Il fondo SAFE nell'ambito del piano di riarmo europeo.

Il tentativo odierno da parte degli stati membri dell'Unione Europea, di ammodernare gli armamenti e in generale tutto il settore della difesa, passando dalla cybersecurity all'industria dei droni, fa riaffiorare il ricordo del fallimento della Comunità europea di difesa (CED) del 1954.
La CED fallì proprio a causa della mancata ratifica del trattato da parte dell'assemblea nazionale francese: in particolare il Generale Charles De Gaulle temeva da una parte di perdere la sovranità nazionale francese e dall'altra che la Germania Ovest potesse fermarsi, anche per contrastare i sovietici. La contemporanea fine della guerra di Corea (1953) e la morte di Stalin, avvenuta nello stesso anno, fecero sì che questa iniziale necessità di difesa europea comune venisse meno, almeno fino ad oggi.

Già nel 2018 durante la commemorazione per i cento anni dalla fine della Prima guerra mondiale, il presidente francese Emmanuel Macron parlava della necessità di un esercito europeo, accolta con molto dissenso soprattutto dal presidente USA Donald Trump, allora al suo primo mandato.
A meno di dieci anni di distanza da questa commemorazione, la ripresa di questo tema appare sempre di più attuale, non solo per la minaccia generata Russa ma anche perché gli Stati Uniti d'America a guida Donald Trump si configurano sempre più come un alleato imprevedibile della NATO.
Mossa da queste premesse, la Commissione ha proposto il piano *ReArm Europe-Readiness 2030*, che è stato approvato nel marzo 2025. Il piano, che si scontra con le diverse volontà politiche e partitiche dei 27, se da un lato, come nei paesi baltici e scandinavi, è visto come un piano di ammodernamento e quindi rappresenta un motivo in più per riaffermare la loro identità sovrana e distaccata da qualsiasi ingerenza straniera; dall'altro, gli stati mitteleuropei configurano il riarmo europeo come una sorta di arma indiretta per provocare stati terzi.
Il fatto che alcuni Stati membri considerino il piano di riarmo europeo come una potenziale minaccia rappresenta senza dubbio un campanello d'allarme per la stabilità dell'Unione e, in particolare, per l'armonizzazione del diritto militare. In assenza di una comunione di intenti e di una visione condivisa in materia di difesa, si continua infatti a riscontrare una disciplina fortemente frammentata, caratterizzata da approcci e normative differenti tra gli Stati membri.
Questo potrebbe far si che i successivi tentativi di ammodernamento dei sistemi di difesa vengano ostacolati da una esasperante burocrazia, la quale porterebbe di fatto a ritardare l'attuazione di questo piano di difesa comune, che si presenta in effetti come uno strumento economico strategico piuttosto che come un progetto di esercito comune europeo.
L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ci ha dimostrato come i nostri sistemi di difesa siano incompleti e non all'altezza per fronteggiare eventuali nuove minacce.
In quest'ottica si può inquadrare la nomina come advisor per l'innovazione della difesa a fine agosto di quest'anno da parte del Ministero della Difesa italiano, guidato dal ministro Guido Crosetto, dell'ex ministro ucraino della difesa Mychajlo Fedorov come consulente dello stesso ministero, grazie alla sua esperienza in ambito di innovazione tecnologica, soprattutto per quanto riguarda droni e difesa aerea.
In effetti, riarmo non significa semplicemente comprare armi, ma aggiornare software, sistemi, o creazione di nuovi, considerando scenari di guerra ibrida sempre più combattuta nell'ambito dell'*infowar*. Questo significa che tutti i sistemi che producono informazioni e tutti i soggetti che usufruiscono di suddette informazioni sono potenzialmente a rischio, che

aumenta significativamente quando viviamo periodi di tensione internazionale. Non si tratta di un rischio diretto, e per questo forse viene percepito come meno importante, ma indiretto, poiché si basa sulla manipolazione delle idee, degli eventi, delle immagini e video (sempre più' facile grazie anche all'intelligenza artificiale).
Ricordiamo che quando si parla di difesa non significa che per forza ci debba essere una minaccia imminente, ma si tratta piuttosto di un "sistema difesa" che permetta di prevedere le minacce e prevenirle a qualsiasi livello, che sia una fake news, o un attacco hacker, anche se quest'ultimo ha sicuramente un impatto direttamente maggiore sulle persone poiché potrebbe colpire dati sensibili.
Allo stesso tempo non si possono sottovalutare minacce percepite come minori, come una narrativa propagandistica di un conflitto, poiché si rischia di farle emergere a tal punto da poter diventare una realtà condivisa come giusta, dalla collettività, ma oggettivamente errata.

Allo stato attuale si presentano quindi contemporaneamente varie strategie per la configurazione del riarmo. Oltre al già citato piano *ReArm Europe*, che dopo le critiche di Spagna e italia e' stato rinominato dalla commissione *Readiness 2030*, per attribuirgli un significato più ampio e condiviso, che finanzia circa 800 miliardi di euro agli Stati membri che intendono potenziare la spesa per la difesa, è presente anche il fondo *Security Action for Europe* (SAFE), uno strumento che fornisce fino a 150 miliardi in prestiti agli stati membri e rappresenta il primo pilastro di *ReArmEU*.
Il *SAFE* non riguarda solo i paesi membri, ma anche quelli appartenenti allo spazio economico europeo, l'associazione europea del libero scambio (*EFTA*) e i firmatari di accordi bilaterali come, ad esempio, il Canada e l'Ucraina. Inoltre, possono partecipare agli appalti comuni paesi aderenti, candidati, potenziali candidati o che abbiano firmato partenariati con l'UE. In tutte le categorie i contratti d'appalto devono garantire che non più del 35% del costo sia dovuto a componenti originari di paesi terzi.

Al suo interno gli appalti vengono divisi in due categorie. La prima comprende munizioni e missili; sistemi di artiglieria, comprese capacità di attacco in profondità di precisione, capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, comprese attrezzature per soldati e armi di fanteria; droni di piccole dimensioni e relativi sistemi anti-drone; protezione delle infrastrutture critiche; cyber-capacità; mobilità militare, compresa la contro mobilità. La seconda categoria comprende sistemi di difesa aerea e missilistica; capacità marittime di superficie e subacquee; droni diversi da quelli di piccole dimensioni e relativi sistemi anti-drone; abilitanti strategici quali, tra gli altri, il trasporto aereo strategico, il rifornimento in volo, i sistemi *C4ISTAR* nonché le risorse e i servizi spaziali; protezione delle risorse spaziali; intelligenza artificiale e guerra elettronica.

Attualmente sono 19 su 27, i Paesi ad aver richiesto il fondo *SAFE*. La Francia ha chiesto alla Commissione Europea 16,2 miliardi di euro nell'ambito del fondo SAFE, ma ne ha ottenuti solo 15,09, a causa del fallimento di un progetto che aveva coinvolto il Regno Unito. Ciò ha portato al mancato raggiungimento di uno dei criteri di soddisfacimento che sono: accordi di partenariato per la difesa e il contributo al fondo.

Caso particolare è quello della Polonia, dove il Presidente della Repubblica Karol Nawrocki ha posto il veto sulla proposta di legge che consentirebbe alla Polonia di accedere al fondo *SAFE*, adducendo ragioni di minaccia alla sovranità, indipendenza e alla sicurezza

economica e militare. Al contrario il Primo Ministro Donald Tusk ha confermato che tale veto non impedirà l'accesso ai fondi, ma lo renderà solo più complesso. L'Italia, invece, ha chiesto 8.9 miliardi dei 14 previsti.
La caratteristica vantaggiosa di questi risiede nell'avere bassi tassi di interesse. Il meccanismo utilizzato è quello del *back-to-back*: l'Unione Europea vende titoli di debito sui mercati finanziari (*eu-bond*) e trasferisce i proventi direttamente agli stati membri, che ne beneficiano, alle stesse condizioni con cui li ha ottenuti. Il tasso di interesse equivale quindi al rendimento sugli *eu–bond* nel momento in cui un pagamento viene effettuato allo stato, di conseguenza molto variabile.
La Germania, per adesso, non si configura fra i richiedenti del prestito in quanto, per la stessa, indebitarsi direttamente nei mercati finanziari conviene di più rispetto ai tassi di interesse applicati ai prestiti europei, considerata la variabilità di questi ultimi.
Nonostante tutte le difficoltà che si stanno incontrando fin dalla sua promulgazione, l'iniziativa UE ha particolarmente scosso gli Stati Uniti, che hanno definito tale misura protezionistica, soprattutto a causa del limite al 35% di componenti extra-UE sul valore finale del prodotto, per cui ritengono che potrebbero perdere ipoteticamente importanti fette di mercato.
In realtà considerando l'industria degli armamenti europea, ancora in fase di adeguamento alle nuove esigenze, per molto tempo gli stati si vedranno quasi costretti a continuare ad affidarsi al mercato statunitense.
Uno strumento molto utile proprio per l'adeguamento degli armamenti in ambito di difesa comune europea è la *Common Military List*, aggiornata recentemente, il 23 febbraio 2026. Si tratta di un elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea. In un programma di riarmo ciò permette la standardizzazione delle forniture e quindi dello stoccaggio, rendendo la classificazione e l'impiego più fluidi, oltre a un non secondario vantaggio in termini di risparmio di risorse.

Tuttavia, ancora oggi, nonostante tutti i provvedimenti trattati fino ad ora, rimane aperta la problematica della percezione sociale negativa che si ha del concetto di difesa comune, perché a livello di opinioni pubbliche di vari stati membri la mente va subito allo schema semplicistico minacce – armi –guerra.
Considerando quindi questo ampio scetticismo, latente dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, nei confronti della questione "difesa", la scelta di presentare un progetto come *ReArm* sull'orlo dell'emergenza si è rivelata di fatto molto complicata.
In effetti, cercare di colmare le lacune derivanti dalla mancata prevenzione, in questo caso nell'ambito della difesa, attraverso una vera e propria "bulimia normativa" nella fase di gestione del rischio potrebbe suscitare l'ostilità dell'opinione pubblica, qualora tale intervento venisse percepito come un'azione di natura "repressiva", imposta dall'alto e priva di un adeguato consenso da parte dei cittadini.
In questo specifico contesto emerge con particolare chiarezza come la *timeline* dell'emergenza non abbia inizio con la gestione dell'emergenza stessa, bensì con la previsione e, soprattutto, con la preparazione alla sua possibile insorgenza. La gestione del rischio, infatti, non può essere considerata esclusivamente una risposta a un evento già verificatosi, ma deve necessariamente comprendere una fase preventiva volta a individuare i potenziali scenari di crisi e predisporre, per tempo, gli strumenti normativi, istituzionali e operativi necessari ad affrontarli.

Avendo adottato il fondo SAFE attraverso l'articolo 122 TFUE[1] si esclude di fatto il Parlamento dalla procedura legislativa, che viene solo informato dal presidente del Consiglio, e permette al consiglio di votare a maggioranza qualificata.
Per quanto sia uno strumento rapido, l'esclusione del Parlamento farebbe venire meno la democraticità delle istituzioni.
Di conseguenza futuri piani adottati dal Consiglio, non in regime di emergenza, si dovranno scontrare con il voto all'unanimità (obbligatorio in materia di politica di sicurezza e difesa comune) che, con molta probabilità, rallenterà quei pochi progressi avuti fino ad oggi.

Barbara Capata

Bibliografia

AnalisiDifesa, *Fedorov consigliere di Crosetto: considerazioni ad ampio spettro,31 Agosto 2026:* https://www.analisidifesa.it/2026/08/fedorov-consigliere-di-crosetto-considerazioni-ad-ampio-spettro/

Commisione Europea, *Agire sulla difesa per proteggere gli europei:* https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_it

ANSA, Von der Leyen: *"Cambiare nome al ReArm Europe? Piano difesa è Prontezza 2030"*, 20 marzo 2025. https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2025/03/20/-von-der-leyen-nome-rearm-piano-difesa-e-prontezza-2030-_cc143919-364b-45e3-8382-9ebe4eb43aa1.html

Commissione Europea, SAFE | *Security Action for Europe From urgency to capability:* https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_it

Commissione Europea, *How EU issuance works:* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/how-eu-issuance-works_en

Euronews, *Poland's PM Tusk defies president's veto over €43.7 billion EU defence loan:* https://www.euronews.com/2026/03/13/polands-pm-tusk-defies-presidents-veto-over-437-billion-eu-defence-loan

Focus Europe,*La stretta di Parigi sui fondi SAFE esclude progetti franco-britannici e penalizza la stessa Francia:* https://www.focuseurope.it/la-stretta-di-parigi-sui-fondi-safe-esclude-progetti-franco-britannici-e-penalizza-la-stessa-francia/

Consiglio, *Common Military List of the European Union adopted by the Council on 23 February 2026:* https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2026/1640/oj/eng

EUR-LEX: *art 122 TFUE* https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008E122%3AIT%3AHTML

[1] art.122.2 "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato"