattere non programmatico<sup>7</sup>, come accaduto con la c.d. Bussola strategica adottata dal Consiglio nel marzo 2022<sup>8</sup>, nella quale si sancisce che “*un’UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica*”, sottolineando il suo carattere complementare rispetto alla NATO, “*che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri*”<sup>9</sup>.

Con il Libro bianco l’Unione si pone l’obiettivo di creare – entro un orizzonte temporale di cinque anni – “*una capacità di deterrenza sufficiente a prevenire una potenziale guerra di aggressione*”<sup>10</sup>. Inoltre, il Libro bianco distingue il ruolo spettante agli Stati membri – competenza delle proprie truppe, dalla dottrina al dispiegamento, e della definizione del fabbisogno delle loro forze armate – rispetto a quello dell’Unione, che invece è relativo a “*sostenere e coordinare gli sforzi degli Stati membri volti a rafforzare la base industriale della difesa e la prontezza generale dell’UE alla difesa, compresi i contributi europei alla deterrenza e alla difesa collettiva della NATO*”<sup>11</sup>.

La parte centrale del Libro bianco è quella relativa al reperimento delle risorse necessarie alla “*ricostruzione della difesa europea*”<sup>12</sup>. La Commissione osserva che, pur avendo gli investimenti nel settore della difesa raggiunto l’importo (senza precedenti) di 102 miliardi di euro nel

<sup>6</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 145.

<sup>7</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 160.

<sup>8</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un’Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, 7371/22, Bruxelles, 21 marzo 2022.

<sup>9</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Una bussola strategica*, cit., pp. 2, 5 e 13. Su tale aspetto e, più in generale, sulla c.d. Bussola strategica si veda diffusamente F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un’Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, pp. 60 ss., nonché, se si vuole, F. GASPARI, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2023, par. 2.

<sup>10</sup> Libro bianco, cit., punto 3, p. 5.

<sup>11</sup> Libro bianco, cit., punto 3, p. 5.

<sup>12</sup> Libro bianco, cit., punto 7 (recante “*Un ingente aumento per la spesa della difesa*”), p. 18.

2024<sup>13</sup>, quasi il doppio dell'importo speso nel 2021, tuttavia, “*nel complesso, la spesa europea per la difesa rimane molto inferiore a quella degli Stati Uniti e, fatto più preoccupante, a quella della Russia o della Cina*”<sup>14</sup>.

La Commissione richiama il piano “ReArm Europe”<sup>15</sup>, nel quale ha individuato cinque pilastri per aumentare con urgenza e in modo sostanziale la spesa europea per la difesa<sup>16</sup>.

Particolare interesse assumono – sul piano giuridico – i primi tre pilastri, ma in questo lavoro prenderemo in esame soltanto uno di essi, quello relativo all'istituzione di un nuovo strumento finanziario per il sostegno agli investimenti<sup>17</sup>, anche alla luce di una importante vicenda giurisdizionale, come vedremo *infra*.

## 2. Il regolamento dell'Unione che istituisce uno strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)

La proposta di regolamento<sup>18</sup> finalizzata al sostegno agli investimenti nel settore della difesa costituisce la novità più importante del Libro bianco, attese le implicazioni che tale strumento comporta.

<sup>13</sup> In particolare, la spesa per la difesa degli Stati membri aumentata di oltre il 31% dal 2021, fino a raggiungere l'1,9% del PIL totale dell'Unione, ovvero 326 miliardi di euro nel 2024.

<sup>14</sup> Libro bianco, cit., punto, 7, p. 18.

<sup>15</sup> Il Piano è stato annunciato dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen il 4 marzo 2025. Si veda *Press statement by President von der Leyen on the defence package*, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement\\_25\\_673](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673). Sul riarmo dell'Unione europea si veda, tra gli altri, A. SOMMA, *Il riarmo dell'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2025, pp. 5 ss.

<sup>16</sup> Tali pilastri sono: (1) Nuovo strumento finanziario specifico per sostenere gli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa; (2) Attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita; (3) Rendere più flessibili gli strumenti dell'UE esistenti per consentire maggiori investimenti nel settore della difesa; (4) Contributi della Banca europea per gli investimenti; (5) Mobilitare capitale privato. Si veda Libro bianco, cit., punto 7, pp. 18-20.

<sup>17</sup> Si veda, al riguardo, tra gli altri, E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., pp. 140 ss.; A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., pp. 159 ss.; P. DERMINE, *Funding Europe's Defence A First Take On the Commission's ReArm Europe Plan*, 5 marzo 2025, in <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>; A. VECCHIO, *The White Paper Within the Institutional Constraints The EU Short-Term Defence Policy “Readiness 2030”*, 28 marzo 2025, in <https://verfassungsblog.de/the-white-paper-readiness-2030/>.

<sup>18</sup> Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, COM (2025) 122 final, 19 marzo 2025.

Il 27 maggio 2025, il Consiglio ha dato seguito alla proposta della Commissione adottando il regolamento (UE) 2025/1106<sup>19</sup>.

Il regolamento in questione ha come finalità quella di concedere agli Stati membri prestiti (con un importo fino a 150 miliardi di euro) garantiti dal bilancio dell'Unione. Il SAFE (acronimo di *Security Action For Europe*) si pone l'obiettivo di sostenere “*decisamente un aumento significativo degli investimenti degli Stati membri nelle capacità di difesa dell'Europa, a partire da adesso e per tutto il decennio attuale*”<sup>20</sup>.

Il SAFE è stato espressamente modellato sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)<sup>21</sup>, con il quale l'Unione ha concesso assistenza finanziaria agli Stati membri per il sostegno agli ammortizzatori sociali a seguito della contrazione del mercato del lavoro seguita alla diffusione dell'epidemia di Covid-19<sup>22</sup>.

La base giuridica dello strumento è l'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La Relazione che accompagna la proposta di regolamento giustifica il ricorso all'art. 122 in quanto ritiene che il SAFE costituisca uno “*strumento di emergenza*”<sup>23</sup>, ponendo come motivazione dell'atto il “*brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025*” che “*costituisce un evento improvviso ed eccezionale*”. Ciò, ad avviso della Commissione, può avere un effetto dirompente “*sull'approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa e di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri*”<sup>24</sup>.

Mediante il SAFE, il Consiglio fornisce “*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*”<sup>25</sup>. Il Consiglio – sottolinea ancora la Com-

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2025/1106/UE del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

<sup>20</sup> Commissione, COM (2025) 122, Relazione, cit., punto 7, p. 18.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2020/672/UE del Consiglio del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>22</sup> Si veda la Relazione che accompagna la proposta di regolamento, Commissione, COM (2025) 122, cit., punto 2, p. 5. Cfr., in merito, A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 162.

<sup>23</sup> Commissione, COM (2025) 122, Relazione, cit., punto 2, p. 4.

<sup>24</sup> Commissione, COM (2025) 122, Relazione, cit., punto 2, p. 4.

<sup>25</sup> Commissione, COM (2025) 122, Relazione, cit., punto 2, p. 4.

missione – “*dispone di un ampio potere discrezionale per valutare se sia necessario fare ricorso a tale strumento in un contesto di emergenza*”<sup>26</sup>.

Nel porre a fondamento del SAFE l’art. 122 TFUE<sup>27</sup>, la Commissione – e poi il Consiglio con l’adozione del regolamento (UE) 2025/1106 – non distingue tra il primo e il secondo paragrafo<sup>28</sup>, i quali invece configurano due basi giuridiche diverse<sup>29</sup>. Il primo paragrafo stabilisce che, “*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*”. Il secondo paragrafo, invece, prevede che “*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*”.

Il secondo paragrafo presenta un ambito di applicazione più limitato rispetto al primo. Esso ha, infatti, una portata limitata a interventi di natura emergenziale e richiede presupposti stringenti che richiamano la nozione

<sup>26</sup> Commissione, COM (2025) 122, Relazione, cit., punto 2, p. 5.

<sup>27</sup> La scelta dell’art. 122 TFUE si colloca nel solco della recente tendenza delle istituzioni europee a ricorrere a questa disposizione per l’adozione di interventi in senso lato riconducibili all’ambito della politica economica. Cfr., in merito, A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 162. Si veda inoltre V.B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLR*, 2021, pp. 635 ss.; M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU - Institutional implications and impact on democratic accountability*, Study for the AFCO Committee, in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2023\)753307](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)753307); F. BERTOCCO, *Beyond Unanimity: EU Taxes as «appropriate measures»*, in *Eurojus.it*, n. 2, 2024, pp. 79 ss.; M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122 TFEU*, in *CMLR*, 2024, pp. 1501 ss.

<sup>28</sup> Come accaduto per l’istituzione del SURE di cui al regolamento (UE) 2020/672/UE e per l’istituzione dello strumento per la ripresa nell’ambito del piano Next Generation EU (NGEU) di cui al regolamento (UE) 2020/2094/UE.

<sup>29</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 162; P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union’s Emergency Powers*, 25 January 2024, consultabile alla pagina web <https://eulawlive.com/op-ed-article-122-tfeu-and-the-future-of-the-unions-emergency-powers-by-paul-dermine/>; 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.it*, 1 settembre 2025, par. 3.

di forza maggiore e subordina la concessione di assistenza a una qualche forma di condizionalità<sup>30</sup>.

L'interpretazione letterale dell'art. 122, par. 2, e la giurisprudenza della Corte di Giustizia (Pringle)<sup>31</sup> legittimano il ricorso a tale base giuridica solo per interventi di natura emergenziale. In particolare, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che *“l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che 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”*<sup>32</sup>. Nel caso Pringle la Corte di Giustizia ha chiaramente escluso che il secondo paragrafo in commento potesse essere utilizzato per istituire un meccanismo di assistenza a carattere permanente.

Il primo paragrafo della disposizione in esame ha, invece, una portata più ampia, atteso che fa riferimento a *“misure adeguate alla situazione economica”* le quali *“possono avere un contenuto diverso dalla concessione di assistenza finanziaria”*<sup>33</sup>.

Sul piano teorico e applicativo, si discute se anche il paragrafo 1 dell'art. 122 autorizzi solo interventi di tipo emergenziale, ovvero possa comprendere anche misure di carattere strutturale. L'opzione interpretativa prevalente è la prima<sup>34</sup>, avallata anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che qualifica i meccanismi di cui all'art. 122 e 222 TFUE come *“speciali e di emergenza”*<sup>35</sup>. Un altro aspetto che conferma questa posizione della Corte (limitazione del paragrafo 1 ai soli interventi di tipo emergenziale) è la clausola di salvezza presente in apertura del medesimo paragrafo 1 (*“Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati”*)<sup>36</sup>. Un diverso orientamento ritiene invece che l'art. 122, paragrafo 1 non ha carattere emergenziale, potendo tale disposto essere utilizzato come base giuridica per interventi urgenti<sup>37</sup> e per quelli di politica economica<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 163.

<sup>31</sup> Corte di Giustizia UE, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 65.

<sup>32</sup> Corte di Giustizia UE, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 65.

<sup>33</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 163.

<sup>34</sup> Cfr. A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 163.

<sup>35</sup> Corte di Giustizia UE, 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, punto 62.

<sup>36</sup> R. WEBER, *Die Neuordnung der EU-Wirtschaftsverfassung durch Art. 122 AEUV*, in *AöR*, 2024, p. 88, citato da A. Miglio, *Risorse europee*, cit., p. 163.

<sup>37</sup> M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU*, cit., p. 23.

<sup>38</sup> M. CHAMON, *The Non-emergency*, cit., pp. 1510 ss. Cfr. In merito A. Miglio, *Risorse europee*, cit., p. 163.

La proposta di regolamento del SAFE fa letteralmente riferimento alla prima opzione interpretativa, sia nella Relazione che accompagna la proposta<sup>39</sup> sia nei *considerata*<sup>40</sup>, così come nella Scheda finanziaria e digitale legislativa<sup>41</sup>.

Si deve tuttavia osservare che, contrariamente a quanto afferma la Commissione nella proposta sulla legittimità al ricorso all'art. 122 come base giuridica dell'atto, la logica emergenziale sembra essere molto 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. Infatti, la proposta, alla stregua del Libro bianco, mira a rispondere a carenze di investimento *“da tempo note e riconosciute dalle istituzioni europee, in un contesto geopolitico nel quale anche la precarietà della sicurezza del continente europeo, malgrado sfugga al controllo degli Stati membri, difficilmente può ormai essere qualificata come una circostanza eccezionale”*<sup>42</sup>.

Da ciò discende anche un'altra questione di primaria rilevanza: il rischio di una estensione generalizzata dell'approccio intergovernativo in violazione del principio di attribuzione<sup>43</sup> e a detrimento della democrazia rappresentativa<sup>44</sup>. Da un lato, come hanno acutamente osservato alcuni studiosi<sup>45</sup>, è configurabile un parallelismo tra l'art. 122 TFUE e il famigerato art. 49, par. 3 della Costituzione francese del 1949, che consentiva a Maitignon e all'Eliseo di aggirare il voto in Parlamento su testi divisivi, assumendone la responsabilità. Dall'altro lato, il medesimo A. osserva che *“Article 122 stands for an intergovernmental, technocratic and output-based*

<sup>39</sup> Punto 2, p. 4, in cui si fa riferimento a strumenti di emergenza.

<sup>40</sup> Considerando 10, in cui il ricorso all'art. 122 TFUE si giustifica per la *“situazione eccezionale, non creata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo”*.

<sup>41</sup> Punto 1.3.1, in cui si fa riferimento a strumenti di emergenza.

<sup>42</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 163. Tale A. condivisibilmente ritiene che neppure l'incertezza sulla solidità dell'Alleanza atlantica, cui la Commissione sembra implicitamente fare riferimento, può essere considerata come una circostanza legittimante il ricorso all'art. 122, in quanto la richiesta dell'amministrazione statunitense diretta agli alleati europei della NATO di aumentare le spese per la difesa *“non è affatto nuova e risponde a una logica di lungo periodo nella politica di difesa degli Stati Uniti”*: *ivi*, p. 164.

<sup>43</sup> Art. 5, par. 1 e 2, Trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>44</sup> Art. 10, par. 1, TUE.

<sup>45</sup> P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit., il quale richiama l'articolo di V. MALINGRE, *L'article 122, le «49.3» de l'Union européenne*, apparso su *Le Monde* il 1 febbraio 2023, in [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/02/01/l-article-122-le-49-3-de-l-union-europeenne\\_6160038\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/02/01/l-article-122-le-49-3-de-l-union-europeenne_6160038_3210.html).

*vision of EU politics, which only provides for limited, indirect democratic legitimacy, widely deemed unsatisfactory, especially in view of the transformative, structural impact the clause now has on the EU polity*<sup>46</sup>.

Come ha chiarito la giurisprudenza eurounitaria<sup>47</sup>, la clausola di salvezza con cui si apre l'art. 122, par. 1, TFUE legittima il Consiglio ad intervenire (con misure di natura temporanea) solo quando manchi una specifica norma che consenta di adottare provvedimenti d'urgenza di fronte ad una determinata situazione di fatto oppure nel caso in cui sia urgente adottare un provvedimento o a causa della repentinità degli avvenimenti o della gravità della situazione.

La proposta di regolamento istitutivo del SAFE segue l'approccio intergovernativo finendo così con il "*trasformare strumenti di carattere eccezionale in una sorta di base giuridica generale*"<sup>48</sup> e produce gravi effetti sul piano dell'equilibrio istituzionale<sup>49</sup>. In entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE il Parlamento europeo è sostanzialmente escluso dal processo decisionale, atteso che il potere decisionale spetta esclusivamente al Consiglio, che agisce su proposta della Commissione.

Attesa la natura del SAFE, che presenta basi giuridiche analoghe a quelle di altri regolamenti (come ASAP<sup>50</sup>, EDIRPA<sup>51</sup>) i quali si fondano sulle basi giuridiche della politica industriale (art. 173 TFUE), del mercato interno (art. 114 TFUE), della cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (art. 212 TFUE), le quali consentono di adottare provvedimenti legislativi secondo la procedura ordinaria (art. 289 TFUE), come definita dall'art. 294 TFUE<sup>52</sup>.

Nonostante le considerazioni che precedono, il Consiglio ha dato

<sup>46</sup> P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>47</sup> Corte di Giustizia UE, 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan Import Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin Packhof*, punto 15.

<sup>48</sup> A. MIGLIO, *Risorse europee*, cit., p. 164.

<sup>49</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 145.

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 2023/1525/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP). Tale provvedimento normativo è stato adottato come parte di una iniziativa volta a incrementare con urgenza la produzione di munizioni per l'artiglieria e di missili, segnatamente per sostenere la difesa dell'Ucraina. Si veda in merito R. CARANTA, *The EU's Role in Ammunition Procurement*, in *EP*, 2023, pp. 1047 ss.

<sup>51</sup> Regolamento (UE) 2023/2418/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

<sup>52</sup> Cfr., in merito, E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 146.

seguito alla proposta della Commissione adottando il 27 maggio 2025 il regolamento (UE) 2025/1106, avallando la qualificazione “emergenziale” dello strumento avanzata dalla Commissione<sup>53</sup>. Ciò emerge chiaramente dalla lettura delle “motivazioni” del regolamento in parola. In particolare, dopo aver ribadito che “*Dall’inizio del 2025 il contesto di sicurezza dell’Unione si è [...] notevolmente deteriorato*” a causa della “*persistente minaccia da parte della Russia*” e “*delle incertezze derivanti dall’avvento di una situazione geopolitica in cui l’Unione deve intensificare in modo significativo gli sforzi tesi a garantire la propria difesa autonomamente*”<sup>54</sup>, ha affermato che “*Questa situazione eccezionale, che non è causata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo, giustifica l’adozione, da parte dell’Unione, di misure urgenti per istituire uno strumento temporaneo volto a fornire assistenza finanziaria, lo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa («strumento SAFE»), agli Stati membri che desiderano investire nella produzione industriale nel settore della difesa*”<sup>55</sup>.

La logica conseguenza di questa indebita estromissione del Parlamento europeo nella proposta di istituzione del SAFE si è tradotta in due azioni concrete intraprese dal Parlamento stesso.

In un primo momento, il 23 aprile 2025, la commissione giuridica del Parlamento UE ha adottato all’unanimità una risoluzione contestando la sussistenza dei requisiti di eccezionalità per il ricorso all’art. 122 TFUE<sup>56</sup>. Sulla base di tale risoluzione, la Presidente del Parlamento ha inviato una lettera alla Presidente della Commissione, invitandola a modificare la base giuridica posta a fondamento dell’istituzione del SAFE ipotizzando, in caso contrario, un’azione giurisdizionale dinanzi alla Corte di Giustizia<sup>57</sup>. La Presidente della Commissione Von der Leyen ha invece confermato la piena legittimità del ricorso all’art. 122 come base giuridica del regolamento stesso<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, cit., par. 2.

<sup>54</sup> *Considerando* n. 8 del regolamento.

<sup>55</sup> *Considerando* n. 10 del regolamento.

<sup>56</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 146; L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, cit., par. 2. Il processo verbale della riunione in questione è consultabile alla seguente pagina web: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024\\_2029/plmrep/COMMITTEES/JURI/PV/2025/05-12/1320242IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024_2029/plmrep/COMMITTEES/JURI/PV/2025/05-12/1320242IT.pdf).

<sup>57</sup> Si veda <https://www.euractiv.com/news/metsola-to-commission-change-legal-basis-for-e150bn-defence-fund-or-face-eu-court/>.

<sup>58</sup> Si veda <https://www.euractiv.com/news/sidelining-meps-over-e150-billion-defence-plan-is-justified-von-der-leyen-says/>.

Successivamente, il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha pertanto presentato alla Corte di Giustizia un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE nei confronti del Consiglio, volto a ottenere l'annullamento del Regolamento 2025/1106 che istituisce il SAFE.

Il Parlamento europeo censura la non corretta individuazione della base giuridica del regolamento in questione nell'art. 122 TFUE, senza mettere in discussione il merito di siffatto provvedimento normativo. Nella prospettiva del Parlamento UE, il SAFE non costituisce una misura urgente finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali di emergenza, tali da giustificare il ricorso all'art. 122 TFUE.

Il contenzioso avviato dal Parlamento offre l'opportunità alla Corte di Giustizia di chiarire i limiti posti dal Trattato circa il ricorso all'art. 122. Come è stato rilevato, la recente prassi della Commissione in sede di proposta e del Consiglio in sede decisionale sul punto è stata segnata da un mutamento di approccio<sup>59</sup>. Infatti, come accennato sopra, l'art. 122 è composto da due diverse basi giuridiche (primo e secondo paragrafo). Tale distinzione è messa in evidenza in alcuni regolamenti UE<sup>60</sup>, mentre altri recenti regolamenti pongono come propria base giuridica l'art. 122, senza distinguere tra il primo e il secondo paragrafo<sup>61</sup>.

### 3. Riflessioni conclusive

La nuova fase della politica di difesa europea non può continuare a fondarsi sull'approccio intergovernativo, escludendo il Parlamento europeo dal processo decisionale. Ciò conduce inevitabilmente ad un aumento del *deficit* democratico dell'Unione<sup>62</sup>, "patologia cronica" del processo di in-

<sup>59</sup> L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, cit., par. 3; P. Dermine, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>60</sup> Come il regolamento (UE) n. 407/2010/UE del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, la cui base giuridica risiede nell'art. 122, par. 2, TFUE, nonché il regolamento (UE) 2022/1369/UE del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas (non più in vigore), che invece si fonda(va) sul paragrafo 1 della previsione in parola.

<sup>61</sup> Si veda il regolamento (UE) 2020/672/UE (che istituisce il SURE), il regolamento (UE) 2020/2094/UE (che istituisce lo strumento per la ripresa nell'ambito del piano Next Generation EU (NGEU) e ora anche il regolamento (UE) 2025/1106/UE (che istituisce il SAFE), oggetto di impugnazione da parte del Parlamento UE nella vicenda in esame.

<sup>62</sup> Sul *deficit* democratico dell'Unione la letteratura è vastissima. In questa sede,

tegrazione che caratterizza fin dall'origine la politica di difesa europea<sup>63</sup>. Sotto tale profilo, è stato autorevolmente osservato che il *deficit* democratico dell'Unione non è un incidente nella costruzione dell'Unione europea, ma è il programma originario<sup>64</sup>.

Il crescente ricorso all'art. 122 come base giuridica degli atti dell'Unione sta generando una reazione negativa in ambito istituzionale e accademico. Alcuni studiosi ritengono che l'Unione europea abbia raggiunto i limiti di ciò che si ritiene fattibile e accettabile nella versione vigente dell'art. 122 e che “*something needs to be done to challenge the status quo*”<sup>65</sup>. In tale prospettiva, altri autori osservano che “*in assenza di coraggiosi e coerenti correttivi politici e istituzionali si aggraverebbe infatti il deficit democratico*” dell'Unione<sup>66</sup>.

In senso più radicale, il Committee on Constitutional Affairs (AFCO) del Parlamento europeo<sup>67</sup> ha persino proposto l'abrogazione dell'art. 122 e la sua sostituzione con una nuova clausola di emergenza<sup>68</sup>.

In una prospettiva più costruttiva, tra le varie proposte avanzate<sup>69</sup>, non vi è dubbio che l'aspetto procedurale e istituzionale alla base dell'art. 122 dovrebbe essere rivisto al fine di assicurare una più ampia partecipazione istituzionale e una più forte legittimazione democratica<sup>70</sup>. Ciò potrebbe realizzarsi – coerentemente con quanto previsto dagli ordinamenti nazionali

possiamo richiamare D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, vol. 21, n. 4, 2015, pp. 460 ss.; Id., *The Constitution in the Process of Denationalization*, in *Constellations*, vol. 12, n. 4, 2005, pp. 447 ss.; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008; R. Bin, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, pp. 1 ss.

<sup>63</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 142. Sulla difesa comune europea come collante per la costruzione dell'Europa politica si veda diffusamente F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., pp. 94 ss.

<sup>64</sup> Così R. BIN, *Nuove strategie*, cit., p. 3.

<sup>65</sup> P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>66</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 142.

<sup>67</sup> European Parliament, Plenary sitting, Report A9-0337/2023 *on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 7 novembre 2023. Il report è consultabile alla seguente pagina web: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html).

<sup>68</sup> Al punto 24 del report si legge che il Parlamento europeo “*proposes for Article 122 TFEU to be deleted and replaced by a reworded emergency clause that provides for full parliamentary scrutiny in Article 222 TFEU*”.

<sup>69</sup> Su cui si veda P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>70</sup> Di tale avviso è anche P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

– attraverso una procedura legislativa speciale che necessita dell’autorizzazione definitiva (una “*previa approvazione*”) del Parlamento europeo, come accade in materia di legislazione antidiscriminatoria (art. 19 TFUE), nel quadro della clausola di flessibilità (art. 352 TFUE) o nell’ambito della conclusione di accordi internazionali (art. 218 TFUE)<sup>71</sup>.

Riteniamo dunque che la recente prassi seguita da Consiglio e Commissione tendente a valorizzare l’approccio intergovernativo vada ridimensionata e che la nuova fase della politica di difesa europea assicuri il rispetto dei valori, dei poteri e delle garanzie che inquadrano le altre politiche “ordinarie” dell’Unione europea<sup>72</sup>. In tale prospettiva, è fondamentale che i “*supranational emergency powers [...] are backed by widespread institutional support and sound legitimacy structures*”<sup>73</sup>. È un equilibrio molto delicato e difficile da trovare, ma è un aspetto centrale che riguarda il presente e il futuro dell’Unione europea<sup>74</sup>. Nell’attesa (e nell’auspicio) che l’art. 122 venga riformato, un importante contributo interpretativo dell’attuale testo in ordine ai presupposti per il ricorso all’art. 122 TFUE sarà fornito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (SAFE)<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>72</sup> E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., p. 143.

<sup>73</sup> P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>74</sup> Questa è anche la posizione di P. DERMINE, *Article 122 TFEU*, cit.

<sup>75</sup> Sui possibili scenari che si prospettano a seguito di tale decisione della Corte si veda L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, cit., par. 3.



# 5

## Le conseguenze e le prospettive della guerra russo-ucraina sulla governance di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (UE): uno studio attraverso le lenti della *crisisification*

---

Marcello Ciola\*

### Abstract

*The Consequences and Prospects of the Russo-Ukrainian War on the European Union's Security and Defence Governance: A Study through the Lenses of Crisisification*

The contribution analyses the impact of the Russo-Ukrainian war on the European Union's security and defence governance, using the paradigm of crisisification to interpret the EU's political and institutional response. The war is understood as a catalyst of an emergency process that has accelerated decisions, created new instruments, and reduced the space for democratic consensus, fostering a more centripetal governance that strengthens the supranational role while preserving the operational role of the intergovernmental phase. The article highlights how the EU, while reaffirming its founding values, is evolving towards an integrated yet asymmetric security model, in which crisis and normality intertwine within an ongoing strategic transition.

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. Crisi, emergenza e guerra: considerazioni interpretative e metodologiche – 3. La guerra in Ucraina: una (breve) ricostruzione storica politica delle due crisi fondamentali – 4. Guerra in Ucraina e Unione Europea: elementi costitutivi della *crisisification* – 5. Conseguenze della *crisisification*: politiche e istituzioni – 6. Conseguenze della *crisisification*: lo spazio della decisione – 7. Sicurezza e difesa dell'UE: lo stato dell'arte – 8. Sicurezza e difesa dell'UE: le prospettive future; 8.1. Cambiamenti istituzionali e iniziative sovranazionali; 8.2. Dimensioni economiche e industriali dell'integrazione della difesa 8.3. Sfide istituzionali e politiche – 9. Conclusioni.

\* Professore di Storia Costituzionale presso l'Università degli studi di Roma Guglielmo Marconi.

## 1. Introduzione

I temi di questo volume, emergenza e guerra, sono due elementi strettamente legati a un terzo concetto che è quello di *crisi*. L'emergenza scaturisce dall'individuazione<sup>1</sup> di una crisi, mentre la guerra è una fattispecie particolare di crisi che ha peculiari implicazioni discorsive, politiche, securitarie e, in fine, materiali. Il tema centrale del testo, più in generale, rimanda a quella complessa relazione tra *crisi* e istituzioni oggi, concentrandosi in ambito europeo. Per questo, prima ancora di fare una analisi sul presente e qualche considerazione sul futuro si ritiene opportuno, preliminarmente, comprendere i meccanismi propri della crisi e le implicazioni che essa assume quando si manifesta in una situazione di guerra ai confini dell'Unione.

Questo perché le categorie della crisi e dell'emergenza non sono solo ricorrenti nel vocabolario politico – a qualsiasi livello – ma perché queste due categorie sono diventate pervasive per la mobilitazione e la realizzazione di politiche pubbliche<sup>2</sup> soprattutto nel contesto odierno caratterizzato da una accresciuta propensione al cambiamento (o, ancora meglio, *volatilità*) rispetto alle epoche passate. Inoltre, per le istituzioni sovranazionali europee, questo aspetto è peculiare in quanto è un'organizzazione internazionale scaturita dalla più grande crisi del ventesimo secolo, la Seconda guerra mondiale, al fine di evitare che quell'evento si ripetesse in futuro e ha progredito non solo tramite lo sforzo e lo slancio ideale di alcuni uomini politici<sup>3</sup> ma soprattutto grazie alle diverse crisi – di qualunque tipo – che si sono susseguite nei decenni<sup>4</sup>. Dunque, nel caso dell'UE, studiare *le crisi* è particolarmente interessante per capirne il presente e cercare di sbirciare nel futuro<sup>5</sup>. Per farlo è importante adottare un approccio politologico per due ragioni: la prima è che lo *stato di crisi* non è una categoria tipica delle costituzioni nazionali europee – a differenza dello *stato di emergenza* che compare

<sup>1</sup> L'individuazione della crisi sarà discussa successivamente.

<sup>2</sup> G. AGAMBEN, *State of Exception*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

<sup>3</sup> A. VARSORI, *La costruzione europea: dal 1947 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023.

<sup>4</sup> Su questo argomento della “integrazione attraverso le crisi” la letteratura è assai copiosa. Consultare tra le altre fonti: M. RIDDERVOLD, J. TRONDAL e A. NEWSOME (a cura di), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham, Springer International Publishing, Palgrave Studies in European Union Politics, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

<sup>5</sup> Benché, chiaramente, anche se fosse lo studio più approfondito e informato, questo non darebbe un Palantír per poter leggere esattamente “dove sta andando l'Unione Europea”.

in alcune di esse; e non è neanche una categoria giuridica dei trattati fondamentali europei – così come lo *stato di emergenza*, fatto salvo per alcune disposizioni<sup>6</sup> che non definiscono un regime *costituzionale* d'emergenza, ma consentono risposte in contesti specifici tramite atti o regolamenti specifici. Quindi, la seconda ragione per cui l'approccio politologico è fondamentale, è che queste due categorie sono sostanzialmente politiche e i meccanismi che le scatenano e che seguono la dichiarazione dello *stato d'emergenza* sono meccanismi soprattutto politici – e questo anche nei sistemi giuridici nazionali che prevedono questa fattispecie, fatto salvo l'eventuale fase di voto parlamentare per il riconoscimento dello *stato d'emergenza*.

Dopo un inquadramento concettuale e metodologico di ciò che la crisi e il conseguente stato di emergenza rappresentano dal punto di vista politologico, questo contributo si pone due obiettivi fondamentali: innanzitutto, studiare il recente impatto della guerra russo-ucraina (intesa come crisi securitaria dell'UE) e analizzarne gli effetti sulla governance interna europea e, secondo, cercare di carpire gli effetti a breve e medio termine sul sistema di sicurezza e difesa europeo di questa crisi che sta segnando quella che probabilmente sarà una transizione strategica europea.

## 2. Crisi, emergenza e guerra: considerazioni interpretative e metodologiche

Dal punto di vista politologico, il concetto di crisi è oggi uno strumento importante per la legittimità delle politiche pubbliche e dei decisori, per la (ri)organizzazione dei sistemi istituzionali e delle società. L'etimologia stessa del termine, di origine medico, letteralmente rimanda alla decisione<sup>7</sup> in un punto critico (della malattia, in ambito medico) in cui il momento di una scelta si impone per condizionare l'evoluzione del paziente verso il percorso di guarigione o, al contrario, verso la morte<sup>8</sup>. Già dal suo signi-

<sup>6</sup> Art. 42, § 7, Trattato sull'Unione Europea e artt. 122 e 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>7</sup> Krisis (κρίσις), col significato di “scelta”, “decisione”, “giudizio” o “punto di svolta”. Questo termine, che a sua volta proviene dal verbo greco *krino*, significa anche “distinguere” o “separare”. Voce *Crisi*, in *Enciclopedia Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/crisi/>.

<sup>8</sup> N. ORDIONI, *Le concept de crise: un paradigme explicatif obsolète? Une approche sexospécifique*, in *Mondes en développement*, v. 154, n. 2, 2011, pp. 137-150. R. KOSELLECK, *Crisis*, in *Journal of the History of Ideas*, v. 67, n. 2, 2006, pp. 357-400.

ficato etimologico, si intuisce che il concetto di *crisi* non rimanda a una fatalità oggettiva ma a un fenomeno intrinsecamente legato all'interpretazione e all'azione. Soffermarsi troppo sul significato etimologico, però potrebbe risultare fuorviante, in quanto il senso dato alle parole muta con il passare del tempo e, infatti, quello che accade dal XIX secolo e che diventa la prassi oggi nei discorsi politici (o nel dibattito pubblico) è associare la crisi a un descrittore, sia esso un aggettivo o una locuzione dal rimando storico<sup>9</sup>. In questa maniera, la crisi rimanda a un fatto oggettivo e ben circostanziato nello spazio-tempo che per sua *natura* (quindi, incontrovertibilmente) necessita di una (e, spesso, una sola possibile) decisione/azione politica. Così facendo la crisi *prende vita*<sup>10</sup> e diventa l'unica responsabile dei rischi e delle conseguenze delle politiche che devono scaturire dalla sua esistenza. Tale logica deterministica diventa da un lato una giustificazione per presentare come ovvie e inevitabili le strategie politiche adottate per superare la crisi e, dall'altro, una maniera per de-responsabilizzare i decisori politici – in quanto, secondo questa postura ontologica, non potevano fare altrimenti che adottare *quelle* misure di emergenza per tentare di superare con successo la crisi. Questo particolare punto di vista ontologico sulla crisi è certamente maggioritario nel dibattito pubblico ma, inconsapevolmente, tale prospettiva ha come conseguenza quella di annullare i meccanismi della dialettica progressiva in senso hegeliano, rendendolo un mero scontro tra punti di vista arroccati dietro una rappresentazione della crisi che non ammette contraddizioni<sup>11</sup>.

Appare logico che da una simile postura non può scaturire nessuna considerazione interessante da un punto di vista scientifico; al più, questa logica, può rendere più *vivace* il dibattito pubblico o raccontare il punto di vista – più o meno informato – dell'oratore. Nella Scienza politica<sup>12</sup>, ci sono altre due *stance* ontologiche più diffuse di quella descritta precedentemente. Una è quella che studia la crisi come *sistema* e l'altra è quella che studia la crisi come *processo*.

<sup>9</sup> Per esempio, una *crisi politica* oppure *crisi dei subprime* o la *crisi del COVID-19*.

<sup>10</sup> Prende vita nel senso che assume una vera e propria *natura*: i caratteri di pericolosità o di intensità sono innati e non le sono attribuiti da soggetti terzi.

<sup>11</sup> Perché, appunto, le caratteristiche della crisi sono *intrinseche*, cioè scaturiscono da una *natura* che è propria della crisi e che non può, di conseguenza, essere soggetta a interpretazioni differenti.

<sup>12</sup> Queste due posture ontologiche non sono solo diffuse in Scienza Politica ma anche nella sociologia e nella filosofia politica.

Secondo la prima *stance*, abbondantemente studiata da due autori come lo storico Reinhart Koselleck e il politologo Dirk Nabers<sup>13</sup>, la crisi non è un evento improvviso con un inizio e una fine chiari, non è un momento di transizione tra due fasi di normalità. Al contrario, la crisi è costitutiva della società stessa, una sua qualità intrinseca, e si estende su periodi di tempo molto prolungati di trasformazione strutturale delle società in cui le linee temporali si intrecciano diventando un assemblaggio ricomponibile all'occorrenza di passato, presente e futuro; è una concezione totalistica della crisi, tipica del sistema neoliberale. Tale concezione contesta i concetti di policrisi<sup>14</sup> in quanto tende a "frammentare" la concezione e lo studio delle crisi, mentre il punto di vista giudicato più opportuno nell'approccio di Nabers è quello olistico – da cui il nome da lui coniato *Holocrisis*. Sostanzialmente, a uno studio *ontico* della crisi, Nabers e Koselleck ne contrappongono uno *ontologico*, slegato dagli eventi *in sé* e più concentrato su una critica della concettualizzazione della crisi e di come questa si innesta nel contesto politico tramite figurazioni sociali. Sebbene questo approccio risulti interessante per una critica all'oggettività della crisi intesa come evento circoscritto che rompe una fase di normalità in maniera improvvisa e perentoria, nel caso di questo saggio non risulta particolarmente utile all'analisi della situazione attuale dell'UE in relazione alla guerra.

Il terzo approccio si concentra sulla crisi come *processo*, cioè come meccanismo politico che consiste sia di una parte (importante) discorsiva/performativa che di una materiale, ponendosi *a metà strada* tra il primo punto di vista e il secondo. Metodologicamente, questo studio della crisi

<sup>13</sup> Si rimanda ai lavori: R. KOSELLECK, *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*, Oxford, Berg, 1988. R. KOSELLECK, *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*, New York, Columbia University Press, 2004.

R. KOSELLECK, *Crisis op. cit.* D. NABERS, *Crises*, in *Hegemony and Change in the International System: A Conceptual Framework*, GIGA Working Paper n. 50, 1 maggio 2007, <https://ssrn.com/abstract=999332>. D. NABERS, *Crisis*, in D. NABERS (a cura di), *A Poststructuralist Discourse Theory of Global Politics*, New York, Palgrave Macmillan, Palgrave Studies in International Relations Series, 2015, [https://doi.org/10.1057/9781137528070\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137528070_2). D. NABERS, *Crisis as dislocation in global politics*, in *Politics*, v. 37, n. 4, 2016, pp. 418-431, <https://doi.org/10.1177/0263395716661341>. N. KLOPF e D. NABERS, *Dislocation: Toward a Framework for the Study of Crises*, in *Global Studies Quarterly*, v. 4, n. 2, aprile 2024, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksae034>.

<sup>14</sup> La policrisi è una situazione in cui più crisi (come quella climatica, finanziaria, energetica, sociale, ecc.) non si manifestano isolatamente, ma si intrecciano e si amplificano reciprocamente.

si ispira sia per la sua ontologia che per la sua metodologia alla Scuola di Copenaghen, in particolare agli studi sulla *securitization* di Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde<sup>15</sup>, e all'articolo di Mark Rhinard, *The Crisisification of Policy-making in the European Union*<sup>16</sup>, da cui poi è stata ricavata una matrice di studio sulla *crisisification* o *mise en crise*<sup>17</sup> applicata inizialmente proprio sulla governance europea di sicurezza e difesa sul caso delle *crisi ucraine* (del 2014 e del 2022). Secondo questa prospettiva<sup>18</sup>, la crisi è un processo intersoggettivo fondato sulle interpretazioni e i discorsi degli attori coinvolti. Dunque, la *crisisification* (la costruzione di una crisi) è un processo performativo, composto da diversi elementi e che necessita di alcune precise condizioni per avere successo. Si è detto che la *mise en crise* ha una parte immateriale/discorsiva e una materiale. Per quanto riguarda la prima, è necessario che l'attore presenti una qualsiasi questione come una *minaccia esistenziale*<sup>19</sup>, e la narrazione che costruisce la minaccia esistenziale presenta sempre due argomenti: cosa accadrebbe se non si prendessero misure di urgenza per contrastarla (presentazione dei rischi) e cosa invece accadrebbe se venisse adottata una strategia di urgenza. Questo genere di narrazione ha bisogno di due dimensioni: una interna e una esterna. La dimensione interna è relativa l'utilizzo di una *grammatica della crisi* che possa essere facilmente compresa dagli interlocutori. Non si tratta solo di una questione di lingua o di vocabolario ma del richiamo a una serie di concetti o immagini che hanno per la maggior parte delle persone coinvolte lo stesso significato e lo stesso significante. La dimensione esterna della narrazione invece ha due elementi, il primo è il *capitale sociale* dell'enunciatore, di chi tenta la *mise en crise*, vale a dire la sua autorità intesa come capacità di attrarre il consenso attorno al suo discorso, alla sua performance, mentre, il secondo elemento è il referente materiale, cioè un fatto accaduto o qualcosa

<sup>15</sup> B. BUZAN, O. WEAVER e J. DE WILDE, *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Pub, 1998.

<sup>16</sup> M. RHINARD, *The Crisisification of Policy-making in the European Union*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 57, n. 3, maggio 2019, pp. 616-633. 10.1111/jcms.12838.

<sup>17</sup> M. CIOLA, *Guns Versus Butter (and Values). The first effects of the War in Ukraine on the Operationalization of CSDP Values*, Buenos Aires, IPSA23 – International Political Science Association, *Conference paper*, 2023.

<sup>18</sup> Questo punto di vista non è solo influenzato dalla Scuola di Copenaghen e dagli studi di Mark Rhinard ma anche dal Costruttivismo nelle relazioni internazionali.

<sup>19</sup> Una minaccia esistenziale per sé e il pubblico a cui si sta rivolgendo.

di tangibile/concreto a cui la narrazione fa riferimento come *minaccia esistenziale*. Il referente materiale non è oggettivamente la fonte di una crisi ma è anch'esso soggetto alle manipolazioni discorsivo-interpretative dell'attore che enuncia la crisi e tenta di instaurare misure di emergenza per risolverla. La dinamica così descritta è la stessa che si verifica anche per i processi di *securitization*, ma ci sono alcuni elementi che rendono la *crisisification* un caso particolare di *securitization*: da un lato, nella *crisisification* la minaccia esistenziale è presentata come improvvisa e, di conseguenza, mentre si dichiara la crisi essa è già in atto<sup>20</sup>, implicando che i decisori politici non hanno una strategia chiara pronta all'uso. Nella *crisisification* vi sono altri due fenomeni che si verificano con più importanza (qualitativa e quantitativa) rispetto alla *securitization*: la moltiplicazione delle politiche e delle istituzioni create ad hoc per risolvere la crisi e la riduzione dello spazio della decisione – intesa sia come il raggiungimento del consenso minimo per legittimare le strategie di risoluzione che come una riduzione quantitativa degli attori responsabili di tutto il processo decisionale.

Ultimo elemento da chiarire riguardo quest'ultima cornice concettuale è il suo rapporto alla temporalità. Se nella prima prospettiva d'indagine la crisi è inserita in uno spazio temporale definito, come rottura estemporanea della normalità e, nella seconda, al contrario, la crisi è sempre presente in quanto costitutiva del sociale, nella terza impostazione epistemologica, da un lato, gli elementi costitutivi della crisi sono già presenti prima che essa si verifichi<sup>21</sup> – semplicemente non sono considerati una minaccia esistenziale o nessun fatto è scaturito da quegli elementi tanto da orientare l'interpretazione degli attori verso l'enunciazione della crisi – ma, dall'altro lato, questo non vuol dire che non vi siano un *pre* e un *post* crisi<sup>22</sup>. Nella cornice analitica della *crisisification*, l'ingresso nella crisi è abbastanza chiaro – il momento in cui viene enunciata. Con la conseguente approvazione delle misure d'emergenza, si rompe con la precedente situazione di normalità e ci sono delle modifiche strutturali a settori interi della società. Di contro, è molto difficile sapere quando si esce completamente dalla crisi perché non solo gli elementi scatenanti spesso non scompaiono dal contesto sociopolitico ma anche perché le misure di emergenza, sebbene trovino spesso una

<sup>20</sup> Mentre, nei fenomeni di *securitization* le misure di emergenza sono atte ad evitare che l'evento di crisi si concretizzi.

<sup>21</sup> Come nella prospettiva olistica, la seconda analizzata.

<sup>22</sup> Similmente alla prospettiva ontica-lineare, la prima analizzata.

fine giuridica, lasciano degli strascichi politici, istituzionali, e sociali, esattamente come la marea o le onde che, con la risacca, lasciano dei residui sulla spiaggia<sup>23</sup>. Infine, si giunge a una *nuova normalità*, differente dalla precedente in quanto ha integrato e normalizzato, tanto nell'arena politica quanto in quella sociale, alcuni elementi scaturiti dalla *crisisification* e dalle misure di urgenza. Si può dire che, in questo paradigma interpretativo, il tempo non è né lineare né permanente (frutto di un assemblaggio tra passato, presente e futuro), ma procede in maniera caotica, attorcigliandosi su sé stesso e prendendo, a seconda dei singoli casi, un percorso originale – come il processo di *folding* proteico<sup>24</sup>.

In questo senso, tutto il processo di *crisisification* e le sue conseguenze, non hanno di per sé un carattere progressivo o conservativo, positivo o negativo. Il suo ruolo nei processi politico-istituzionali non è univoco: può essere un potente catalizzatore di cambiamento, ma anche uno strumento di conservazione, volto a mantenere lo status quo o a legittimare il ritorno a un ordine precedente oppure né l'una né l'altra cosa ma semplicemente uno strumento di resilienza politica, istituzionale o sociale<sup>25</sup>.

Per concludere questa disamina metodologica, è utile anche spendere qualche parola sulla guerra e sullo stato di emergenza – che politologicamente altro non è che la possibilità (spesso la tentazione) di sospendere o deviare dalle routine decisionali ordinarie per comprimere tempi, costruire consenso e massimizzare il controllo in un perimetro ridotto. Partendo da quest'ultimo, non è detto che ogni processo di *crisisification* si concluda con uno stato di emergenza. Quest'ultima è senza dubbio la prassi più diffusa ma non un meccanismo automatico<sup>26</sup>. Esattamente come per la *securitization*, anche la *crisisification* ha i suoi fenomeni di *de-crisisifica-*

<sup>23</sup> Si pensi alle istituzioni che sopravvivono alle misure di emergenza. Oppure alle prassi e abitudini sociali o individuali che una crisi può instillare nelle persone o nei gruppi sociali.

<sup>24</sup> Il ripiegamento proteico è il processo attraverso il quale una catena di amminoacidi (polipeptide) assume la sua struttura tridimensionale funzionale. Questo processo è cruciale per la biologia, poiché la forma di una proteina determina la sua funzione. Sebbene sia un processo complesso e spesso molto rapido, il *protein folding* non è casuale: il processo è guidato dalla sequenza amminoacidica in modo efficiente per evitare il *misfolding* (ripiegamento errato) o l'aggregazione, che possono portare a malattie anche molto gravi per l'organismo.

<sup>25</sup> N. KLOPF e D. NABERS, *op. cit.*. O. BORRAZ e E. GISQUET, *L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française*, in *Critique Internationale*, n. 85, 2019, pp. 43-61.

<sup>26</sup> M. CIOLA, *op. cit.*

tion, cioè episodi dove un tentativo di *mise en crise* non riesce del tutto. Le narrative hanno successo sotto ogni punto di vista ma poi le misure introdotte per far fronte alla crisi non sono (o sono parzialmente) casi di urgenza. Questo accade quando chi è incaricato (o chi si fa carico) di prendere decisioni nello stato di crisi non è l'attore che ha enunciato la crisi. In questi casi, è possibile che le interpretazioni divergano e, nonostante la richiesta di misure di urgenza, si rimanga nel solco delle normali procedure politiche o si creino istituzioni ad hoc supplementari o effimere atte a coadiuvare il normale processo di decision making e, dunque, le normali procedure giuridico-amministrative. Un esempio sono le politiche della Svezia nella prima fase della pandemia – almeno fino all'adozione della legge 8 gennaio 2021, n. 4, sulle restrizioni speciali per prevenire la diffusione della malattia COVID19<sup>27</sup>. Oppure, per rimanere nel tema della guerra e dell'UE, le misure intraprese dall'Unione successivamente alla crisi di Euromaidan e l'occupazione-annessione della Crimea da parte della Russia<sup>28</sup>. Dunque, ogni volta che c'è una crisi è bene domandarsi se le misure prese sono effettivamente *straordinarie* o di *emergenza* oppure sono strumenti a supporto di una politica che non stravolge la consuetudine istituzionale e sociale.

Per quel che riguarda la guerra, non vi sono molte considerazioni da fare dal punto di vista epistemologico o metodologico. Certamente, lo stato di guerra è la situazione dove le dinamiche della *crisisification* emergono di più e dove i mutamenti strutturali di un sistema istituzionale subiscono gli stress più importanti. La guerra, a sua volta, attraversa la dimensione materiale (spesa, produzione, logistica, deterrenza) e quella simbolica (narrazioni, identità, confini morali dell'Europa), alimentando la domanda di rapidità e coesione

<sup>27</sup> Il sistema costituzionale svedese non prevede la possibilità di dichiarare uno stato di emergenza (come invece avviene in Italia o in altri paesi) per una crisi sanitaria.

<sup>28</sup> Ma nel caso dell'Unione (e nello specifico anche dell'esempio appena citato della crisi del 2014), l'emergenza raramente assume una forma giuridica univoca "à-là-Schmitt": più spesso è nominata politicamente, narrata mediaticamente e poi tradotta in atti di soft law, pacchetti legislativi accelerati, decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, strumenti finanziari ad hoc e regimi eccezionali di spesa. Questa "proceduralizzazione dell'eccezione" non elimina i dilemmi costituzionali: li redistribuisce tra livelli (europeo/nazionale), istituzioni (esecutivi vs assemblee), strumenti (budget UE vs fondi extra-bilancio), regimi di responsabilità (accountability diffusa vs responsabilità fungibile). Vedremo in questo articolo come avviene questa dinamica nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina del febbraio 2022.

Per cui, sotto la pressione (esterna) della guerra in Ucraina, è bene chiedersi quale sia lo stato del sistema politico-istituzionale e securitario europeo, quali meccanismi si sono messi in moto, se politicamente si è in uno stato di emergenza, con quali conseguenze e in quali settori, se sono misure effettivamente straordinarie che hanno spinto l'UE in una economia di guerra e, infine, quali trasformazioni istituzionali si intravedono all'orizzonte. Quest'analisi sarà fatta attraverso le lenti della *crisisification*.

La tesi che svilupperemo è duplice. Primo: nelle crisi recenti l'UE tende a **ridurre lo spazio della decisione** concentrandolo in nodi verticistici e intergovernativi, ma lo fa entro un ordinamento che, da un lato, afferma la legittimità democratica come principio costitutivo e, dall'altro, contiene vincoli di bilancio e competenza particolarmente incisivi sul versante della difesa. Secondo: sul piano politico-economico, l'UE sta costruendo una **capacità di sicurezza "centripeta"** non attraverso un "esercito europeo" in senso stretto, bensì tramite strumenti finanziari, industriali e regolatori che incentivano l'aggregazione dell'offerta di difesa, la standardizzazione e la sicurezza di approvvigionamento, senza annullare – anzi, talvolta riproducendo – frizioni nazionali, lobby settoriali e asimmetrie democratiche.

### 3. La guerra in Ucraina: una (breve) ricostruzione storico politica delle due crisi fondamentali

Ci sono due scuole di pensiero sulla ricostruzione storica della guerra in Ucraina: la prima è quella che legge una diretta continuità tra i fatti di Euromaidan del 2013-2014 e l'invasione russa del 2022, tanto da considerare questi due episodi parte dello stesso conflitto; la seconda, contrariamente alla prima, vede discontinuità e indentifica i due eventi come separati – sebbene, per alcuni aspetti collegati tra loro (due su tutti: gli attori coinvolti e gli interessi strategici in ballo).

Le due posizioni non rappresentano due insiemi perfettamente distinti ma piuttosto uno spettro di punti di vista sulla guerra in Ucraina la cui discriminante fondamentale è la *scala* di analisi e il focus dello studio: le macroanalisi tendono a mettere insieme i due conflitti come due elementi di un medesimo dipinto, mentre le meso e micro analisi – spesso legate all'ambito militare/security studies o ad aspetti di sociologia delle relazioni internazionali – tendono a distinguere i due elementi studiandoli come due dipinti differenti.

La prima ipotesi ruota attorno all'idea dell'escalation, con alcune variazioni di interpretazione sull'intensità tra il primo evento e il secondo: autori come Timothy Snyder, più che una escalation, vedono una piena continuità perché entrambe le fattispecie sono delle invasioni a tutti gli effetti e fanno parte di una più ampia strategia di negazione della sovranità dell'Ucraina<sup>29</sup>, oppure Ioannis Kotoulas e Wolfgang Puztai che, similmente a Snyder, pongono una continuità diretta tra il marzo 2014 e il febbraio 2022 in quanto due fasi della medesima operazione militare<sup>30</sup>; il lavoro invece di Maryna Rabinovych e Anne Pintsch si pone già in una prospettiva più sfumata<sup>31</sup>, con una continuità solida ma determinata dall'approccio del *path dependence*<sup>32</sup> più che da valutazioni (geo)politiche

<sup>29</sup> T. SNYDER, *Ukraine Holds the Future: The War Between Democracy and Nihilism*, in "Foreign Affairs", settembre/ottobre 2022, <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/ukraine-war-democracy-nihilism-timothy-snyder>. Una medesima visione la si trova anche nel SIPRI Yearbook del 2023 dove si legge chiaramente che "la Russia ha invaso l'Ucraina per la seconda volta nel febbraio 2022 e ne è seguita una guerra su vasta scala" evidenziando però una differenza significativa rispetto alle fasi precedenti del conflitto, implicando che l'invasione del 2022 rappresenta una nuova e più ampia escalation rispetto, ad esempio, al conflitto del Donbas avviato nel 2014. D. SMITH (a cura di), *The Course of the War in Ukraine*, in *SIPRI Yearbook 2023*, Oxford, Oxford University Press, 2023.

<sup>30</sup> I.E. KOTULAS e W. PUSZTAI, *Geopolitics of the War in Ukraine*, in "Foreign Affairs Institute", report n. 4, giugno 2022, <https://www.aies.at/download/2022/Geopolitics-of-the-War-in-Ukraine-FINAL.pdf>.

<sup>31</sup> E con una prospettiva più vicina alla metodologia della Scienza Politica pura rispetto quelle storica di T. Snyder o militare di I.E. Kotoulas e W. Puztai. M. RABINOVYCH e A. PINTSCH, *From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU-Ukraine Relations*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 62, n. 5, 2024, pp. 1239-1259, DOI: 10.1111/jcms.13572.

<sup>32</sup> Il *path dependence* descrive un processo in cui eventi contingenti iniziali innescano sequenze di eventi con caratteristiche altamente prevedibili, culminando in esiti che non potrebbero essere spiegati solo dalle condizioni iniziali. In ambienti istituzionalmente densi, le azioni iniziali spingono il comportamento individuale su percorsi difficili da invertire. Gli ambienti istituzionalmente densi sono contesti caratterizzati da una elevata concentrazione di istituzioni formali e politiche pubbliche che esercitano un forte vincolo sugli attori politici, favoriscono i processi di socializzazione e creano percorsi di cooperazione auto-rinforzanti. Nel *path dependence* ucraino, le condizioni iniziali del 2014 hanno rafforzato la cooperazione tra Kyïv e Bruxelles, facendo de facto fallire l'intento di Mosca di congelare un conflitto sul suolo ucraino in modo da allontanare l'ipotesi di una adesione (formale ma anche informale) del paese al blocco occidentale. Questa situazione da un lato ha determinato l'invasione russa del febbraio 2022 e, dall'altro, ha contribuito alla forza, alla compattezza e alla prontezza della risposta dell'UE. Sul *path dependence* consulta P. PIERSON, *Politics in*

o militari; altre posizioni ritengono che sia lo stesso conflitto ma oggetto di una escalation tra il 2014 e il 2022 – dovuta a fattori differenti a seconda dell'autore<sup>33</sup>. Infine, spostandosi sempre più verso l'altra chiave di lettura del conflitto, ci sono analisi che suggeriscono che le “cause profonde” del conflitto siano le medesime, che si tratta di un ulteriore episodio di escalation in una strategia molto più ampia ma ci sono differenze di portata e *natura* del conflitto<sup>34</sup>.

Il secondo framework di analisi è minoritario e, come detto, legato spesso a elementi molto specifici delle dinamiche politiche o securitarie dei due conflitti. Alcuni studi mostrano che mentre il 2014 fu caratterizzato da una guerra ibrida, con l'uso di forze proxy e operazioni sottosoglia, il 2022 ha rappresentato invece un salto qualitativo: una guerra convenzionale, aperta, su vasta scala, con l'impiego di mezzi corazzati, bombardamenti estesi e logistica militare massiccia. Questo cambiamento viene descritto da Patrick Porter come la *fine dell'illusione* di una guerra limitata e il passaggio a una forma di conflitto pienamente convenzionale<sup>35</sup>.

*Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

<sup>33</sup> Ad esempio, Elias Götz e Per Ekman, in una indiretta continuità con M. Rabinovych e A. Pintsch, sostengono che l'escalation è dovuta all'avvicinamento di Kyiv alla compagine occidentale e il conseguente fallimento degli obiettivi che Mosca si era prefissata nel 2014-2016. E. Götz e P. EKMAN, *Russia's War Against Ukraine: Context, Causes, and Consequences*, in *Problems of Post-Communism*, v. 71, n. 3, 28 maggio 2024, pp. 193-205, DOI: 10.1080/10758216.2024.2343640. Considerazioni simili ma più vicine all'ambito storico-militari le fa anche Serhii Plokhyy nel suo libro *The Russo-Ukrainian War: The Return of History* dicendo che il conflitto è sostanzialmente il medesimo con un passaggio da una guerra ibrida a una guerra calda. S. PLOKHYY, *The Russo-Ukrainian War: The Return of History*, Londra, Allen Lane, 2023. ISBN: 978-0-241-61735-9. Una posizione molto simile la si trova in M.B. Göransson, *Russia's thinking on new wars and its full-scale invasion of Ukraine*, in *Defence Studies*, v. 24, n. 3, pp. 449-471, DOI: 10.1080/14702436.2024.2365214.

<sup>34</sup> P. BOCQUILLON, S. DOYLE, T. JAMES, R. MASON, S. PARK e M. ROSINA, *The Effects of Wars: Lessons from the War in Ukraine*, in *Policy Studies*, v. 45, n. 3-4, aprile 2024, pp. 261-281, <https://doi.org/10.1080/01442872.2024.2334458>. La questione su cosa siano le *cause profonde* del conflitto è non solo di estrema attualità ma è anche molto dibattuta; quest'ultimo non sarà analizzato in questa sede ma ci sono autori che, nella strategia del Cremlino, fanno risalire queste cause al 1991 e alla dichiarazione di indipendenza Ucraina – sostanzialmente messa in discussione oggi dalla Federazione russa, poi scoppiate definitivamente nel 2004. A. NOLL, *What you need to know about the Ukraine-Russia crisis*, in “Deutsche Welle”, 2 febbraio 2022, <https://www.dw.com/en/how-the-ukraine-russia-crisis-reached-a-tipping-point/a-60802626>.

<sup>35</sup> P. PORTER, *Out of the Shadows: The Shock of Non-Hybrid War*, in *Journal of Global Security Studies*, v. 8, n. 3, 2023. DOI: 10.1093/jogss/ogad014.

Anche sul piano della gestione dei territori occupati, le differenze sono notevoli: Tetyana Malyarenko e Borys Kormych mettono in luce come il Donbas nel 2014 sia stato amministrato attraverso strutture ibride e semi-statali, mentre il 2022 porta con sé processi di annessione e di demodernizzazione imposti dall'alto, oltre che di distruzione e riorientamento dell'economia e assimilazione culturale e educativa<sup>36</sup>. Sul fronte interno, Jussi Lassila mostra come la burocrazia russa abbia trattato l'annessione della Crimea con un linguaggio trionfalistico e relativamente sobrio, mentre nel 2022 un minor sostegno normativo<sup>37</sup> ha portato a maggiori costi di persuasione per il regime e un approccio più strumentale e reattivo da parte della burocrazia russa<sup>38</sup>.

Le analisi del Royal United Services Institute sottolineano che le lezioni emerse nel 2022 sono legate a capacità convenzionali mai messe in gioco nei primi anni della guerra<sup>39</sup>.

In sintesi, questa letteratura tende a trattare i due momenti come fenomeni connessi sotto aspetti limitati ma non sovrapponibili: come detto, quello che rende i due fenomeni molto diversi sono elementi peculiari o legati ad aspetti militari o ad elementi politici, sociali o burocratici precisi che allontanano i due conflitti rendendoli incomparabili sotto certi aspetti particolari.

Sebbene a parere di chi scrive il primo approccio sarebbe quello più idoneo per fare un'analisi politologica e militare del conflitto in Ucraina, per quanto concerne l'analisi che ci apprestiamo a fare, sarebbe meglio trattare i due fenomeni in maniera distinta andando a *concordare* con il secondo framework di analisi.

Difatti, leggere i due eventi come se fossero *lo stesso conflitto* attraverso le lenti dell'emergenza dal punto di vista dell'Unione non è propria-

<sup>36</sup> T. MALYARENKO e B. KORMYCH, *New Wild Fields: How the Russian War Leads to the Demodernization of Ukraine's Occupied Territories*, in *Nationalities Papers*, n. 52, 2024, pp. 497–515. DOI: 10.1017/nps.2023.33.

<sup>37</sup> Per sostegno normativo si intende un impegno ideativo o ideale nei confronti delle politiche della leadership.

<sup>38</sup> J. LASSILA, *Supporting the War in Ukraine Compared to the Annexation of Crimea in Russia's Bureaucratic Texts*, in *Communist and Post-Communist Studies*, v. 58, 2024, pp. 1-22.

<sup>39</sup> M. ZABRODSKYI, J. WATLING, O. V. DANYLYUK e N. REYNOLDS, *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022*, in "RUSI Special Report", 30 novembre 2022, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-conventional-warfighting-russias-invasion-ukraine-february-july-2022>.

mente corretto. Molto brevemente<sup>40</sup>, nel caso del periodo 2013-2016, l'invasione della Crimea e, successivamente, la guerra nel Donbas nel quale contesto ebbe luogo l'abbattimento del volo Malaysia Airlines 17, furono percepiti da alcuni governi europei<sup>41</sup> come un atto di guerra che necessitava una risposta di urgenza. Durante la fase concitata della primavera 2014, questi governi chiesero alle istituzioni europee, in particolare il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), di adottare un piano per delle misure d'urgenza da attuare contro la Russia. Però, queste misure di urgenza non arrivarono mai e, anzi, l'UE decise di adottare un sistema di gestione graduale e strutturale della crisi, che è possibile ritrovare nel documento *Revised Crisis Management Concept for a civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Ukraine*<sup>42</sup>. Senza soffermarci troppo su questo documento – il cui titolo dice sostanzialmente tutto sull'approccio dell'UE alla crisi del 2014, basti sapere che questo fu preceduto dall'istituzione di un Gruppo di supporto europeo per l'Ucraina, che avrebbe affiancato le istituzioni europee ad attuare le riforme necessarie nel *settore della sicurezza*<sup>43</sup> e che di lì a qualche mese sarebbe stato operazionalizzato nella European Union Advisory Mission (EUAM) per l'Ucraina. Quasi contestualmente si è messo in moto il processo di Minsk, che ha portato ai due accordi omonimi, formalmente esterno all'UE ma avallato e sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione – informalmente considerato alla stregua di una *operazione minilaterale* che trova fondamento giuridico negli articoli 42 § 5 e 44 del Trattato sull'Unione Europea. Tale processo si allinea alla politica di management della crisi adottato dalle istituzioni europee in quel frangente, sostanzialmente cercando di realizzare riforme favorendo de-escalation attraverso una pressione incrementale<sup>44</sup> verso la Russia e una spinta gentile<sup>45</sup> verso l'Ucraina. Si è grossomodo verificato un evento di

<sup>40</sup> Sul tema cfr. M. CIOLA, *L'Odissea dei valori. La politica estera europea nel contesto ucraino fino alla crisi di Euromaidan*, Roma, Bordeaux Edizioni, 2024.

<sup>41</sup> Tra cui Polonia, Regno Unito, Baltici.

<sup>42</sup> Crisis Management and Planning Directorate – CMPD, EEAS 01135/1/14 REV 1 Ares(2014)1742803, Bruxelles, 17 giugno 2014.

<sup>43</sup> Chiarire cosa sia il *settore della sicurezza* secondo la dottrina UE potrebbe dare argomenti per la scrittura di un volume intero. Non copre (solo) quello che il senso comune intende per *settore della sicurezza* – cioè forze di sicurezza e forze armate, ma anche organizzazione istituzionale, libertà fondamentali, lotta alla corruzione, riorganizzazione amministrativa dello Stato, riforme economiche.

<sup>44</sup> Vale a dire sanzioni mirate e risposte militari tra il simbolico e il dissuasivo.

<sup>45</sup> Sul concetto di *soft steering* cfr. T. RISSE, *Global Governance and Communicative Action*, in *Government and Opposition: an international journal of comparative*

*de-crisisification*, che non ha portato a politiche di urgenza in quanto la percezione della maggior parte degli attori dell'UE non percepiva quelle azioni russe come una minaccia diretta all'Unione o parte di essa.

Nel periodo compreso tra gli accordi di Minsk e la seconda invasione russa dell'Ucraina, le relazioni tra le parti hanno conosciuto un'evoluzione discontinua, segnata da alternanze di tensione e temporanee distensioni<sup>46</sup>, che non saranno oggetto di analisi in questa sede.

Venendo invece ai fatti del 2022, la *crisisification* è andata di gran lunga diversamente rispetto al 2014. Infatti, in questo caso, tutti gli attori europei – per lo meno in un primo momento – hanno percepito l'invasione russa dell'Ucraina un atto di guerra e una possibile minaccia esistenziale verso l'Unione – e, soprattutto, i valori che essa rappresenta. In tale frangente, il sistema europeo ha accelerato la transizione verso un **regime di risposta rapida e cumulativa**: pacchetti di sanzioni senza precedenti, sostegno macro-finanziario, assistenza militare e addestrativa, iniziative per la produzione di munizioni, proposte di riforma industriale e finanziamento del settore difesa, oltre a una più intensa cooperazione con NATO e partner *like-minded*. Le capacità di resistenza, difesa, resilienza e offesa ucraine hanno dato un'ulteriore motivazione all'Unione Europea per mobilitarsi a sostegno di Kyïv. Diversi episodi hanno dato slancio all'iniziativa di Bruxelles e degli Stati membri: innanzitutto il fallimento della guerra lampo russa nei primi tre mesi del conflitto, poi la riconquista di Charkiv e Cherson nell'autunno 2022 e anche i tumulti interni alla élite politico militare russa culminati con la “marcia per la giustizia” del gruppo Wagner, guidata da Evgenij Prigožin, nell'estate 2023. L'approccio incrementale dell'Unione alle sanzioni – oggi arrivate al diciottesimo pacchetto – così come quello legato all'assistenza militare non avrebbero probabilmente raggiunto i livelli odierni se da parte ucraina non vi fosse stata la dimostrazione di poter mettere militarmente in difficoltà la Russia sul proprio suolo nazionale. Anche in quest'ottica va vista la fornitura dei carri armati Leopard prima e degli aerei da combattimento multiruolo F-16 dopo.

Tra la fine del 2024 e il 2025 la guerra in Ucraina è entrata in una fase di escalation netta, segnata dal massiccio uso di droni kamikaze e il primo impiego documentato del missile balistico Oreshnik, nel novembre 2024, contro l'impianto Pivdenmash a Dnipro, presentato da Mosca come un'ar-

*politics*, v. 39, n. 2, pp. 288-313, 2014, DOI:10.1111/j.1477-7053.2004.00124.x

<sup>46</sup> Passando dal passaggio cruciale dell'accordo attorno alla formula Steinmeier raggiunto nel 2016.

ma ipersonica quasi impossibile da intercettare – ma finora dal valore più simbolico che operativo. Invece, l’arma dominante nel 2025 è stato il drone: le analisi mensili dell’Institute for Science and International Security indicano che durante quest’anno la Russia ha incrementato enormemente il lancio di droni Shahed/Geran (ma non solo), con una media mensile che si è attestata a circa 5.400 unità<sup>47</sup> e un’efficacia limitata (meno del 15 % dei droni colpisce il bersaglio) ma comunque in aumento e con danni diffusi a infrastrutture energetiche e logistiche. Gli attacchi di saturazione sono aumentati rispetto al 2024 e hanno causato un forte incremento di vittime civili: i rapporti ONU (OHCHR<sup>48</sup>) segnalano che giugno 2025 è stato uno dei mesi più gravi di tutta la guerra e, nella prima metà del 2025, si contano 6.754 vittime civili (morti o feriti), un incremento del 54% rispetto l’anno precedente. Sul piano militare, stime di think tank occidentali come il CSIS parlano di perdite complessive — morti e feriti — prossime al milione dall’inizio dell’invasione, con la Russia che ha subito le cifre più alte. Nell’estate 2025, si sono verificati anche episodi di sconfinamento di droni russi su territorio polacco e lituano, violazioni dello spazio aereo dell’Unione e apparizioni di droni “non identificati” nelle vicinanze di aeroporti civili e militari in Europa centrale e orientale e nei Paesi scandinavi.

Questi episodi hanno contribuito e stanno contribuendo in maniera significativa alla messa in crisi – e alle conseguenti politiche d’urgenza – dell’Unione e dei suoi Stati membri. Nei prossimi paragrafi analizzeremo la dinamica della *crisisification* nel caso della guerra in Ucraina, i meccanismi messi in moto sia a livello di dispositivi giuridici e istituzionali che di governance interna ed esterna, se questi meccanismi hanno condotto l’Unione e gli Stati membri verso una situazione di emergenza o di economia di guerra e, in fine, sarà dato un quadro globale della situazione del sistema politico e istituzionale dell’Unione (riguardo la sicurezza e la difesa) e quali sono le possibili prospettive future.

<sup>47</sup> Una media che non è aumentata da giugno a settembre, probabilmente a causa della saturazione della produzione e della fornitura di componenti. I. ANOKHIN, *Monthly Analysis of Russian Shahed 136 Deployment Against Ukraine*, in “Institute for Science and International Security”, 2 ottobre 2025, <https://isis-online.org/isis-reports/monthly-analysis-of-russian-shahed-136-deployment-against-ukraine>.

<sup>48</sup> OHCHR, *Civilian casualties in Ukraine reach three-year high in June*, *UN human rights monitors say*, in “United Nation Human Rights Office of the High Commissioner”, 10 luglio 2025, <https://ukraine.ohchr.org/en/Civilian-casualties-in-Ukraine-reach-three-year-high-in-June-UN-human-rights-monitors-say>.

#### 4. Guerra in Ucraina e Unione Europea: elementi costitutivi della *crisisification*.

Precedentemente abbiamo sottolineato che si arriva all'urgenza attraverso un processo che implica fundamentalmente un atto performativo-discorsivo di tipo politico. Tale processo di *messa in crisi* – così anche per la *securitization* – dipende da due fattori, l'uno materiale e l'altro immateriale. A differenza della crisi di Euromaidan, per gli eventi del febbraio 2022 questo processo ha avuto successo e si può parlare, *in fine*, di vera e propria *crisisification* che sta portando oggi le sue conseguenze.

Partendo dal *volet* immateriale, non vi sono elementi centrali tra i tre menzionati prima ma, essendo un atto principalmente discorsivo, sicuramente il punto di partenza per la *crisisification* è quello che abbiamo chiamato la grammatica della crisi. Rispetto al 2014, nel 2022 le percezioni e la conseguente narrazione attorno all'invasione russa erano largamente condivise dagli attori politici europei e dalla popolazione europea: lo studio di Fernández et al. mostra come la percezione diffusa era quella di essere in uno stato pre-bellico piuttosto che post-bellico e che i Paesi precedentemente sotto l'influenza sovietica si sono sentiti “rivendicati” dalla decisione russa di muovere la guerra<sup>49</sup>; Svezia, Finlandia, Polonia, Lituania, Lettonia e Danimarca hanno mostrato un incremento sostanziale delle narrative pro-Politica di Sicurezza e Difesa Comuni (PSDC) nei loro media, nel dibattito pubblico e politico e l'effetto di “adunata attorno alla bandiera europea” ha avuto un impatto positivo su tutto il territorio dell'Unione a prescindere dalla prossimità geografica con la Russia, sottolineando un aumento generale del supporto alle istituzioni europee del 4-5%<sup>50</sup>; anche l'immagine russa è uscita generalmente danneggiata<sup>51</sup>, contribuendo alla convergenza di narrazioni che hanno identificato Mosca come *la* minaccia esistenziale per l'interno continente. La guerra non è stata solo un fatto geopolitico ma anche

<sup>49</sup> Ó. FERNÁNDEZ, M. VANDENDRIESCHE, A. SAZ-CARRANZA, N. AGELL e J. Franco, *The impact of Russia's 2022 invasion of Ukraine on public perceptions of EU security and defence integration: a big data analysis*, in *Journal of European Integration*, v. 45, n. 3, 2023, pp. 463–485, <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183392>.

<sup>50</sup> A. UNAN e H. KLÜVER, *Europeans' attitudes toward the EU following Russia's invasion of Ukraine*, in *Political Science Research and Methods*, n. 13, 2025, pp. 1025–1030, <https://doi.org/10.1017/psrm.2024.62>.

<sup>51</sup> A. CAPATI, *The discursive framing of European integration in EU-wide media: actors, narratives and policies following the Russian invasion of Ukraine*, in *Comparative European Politics*, n. 23, 2025, pp. 271-299, <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00397-1>.

una cornice morale e identitaria, che ha polarizzato i significati non solo attorno ai concetti essenziali del discorso (“aggressione”, “difesa dell’ordine europeo”, “valori europei”) ma anche attorno agli attori in gioco: da un lato, dai media e dalle istituzioni di vertice europee, l’Ucraina è stata rappresentata come il baluardo esterno della difesa del territorio e dei valori dell’Unione e la sua resistenza all’invasione come la lotta per la difesa dei valori europei. Sostanzialmente, difendere l’Ucraina equivaleva (e tutt’oggi è così) a difendere i nostri stessi valori, la nostra stessa *raison d’être*. Al contrario, la Federazione russa era ed è rappresentata come tutto ciò contro cui l’Unione combatte: l’autocrazia, il calpestanto dei diritti umani e della *rule of law* internazionale, l’arbitrarietà e l’unilateralità nella gestione delle relazioni internazionali, l’uso indiscriminato della forza per l’ottenimento di obiettivi politici altrimenti neanche lontanamente perseguibili; sui social media, gli invasori russi spesso sono paragonati agli zombi<sup>52</sup> ai fascisti o agli orchi, utilizzando spesso metafore derivate dal testo *Il Signore degli Anelli* di Tolkien<sup>53</sup>. Una perfetta sintesi è rappresentata dal discorso fatto da Josep Borrell all’apertura della European Diplomatic Academy: l’ex Alto rappresentante per la PSDC ha paragonato l’Europa a un giardino che ha costruito uno spazio ordinato, funzionante, basato sulla libertà politica, prosperità economica e coesione sociale, mentre gran parte del mondo esterno è una giungla instabile e meno regolata, che potrebbe “invadere” il giardino se i “giardinieri” (i diplomatici europei) non si impegnano sul campo (andando nella giungla stessa) per difendere valori e interessi<sup>54</sup>.

Il numero di attori, tra politici, opinionisti, analisti e media che hanno mobilitato un tale discorso per la “difesa dell’Europa” e una “Europa più unita” è stato tale da mobilitare un capitale sociale<sup>55</sup> enorme che, se da un lato ha rafforzato il fronte pro-UE – ingrossandolo sensibilmente, dall’altro ha anche rafforzato e polarizzato il dibattito pubblico: in buona sostanza

<sup>52</sup> La *zombificazione* è avvenuta per via della lettera Z, usata dagli stessi russi per identificare alcuni mezzi durante l’invasione.

<sup>53</sup> Su questo tema, è molto interessante il testo di V. SEREDA, *War, Migration, Memory: Perspectives on Russia’s War Against Ukraine*, Bielefeld, Transcript – independent academic publishing, 2024.

<sup>54</sup> J. BORRELL, *European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme*, in “European Union External Action”, 13 ottobre 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en).

<sup>55</sup> Il capitale sociale è il secondo elemento della matrice di analisi della *securitization* e della sua fattispecie particolare, la *crisisification*.

chi era pro-Russo o semplicemente anti-UE non ha avuto un cambio radicale di opinione successivamente all'invasione ucraina<sup>56</sup>.

Unitamente a un referente materiale chiaro, di cui si scriverà successivamente, la grammatica della crisi e questo enorme capitale sociale, hanno facilmente contribuito all'individuazione della minaccia esistenziale per l'Unione: la Russia è stata individuata non solo come l'inequivocabile e unico responsabile della guerra ma anche come l'attore che potenzialmente può far scoppiare una guerra di più ampia scala sul suolo dell'Unione, scatenando una escalation militare (potenzialmente nucleare) che potrebbe materialmente rappresentare la fine del continente. Tale attore è stato ed è rappresentato anche come una minaccia all'essenza etico-valoriale dell'Unione – e, quindi, alla sua eredità politica.

Tale narrazione, è stata costruita attorno ai due argomenti tipici della *securitization* e della messa in crisi: quali conseguenze sarebbero derivate in caso di una mancata adozione di misure di emergenza e, viceversa, le conseguenze che sarebbero scaturite dall'adozione di suddette politiche straordinarie. Nel primo caso, le conseguenze erano presto dette: una Unione impreparata alla guerra e, soprattutto, senza alcun deterrente militare in senso stretto, si sarebbe ritrovata in balia della risposta della NATO e, di conseguenza in attesa del dispiegamento delle capacità militari statunitensi sul suolo americano; questa eventualità avrebbe reso l'Unione un campo di battaglia con scarse capacità autonome di resistenza e resilienza. Dall'altro canto, l'adozione di misure d'emergenza per far fronte alla minaccia esistenziale avrebbe permesso a Bruxelles di salvare Kyïv e la propria reputazione in quanto *alleato*, poi di avere una deterrenza più credibile nei confronti di Mosca e di sviluppare la tanto desiderata autonomia strategica – qualsiasi cosa essa significhi nel concreto, se ne parlerà successivamente.

Il referente materiale di questa dinamica è chiaramente l'atto di aggressione russo in Ucraina e i vari crimini che, dal massacro di Buča in poi, hanno nutrito nei tre anni e mezzo di guerra la *mise en crise*. Certamente l'atto di guerra è stato il principale elemento di materialità da cui è scaturita la messa in crisi e le politiche di emergenza dell'Unione, ma nel corso del tempo altri due fattori materiali si sono aggiunti come supporto concreto alla narrazione e costruzione intersoggettiva della crisi e dell'ur-

<sup>56</sup> L. HOOGHE, G. MARKS e M.A. VACHUDOVA, *The Russian threat and the consolidation of the West: How populism and EU-skepticism shape party support for Ukraine*, in *European Union Politics*, v. 25, n. 3, pp. 459-482, <https://doi.org/10.1177/14651165241237136>.

genza: da un lato le azioni militari ucraine più eclatanti – dalla già citata controffensiva dell'autunno 2022 fino alla stessa operazione sul territorio russo di Kursk; dall'altro lato, anche le carenze militari europee hanno giocato un ruolo importante – sebbene limitate ad alcuni settori e principalmente dovute a una scarsa ottimizzazione della governance e delle risorse destinate all'industria e al procurement militare, ma anche su questo si tornerà successivamente.

Infine, per quanto riguarda gli elementi distintivi della *crisisification* rispetto alla *securitization*, emerge la questione della minaccia esistenziale che si manifesta in modo improvviso e della conseguente assenza di una strategia predefinita per fronteggiarla. L'invasione russa dell'Ucraina del febbraio 2022 fu percepita dall'Unione Europea come un evento in parte improvviso, benché non del tutto inatteso. Nei mesi precedenti, infatti, i servizi di intelligence occidentali e diversi governi europei erano consapevoli dell'ammassamento di truppe russe ai confini ucraini e avevano ricevuto ripetuti avvertimenti dagli Stati Uniti e dal Regno Unito sulla possibilità concreta di un attacco<sup>57</sup>. Tuttavia, molti leader europei, come ammesso successivamente dallo stesso Alto Rappresentante Josep Borrell, non vollero credere che Mosca sarebbe arrivata a una guerra su larga scala<sup>58</sup>. La classe dirigente europea e anche le società europee furono dunque colte di sorpresa in virtù della vecchia politica ordoliberal di matrice tedesca per cui cucire insieme i destini economici di due attori avrebbe scongiurato un conflitto maggiore tra i due perché troppo sconveniente economicamente. Ma le relazioni internazionali non sono solo calcolo e razionalità economica, per cui, l'Unione benché avesse già a disposizione politiche e strutture per guidare la propria azione esteriore e anche dispositivi già rodati per dissuadere la Russia da attuare ulteriori azioni ostili verso l'Ucraina (le sanzioni di otto anni prima), non disponeva né delle capacità né di una strategia definita per il verificarsi di una pressione esterna così forte come una guerra sul territorio di un Paese confinante e, politicamente ed economicamente, alleato. La stessa Bussola Strategica, approvata nel novembre 2021 e pubblicata nel marzo del 2022, subì sostanziali revisioni a seguito degli eventi del 24

<sup>57</sup> G. FAULCONBRIDGE, *Britain's spy chief claims intelligence scoop on Putin's invasion of Ukraine*, in "Euronews", 26 febbraio 2022, <https://www.euronews.com/2022/02/26/ukraine-crisis-intelligence>.

<sup>58</sup> J. SILK, *EU 'did not believe' US warnings of Russian war*, in "Deutsche Welle", 10 ottobre 2022, <https://www.dw.com/en/eu-did-not-believe-us-warnings-over-russias-invasion-says-josep-borrell/a-63408125>.

febbraio 2022. L'arrivo improvviso della minaccia e necessità di affrontarla in tempo reale in assenza di una strategia predefinita hanno portato con sé le due altre conseguenze della *crisisification*: la moltiplicazione di dispositivi (politiche, meccanismi e istituzioni) per coprire le falle interne, capacitive e di governance, e contemporaneamente agire esternamente in modo efficace per sopravvivere alla e contenere la minaccia esistenziale; essendo decisioni d'emergenza da prendere con urgenza, inevitabilmente anche lo *spazio della decisione* risente delle conseguenze della *crisisification* registrando un restringimento sia temporale che dimensionale.

## 5. Conseguenze della *crisisification*: politiche e istituzioni

In risposta diretta all'aggressione militare russa contro l'Ucraina, l'Unione Europea ha rapidamente modificato la sua politica estera introducendo misure senza precedenti nella storia, sia per dimostrare la propria solidarietà con l'Ucraina, sia per riconfigurare i suoi futuri quadri di allargamento e partenariato. Una delle prime e più visibili iniziative è stata l'attivazione della procedura di candidatura all'adesione dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea. Questo passo, avviato subito dopo l'invasione, non solo ha rappresentato un impegno giuridicamente fondato, ma ha anche costituito un potente messaggio politico: l'UE era pronta a estendere il suo quadro normativo di democrazia, stato di diritto e rispetto dell'integrità territoriale a un paese che si trovava ad affrontare minacce esistenziali<sup>59</sup>. La rapida iniziativa di avvio della procedura di candidatura è stata interpretata come un atto simbolico decisivo, a sottolineare che i confini dell'Unione non sono statici, ma possono essere ridisegnati in risposta a gravi sfide geopolitiche.

A complemento di questa iniziativa di adesione, l'Unione Europea ha anche avviato il processo di concessione dello status di candidato non solo all'Ucraina, ma anche a Stati confinanti come la Moldavia e, potenzialmente, la Georgia – con quest'ultima il processo sembra essersi arenato negli ultimi tempi. Questa espansione della politica sullo status di candidato segna un riorientamento critico del tradizionale paradigma di allargamento. Stori-

<sup>59</sup> R. PETROV, *The Impact of the Russian Invasion of Ukraine on Its Accession to the EU*, in *Max Planck Law Perspectives*, 27 gennaio 2023, <https://law.mpg.de/perspectives/the-impact-of-the-russian-invasion-of-ukraine-on-its-accession-to-the-eu/>, DOI: 10.17176/20230127-144805-0

camente, il processo di allargamento dell'UE è stato caratterizzato da passi lenti e cauti, spesso ostacolati da riserve politiche interne tra gli Stati membri. Al contrario, l'adozione accelerata dello status di candidato per i paesi alla periferia dell'Ucraina sottolinea la volontà di adattarsi rapidamente alle crisi emergenti e di segnalare impegni strategici a lungo termine nell'Europa orientale<sup>60</sup>. A questo proposito, la decisione dell'UE riguarda tanto la sicurezza quanto l'esportazione dei propri valori e la creazione di una comunità definita da norme democratiche condivise e standard sui diritti umani.

Un'altra innovazione istituzionale fondamentale è stata l'istituzione della Comunità Politica Europea (CPE). Lanciata all'indomani dell'invasione, la CPE funge da forum aperto per il dialogo politico e la cooperazione che abbraccia sia gli Stati membri dell'UE che i paesi terzi. Ideata dalla leadership francese e rapidamente mobilitata, la CPE è progettata specificamente per facilitare una più ampia cooperazione politica in settori che vanno dalla politica economica alla sicurezza. La sua creazione segna un ripensamento fondamentale dell'architettura regionale della governance europea: mentre gli approcci precedenti si basavano su consultazioni intergovernative e impegni bilaterali, il CPE promuove una piattaforma di dialogo sovranazionale al fine di promuovere partenariati strategici, condividere le migliori pratiche e coordinare le risposte politiche in un contesto di crescenti minacce esterne. Adottando un modello meno vincolato dai tradizionali limiti di adesione, il CPE incarna l'aspirazione dell'UE a guidare non solo una strategia di allargamento, ma anche un nuovo modello di cooperazione europea sufficientemente adattabile per far fronte alle realtà geopolitiche in rapida evoluzione.

Altre politiche sono state implementate molto rapidamente rispetto alla abitudine istituzionale europea – sotto la pressione dell'urgenza scatenata dalla crisi che ha portato come effetto collaterale la moltiplicazione di istituzioni, politiche e dispositivi per far fronte alla *minaccia esistenziale*. Come menzionato precedentemente, sono stati imposti diciotto pacchetti di sanzioni che mirano a infliggere un danno economico significativo agli individui, alle aziende e alle entità statali russe coinvolte nella guerra e nelle attività di destabilizzazione regionale, limitando così la capacità di Mosca di sostenere l'aggressione militare<sup>61</sup>. Queste sanzioni, implementate *non solo* come misure punitive, sono state anche un segnale per una robusta

<sup>60</sup> T.A. Börzel, *European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis?*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 61, n. 1, 2023, pp. 14-30.

<sup>61</sup> T.A. Börzel, *op. cit.*

difesa dei principi normativi della sovranità statale e dei diritti umani<sup>62</sup>. Le restrizioni finanziarie sono state estese per includere misure come il blocco dell'accesso della Russia al sistema bancario SWIFT e il congelamento dei beni delle principali banche statali<sup>63</sup>.

Riconoscendo le gravi ramificazioni umanitarie del conflitto, l'UE ha attivato diversi meccanismi per affrontare lo sfollamento di massa; il Meccanismo di Protezione Civile dell'UE ha svolto un ruolo centrale nel mobilitare risorse e coordinare gli sforzi transfrontalieri per fornire aiuti umanitari, tecnici e finanziari<sup>64</sup>. Le politiche energetiche hanno subito riforme *urgenti* dovute alla vulnerabilità esposta dalla dipendenza dai combustibili fossili russi<sup>65</sup>. A livello sovranazionale, iniziative come REPowerEU, che ha riallocato 300 miliardi di euro in prestiti NextGenerationEU inutilizzati, esemplificano le strategie finanziarie adottate per *accelerare* la transizione energetica<sup>66</sup>. Tali riforme istituzionali sono cruciali per preparare l'UE sia per le crisi attuali che per le sfide future che potrebbero richiedere un'azione rapida e unificata.

L'urgenza strutturale scaturita dalla crisi e dalla guerra ha costretto l'Unione Europea e gli Stati membri a riorientare profondamente le proprie politiche industriali e di difesa per garantire un flusso continuo di equipaggiamenti e munizioni a Kyïv. In questo contesto, l'UE ha introdotto strumenti eccezionali per accelerare la produzione e la consegna di materiali militari,

<sup>62</sup> L.A. PERTIWI, *The EU's Approach to Sanctions on Russia: A Critical Analysis of the Existing Literature*, in *Central European Journal of International and Security Studies*, v. 18, n. 3, 2024, pp. 61-86. C. SYROPOULOS, G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, E. YALCIN e Y.V. YOTOV, *The global sanctions data base—Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions*, in *Review of International Economy – Special Issue: Analyzing the Effects of Economic Sanctions*, v. 32, n. 1, 2024, pp. 12-48.

<sup>63</sup> M.A. SCHREURS, *Implications of the Russian War on Ukraine for Climate Policy and the Geopolitics of Energy*, in *Canadian Journal of European and Russian Studies*, v. 16, n. 2, 2023, pp. 90-113. A. SZPAK, J. MODRZYŃSKA, R. GAWŁOWSKI, P. MODRZYŃSKI e M. DAHL, *Reaction to the Russian aggression against Ukraine: cities as international standards' supporters*, in *Journal of Contemporary European Studies – Special Issue: Resilient states versus resilient societies? Whose security does the EU protect through the Eastern Partnership?*, v. 31, n. 4, 2022, pp. 1374-1390.

<sup>64</sup> A. JAZIĆ, *Application of the European Union civil protection mechanism during the humanitarian crisis in Ukraine*, in *Medjunarodni problem*, v. 77, n. 1, 2025, pp. 41-62.

<sup>65</sup> M.A. SCHREURS, *op. cit.*

<sup>66</sup> T.A. Börzel, *op. cit.*; M. SIDDI, *The partnership that failed: EU-Russia relations and the war in Ukraine*, in *Journal of European Integration*, v. 44, n. 6, 2022, pp. 893-898.

primo fra tutti l'Act in Support of Ammunition Production (ASAP), volto a incrementare in tempi rapidi la capacità produttiva europea di munizioni da 155 mm e missili, eliminando colli di bottiglia normativi e logistici e mobilitando finanziamenti straordinari per l'industria della difesa. Tale iniziativa si inserisce in una cornice più ampia delineata dalla European Defence Industrial Strategy (EDIS), che mira a consolidare un mercato europeo della difesa integrato e resiliente, capace di rispondere con tempismo a esigenze operative urgenti e di ridurre la frammentazione nazionale delle commesse. Parallelamente, la Defence Joint Procurement Task Force, istituita nel 2022, ha coordinato l'approvvigionamento congiunto tra Stati membri per accelerare gli ordini di armamenti destinati all'Ucraina, rafforzando la logica di cooperazione industriale e la domanda aggregata europea.

L'emergenza ucraina ha inoltre innescato iniziative intergovernative complementari, come il piano ceco per l'acquisto congiunto di munizioni da Paesi terzi (extra-UE), concepito nel 2024 per compensare i ritardi produttivi europei e rispondere alla carenza immediata di proiettili sul fronte ucraino: un progetto pragmatico che, pur sviluppato al di fuori delle strutture formali dell'UE, ha goduto di sostegno politico e finanziario di vari Stati membri, testimoniando la convergenza funzionale tra azione comunitaria e cooperazione interstatale emergenziale. Allo stesso tempo, la Commissione ha promosso il Forum UE-Ucraina delle Industrie della Difesa, per integrare Kyïv nell'ecosistema industriale europeo e favorire progetti congiunti di ricerca, produzione e manutenzione. Infine, gli Stati membri hanno rafforzato i propri bilanci della difesa – emblematico il fondo straordinario tedesco di 200 miliardi di euro (il *Sondervermögen Bundeswehr*) – e riconvertito capacità produttive civili verso usi bellici, alimentando una logica di “war economy mode” su scala continentale. Nel loro insieme, questi strumenti e iniziative riflettono non soltanto un salto qualitativo nella cooperazione industriale europea, ma anche la trasformazione dell'urgenza in governance, ossia la capacità dell'Unione di tradurre una crisi militare immediata in politiche strutturali di lungo periodo per la sicurezza e la sovranità industriale del continente.

## 6. Conseguenze della *crisisfication*: lo spazio della decisione

La crisi scatenata dall'invasione russa ha imposto all'UE di rivalutare le procedure decisionali consolidate e di riconfigurare i ruoli delle sue istituzioni sovranazionali e dei governi nazionali, segnando una svolta signifi-

cativa nell'integrazione europea e nella gestione delle crisi. Questa riorganizzazione è stata guidata dall'imperativo di affrontare sia le *preoccupazioni immediate di sicurezza* sia le vulnerabilità strutturali a lungo termine<sup>67</sup>. Centrale in questo processo è stata la Commissione Europea, che è emersa come l'architetto principale di molti pacchetti di sanzioni e iniziative politiche<sup>68</sup>. Questa nuova preminenza della Commissione nel campo della politica esterna – tradizionalmente dominata dai meccanismi intergovernativi – sottolinea un passaggio decisivo verso un approccio più centralizzato nella governance dell'UE. Sotto un processo decisionale riformato, la Commissione ha assunto un ruolo guida/regia nella definizione delle sanzioni settoriali, utilizzando nuove procedure note come "i confessionali" per facilitare consultazioni in fase avanzata, consentendo una risposta più *agile e tecnicamente competente*. In concomitanza, si è assistito a una spinta verso una maggiore *communitarisation* della politica estera e di sicurezza dell'UE, un processo caratterizzato da uno spostamento incrementale dell'autorità decisionale dai forum intergovernativi tradizionali alle istituzioni sovranazionali<sup>69</sup>. Inoltre, l'entità della risposta alla crisi ha catalizzato discussioni su riforme istituzionali volte a migliorare le capacità amministrative e decisionali dell'UE in crisi future<sup>70</sup>. Nuovi strumenti macroeconomici includono proposte che garantirebbero alla Commissione Europea maggiori poteri di prestito e, potenzialmente, limitati poteri di riscossione fiscale per finanziare misure di recupero *immediato* e ristrutturazione economica a lungo termine. Questi segnali indicano la potenziale evoluzione delle istituzioni verso una maggiore autorità sovranazionale. Nonostante ciò, la necessità dell'unanimità nella formulazione delle sanzioni ha talvolta portato a ritardi, controversie e contestazioni legali<sup>71</sup>. Il Consiglio ha comunque conservato le proprie prerogative formali, rendendo talvolta ambigua la diade "Commissione-Consiglio". Tuttavia, il sistema europeo non è gerarchico in senso statale; piuttosto, in momenti di urgenza (pandemica, energetica, bellica) tende a concentrare le funzioni negli esecutivi e a disintermediare arene partecipative più lente (parlamenti nazionali, comitati tecnici allargati, consultazioni). Questa con-

<sup>67</sup> T.A. Börzel, *op. cit.*

<sup>68</sup> J. LEPEU, Ukraine, the de-targetization of EU sanctions, and the rise of the European commission as architect of EU foreign policy, in *International Politics*, 2025, DOI: 10.1057/s41311-024-00649-7.

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> M. SIDDI, *op. cit.*

<sup>71</sup> M. GORGILADZE, *Challenges of the Common Foreign and Security Policy of the European Union after Russia-Ukraine War*, in *Teisé*, n. 130, 2024, pp. 44-54.

centrazione amplifica le asimmetrie tra istituzioni direttamente e indirettamente legittimate, alimentando la percezione di un deficit democratico e la domanda per una riforma istituzionale europea. Infine, le divergenze negli interessi nazionali hanno complicato il processo di raggiungimento del consenso, dimostrando che il ritmo delle riforme istituzionali non ha sempre eguagliato l'*urgenza della crisi*. Tali riforme sono *critiche* per dotare l'UE degli strumenti necessari a gestire le crisi future e rafforzare il suo ruolo nel sostenere gli standard legali e morali internazionali.

## 7. Sicurezza e difesa dell'UE: lo stato dell'arte

Fondamentale per la risposta globale dell'UE è stato il significativo potenziamento delle misure di difesa e sicurezza. La minaccia posta dall'aggressione russa ha catalizzato una rapida riorganizzazione delle politiche di difesa e sicurezza dell'UE<sup>72</sup>. Parallelamente alle sanzioni, gli Stati membri dell'UE hanno riorientato profondamente le loro posture di difesa, aumentando i bilanci nazionali, *accelerando* le iniziative di appalti congiunti e plasmando la pianificazione strategica<sup>73</sup>. La risposta di difesa ha comportato sforzi concertati per aumentare la spesa nazionale per la difesa, con annunci di investimenti aggiuntivi per centinaia di miliardi di euro per assicurare la prontezza contro future minacce<sup>74</sup>. Un elemento cruciale di questa strategia è stata l'istituzione di nuovi quadri di finanziamento della difesa, come il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) e lo Strumento Europeo per la Pace (EPF), volti a potenziare la ricerca e lo sviluppo di capacità militari avanzate e a coordinare il trasferimento di armamenti agli Stati membri<sup>75</sup>. Iniziative congiunte, tra cui la Task Force congiunta per gli appalti di difesa (che comprende la Commissione Europea, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), sono state istituite per coordinare le capacità di approvvigionamento e ottimizzare il processo di acquisto in tutta l'Unione. Queste misure riflettono un più ampio spostamento stra-

<sup>72</sup> J. LEPEU, *op. cit.*

<sup>73</sup> A. PRADETTO, *Reactions of Germany, the EU, and NATO to the Ukraine War and their Global Implications*, in *Korea Europe Review – An Interdisciplinary Journal of Politics, Society, and Economics*, n. 2, 2022, pp. 1-5.

<sup>74</sup> T.A. BÖRZEL, *op. cit.*; L. RATTI, *NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy?*, in *Canadian Journal of European and Russian Studies*, v. 16, n. 2, 2023, pp. 73-89.

<sup>75</sup> L. RATTI, *op.cit.*

tegnico verso una dottrina di difesa europea più autonoma, anche se il coordinamento con la NATO rimane una pietra angolare della sicurezza collettiva<sup>76</sup>. Oltre al supporto materiale, la strategia di difesa dell'UE ha enfatizzato la modernizzazione delle capacità militari attraverso la ricerca e l'innovazione, con finanziamenti diretti non solo allo sviluppo di nuove tecnologie, ma anche al miglioramento delle capacità esistenti per garantire che le forze armate dell'UE rimangano competitive in un ambiente di sicurezza in rapida evoluzione. Un aspetto fondamentale è stata la stretta coordinazione con la NATO e altri partner internazionali, allineando le sanzioni e l'assistenza militare, il che ha sottolineato la necessità di un rapido rafforzamento delle posture di difesa<sup>77</sup>. Nonostante questi sforzi, persistono sfide nell'armonizzazione delle politiche di difesa, poiché le priorità nazionali divergenti continuano a complicare il percorso verso una capacità di difesa europea pienamente autonoma. Per concludere, l'urgenza scaturita dalla guerra in Ucraina, ha convinto i decisori politici che i potenziamenti strategici della difesa sono essenziali per preservare la sicurezza collettiva dell'Unione e per scoraggiare potenziali aggressioni future nel vicinato europeo. Una tale riorganizzazione tale potrebbe lasciar pensare che l'UE sia entrata in una economia di guerra o che ci possa arrivare a breve. La possibilità che si entri in una economia di guerra non è esclusa, soprattutto se si dovesse entrare in conflitto aperto con la Russia, e le avvisaglie è possibile anche individuarle: un aumento importante della spesa militare, la riconversione di alcune importanti imprese per alimentare questa domanda crescente in armamenti o beni legati alla guerra e narrative che ripercorrono/utilizzano la guerra per giustificare politiche militari e non. Di contro, queste ultime sono state utilizzate anche nel contesto della pandemia, la riconversione delle imprese è volontaria e parziale, non eterodiretta dai governi e totale, mentre l'aumento della spesa non è così importante rispetto alle altre voci, considerando che le economie europee sono ancora completamente votate al welfare. Il discorso sulla possibilità di entrare in una economia di guerra apre lo spazio alla riflessione sulle prospettive future per l'UE.

<sup>76</sup> L. ZHANG, *Examining Post-Cold War Geopolitical Transformations in Central and Eastern Europe: The Baltic States' Path to EU and NATO Membership and the Evolving Dynamics of Relations with Russia*, in *Journal of research in social science and humanities*, v. 3, n. 2, 2024, pp. 66–79. L. RATTI, *op. cit.*

<sup>77</sup> S.S. BARTHI, *The re-emergence of the Ukraine crisis and role of the European Union in the de-escalation of conflicts*, in *EJTS European Journal of Transformation Studies*, v. 10, n. 1, 2022, pp. 6-19; A. PRADETTO, *op. cit.*; L. RATTI, *op. cit.*;

## 8. Sicurezza e difesa dell'UE: le prospettive future

Al centro della futura prospettiva di sicurezza e difesa dell'UE c'è il concetto di autonomia strategica, estremamente di attualità al momento in cui si scrive proprio a causa dell'urgenza dovuta alla guerra e al processo di *crisisification*. Questa visione, iniziata ben prima dello scoppio della guerra in Ucraina, comprende non solo la capacità di dispiegamento militare e di gestione delle crisi in modo indipendente, ma anche di ridurre la dipendenza da attori esterni, in particolare dagli Stati Uniti e da altri tradizionali garanti della sicurezza<sup>78</sup>. L'autonomia strategica è spesso interpretata in due termini: capacità operativa in termini militari e capacità di agire in modo indipendente in ambito economico e tecnologico<sup>79</sup>.

Il discorso sull'autonomia strategica si è evoluto in risposta a una serie di pressioni geopolitiche ed economiche – precedenti alla guerra e indipendenti dalle politiche di urgenza che le hanno solo aggravate. Per molti analisti dell'UE, la continua dipendenza dalle garanzie di sicurezza americane, unita all'ascesa di potenze globali rivali, ha sottolineato l'urgente necessità di una posizione di difesa dell'UE in grado di operare efficacemente in un contesto multipolare<sup>80</sup>. Questo dibattito si estende agli ambiti della tecnologia e del coordinamento industriale, dove l'UE è sempre più consapevole del rischio di rimanere indietro in settori critici come la difesa informatica, l'intelligenza artificiale e le piattaforme militari di nuova generazione. Pertanto, l'autonomia strategica non riguarda semplicemente lo sviluppo di capacità militari, ma la creazione di un'Unione più resiliente e autosufficiente, in grado di definire la propria agenda negli affari internazionali<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> N. HELWIG e V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, v. 27, n. SI, 2022, pp. 1-20, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/27.Special%20Issue/EERR2022009>.

<sup>79</sup> B. LIPPERT, N. VON ONDARZA e V. PERTHES (a cura di), *European Strategic Autonomy Actors, Issues, Conflicts of Interests*, Berlino, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International e Security, SWP Research Paper, 4 marzo 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/>.

<sup>80</sup> B. LIPPERT, N. VON ONDARZA e V. PERTHES, *op. cit.*; D. FIOTT, *Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?*, Bruxelles, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brief Issue, novembre 2018, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012\\_\\_Strategic%20Autonomy.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf).

<sup>81</sup> B. LIPPERT, N. VON ONDARZA e V. PERTHES, *op. cit.*

## 8.1. Cambiamenti istituzionali e iniziative sovranazionali

Il futuro della sicurezza e della difesa dell'UE è influenzato anche da significative riforme istituzionali. L'istituzione di meccanismi sovranazionali come l'EDF è indicativa di un più ampio spostamento verso la centralizzazione di alcuni aspetti della pianificazione e del finanziamento della difesa sotto l'egida della Commissione europea<sup>82</sup>. L'EDF, concentrandosi su progetti di ricerca e sviluppo nel settore della difesa, mira a migliorare la competitività della Base Tecnologica e Industriale di Difesa Europea (EDTIB), promuovendo al contempo una maggiore integrazione tra le industrie della difesa degli Stati membri<sup>83</sup>.

Questa trasformazione rappresenta un allontanamento dal tradizionale paradigma intergovernativo che ha a lungo caratterizzato la cooperazione in materia di difesa dell'UE. Il crescente coinvolgimento di attori sovranazionali, sostenuto da considerevoli incentivi finanziari, segnala la volontà di superare ostacoli storici come l'eredità della sovranità nazionale, che ha spesso ostacolato solidi investimenti collettivi nella difesa<sup>84</sup>. Tuttavia, questo cambiamento non è esente da critiche, alcune delle quali sostengono che un eccessivo affidamento alla governance sovranazionale possa minare la flessibilità e la titolarità nazionale che sono state tradizionalmente centrali nelle strategie di difesa europee<sup>85</sup>. Inoltre, il dibattito attorno all'unanimità/maggioranze di vario tipo all'interno del Consiglio e i continui tentativi – talvolta riusciti – di aggirare “l'ostacolo dell'unanimità” lasciano intuire una evoluzione verso un sistema a maggioranza – probabilmente qualificata – per le politiche riguardanti la sicurezza e la

<sup>82</sup> P. HAROCHE, *Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund*, in *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 6, 2019, 853-852.

<sup>83</sup> S. SWEENEY e N. WINN, *EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit*, in *Defence Studies*, v. 20, n. 3, 2020, pp. 224-249, <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1778472>.

<sup>84</sup> P. HAROCHE, *op. cit.*; Ostacoli spesso posti da governi che per eredità storica o percezione geopolitica hanno delegato la propria sicurezza ai propri alleati, trasformandoli in veri e propri *free-rider* della sicurezza e della difesa.

<sup>85</sup> J. Ušiak e D. TRUBENOVÁ, *Challenges for Security and Defence Cooperation in Central Europe: Will the EU be able to manage the crisis in the EU periphery?*, in *UNISCI Journal*, v. 18, n. 54, ottobre 2020, pp. 195-222.; D. KOCHIS, *Recent EU Strategic Autonomy Advances Threaten the Transatlantic Link*, Washington, The Heritage Foundation, 9 marzo 2020, <https://www.heritage.org/europe/report/recent-eu-strategic-autonomy-advances-threaten-the-transatlantic-link>.

difesa comune<sup>86</sup>. In questo contesto si inserisce anche la cosiddetta “Europa dei volenterosi” di cui si parla nel contesto ucraino: i sistemi mini-laterali e la cooperazione rinforzata tra Paesi UE o tra alcuni di questi e i Paesi alleati non si pongono in contrasto alle politiche dell’Unione ma in continuità, fintanto che perseguono obiettivi strategici comuni e coordinati con Bruxelles – e, sotto questo profilo, gli stessi trattati offrono spazi di notevole flessibilità.

Per quanto riguarda la governance istituzionale interregionale, un nodo centrale riguarda la relazione con la NATO – di cui si è già parlato. Le politiche e i nuovi dispositivi istituiti finora non sono volti a un allontanamento dall’Alleanza ma a una più eguale cooperazione; anzi l’UE dovrà fare bene i suoi calcoli strategici perché il perseguimento di una maggiore autonomia potrebbe inavvertitamente creare tensioni con gli Stati Uniti o indebolire la solidarietà transatlantica<sup>87</sup>. Di conseguenza, recenti iniziative politiche e sforzi diplomatici si sono concentrati sul rafforzamento dell’idea che l’autonomia strategica sia compatibile con – e persino essenziale per – un solido partenariato transatlantico, in particolare in un panorama di sicurezza globale sempre più caratterizzato dalla competizione tra grandi potenze e dalle innovazioni tecnologiche<sup>88</sup>.

## 8.2. Dimensioni economiche e industriali dell’integrazione della difesa

Gli imperativi economici che guidano l’approccio dell’UE alla sicurezza e alla difesa sono tanto significativi quanto i fattori militari e politici. Le politiche economiche e industriali messe in campo hanno certamente

<sup>86</sup> Anche questo aspetto non è esente da criticità perché potrebbe portare a una più forte polarizzazione e frammentazione tra gli Stati e a diminuire i processi di socializzazione politco-istituzionale tra gli attori importantissimi per la creazione di una cultura strategica comune. Con il possibile superamento – anche informale – dell’unanimità, gli attori politici e burocratici saranno meno inclini, in quanto non obbligati, a trovare un punto comune di compromesso sulle singole questioni politiche così come sulla strategia di più ampio respiro; questo diminuisce la ricerca di quel *minimo comun denominatore* che è a fondamento di una cultura strategica europea.

<sup>87</sup> M.I. NIETO FERNÁNDEZ, *Strengthen EU/NATO Relationship: A Necessity, Now More Than Ever*, in *Research in Social Change*, v. 14, n. 1, 2023, pp. 35-47, <https://reference-global.com/article/10.2478/rsc-2022-0004?tab=article>; B. LIPPERT, N. VON ONDARZA e V. PERTHES, *op. cit.*;

<sup>88</sup> D. ILINCA, *The Role of Permanent Structured Cooperation in the Development of Defence Capabilities*, in *Strategic Impact*, v. 83, n. 2, 2022, pp. 7-20, <https://doi.org/10.53477/1842-9904-22-7>; D. FIOTT, *op. cit.*

lo scopo di ridurre la dipendenza dall'estero per quanto riguarda il procurement e le capacità militari, ma anche quello di ottimizzare la spesa degli Stati e incoraggiare progetti condivisi volti a semplificare i processi di approvvigionamento, ridurre la frammentazione dei sistemi d'arma tra gli Stati membri e promuovere una più profonda cooperazione tra le industrie della difesa nazionali. Già la PESCO andava in questa direzione, volendo ridurre la varietà di sistemi d'arma complessi da circa 180 a circa 30, creando così economie di scala e migliorando la coerenza strategica della spesa europea per la difesa<sup>89</sup>. Attraverso la cooperazione interstatale, gli attori industriali nazionali vedrebbero leggermente ridotta la loro leva politico-militare interna ma potrebbero cogliere questa occasione per coprire grandi fette di mercato nei paesi dell'est UE – che si ritrovano spesso ad acquistare dall'estero – ma anche al di fuori dell'UE.

C'è da precisare che l'UE non ci chiede di ridurre le spese di welfare in favore di quelle militari in futuro per diverse ragioni: innanzitutto sono e saranno i governi a decidere le variazioni della composizione e distribuzione della spesa interna<sup>90</sup>, Bruxelles applica la clausola di salvaguardia per le spese militari in virtù di una percepita e condivisa minaccia esistenziale e dà l'opportunità di una *euro-spesa* attraverso meccanismi ad hoc volti alla cooperazione interna – già menzionati in questo scritto<sup>91</sup>. Qui la sfida non è eludere il dilemma tra una maggiore sicurezza e una minore spesa sociale, ma **minimizzare gli sprechi**: riducendo duplicazioni, la stessa euro-spesa in difesa **compra di più** e, di riflesso, lascia **margin**i per altre politiche.

<sup>89</sup> D. KOCHIS, *op. cit.*

<sup>90</sup> Su questo punto un'altra considerazione è da fare: la spesa per il welfare copre in UE circa il 28% del pil, un valore circa dieci volte più alto di quella militare. La sproporzione tra le due spese è senza dubbio giustificata ma l'adattamento che i governi (tranne quello spagnolo di Sanchez) hanno deciso di adottare è minimale e non implica logicamente una riduzione del budget dedicato al welfare. Infine, a parere di chi scrive – ma che poi riflette anche l'obiettivo finale dell'iniziativa dell'Unione in questo ambito – la questione non è tanto quanto si spende e da dove “sottrarre per poi aggiungere alla difesa”, ma il *come* si spendono le risorse, la qualità della spesa – che, in fin dei conti, è un dibattito di estrema attualità anche nel settore del welfare. Cfr. *Social protection statistics – overview*, in *European Council – Eurostat*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview).

<sup>91</sup> L'art. 41, § 2 TUE impedisce il finanziamento dal bilancio UE delle spese a implicazione militare, di qui il ricorso a **meccanismi compositi** (extra-bilancio come EPF, incentivi industriali su rubriche civili, mobilitazione di BEI in scenari specifici) e, quando opportuno, a **strumenti una tantum** di mutuo supporto — come nel caso di **NextGenerationEU** durante la pandemia — che tuttavia hanno una finalità diversa e non sono replicati automaticamente nel dominio difesa.

L'alternativa – persistere in dieci linee di carro armato, quattro famiglie di jet, cataloghi incoerenti di artiglierie – è regressiva: **massimizza i costi e minimizza la sicurezza.**

### 8.3. Sfide istituzionali e politiche

Nonostante le iniziative promettenti e gli obiettivi ambiziosi che caratterizzano l'attuale approccio dell'UE alla sicurezza e alla difesa, permangono diverse sfide istituzionali e politiche. In primo luogo, la tensione intrinseca tra la spinta verso una maggiore integrazione e la salvaguardia della sovranità nazionale, una preoccupazione che continua a influenzare l'impegno degli Stati membri nei progetti collettivi<sup>92</sup>.

Inoltre, la natura frammentata della pianificazione e degli appalti per la difesa tra gli Stati membri rappresenta un ostacolo persistente al raggiungimento delle economie di scala e del coordinamento industriale necessari per l'autonomia strategica. Poi, alcuni osservatori sostengono che l'attuale attenzione alla gestione delle crisi piuttosto che a capacità di deterrenza avanzate limiti ulteriormente le opzioni strategiche dell'UE, in particolare in scenari che richiedono una risposta militare rapida e robusta<sup>93</sup>. Ancora, colmare il divario tra ambizioni strategiche globali e capacità operative comuni limitate (sia militari che di governance). In questo quadro, una leadership efficace e un'architettura decisionale adeguata sono fondamentali – ad esempio, risolvere il problema unanimità/maggioranza o il chiarire il ruolo che la Commissione si sta ritagliando in questo ambito rispetto al Consiglio o, ancora, risolvere l'annoso problema della legittimità politica e il ruolo (ancillare, per non dire marginale) del Parlamento in questo contesto. Parallelamente, sono state avanzate proposte per l'istituzione di un Consiglio di Sicurezza Europeo con membri permanenti provenienti dalle principali potenze di difesa – come Francia, Germania, Italia, Spagna e Polonia – come mezzo per migliorare l'efficienza e la chiarezza strategica<sup>94</sup>.

Come visto, le crisi e le politiche di urgenza portano con sé cambi nella governance e nella costellazione istituzionale di un attore statale o internazionale. Finita o *normalizzata* la crisi, gli effetti di questo atto politico-performativo rimangono normalizzando parte dell'urgenza e dell'eccezione: rimangono alcuni regolamenti o alcuni dispositivi, alcune istituzioni

<sup>92</sup> D. KOCHIS, *op. cit.*; J. Ušiak e D. TRUBENOVÁ, *op. cit.*

<sup>93</sup> B. LIPPERT, N. VON ONDARZA e V. PERTHES, *op. cit.*;

<sup>94</sup> *Ibidem.*

rimangono e vengono riconvertite (l'esempio della "marea" e della "risacca" fatto precedentemente). Alla luce di queste dinamiche, guardando al futuro, si possono prevedere diversi scenari per l'evoluzione della sicurezza e della difesa dell'UE. Uno scenario, quello *incrementale*, prevede un approccio incrementale, caratterizzato da una cooperazione continua basata su progetti, aumenti graduali della spesa per la difesa e riforme periodiche degli accordi istituzionali, che mira a migliorare l'interoperabilità e la coerenza operativa senza alterare radicalmente il quadro intergovernativo esistente<sup>95</sup>. Un altro scenario possibile, e che potremmo definire *sovranazionale*, è un consolidamento del ruolo della Commissione come leader della politica di sicurezza e difesa comune, supportato dalle altre istituzioni europee – soprattutto quelle finanziarie – e sostenuto dalla maggioranza dei parlamentari europei. Questo rafforzerebbe il *volet* sovranazionale della difesa e sicurezza comune lasciando al Consiglio un ruolo più esecutivo/operativo. Una variante di quest'ultimo, con una integrazione ancora più profonda a livello intergovernativo è lo scenario della *difesa integrata* che implicherebbe anche la creazione di un comando unico, un bilancio comune e una forza europea (ma non ancora un vero e proprio esercito) per la gestione di conflitti minori o operazioni di peace keeping – una versione *rafforzata* dei risultati già in parte conseguenti dall'attuazione della Busso-Strategica. Un altro *framework* futuro parecchio discusso è quello della *difesa a geometria variabile* che vedrebbe alcuni Stati membri avanzare più rapidamente attraverso cooperazioni rafforzate, creando un nucleo di Paesi guida ma anche il rischio di una difesa frammentata. Tutti questi modelli sono tendenzialmente *centripeti* ma non accentratori, cioè fondano la sicurezza e la difesa europea non tramite una concentrazione solida e gerarchizzata ma attraverso istituzioni/meccanismi o complementari a quelli canonici o attraverso forme di cooperazione diffusa e/o differenziata.

Terminata l'ondata etico-emotiva suscitata dall'atto performativo della *crisisification*, l'evoluzione verso l'una o l'altra soluzione dipenderà sostanzialmente dall'equilibrio tra due macro-elementi. Il primo e probabilmente più importante è quello *identitario*: la percezione della minaccia in futuro, l'auto-percezione del proprio ruolo come attore internazionale, la fiducia reciproca internamente e con i partner internazionali, quale perce-

<sup>95</sup> S. BLOCKMANS e D. MACCHIARINI CROSSON, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, v. 26. n. SI, 2021, pp. 87-110, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/26.Special%20Issue/EERR2021028>

zione gli attori europei avranno della sovranità e quale importanza le accorderanno. Il secondo è legato alla *convenienza funzionale*: quanto – presumibilmente – converrà economicamente adottare una soluzione piuttosto di un'altra, quali costi e quali benefici attesi<sup>96</sup>. Se quest'ultima dimensione prevarrà, probabilmente l'UE tenderà verso un modello sovranazionale o integrato; se la prima resterà dominante, continuerà a prevalere la logica incrementale o la cooperazione differenziata.

Uno scenario puramente *accentratore*, cioè federale che preveda esercizio comune, è da escludere nel breve o medio termine, salvo ulteriore shock esterno e conseguente successo di un tentativo di *crisisification*.

## 9. Conclusioni

La crisi scatenata dalla guerra in Ucraina ha agito come un potente catalizzatore, trasformando l'Unione Europea in un attore politico-securitario più coeso e capace di risposte rapide, un esito che il processo di *crisisification* del 2022 ha reso possibile a differenza del 2014. Tuttavia, questa accelerazione si è tradotta in una riduzione dello spazio (e tempo) del potere decisionale, che ha inevitabilmente ridotto anche quello del dibattito ordinario, diminuendo l'intermediazione delle arene partecipative più lente, e favorendo l'utilizzo di strumenti eccezionali e regimi di spesa ad hoc. L'UE non sta evolvendo verso un "Leviatano militare"<sup>97</sup>, ma sta tentando di gestire la scarsità di risorse e la crescente ostilità dell'ambiente strategico attraverso l'adozione di politiche industriali e finanziarie innovative nel settore della difesa (come il ReArm Europe Plan, l'EDIS e l'ASAP) che favoriscono dinamiche di istituzionalizzazione ibrida<sup>98</sup> e centripeta. Lo stato attuale di questo settore riflette la volontà degli attori europei di non solo aumentare la spesa, ma soprattutto di ottimizzare la qualità della spesa militare, incentivando l'aggregazione, la standardizzazione e riducendo la

<sup>96</sup> Anche in questo caso è una questione di previsione influenzata in parte da percezioni soggettive e intersoggettive.

<sup>97</sup> Sul tema cfr anche: M. CIOLA, La coopération européenne en matière de sécurité et défense face au Léviathan de Thomas Hobbes : Une réflexion autour de la conception « classique » de la souveraineté en temps de crise, in *Politique Européenne*, n. 82, 2023, pp. 116-145, <https://doi.org/10.3917/poeu.082.0116>.

<sup>98</sup> In questo caso il termine "ibrido" fa riferimento al fatto che alcune iniziative (quelle più puramente intergovernative, come la stessa *Coalizione dei volenterosi*), sorgono nel quadro generale UE ma non ne fanno formalmente parte.

frammentazione per minimizzare gli sprechi. Le prospettive future dell'integrazione, orientate verso l'autonomia strategica, dipenderanno dall'equilibrio tra la dimensione identitaria (la persistente percezione della minaccia russa e il ruolo internazionale dell'UE) e la convenienza funzionale delle soluzioni adottate, potendo evolvere verso un modello incrementale, sovranazionale o di difesa a geometria variabile. Tuttavia, il rischio politico più significativo risiede nella normalizzazione dell'eccezione, dove strumenti e prassi nate per l'emergenza (l'extra-bilancio, le accelerazioni procedurali, l'*antiformalismo*) si sedimentano come nuova norma. La vera sfida risiede nell'istituzionalizzare la rapidità decisionale acquisita in tempo di crisi, incastonandola in cornici di responsabilità e trasparenza. Se l'Unione riuscirà a difendere il proprio ordine di pace mediante una base industriale credibile e integrata senza che l'eccezione diventi la regola, garantendo al contempo controlli e contrappesi chiaramente visibili ai cittadini, allora avrà trasformato la crisi in matura crescita istituzionale; diversamente, la verticalizzazione del potere rimarrà un surrogato di consenso, fragile e reversibile.

## Bibliografia

- AGAMBEN, G., *State of Exception*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.
- ANOKHIN, I., *Monthly Analysis of Russian Shahed 136 Deployment Against Ukraine*, in “Institute for Science and International Security”, 2 ottobre 2025, <https://isis-online.org/isis-reports/monthly-analysis-of-russian-shahed-136-deployment-against-ukraine>.
- BARTHI, S.S., *The re-emergence of the Ukraine crisis and role of the European Union in the de-escalation of conflicts*, in *EJTS European Journal of Transformation Studies*, v. 10, n. 1, 2022, pp. 6-19.
- BOCQUILLON, P., DOYLE, S., JAMES, T., MASON, R., PARK, S. e ROSINA, M., *The Effects of Wars: Lessons from the War in Ukraine*, in *Policy Studies*, v. 45, n. 3-4, aprile 2024, pp. 261-281. <https://doi.org/10.1080/01442872.2024.2334458>.
- BORRAZ, O. e GISQUET, E., *L’extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française*, in *Critique Internationale*, n. 85, 2019, pp. 43-61.
- BORRELL, J., *European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme*, in “European Union External Action”, 13 ottobre 2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en).
- Börzel, T.A., *European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis?*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 61, n. 1, 2023, pp. 14–30.
- BLOCKMANS, S. e MACCHIARINI CROSSON, D., *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, v. 26, n. SI, 2021, pp. 87-110.
- BUZAN, B., WEAVER, O. e DE WILDE, J., *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Pub, 1998.
- CAPATI, A., *The discursive framing of European integration in EU-wide media: actors, narratives and policies following the Russian invasion of Ukraine*, in *Comparative European Politics*, n. 23, 2025, pp. 271–299. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00397-1>.
- CIOLA, M., *L’Odissea dei valori. La politica estera europea nel contesto ucraino fino alla crisi di Euromaidan*, Roma, Bordeaux Edizioni, 2024.
- , *La coopération européenne en matière de sécurité et défense face au Léviathan de Thomas Hobbes: Une réflexion autour de la conception «classique» de la souveraineté en temps de crise*, in *Politique Européenne*, n. 82, 2023, pp. 116-145. <https://doi.org/10.3917/poeu.082.0116>.

- , *Guns Versus Butter (and Values). The first effects of the War in Ukraine on the Operationalization of CSDP Values*, Buenos Aires, IPSA23 – International Political Science Association, Conference paper, 2023.
- FAULCONBRIDGE, G., *Britain's spy chief claims intelligence scoop on Putin's invasion of Ukraine*, in *Euronews*, 26 febbraio 2022. <https://www.euronews.com/2022/02/26/ukraine-crisis-intelligence>.
- FERNÁNDEZ, Ó., VANDENDRIESSCHE, M., SAZ-CARRANZA, A., AGELL, N. e FRANCO, J., *The impact of Russia's 2022 invasion of Ukraine on public perceptions of EU security and defence integration: a big data analysis*, in *Journal of European Integration*, v. 45, n. 3, 2023, pp. 463–485.
- FIOTT, D., *Strategic autonomy: towards "European sovereignty" in defence?*, Bruxelles, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brief Issue, novembre 2018.
- Göransson, M.B., *Russia's thinking on new wars and its full-scale invasion of Ukraine*, in *Defence Studies*, v. 24, n. 3, 2024, pp. 449-471.
- Götz, E. e EKMAN, P., *Russia's War Against Ukraine: Context, Causes, and Consequences*, in *Problems of Post-Communism*, v. 71, n. 3, 28 maggio 2024, pp. 193–205.
- GORGILADZE, M., *Challenges of the Common Foreign and Security Policy of the European Union after Russia-Ukraine War*, in *Teisé*, n. 130, 2024, pp. 44-54.
- HAROCHE, P., *Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund*, in *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 6, 2019, pp. 853-852.
- HELWIG, N. e SINKKONEN, V., *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, v. 27, n. SI, 2022, pp. 1-20.
- HOOGHE, L., MARKS, G. e VACHUDOVA, M.A., *The Russian threat and the consolidation of the West: How populism and EU-skepticism shape party support for Ukraine*, in *European Union Politics*, v. 25, n. 3, pp. 459-482.
- ILINCA, D., *The Role of Permanent Structured Cooperation in the Development of Defence Capabilities*, in *Strategic Impact*, v. 83, n. 2, 2022, pp. 7-20.
- JAZIĆ, A., *Application of the European Union civil protection mechanism during the humanitarian crisis in Ukraine*, in *Medjunarodni problem*, v. 77, n. 1, 2025, pp. 41-62.
- KLOPF, N. e NABERS, D., *Dislocation: Toward a Framework for the Study of Crises*, in *Global Studies Quarterly*, v. 4, n. 2, aprile 2024.
- KOCHIS, D., *Recent EU Strategic Autonomy Advances Threaten the Transatlantic Link*, Washington, The Heritage Foundation, 9 marzo 2020.

- KOSSELLECK, R., *Crisis*, in *Journal of the History of Ideas*, v. 67, n. 2, 2006, pp. 357–400.
- , *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*, New York, Columbia University Press, 2004.
- , *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*, Oxford, Berg, 1988.
- KOTOULOS, I.E. e PUSZTAI, W., *Geopolitics of the War in Ukraine*, in “Foreign Affairs Institute”, report n. 4, giugno 2022.
- LASSILA, J., *Supporting the War in Ukraine Compared to the Annexation of Crimea in Russia’s Bureaucratic Texts*, in *Communist and Post-Communist Studies*, v. 58, 2024, pp. 1–22.
- LEPEU, J., *Ukraine, the de-targetization of EU sanctions, and the rise of the European commission as architect of EU foreign policy*, in *International Politics*, 2025.
- LIPPERT, B., VON ONDARZA, N. e PERTHES, V. (a cura di), *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests*, Berlino, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Research Paper, 4 marzo 2019.
- MALYARENKO, T. e KORMYCH, B., *New Wild Fields: How the Russian War Leads to the Demodernization of Ukraine’s Occupied Territories*, in *Nationalities Papers*, n. 52, 2024, pp. 497–515.
- NABERS, D., *Crisis as dislocation in global politics*, in *Politics*, v. 37, n. 4, 2016, pp. 418–431.
- , *Crisis*, in Dirk Nabers (a cura di), *A Poststructuralist Discourse Theory of Global Politics*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- , *Crises*, in *Hegemony and Change in the International System: A Conceptual Framework*, GIGA Working Paper n. 50, 2007.
- NIETO FERNÁNDEZ, M. I., *Strengthen EU/NATO Relationship: A Necessity, Now More Than Ever*, in *Research in Social Change*, v. 14, n. 1, 2023, pp. 35–47.
- NOLL, A., *What you need to know about the Ukraine-Russia crisis*, in “Deutsche Welle”, 2 febbraio 2022.
- ORDIONI, N., *Le concept de crise: un paradigme explicatif obsolète? Une approche sexospécifique*, in *Mondes en développement*, v. 154, n. 2, 2011, pp. 137–150.
- PERTIWI, L.A., *The EU’s Approach to Sanctions on Russia: A Critical Analysis of the Existing Literature*, in *Central European Journal of International and Security Studies*, v. 18, n. 3, 2024, pp. 61–86.
- PIERSON, P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

- PLOKHY, S., *The Russo-Ukrainian War: The Return of History*, Londra, Allen Lane, 2023.
- PORTER, P., *Out of the Shadows: The Shock of Non-Hybrid War*, in *Journal of Global Security Studies*, v. 8, n. 3, 2023.
- PRADETTO, A., *Reactions of Germany, the EU, and NATO to the Ukraine War and their Global Implications*, in *Korea Europe Review*, n. 2, 2022, pp. 1-5.
- RABINOVYCH, M. e PINTSCH, A., *From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU-Ukraine Relations*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 62, n. 5, 2024, pp. 1239-1259.
- RATTI, L., *NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy?*, in *Canadian Journal of European and Russian Studies*, v. 16, n. 2, 2023, pp. 73-89.
- RHINARD, M., *The Crisisification of Policy-making in the European Union*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 57, n. 3, maggio 2019, pp. 616-633.
- RISSE, T., *Global Governance and Communicative Action*, in *Government and Opposition: an international journal of comparative politics*, v. 39, n. 2, 2014, pp. 288-313.
- RIDDERVOLD, M., TRONDAL, J. e NEWSOME, A. (a cura di), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham, Springer International Publishing, Palgrave Studies in European Union Politics, 2021.
- SCHREURS, M.A., *Implications of the Russian War on Ukraine for Climate Policy and the Geopolitics of Energy*, in *Canadian Journal of European and Russian Studies*, v. 16, n. 2, 2023, pp. 90-113.
- SEREDA, V., *War, Migration, Memory: Perspectives on Russia's War Against Ukraine*, Bielefeld, Transcript, 2024.
- SIDDI, M., *The partnership that failed: EU-Russia relations and the war in Ukraine*, in *Journal of European Integration*, v. 44, n. 6, 2022, pp. 893-898.
- SILK, J., *EU 'did not believe' US warnings of Russian war*, in "Deutsche Welle", 10 ottobre 2022.
- SMITH, D. (a cura di), *The Course of the War in Ukraine*, in *SIPRI Yearbook 2023*, Oxford, Oxford University Press, 2023.
- SNYDER, T., *Ukraine Holds the Future: The War Between Democracy and Nihilism*, in "Foreign Affairs", settembre/ottobre 2022.
- SWEENEY, S. e WINN, N., *EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit*, in *Defence Studies*, v. 20, n. 3, 2020, pp. 224-249.

- SZPAK, A., MODRZYŃSKA, J., GAWŁOWSKI, R., MODRZYŃSKI, P. e DAHL, M., *Reaction to the Russian aggression against Ukraine: cities as international standards' supporters*, in *Journal of Contemporary European Studies*, v. 31, n. 4, 2022, pp. 1374-1390.
- UNAN, A. e KLÜVER, H., *Europeans' attitudes toward the EU following Russia's invasion of Ukraine*, in *Political Science Research and Methods*, n. 13, 2025, pp. 1025–1030.
- VARSORI, A., *La costruzione europea: dal 1947 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- ZABRODSKYI, M., WATLING, J., DANYLYUK, O. V. e REYNOLDS, N., *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022*, in "RUSI Special Report", 30 novembre 2022.

ISBN 9791281803237



9 791281 803237