

Bocconi

SPESA PER LA DIFESA NELL'UE PAESI

CARLO COTTARELLI, LEOLUCA VIRGADAMO

Brief politico IEP@BU

Luglio
2024



Università
Bocconi

IEP@BU
Institute for European
Policymaking



Introduzione¹

Gli sviluppi geopolitici hanno portato a un aumento dell'interesse per la spesa per la difesa tra i membri dell'Unione Europea. Il presente documento esamina:

- i dati sulla spesa per la difesa nei membri dell'UE (individualmente e per l'intera area; sezione 2)
- la composizione della spesa nelle sue tre componenti principali (personale, attrezzature e operazioni; sezione 3);
- la produzione di attrezzature militari nei membri dell'UE e il commercio di tali attrezzature con il resto del mondo (Sezione 4);
- la frammentazione della spesa e della produzione per la difesa dell'UE (sezione 5)
- le iniziative intraprese per migliorare il coordinamento delle spese e della produzione di difesa a livello europeo, con un successo molto limitato (sezione 6)
- i potenziali vantaggi di un approccio unificato alla difesa e gli ostacoli ad una maggiore integrazione (sezione 7)

La sezione 8 conclude aggiungendo alcune considerazioni sulle fonti di finanziamento delle spese aggiuntive per la difesa.

Tendenze della spesa per la difesa nell'UE²

La spesa aggregata per la difesa nei membri dell'UE (UE-14) è diminuita rapidamente all'indomani della caduta del muro di Berlino, passando dal 2,6% del PIL nel 1989 all'1,8% del PIL nel 1998 (Figura 1).³ In seguito, pur stabilizzandosi in miliardi di euro, la spesa ha continuato a diminuire in percentuale del PIL.

Le cose sono iniziate a cambiare dopo il 2014, in seguito alle decisioni prese al Vertice NATO del Galles del 4-5 settembre 2014. In quella riunione, i membri della NATO si sono impegnati formalmente a raggiungere l'obiettivo di spesa per la difesa di almeno il 2% del PIL, confermando un impegno informale e meno fermo già assunto nel 2006.⁴ Nella stessa riunione, i membri hanno concordato di spendere almeno il 20% della spesa per la difesa in un'area di confine.

¹ Documento preparato per la conferenza dell'Institute for European Policymaking dell'Università Bocconi (IEP@BU) sulla *sicurezza e la difesa dell'UE*, tenutasi a Milano il 3 luglio 2024.

² In questo documento ci concentriamo sulle definizioni e sui dati della NATO relativi alla spesa per la difesa (si veda l'Appendice dati per i dettagli).

³ Queste cifre si riferiscono al rapporto tra la spesa aggregata e il prodotto aggregato dei Paesi considerati. I Paesi considerati in questa voce sono i membri dell'UE nel 1995 senza il Regno Unito (UE-14) e quindi non includono gli Stati dell'Europa orientale e centrale che sono entrati nell'UE in un momento successivo.

⁴ Per la riunione NATO del Galles si veda (paragrafo 14) della pagina [NATO - Testo ufficiale: Wales Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government \(2014\), 05-Sep.-2014](https://www.nato.int/docu/summit/2014/1405/140524.htm), www.nato.int. Nel 2006 i membri della NATO avevano concordato solo di "sforzarsi" di aumentare la spesa per la difesa al 2% del PIL. In quell', la



spese per i principali equipaggiamenti militari (compresa la R&S). Il fattore chiave dietro la decisione di invertire il calo della spesa per la difesa, presa nel settembre 2014, è stata l'invasione russa della Crimea, come riconosciuto anche da osservatori che non possono assolutamente essere accusati di essere a favore della NATO.⁵

La spesa per la difesa nei membri dell'UE è aumentata del 50% (al netto dell'inflazione) tra il 2015 e il 2023, con un incremento del rapporto spesa/PIL (Figura 2, riferita agli attuali membri dell'UE). L'aumento ha riguardato tutti i membri dell'UE, compresi quelli non appartenenti alla NATO nel periodo considerato.

L'aumento, in generale, è stato leggermente maggiore per i membri dell'UE che avevano un livello di spesa iniziale più basso (Figura 3, che riporta la linea di tendenza leggermente negativa dell'aumento di spesa tracciata rispetto al livello iniziale di spesa in rapporto al PIL).

Pur essendo considerevole in termini assoluti, la crescita discussa è stata piuttosto modesta in rapporto al PIL: il rapporto spesa aggregata/PIL nell'UE-14 è passato da meno dell'1,3% del PIL nel 2015 a una stima dell'1,6% del PIL dell'UE-14 nel 2023 (Fig. 1), rimanendo così ben al di sotto del livello del 2,6% fine degli anni '80. Per il gruppo UE-27 il rapporto era dell'1,7%. Il rapporto medio non ponderato per i membri dell'UE è stato solo leggermente superiore: 1,8% contro rapporti di spesa del 3,2% negli Stati Uniti, del 5,9% in Russia e del 36,7% in Ucraina.⁶ In definitiva, i Paesi membri dell'UE non si sono ancora avvicinati a qualcosa che possa essere lontanamente considerato come "economia di guerra", nonostante il recente riemergere di questo termine nel dibattito pubblico.⁷ In effetti, dei 27 membri dell'UE solo 8 di essi hanno raggiunto o superato l'obiettivo del 2% della NATO per la spesa per la difesa nel 2023, anche se quasi tutti hanno raggiunto l'obiettivo (non molto ambizioso) di una quota di spesa per le attrezzature militari del 20%, fissato al vertice NATO del Galles (cfr. Figura 4).

La NATO prevede un ulteriore aumento delle spese per la difesa per il 2024: il numero di membri dell'UE con spese militari pari o superiori al 2% passerebbe da 8 a 15 (Fig. 5). È notevole, anche se non sorprendente, che gli indici di spesa militare siano inversamente proporzionali alla distanza del confine di un Paese dalla Russia (Fig. 6).

Nel 2024, il rapporto aggregato spesa militare/PIL per i membri dell'UE passerebbe dall'1,7% del 2023 all'1,9%, con una media non ponderata del 2%.⁽⁸⁾ La spesa per la difesa, al netto dell'inflazione, aumenterebbe

Il portavoce della NATO ha sottolineato quanto segue: "Voglio essere chiaro: non si tratta di un impegno preciso a farlo. Ma è un impegno a lavorare in tal senso". (si veda il comunicato stampa [NATO Speech: Briefing by NATO Spokesman - MOD - 8 giugno 2006](#), www.nato.int).

⁵ Si veda, ad esempio, il contributo di Raul Caruso "*Una difesa comune per l'UE*" ([Greenpeace, 2024](#)). In questo contributo, Caruso sostiene (la traduzione è mia) che: "Da un punto di vista strategico, [la decisione di aumentare le spese per la difesa] è stata più specificamente il risultato dei primi momenti dell'aggressione russa all'Ucraina, cioè l'invasione della Crimea nel 2014. Infatti, nei mesi successivi il vertice NATO del Galles ha approvato un piano d'azione di prontezza insieme alla cosiddetta regola NATO del 2% del PIL per le spese di difesa." (Greenpeace, 2024, p. 76)

⁶ Le spese di Russia e Ucraina sono stime del SIPRI.

⁷ Si veda, ad esempio, [Can Europe put itself on the right footing for a war economy? | euronews.com](#); e [L'UE mira a far passare l'industria europea degli armamenti alla "modalità economia di guerra" | reuters.com](#).

⁸ Abbiamo ipotizzato che per i 4 Paesi dell'UE per i quali non sono disponibili le proiezioni della NATO l'aumento della spesa sarebbe in linea con quello dei membri della NATO, escludendo i Paesi il cui aumento è particolarmente elevato (Cechia e Romania). Il rapporto medio spesa/PIL non cambierebbe di molto, ipotizzando invece che i membri dell'UE non appartenenti alla NATO aumentino la loro spesa quanto basta per mantenere costante il loro rapporto spesa/PIL.



per tutti i Paesi, tranne la Slovenia. Sarebbe particolarmente consistente per alcuni Paesi, come la Germania, dove la NATO prevede un aumento del 30% (Figura 5). Tuttavia, per il momento si tratta solo di proiezioni e, in ogni caso, la spesa rimarrebbe bassa rispetto ai livelli della Guerra Fredda.

Prima di procedere, è necessario un chiarimento. Le ingenti risorse che i membri dell'UE hanno stanziato per sostenere la difesa dell'Ucraina non sono incluse nelle statistiche di cui sopra.⁹ Secondo l'Istituto di Kiel (Trebesch, et al., 2023), il sostegno totale fornito all'Ucraina, in termini di aiuti finanziari, umanitari e militari, ammonta finora a 206,05 miliardi di dollari, di cui gli aiuti militari rappresentano il 52% del totale.¹⁰ Il 38% del totale degli aiuti militari forniti proviene dagli Stati membri dell'UE e il 50% dagli Stati Uniti. Per mettere queste cifre in prospettiva, gli aiuti militari all'Ucraina da parte dell'UE e degli USA hanno rappresentato finora il 23% e il 30% del PIL ucraino nel 2023.¹¹

Inoltre, l'aiuto militare degli Stati membri dell'UE non è stato solo bilaterale, ma anche attraverso il Fondo europeo per la pace (EPF) che, secondo il Consiglio europeo, ha contribuito con circa 11,9 miliardi di dollari allo sforzo bellico in Ucraina.¹²

Composizione della spesa per la difesa

La spesa per la difesa può essere utilmente classificata in tre componenti principali: equipaggiamenti e infrastrutture militari (compresa la relativa R&S), spesa per il personale e altre spese, che sono per lo più operazioni e manutenzione.¹³ La logica di questa tripartizione è ovvia: per combattere una guerra servono armi e persone che devono essere adeguatamente addestrate e pronte a usare le armi. Pertanto, è necessario un adeguato equilibrio tra le tre componenti della spesa per la difesa. La distribuzione della spesa per la difesa tra queste tre componenti varia notevolmente tra i membri dell'UE.

Nel 2023, la spesa per "attrezzature e infrastrutture" varia da un minimo del 15% per la Danimarca a un massimo di oltre il 70% per il Lussemburgo (Figura 4). Questo dato si confronta con il 30,2% degli Stati Uniti. Come si nota, per quasi tutti i Paesi solo la spesa per le attrezzature (anch'essa mostrata nella Figura 4)

⁹ Le spese militari riportate nel testo includono solo le spese dei Paesi per la loro difesa e il bilancio della NATO o dell'UE. Il sostegno all'Ucraina può entrare in questa statistica solo indirettamente. Ad esempio, attraverso la sostituzione di attrezzature inviate all'Ucraina come aiuti in natura. Ad oggi, non sono state rese pubbliche stime di tali effetti indiretti.

¹⁰ I dati sono aggiornati ad aprile 2024.

¹¹ Il PIL dell'Ucraina era di 177 miliardi di dollari nel 2023, secondo le stime del FMI. FMI, World Economic Outlook 2023 (per il link si veda l'Appendice I sui dati).

¹² Il Fondo è uno strumento separato dal bilancio dell'UE a cui gli Stati membri contribuiscono in al loro PNL, cfr. [European Peace Facility - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/european-peace-facility/). Si noti che, secondo l'Istituto di Kiel, gran parte del contributo dell'EPF è già contabilizzato come sostegno all'Ucraina da parte degli Stati contributori, e quindi le cifre dell'EPF non sono conteggiate separatamente dall'Istituto per evitare duplicazioni. Si veda la nota 8, pagina 18 del documento metodologico pubblicato dall'Istituto di Kiel (Trebesch, et al., 2023).

¹³ La spesa per il personale comprende anche i compensi del personale civile che lavora nel settore militare.



ha superato l'obiettivo del 20% fissato dalla NATO. Tuttavia, solo in otto Paesi dell'UE la quota di attrezzature ha superato quella degli Stati Uniti.¹⁴

La quota di spesa per il personale varia in modo ancora più ampio tra i membri dell'UE, andando da un minimo inferiore al 20% in Svezia a oltre il 60% in Italia e Portogallo (Figura 8). Le differenze in questo settore dipendono dalle dimensioni delle forze armate (compreso il personale civile) e dalla generosità di stipendi e pensioni.

La dimensione delle forze armate, calcolata in base alla popolazione di ciascun Paese, è meno dispersa rispetto alla quota di spesa militare (Figura 9), il che suggerisce che anche i diversi livelli di compensazione sono importanti. Le spese per il personale sono tipicamente più soggette a pressioni politiche interne rispetto ad altri tipi di spesa militare.

Si può ipotizzare che nei Paesi in cui la disciplina fiscale non è molto considerata nella scala dei valori sociali e in cui il pubblico impiego agisce come strumento di protezione sociale, la spesa per il personale possa avere una quota maggiore rispetto alle altre forme di spesa per la difesa.

Ciò è confermato dalla Figura 10, dove la quota del personale è tracciata rispetto al rapporto debito pubblico/PIL: la relazione è fortemente positiva (con un coefficiente di correlazione di 0,60).¹⁵ Negli Stati Uniti, la quota della spesa per il personale è del 27%: nell'UE, la quota è inferiore a questo parametro solo in cinque Paesi.

Anche la spesa per le operazioni e la manutenzione nei membri dell'UE è inferiore a quella degli Stati Uniti in tutti i paesi dell'UE tranne quattro (Figura 11). Questo dato è rilevante perché questa voce include il costo dell'utilizzo delle attrezzature militari, comprese le spese per l'addestramento. Il divario con gli Stati Uniti è particolarmente forte in questo settore: alcuni Paesi dell'UE possono disporre di armi, ma queste non vengono utilizzate per l'addestramento.

Complessivamente, non solo la spesa per la difesa nell'UE è molto inferiore a quella degli Stati Uniti, in rapporto al PIL, ma è anche sbilanciata verso la spesa per il personale, forse perché quest'ultima è stata utilizzata per soddisfare le esigenze sociali di aumentare la spesa per il pubblico impiego (sia in termini di numero che di retribuzione) piuttosto che per le reali esigenze di difesa. In un mondo in cui regna la tecnologia, avere molti soldati scarsamente armati e addestrati non sembra l'ideale.

A questo, mentre il numero di militari in rapporto alla totale è elevato Stati Uniti rispetto all'Europa (Figura 9), la vera differenza sta nel livello di equipaggiamento, infrastrutture e spese operative per unità di personale. Tale spesa è più di quattro volte superiore a quella del membro mediano dell'UE (Figura 12).¹⁶ In effetti, è ben al di sopra di quella di qualsiasi membro dell'UE, ad eccezione del Lussemburgo, il cui esercito comprende solo 900 unità.

Naturalmente, il livello più elevato di equipaggiamento, infrastrutture e spese operative per unità di personale militare si spiega in parte con il più alto reddito pro capite degli Stati Uniti, ma anche

¹⁴ La quota per gli Stati Uniti è del 28,.

¹⁵ La correlazione tra la quota di spesa per il personale e il rapporto debito/PIL persiste in un contesto leggermente più complicato in cui si aggiunge un'ulteriore variabile: la distanza dal confine russo. Per maggiori dettagli si veda l'Appendice 2.

¹⁶ Le cifre riportate sul personale militare non comprendono il numero di dipendenti civili, i cui compensi sono invece inclusi nelle spese per il personale.



Se si corregge questo dato, il livello di spesa degli Stati Uniti rimane ben al di sopra di quello dei Paesi dell'UE, ad eccezione di Ungheria e Polonia (Figura 13). Detto questo, lo squilibrio legato alla spesa per il personale si sta riducendo: il 46,2% dell'aumento della spesa per la difesa dal 2015 è dovuto alla spesa per attrezzature e infrastrutture.

Attrezzature militari: tendenze nella produzione, nelle importazioni e nelle esportazioni

Per quanto riguarda la produzione di attrezzature militari, l'industria della difesa dell'UE è relativamente piccola rispetto al resto dell'economia e, soprattutto, agli Stati Uniti, anche se è cresciuta rapidamente negli ultimi anni. I dati forniti dall'Associazione delle Industrie Aerospaziali e della Difesa d'Europa (ASD), che copre i 27 membri dell'UE più il Regno Unito, la Turchia e la Norvegia, mostrano che l'occupazione nel settore della difesa nel 2022 ammontava a 516.000 persone (0,3% dell'occupazione dell'UE), con un aumento di oltre un terzo rispetto al 2014. Il fatturato è stato di 135 miliardi di euro (di cui il 41% per l'aeronautica, il 24% per la difesa navale e il 35% per la difesa terrestre), pari allo 0,8% del PIL dell'UE.¹⁷

Oltre a circa 2.500 PMI impegnate nella difesa, 17 delle prime 100 imprese del settore hanno sede nell'UE, secondo il database del SIPRI (si veda la Tabella 1 per l'elenco dieci maggiori). Nel 2021, le vendite di armi di queste industrie sono state in media di 4.491 milioni di dollari, una dimensione molto inferiore rispetto ai 7.200 milioni di dollari delle imprese statunitensi incluse nello stesso elenco. La più grande di queste è l'italiana Leonardo, con vendite pari a 15 miliardi di dollari. Questo dato è inferiore alle dimensioni della più grande azienda statunitense di armamenti, Lockheed Martin, con vendite pari a 65,9 miliardi di dollari.

Le dimensioni limitate dell'industria degli armamenti dell'UE rispetto agli Stati Uniti si riflettono anche nel bilancio relativo delle importazioni e delle esportazioni dei paesi dell'UE e nella loro quota nell'industria mondiale degli armamenti.¹⁸ Nel 2021-23 le esportazioni degli Stati Uniti ammontavano a 38 miliardi di TIV (l'unità di misura utilizzata dal SIPRI), contro 23,6 miliardi di euro dei Paesi membri dell'UE (al netto del commercio intra-UE) (Tabella 2). Tuttavia, con 8,9 miliardi di TIV di importazioni, l'UE è un esportatore netto di armi, grazie alle notevoli esportazioni verso i Paesi emergenti, in via di sviluppo e a basso reddito. Per quanto riguarda il commercio con gli Stati Uniti, le importazioni dell'UE dagli Stati Uniti sono consistenti e sono aumentate nell'ultimo decennio: la quota delle importazioni dell'UE dagli Stati Uniti è passata da circa la metà nel 2015 a quasi due terzi nel 2023 (Figura 14).

Tra l'altro, dei circa 100 miliardi di spese militari aggiuntive introdotte o annunciate dall'invasione dell'Ucraina fino al giugno 2023, solo il 22% è rimasto nell'Unione Europea (Maulny, 2023).

¹⁷ Si veda la pagina [Difesa \(asd-europe.org\)](https://asd-europe.org). Si stima che i membri dell'ASD coprano il 97% delle industrie aerospaziali e della difesa europee.

¹⁸ La seguente analisi delle importazioni e delle esportazioni si basa sui dati del "SIPRI Arms Transfers Database", che è il database più completo e aggiornato sulle importazioni ed esportazioni di armi (cfr. [SIPRI Arms Transfers Database | SIPRI](https://sipri.org/databases/arms)). Uno svantaggio di questa fonte è che i dati sono espressi dal "Trend-Indicator Value" (TIV), un indice ad hoc costruito dal SIPRI per rappresentare una misura comparabile del volume dei trasferimenti di armi. Pertanto, i dati non possono essere interpretati come espressi in termini monetari correnti e la differenza tra esportazioni e importazioni non può essere interpretata come una bilancia commerciale standard. Tuttavia, dovrebbe consentire un confronto dei volumi delle importazioni e delle esportazioni tra Paesi e oltre, quindi dovrebbe essere indicativo del segno della bilancia commerciale e della dimensione relativa delle importazioni e delle esportazioni tra Paesi.



Come riferimento, la quota delle importazioni dall'UE sul totale delle importazioni statunitensi era del 47% nel 2023, ma le importazioni totali degli Stati Uniti erano cinque volte inferiori a quelle dell'UE.

Frammentazione della spesa per la difesa e della produzione militare

Come abbiamo visto, il settore della difesa nell'UE è relativamente piccolo rispetto agli Stati Uniti, sia in termini di spesa che di produzione. Tuttavia, in termini assoluti, le sue dimensioni non sono certo banali. Nel 2023 il personale militare combinato era di 1,34 milioni di unità, più o meno la dimensione delle forze armate russe (1,32 milioni di unità). La spesa per la difesa è stata di circa 304 miliardi, molto più della Russia (109 miliardi di dollari), anche se si stima che il divario in termini di spesa rifletta in larga misura i diversi livelli di prezzi e salari in Russia e nell'UE: correggendo per questo i livelli di spesa potrebbero anche essere più o meno quelli della Russia.¹⁹

Il vero problema è la frammentazione del settore della difesa tra i 27 membri dell'UE. Questa frammentazione ha almeno tre dimensioni. La prima riguarda la complicazione di coordinare dal punto di vista del combattimento 27 eserciti diversi. Questo problema è probabilmente il più importante, ma la sua trattazione va oltre lo scopo di questo articolo (e le competenze dei suoi autori).

Il secondo problema riguarda la frammentazione delle attività di approvvigionamento: gli acquisti vengono solitamente effettuati dai singoli Paesi piuttosto che in comune, il che riduce le economie di scala, aumentando inutilmente i costi (o riducendo la disponibilità di attrezzature per lo stesso livello di spesa). Il terzo riguarda la frammentazione della produzione e delle attività correlate, come la ricerca e sviluppo. Ci concentriamo su questi ultimi due aspetti.

La spesa per la difesa sostenuta direttamente dall'Unione Europea è una piccola frazione (2%) del già esiguo bilancio dell'UE (il bilancio dell'Unione rappresenta solo l'1% del PIL dell'UE) ed è per due/terzi destinata ai principali quattro Stati membri dell'UE (Greenpeace, 2024, p. 67). Le economie di scala possono quindi essere raggiunte attraverso la cooperazione tra gli Stati membri. Tale cooperazione è limitata.

Gli appalti sono ancora condotti per lo più a livello nazionale, anche se meno per le attività congiunte di sviluppo/produzione/acquisto, nel settore aerospaziale.

L'Agenzia Europea per la Difesa (EDA; vedi sotto) ha indicato una linea guida non vincolante per il raggiungimento di un livello di almeno il 35% per i "progetti di approvvigionamento collaborativo" congiunti, ma ha stimato che nel 2020 le iniziative congiunte rappresentavano solo l'11% del totale delle attività di approvvigionamento, la percentuale più bassa dal 2005, anche se la quota si è ripresa nel 2021 (Figura 15) (EDA, 2021, pagg. 10-11).

Il risultato è un alto grado di frammentazione nelle attrezzature dei membri dell'UE. Un documento del 2017 di Federica Mogherini (all'epoca vicepresidente e alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e Jyrki Katainen (all'epoca vicepresidente per l'occupazione, la crescita, gli investimenti e la competitività) stimava che nell'UE (che allora comprendeva anche il Regno Unito) vi fossero 178 diversi tipi di equipaggiamenti militari, contro i soli 30 degli Stati Uniti, di cui 17 differenti

¹⁹ Cfr. The Economist (2024), pag. 16.



tipi carri armati principali, contro 1 negli Stati Uniti, 29 tipi di cacciatorpediniere/fregate, contro 4 negli Stati Uniti, 20 tipi di aerei da combattimento, contro 6 negli Stati Uniti (Commissione europea, 2017, p. 9).

Naturalmente esistono eccezioni a questa frammentazione. Ad esempio, nel gennaio 2024 Germania, Paesi Bassi, Romania e Spagna hanno ordinato insieme 1.000 missili utilizzati nel sistema di difesa aerea Patriot, a prezzi inferiori (The Economist, 2024). Ma queste rimangono, appunto, eccezioni, che comunque coinvolgono solo una manciata di Paesi.

Sul fronte della produzione, le dimensioni delle imprese militari dell'UE sono ostacolate da due fattori rispetto agli Stati Uniti. In primo luogo, gli Stati Uniti spendono per le attrezzature più di tre volte l'importo speso dai Paesi europei (nel 2023 252 miliardi di dollari contro 71 miliardi di dollari). Pertanto, i "campioni nazionali" statunitensi (nel settore delle attrezzature militari tutti i Paesi di una certa dimensione preferiscono affidarsi ai campioni nazionali per ragioni geopolitiche) sono alimentati da un acquirente molto più grande. In secondo luogo, la spesa nell'UE è frammentata tra i suoi 27 membri, i più grandi dei quali (Germania e Francia) spendono meno di 20 miliardi all'anno in equipaggiamenti: quindi, i loro campioni nazionali sono alimentati da acquisti molto più bassi di quelli che sarebbero se i Paesi dell'UE si muovessero congiuntamente negli acquisti. La Commissione è responsabile della creazione di un mercato comune anche in questo settore, ossia un mercato europeo delle attrezzature per la difesa, o EDEM, ma sono consentite abitualmente deroghe per la protezione degli interessi essenziali di sicurezza della nazione) (Hartley, 2023, pp. 3-4). Di conseguenza, come osservato nella sezione 4, le dimensioni dei campioni nazionali dell'UE sono molto inferiori a quelle delle aziende statunitensi di attrezzature militari.

La collaborazione nel settore aerospaziale (dove i costi e le potenziali economie di scala sono solitamente più elevati) ha contribuito a realizzare economie nella R&S e nella produzione. Tuttavia, anche in questo settore, di recente sono stati compiuti pochi progressi e ci sono stati alcuni passi indietro.²⁰

In generale, la cooperazione coinvolge per lo più un gruppo selezionato di Paesi, di solito tre o quattro, e i problemi di coordinamento tendono ad aumentare con l'aumentare del numero di Paesi coinvolti (cfr. Tabella 3).²¹ Complessivamente, l'eccessiva dipendenza dai campioni nazionali, che beneficiano di un "approccio di mercato vincolato" con una partecipazione limitata alle gare d'appalto delle imprese straniere, riduce la competitività e l'efficienza.²²

²⁰ Ad esempio, il nuovo caccia che sostituirà l'Eurofighter Typhoon, che era stato realizzato grazie alla cooperazione tra Germania, Italia, Regno Unito e Spagna, non coinvolgerà più questo gruppo di Paesi. Francia, Germania e Spagna stanno lavorando insieme nell'ambito del Future Combat Air System, ma l'Italia non si è unita al gruppo. Il Regno Unito sta invece lavorando con Svezia, Italia e Giappone al Global Combat Air Program per il caccia Tempest (Greenpeace, 2024, p. 105-106).

²¹ L'ultimo aggiornamento sull'argomento è l'acquisto italiano della nuova piattaforma MBT Rheinmetall con un protocollo d'intesa che stabilisce la partecipazione dell'italiana Leonardo (e quindi dell'Italia) al programma MGCS. Si veda [Leonardo-Rheinmetall, firmata l'intesa sui carri armati - Il Sole 24 ORE](#).

²² (Letta, 2024, p. 70).



Gli attuali accordi istituzionali per rafforzare la cooperazione nell'UE nel settore della difesa

Attualmente, tre istituzioni principali dell'UE sono responsabili della difesa comune e del potenziamento della politica *della base industriale e tecnologica di difesa dell'Unione Europea* (EDTIB), che, in generale, mira a ridurre la frammentazione delle attività di approvvigionamento e produzione negli Stati membri dell'UE. Queste istituzioni sono:

- Il *Servizio europeo per l'azione esterna* (SEAE) formula la *politica di sicurezza e di difesa comune* e, in questo quadro, coordina 13 strutture dell'UE per le questioni di sicurezza civile e militare rilevanti per l'UE. L'istituzione è diretta dall'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea (Josep Borrell durante la Commissione europea 2019-24 Von der Leyen) che adotta gli atti redatti dal SEAE. Tra le altre cose, il SEAE è responsabile della *Bussola strategica*, un insieme di obiettivi per migliorare la difesa dell'UE entro il 2030.
- L'*Agenzia europea per la difesa* (AED) è una delle strutture coordinate dal SEAE per sostenere lo sviluppo delle capacità di difesa e la cooperazione militare tra gli Stati membri. L'agenzia è diretta dall'Alto rappresentante dell'Unione. L'EDA agisce come facilitatore, in particolare in relazione alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, all'acquisto di attrezzature e alla formazione. Dal 2017 identifica i potenziali spazi di miglioramento per la difesa dell'UE per rafforzare la pianificazione intergovernativa e la definizione delle priorità. Lo fa producendo una serie di rapporti come la *Long Term Review*, la *Coordinated Annual Review of Defense* e il *Capability Development Plan*.
- La *Direzione Generale per l'Industria della Difesa e lo Spazio* (DG-EDIS) è una direzione della Commissione Europea responsabile degli aspetti industriali della politica di difesa comune, quindi responsabile della strategia industriale e del suo finanziamento.

Una quarta istituzione che opera per migliorare lo sviluppo della R&S degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa è la *Cooperazione Strutturata Permanente* (PESCO). Questa istituzione si basa su un trattato tra i membri dell'UE partecipanti e quindi, tecnicamente, non è un'istituzione dell'UE, anche se collabora strettamente con essa poiché il suo Segretariato è composto dal SEAE e dall'EDA. La PESCO coordina attualmente 68 progetti.

In linea di principio, questi organismi sono responsabili di diverse iniziative. Le più rilevanti sono la *Bussola strategica per la politica di sicurezza e di difesa*, la *Strategia industriale di difesa dell'UE* (EDIS) e il *Fondo europeo per la difesa* (FES). Queste iniziative mirano a compensare il deficit di difesa individuato nel tempo dai rapporti dell'EDA, dal *Piano d'azione europeo per la difesa* (Commissione europea, 2016) e più recentemente dalla *Bussola strategica*. Gli obiettivi recentemente definiti SADE includono il raggiungimento di un valore del commercio di difesa all'interno dell'UE pari al 35% del valore del mercato della difesa, il 50% degli acquisti di difesa da produrre internamente all'UE (60% entro il 2035) e il 40% degli investimenti di difesa da acquistare in collaborazione dagli Stati membri.

In pratica, mentre gli obiettivi e il periodo del 2030 sono ben definiti, ciò che manca è chiaro programma di attuazione sostenuto da risorse sufficienti. Ad esempio, il FES istituito per sostenere la R&S nel settore della difesa (che ha spesso operato per finanziare i progetti PESCO) ammonta a soli 8 miliardi di euro nel ciclo di bilancio UE 2021-27. Per raccogliere ulteriori finanziamenti la Banca europea per gli investimenti



è coinvolto nel sostegno del settore della difesa, mentre allo stesso tempo sono in corso nuove iniziative per raccogliere risorse dal settore privato.²³

In generale, le dimensioni delle suddette istituzioni in termini di risorse (personale e finanziamenti) sono piuttosto ridotte (Tabella 4). Nel complesso, secondo Hartley, le iniziative intraprese finora per rafforzare la difesa comune nell'Unione Europea ammontano a "molte belle parole... con scarso significato operativo. Il Piano d'azione per la difesa europea offre un progetto per l'azione futura, ma le promesse devono essere convertite in azioni reali..." (Hartley, 2023).

Stime dei risparmi potenziali e degli ostacoli a un'ulteriore integrazione

Data la frammentazione della spesa e della produzione per la difesa nell'UE, le iniziative per aggregare la domanda e l'offerta possono portare a notevoli risparmi o a una difesa più efficace a parità spesa. In linea di principio, ciò può avvenire attraverso diversi canali:

- (i) La più ambiziosa implicherebbe la formazione di forze armate europee comuni che sostituiscano in toto o almeno parte quelle nazionali esistenti. Ciò richiederebbe di partire dal presupposto che la guerra tra gli attuali membri dell'UE non è più possibile, ipotesi che è stata alla base del tentativo fallito all'inizio degli anni Cinquanta di creare una *Comunità Europea di Difesa* (basata sul cosiddetto Piano Pleven) con divisioni multinazionali, la stessa uniforme, le stesse armi e lo stesso budget.²⁴ Questo approccio consentirebbe anche le economie di scala elencate di seguito, ma, inoltre, consentirebbe anche una riduzione del personale militare e delle infrastrutture necessarie, perché i confini da sarebbero quelli dell'UE e non intra-UE. Più specificamente, sarebbero necessarie forze armate più piccole per affrontare quella che oggi è percepita come la principale minaccia alla sicurezza dell'UE, ovvero la Russia. Le dimensioni delle forze armate necessarie sarebbero probabilmente inferiori alla somma delle forze di difesa nazionali dei membri dell'UE, che, almeno in linea di principio, dovrebbero essere pronte ad affrontare le minacce provenienti da ogni dove, compresi gli altri membri dell'UE.
- (ii) I risparmi derivanti da un unico esercito deriverebbero dall'eliminazione delle duplicazioni delle attività di comando, coordinamento e controllo derivanti dalla presenza di 27 eserciti diversi.
- (iii) Una terza fonte di risparmio deriverebbe dalle attività di approvvigionamento congiunto (semplicemente grazie ai prezzi più bassi derivanti da acquisti più consistenti, per portarli a un livello paragonabile a quello degli Stati Uniti) e dalla relativa riduzione dei diversi modelli di armi (ad esempio i 17 diversi tipi di carri armati menzionati in precedenza, ognuno dei quali richiede programmi di manutenzione e addestramento specifici).

²³ Una di queste nuove iniziative è, ad esempio, il Defence Equity Facility del Fondo europeo per gli investimenti. Vedi [Defence Equity Facility \(europa.eu\)](https://europa.eu/defence-equity-facility).

²⁴ Vedi [SHAPE History](#) che un trattato del 1952 ha creato un esercito europeo all'interno della NATO.



- (iv) Infine, risparmi e guadagni di efficienza deriverebbero dalle dimensioni della produzione attraverso la fusione di imprese dell'UE che producono equipaggiamenti militari o, almeno, per l'uso più regolare di progetti consortili per le attività di ricerca e sviluppo.

Esistono diverse stime sui risparmi derivanti da alcuni di questi canali. Purtroppo, tutte incontrano problemi significativi, tra cui il fatto di basarsi su "ipotesi eroiche" e di non distinguere tra i risparmi legati a incrementi di efficienza generale e quelli realmente derivanti da iniziative congiunte.

Un buon esempio di questi due problemi è la stima dei risparmi riportata da Briani (Briani, 2013), che sembra essere alla base di frequenti affermazioni successive secondo cui i risparmi derivanti da una migliore integrazione potrebbero superare i 100 miliardi di euro.

Questo studio si basa a sua volta su un documento del 2005 della società statunitense Unisys, che parte da stime precedenti effettuate dal think tank belga "*Institut royal superior de defense*". Questo think tank ha concluso che la capacità operativa delle forze armate dei Paesi membri dell'UE è appena il 10% di quella degli Stati Uniti, il che è interamente imputabile alla frammentazione degli eserciti europei. Quindi, il risultato che è stato raggiunto in Europa con un costo totale di 173 miliardi di dollari potrebbe essere ottenuto spendendo solo il 10% della spesa per la difesa degli Stati Uniti, che all'epoca era di 382 miliardi di dollari, cioè 38 miliardi.

Il risparmio sarebbe quindi di 135 miliardi di dollari. Nonostante le ovvie lacune di questo approccio, i risultati sono stati ampiamente citati come stime superiori dei risparmi derivanti dalla sostituzione degli eserciti nazionali dell'UE con un unico esercito europeo (Ballester, 2013).²⁵

L'Unità Valore Aggiunto del Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo (EPRS) ha pubblicato nel tempo diversi documenti che riportano le stime dei risparmi derivanti dalle iniziative europee di difesa congiunta. Vale la pena citare due rapporti relativamente recenti.

Un documento dell'EPRS del 2019 (Del Monte, et al., 2019), coordinato da Anthony Teasdale, conclude che il risparmio annuale ammonterebbe a circa 22,1 miliardi di euro (0,2 del PIL dell'UE). Il documento si basa su tre stime principali. In primo luogo, una stima di 6,5 miliardi di euro di risparmi sul costo del personale proveniente da uno studio del 2013 del think tank tedesco Bertelsmann Stiftung, citato anche in un precedente documento dell'EPRS (Ballester, 2013, p. 22). Questo documento concludeva che attraverso un migliore coordinamento delle forze terrestri dell'UE (non meglio specificato) sarebbe stato possibile risparmiare circa 300.000 unità.²⁶ In secondo luogo, una stima di risparmio di 7,4 miliardi nella spesa per le attrezzature, che tuttavia non sembra essere chiaramente giustificata.²⁷ In terzo luogo,

²⁵ Anche i documenti successivi fanno riferimento genericamente a stime di risparmio superiori a 100 miliardi l'anno (Letta, 2024, p. 73), riferendosi a un rapporto pubblicato dal Parlamento europeo) e a un recente documento di discussione della Commissione europea (Cepparulo & Pasimeni, 2024, p. 5) (senza alcuna indicazione di una fonte specifica). Non siamo riusciti a trovare altre stime che arrivino a 100 miliardi o più, a parte i documenti di Briani e Ballister. I documenti più recenti sembrano riportare questo stesso numero, nonostante le ovvie lacune.

²⁶ I 6,5 miliardi erano a prezzi 2011. Tuttavia (Del Monte, et al., 2019) riporta ancora la stessa cifra, che dovrebbe quindi essere considerata una sottostima. Il documento della Bertelsmann Stiftung è disponibile al link [The European Added Value of EU Spending](#). Questo include varie stime, tra cui il 6,5 riportato nel testo.

²⁷ (Del Monte, et al., 2019, p. 219-22) sostiene che il bilancio dell'UE prevede una spesa di 2,5 miliardi per il Fondo europeo per la difesa. Ciò corrisponde a circa il 5% dei 50 miliardi spesi dagli Stati membri per investimenti e infrastrutture. Il documento sostiene che questa percentuale può essere portata al 15%, con una riduzione dei costi nel lungo periodo di 7,4 miliardi. Questo ragionamento è errato sotto due aspetti. In primo luogo, la spesa nel bilancio dell'UE (2,5



una stima del risparmio di 8,5 miliardi di euro derivante da migliori pratiche di approvvigionamento di materiale non di equipaggiamento (che include l'operatività e la manutenzione, cioè l'acquisto di carburante, munizioni, veicoli civili, ecc.) Questa stima si basa su un documento di McKinsey del 2017 (McKinsey, 2017), che però ha poco a che fare con le attività di difesa congiunte nell'UE: riporta semplicemente, McKinsey, può essere risparmiato dagli Stati nazionali attraverso migliori pratiche di approvvigionamento.²⁸

Infine, un documento dell'EPRS 2020 (Saulnier, et al., 2020) riporta stime basate sulla tecnica della Data Envelopment Analysis (DEA), in cui i guadagni di efficienza nella spesa pubblica di varie unità di spesa (ad esempio, diversi Paesi) sono stimati tracciando una frontiera di efficienza che si basa sulla relazione tra input e output dei migliori risultati. I guadagni di efficienza sono quindi stimati come la riduzione dei costi che si potrebbe ottenere spostando tutte le unità sulla frontiera dell'efficienza.²⁹

L'applicazione di questa metodologia al settore della difesa incontra enormi problemi, anche perché la produzione del settore è quasi impossibile da misurare.³⁰ Alla fine, gli autori utilizzano come input la spesa totale per la difesa e come output il numero di truppe prontamente dispiegabili. In questo modo, concludono che i risparmi annuali derivanti dall'introduzione di una spesa comune per la difesa nell'UE ammonterebbero a circa 32 miliardi di euro (0,2% del PIL dell'UE) e che quasi tutti i Paesi sperimenterebbero economie di scala.³¹

Questo approccio è altamente insoddisfacente per diverse ragioni. In primo luogo, l'indicatore di "output" (il numero di truppe schierabili) non dice molto sulla capacità di combattimento di un esercito, soprattutto nel mondo di oggi in cui la tecnologia è di fondamentale importanza: Paradossalmente, l'indicatore implica che un aumento della spesa per fornire un equipaggiamento migliore alle truppe schierabili ridurrebbe l'efficienza.

In secondo luogo, lo studio rileva che i grandi Paesi non presentano economie di scala (la Francia ha addirittura una diseconomia di scala). Ciò implica che i membri più piccoli dell'UE trarrebbero beneficio dalla messa in comune delle loro risorse solo fino a quando le loro risorse in comune non superano quelle, ad esempio, dell'Italia, oltre le quali si verificherebbero diseconomie di scala: un argomento non molto convincente a favore di un esercito unico dell'UE. In terzo luogo, gli autori attribuiscono tutti i risparmi di efficienza alle economie di scala, ma senza giustificare tale conclusione.

In sintesi, le stime disponibili sui risparmi derivanti da iniziative di difesa congiunte, da un migliore coordinamento delle spese per la difesa o dalla creazione di forze armate europee che sostituiscano almeno in parte le forze armate nazionali sono problematiche sotto vari aspetti e sicuramente sarebbe opportuno lavorare di più in questo settore.

miliardi da portare a 7,4 miliardi) non è un risparmio netto per l'UE, ma semplicemente un trasferimento dalla spesa per la difesa degli Stati membri alla spesa centralizzata. In secondo luogo, semmai, il "risparmio" aggiuntivo rispetto alla situazione iniziale sarebbe di soli 4,9 miliardi (la differenza tra 7,4 e i 2,5 miliardi iniziali).

²⁸ In effetti, citano Israele come caso di studio rilevante. Un precedente documento di McKinsey ([Dowdy, Scherf, & van Sintern, 2013](#)) stima che la spesa per le attrezzature possa essere ridotta di circa il 31% (13 miliardi all') aumentando la dimensione degli ordini di difesa del 570%, per portarli alla dimensione media degli Stati Uniti. Tuttavia, questa stima si basa semplicemente su "analisi ed esperienza" di McKinsey, senza ulteriori specificazioni.

²⁹ Si veda, ad esempio [Bowlin, 1998](#).

³⁰ Si vedano [Hartley & Solomon, 2015](#)), ([Smith, 2024](#)) e l'articolo del governo britannico sulla pagina del blog: [Misurare la produttività della Difesa: un primo passo | blog.gov.uk](#)

³¹ Gli autori eseguono anche un secondo esercizio in cui l'input è la spesa per l'acquisto di attrezzature per la difesa e l'output è la spesa per la R&S, con un risparmio stimato di 13 miliardi. La critica presentata per il primo esercizio si applica anche a questo secondo,



necessario. Ci sono anche chiare differenze nei risparmi potenziali a seconda del grado di integrazione che gli Stati membri dell'UE vogliono raggiungere e, soprattutto, a seconda che tale integrazione porti a una riduzione del numero di personale militare, una volta accettato che la guerra tra gli Stati membri dell'UE non è più una possibilità concreta. Tuttavia, l'ammontare dei risparmi aumenterebbe con il grado di integrazione attraverso i quattro canali elencati all'inizio di questa sezione. Per inciso, nessuna delle stime sopra riportate si concentra esplicitamente sui risparmi derivanti dalle dimensioni della produzione se le imprese dell'UE che producono attrezzature per la difesa raggiungessero dimensioni paragonabili a quelle degli Stati Uniti.

Tuttavia, permangono diversi ostacoli a un'ulteriore integrazione, che vanno oltre le iniziative ancora limitate elencate in questa sezione. Come osservato da (Hartley, 2023, p. 8), anche le iniziative congiunte sono inficiate dal predominio degli interessi nazionali: il lavoro viene condiviso in base alla politica piuttosto che all'efficienza economica; ogni partner vorrà la sua parte di lavoro ad alta tecnologia; ognuno chiederà, ad esempio, un centro nazionale per i test di volo e una linea di assemblaggio finale nazionale; e ognuno richiederà un ruolo negli appalti.

Più grande è il numero di Paesi dell'UE coinvolti in progetti comuni, più questi problemi vanno a scapito dell'efficienza economica e del risparmio. Ci sono anche problemi legati alle differenze linguistiche, tattiche, di finanziamento, di addestramento, nonché al free riding: ogni Paese beneficia delle spese per la difesa degli altri membri dell'UE (Hartley, 2023, p. 10). Un altro ostacolo è l'esistenza di differenze nelle strategie e nelle priorità di difesa: "La Francia vuole jet con capacità di trasporto e veicoli blindati più leggeri; la Germania preferisce aerei a più lungo raggio e carri armati più pesanti" (The Economist (2024)).

L'fondamentale, tuttavia, è quello politico. Sempre secondo le parole di Hartley:

"L'Europa rimane un insieme di Stati nazionali sovrani, ognuno dei quali apprezza la propria indipendenza. Le soluzioni europee per l'azione militare collettiva devono affrontare la questione dell'indipendenza. L'UE non raggiungerà mai il suo potenziale economico nella difesa se continuerà a ignorare l'assenza di una struttura di federazione politica a livello europeo". (Hartley, 2023, p. 10).

positivo, si può sperare che il mutato panorama geopolitico fornisca lo stimolo per un cambiamento paradigmatico.³² Forse, i progressi saranno più rapidi nel settore della produzione: negli ultimi anni sono aumentate le fusioni di aziende europee del settore della difesa, sotto la pressione competitiva delle aziende statunitensi (Hartley, 2023, p. 9).

Conclusioni e alcune osservazioni sulle fonti di finanziamento delle spese aggiuntive per la difesa in Europa

Questo documento ha evidenziato diversi problemi chiave che ostacolano l'efficacia della spesa per la difesa negli Stati membri dell'UE e mettono in serio dubbio la loro capacità di rispondere alle minacce esterne senza l'intervento degli Stati Uniti. In particolare:

- Il livello di spesa, pur aumentando in rapporto al PIL dal 2015, è ancora ben al di sotto dei livelli della fine della Guerra Fredda, per non parlare del confronto con il livello di spesa negli Stati Uniti.

³² Cfr. [Una guida all'azione \(europa.eu\)](https://europa.eu).



Stati. Anche le spese sono molto diverse tra i membri dell'UE, più elevate per quelli vicini alla Russia, per ovvie ragioni.

- La spesa complessiva non è piccola rispetto a quella della sola Russia. Tuttavia, ci sono gravi problemi in termini di composizione della spesa e di frammentazione, che implicano una minore efficacia a parità di spesa.
- La composizione della spesa è largamente orientata verso la retribuzione del personale piuttosto che verso le attrezzature, le infrastrutture, le operazioni e la manutenzione. In effetti, il livello di spesa per queste voci per unità di personale è molto inferiore a quello degli Stati Uniti. Le forze armate europee non solo sono molto più piccole, in termini di soldati, di quelle statunitensi, ma sono anche meno equipaggiate. La spesa pro capite è particolarmente bassa per le operazioni e la manutenzione, compreso l'addestramento. In altre , anche quando l'equipaggiamento è disponibile, i soldati potrebbero non essere addestrati ad .
- Dal punto di vista della produzione, il settore della difesa dell'UE è piccolo rispetto alle dimensioni dell'intera economia e rispetto agli Stati Uniti. Ciò è vero anche a livello di singole aziende di attrezzature militari, riducendo di conseguenza le economie di scala sul fronte della produzione.
- L'Europa dipende dalle importazioni dagli Stati Uniti molto più di quanto gli Stati Uniti dipendano dalle importazioni dall'UE. Tale dipendenza è in aumento dal 2014.
- Dal punto di vista della domanda, gli appalti sono frammentati, con conseguenti costi più elevati e un numero eccessivo di tipi di attrezzature. Questa frammentazione e l'eccessiva dipendenza dai campioni nazionali riducono anche la concorrenza e l'efficienza.

Gli obiettivi dell'UE per superare questi problemi esistono, ma non sono stati sostenuti da decisioni concrete e denaro. Se questi problemi potessero essere superati, si otterrebbero probabilmente notevoli risparmi o, in alternativa, un'efficacia molto maggiore rispetto al livello di spesa attuale. Questo è particolarmente vero per le forme di cooperazione più intense, fino alla possibilità di avere, almeno in futuro, forze armate congiunte. Detto questo, sarebbe necessario molto più lavoro per quantificare i potenziali risparmi derivanti da iniziative di difesa congiunte. Le stime disponibili citate da diversi documenti, che vanno da 25 a 100 miliardi, non sono affatto affidabili.

Purtroppo, permangono enormi problemi nel rafforzare il coordinamento della difesa, tra cui le differenze linguistiche, tattiche, di finanziamento, di formazione, il free riding e l'esistenza di differenze nelle strategie e nelle priorità di difesa tra i membri dell'UE. Tuttavia, il problema principale resta di gran lunga il predominio degli interessi nazionali, poiché l'Europa rimane un insieme di Stati nazionali sovrani, con una limitata fiducia reciproca.

C'è da sperare che, almeno in termini incrementali, prevalgano ora le iniziative congiunte, vista la necessità di migliorare l'efficacia delle capacità di difesa, anche se il rafforzamento dei partiti nazionalisti in tutta Europa non lascia presagire nulla di buono in questo senso.

In ogni , sembra esserci un ampio consenso sul fatto che, nonostante l'auspicabile miglioramento delle iniziative congiunte, il potenziamento delle capacità di difesa in Europa richiederà anche una spesa aggiuntiva, il che lascia un ultimo argomento da discutere, ovvero come tale spesa aggiuntiva dovrebbe essere finanziata.

Molti hanno chiesto l'utilizzo di fonti di prestito comuni, tra cui gli Eurobond, come sostenuto, ad esempio, da Kaja Kallas, appoggiato da Macron, eventualmente attraverso l'intermediazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (come suggerito da Enrico Letta). L'assunzione di prestiti comuni presenta indubbiamente dei vantaggi, tra cui quello di rendere più probabile che questi prestiti comuni alimentino iniziative di spesa comuni. Tuttavia, si deve sempre tenere presente che il prestito di risorse per la spesa per la difesa



non implica che tale spesa non comporti alcun costo, cioè non implica la necessità di scegliere tra "burro o pistole".

Infatti, a meno che le attrezzature militari non vengano fornite dall'estero (cosa che aumenterebbe ulteriormente la dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti) le risorse reali, in termini di lavoratori, dovranno essere spostate dalla produzione di attrezzature non militari a quella di attrezzature militari. Questo è vero a meno che non si assuma che: (i) ci sia una disoccupazione che può essere ridotta solo aumentando la spesa militare in modo da aumentare la produzione totale, il che è improbabile nel lungo periodo; oppure (ii) il finanziamento della spesa attraverso il debito abbia un effetto positivo tasso di crescita a lungo termine dell'economia, il che è quantomeno discutibile, a meno che il livello del debito pubblico non sia piuttosto basso.

Finanziare il fabbisogno di spesa aggiuntivo attraverso l'indebitamento (congiunto o a livello nazionale) può essere più facile dal punto di politico, almeno nei Paesi che non sono troppo preoccupati per livello del debito pubblico, ma dal punto di vista economico non è una panacea.

Infine, le spese militari sono in gran parte costituite da spese correnti, il che rende decisamente più debole l'ipotesi di finanziarle attraverso l'indebitamento. Anche la logica di finanziare la spesa per investimenti standard attraverso l'indebitamento, ossia il fatto che la spesa per investimenti aumenta il reddito potenziale, non si applica realmente alla maggior parte della spesa per attrezzature e infrastrutture militari, ad eccezione della sua componente di R&S.



Appendice 1 - Dati

I dati utilizzati in questo documento provengono dal database della NATO e seguono le definizioni della NATO, a meno che non sia indicato diversamente.³³ Il vantaggio dell'utilizzo di questo database è che i dati riflettono definizioni armonizzate che si avvicinano maggiormente alle spese che hanno un impatto sulle capacità di difesa dei membri dell'UE. Le definizioni nazionali che riportano gli stanziamenti al Ministero della Difesa a volte includono voci che hanno poco a che fare con la difesa dei confini nazionali ed escludono voci che, invece, si riferiscono alle capacità di difesa. In particolare, la NATO: (i) esclude dalle sue definizioni di spesa militare la maggior parte dei costi delle forze di polizia militarizzate (come nel caso dell'Arma dei Carabinieri per l'Italia, della Gendarmeria Nazionale per la Francia e della Guardia Civil per la Spagna) e (ii) include le spese per le attrezzature militari e la ricerca e sviluppo, spesso incluse nel bilancio di ministeri diversi da quello della Difesa. Purtroppo, le definizioni della NATO includono anche il costo delle pensioni per il personale militare, che non ha alcun impatto sulle capacità di difesa di un Paese.³⁴

Ciò premesso, i dati della NATO non sono del tutto coerenti nel tempo. In particolare: i dati per la Bulgaria e gli Stati Uniti includono solo la spesa pensionistica, rispettivamente dal 2013 e dal 2006; i dati per la Grecia, l'Ungheria e il Portogallo escludono la spesa per la polizia militarizzata solo dal 2002, l'Italia dal 2007, il Lussemburgo dal 2008 e la Francia dal 2009.

La NATO si basa sulla fornitura di dati da parte dei membri dell'UE che, a loro volta, seguono la registrazione dei dati sulle spese per la difesa secondo il manuale del SEC 2010. A questo proposito, per quanto riguarda i tempi di registrazione delle spese per le attrezzature, il SEC 2010 (punto 20.191) prescrive quanto segue: "Il momento della registrazione dell'acquisizione di un bene è il momento del trasferimento della proprietà del bene. Nel caso di contratti a lungo termine che coinvolgono sistemi complessi, il momento della registrazione del trasferimento dei beni dovrebbe essere quello dell'effettiva consegna dei beni e non quello dei pagamenti in contanti. Se alcuni contratti a lungo termine riguardano anche la fornitura di servizi, la spesa pubblica dovrebbe essere registrata al momento della fornitura dei servizi, separatamente dalla fornitura di beni."

Ciò significa che gli aumenti della spesa per le attrezzature in un determinato anno possono essere influenzati dall'accorpamento di alcune consegne (ad esempio la consegna di costosi F35, ognuno dei quali costa circa 110 milioni di dollari), sulla base di decisioni passate piuttosto che di decisioni di bilancio prese per quell'anno.³⁵

I dati del SIPRI sono utilizzati per i Paesi che non fanno parte della NATO o che non ne hanno fatto parte per una parte del periodo considerato. Il SIPRI è anche la fonte per i dati sui trasferimenti globali di armi, tratti dall'Arms Transfer Database, e per le cifre sull'industria degli armamenti, tratte dall'Arms Industry Database.³⁶ I trasferimenti non sono espressi in dollari, ma in Trend Indicator Values (TIV) (vedi nota 18). Il

³³ Si veda [NATO - News: Spesa per la difesa dei paesi della NATO \(2014-2024\)](#), 17-giu-2024

³⁴ Per maggiori informazioni sulla definizione NATO di spesa per la difesa [NATO - Topic: Spese per la difesa e linea guida del 2% della NATO](#)

³⁵ Si veda, a questo proposito (anche se con riferimento al manuale ESA 1995) [Bureaucrat's Delight: Regole UE sui militari leasing \(defense-aerospace.com\)](#)

³⁶ [Banche dati SIPRI](#) | SIPRI



Il valore delle esportazioni europee di armi nel 2023 è ricavato dal database del Servizio europeo per l'azione esterna.³⁷ Il valore degli acquisti collaborativi nell'UE è ricavato dal database dell'Agenzia europea per la difesa.³⁸ I dati relativi al PIL e al PIL pro capite per l'UE e gli Stati Uniti, espressi in dollari, sono estratti dal World Economic Outlook del Fondo Monetario Internazionale per il 2024.³⁹ Ciò provoca minime discrepanze nell'ammontare delle spese in rapporto al PIL da noi calcolato e quelle fornite dai dati della NATO. Nel complesso, i rapporti riportati sono coerenti e simili. Infine, i dati sulla popolazione dell'UE nel 2023 e sul rapporto debito/PIL in Europa sono stati ricavati dal database Eurostat, corrispondenti in particolare alle serie di dati "Population on 1st January" (codice: tps00001) e "Government deficit/surplus, debt and associated data" (codice: gov_10dd_edpt1).⁴⁰

³⁷ [COARM Public v2.0 - Introduzione| Foglio - Qlik Sense \(europa.eu\)](#)

³⁸ [Portale dei dati sulla difesa \(europa.eu\)](#)

³⁹ [Banca dati delle prospettive economiche mondiali \(WEO\) \(imf.org\)](#)

⁴⁰ [Banca dati - Eurostat \(europa.eu\)](#)



Appendice 2 - Le determinanti della quota di personale sul totale della spesa militare (analisi di regressione)

Abbiamo stimato con OLS il seguente modello:

$$mlex_i = \alpha + \beta d_i + \gamma dis_i + \varepsilon_i$$

dove α è una costante, $mlex_i$ è la spesa militare per il personale del paese i , d_i è il corrispondente rapporto debito pubblico/PIL, dis_i è la distanza tra il paese i e la Russia (misurata dalla distanza tra il confine del paese i e la frontiera russa, essendo la distanza pari a zero per i paesi con un confine comune con la Russia), e ε_i è il termine di errore.⁴¹ L'ipotesi alla base del modello è che quanto minore è l'importanza attribuita alla sostenibilità fiscale (cioè quanto più alto è il valore del debito pubblico), tanto maggiore è il valore del debito pubblico.

rapporto debito/PIL) più alta è la quota di spesa per il personale: l'impiego militare è utilizzato, come altre voci di spesa, come rete di sicurezza sociale. Tuttavia, i Paesi più vicini alla Russia non possono permettersi che la spesa militare sia influenzata dal clientelismo e avranno una quota minore di spesa per il personale. Ci aspetteremmo quindi che entrambi i coefficienti β e γ siano positivi.

Il modello è stimato utilizzando i dati trasversali del 2023 per i 23 membri NATO dell'UE. Le stime dei coefficienti e le relative statistiche sono riportate nella Tabella A.1.

⁴¹ Le distanze utilizzate nelle regressioni sono state ottenute dalla web app geodatos.net, "Distance between countries".



Tabella A.1

Variabile dipendente: Spese per il personale		
(in percentuale del bilancio totale della difesa)		
	(1)	(2)
Rapporto debito/PIL	0.16 (0.07) **	0,17 (0.07) **
Distanza dalla Russia	0.007 (0.004)	0,009 (0,04) *
Costante	25.53 (4.83) ***	23.30 (4,38) ***
Quadrato R	0.42	0.53
R-quadro Adj.	0.37	0.48
Osservazioni	23	22
Errori standard tra parentesi		
*p <.1, **p<.05, *** p<.01		

La prima colonna mostra i risultati di una stima che include tutti i 23 Paesi. L'adattamento è abbastanza buono per una regressione cross-country, con un R-quadro di 0,43. Sia β che γ sono positivi, come previsto, e il primo è significativo al livello del 5%, mentre il secondo non è significativo. Tuttavia, questo è interamente dovuto all'inclusione nel campione della Romania, un Paese che, nonostante la sua vicinanza alla Russia, ha una quota molto elevata di spesa per il personale (quasi il 60%). Quando la Romania viene rimossa (seconda colonna), l'aderenza delle stime e la significatività del coefficiente stimato della "distanza dalla Russia" migliorano.

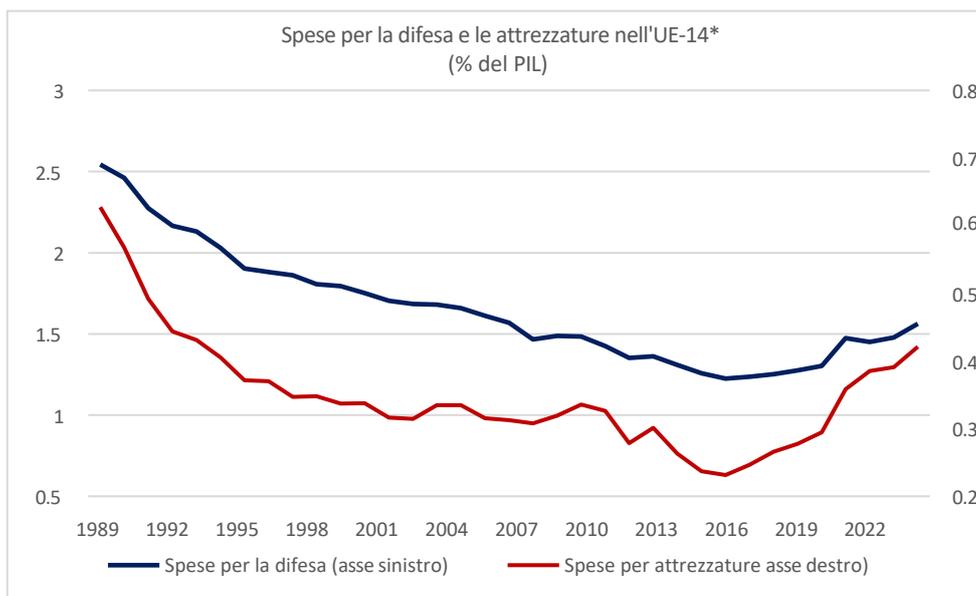


Riferimenti

- Ballester, B. (2013). *Il costo della non Europa nella politica di sicurezza e difesa comune*. Unità Valore Aggiunto Europeo, Servizio di Ricerca Parlamentare Europeo.
- Bowlin, W. F. (1998). Misurare le prestazioni: Un'introduzione all'analisi dello sviluppo dei dati (DEA). *The Journal of Cost Analysis*, 3-27.
- Briani, V. (2013). *I costi della non Europa nel campo della difesa*. Istituto Affari Internazionali, Centro Studi sul Federalismo.
- Cepparulo, A., & Pasimeni, P. (2024). *La spesa per la difesa nell'Unione europea*. Bruxelles: Commissione europea.
- Del Monte, M., Evas, T., Helfich, A., Lomba, N., Muller, K., Navarra, C., . . . Puccio, L. (2019). *Il dividendo da duemila miliardi di euro dell'Europa: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24*. Bruxelles: Unità Valore aggiunto europeo, Servizio Ricerca del Parlamento europeo.
- Dowdy, J., Scherf, G. e van Sintern, W. (2013). *Arruolare la produttività per rafforzare la difesa europea*. McKinsey&Co.
- EDA. (2021). *Dati sulla difesa, 2019-2020*. Bruxelles: EDA.
- Commissione europea. (2016). *Piano d'azione europeo per la difesa*. Bruxelles: Commissione europea.
- Commissione europea. (2017). *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea*. Commissione europea.
- Commissione.
- Greenpeace. (2024). *Economia a mano armata*. Greenpeace.
- Hartley, K. (2023). La politica di difesa europea: Prospettive e sfide. *Defence and Peace Economics*, 504-515.
- Hartley, K. e Solomon, B. (2015). Misurare l'output della difesa: Una prospettiva economica. In A. Richter, B. Solomon, & F. Malese, *Military Cost-Benefit Analysis* (p. 468). Londra: Routledge.
- Letta, E. (2024). *Molto più di un mercato*. Commissione europea.
- Maulny, J.-P. (2023). *L'impatto della guerra in Ucraina sul mercato europeo della difesa*. IRIS, Institut de relations internationales et stratégiques.
- McKinsey. (2017). *Grandi risparmi da piccole cose: Approvvigionamento di beni non strumentali*. McKinsey.
- Saulnier, J., Bordignon, M., Buso, M., Caruso, R., Gamannossi, R., Gimmannossi degl'Innocenti, D., . . . Turati, G. (2020). *Migliorare la qualità della spesa pubblica in Europa: Uno studio sulla metodologia per calcolare e identificare gli sprechi di bilancio negli Stati membri*. EPRS| Servizio europeo di ricerca parlamentare.
- Smith, R. (2024). Le sfide della misurazione della produzione della difesa. *Centro di eccellenza per le statistiche economiche*.
- The Economist. (2024, 14 gennaio). L'Europa può armare l'Ucraina - o anche se stessa? *The Economist*.
- Trebesch, C., Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., . . . Schramm, S. (2023). *L'inseguitore del sostegno all'Ucraina: Quali Paesi aiutano l'Ucraina e come?* Documento di lavoro di Kiel, n. 2218.



Figura 1

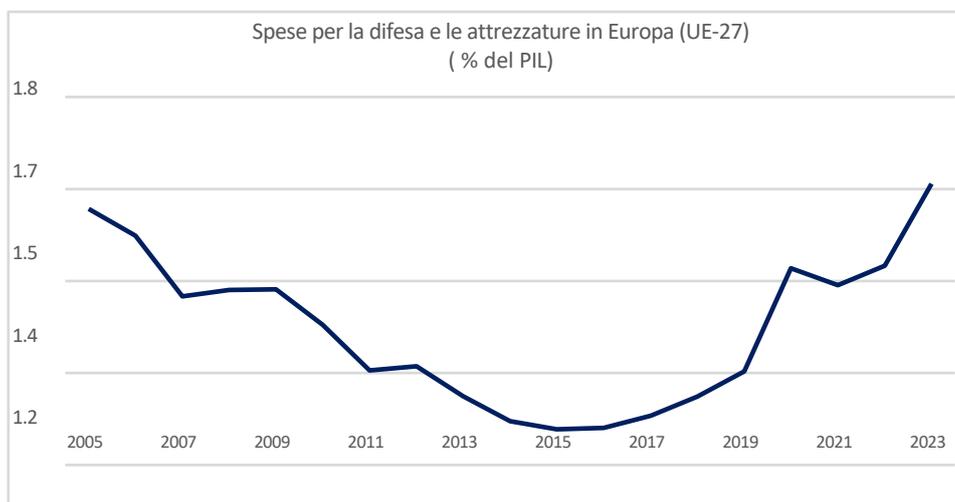


Rapporti tra la somma delle spese per la difesa dei Paesi dell'UE-14 e la somma dei PIL dei Paesi dell'UE-14.

(*) L'UE-14 corrisponde ai membri dell'UE dopo l'allargamento del 1995, senza il Regno Unito. (**) Le attrezzature includono la spesa per le infrastrutture; questa linea non include Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia nei calcoli.

Fonte: NATO, SIPRI, calcoli degli autori

Figura 2

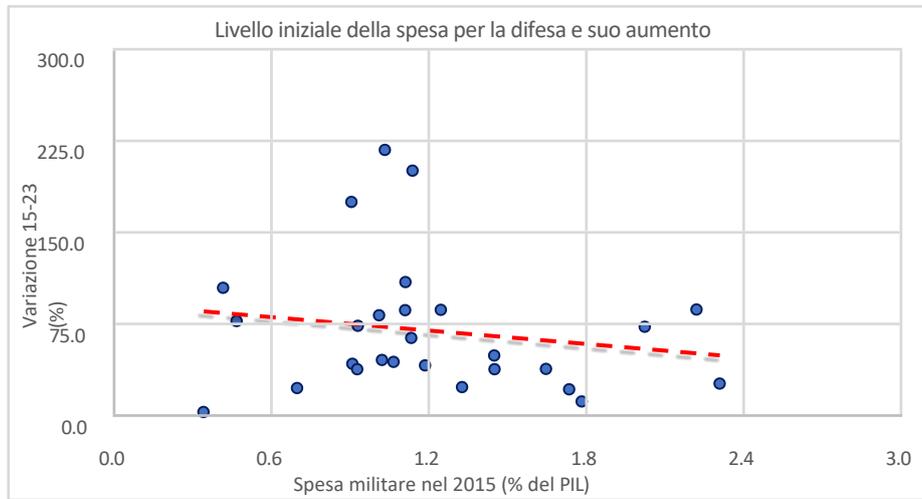


Rapporti tra la somma delle spese per la difesa dei Paesi dell'UE-27 e la somma del PIL dei Paesi dell'UE-27.

Fonte: NATO, SIPRI, calcoli degli autori.

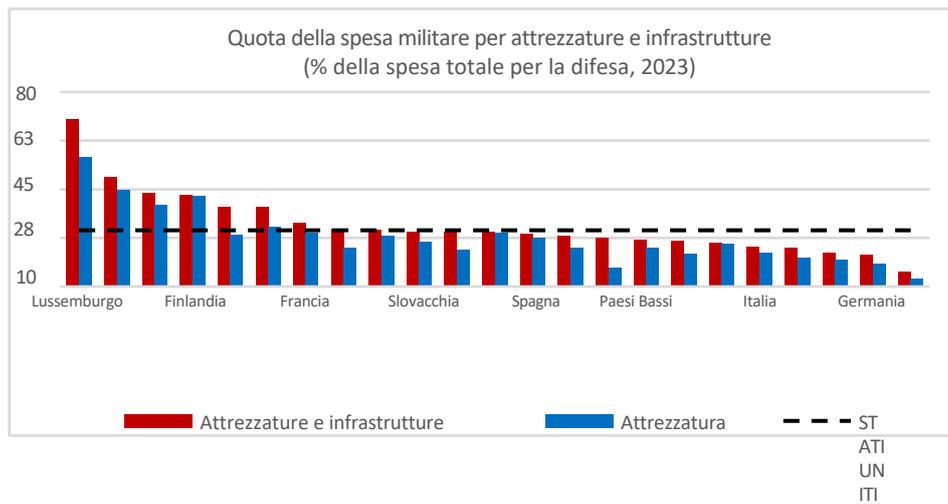


Figura 3



Fonte: NATO, calcoli degli autori.

Figura 4



Fonte: NATO.



Figura 8



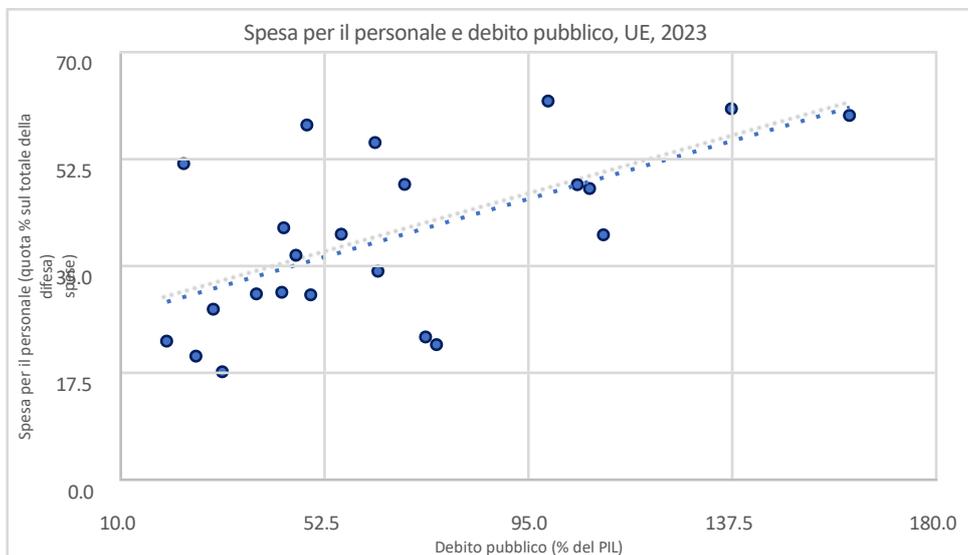
Fonte: NATO.

Figura 9



Fonte: NATO, calcoli degli autori.

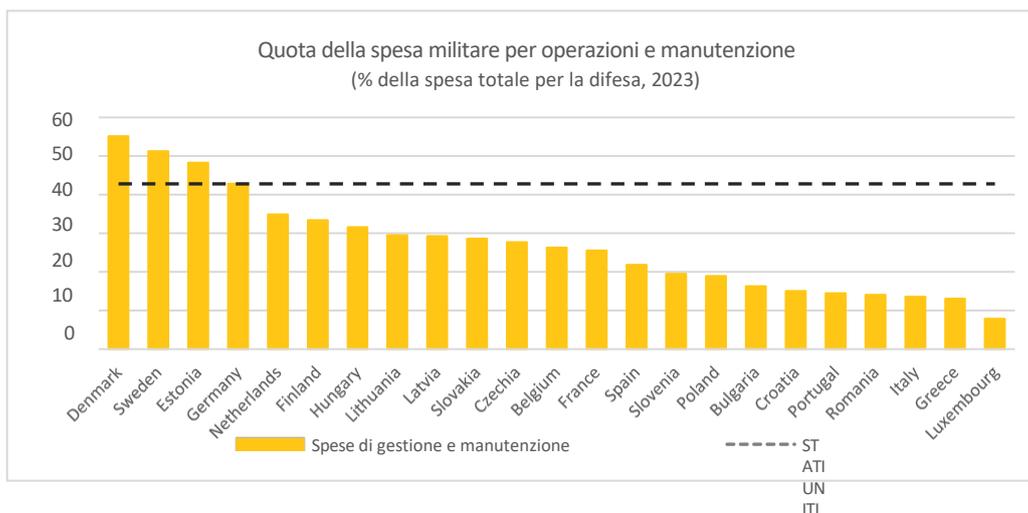
Figura 10



Fonte: NATO, Eurostat, calcoli degli autori.

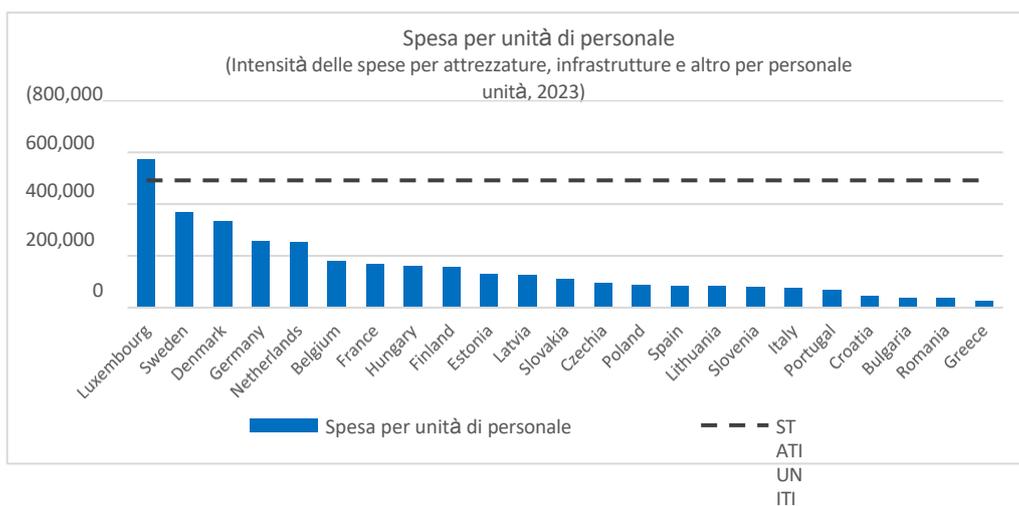


Figura 11



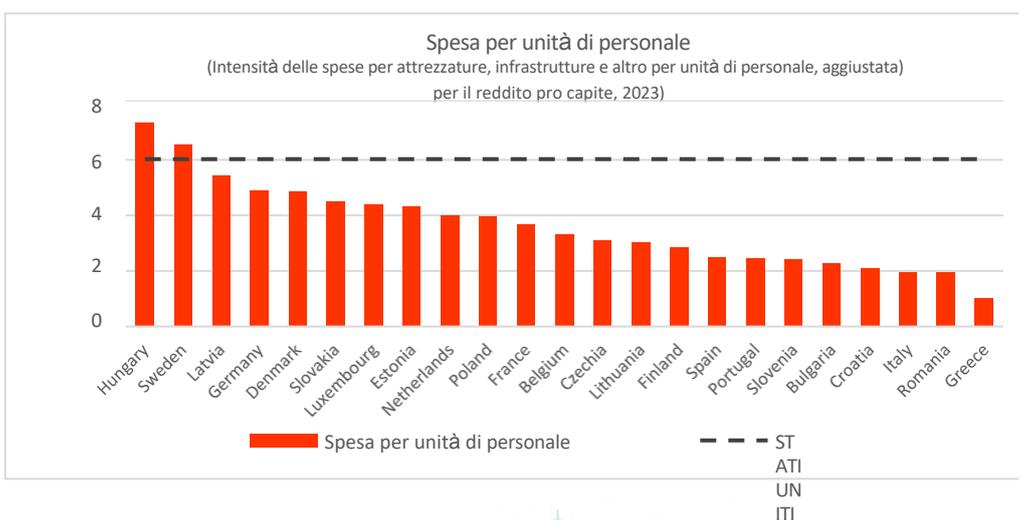
Questa voce comprende anche la R&S non inclusa nella categoria attrezzature e infrastrutture e altre voci minori.
Fonte: NATO.

Figura 12



Fonte: NATO, calcoli degli autori.

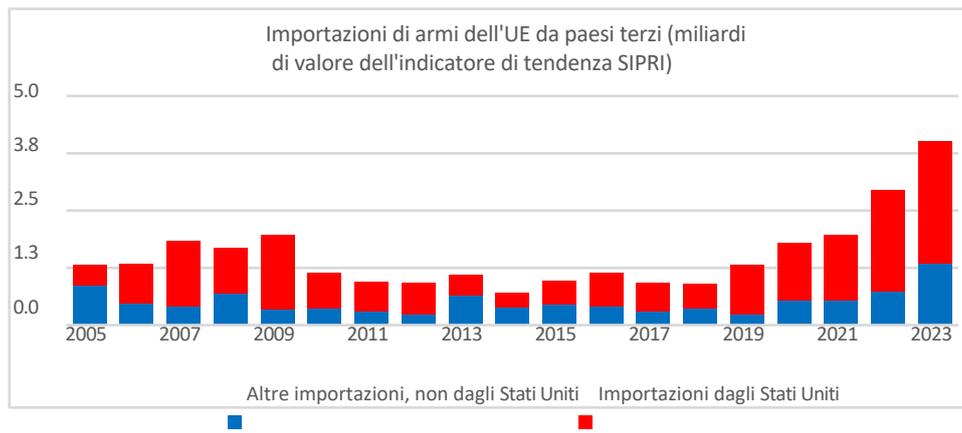
Figura 13



Fonte: NATO, calcoli degli autori.



Figura 14



Fonte: Database SIPRI sui trasferimenti di armi.

Figura 15

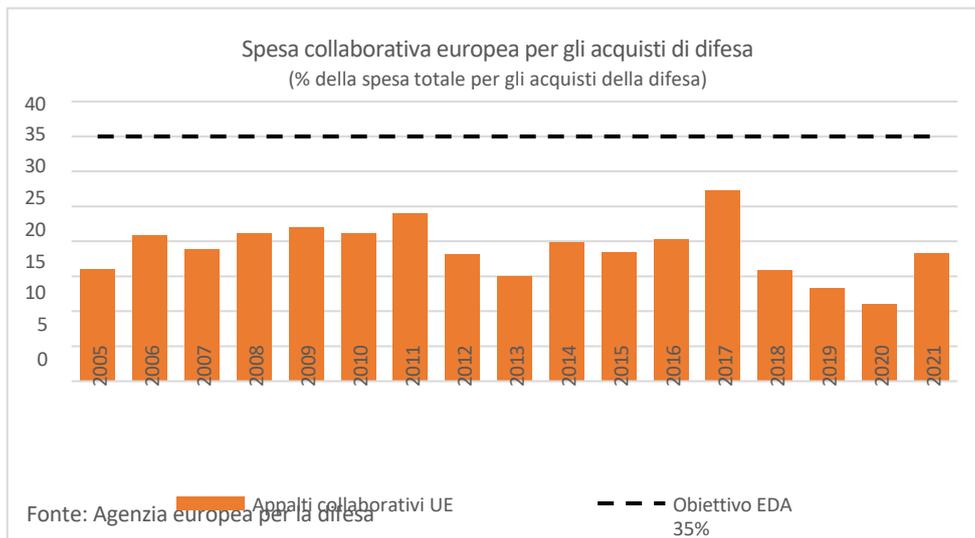


Tabella 1

La top ten delle aziende produttrici di armi nell'UE, 2022

Società di armi per fatturato

Posizione nella top 100 mondiale	Azienda	Paese	Ricavo del braccio (mln USD)
13	Leonardo	Italia	12470
14	Airbus	Trans-europeo	12090
17	Taite	Francia	9420
23	Gruppo Dassault Aviation	Francia	5070
28	Rheinmetall	Germania	4550
29	Gruppo Navale	Francia	4530
32	MBDA	Trans-europeo	4380
34	Safran	Francia	4200
39	Saab	Svezia	3700
44	KNDS	Trans-europeo	3200

Fonte: Database SIPRI sull'industria delle armi



Tabella 2

I principali paesi per importazione ed esportazione

Esportazione				Importazione			
Paese	Volume	Quota delle esportazioni globali	Modifica della quota	Paese	Volume	Quota delle importazioni globali	Modifica della quota
	(2021-23 in TIV)	(%)	(rispetto al 2018-20, %)		(2021-23 in TIV)	(%)	(rispetto al 2018-20, %)
Stati Uniti	37953	11,3	11,3	UE-27*	8946	95,5	95,5
UE-27*	23626	31,3	31,3	India	7969	-9,9	-9,9
Francia	9172	1,1	1,1	Qatar	7266	56,3	56,3
Russia	6187	-64,8	-64,8	Ucraina	6847	5008,2	5008,2
Cina	5825	40,5	40,5	Arabia Saudita	6250	-36,3	-36,3
Germania	5625	51,5	51,5	Pakistan	4630	76,3	76,3
Italia	4803	142,3	142,3	Giappone	3784	23,9	23,9

(*) I dati dell'UE-27 sono depurati delle importazioni ed esportazioni intra-UE.

Fonte: Banca dati sui trasferimenti di armi del SIPRI



Tabella 3

Progetti di collaborazione europei

Progetto	Tipo	Data di inizio	Numero di nazioni	Produzione totale
Concorde	Aereo supersonico	1962	2: Francia/Regno Unito	20
Euromissile	Milano; Roland; HOT	1962-64	2: Francia/Germania occidentale	Milano: 360.000 Roland: 23.000 CALDO: 70350
Jaguar	Aerei d'attacco	1965	2: Francia; Regno Unito	543
Elicottero anglo-francese	3 tipi di elicottero	1965	2: Francia; Regno Unito	Gazzella: 1775; Lince: 450+; Puma: 697
Alpha Jet	Velivoli da addestramento e da attacco leggero	1969	2: Francia; WG	480
Tornado	Attacco/difesa aerea aereo	1969	3: Germania; Italia; Regno Unito	990
Merlino	Elicottero	1981	2: Regno Unito; Italia	180+
Tifone	Attacco/difesa aerea	1986	4: Germania; Italia; Spagna; Regno Unito	571
NH90	Elicottero da campo di battaglia	1992	4: Francia; Germania; Italia; Paesi Bassi	446
Boxer	Veicolo blindato	1993	2: Germania; Paesi Bassi	1062+
Euro Torp	Siluro	1993	2: Francia; Italia	NA
Fregata Horizon	Nave da guerra	2000	2: Francia; Italia	4
Atlante A400M	Trasporto militare	2003	7: Francia, Germania, Spagna, Regno Unito, Turchia, Belgio, Lussemburgo.	178
FCAS	Aerei da combattimento	2018	3: Francia; Germania; Spagna	NA
Tempesta	Aerei da combattimento	2020	4: Regno Unito; Italia; Svezia; Giappone	NA



MGCS	Carri armati e veicoli corazzati di nuova generazione	2020	2: Germania; Francia; Italia*	NA
-------------	---	------	-------------------------------	----



i) NA non è disponibile

ii) Le cifre in uscita sono un aggiornamento approssimativo

iii) FCAS è il futuro sistema aereo da combattimento.

iv) MGCS è il sistema principale di combattimento terrestre

Fonte: Hartley, 2020; Ministero della Difesa francese.



Tabella 4

Organismi europei coinvolti nello sviluppo EDTIB

Organismo UE	Descrizione	Bilancio nel 2022	Membri del personale
		<i>Euro Mln</i>	
Servizio di azione esterna dell'UE	Organo per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, coordina 13 strutture che determinano le priorità della difesa dell'UE.	786,9	1715
Agenzia europea per la difesa	Sostiene lo sviluppo di capacità di difesa comuni, agendo da facilitatore, in particolare per la R&T, l'approvvigionamento e la formazione congiunti.	40	180
DG Industria della Difesa e Spazio	Dipartimento della Commissione europea che sviluppa e attua le politiche della Commissione in materia di industria della difesa e spazio.	*3500	281

* Il budget per la DG-EDIS si riferisce a una frazione annuale del budget totale fissato per il periodo 2021-2027, anche in relazione al finanziamento del programma spaziale dell'UE.

Fonte: Unione Europea

