



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)

Lorenzo Grossio

## 1. Introduzione

Il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha 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 lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (*Security Action for Europe* - SAFE). Con la sua azione, il Parlamento lamenta la supposta erroneità dell'individuazione della base giuridica del regolamento nell'art. 122 TFUE, disposizione che attribuisce potere decisionale al solo Consiglio. In particolare, pur non contestando il merito dell'atto in esame, l'Istituzione attrice sostiene che lo strumento SAFE - meccanismo volto a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per investimenti nel settore della difesa - non costituisca una misura urgente finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali di emergenza, tali da giustificare il ricorso all'art. 122 TFUE.

Il contributo offre alcune brevi riflessioni riguardo ai principali profili di rilievo della causa, nella prospettiva del sempre vivo dibattito sull'adeguatezza dell'attuale quadro di competenze dell'Unione rispetto alle sfide che quest'ultima si trova oggi ad affrontare. A questo scopo, appare opportuno dare conto del contesto politico-istituzionale in cui il ricorso si inserisce (2) per giungere ad alcune considerazioni alla luce della recente prassi applicativa dell'art. 122 TFUE (3).

## 2. Il contesto politico-istituzionale da cui il ricorso scaturisce.

La proposizione del ricorso in commento costituisce uno sviluppo atteso rispetto ad alcuni recenti avvenimenti che hanno interessato le dinamiche interistituzionali nell'ambito dell'integrazione nel settore della difesa (in argomento, v. [Munari, 2025](#)). Infatti, lo strumento SAFE rappresenta uno dei pilastri del [Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030](#), documento programmatico presentato congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante nel marzo 2025. Tra le proposte avanzate, la più innovativa è stata l'istituzione di un nuovo meccanismo di finanziamento, volto a concedere prestiti agli Stati membri per sostenere investimenti nel settore della difesa attingendo a risorse reperite dalla Commissione attraverso l'indebitamento sul mercato dei capitali (*ex multis*, v. [Miglio in questa Rivista, 2025](#); nonché [Dermine, 2025](#); [Famà, 2025](#); [Vecchio,](#)



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)

Lorenzo Grossio

[2025](#)). Nello stesso giorno in cui presentava il Libro bianco, la Commissione ha trasmesso al Consiglio la proposta di regolamento per l'istituzione dello strumento.

Il meccanismo SAFE fa seguito a precedenti iniziative sovranazionali per il rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa. Tra questi vanno richiamati gli strumenti [EDIRPA](#) e [ASAP](#), radicati rispettivamente nella competenza UE in materia di politica industriale (art. 173 TFUE) e nella combinazione di quest'ultima base giuridica con l'art. 114 TFUE (sul punto, v. [Miglio, 2025](#)). Tuttavia, il portafoglio finanziario di questi ultimi deriva da risorse allocate nell'ambito del bilancio dell'Unione (per una ricostruzione, v. [Miglio, Grossio, Perotto, 2024](#)). Il meccanismo SAFE, invece, comporta il ricorso a prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione sul mercato dei capitali per finanziare il relativo massimale di spesa, pari a 150 miliardi di euro, in analogia con i programmi [SURE](#) e [Next Generation EU \(NGEU\)](#). È pertanto sulla scorta del modello rappresentato da tali ultimi strumenti che la Commissione ha proposto al Consiglio di adottare il regolamento istitutivo del SAFE in base all'art. 122 TFUE, ritenendo che il "brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025" ai cui lo strumento intende rispondere costituisca "un evento improvviso ed eccezionale che ha un impatto diffuso e potenzialmente dirompente sull'approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa e di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri" ([Proposta di regolamento COM\(2025\) 122 def.](#), p. 4). Il 27 maggio 2025, il Consiglio ha dato seguito alla proposta della Commissione adottando il [regolamento \(UE\) 2025/1106](#), avvallando la qualificazione "emergenziale" dello strumento avanzata dalla Commissione. Infatti, secondo quanto previsto dal considerando n. 10, l'art. 122 TFUE permetterebbe al Consiglio di adottare "misure urgenti per istituire uno strumento temporaneo volto a fornire assistenza finanziaria [...] agli Stati membri che desiderano investire nella produzione industriale nel settore della difesa".

Quest'ultimo assunto è stato contestato dal Parlamento europeo sin dal momento della presentazione della proposta di regolamento da parte della Commissione. Già in aprile, la Commissione giuridica del Parlamento aveva adottato all'unanimità una risoluzione con la quale contestava la sussistenza dei requisiti di eccezionalità per il ricorso all'art. 122 TFUE (v. il [processo verbale della seduta del 23 aprile 2025](#), punto 17). Richiamando le



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)

Lorenzo Grossio

conclusioni della Commissione giuridica, [la Presidente del Parlamento ha inviato una lettera alla Presidente della Commissione](#), invitandola a riconsiderare la base giuridica per l'istituzione dello strumento SAFE e paventando un successivo contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia in caso di diniego della richiesta. [La Presidente Von der Leyen aveva risposto in senso negativo](#), ribadendo il carattere temporaneo ed emergenziale del meccanismo, in quanto volto a rispondere a circostanze eccezionali determinatesi a seguito del deterioramento dello scenario di sicurezza globale. Il ricorso in commento dà dunque seguito in ambito giurisdizionale all'iniziativa intrapresa dal Parlamento sul piano politico-istituzionale.

### **3. La rilevanza della causa alla luce della recente prassi applicativa dell'art. 122 TFUE.**

L'azione del Parlamento offre alla Corte di giustizia un'importante occasione per chiarire i limiti posti dal Trattato al ricorso all'art. 122 TFUE. Infatti, 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.

Al riguardo, va ricordato come la disposizione si componga in realtà di due distinte basi giuridiche, caratterizzate da diversi presupposti applicativi (*ex multis*, v. [Miglio in questa Rivista, 2025](#)). Infatti, il suo primo paragrafo richiama "gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia", mentre il secondo fa riferimento a "gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo". Alcuni strumenti precedentemente adottati sulla base dell'art. 122 TFUE riflettono la dicotomia insita in tale disposizione. Ne sono un esempio il [regolamento \(UE\) 407/10](#) relativo al meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, fondato sull'art. 122, par. 2, TFUE, nonché il [regolamento \(UE\) 2022/1369](#) relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, quest'ultimo adottato invece in base al paragrafo 1 di detta disposizione. Tuttavia, altri strumenti recenti richiamano quale propria base giuridica l'art. 122 TFUE nel suo complesso, senza distinzione tra il primo e il secondo paragrafo. Tra questi vanno certamente ricordati il



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)

Lorenzo Grossio

[regolamento \(UE\) 2020/672](#) che istituisce il meccanismo SURE e il [regolamento \(UE\) 2020/2094](#) relativo al dispositivo di ripresa e resilienza, nonché proprio il [regolamento \(UE\) 2025/1106](#), la cui validità è contestata dal Parlamento europeo. Questo approccio comporta alcune inevitabili incertezze nella corretta qualificazione dei presupposti applicativi della base giuridica, nonché nella dimostrazione della loro sussistenza ai fini dell'invocazione dell'art. 122 TFUE. La scelta è stata dunque definita in dottrina quale “ambigua e opportunistica” ([Dermine, 2024](#)), in quanto preordinata a facilitare l'impiego della disposizione in esame per l'adozione di misure di politica economica in risposta alle sfide – ormai non più necessariamente contingenti – che hanno interessato l'Unione in tempi recenti. È dunque possibile ritenere che la futura sentenza della Corte nella causa in commento possa influenzare lo sviluppo futuro dell'approccio della Commissione e del Consiglio nel ricorso all'art. 122 TFUE nel suo complesso o, forse, con riferimento ai suoi singoli paragrafi.

Il secondo profilo di rilievo sollevato dalla causa concerne il contenuto dei presupposti applicativi dell'art. 122 TFUE. La disposizione è stata tradizionalmente interpretata come espressione di un potere di natura emergenziale invocabile solamente in circostanze eccezionali ([De Witte, 2022](#)). Tuttavia, il dettato normativo lascia spazio a interpretazioni diverse e meno restrittive. Infatti, nonostante il paragrafo 2 dell'art. 122 TFUE si caratterizzi per una inequivocabile connotazione emergenziale (“gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali”), quest'ultima appare più sfumata nell'ambito del paragrafo 1, che si limita a richiamare “gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti”. Secondo [Chamon \(2024\)](#) – autore altresì di un [recente studio in materia](#) commissionato proprio dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo – la formulazione lascerebbe aperta la possibilità di ricorrere all'art. 122 TFUE (o, quantomeno, al suo paragrafo 1) in un ventaglio più ampio di circostanze non necessariamente caratterizzate dall'eccezionalità.

Rispetto a tale ricostruzione, la pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia non appare risolutiva. Da un lato, nella sentenza della causa [Pringle](#), il giudice dell'Unione ha confermato che l'art. 122, par. 2, non permette al Consiglio di adottare strumenti



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)

Lorenzo Grossio

permanenti di assistenza finanziaria, confermando così la natura eccezionale di quest'ultima base giuridica. Dall'altro lato, nella causa [Germania/Polonia \(OPAL\)](#), la Corte ha qualificato come "speciali e di emergenza" (par. 62) gli strumenti che possono essere istituiti dal Consiglio ai sensi dell'art. 122 TFUE complessivamente considerato. Tuttavia, l'affermazione richiamata costituisce unicamente un *obiter dictum*, e dunque non sufficiente di per sé solo a concludere nel senso di connotare entrambi i paragrafi della disposizione quali "emergenziali". Potrebbe deporre in tal senso la clausola di salvezza ("fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati") con cui si apre il paragrafo 1 della disposizione. Al contempo, l'argomento non appare totalmente convincente. Infatti, la regola della prevalenza delle basi giuridiche diverse dall'art. 122, par. 1, TFUE, nonché la conseguente residualità di quest'ultimo, caratterizzano esclusivamente il rapporto tra disposizioni del Trattato e non implicano necessariamente una connotazione emergenziale nel ricorso al potere normativo in esame.

A fronte del dibattito qui brevemente tratteggiato, la causa relativa alla validità del regolamento SAFE offre alla Corte l'occasione per chiarire la natura dei presupposti per il ricorso all'art. 122 TFUE. Rispetto ai precedenti meccanismi SURE e NGEU - entrambi motivati dalla risposta sul piano della politica economica alla crisi pandemica - lo strumento SAFE presenta una connotazione emergenziale molto meno evidente. Infatti, come recentemente sottolineato ([Miglio in questa Rivista, 2025](#)), esso risponde a carenze sistemiche di investimenti nel settore della difesa che il recente deterioramento dello scenario di sicurezza globale non ha fatto altro che mettere in maggior risalto. Pertanto, è da aspettarsi che la natura emergenziale sia del meccanismo SAFE, sia dei presupposti per l'attivazione dell'art. 122 TFUE, saranno centrali nel contraddittorio tra il Parlamento, il Consiglio e (con ogni probabilità, in sede di intervento) la Commissione. È presumibilmente in questa chiave che va letto il considerando n. 10 del [regolamento \(UE\) 2025/1106](#), che definisce il SAFE quale meccanismo di risposta a una "situazione eccezionale, che non è causata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo", così come la già richiamata lettera della Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen che ribadisce il medesimo assunto. Infatti, l'invocazione del supposto carattere emergenziale dello strumento SAFE permetterebbe al Consiglio di evitare di doversi difendere, almeno in prima battuta, sul



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)

Lorenzo Grossio

campo della spinosa questione del carattere eccezionale (o meno) del ricorso all'art. 122 TFUE.

A prescindere dal suo futuro esito, la causa in commento stimola alcune ulteriori riflessioni di natura istituzionale rispetto all'adeguatezza dell'attuale quadro di competenze dell'Unione rispetto alle sfide poste dal contesto globale e dei relativi meccanismi di controllo democratico (sul punto, [De Capitani, 2025](#)). Si profilano, infatti, due scenari parimenti problematici. Da un lato, qualora la Corte confermasse la validità del regolamento che istituisce lo strumento SAFE, una simile pronuncia implicherebbe che l'art. 122 TFUE possa essere invocato per istituire meccanismi che, seppur previsti in ragione di circostanze contingenti, esulano da una dinamica strettamente emergenziale. In tal caso, sarebbe opportuno domandarsi se sia auspicabile che una competenza così ampia - e suscettibile di un sempre maggior impiego nella prassi - sfugga alla dinamica del controllo democratico da parte del Parlamento europeo in ragione di una procedura decisionale che coinvolge il solo Consiglio.

Dall'altro lato, se il giudice dell'Unione annullasse il regolamento per erronea selezione della base giuridica, si profilerebbe invece un potenziale problema di incompetenza dell'Unione rispetto al perseguimento degli obiettivi delineati nel Libro bianco. Dato che lo strumento SAFE prevede il ricorso all'indebitamento sovranazionale, appare difficile ritenere che esso possa essere adottato in base a una diversa base giuridica nel quadro del TFUE, eccezione fatta per la clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE. Ci si potrebbe interrogare circa la possibilità astratta di replicare lo strumento SAFE quale meccanismo di finanziamento *ad hoc* nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) ai sensi dell'art. 42, par. 4, TUE, base giuridica su cui si fonda lo [Strumento europeo per la pace](#) (*European Peace Facility* - EPF). Tuttavia, oltre alla diversa finalità di quest'ultimo strumento di finanziamento rispetto al SAFE, va ricordato come il portafoglio finanziario dell'EPF sia costituito da contribuzioni da parte degli Stati membri in ragione del divieto, stabilito dall'art. 41, par. 2, TUE, di impiegare risorse derivanti dal bilancio dell'Unione per sostenere spese aventi implicazioni nel settore della difesa. Se il ricorso a basi giuridiche non-PSDC ha permesso in tempi recenti di aggirare il divieto e istituire meccanismi di



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)

Lorenzo Grossio

finanziamento a favore del settore della difesa valorizzando i profili di politica industriale o di integrazione nel mercato interno (sul punto, v. [Miglio, Grossio e Perotto, 2024](#)), l'impiego dell'art. 42, par. 4, TUE non offrirebbe un simile margine. Pertanto, in caso di impiego di quest'ultima base giuridica, è possibile ritenere che l'art. 41, par. 2, TUE osterebbe a prevedere l'impiego del bilancio dell'Unione quale garanzia di prestiti sovranazionali contratti sul mercato dei capitali, frustrando quindi la possibilità pratica di realizzare un meccanismo di finanziamento analogo al SAFE nell'ambito della PSDC. Inoltre, anche qualora sussistesse una via per superare tale problematica, l'opzione in esame riproporrebbe il medesimo problema di mancato controllo democratico già sottolineato con riguardo all'art. 122 TFUE, in quanto il Parlamento è escluso dalle procedure decisionali nell'ambito della PSDC. Pertanto, una simile circostanza potrebbe portare a concludere che l'Unione non disponga di adeguate competenze per affrontare le necessità poste dall'attuale scenario globale, con particolare riferimento alle implicazioni relative alla sua sicurezza e difesa (sul punto, v. [Vellano e Miglio \(a cura di\), 2023](#)), alimentando così il mai sopito dibattito sulle prospettive di riforma dei Trattati (sul punto, v. [Pau, 2024](#)).