

Bocconi

PRIMA DI VEGEZIO QUESTIONI CRITICHE PER LA DIFESA EUROPEA

ANDREA GILLI, MAURO GILLI, NICCOLÒ PETRELLI

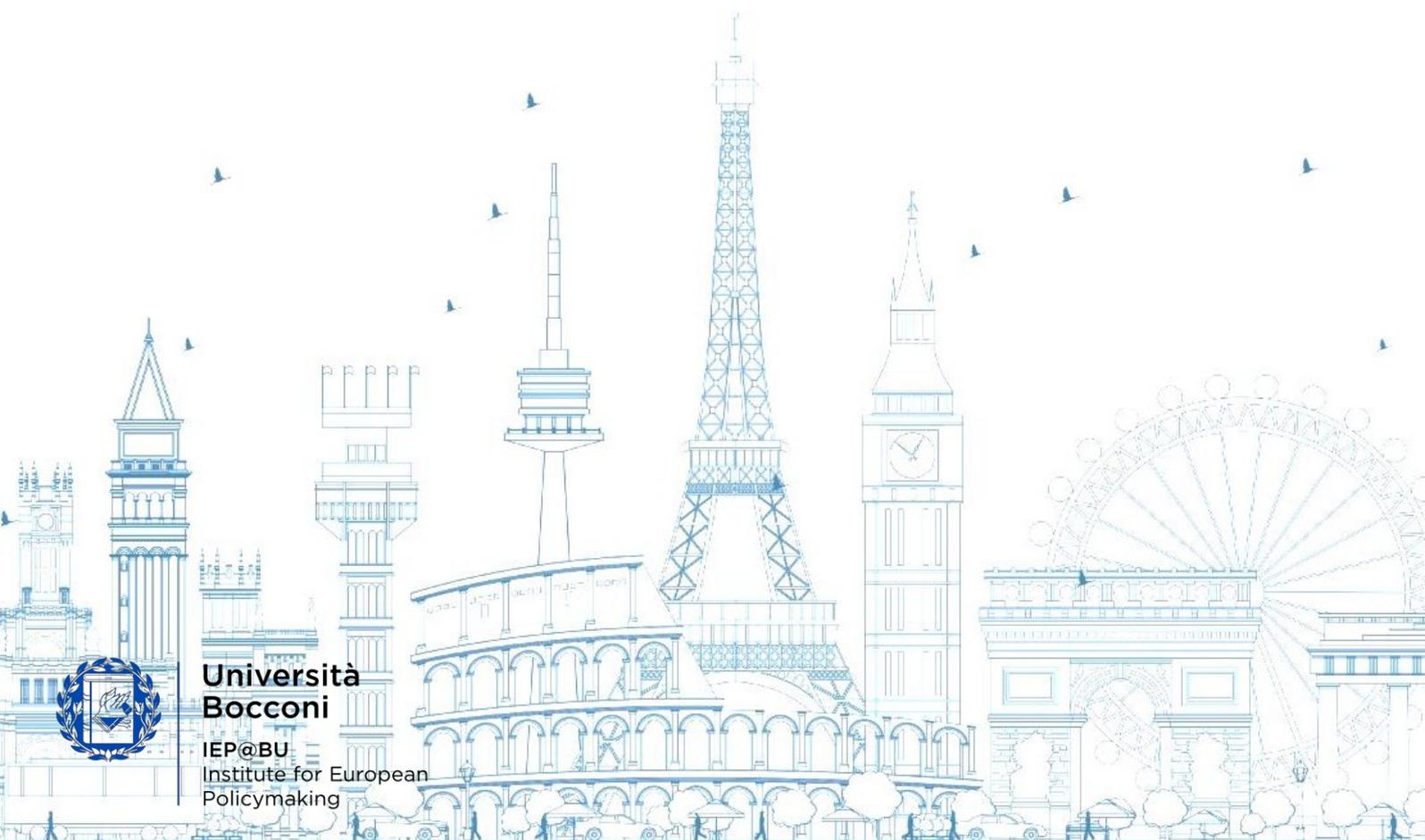
Brief politico IEP@BU

Dicembre 2024



Università
Bocconi

IEP@BU
Institute for European
Policymaking



Sintesi¹

Gli appelli all'Europa affinché faccia di più nel campo della difesa sono datati da tempo. , il quadro è contrastante. Da un , i Paesi europei dispongono di forze armate competenti, in grado di operare efficacemente nella maggior parte delle contingenze e in diverse aree del mondo. L'industria europea della difesa è avanzata e produce sistemi d'arma di prima classe. Infine, ma soprattutto, i Paesi europei (ad esempio quelli appartenenti all'UE e alla NATO) sono ancora in pace.

Dall'altro, però, le forze armate europee possono generare solo una potenza di combattimento limitata, poiché le loro forze armate possono essere dispiegate in numero ridotto e impiegate per tempi relativamente brevi. L'industria europea della difesa ha una capacità limitata di aumentare la produzione e, quando si tratta di tecnologie di punta, fatica a recuperare il ritardo sia rispetto alle imprese capocommessa statunitensi (che beneficiano di budget di approvvigionamento più elevati e costanti) sia rispetto alle start-up che operano in nuovi campi emergenti. Per affrontare questi problemi, i Paesi europei hanno iniziato ad aumentare in modo significativo la spesa per la difesa, portandola a oltre 300 miliardi di euro nel 2024 rispetto ai 180 miliardi di euro di dieci anni fa. Inoltre, la nuova Commissione europea vuole rompere con il passato: nelle parole di Andrius Kubilius, il nuovo Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, l'UE dovrebbe abbandonare l'incrementalismo e adottare un approccio "big bang", il che significa, tra l'altro, rendere disponibili altri 100 miliardi di euro per l'acquisizione di armi dal bilancio dell'UE - che si aggiungerebbero agli oltre 100 miliardi di euro di spesa nazionale combinata che i Paesi europei dovrebbero raggiungere quest'anno. Si tratta di sviluppi senza precedenti, che difficilmente si sarebbero potuti prevedere solo qualche anno e forse anche qualche mese fa. Poiché le minacce si moltiplicano, le sfide sorgono e i bilanci per la difesa dei Paesi dell'UE crescono, in questo rapporto identifichiamo alcune delle questioni cruciali che devono essere affrontate per promuovere e realizzare una difesa più europea. In altre parole, per assicurarsi che questi sforzi diano i risultati sperati.

- *Perché più difesa europea?* Gli europei devono essere chiari sulle loro priorità politiche, dato che il tempo è poco e le risorse sono scarse.
- *Perché non c'è ancora una maggiore difesa europea?* Se non si capisce perché non si è ancora raggiunta una maggiore difesa europea, il rischio di ripetere gli errori del passato è alto.
- *Cosa deve essere difeso?* La politica di difesa consiste nell'identificare gli strumenti militari necessari per raggiungere obiettivi militari al fine di specifici obiettivi politici. I Paesi europei devono chiarire cosa vogliono difendere per capire quale difesa devono sviluppare.

¹Andrea Gilli è docente di Studi strategici presso l'Università di St Andrews, mentore esperto del NATO Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA) e Senior Associate Fellow non residente presso il NATO Defense College. Mauro Gilli è ricercatore senior presso il Center for Security Studies dell'ETH-Zurich; Niccolò Petrelli è professore aggiunto di Studi strategici all'Università Roma Tre. Gli autori desiderano ringraziare la Hertie School di Berlino (due volte), la School of Advanced International Studies della Johns Hopkins University e l'Aspen Institute Italia per l'opportunità di presentare in più forme le idee discusse in questo rapporto. Gli autori desiderano ringraziare Frank Gavin e Marina Henke per l'invito al workshop della Johns Hopkins SAIS, DAAD e Hertie School CIS *Disunity in Diversity*, tenutosi a Berlino il 29-31 maggio 2024, in cui sono state presentate in via preliminare alcune delle idee elaborate in questo rapporto. Gli autori desiderano inoltre ringraziare Carlo Altomonte, Stefano Feltri, Daniel Gros, Danilo Mattera, Antonio Missiroli e diversi autori che preferiscono rimanere anonimi per i vari commenti e feedback forniti.



- *Che cos'è la difesa europea?* La difesa europea ha molti significati possibili: indica input (risorse), output (strumenti militari) e obiettivi, indica soluzioni istituzionali ma anche meccanismi di governance.
- *Quanto è sufficiente?* Se consideriamo cosa può significare una maggiore difesa europea e confrontiamo l'Europa con gli Stati Uniti, la Cina o la Russia, non possiamo ancora dire se la difesa europea sia troppo piccola o troppo grande e, soprattutto, se vada nella direzione giusta o sbagliata. Per capire questo problema, gli obiettivi politici devono essere tradotti in strategie specifiche, posizioni di difesa e strutture di forza. L'obiettivo non è avere una spesa efficiente, ma una difesa efficace: la distruzione che l'Ucraina sta subendo dimostra che i costi della difesa sono sempre inferiori ai costi della guerra. In altre parole, con l'aumento dei bilanci, l'Europa ha bisogno di più carri armati o jet da combattimento, di più navi da guerra o di difesa missilistica?
- *Dove sono i problemi, le lacune e le carenze?* Le politiche di difesa, le forze armate e le industrie della difesa dei Paesi europei soffrono di diversi problemi che, tuttavia, sono il prodotto di specifiche scelte di strategia-postura-struttura. I problemi militari dell'Europa devono essere valutati da questa prospettiva, non in termini astratti.
- *Quali sono i compromessi, le conseguenze indesiderate e le possibili vulnerabilità?* Ogni strategia comporta delle scelte e le scelte hanno delle conseguenze. Poiché la strategia consiste nel complicare i calcoli dell'avversario, i Paesi europei non vogliono solo sviluppare le proprie strategie, ma anche capire come l'avversario pianifica e reagisce e quindi quali compromessi, conseguenze indesiderate o vulnerabilità può sfruttare.
- *Difesa più o diversa, efficiente o efficace?* I luminari della tecnologia come Elon Musk chiedono sempre più spesso all'amministrazione entrante di Donald Trump di anche la difesa degli Stati Uniti. L'idea è che il modello di SpaceX e Tesla possa essere replicato al Pentagono. È difficile dire se abbiano ragione o torto, ma in ogni caso i Paesi europei dovrebbero prestare attenzione a questi sviluppi, sia perché l'Europa vuole adottare soluzioni efficaci, sia perché, se questi approcci radicali dovessero fallire, l'Europa potrebbe trovarsi senza il pieno sostegno militare degli Stati Uniti.

Non abbiamo risposte a tutte le domande o a tutte le loro implicazioni. Tuttavia, abbiamo alcune raccomandazioni:

- Il processo di rafforzamento della difesa europea dovrebbe avvenire in dialogo, e non in contrapposizione, con Stati Uniti: è nell'interesse di entrambi gli attori, questo approccio renderebbe più efficaci gli sforzi dell'Europa e ne ridurrebbe significativamente sia i costi che i tempi.
- Nel corso degli anni è emersa una divisione funzionale del lavoro tra la NATO (militare) e l'UE (industria e mercati): questa dovrebbe essere sfruttata piuttosto che affrontata.
- L'Europa è in ritardo non solo nella difesa, ma anche nell'analisi della difesa: molte delle questioni evidenziate in questo rapporto richiedono studi, giochi di guerra e simulazioni che, tuttavia, relativamente pochi Paesi, forze armate e think tank possono condurre in Europa. Senza affrontare questa lacuna, sarà molto difficile migliorare in modo significativo lo stato della difesa europea.
- Poiché le attuali sfide per la sicurezza dell'Europa sono il risultato di una mancanza di lungimiranza strategica (anni di disinvestimenti nella difesa e di cooperazione economica con il suo principale rivale, la Russia), i Paesi europei dovrebbero sviluppare un negozio di strategia volto a condurre analisi, valutazioni nette e prospettive strategiche, analogo all'Office of Net Assessment statunitense - questa organizzazione dovrebbe tenere fuori la politica, i diplomatici e gli avvocati.



- Mentre i Paesi europei aumentano i loro bilanci per la difesa, una domanda fondamentale è se investire di più nella potenza aerea o navale, nell'artiglieria o nei carri armati. Tradurre i bilanci della difesa in strategie coerenti ed efficaci richiede valutazioni dei punti di forza e delle vulnerabilità relative, delle traiettorie tecnologiche e delle opportunità di innovazione. I Paesi europei non vogliono aumentare i bilanci in modo orizzontale (un po' in tutti i settori) seguendo una politica piuttosto che strategica. Vogliono piuttosto sviluppare strategie efficaci per raggiungere i loro obiettivi. Per questo motivo, dovrebbero resistere alle richieste a-strategiche di obiettivi di spesa per la difesa del 2% o del 3%, che non hanno alcun significato pratico, e promuovere piuttosto una più solida pianificazione strategica, della difesa e delle forze.
- L'Europa è in ritardo anche nell'innovazione. È improbabile che le recenti iniziative dell'UE e della NATO affrontino questo problema. I Paesi europei dovrebbero creare un'organizzazione simile alla DARPA. Tuttavia, questa organizzazione dovrebbe seguire perfettamente il modello statunitense, ossia tenere lontani burocrati e politici e concedere al personale il necessario spazio di manovra per prendere rischi, avviare progetti e sviluppare idee.
- Molti vogliono più start-up nel settore della difesa. Tuttavia, senza l'apertura degli appalti della difesa alle aziende non tradizionali, qualsiasi iniziativa è destinata a fallire: genererà aziende incapaci di vendere a qualsiasi cliente.



Introduzione

Nella sua *Strategia di sicurezza europea* del 2003, l'Unione europea ha osservato che il Vecchio Continente non è mai stato così libero, così prospero e così sicuro nella sua storia.² Due decenni dopo, l'Europa è sempre meno libera, economicamente in declino e sempre meno sicura.³ A causa di questi e altri sviluppi, le richieste di una maggiore difesa europea, che risalgono a molto tempo fa, hanno acquisito maggiore forza, in particolare dopo l'elezione di Donald Trump negli Stati Uniti nel 2016 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022. La rielezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti nel 2024 ha ulteriormente rafforzato queste richieste.⁴

In un mondo più pericoloso e instabile, si dice, l'Europa deve quindi prepararsi alla guerra per mantenere la pace e la sua sicurezza: come notava Vegezio, *si vis pacem para bellum* (se vuoi la pace, preparati alla guerra).⁵ La seconda Commissione europea guidata da Ursula von Der Leyen aveva già deciso di concentrarsi sulla difesa e, dopo la storica decisione di creare un Commissario alla Difesa, presenterà anche un Libro Bianco su questo tema entro i suoi primi 100 giorni.⁶ Negli ultimi mesi, inoltre, molte voci hanno già chiesto all'Europa di fare di più nel campo della difesa, tra cui i due rapporti separati preparati dagli ex primi ministri italiani Enrico Letta e Mario Draghi.⁷ Nel frattempo, si sono verificati molti sviluppi importanti, tra cui il sensibile aumento della spesa europea per la difesa, che quest'anno dovrebbe superare i 300 miliardi di euro (era di 180 euro un decennio fa), e sua quota di acquisti (che dovrebbe superare i 100 euro quest'anno, mentre ammontava a 55 miliardi di euro solo due anni fa). Inoltre, il nuovo Commissario UE per la Difesa e lo Spazio, Andrius Kubilius, ha recentemente dichiarato che per abbandonare l'incrementalismo a di un approccio "big bang", l'UE dovrebbe aumentare gli stanziamenti per gli appalti della difesa da 10 a 100 miliardi di euro - il che, se attuato, raddoppierebbe la spesa attuale e rappresenterebbe un aumento del 400% di questa fonte di spesa rispetto ai dati del 2022.⁸

Per attuare i principi avanzati da Vegezio e rafforzare la difesa europea, riteniamo che l'Europa debba affrontare alcune *vexatae quaestiones* fondamentali: questioni che richiedono chiarezza analitica, decisioni strategiche e consenso politico. L'obiettivo è, in ultima analisi, identificare gli obiettivi, chiarire i mezzi e comprendere le direzioni. Altrimenti, l'Europa rischia di perdere tempo e risorse e, peggio, di non contribuire alla propria sicurezza. Alla fine, Vegezio ha ammonito a prepararsi per

² Consiglio dell'Unione europea, *Strategia europea di sicurezza: Un'Europa sicura in un mondo migliore* (Bruxelles: Segretariato generale del Consiglio, 2023).

⁽³⁾ Il populismo si è diffuso in tutti i Paesi europei, spingendo persino il Regno Unito a uscire dall'UE. La quota dell'Europa nell'economia globale si sta riducendo, mentre le sue basi industriali e tecnologiche faticano a innovare e a mettersi al passo con le tecnologie americane e cinesi. Le minacce alla sicurezza, nel frattempo, si moltiplicano a causa di un mix di instabilità geopolitica a sud, revanscismo a est e nuove opportunità aperte dal cambiamento climatico e tecnologico in tutto il mondo. Per una discussione più ampia, si veda Andrea Gilli, Mauro Gilli, Gorana Grgić, Marina Henke, Alexander Lanoszka, Hugo Meijer, Lucrezia Scaglioli, Nina Silove, Luis Simón e Max Willem Eline Smeets, "Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept", *Research Paper*, No. 24 (Roma: NATO Defense College, 2022).

⁴ "L'Europa deve svegliarsi e prendersi cura di sé", *The Economist* (7 novembre 2024).

⁵ Lawrence Freedman, "Strategia: The History of an Idea", in Hal Brands (a cura di), *The New Makers of Modern Strategy: From the Ancient World to the Digital Age* (Princeton, NY: Princeton University Press, 2023): 17-40.

⁶ Eleni Lazarou, *Libro bianco sul futuro della difesa europea* (Bruxelles, Belgio: Servizio di ricerca del Parlamento europeo, novembre 2024).

⁷ Mario Draghi, *Il futuro della competitività europea: Una strategia di competitività per l'Europa* (Bruxelles: Commissione europea, 2024); Enrico Letta, *Molto più di un mercato: Velocità, sicurezza, solidarietà. Dare forza al mercato unico per garantire un futuro sostenibile e la prosperità di tutti i cittadini dell'UE* (Bruxelles: Consiglio europeo, 2024).

⁸ Jacopo Barigazzi, Laura Kayali e Joshua Posaner, "Bracing for a Russian attack: Il capo della difesa dell'UE vuole 100 miliardi di euro per le armi", *Politico*, 7 dicembre 2024.



ma la guerra, ai suoi tempi, riguardava per lo più battaglie terrestri contro nemici vicini; oggi ci sono diversi domini nella guerra, che può svolgersi attraverso ampie distanze geografiche ed essere condotta in molteplici forme.⁹

- Perché più difesa dell'UE?
- Perché non c'è ancora una maggiore difesa dell'UE?
- Cosa bisogna difendere?
- Che cos'è la difesa più europea?
- Quanto è sufficiente?
- Dove sono i problemi, le lacune e le carenze?
- Quali sono i compromessi, le conseguenze indesiderate e le possibili vulnerabilità?
- Difesa più o diversa, efficiente o efficace?

Dopo aver elaborato ogni domanda, concludiamo con alcune considerazioni e raccomandazioni. In appendice, forniamo una panoramica più ampia dell'ecosistema della difesa.

1. Perché più difesa dell'UE?

Molti vogliono che l'Europa svolga un ruolo più importante nella difesa. La prima domanda da porsi a questo proposito è: perché? Analogamente alla creazione dell'euro, sono necessarie solide ragioni.¹⁰

Si tratta innanzitutto di una questione di legittimità democratica, di trasparenza politica e, in ultima analisi, di sostegno politico: I cittadini europei devono conoscere e comprendere le ragioni per potersi fidare del processo e credere nel risultato: altrimenti, l'intera costruzione rischia di . In secondo luogo, è una questione di priorità politiche: sapendo perché è necessaria una maggiore difesa europea, possibile identificare da dove iniziare (e dove no). Sulla base dei dibattiti pubblici, possiamo individuare almeno cinque ragioni principali per giustificare le più ampie aspirazioni di difesa dell'Europa:

- *Ritirata degli Stati Uniti*: secondo alcuni, gli Stati Uniti stanno diventando sempre più inaffidabili come partner strategico e quindi l'Europa non può più dare per scontata la loro sicurezza.
- *Russia aggressiva*: Le intenzioni aggressive della Russia, sostiene, rappresentano un motivo urgente per rafforzare la difesa europea.

⁹ Ispirandoci allo stratega statunitense Andrew Marshall, riteniamo che individuare le domande giuste sia più importante che avere tutte le risposte. Si veda Andrew Krepinevich e Barry Watts, *The Last Warrior: Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy* (New York, NY: Basic Books, 2015); Jeffrey S. McKittrick e Robert G. Angevine, *Reflections on Net Assessment* (Washington, DC: Andrew W. Marshall Foundation & Institute for Defense Analyses, 2022).

¹⁰ Nel caso della moneta comune, vi era la necessità di prevenire le guerre valutarie tra i partner commerciali, di migliorare il coordinamento macroeconomico tra i paesi economicamente interdipendenti che, a loro volta, rappresentavano qualcosa di simile a un'area valutaria ottimale, e infine che una moneta comune avrebbe favorito ulteriori scambi commerciali e la circolazione di persone e capitali, rafforzando così potenzialmente l'economia europea. Cfr. Marco Buti, Servaas Deroose, Vitor Gaspar e João Nogueira Martins (a cura di), *The Euro: The First Decade Copertina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Alberto Alesina e Francesco Giavazzi (a cura di), *Europe and the Euro* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2010); David Marsh, *The Euro: The Battle for the New Global Currency* (New Haven, CT: Yale University Press, 2011).



- *Coordinamento e direzione politica*: poiché i Paesi europei si trovano ad affrontare molteplici minacce e ad aumentare i loro bilanci e le loro capacità nazionali, la direzione e il coordinamento delle politiche a livello europeo sono necessari per rafforzare lo sforzo di difesa collettivo.
- *Competizione geopolitica*: nel momento in cui il mondo passa dalla cooperazione tra grandi potenze alla competizione tra grandi potenze, l'UE deve essere in grado di proteggere meglio non solo il suo territorio ma anche i suoi interessi globali.
- *Terrorismo, cambiamento climatico e trasformazione tecnologica*: la globalizzazione, il cambiamento climatico e le nuove tecnologie chiamano l'Europa ad affrontare sfide tradizionali e non tradizionali che minacciano la sua sicurezza e il suo benessere all'interno e la sua stabilità all'estero.

Queste cinque ragioni non si escludono a vicenda. Intuitivamente, tuttavia, ogni ragione comporta implicazioni politiche molto diverse e quindi comporta priorità e processi diversi, nonché tempi e forme di risposta diversi. Se la principale minaccia alla sicurezza europea proviene da un imminente ripiegamento degli Stati Uniti, l'Europa dovrebbe dare la priorità alla deterrenza e alla difesa, alla combinazione di mezzi e capacità per scoraggiare ed eventualmente difendere da un attacco russo. Al contrario, se il ripiegamento degli Stati Uniti è un rischio a medio-lungo termine, l'Europa dovrebbe concentrarsi anche sulla base industriale e tecnologica sottostante, per evitare di essere costretta dai concorrenti a ricorrere alla weaponization delle catene di approvvigionamento. In alternativa, se l'Europa deve essere in grado di affrontare gli attori non statali in Medio Oriente e nell'Africa settentrionale o di neutralizzare i cyberattacchi e gli sciami di droni a lungo raggio lanciati da attori statali e non, la sua attenzione dovrebbe essere rivolta a concetti e capacità di difesa più ampi.

Approfondimento: Le risorse sono scarse, il tempo è poco e l'Europa non può permettersi il lusso di alienarsi gli alleati, di esacerbare le minacce o di concentrarsi su questioni non prioritarie - per non parlare di confondere la propria popolazione. Chiarire le ragioni profonde che stanno alla base di "Più difesa europea" può aiutare a stabilire le priorità delle attività e a identificare i punti in cui sono necessari "più" "europei" e "difesa".

2. Perché non c'è ancora una maggiore difesa dell'UE?

Se è necessaria una maggiore difesa europea (domanda), perché non è ancora disponibile una maggiore difesa dell'UE (offerta)? Sulla base della letteratura accademica e dei dibattiti di attualità, è possibile formulare una serie di possibili risposte:

- *crowding out degli Stati Uniti/ free-riding dell'UE*.¹¹ Una prima ipotesi sostiene che i Paesi europei stiano destinando minori risorse alla difesa, in parte perché gli investimenti americani nel settore della difesa stanno facendo da padroni.

¹¹ Una ragione generalmente adottata per spiegare la mancanza di una difesa comune più forte in Europa riguarda gli Stati Uniti. In particolare, secondo alcuni, la mancanza di una più stretta cooperazione europea in materia di difesa sarebbe prodotto di una sorta di politica statunitense *del divide et impera*. Discutiamo questa spiegazione nelle note a piè di pagina, perché è possibile che ci siano stati momenti in cui la politica statunitense non ha sostenuto una maggiore integrazione della difesa europea. Tuttavia, per onestà intellettuale, si dovrebbe anche notare che il primo e più importante sostenitore dell'integrazione difensiva dell'Europa all'inizio degli anni '50 furono gli Stati Uniti che, per semplificare, desideravano poter bilanciare l'Unione Sovietica attraverso l'Europa. Negli ultimi anni, l'opposizione statunitense è emersa in altri momenti, ad esempio quando sono iniziate discussioni sull'autonomia strategica dell'UE. Tuttavia, anche in questo caso, gli Stati Uniti non sembravano opporsi a un rafforzamento della difesa dell'UE ma, più semplicemente, a un mercato della difesa europeo chiuso. Inoltre, dalla presidenza di Barack Obama, gli Stati Uniti sembrano essere più promotori che detrattori.



e in parte perché i Paesi europei sono presumibilmente free-ride sulla difesa statunitense.¹² Diversi elementi forniscono una prova *prima facie* a sostegno di questa interpretazione, tra cui la minore spesa europea per la difesa (in termini assoluti e relativi), più inefficiente e inefficace.¹³ Alcuni dei sostenitori di questa interpretazione suggeriscono che il ritiro delle forze statunitensi dall'Europa potrebbe costringere i Paesi europei a occuparsi maggiormente della propria difesa, in un processo analogo all'aggiustamento dei mercati dopo la fine dell'intervento statale.¹⁴

- **Sovranità.** Una seconda spiegazione ricorrente sostiene che i Paesi europei sono presumibilmente disposti a cooperare nella misura in cui ciò non pregiudica la loro sovranità. Da un lato, logicamente, il modello di evitamento della cooperazione a lungo termine che comporta l'intrappolamento non caratterizza solo i Paesi europei.¹⁵ Dall'altro, date le tendenze della tecnologia e dei costi degli armamenti, a lungo termine la perdita di sovranità potrebbe essere in qualche modo inevitabile: di conseguenza, l'intrappolamento risulterebbe comunque, sia a breve termine per scelta che a lungo termine per default.¹⁶
- **Cultura e identità.** Secondo una terza prospettiva, i Paesi europei avrebbero una cultura molto più pacifica, che li renderebbe più scettici nei confronti delle questioni di difesa rispetto agli Stati Uniti.¹⁷ Il passato bellicoso dell'Europa e le culture strategiche nazionali molto diverse renderebbero inoltre particolarmente difficili i progressi nel campo della difesa o della cooperazione in materia.¹⁸
- **Demografia e politica sociale.** Un'altra interpretazione evidenzia la peculiarità delle società europee. A fronte di un andamento demografico peggiore, i Paesi europei hanno popolazioni più anziane che tendono a preferire lo status quo e una spesa crescente per le pensioni e la sanità piuttosto che per la difesa.¹⁹ Inoltre, i Paesi europei hanno da tempo uno Stato sociale generoso.

della difesa dell'Europa. Si veda Sebastian Rosato, *Europa unita: Power Politics and the Making of the European Community* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2012).

¹² Mancur Olson Jr. e Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, No. 3 (1966): 266-279.

⁽¹³⁾ ¹ Paesi europei spendono meno, spendono di più per il personale, preferiscono acquistare sistemi d'arma prodotti in patria ed evitano di sviluppare sistemi con un mercato d'esportazione limitato ma fondamentali per condurre più operazioni militari. Istituto Internazionale di Studi Strategici, "Building Defence Capacity in Europe: An Assessment", *IISS Strategic Dossier* (Londra, Regno Unito: The International Institute for Strategic Studies 2024).

¹⁴ Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014).

¹⁵ James D. Fearon, "Enforcement, and International Cooperation", *International Organization*, Vol. 52, No. 2 (Spring, 1998): 269-305.

¹⁶ Norman R. Augustine, *Augustine's Laws* (Washington, DC: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1983); Marc R. De Vore, "The Arms Collaboration Dilemma: Between Principal-Agent Dynamics and Collective Action Problems". *Security Studies* Vol. 20, No. 4 (2011): 624-62; David O. Smallwood, "Augustin's Law Revisited", *Sound & Vibration Magazine* (marzo 2012): 4-5; Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Perché la Cina non ha ancora recuperato: Military- Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage", *International Security* Vol. 43, No. 3 (Winter 2018/19), pp. 141-189; Ethan B. Kapstein, "Capturing Fortress Europe: International Collaboration and the Joint Strike Fighter", *Survival*, Vol. 46, No. 3 (2004): 137-159.

¹⁷ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York, NY: Alfred A. Knopf, 2003).

¹⁸ Bazy Buzan e Ole Wæver, *Regions and Powers The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003): 347-40; Hugo Meijer e Marco Wyss (eds.) *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2018); Hugo Meijer e Stephen G. Brooks, "Illusioni di autonomia: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back", *International Security*, Vol. 45, No. 4 (2021): 7-43.

¹⁹ Deborah Jordan Brooks, Stephen G. Brooks, Brian D. Greenhill e Mark L. Haas, "The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful" (La teoria della transizione demografica della guerra: perché le società giovani sono inclini ai conflitti e quelle vecchie sono più pacifiche), *International Security*, Vol. 43, No. 3 (2019): 53-95.



L'aumento delle spese per la difesa comporterebbe quindi l'alterazione di rigidi e sedimentati equilibri socio-politici ed economici interni, cosa spesso molto difficile.²⁰

- *Problema di azione collettiva.* Infine, alcuni sostengono che i problemi di azione collettiva spieghino i progressi incerti della difesa europea. L'azione collettiva rende difficile la cooperazione perché concentra i costi a breve termine su pochi attori e distribuisce i benefici solo a medio-lungo termine su un numero maggiore di soggetti.⁽²¹⁾ La cooperazione con problemi di azione collettiva si verifica quindi quando un attore principale ne sostiene i costi.²² Questo spiega perché gli Stati Uniti hanno svolto a lungo questo ruolo in Europa,²³ e perché i Paesi europei hanno faticato a raggiungere una cooperazione di difesa ampia, duratura e profonda.²⁴
- *Sclerosi politico-burocratica.* Un'alternativa marginale ma rilevante sostiene che i problemi di difesa dei Paesi hanno poco a che fare con i fattori sopra citati e più le dinamiche politico-burocratiche. In particolare, nel corso del tempo, le organizzazioni di difesa sia pubbliche che private sono diventate più grandi, più lente e più inefficienti, al punto da riuscire a generare ben poco, indipendentemente dalle risorse stanziare.²⁵ Israele rappresenta la controfattualità: un piccolo Paese, con un budget limitato, può generare più potenza militare e innovazioni della maggior parte dei Paesi europei.²⁶ Da questa prospettiva, la difesa europea sarebbe limitata dalle alleanze politico-burocratiche, non dalla mancanza di scala o di cooperazione multinazionale.

Il nostro elenco, pur essendo ampio, può non essere esaustivo e possono esistere altre possibili spiegazioni. A prescindere da ciò, ogni spiegazione porta a soluzioni diverse. Infatti, se il problema della difesa europea è culturale o demografico, è probabile che i leader e le istituzioni europee possano ottenere relativamente poco nel breve-medio termine.²⁷ Al contrario, se i problemi di sovranità nazionale o di azione collettiva rappresentano i principali ostacoli alla difesa europea, la soluzione può essere trovata nella creazione di nuove istituzioni.

Approfondimento: Mentre le discussioni sugli obiettivi che l'Europa dovrebbe perseguire sono relativamente ricorrenti, quelle sugli ostacoli tendono, paradossalmente, a essere più scarse. Tuttavia, senza comprendere gli ostacoli è impossibile procedere oltre.

²⁰ Herbert Obinger e Carina Schmitt, "Guns and Butter? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War", *World Politics*, vol. 63, n. 2 (aprile 2011): 246-270; James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, (Agosto 2000), pp. 507-548.

²¹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965).

²² Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973).

²³ John J. Mearsheimer, "Il futuro del pacificatore americano", *Foreign Affairs* (settembre/ottobre 2001): 46-61

²⁴ Nuno Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014); Luis Simón, "Neorealism, Security Cooperation, and Europe's Relative Gains Dilemma", *Security Studies*, Vol. 26 No. 2 (2017): 185-212.

²⁵ Edward N. Luttwak, *The Pentagon and the Art of War: The Question of Military Reform* (New York, NY: Simon and Schuster, 1985).

²⁶ Edward N. Luttwak e Eitan Shamir, *The Art of Military Innovation Lessons from the Israel Defense Forces* (Cambridge, CA: Harvard University Press, 2023).

²⁷ Keith Darden e Anna Grzymala-Busse, "Il grande divario: Literacy, nationalism, and the communist collapse", *World Politics*, Vol. 59, No. 1 (2010): 83-115.



3. Cosa bisogna difendere?

Una volta identificate le ragioni e gli ostacoli a una maggiore difesa europea, è necessario fare un ulteriore passo avanti e chiarire cosa l'Europa dovrebbe esattamente difendere. La difesa è un settore politico. Come ogni area politica, la difesa persegue obiettivi politici.²⁸ Mentre gli obiettivi politici di altre aree politiche sono più noti, spesso non è così per la difesa.²⁹ In questo capitolo, quindi, dividiamo analiticamente e gerarchicamente i possibili obiettivi che l'UE può perseguire e chiariamo cosa può significare una maggiore difesa europea in ciascun caso.

- *Livello UE*: Territorio, popolazione e sovranità politica dell'UE;
- *Livello extra UE*: Interessi esterni dell'UE;
- *Fuori area*: Equilibrio di potere, stabilità o influenza extra-regionale;
- *Livello globale*: Beni pubblici internazionali e beni comuni globali.

A livello di UE. La difesa riguarda in primo luogo la sovranità e, quindi, il territorio e la popolazione sottostanti. I Paesi europei potrebbero quindi concentrarsi innanzitutto sulla loro difesa territoriale. In Europa, la difesa territoriale, alternativamente denominata deterrenza e difesa o difesa collettiva, è responsabilità della NATO che, a sua volta, dipende principalmente dalle capacità militari degli Stati Uniti.³⁰ Una difesa più europea in questo senso può quindi avere tre diversi significati:

- che la difesa territoriale in Europa non è completa (perché mancano alcuni mezzi o non vengono affrontate altre questioni a valle o a monte, come le strozzature della base industriale o la prontezza delle truppe),³¹
- che i Paesi europei dovrebbero cercare di sostituire gli Stati Uniti, almeno in alcuni dei ruoli che le loro forze armate svolgono in Europa;
- che è necessario un maggiore coordinamento/integrazione a livello di politica di difesa.

A livello extra-UE. I Paesi hanno interessi anche al di fuori dei loro confini. Definire gli interessi fondamentali dei Paesi è spesso difficile: ancor più difficile è allora identificare gli interessi esterni dei Paesi.³² Per un'analisi

²⁸ Richard L. Kugler, *Policy Analysis in National Security Affairs: New Methods for a New Era* (Washington, DC: National Defense University Press, 2006).

²⁹ Una nota metodologica è necessaria. Stabilire la connessione tra mezzi e obiettivi, in politica estera e di sicurezza, è molto più difficile. Ad esempio, la deterrenza assicura la pace, ma non possiamo essere certi che la pace sia il prodotto della deterrenza. Consideriamo l'Europa fino al 2021. Tra Europa e Russia c'era la pace. Era prodotto della deterrenza o della cooperazione economica? All'epoca, molti avrebbero probabilmente sostenuto che la cooperazione economica assicurava la pace con la Russia. Tuttavia, a distanza di 3 anni, questa convinzione non sembra reggere. Per una discussione, si veda Dennis M. Drew e Donald M. Snow, *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems* (Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press 1988).

³⁰ La deterrenza e la difesa sono il prodotto sia delle capacità che della credibilità.

³¹ Ad esempio, nell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia prima del 2022, secondo fonti pubbliche, la Francia potrebbe sostenere un'operazione ad alta intensità solo per 9 giorni: in seguito, esaurirebbe le munizioni a guida di precisione. Stephanie Pezard, Michael Shurkin e David Ochmanek, *A Strong Ally Stretched Thin: An Overview of France's Defense Capabilities from a Burdensharing Perspective* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2021).

³² Il vecchio detto di Lord Palmerston sostiene che la Gran Bretagna non aveva né alleati né nemici permanenti, ma solo interessi permanenti. Negli affari internazionali, non possiamo dare per scontati gli interessi dei Paesi perché, analiticamente, rischiamo solo di essere smentiti empiricamente: alcuni Paesi perseguono la ricchezza, altri la sicurezza, altri l'influenza, altri lo status. Gli interessi nazionali, infatti, non sono facilmente definibili perché cambiano nel tempo e nello spazio e sono influenzati da una pluralità di variabili. Gli interessi nazionali di alcuni Paesi si estendono in modo significativo al di là dei propri confini, a causa dell'importanza del commercio internazionale o della



Gli interessi esterni dell'UE possono essere suddivisi in tre categorie: ideativi, economici e di sicurezza.³³ La protezione dei propri valori o principi, come la democrazia, i diritti individuali o il diritto internazionale, appartiene alla prima categoria.³⁴ La protezione di fattori critici per il benessere economico, come l'accesso alle risorse naturali all'estero o ai mercati internazionali, appartiene alla seconda categoria.³⁵ Infine, le minacce indirette alla sicurezza appartengono alla terza categoria: l'aumento dell'attività terroristica, le guerre civili o i conflitti interstatali nelle proprie immediate vicinanze sono un . Una difesa più europea in questo contesto può quindi significare:

- la capacità politico-istituzionale di definire tali interessi;
- la capacità politico-istituzionale di agire a tutela di tali interessi;
- lo sviluppo e il possesso dei mezzi necessari per intervenire in difesa di tali interessi.

Fuori area. Nel corso della storia, molte potenze hanno puntato a mantenere la stabilità o l'equilibrio militare nelle regioni vicine, allo scopo di prevenire l'insorgere di possibili sfide e minacce e di perseguire con maggiore continuità i propri interessi esterni.³⁶ Si potrebbe sostenere che l'Europa non dovrebbe fare eccezione e puntare a preservare la stabilità o a prevenire l'insorgere di sfide nelle regioni circostanti, in particolare il Nord Africa, l'Africa subsahariana, l'Africa centrale, il Medio Oriente, i Balcani e il Caucaso. In una certa misura, gli attuali documenti dell'UE avanzano già idee simili, anche se con maggiore enfasi sugli strumenti non militari.³⁷ Gli scettici potrebbero chiedersi perché l'Europa dovrebbe prendere in considerazione queste opzioni. È una domanda legittima.

Ipoteticamente, si potrebbe pensare che, man mano che la difesa territoriale europea diventa più solida, gli avversari saranno incentivati ad attaccarla in modo asimmetrico, ad esempio favorendo le crisi alla sua periferia.

dipendenza da alcune risorse naturali, mentre per altri gli interessi nazionali includono la protezione di alcune minoranze etniche o religiose in più o meno vicine. Per una discussione più ampia, si veda Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (New York, NY: Simon & Schuster, 1994). Per una visione più specifica, si veda Jutta Weldes, "Constructing National Interests", *European Journal of International Relations*, No. 2, Vol. 3 (1996): 275-318.

³³ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca NY: Cornell University Press, 1998).

³⁴Ad esempio, nel XIX secolo, dopo che il Congresso di Vienna aveva vietato la schiavitù, la Gran Bretagna la soppresse attivamente grazie alla supremazia marittima della Royal Navy. Chaim D. Kaufmann e Robert A. Pape, "Explaining Costly International Moral Action: Britain's Sixty-year Campaign Against the Atlantic Slave Trade", *International Organization*, Vol. 53, No. 4 (1999): 631-668.

³⁵ Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015).

³⁶ Nel XV e XVI secolo il Vaticano intervenne in Italia e in Germania per impedire la formazione di uno Stato centrale unitario simile a Spagna, Francia e Inghilterra. Nel 19° secolo, la Gran Bretagna intervenne costantemente nell'Europa continentale per controllare le aspiranti egemonie. Nel 20° secolo, la politica dichiarata degli Stati Uniti consisteva nel prevenire l'ascesa di egemonie regionali in Europa, Asia o Medio Oriente. Cfr. Anna Grzymala-Busse, *Sacred Foundations: The Religious and Medieval Roots of the European State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2023); Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery* (Amherst, NY: Humanity Books, 1976); Hal Brands, *What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014). ³⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa: Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali* (Bruxelles: Consiglio dell' europea, 2022). A questo proposito, è necessario chiarire diversi aspetti, tra cui se l'Europa debba puntare a preservare la stabilità in tutte queste regioni o solo in alcune, in un teatro alla volta o in più teatri contemporaneamente, per quale tipo di contingenze e per quanto tempo. Thomas G. Mahnken, "A Three-Theater Defense Strategy How America Can Prepare for War in Asia, Europe, and the Middle East", *Foreign Affairs*, 5 giugno 2024.



(con l'obiettivo di bloccare il commercio internazionale, generare emergenze umanitarie o favorire attacchi terroristici).³⁸ Analogamente alla sezione precedente, una maggiore difesa europea in questo caso può significare:

- la capacità politico-istituzionale di definire le aree e le tipologie di intervento;
- la capacità politico-istituzionale di agire;
- lo sviluppo e la disponibilità dei mezzi necessari per intervenire.

Beni pubblici e beni comuni globali. Il sistema internazionale è costituito da Stati sovrani che interagiscono attraverso la diplomazia e gli accordi che favoriscono e regolano i flussi di persone (migrazioni, lavoro e turismo), di beni e servizi (commercio) e di dati (ad esempio, la collaborazione tra Paesi). Tali flussi, tuttavia, avvengono in gran parte attraverso i beni comuni globali: i mari, l'aria, il cyberspazio e lo spazio.³⁹ Questi flussi, a loro volta, rappresentano beni pubblici: i loro benefici sono dispersi tra tutti i Paesi (anche se non in modo uguale), mentre i loro costi sono concentrati.⁴⁰

Il sistema internazionale dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e, ancor più, dopo la fine della Guerra Fredda, ha funzionato perché gli Stati Uniti controllavano questi beni comuni globali e fornivano beni pubblici internazionali come la stabilità (principalmente attraverso la deterrenza convenzionale), il commercio internazionale (disincentivando il free riding) e la libertà di navigazione. In questo contesto, l'invito all'Europa a impegnarsi di più nella difesa significa un maggiore contributo alla protezione dei beni comuni globali e fornitura dei relativi beni pubblici internazionali, eventualmente in alcune regioni specifiche, come il Mediterraneo o l'Atlantico. A sua volta, tale impegno richiederebbe capacità specifiche e quadri istituzionali per il processo decisionale.

Approfondimento: Senza chiarire cosa deve essere difeso, l'Europa non può avere alcuna strategia e alcuna politica di difesa. I diversi livelli discussi in questo capitolo evidenziano l'ampio spettro di possibili capacità necessarie per raggiungere ciascun obiettivo e i relativi compiti. La difesa del proprio territorio richiede capacità e mezzi molto diversi da quelli necessari per proteggere il commercio marittimo nel Mar Rosso. Inoltre, il perseguimento di entrambi gli obiettivi richiede un livello complessivo di spesa per la difesa più elevato per sviluppare, far funzionare e mantenere i due diversi tipi di capacità necessarie.

4. Cosa significa più UE e più difesa europea?

Cosa significa avere una difesa più europea? ⁴¹ La politica di difesa consiste nel trasformare gli input (risorse finanziarie) in output (mezzi militari), nello sviluppo di capacità militari, e quindi in entrambe le cose.

³⁸ Barry R. Posen, "La guerra per il Kosovo: La strategia politico-militare della Serbia", *International Security*, vol. 24, n. 4 (primavera 2000): 39-84.

³⁹ Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony", *International Security*, vol. 28, n. 1 (estate 2003): 5-46.

⁴⁰ Charles P. Kindleberger, "Beni pubblici internazionali senza governo internazionale", *The American Economic Review*, vol. 76, n. 1 (marzo 1986): 1-13.

⁴¹ *La battaglia di Pavia e il futuro della difesa europea: 1525-2025* (Roma, Italia: Aspen Institute - Italia, 2022).



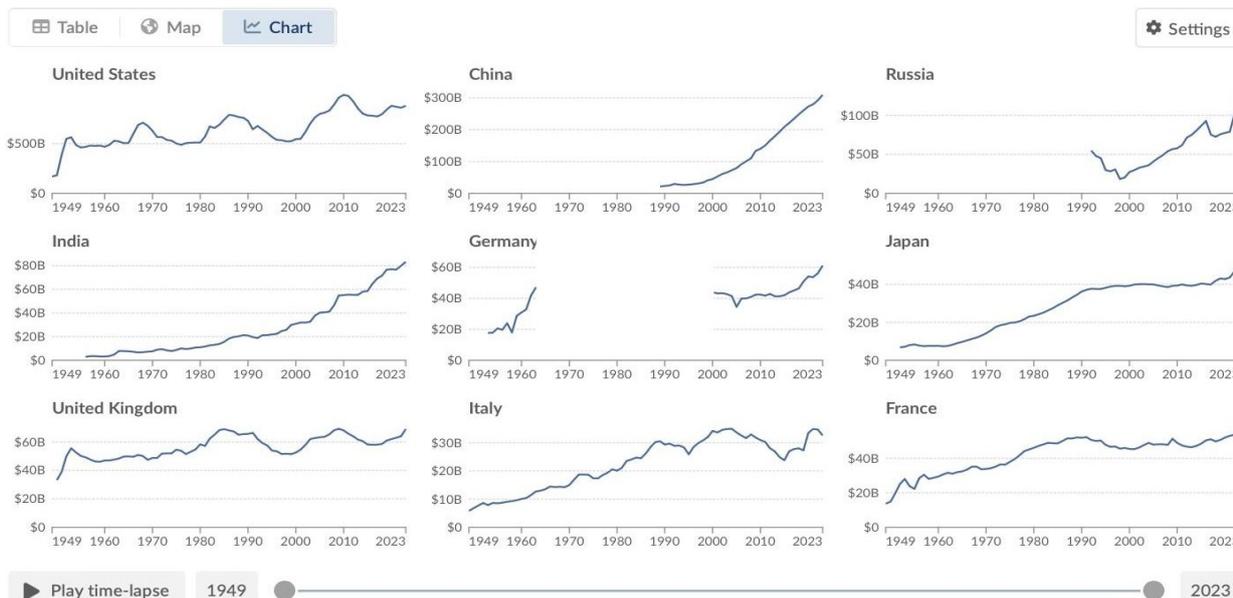
dispiegare e impiegare la forza militare, nonché collegare questi tre elementi per raggiungere gli obiettivi strategici.⁴² Una maggiore difesa europea porta quindi inevitabilmente la discussione sulle allocazioni di bilancio: l'Europa dovrebbe aumentare gli input, per generare più output, o dovrebbe migliorare i processi interni e le allocazioni, per generare più output senza aumentare gli input?

Le tabelle seguenti mostrano le spese per la difesa di alcuni dei Paesi più grandi e ricchi del mondo. Complessivamente, gli Stati Uniti spendono circa 900 miliardi di dollari, la Cina 300 miliardi, mentre Francia, Germania e Regno Unito si aggirano intorno ai 60 miliardi di dollari all'anno. Nel complesso, i Paesi dell'UE dovrebbero spendere oltre 300 miliardi di euro nel 2024. Due considerazioni sono giustificate. In primo luogo, i Paesi hanno impegni di difesa diversi e ambizioni geografiche, politiche e militari che si riflettono nella spesa per la difesa: le forze armate statunitensi sono dislocate e operano in tutto il mondo; nessun altro Paese ha una portata globale anche solo vagamente paragonabile. In secondo luogo, i Paesi hanno anche obiettivi diversi e quindi le loro spese devono essere considerate in questa prospettiva. La spesa per la difesa della Russia è significativamente inferiore a quella di tutta l'Europa messa insieme. Tuttavia, mentre la Russia può intenzionalmente puntare a usare (o minacciare di usare) la forza contro l'UE, i Paesi dell'Unione non lo fanno, almeno per motivi offensivi. L'attore con intenzioni offensive gode quindi di vantaggi sia di sorpresa che di selezione del bersaglio, che costringono l'attore difensivo a spendere proporzionalmente molto di più. Per usare un'analogia, proteggiamo tutte le banche anche se i criminali possono prenderne di mira solo alcune, non tutte.

Military spending



Includes military and civil personnel, operation and maintenance, procurement, military research and development, infrastructure, and aid. This data is expressed in US dollars and adjusted for inflation.



Data source: Stockholm International Peace Research Institute (2024) - [Learn more about this data](#)

Note: This data is expressed in constant 2022 US\$.

OurWorldinData.org/military-personnel-spending | CC BY

⁴² Drew e Snow, *Making Strategy*.

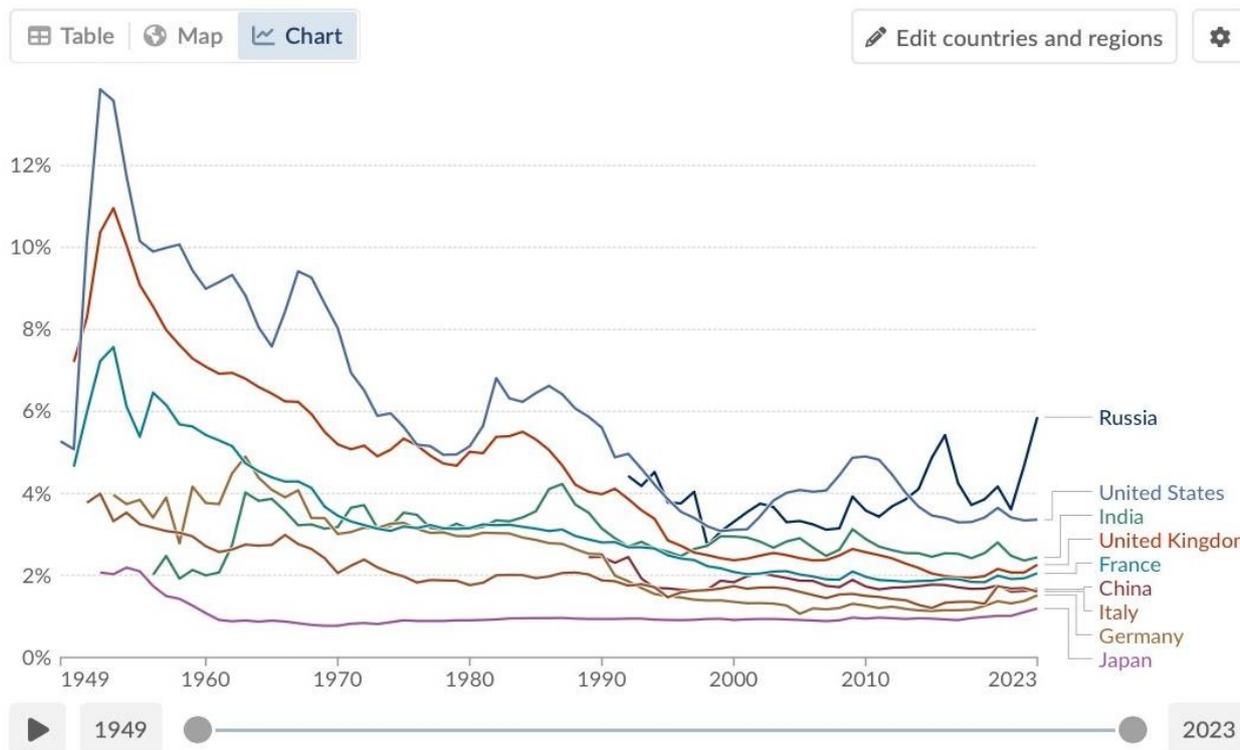


Oltre alla spesa totale per la difesa, vale la pena considerare anche la spesa per la difesa sul PIL: questo parametro rappresenta una proxy del livello di impegno nazionale. A questo proposito, la NATO chiede da tempo ai suoi alleati di spendere il 2% del loro PIL per la difesa.⁴³ Dalla fine della Guerra Fredda fino a un decennio fa, solo pochi Paesi europei hanno raggiunto questo obiettivo. Tuttavia, negli ultimi anni, il numero è cresciuto e anche quelli che non hanno ancora raggiunto questo obiettivo hanno aumentato il loro livello di spesa per la difesa.⁴⁴ Attualmente, tuttavia, molte voci chiedono ai Paesi della NATO di aumentare l'obiettivo al 3%.⁴⁵ In numeri reali, ciò significa che la spesa totale per la difesa europea è cresciuta da Da 182 euro nel 2014 a 326 miliardi di euro (previsti) nel 2024, pari all'1,9% del PIL totale europeo.⁴⁶

Military spending as a share of GDP, 1949 to 2023



Military expenditure divided by gross domestic product, expressed as a percentage. Includes military and civil personnel, operation and maintenance, procurement, military research and development, infrastructure, and aid.



Data source: Stockholm International Peace Research Institute (2024) - [Learn more about this data](#)
OurWorldinData.org/military-personnel-spending | CC BY

⁴³ Anthony H. Cordesman, *NATO's Pointless Burden Sharing Debates: The Need to Replace a Mathematically Ridiculous 2% of GDP Goal with Real Force Planning* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2019); Anthony H. Cordesman, *NATO Force Planning: Rethinking the Defense Industrial Base* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2022).

⁴⁴ Jens Stoltenberg, *Relazione annuale 2023 del Segretario Generale* (Bruxelles: NATO HQ, 2024).

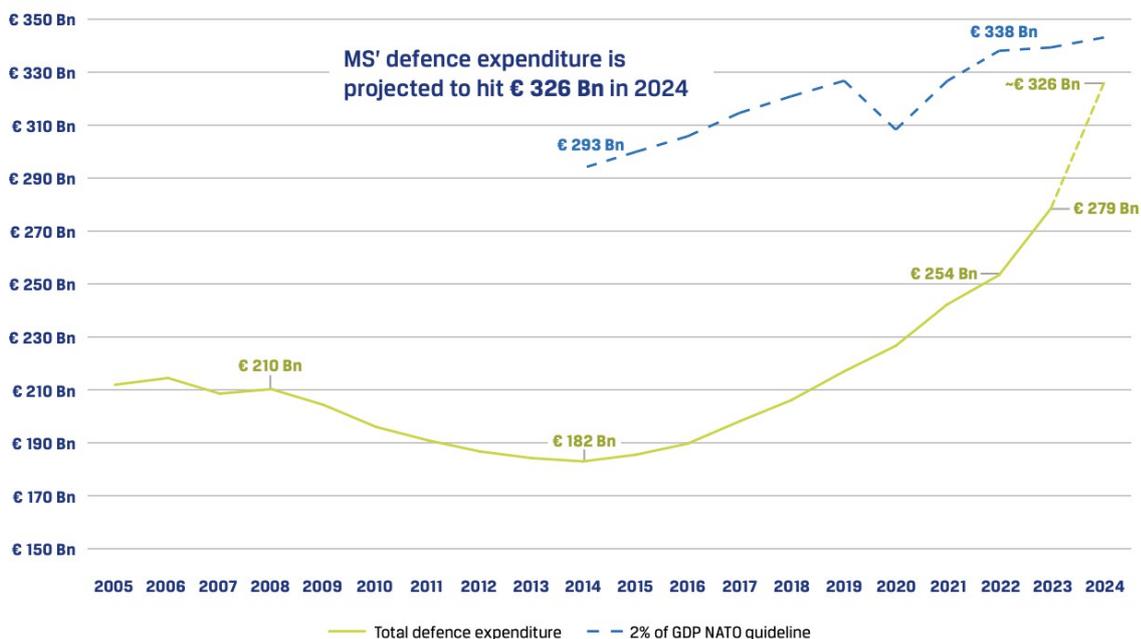
⁴⁵ Dustin Walker e Mackenzie Eaglen, "Trump vuole che la NATO raggiunga il 3% del PIL per la difesa. Gli Stati Uniti potrebbero farcela". *Breaking Defense*, 3 ottobre 2024.

⁴⁶ Agenzia europea per la difesa, *Defence Data 2023-24* (Bruxelles: Agenzia europea per la difesa, 2024).



Figure 1. Total Defence Expenditure vs the 2% of GDP NATO guideline

Figures are in constant 2023 prices



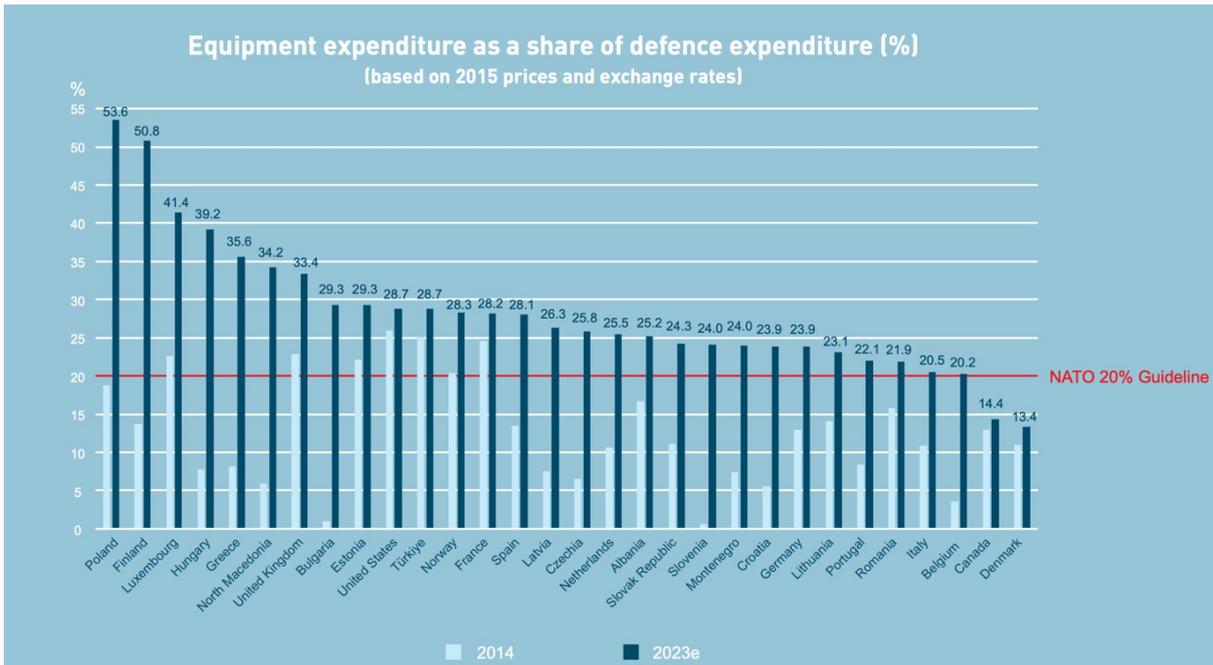
Fonte: Agenzia europea per la difesa, *Dati sulla difesa 2023-24* (Bruxelles: Agenzia europea per la difesa, 2024): 4.

Le spese per la difesa devono comunque essere considerate con un grano di sale: sono di per sé una misura imperfetta della potenza militare, poiché non dicono nulla sull'efficienza, sull'allocazione ottimale o sull'efficacia.⁴⁷ Questo è il motivo per cui, tra l'altro, la NATO non si limita a chiedere ai suoi alleati di spendere il 2% del loro PIL in difesa, ma anche il 20% di questo 2% in capacità. Questo porta alla discussione sulle fonti di spesa per la difesa:

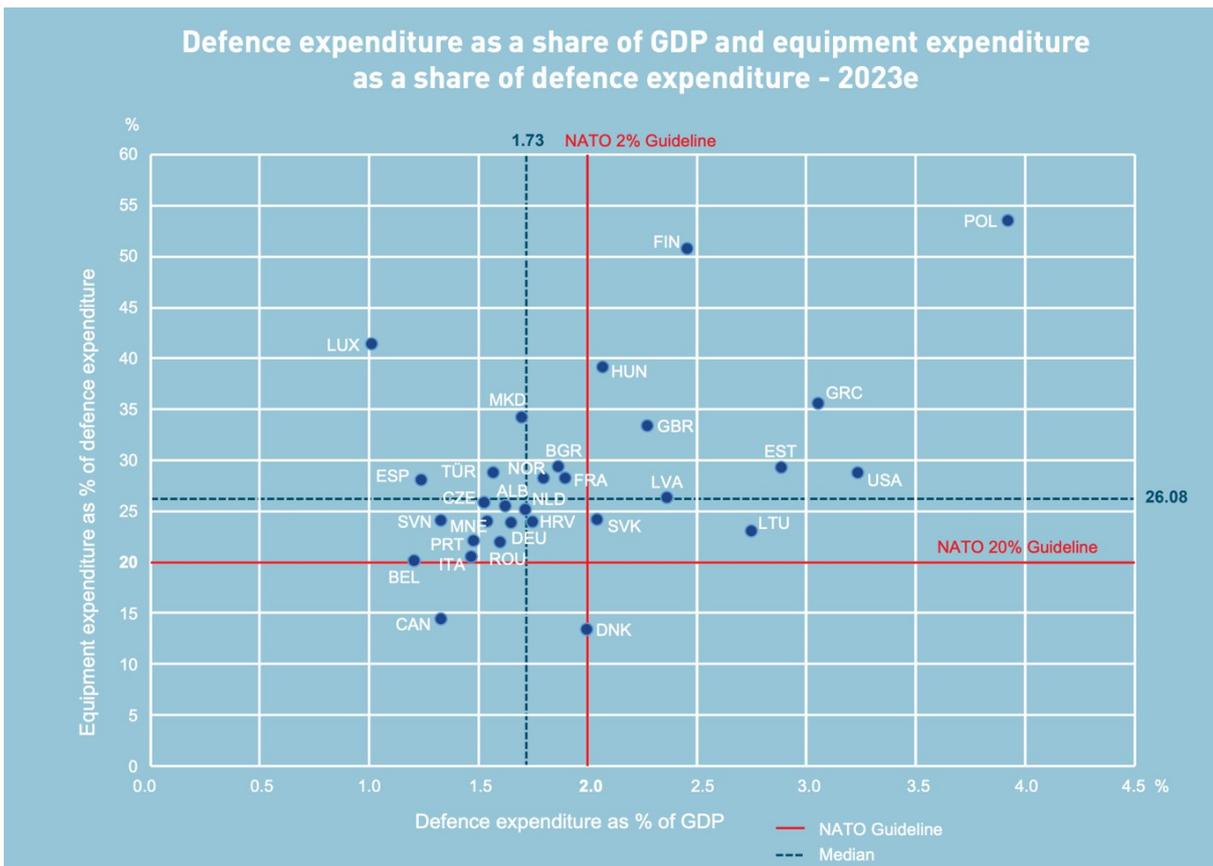
- *R&TDTE* (Research, Technology, Development, Testing and Evaluation): le risorse stanziare per finanziare l'intero ciclo di ricerca dalla tecnologia iniziale alla sua trasformazione in piattaforma fino alle prestazioni tecniche e alla valutazione operativa.
- *Approvvigionamento* (attrezzature): le risorse stanziare per acquisire le piattaforme risultanti dalla R&STTE.
- *Operazioni e manutenzione*: le risorse stanziare per addestrare, far funzionare e mantenere tutte le capacità.
- *Personale*: gli stipendi del personale della difesa e, nel caso dei Paesi europei, anche le pensioni.
- *Infrastrutture*: le risorse per la costruzione, il funzionamento e la manutenzione di tutte le infrastrutture fisiche della difesa, principalmente basi e strutture.

⁴⁷ Gli scienziati politici lo hanno sorprendentemente utilizzato per lungo tempo come misura delle azioni e delle intenzioni degli Stati, senza riconoscerne i limiti. Per una discussione, si veda Keir A Lieber e Gerard Alexander, "Waiting for balancing: Why the world is not pushing back", *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005): 109-139. Per una critica più ampia della metrica tradizionale, si veda Stephen Biddle, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).





Fonte: Jens Stoltenberg, Relazione annuale 2023 del Segretario generale (Bruxelles: Quartier generale della NATO, 2024): 50.



Fonte: Jens Stoltenberg, Relazione annuale 2023 del Segretario generale (Bruxelles: Quartier generale della NATO, 2024): 50.



Dalle tabelle precedenti,⁴⁸ vale la pena sottolineare non solo che sia la spesa totale per la difesa dell'Europa che la spesa per la difesa in percentuale del PIL sono significativamente inferiori agli Stati Uniti, ma anche che l'Europa spende generalmente di più per il personale, mentre le spese per gli approvvigionamenti e (soprattutto) per la ricerca sono significativamente inferiori agli Stati Uniti sia in termini assoluti che relativi. La presente discussione conduce quindi ai molteplici e potenzialmente contraddittori significati che può avere una "difesa europea":

- Maggiore coordinamento/cooperazione/integrazione delle politiche di difesa dei Paesi europei, a partire dagli stanziamenti di bilancio;
- Più spese per la difesa;
- Maggiori spese in alcune allocazioni (come R&TDTE o appalti);
- Una spesa europea più collaborativa in alcune allocazioni (come gli appalti) per generare economie di scala;
- Maggiore consolidamento di alcune fonti di spesa per generare economie di scala o addirittura ridurre le duplicazioni (come gli acquisti, ma anche il personale o le infrastrutture).

Approfondimento: "Più difesa europea" può essere uno slogan politico efficace, ma è una categoria analitica debole e un imperativo politico vago. Ci sono diversi modi per ottenere di più, diverse aree per ottenere la difesa europea e diversi ambiti di difesa: si può decidere di affrontarli tutti insieme, uno per volta, o altro. Tuttavia, più difesa europea significa troppe cose diverse per un'azione immediata.

5. Quanto è sufficiente?

La sezione precedente ha mostrato che l'Europa, nel suo complesso, spende molto di più della Russia, ma molto meno degli Stati Uniti. Quale conclusione dovremmo trarre: che l'Europa spende troppo o troppo poco? La questione è, in ultima analisi, quanto è sufficiente?⁴⁹ Bene o male, i bilanci della difesa non vincono le guerre o assicurano la pace: lo fanno forze armate addestrate, equipaggiate e motivate, organizzate intorno a piani operativi coerenti all'interno di quadri strategici più ampi.⁵⁰

⁴⁸ Vale la pena sottolineare che, ad esempio, alcune spese per la difesa non figurano nei bilanci dei ministeri della Difesa e che alcuni bilanci della difesa includono misure non legate alla difesa. Ad esempio, negli Stati Uniti, il Dipartimento degli Affari dei Veterani è responsabile per le pensioni e l'assistenza sanitaria dei veterani: nella maggior parte dei Paesi europei, le pensioni militari figurano nei bilanci dei ministeri della Difesa. Analogamente, in Paesi come l'Italia o la Francia, solo per fare un esempio, le forze di polizia militare svolgono ruoli di sicurezza interna (come i Carabinieri o la Gendarmeria), che logicamente non contribuiscono (o contribuiscono solo marginalmente) alla funzione di difesa, ma sono comunque finanziati dal bilancio della Difesa.

⁴⁹ Alain C. Enthoven e K. V. Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969* (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 1971).

⁵⁰ È importante notare che l'esercito è uno dei tanti elementi dello statecraft e, pertanto, altri strumenti di potere dovrebbero essere contemplati e impiegati, sia sinergicamente, per aumentare le probabilità di successo, sia separatamente, per evitare l'uso della forza militare. Poiché questa discussione andrebbe oltre lo scopo di questo rapporto, ci concentriamo solo sugli aspetti militari anche se, in linea di principio, è possibile prevedere una minore dipendenza dalle capacità militari in alcuni ambiti e la contemporanea crescita dell'impiego di altri mezzi: ad esempio, gli aiuti allo sviluppo verso specifici Paesi potrebbero essere sfruttati per consentire



Per valutare la difesa europea e capire dove è necessario intervenire, è necessario valutare la coerenza tra gli obiettivi di difesa (identificati nel capitolo precedente) e gli strumenti di difesa.⁵¹ In questo capitolo, descriviamo tre elementi al centro degli strumenti di difesa: strategia, postura e struttura. Successivamente, illustriamo l'attuale strategia di difesa (guidata dalla NATO), la postura e la struttura in Europa. Infine, discutiamo il significato di tutto ciò in una prospettiva di difesa più europea.

Strategia, posizione e struttura

I Paesi hanno obiettivi di difesa. Poi trasformano questi obiettivi in una serie di obiettivi militari che vengono raggiunti attraverso la politica di difesa. La politica di difesa, in particolare, identifica le strategie, le posture e le strutture delle forze.⁵²

La strategia collega gli obiettivi con i concetti e traduce i concetti in obiettivi militari. La pace, ad esempio, può essere raggiunta attraverso la deterrenza o la compellenza:⁵³ la prima innalza *ex ante* i costi di un possibile attacco nemico per convincere l'avversario ad abbandonare i suoi piani; la seconda mira a imporre *ex post* costi insostenibili per costringere l'avversario a tornare allo status quo.⁵⁴ Poi, la deterrenza e la compellenza si traducono in obiettivi specifici come la soppressione delle difese aeree nemiche o i colpi di precisione a lungo raggio.

La postura riguarda la combinazione di strategie, capacità e posizionamento delle forze militari per raggiungere gli obiettivi militari: le forze militari possono essere concentrate o distribuite, schierate vicino al fronte o nelle retrovie, per scopi offensivi o difensivi.⁵⁵

Infine, la struttura delle forze riguarda la composizione stessa di queste forze, tra i vari domini e all'interno di essi: il rapporto tra forze terrestri, navali e aeree e, in ogni dominio, il rapporto tra le diverse funzioni, come la difesa aerea rispetto all'attacco al suolo o i sottomarini rispetto alle navi di superficie.

forze armate dei partner per svolgere a proprio favore alcuni ruoli di sicurezza. Vedi Bryan R. Early e Keith Preble, "Grand Strategy and the Tools of Economic Statecraft", in Thierry Balzacq e Ronald R. Krebs (eds.) *The Oxford Handbook of Grand Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 2021): 271-85; Theodore H. Moran, "Grand strategy: the pursuit of power and the pursuit of plenty", *International Organization*, Vol. 50, No. 1 (1996):175-205; Michael Mastanduno, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship", *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998): 825-854.

⁵¹ Lo statecraft consiste nell'impiego di molteplici strumenti di potere: militare, economico, diplomatico, informativo. La prima questione riguarda il ricorso al potere militare rispetto agli altri strumenti. Ad esempio, un attore potrebbe sviluppare capacità militari per difendere il proprio commercio marittimo, oppure potrebbe utilizzare la diplomazia e gli strumenti economici per far sì che altri affrontino le possibili minacce o si assumano questo compito. L'Unione Europea, storicamente, ha preferito gli strumenti civili. Tuttavia, qualsiasi discussione sulla difesa non può prescindere dagli altri elementi. Una seconda considerazione è giustificata e riguarda la politica di difesa. Esistono due approcci principali alla politica di difesa. Da un , un approccio basato sull'offerta parte dalle risorse, cioè un attore concepisce le proprie capacità di difesa sulla base di una quantità predeterminata di risorse assegnate. Dall'altro, un approccio basato sulla domanda parte dagli obiettivi da raggiungere. A sua volta, la politica di difesa basata sulla domanda può essere basata sulle minacce (per affrontare uno scenario specifico del teatro) o sulle capacità (per raggiungere alcuni obiettivi indipendentemente dal teatro). Nessun Paese fa perfettamente l'una o l'altra cosa, ma il fatto che i Paesi europei dipendano dagli Stati Uniti per diversi tipi di missioni militari evidenzia che non fanno una pianificazione basata sulle capacità né a livello nazionale né a livello dell'UE. Eric V. Larson, *Force Planning Scenarios, 1945-2016 Their Origins and Use in Defense Strategic Planning* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019).

⁵² Questa costruzione analitica è semplificata ai fini della presente discussione.

⁵³ Si potrebbe pensare alla distensione come all'opposto della compellenza, ma ai fini della presente discussione, questa opzione non è stata inclusa in quanto implica il controllo degli armamenti e le misure di rafforzamento della fiducia.

⁵⁴ Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013).

⁵⁵ Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014); Erik Gartzke e Matthew Kroenig, "Nuclear Posture, Nonproliferation Policy, and the Spread of Nuclear Weapons", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 3 (2014): 395-401.



Strategia, posizione e struttura delle forze attuali in Europa

La NATO è responsabile della difesa territoriale dell'Europa.⁽⁵⁶⁾ La strategia militare della NATO mira a raggiungere la deterrenza e la difesa attraverso un mix di punizione, negazione e rafforzamento: La NATO è in grado di sanzionare massicciamente un attacco nemico (punizione), di impedirne il successo colpendo le forze nemiche in arrivo (negazione) e quindi di esaurire il nemico attraverso forze continue e importanti di tutta l'Alleanza (rinforzo).⁽⁵⁷⁾

La postura della NATO può essere riassunta in tre parti principali: una serie di schieramenti (relativamente piccoli) di presenza avanzata sul fronte orientale che fungono in gran parte da filo conduttore;⁽⁵⁸⁾ e una serie di posteriori e concentrati di livello strategico (Comando Operativo Alleato a Mons), operativo (Comandi delle Forze Congiunte a Norfolk, Napoli e Brunssum) e tattico (Comando Marittimo a Northwood, Comando Aereo a Ramstein-Miesenbach e Comando Terrestre a Izmir); integrati da basi e schieramenti nazionali degli Alleati, con gli Stati Uniti che svolgono un ruolo centrale (oltre alle oltre 100.000 truppe in Europa, gli Stati Uniti hanno anche grandi riserve interne pronte ad essere attivate e schierate in caso di crisi). Gli Stati Uniti giocano un ruolo centrale (oltre alle oltre 100.000 truppe presenti in Europa, gli Stati Uniti hanno anche grandi riserve interne pronte ad essere attivate e schierate in caso di crisi).⁽⁵⁹⁾

La struttura delle forze della NATO consiste nelle forze che i suoi alleati hanno impegnato nell'Alleanza (cioè, non necessariamente impegnano tutte le loro forze nella NATO).⁽⁶⁰⁾ Complessivamente, la struttura delle forze della NATO può essere vista come il numero totale di persone in uniforme, equipaggiamento e mezzi assegnati per la deterrenza e la difesa della NATO, per la prevenzione e la gestione delle crisi e per le missioni di sicurezza cooperativa: le capacità terrestri, marittime, aeree, cibernetiche e spaziali e i fattori abilitanti che consentono loro di operare insieme. La struttura delle forze della NATO sta attualmente subendo un'importante trasformazione, denominata New Force Model, che mira ad aumentare il numero delle truppe di dispiegamento rapido, a breve e a medio termine.⁽⁶¹⁾ La struttura delle forze della NATO presenta diverse caratteristiche: in primo luogo, la sua difesa aerea e missilistica non è completa; in secondo luogo, in teoria enfatizza le capacità di negazione (come la soppressione delle difese aeree nemiche e la guerra elettronica), tuttavia, da quando la NATO ha iniziato a lavorare per la difesa e la deterrenza, la prevenzione e la gestione delle crisi e le missioni di sicurezza cooperativa.

⁵⁶ I Paesi europei hanno forze armate, strategie militari, posizioni di difesa e strutture di forza indipendenti. Tuttavia, poiché i Paesi europei non contemplano di entrare in guerra l'uno contro l'altro, affrontano minacce comuni e combatterebbero insieme in caso di attacco anche contro una singola nazione europea, il quadro più efficace per comprendere la difesa europea è l'architettura della NATO. Antonio Missiroli, *La difesa dell'Europa. Chi garantisce la sicurezza del continente?* (Milano: Mondadori, 2024).

⁵⁷ Sean Monaghan, "Resetting NATO's Defense and Deterrence: The Sword and the Shield Redux", *CSIS Brief* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, giugno 2022). La difesa degli interessi extraregionali dell'Europa è garantita, indirettamente, dalla strategia militare della NATO (i meccanismi di prevenzione e gestione delle crisi della NATO), nonché dalla presenza militare statunitense e dalle strategie dei singoli Paesi della NATO/UE (Regno Unito, Francia, Italia e, in misura minore, Spagna). Allo stesso modo, la stabilità nelle regioni vicine e lontane e la difesa dei beni comuni globali sono garantite principalmente dalla presenza globale e regionale degli Stati Uniti, anche in collaborazione con i loro alleati (Francia e Regno Unito sia in Medio Oriente che in Asia e Paesi come Israele, Turchia e Arabia Saudita in Medio Oriente e Australia, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda nell'Asia-Pacifico).

⁵⁸ L'idea del tripwire è stata resa popolare soprattutto dalla limitata presenza militare statunitense a Berlino, durante la Guerra Fredda: tale forza non avrebbe avuto alcuna possibilità di resistere a un'invasione sovietica. Tuttavia, poiché le truppe sovietiche avrebbero dovuto attaccare le forze statunitensi per conquistare Berlino, si sarebbe scatenata una risposta americana che, a sua volta, sarebbe servita da deterrente. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

⁵⁹ Per un'analisi paese per paese, si veda King Mallory, Gene Germanovich, Jonathan W. Welburn e Troy D. Smith, *Burdensharing and Its Discontents Understanding and Optimizing Allied Contributions to the Collective Defense* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2024).

⁶⁰ Ciò ha molteplici ragioni, tra cui il fatto che alcuni hanno altri impegni nazionali (Stati Uniti, Regno Unito, Francia) o altri obblighi internazionali (missioni ONU o UE).

⁶¹ John R. Deni, "The new NATO Force Model: ready for launch?", *NDC Outlook*, No. 4 (Roma: NATO Defense College, 2024).



La struttura delle forze della NATO dipende fortemente dall'elemento nucleare e dalla componente logistica per il trasporto delle forze successive.

Più difesa europea: strategia, postura e struttura delle forze

Che cosa significa una difesa più europea in termini di strategia, postura e struttura delle forze?⁶²

- Dal punto di vista strategico, la questione principale è se i Paesi europei debbano adottare una strategia diversa per la difesa collettiva. Ad esempio, alcuni in Europa potrebbero voler rivedere l'attuale strategia della NATO basata su punizione, negazione e rafforzamento, concentrandosi maggiormente sulla negazione. Gli Stati Uniti probabilmente accoglierebbero con favore un tale cambiamento, a condizione che sia accompagnato da un contributo europeo significativamente superiore.⁶³
- Per quanto riguarda la postura, la doppia domanda per l'Europa è se e come adottare una nuova postura per soddisfare una nuova strategia e/o per rendere più coerente ed efficace quella attuale. Ad esempio, molti Paesi dell'Unione Europea centrale e orientale sarebbero probabilmente favorevoli a dispiegamenti molto più consistenti da parte degli altri alleati sul fronte orientale, e quindi a basi permanenti più grandi e temprate che ospitino un più ampio mix di capacità.⁶⁴
- Dal punto di vista della struttura, i paesi europei si trovano di fronte a due questioni interconnesse. Come possono soddisfare meglio gli attuali requisiti della struttura delle forze della NATO e, in particolare, a quali capacità devono dare priorità? Sebbene gli obiettivi di capacità della NATO e le forze che ogni Paese assegna alla famiglia dei piani regionali nel Nuovo Modello di Forze della NATO siano classificati, c'è un ampio consenso sulle carenze di capacità dell'Europa.⁶⁵ In secondo luogo, l'Europa dovrebbe perseguire una struttura di forze diversa, ad esempio enfatizzando maggiormente i domini navali o aerei piuttosto che i mezzi terrestri?⁶⁶ Gli alleati della NATO, ad esempio, potrebbero prevedere un ruolo significativamente maggiore nelle loro strutture di forza per l'attacco aereo e marittimo a lungo raggio e per la soppressione delle difese aeree nemiche, al fine di costringere la Russia a spostare le risorse dalla componente terrestre, con l'obiettivo di ridurre la minaccia per i Paesi europei.⁶⁷

⁶² In questa sede non ci addentriamo nell'ambito nucleare sia perché è molto sensato sia perché l'Europa ha, nel breve-medio termine, limitate possibilità di sviluppare un deterrente nucleare autonomo paragonabile a quello statunitense o in grado di controllare le forze nucleari della Russia. Héloïse Fayet, Andrew Futter e Ulrich Kühn, "Forum: Towards a European Nuclear Deterrent", *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 66, No. 5 (settembre 2024): 67-98. Per una visione diversa, si veda il thread di Etienne Marcuz su X, 24 novembre 2024, disponibile su https://x.com/M51_4ever/status/186061424752226462 e <https://threadreaderapp.com/thread/186061424752226462.html>.

⁶³ Nel 2021, la neoletta amministrazione Biden ha ventilato informalmente la proposta di ridurre il ruolo delle armi nucleari nella strategia di deterrenza e difesa della NATO, solo per essere respinta con grande veemenza dagli alleati europei.

⁶⁴ Michael Hunzeker e Alexander Lanoszka, "Fort Trump: Un nome stupido maschera una buona idea" (21 settembre 2018).

⁶⁵ L'Europa manca fundamentalmente di sistemi di intelligence, sorveglianza e ricognizione a lungo raggio in grado di operare in ambienti segregati, di autocisterne per il rifornimento aria-aria e di fuoco di controbatteria, mentre è a corto di missili aria-terra e terra-terra a lungo raggio, di artiglieria, di carri armati principali, nonché di capacità antisommergibile e di guerra elettronica, tra le altre.

⁶⁶ Bryan Clark e Dan Patt, *Campaigning to Dissuade: Applying Emerging Technologies to Engage and Succeed in the Information Age Security Competition* (Washington, DC: Hudson Institute, 2023).

⁶⁷ Questo è il fulcro del concetto di strategia competitiva. Si veda Thomas G. Mahnken (a cura di), *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2012).



Approfondimento: Strategia, posizione e strutture vanno di pari passo, ma non in modo lineare e prevedibile. I Paesi europei possono pensare di cambiare solo la loro strategia, la postura sottostante o le strutture costitutive, o rivederle del tutto, ma ogni cambiamento dovrebbe essere considerato per i problemi che affronta, gli effetti che intende generare e soprattutto le sue conseguenze indesiderate. Per i Paesi europei, nell'ambito dei loro attuali sforzi volti a rafforzare la difesa europea, questa domanda è particolarmente importante perché porta a indagare se si debba spendere di più in carri armati o di più in aerei, in navi da guerra o in sottomarini, in basi o in mobilità.

6. Quali sono i problemi, le lacune e gli ostacoli?

Le discussioni sui problemi, le lacune e le carenze che caratterizzano la difesa europea sono datate e generalmente condivisibili. Tuttavia, è opportuno fare due considerazioni. Da un lato, questi problemi non esistono nel vuoto: essi dipendono in ultima analisi da scelte strategiche, posturali e strutturali di fondo. Dall'altro, è necessario comprendere le loro origini e la natura delle possibili soluzioni. In questo capitolo presentiamo un quadro di riferimento per identificare come e dove si possono individuare i possibili problemi, le lacune e gli ostacoli.

I fondamenti del potere militare. Il potere militare è generalmente suddiviso in quattro componenti: *Struttura delle forze:* la suddivisione delle forze in sottogruppi come divisioni, brigate e battaglioni. *Modernizzazione:* l'equipaggiamento impiegato dalle forze, come caccia a reazione, sottomarini e carri armati principali. *Prontezza:* la quantità di truppe schierabili pronte al combattimento. *Sostegno:* la capacità logistica, le riserve, le scorte e la base industriale per condurre le operazioni nel tempo. Ogni elemento è sottoposto a un ciclo in tre fasi: addestramento, dispiegamento e riposo e recupero, o riparazione e manutenzione. Vediamo ora alcuni esempi.

Struttura delle forze. Consideriamo un Paese che possiede un esercito di sole divisioni (7-22.000 uomini). In ogni divisione ci sono 3 brigate (A, B e C) (2-8.000 uomini) e in ogni brigata 3 battaglioni (1, 2 e 3) (400-1.200 uomini).⁶⁸

- In pre-crisi, questo Paese ha bisogno di schierare un battaglione. Con la sua unica divisione-esercito, questo Paese può disporre dei 3 battaglioni della brigata A rispettivamente per l'addestramento, il dispiegamento e il riposo e recupero. In seguito, la brigata B prenderà il posto della A e, ancora più tardi, la brigata C prenderà il posto della B.
- Scoppia una crisi e lo stesso Paese ha bisogno di aumentare i suoi contributi da un battaglione a una brigata. A questo, l'esercito, forte di una sola divisione, sarà sostanzialmente ridotto all'osso: la brigata A (con i suoi 1-2-3 battaglioni) sarà in addestramento, la brigata B (con i suoi 3 battaglioni) sarà schierata e la brigata C (con i suoi 3 battaglioni) sarà in riposo e recupero. Se dovesse emergere una nuova contingenza o se uno solo dei suoi battaglioni dovesse subire perdite elevate, il Paese non sarebbe presto in grado di far fronte agli impegni attuali.

⁶⁸ Lo scenario è fittizio e intenzionalmente semplificato a fini di chiarezza. Per una discussione più ampia, si veda ad esempio Glenn A. Kent, *A Framework for Defense Planning* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019).



Modernizzazione. Supponiamo che il Paese precedente possieda una flotta di carri armati per equipaggiare solo 4 battaglioni.

- In tempi pre-crisi, la sua flotta di carri armati sarà suddivisa tra l'impiego (con il battaglione A1) l'addestramento (A2) e la riparazione e manutenzione (A3). Quando la brigata B subentrerà alla A, avrà carri armati sufficienti per l'addestramento e il successivo impiego.
- Quando la crisi scoppia e al Paese viene chiesto di schierare una brigata, o 3 battaglioni, la sua flotta di carri armati non sarà sufficiente. Inizialmente può equipaggiare la sua brigata A. Tuttavia, la brigata B avrà i carri armati per addestrare solo uno dei suoi tre battaglioni e la sua capacità di schierarsi completamente dipenderà dall'entità delle riparazioni e della manutenzione a cui dovrà essere sottoposta la flotta di carri armati usata dalla brigata A.

Prontezza. Il dispiegamento militare richiede che il personale e le attrezzature rispettino i livelli di prontezza richiesti. Tuttavia, se le truppe non sono in grado di sottoporsi all'addestramento e ai test iniziali, ai test avanzati per aumentare la prontezza generale o all'addestramento continuo per sostenere i livelli di prontezza, questo potrebbe non avvenire. Allo stesso modo, se l'equipaggiamento non può essere riparato, mantenuto, aggiornato o potenziato, non è disponibile. In poche parole, il fatto che un Paese disponga una brigata dell'esercito o di flotta di carri armati delle dimensioni di una brigata non significa necessariamente che la brigata possa schierarsi.

- In pre-crisi, il Paese potrebbe aver deciso di mantenere attiva solo la brigata A e di sospendere le brigate B e C. Ciò significa che per queste due brigate, sia l'addestramento e le esercitazioni che la manutenzione e la riparazione degli equipaggiamenti sono notevolmente . Di conseguenza, mentre sulla carta il Paese ha tre brigate, di fatto solo una è attiva.
- Con l'emergere della crisi, prima di poter schierare la brigata A, il Paese ha bisogno di aumentare i livelli di prontezza delle brigate B e C. È importante notare che la prontezza può essere influenzata da diversi fattori, tra cui nuove dottrine, tecniche, tattiche e procedure, nonché nuovi equipaggiamenti.⁶⁹

Sostegno. I Paesi non devono limitarsi a dispiegare le proprie forze militari una volta sola. Devono sostenere i loro sforzi nel . La questione è ovviamente legata ai cicli di dispiegamento, addestramento/riparazione e riposo e recupero, ma comporta anche sfide più ampie.

- Le sfide legate al dispiegamento delle forze militari aumentano con il passare del tempo per il semplice motivo che il personale militare invecchia, si ammala, si infortuna e si licenzia; le attrezzature si rompono e le scorte si esauriscono. Si tratta di un processo naturale che anche gli scontri limitati con le forze nemiche possono esacerbare in modo significativo: armi anticarro, mine e sono facilmente e ampiamente disponibili.⁷⁰
- Supponiamo che un battaglione fittizio consumi 10, 100 e 1000 munizioni, pezzi di ricambio e carburante al giorno. Quando la forza dispiegata aumenta fino a diventare una brigata, per far fronte al peggioramento della situazione di sicurezza, lo sforzo di sostentamento cresce più che proporzionalmente. Nel nuovo scenario, il consumo del battaglione cresce a 20, 200 e 2000 al giorno, ma per il

⁶⁹ Andrea Gilli e Mauro Gilli, "The Diffusion of Drone Warfare? Vincoli industriali, organizzativi e infrastrutturali". *Security Studies*, Vol. 25, No. 1 (2016): 50-84.

⁷⁰ Costantino Pischedda, Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Weapons of the Weak: Technological Change, Guerrilla Firepower, and Counterinsurgency Outcomes", *Journal of Conflict Resolution* (di prossima pubblicazione).



l'intero dispiegamento di una brigata significa 60, 600 e 6000; un aumento del 600% dei livelli di consumo.

- La sfida si estende quindi al di fuori delle forze militari e coinvolge anche la base industriale della difesa. In particolare, la produzione deve essere scalata. Questo è difficile in qualsiasi azienda, ma è particolarmente difficile nella difesa per i suoi requisiti di sicurezza più elevati. La sfida di aumentare rapidamente la produzione a fronte di una domanda in rapida crescita può portare a due conseguenze ugualmente negative: l'inflazione (riducendo così il potere d'acquisto dei bilanci della difesa) o l'accaparramento da parte degli alleati.⁷¹
- Infine, il trasporto di munizioni, carburante e pezzi di ricambio al fronte richiede capacità logistiche che pochi Paesi in Europa possiedono. Con l'aumento delle dimensioni della forza schierata, le capacità logistiche necessarie crescono esponenzialmente, mettendo ulteriormente a dura prova le capacità esistenti.

In questo capitolo abbiamo evidenziato la crescita esponenziale della complessità legata alla politica e alla pianificazione della difesa, in quanto è necessario tenere conto nuovi compiti, teatri e scenari. Per semplicità, abbiamo discusso di aumenti relativamente piccoli nel dispiegamento di forze appartenenti a un singolo dominio (terra). Logicamente, quando il dispiegamento cresce ulteriormente (da una a più brigate) e coinvolge anche altri domini (aereo e navale), le sfide aumentano in modo massiccio. La spesa deve quindi aumentare:

- *Ricerca*: la spesa deve aumentare per finanziare la ricerca sulle nuove minacce.
- *Attrezzature*: la spesa deve aumentare per aumentare le dimensioni delle flotte e per acquisire piattaforme di nuova generazione.
- *Operazioni e manutenzione*: la spesa deve aumentare per finanziare l'impiego, la manutenzione, la riparazione e la formazione;
- *Personale*: la spesa deve aumentare per assumere nuovo personale, per acquisire le competenze necessarie e per sostenere i maggiori costi legati alle operazioni (comprese le spese mediche).
- *Infrastrutture*: la spesa deve aumentare per finanziare nuovi alloggi e strutture di addestramento, nonché le basi operative avanzate dove le truppe stazionano in teatro.

Intuizione: le lacune, i problemi e le carenze da affrontare sono il prodotto degli obiettivi politici, delle strategie sottostanti, delle posture e delle strutture adottate.

7. Quali sono i compromessi, le conseguenze indesiderate e le possibili vulnerabilità?

La strategia non è solo una questione di connessioni lineari tra fini e mezzi. La strategia consiste nel complicare il calcolo dell'avversario in vari modi, tra cui la dissimulazione, l'imposizione di costi, la disinformazione...

⁷¹ Edward G. Keating e Mark V. Arena, "Defense inflation: what has happened, why has it happened, and what can be done about it?", *Defence and Peace Economics*, Vol. 27, No. 2 (2016): 176-183; Philip Pugh, *The Cost of Sea Power: The Influence of Money on Naval Affairs from 1815 to the Present Day* (Londra: Conway, 1986).



e l'escalation.⁷² Allo stesso modo, la sicurezza è intrinsecamente relativa e una strategia di sicurezza è necessariamente un esercizio di trade-off tra obiettivi a breve e a lungo termine, tra minacce multiple e tra sicurezza e altri beni pubblici, come la libertà o la crescita economica.⁷³ Di conseguenza, se una strategia comporta dei compromessi e la strategia dell'avversario mira a complicare i nostri calcoli di compromesso, anche una difesa più europea deve essere orientata a formulare strategie che complichino i calcoli dell'avversario, sperando di consolidare i vantaggi competitivi, riducendo al minimo i propri possibili svantaggi, debolezze e vulnerabilità.

A questo proposito, è importante sottolineare che la concorrenza economica, la concorrenza commerciale e la concorrenza strategica presentano alcune somiglianze, ma anche notevoli differenze.⁷⁴ In particolare, le azioni non contemplate nei quadri della concorrenza economica e che rientrano nel codice penale in ambito commerciale sono pratiche commerciali negli affari strategici.

La Russia non sta solo cercando di rendere le sue armi più economiche ed efficaci: sta cercando direttamente di distruggere la capacità di produzione di armi dell'Ucraina, al fine di abbattere il morale della popolazione ucraina, attraverso la disinformazione e la coercizione nucleare, di fermare il sostegno occidentale a Kiev. Questa differenza è fondamentale nell'elaborazione di qualsiasi strategia, in quanto costringe i responsabili politici non solo a considerare le possibili reazioni simmetriche dei concorrenti ma, cosa più importante, anche le contromosse asimmetriche.⁷⁵ Ad esempio, una posizione di deterrenza e difesa orientata in avanti (cioè con truppe schierate vicino ai possibili punti di attacco), implicando forti difese fisiche in alcune specifiche aree geografiche, può invitare il nemico ad attaccare in altre zone meno protette e/o con mezzi non convenzionali. Analogamente, una posizione di deterrenza e difesa orientata verso le retrovie garantisce maggiore flessibilità, ma può intrinsecamente invitare ad attacchi rapidi e inaspettati contro le aree frontali.⁷⁶

Per questi motivi, è necessario considerare i possibili compromessi, le conseguenze indesiderate e le vulnerabilità di qualsiasi strategia. Non potendo fornire un'analisi esaustiva, forniamo alcuni esempi illustrativi.

- *I compromessi*: I Paesi europei si trovano attualmente di fronte a un compromesso implicito ma massiccio tra il sostegno militare immediato a Kiev e lo sviluppo delle loro capacità di deterrenza e difesa a medio termine contro la Russia. Se i Paesi europei danno la priorità a quest'ultimo aspetto, si trovano potenzialmente di fronte a una sfida molto più grande, perché la deterrenza e soprattutto la difesa contro la Russia non sono solo più costose e soprattutto più difficili del sostegno militare a Kiev: le attuali sfide dell'Ucraina non lasciano alcun dubbio su

⁷² Mie Augier e Andrew W. Marshall, "La nebbia della strategia: Some Organizational Perspectives on Strategy and The Strategic Management Challenges in The Changing Competitive Environment", *Comparative Strategy*, Vol. 36, No. 4 (2017): 275-292. Per una discussione storica, si veda Norman Friedman, *The U.S. Maritime Strategy: Policy, Programmes, Tactics* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1988); Austin Long e Brendan Rittenhouse Green, "Stalking the Secure Second Strike: Intelligence, Counterforce, and Nuclear Strategy", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 1-2 (2015): Pagine 38-73; Brendan R. Green e Austin Long, "The MAD Who Wasn't There: Soviet Reactions to the Late Cold War Nuclear Balance", *Security Studies*, Vol. 26, No. 4 (2017): 606-41.

⁷³ Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall, 1993): 44-79.

⁷⁴ Gautam Mukunda, "We Cannot Go On: Disruptive Innovation and the First World War Royal Navy", *Security Studies*, Vol. 19, No. 1 (2010): 124-159; Carl von Clausewitz, *On War* - edited and Translated by Michael Eliot Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989).

⁷⁵ Edward N. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1987).

⁷⁶ Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection", *International Security*, vol. 38, n. 4 (primavera 2014): 115-149.



D'altra parte, dando priorità al sostegno militare a Kiev, i Paesi europei si lascerebbero potenzialmente esposti agli attacchi e alla coercizione della Russia per i mesi o gli anni a venire. Tra il 2022 e il 2024, la spesa per la difesa dei Paesi europei è aumentata da circa 250 a 320 miliardi di euro all'anno, con la quota destinata alle attrezzature che è passata da 62 miliardi di euro (2022) a 100 miliardi di euro (2024). Allo stesso modo, gli aiuti militari dei Paesi dell'UE hanno superato i 40 miliardi di euro (60 miliardi di euro includendo Regno Unito, Norvegia, Islanda e Svizzera).⁷⁸ Dal momento che la spesa per le attrezzature dei Paesi dell'UE è aumentata approssimativamente di 50 miliardi di dollari (+10 nel 2023 e +40 nel 2024), e gli equipaggiamenti più nuovi sono generalmente più costosi di quelli (più vecchi) donati all'Ucraina, questo recentissimo aumento della spesa per gli acquisti della difesa dei Paesi europei sembra finora aver sostituito principalmente proprio gli equipaggiamenti donati all'Ucraina, accelerando così l'ammodernamento militare e (in parte) espandendo la capacità di produzione industriale.⁷⁹ Per gli anni a venire, tuttavia, il compromesso rimane: i Paesi europei devono dare priorità alla produzione di ciò di cui l'Ucraina ha bisogno o concentrarsi su ciò che richiedono le loro strategie di deterrenza e difesa?

- **Conseguenze indesiderate:** Le scelte strategiche non impongono solo dei compromessi, ma possono anche portare a conseguenze non volute, che a volte compensano o addirittura annullano alcuni dei vantaggi previsti. Un buon esempio riguarda gli obiettivi discussi nel capitolo 3. Se l'Europa si limitasse a rafforzare la propria difesa territoriale, paradossalmente il risultato potrebbe non essere una maggiore sicurezza, ma un aumento degli attacchi contro i suoi interessi esterni. Un nemico si limiterebbe ad esaurire l'Europa dove è più debole: attacchi contro i suoi cavi e oleodotti sottomarini, le sue rotte commerciali marittime o le aree in cui l'Europa si rifornisce di alcune delle sue materie prime.⁸⁰
- **Vulnerabilità:** qualsiasi strategia comporta vulnerabilità e, in particolare, possibili singoli punti di fallimento.⁽⁸¹⁾ L'attuale strategia di deterrenza e difesa della NATO si basa, come già detto, presupposto che siano disponibili le capacità logistiche necessarie per portare al fronte forze di rinforzo.⁸² Se tali capacità venissero a mancare, fossero inutilizzabili o venissero attaccate, la strategia della NATO sarebbe messa a dura prova. Nel perseguire una difesa più europea, un compito cruciale consiste nell'identificare le possibili vulnerabilità passate, presenti e future, comprese quelle che emergono da qualsiasi cambiamento di strategia-postura-struttura, e successivamente nel trovare possibili soluzioni e contromisure.⁸³

⁷⁷ Inoltre, se la Russia dovesse uscire vittoriosa dall'Ucraina, la sua propensione e le sue capacità, e quindi la relativa minaccia per l'Europa, potrebbero crescere ulteriormente, mentre la credibilità dell'Europa in termini di deterrenza risulterebbe inevitabilmente compromessa in modo significativo.

⁷⁸ Pietro Bompreszi, Ivan Kharitinov e Christoph Trebesch, "Ukraine Support Tracker - Methodological Update & New Results on Aid Allocation", *Research Note UST* (Kiel: Kiel Institute for the World Economy, giugno 2024).

⁷⁹ A questo proposito sarebbe necessaria un'analisi più dettagliata. Tuttavia, questo aspetto evidenzia ulteriormente l'importanza di capire, dal punto di vista strategico, dove dovrebbero essere allocate le nuove risorse: se i Paesi europei hanno donato artiglieria e blindati all'Ucraina, dovrebbero acquistare artiglieria e blindati più nuovi o, piuttosto, dovrebbero investire le loro maggiori risorse altrove.

⁸⁰ Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Imitazione, innovazione, rottura: le sfide alla superiorità della NATO nella tecnologia militare".

NDC Policy Brief, No. 25 (Roma: NATO Defense College, 2019).

⁸¹ Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*; Barry Posen, *The Sources of Military Doctrines: France, Britain, and Germany Between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984).

⁸² Sarah Tarry, "NATO's Deterrence and Defence: Protecting the Future", in John Andreas Olsen (a cura di), *Routledge Handbook of NATO* (Londra: Routledge, 2025).

⁸³ Gilli *et al.*, "Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept"; Pierre Morcos e Luis Simón, "NATO and the South after Ukraine", *CSIS Brief* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2022).



Approfondimento: Qualsiasi strategia comporta dei compromessi. Gli strateghi e i politici devono essere consapevoli di questi compromessi e valutarli attentamente per evitare che la sicurezza dell'Europa finisca per essere danneggiata anziché rafforzata.

8. Difese maggiori o diverse, efficienti o efficaci?

La nostra ultima domanda è direttamente ispirata dai recenti interventi pubblici di Elon Musk (fondatore di Tesla, SpaceX e proprietario di X), Marc Andreessen (fondatore di Andreessen & Horowitz) e Shyam Sankar (CTO di Palantir Technologies), nonché dai precedenti commenti di Christian Brose (Anduril Industries) e Steve Blank (Hacking for Defense) che si sono chiesti: abbiamo bisogno di più difesa o di una difesa diversa?⁸⁴ Questo gruppo di luminari della tecnologia si chiede in definitiva se non sia il caso di rivedere il modo in cui i dipartimenti della difesa e le forze armate sono organizzati e operano, ribadendo *di fatto* parte dello scetticismo avanzato da Edward Luttwak negli anni '80.⁸⁵

Due teorie della superiorità militare. Esistono due diverse teorie sulla superiorità militare. Per comprendere questo dibattito, è utile collegarlo alla dialettica intellettuale nel campo del management tra Michael Porter e Clayton Christensen.⁸⁶ Secondo Porter, le aziende hanno successo specializzandosi nelle aree in cui hanno un vantaggio competitivo.⁸⁷ Secondo Christensen, invece, le grandi aziende, concentrandosi sulla loro area di forza, trascurano i mercati, i clienti, le tecnologie o le innovazioni emergenti, lasciando così la porta aperta ai nuovi concorrenti per superare la loro posizione.⁸⁸

Nel campo della difesa, il dibattito è ugualmente diviso. Da un lato, alcuni ritengono che gli Stati Uniti godano di una posizione di forza impareggiabile grazie ai loro investimenti decennali nella scienza, nella tecnologia, nell'industria, nelle organizzazioni e nelle forze armate, grazie ai quali tutti gli attori hanno sviluppato una comprensione reciproca così ampia e profonda da poter tradurre efficacemente le idee strategiche in capacità militari avanzate.⁸⁹ Pertanto, portando avanti questo modello di business fatto di sistemi d'arma estremamente complessi, costosi e avanzati, gli Stati Uniti possono dissuadere i loro avversari semplicemente fissando una soglia competizione estremamente alta.⁹⁰ Dall'altro lato, alcuni pensano che la superiorità militare degli Stati Uniti si stia eclissando a causa della collusione e dell'apatia organizzativa degli ufficiali militari, della difesa e delle forze armate.

⁸⁴ Christian Brose, *The Kill Chain: Defending America in the Future of High-Tech Warfare* (New York, NY: Hachette Books, 2020); Shyam Sankar, *The Defense Reformation* (Washington, DC: Palantir Technologies, 2024). Shyam Sankar è anche destinato ad assumere una posizione di primo piano nella ricerca e nell'ingegneria del Pentagono. Paul McLeary e Jack Detch, "Trump prende in considerazione un dirigente tecnologico per dirigere il braccio ingegneristico del Pentagono", *PoliticoPRO*, 4 dicembre 2024.

⁸⁵ Luttwak, *Il Pentagono e l'arte della guerra*.

⁸⁶ Joshua Gans, *The Disruption Dilemma* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2016).

⁸⁷ Michael E. Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors* (New York: Free Press, 1980); Michael E. Porter, *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (New York, NY: Free Press, 1985).

⁸⁸ Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail* (Cambridge, MA: Harvard Business Review Press, 1997).

⁸⁹ Eugene Gholz e Harvey M. Sapolsky, "La macchina dell'innovazione della difesa: Why the U.S. will remain on the cutting edge", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 44, No. 6 (2021): 854-872.

⁹⁰ Andrew F. Krepinevich e Robert Martinage, *Dissuasion Strategy* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2008); Gilli e Gilli, "Why China Has Not Caught Up Yet?".



burocrati e l'industria della difesa tradizionale.⁹¹ L'unico modo per ripristinare il primato militare degli Stati Uniti consiste quindi nel ridurre i requisiti burocratici, nel conferire alle forze operative il potere di partecipare alle procedure di acquisizione e nell'accelerare lo sviluppo della tecnologia e delle forze per ridurre i tempi di commercializzazione/campo di battaglia: ciò avverrebbe aprendo il settore della difesa all'ecosistema tecnologico dinamico, imprenditoriale e commerciale che gli Stati Uniti possiedono.⁹²

Perché questo è importante per l'Europa e cosa dovrebbe fare l'Europa al ?

Questo dibattito è di fondamentale importanza per l'Europa. Da un , se il settore della difesa sta per essere stravolto altri settori, i Paesi europei dovrebbero pensare di organizzare la loro nuova iniziativa di difesa attorno a questi nuovi principi, concetti e soluzioni. In definitiva, SpaceX ha cambiato totalmente il spaziale, mettendo gli appaltatori europei in situazioni difficili. In teoria, non possiamo escludere che lo stesso possa accadere ad altri settori strategici legati all'aerospazio e alla difesa.⁹³ D'altro canto, se la comprensione della disruption fosse effettivamente destinata a fallire (ad esempio, Michael Porter fornisce un resoconto più convincente di Clayton Christensen), i Paesi europei dovrebbero prestare ancora più attenzione. Infatti, se Trump ha intenzione di dare potere a persone come Musk, Andreessen e Shankar, la trasformazione che essi porterebbero potrebbe avere un impatto significativo, e negativo, sul sostegno militare che gli Stati Uniti possono fornire all'Europa. L'Europa dovrebbe quindi accelerare la propria difesa per compensare l'indebolimento della potenza militare statunitense. Inoltre, questo dibattito costringe ancora i Paesi europei a ragionare su alcuni fatti e sulle possibili soluzioni.

- Con un bilancio complessivo della difesa di 330 miliardi di euro, è imperativo chiedersi perché i Paesi europei riescano a generare una potenza militare relativamente bassa, nonché come e perché siano in ritardo anche in alcuni campi emergenti dominati da start-up recenti (come i droni, la difesa informatica o l'osservazione dello spazio).
- Molti auspicano che l'Europa consolidi sia gli approvvigionamenti militari (domanda) sia la produzione di difesa (offerta). Senza necessariamente sposare le interpretazioni di disturbo, è evidente che ci sono alcuni rischi. In primo luogo, se i Paesi europei acquistano e producono insieme più sistemi d'arma, il numero totale di sistemi d'arma europei si ridurrà ai livelli degli Stati Uniti.⁹⁴ Il consolidamento può far scendere i costi medi unitari (distribuendo i costi fissi su un numero maggiore di unità). Tuttavia, l'elevata domanda (dovuta a budget più elevati) e la minore concorrenza potrebbero anche ridurre gli incentivi all'efficienza e all'efficacia e quindi, in ultima analisi, portare a progettazioni di sistemi d'arma più costosi: come accade negli Stati Uniti.⁹⁵

⁹¹ Steve Blank, *The Small, the Agile, and the Many The Navy's Hedge Gordian Knot Center for National Security Innovation* (Stanford, CA: Gordian Knot Center for National Security Innovation, 2021); Steve Blank, "The DoD is getting its innovation act together, but more can be done", *Defense News*, 5 gennaio 2024; Steve Blank, "How to Fix a Broken Defense Department to Beat China and Russia", *War on the Rocks*, 27 novembre 2024.

⁹² Brose, *La catena di morte*; Sankar, *La riforma della difesa*.

⁹³ Todd Harrison, *Building an Enduring Advantage in the Third Space Age* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 2024).

⁹⁴ Carlo Cotarelli e Leoluca Virgadamo, "La spesa per la difesa nei Paesi dell'UE", *Policy Brief* (Milano: Istituto per le Politiche Europee, 2024).

⁹⁵ Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997); "DOD Is Not Yet Well-Positioned to Field Systems with Speed", *Report to Congressional Committees: Weapon Systems Annual Assessment* (Washington, DC: United States Government Accountability Office, 2024); Ethan B. Kapstein e Jean-Michel Oudot, "Reforming Defense Procurement: Lessons from France", *Business and Politics*, Vol. 11, No. 2 (2009):



- Riducendo il numero programmi di armamento, i Paesi possono incorrere in un altro rischio, ovvero che vengano selezionati progetti di armi non ottimali. In Vietnam, i velivoli da combattimento della Marina statunitense hanno ottenuto risultati migliori rispetto a quelli dell'Aeronautica, mentre dopo la fine della Guerra Fredda,⁹⁶ sia i velivoli della Marina che quelli dell'Aeronautica hanno ottenuto risultati migliori rispetto a quelli dell'Aeronautica. La U.S. Navy e l'U.S. Army hanno selezionato diversi progetti di armi molto discutibili che, alla fine, sono stati cancellati o significativamente ridimensionati: la Littoral Combat Ship, il cacciatorpediniere DDG(X) classe Zumwalt e il Future Combat System.⁹⁷ Coloro che sostengono che la difesa europea ha bisogno di maggiore direzione, integrazione e cooperazione puntano a una maggiore centralizzazione che, al contrario, per i disgregatori come Musk e Blank rappresenta la principale fonte di problemi per il mondo della difesa. Per questo motivo, suggeriscono che i comandanti dei combattimenti e, più in generale, le forze operative dovrebbero essere responsabilizzate negli acquisti rispetto alle burocrazie di acquisizione. Anche in questo caso, questa argomentazione dovrebbe essere presa in considerazione. Gli Stati Uniti hanno fatto volare il loro drone *Predator* (MALE, Medium-Altitude Long-Endurance) nel 1996: a distanza di quasi 30 anni, i Paesi europei non hanno ancora schierato alcun drone MALE nazionale.⁹⁸
- Infine, ma non meno importante, se l'approvvigionamento e la produzione di armi sono consolidati attorno a pochi gruppi decisionali e a poche aziende, gli avversari possono potenzialmente avere un gioco molto più facile nel minare la difesa europea: devono solo prendere di mira un numero inferiore di nodi critici per interrompere l'intero processo. Ciò può significare, *tra l'altro*, colpire singoli individui, impianti di produzione o catene di fornitura, anche in modo ibrido, o semplicemente ideare contromisure o controsistemi specifici. È evidente che ciò evidenzia la tensione tra efficienza ed efficacia nella politica di difesa: l'efficienza può semplificare la vita dell'avversario, compromettendo l'efficacia, che è la priorità della politica di difesa.⁹⁹

Approfondimento: abbiamo bisogno di più difesa o di una difesa diversa, e abbiamo bisogno di efficienza o di efficacia? Vent'anni fa, il mantra della difesa europea era la cooperazione. Dopo aver perseguito la cooperazione, ora i Paesi europei si rendono conto di essere in ritardo nell'innovazione. Occorre prestare maggiore attenzione a una difesa diversa, anche per verificare le basi dei presupposti su cui si fondano le difese moderne.

1-25. Negli ultimi 70 anni, i tentativi di sistemare gli appalti multinazionali della difesa hanno dato risultati contrastanti: a fronte dell'introduzione di meccanismi di governance per ridurre i ritardi e gli sforamenti dei costi, il risultato è stato un numero maggiore di defezioni. L'F-35 Lightning II/ Joint Strike Fighter viene acquistato dalla Marina, dall'Aeronautica e dal Corpo dei Marines degli Stati Uniti e prodotto da un'unica azienda consolidata. Tuttavia, è ancora prodotto in 50 diversi distretti elettorali, il che non è certo un segno di efficienza produttiva, ma piuttosto il prodotto di convenienze politiche. Per una discussione sull'Europa, si veda De Vore, "The Arms Collaboration Dilemma".

⁹⁶ John Stillon, *Trends in Air-to-Air Combat Implications for Future Air Superiority* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2015).

⁹⁷ Joaquin Sapien, "The Inside Story of How the Navy Spent Billions on the "Little Crappy Ship"", *ProPublica*, 7 settembre 2023.

⁹⁸ Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Emerging Technologies and Unmanned Aerial Weapons", in Hugo Meijer e Marco Wyss (eds.), *Oxford Handbook of European Security* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

⁹⁹ Luttwak, *Il Pentagono e l'arte della guerra*.



Conclusioni

Molte delle domande discusse in questo rapporto non conducono a risposte ovvie, non da ultimo perché alcune richiedono una direzione politica e altre competenze tecniche.¹⁰⁰ Nei paragrafi che seguono, offriamo alcune raccomandazioni basate sulle nostre conoscenze, interpretazioni ed esperienze.

Perché più difesa europea e cosa difendere? L'Europa deve rafforzare le proprie difese. Tuttavia, riteniamo che l'approccio più sensato consista nel concepire l'intero processo in dialogo, e non in opposizione, agli Stati Uniti.

- L'Europa e gli Stati Uniti condividono in larga misura gli stessi valori e interessi strategici in tutto il mondo: entrambi trarrebbero beneficio da una maggiore difesa europea, dovrebbe essere perseguita con l'obiettivo di sollevare gli Stati Uniti da alcune responsabilità regionali in Europa e, eventualmente, anche in Nord Africa e Medio Oriente (almeno in parte).
- Una difesa europea completamente autonoma richiederebbe decenni e sarebbe inaccessibile, mentre un dialogo con gli Stati Uniti permetterebbe di mediare tra esigenze immediate e soluzioni a medio-lungo termine, senza dover scendere a compromessi. Inoltre, una spaccatura transatlantica non farebbe altro che indebolire l'Europa, poiché i nordici, baltici e centroeuropei, se costretti a scegliere tra Washington e Bruxelles, probabilmente preferirebbero Washington.

Perché non c'è ancora una difesa europea. Senza capire cosa ha finora limitato la difesa europea, è impossibile rafforzarla. A questo proposito, il dubbio è se siamo di fronte a "opportunità mozzafiato mascherate da problemi insolubili" o a un "problema [...] senza soluzione [che quindi] potrebbe non essere un problema, ma un fatto - non da risolvere, ma da affrontare nel tempo"¹⁰¹ Qui, la posta in gioco è la sovranità nazionale e le burocrazie nazionali. Non sembra che i Paesi europei vogliano andare oltre la loro sovranità nazionale, almeno ora. Il processo sarebbe, in ogni caso, particolarmente lungo e difficile perché richiederebbe una revisione dei trattati. Se questa valutazione è corretta, le soluzioni dovrebbero essere costruite intorno alla sovranità nazionale, non per superarla. È tuttavia degno di nota il fatto che:

- Non di rado, i Paesi europei non dispongono dei dati necessari per valutare questioni specifiche e, quindi, per prendere decisioni. La sovranità sembra quindi, almeno in alcuni casi, essere utilizzata come meccanismo difensivo di default o come copertura per interessi personali molto più banali.
- Strettamente correlato, nessun progresso nella difesa europea può essere raggiunto se alcune burocrazie nazionali hanno incentivi politici anche impliciti (tra cui l'avversione al rischio) per resistere a soluzioni cooperative a livello europeo.¹⁰²

¹⁰⁰ Una questione correlata è se queste domande debbano provenire dai burocrati o dai politici. Si veda Alberto Alesina e Guido Tabellini, "Burocrati o politici? Part I: A Single Policy Task", *American Economic Review*, Vol. 97, No. 1 (marzo 2007): 169-179; Alberto Alesina e Guido Tabellini, "Burocrati o politici? Parte II: compiti politici multipli", *Journal of Public Economics*, vol. 92, n. 3-4 (aprile 2008); Risa Brooks, "Paradossi della professionalità: Rethinking Civil- Military Relations in the United States", *International Security*, Vol. 44, No. 4 (Spring 2020): 7-44.

¹⁰¹ La prima citazione è di John Gardner, la seconda di Shimon Peres. Si veda John L. Hennessy e David A. Patterson, "Una nuova età dell'oro per l'architettura dei computer", *Communications of the ACM*, Vol. 62, No. (2019): 48-60.

¹⁰² In questa prospettiva, la sovranità non è un ostacolo alla difesa europea: il problema è l'interpretazione che alcuni burocrati ne danno.



Cos'è più difesa europea: o quanto è sufficiente. La priorità per i Paesi europei è capire se l'attuale livello di spesa per la difesa è sufficiente o meno, se deve solo essere più efficiente o se essere allocato in modo diverso. La spesa europea per la difesa ammonta a 279 miliardi di euro nel 2023 (326 miliardi di euro nel 2024), di cui 72 (102 miliardi di euro nel 2024) destinati agli approvvigionamenti (26% e 31%).¹⁰³

- Ci sono limiti all'efficienza che può essere realisticamente perseguita e raggiunta attraverso la cooperazione e l'integrazione. Tuttavia, l'attuale e probabile crescita futura della spesa europea per la difesa offre sicuramente opportunità per aumentare l'efficienza complessiva.
- Attualmente, il procurement rappresenta tra il 25 e il 30% della spesa totale per la difesa europea. Se i Paesi europei sono inefficienti negli acquisti, realisticamente lo sono anche nel restante 70-75% della spesa per la difesa. Le opportunità di efficienza dovrebbero essere perseguite anche in questo ambito.
- Nel 2024 gli Stati Uniti spenderanno circa 190 miliardi di euro in acquisti e 140 miliardi di euro in ricerca. L'Europa spenderà rispettivamente 102 miliardi di euro e 5 miliardi di euro. Mentre la spesa per gli acquisti è in aumento, la ricerca rimane estremamente bassa. Si tratta di una debolezza strutturale che deve essere affrontata, ma che evidenzia un problema politico più profondo sulla ricerca nel settore della difesa, ovvero come incentivare gli investimenti e condividere i benefici tra più Paesi.
- Per definire quanto è sufficiente, l'Europa dovrebbe condurre analisi più approfondite: studi, simulazioni, giochi di guerra. Tuttavia, i ministeri della Difesa europei, le forze armate e i think tank esterni molto raramente possono condurre queste analisi più approfondite. L'Europa trarrebbe vantaggio dall'avere a livello nazionale o comunitario qualcosa di simile all'Office of Net Assessment degli Stati Uniti. Tuttavia, tale soluzione non dovrebbe essere concepita come un'altra rigida burocrazia minata dal consenso politico, dagli accordi diplomatici o dalle dinamiche organizzative.
- Sebbene di facile comprensione, parametri come il 2 o il 3% della spesa per la difesa rispetto al PIL sono privi di significato, in quanto non identificano alcun obiettivo, alcuna strategia e alcuna capacità. Come tali, dovrebbero essere evitati e sostituiti con misure più pertinenti.¹⁰⁴
- L'attuale divisione del lavoro tra la NATO e l'UE vede la prima specializzata nella pianificazione della difesa e nelle forze militari, mentre la seconda si assume maggiori responsabilità in settori rilevanti per la difesa come la ricerca, l'industria, le infrastrutture e i mercati.¹⁰⁵ Ci sono forti ragioni politiche, economiche e organizzative per sfruttare ulteriormente questa situazione.¹⁰⁶ A questo proposito, i Paesi europei dovrebbero cercare di soddisfare al più presto i requisiti di capacità della NATO e acquisire i fattori strategici che mancano ai Paesi europei - con il sostegno finanziario e istituzionale dell'UE.¹⁰⁷

¹⁰³ Agenzia europea per la difesa, *Defence Data 2023-24* (Bruxelles: Agenzia europea per la difesa, 2024).

¹⁰⁴ Anthony H. Cordesman, *NATO's Pointless Burden Sharing Debates: The Need to Replace a Mathematically Ridiculous 2% of GDP Goal with Real Force Planning* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2019).

¹⁰⁵ Due decenni fa, questa divisione del lavoro riguardava le missioni: La NATO si sarebbe concentrata sulla difesa collettiva, mentre l'UE sulla gestione delle crisi. Tuttavia, l'UE si è dimostrata incapace di lavorare anche sulla gestione delle crisi. Cfr. Anand Menon, "La politica di difesa europea da Lisbona alla Libia", *Survival*, vol. 53, n. 3 (2011): 75-90; Luis Simon, "PSDC, strategia e gestione delle crisi: fuori area o fuori mercato?", *The International Spectator*, Vol. 47, No. 3 (2012): 100- 115.

¹⁰⁶ Alice Tidey e Paula Soler, "Gli Stati membri dell'UE dovrebbero 'anticipare' i bilanci della difesa per finanziare il 'big bang' necessario: Kubilius", *Euronews*, 5 dicembre 2024.

¹⁰⁷ Sean Monaghan, Eskil Jakobsen, Sissy Martinez, Mathieu Droin, Greg Sanders, Nicholas Velazquez, Cynthia Cook,



Problemi, lacune e vulnerabilità. Problemi, lacune e vulnerabilità sono il prodotto di specifiche scelte di strategia-postura-struttura. A questo proposito, sono giustificate tre considerazioni.

- I Paesi europei hanno un problema di personale militare: solo una frazione limitata della forza complessiva può essere dispiegata e impiegata. Per mettere le cose in prospettiva, il New Force Model della NATO mira a generare 450.000 truppe dispiegabili in un periodo di 6 mesi, comprese le forze americane assegnate all'Europa. Dopo gli attentati del 7 ottobre 2023, Israele ha mobilitato per tutta la notte 360.000 riservisti che hanno aumentato la forza di difesa israeliana di 150.000 uomini. L'Europa ha 500 milioni di abitanti, Israele meno di 10 milioni. È evidente che ci sono dei problemi. Le riforme delle forze armate europee sono quindi necessarie: attrarre gruppi più giovani e competenze specializzate, creare forze di riserva, fissare limiti agli anni di servizio e favorire la transizione alla vita civile per il personale in uniforme.
- La NATO fissa obiettivi di capacità e definisce i requisiti in termini di prontezza delle forze. Tuttavia, la NATO non dispone di un meccanismo diretto di monitoraggio e di applicazione dietro la socializzazione e la moral suasion. Se e come l'Europa possa svolgere un ruolo in questo ambito è una questione aperta. Con l'introduzione dell'euro, alla Banca Centrale Europea sono stati assegnati alcuni poteri di supervisione bancaria.¹⁰⁸ Un meccanismo simile sarebbe politicamente delicato ma definitivamente importante da una prospettiva strategica e operativa.
- I Paesi europei dovrebbero fare molto più addestramento, esercitazioni, giochi di guerra e simulazioni per anticipare, identificare e affrontare possibili problemi, lacune e vulnerabilità.
- I Paesi della NATO stanno attualmente discutendo l'opzione di dispiegare una forza di pace in Ucraina. Una soluzione di questo tipo rappresenterebbe uno sforzo enorme, in quanto i Paesi europei non sarebbero in grado di adempiere a tutti gli altri possibili impegni o dovrebbero generare forze significativamente più grandi.¹⁰⁹

Trade-off, conseguenze non intenzionali e vulnerabilità. La strategia non consiste in semplici connessioni logiche tra fini-mezzi o risorse-strumenti-obiettivi. La strategia consiste, fondamentalmente, nel complicare il calcolo dell'avversario e, in questo modo, nel generare alcuni vantaggi competitivi da sfruttare politicamente o militarmente. Ogni strategia, quindi, porta inevitabilmente a dei compromessi, a delle conseguenze non volute e a delle vulnerabilità, sia a causa delle reazioni degli attori interni o degli alleati che delle contromosse degli avversari. Qualsiasi tentativo di promuovere una difesa più europea non può prescindere da queste considerazioni.

- Purtroppo non ci sono molti modi per individuare tutti i possibili compromessi, le conseguenze indesiderate e le vulnerabilità. Studi, analisi, giochi di guerra e simulazioni sono uno strumento importante e utile perché permettono di svelare e verificare le ipotesi, di sollevare domande scomode e di ragionare sull'interpretazione e sulla disponibilità dei dati.

Anna Dowd e Maeve Sockwell, *Is NATO Ready for War? An Assessment of Allies' Efforts to Strengthen Defense and Deterrence since the 2022 Madrid Summit* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2024); Douglas Barrie, Ben Barry, Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs e Bastian Giegerich, *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members* (Londra: International Institute for Strategic Studies, 2019).

¹⁰⁸ Ringraziamo Daniel Gros per aver evidenziato questa somiglianza.

¹⁰⁹ Hans von der Burchard, Laura Kayali, Jacopo Barigazzi e Joshua Posaner, "I leader della NATO e dell'Europa discutono delle truppe di mantenimento della pace in Ucraina", *Politico*, 13 dicembre 2024.



Difesa più o diversa, efficiente o efficace. Resta da vedere se il settore della difesa cambierà radicalmente o se si sta solo evolvendo. In ogni caso, l'Europa ha un chiaro problema di innovazione, che riguarda non solo il settore civile ma anche quello militare. È improbabile che le recenti iniziative dell'UE e della NATO possano risolvere il problema.¹¹⁰

- I Paesi europei dovrebbero creare un'istituzione simile alla Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) per sviluppare nuove soluzioni. Il primo requisito per questa agenzia è quello di non avere project manager, avvocati, responsabili delle risorse umane, addetti alla comunicazione, conferenze annuali, visite esterne e stipendi elevati. Dovrebbe essere progettata in modo da tenere fuori i carrieristi, far entrare i visionari, concedere loro spazio sufficiente per sperimentare e generare nuove idee senza alcuna pressione politica per ottenere risultati immediati o, peggio ancora, concentrarsi su aree specifiche (e non su altre).
- Senza una riforma dei regolamenti sugli appalti, le start-up non potranno aggiudicarsi alcun contratto nel settore della difesa. L'UE è già entrata, anni fa, nel regno degli appalti della difesa attraverso le sue direttive.¹¹¹ Tuttavia, potrebbero essere necessari nuovi interventi per aprire gli appalti della difesa a nuovi operatori, non solo alle aziende di altri Paesi.

¹¹⁰ Il Fondo europeo per la difesa dell'UE ha una componente incentrata sulle tecnologie emergenti; l'acceleratore dell'innovazione della difesa della NATO per il Nord Atlantico sostiene analogamente le start-up e le piccole imprese che sviluppano managerialmente soluzioni intorno alle tecnologie emergenti, mentre il Fondo per l'innovazione della NATO le sosterrrebbe finanziariamente.

¹¹¹ Jay Edwards, "The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?", *International Security Program Paper ISP*, No. 05 (Londra: Chatham House, 2011).



APPENDICE I

Questa sezione fornisce brevemente una visione olistica dell'intero ecosistema della difesa.

Funzione di difesa. La funzione di difesa è uno dei tratti tradizionali della sovranità, poiché la capacità di difendersi dalle aggressioni straniere è considerata essenziale per la sopravvivenza nazionale. Di conseguenza, i Paesi hanno storicamente resistito ai tentativi di cedere anche solo una parte delle loro funzioni di difesa.¹¹² La difesa è anche uno degli esempi più ovvi di bene pubblico puro, in quanto il suo consumo è non rivale e non escludibile, cioè è una delle funzioni che appartengono intrinsecamente allo Stato, dato che un mercato non potrebbe: gli individui tenderebbero a evitare il pagamento diretto e lo Stato non potrebbe escluderli dal beneficiare del bene pubblico difesa.

Domanda. I Ministeri della Difesa sono responsabili dell'organizzazione della funzione di difesa con l'obiettivo di fornire il bene pubblico della difesa. In questo sforzo, allocando il proprio bilancio a varie fonti, i ministeri della Difesa rappresentano la domanda nei mercati della difesa.¹¹³

Fornitura. Tutte le aziende che forniscono beni e servizi alla funzione di difesa rappresentano l'offerta, dalle aziende che producono jet da combattimento e sottomarini a quelle che forniscono attrezzature informatiche, servizi di pulizia o trasporti.¹¹⁴ Poiché l'ecosistema della difesa richiede anche capitale umano, in particolare (ma non solo) per le forze armate, anche la popolazione di un Paese rappresenta l'offerta nell'equazione relativa al reclutamento militare e alla sostenibilità a lungo termine e quando i Paesi assumono mercenari stranieri, l'offerta è costituita anche da cittadini stranieri.¹¹⁵

Spesa per la difesa=mercato della difesa. Il livello di spesa per la difesa definisce *di fatto* la dimensione del mercato della difesa. La spesa per la difesa si divide in cinque parti principali:

- Ricerca (& Tecnologia, & Sviluppo, & Test e Valutazioni) (per le capacità future);
- Attrezzature (acquisizione delle capacità attuali e relativo supporto logistico integrato);
- Personale;
- Manutenzione e operazioni (costi operativi, spesso comprensivi di addestramento ed esercitazioni);
- Strutture e infrastrutture.

Non esiste una metrica specifica, ma la quota di bilancio destinata alla R&S e agli impianti e alle infrastrutture tende generalmente a essere inferiore (5-15% in totale) rispetto alle attrezzature, al personale, alla manutenzione e alle operazioni (circa 20-30% ciascuno)⁽¹¹⁶⁾.

Mercato degli armamenti. Le spese per la difesa destinate alle attrezzature costituiscono il mercato degli armamenti. Le aziende del settore della difesa operano in mercati monopsonistici in patria (un solo acquirente), ma in genere in

¹¹² Fearon, "Applicazione e cooperazione internazionale".

¹¹³ Eugene Gholz e Harvey M. Sapolsky, "Restructuring the U.S. Defense Industry", *International Security*, Vol. 24, No. 3 (Winter, 1999-2000): 5-51; Gholz e Sapolsky, "La macchina dell'innovazione della difesa".

¹¹⁴ Richard A. Bitzinger (a cura di), *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues* (Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing, 2009).

¹¹⁵ Andrea Asoni, Andrea Gilli, Mauro Gilli e Tino Sanandaji, "Un esercito mercenario di poveri? Technological change and the demographic composition of the post-9/11 US military", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 22 (2022): 568-614; PW Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007).

¹¹⁶ Agenzia europea per la difesa, *Defence Data 2023: Key findings and analysis* (Bruxelles: Agenzia europea per la difesa, 2024); Jens Stoltenberg, *The Secretary General's Annual Report 2023* (Bruxelles: NATO, 2024): 47-51.



Oltre alle considerazioni critiche sulla sicurezza degli approvvigionamenti (avere accesso alle armi in caso di guerra), i Paesi hanno un interesse intrinseco a sostenere e proteggere la propria industria, visti gli extra-profitti e l'influenza politica che i mercati oligopolistici tendono a produrre.¹¹⁸ La produzione di armi, tuttavia, è anche storicamente caratterizzata da un numero relativamente elevato di posti di lavoro nel settore manifatturiero in aree concentrate, il che aumenta la rilevanza elettorale della .¹¹⁹ Le eredità nazionali, le culture nazionali e la dipendenza istituzionale rafforzano ulteriormente la divergenza tra le scelte e i processi di approvvigionamento dei Paesi.

Tendenze in materia di deterrenza, difesa e combattimento bellico. Dai Ministeri della Guerra del passato, i Paesi hanno ora Ministeri della Difesa le cui funzioni consistono principalmente nella deterrenza (evitare e prevenire la guerra) e nella difesa (vincere la guerra se la deterrenza fallisce). Questi obiettivi politici devono essere compresi nella prospettiva dei cambiamenti tecnologici e bellici:

- Nell'ultimo secolo si è verificata una prima rivoluzione della potenza di fuoco che ha reso il campo di battaglia sempre più letale, cioè l'esposizione al fuoco nemico può portare a perdite rapidamente insostenibili, il che ha costretto le forze armate a operare in modo più disperso, in azioni di piccole unità, sfruttando la copertura e l'occultamento, sincronizzando senza soluzione di continuità l'impiego di mezzi di diverse branche.¹²⁰
- Un secondo cambiamento simile a una rivoluzione si è verificato con l'invenzione delle armi nucleari, che hanno probabilmente rafforzato la deterrenza.¹²¹
- Una terza rivoluzione del potere di fuoco si è verificata con l'introduzione del software e dell'elettronica, che ha reso possibile il rilevamento, l'identificazione, il puntamento e l'attacco a lungo raggio, estendendo così la letalità del campo di battaglia sia nel raggio d'azione che in altri domini, in particolare in mare e a terra.¹²²

Questa rivoluzione tripartita implica che forze armate meglio addestrate, organizzate, equipaggiate e dotate di personale hanno maggiori probabilità di successo almeno a livello tattico-operativo,¹²³ mentre a livello strategico la disponibilità di risorse (sia in termini di spettro di capacità che di scala) resta un fattore chiave per il successo strategico.¹²⁴

¹¹⁷ Eugene Gholz, "The Curtiss-Wright Corporation and Cold War-Era Defense Procurement: A Challenge to Military-Industrial Complex Theory", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 1 (2000): 35-75.

¹¹⁸ Jonathan B. Tucker, "Partners and rivals: a model of international collaboration in advanced technology", *International Organization*, Vol. 45, No. 1 (1991): 83-120.

¹¹⁹ Andrew Moravcsik, "Armamenti tra alleati: European Weapons Collaboration, 1975 - 1985", in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson e Robert D. Putnam (a cura di), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1995): 128-168.

¹²⁰ Stephen D. Biddle *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Warfare* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

¹²¹ Frederick S. Dunn, Bernard Brodie, Arnold Wolfers, Percy E. Corbett e William T. R. Fox (eds.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York, NY: Harcourt, Brace and Company, 1946); Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989). Per una prospettiva opposta, si veda Keir A. Lieber e Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence", *International Security*, Vol. 41, No. 4 (Spring 2017): 9-49.

¹²² Antonio Calcara, Andrea Gilli, Mauro Gilli, Raffaele Marchetti e Ivan Zaccagnini, "Why Drones Have Not Revolutionized War", *International Security*, Vol. 46, No. 4 (Spring 2022): 130-171; Tyler Hacker, *Beyond Precision: Maintaining America's Strike Advantage in Great Power Conflict* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2023).

¹²³ Stephen Biddle, *Nonstate Warfare: The Military Methods of Guerrillas, Warlords, and Militias* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2021).

¹²⁴ Phillips Payson O'Brien, *How the War Was Won: Air-Sea Power and Allied Victory in World War II* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015); Christopher A. Lawrence, *War by Numbers: Understanding Conventional Combat*



Tecnologia. Strettamente correlate, tre tendenze principali hanno caratterizzato l'evoluzione della tecnologia militare negli ultimi decenni.

- In primo luogo, la tecnologia militare è diventata esponenzialmente più complessa, e quindi non solo diversa dalle sue controparti commerciali, ma anche in grado di innalzare forti barriere all'ingresso per i concorrenti e l'industria (in particolare le piccole e medie imprese, PMI).¹²⁵
- In secondo luogo, l'elettronica e il software hanno progressivamente acquisito un'importanza crescente nei sistemi d'arma avanzati, rendendo così la produzione della difesa dipendente almeno in parte da fornitori esterni alla difesa.¹²⁶
- In stretta relazione, i fornitori non tradizionali stanno progressivamente entrando nel settore della difesa sia direttamente (attraverso la produzione di nuovi sistemi d'arma) sia indirettamente (attraverso la produzione di soluzioni commerciali con applicazioni per la difesa, come Starlink).¹²⁷

Utenti. Le forze armate, generalmente suddivise in Esercito (terra), Marina (mare) e Aeronautica (aria), sono gli utenti. Rappresentano gli interlocutori critici della domanda e dell'offerta nei mercati della difesa, in quanto devono spiegare le loro esigenze ai ministeri e lavorare con l'industria per sviluppare le loro soluzioni preferite. Come ogni organizzazione, hanno le loro culture, le loro pratiche e le loro dinamiche burocratiche.¹²⁸ Ovviamente, l'allocazione relativa della forza lavoro e delle risorse per gli equipaggiamenti ai tre servizi non è scontata o inevitabile: alcuni Paesi possono spendere di più per le forze navali e altri per quelle aeree, alcuni possono non avere una forza aerea (Baltici) o una marina (Svizzera o Cechia) mentre altri possono avere un esercito relativamente piccolo (Regno Unito).¹²⁹

NATO. L'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico è un'organizzazione internazionale multilaterale composta da 32 membri e responsabile della sicurezza della regione del Nord Atlantico. Il compito principale della NATO riguarda la deterrenza e la difesa, ossia impedire agli avversari di attaccare il territorio della NATO e, nel caso in cui la deterrenza fallisca, neutralizzare tali attacchi attraverso un mix di capacità nucleari e convenzionali, nonché di mezzi terrestri, navali, aerei, spaziali e informatici.¹³⁰ A differenza dell'UE, la NATO non ha poteri legislativi, giudiziari ed esecutivi, non ha autorità fiscale, non bilanci autonomi e non può né monitorare né applicare direttive o decisioni. Questo perché la difesa è una questione sovrana strettamente custodita dai suoi membri. La NATO, quindi, favorisce soprattutto il coordinamento e la cooperazione a livello strategico, operativo e tattico tra i suoi vari membri, le loro forze armate e le loro aziende di difesa. In quanto alleanza, la NATO è intrinsecamente soggetta a problemi di azione collettiva, visibili nella questione dello squilibrio delle spese per la difesa tra i suoi membri.

(Dulles, VA: Potomac Books, 2017).

¹²⁵ Gilli e Gilli, "Perché la Cina non ha ancora recuperato?".

¹²⁶ John A. Alic, Lewis M. Branscomb, Harvey Brooks, Ashton B. Carter e Gerald L. Epstein, *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1992); J. Michael McQuade e Richard M. Murray con Gilman Louie, Milo Medin, Jennifer Pahlka e Trae Stephens, *Software is Never Done: Refactoring the Acquisition Code for Competitive Advantage* (Washington, DC: Defense Innovation Board, 2019).

¹²⁷ James Hasik, *Arms and Innovation Entrepreneurship and Alliances in the Twenty-First Century Defense Industry (Armi e innovazione, imprenditorialità e alleanze nell'industria della difesa del XXI secolo)*. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2008).

¹²⁸ Adam Grissom, "The future of military innovation studies", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 29, No. 5 (2006): 905-934.

¹²⁹ Richard Rosecrance e Arthur A. Stein (a cura di), *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993); Andrés J. Gannon, "Allies as Armaments: Explaining the specialization of state military capabilities", *Security Studies* (di prossima pubblicazione).

¹³⁰ Katherine Kjellström Elgin, Sean Monaghan e Sara Bjerg Moller, "Understanding NATO's Concept for Deterrence and Defense of the Euro-Atlantic Area", *Research Brief* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2024).



l'Atlantico, oltre ad altre questioni come l'esitazione a dispiegare le truppe e la competizione per la definizione degli standard.¹³¹

L'Unione europea. Nei loro trattati costitutivi, sia la Comunità Economica Europea che l'Unione Europea erano esplicitamente escluse dalle questioni di difesa.¹³² Questa situazione è progressivamente cambiata a partire dagli anni '90 a seguito di molteplici sviluppi, tra cui l'allargamento dell'UE all'Europa settentrionale, centrale e soprattutto orientale, in cui le condizioni politiche hanno richiesto una riforma delle relazioni civili-militari; le crisi umanitarie emerse alla periferia dell'Europa dopo la fine della Guerra Fredda che hanno richiesto all'Europa di svolgere un ruolo di stabilizzazione, anche con capacità di difesa; l'unicum rappresentato dal mercato europeo della difesa, caratterizzato da pratiche di approvvigionamento nazionali non competitive, protezionismo e frammentazione lungo i confini nazionali; la necessità di finanziare grandi progetti infrastrutturali nazionali e internazionali con possibile valore strategico per la difesa collettiva; i finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo che potrebbero sostenere direttamente e indirettamente le tecnologie dual purpose.¹³³

Attualmente, l'ecosistema della difesa europea funziona in linea di massima nel seguente.

- Ogni Paese *Ci* casuale decide autonomamente sia l'ammontare del reddito nazionale dY da destinare alla funzione di difesa, sia la sua ulteriore suballocazione tra i diversi servizi e fonti militari (ricerca, equipaggiamento, personale, operazioni e manutenzione, strutture).
- Quando *il Paese* è membro della NATO (tutti i membri dell'UE tranne Irlanda, Austria, Malta e Cipro), la sua leadership politica è coinvolta nella definizione delle priorità strategiche della NATO (*Concetto Strategico*); tali priorità sono tradotte in strategie e piani militari (*Concetto per la Deterrenza e la Difesa dell'Area Euro-Atlantica*); eseguite dalla Struttura di Comando della NATO (i suoi comandi a livello strategico, operativo e tattico) fino alla Struttura di Forza della NATO (le forze nazionali assegnate alla NATO); che possiede capacità identificate e generate a livello nazionale attraverso uno sforzo di coordinamento a livello NATO (Processo di Pianificazione della Difesa della NATO).¹³⁴
- L'architettura più ampia della NATO dovrebbe fornire risultati collettivi in termini di sviluppo delle capacità, allineamento della strategia e prontezza delle forze armate. Tuttavia, la NATO ha poteri di monitoraggio limitati e meccanismi di applicazione quasi inesistenti. In altre , la NATO non può costringere, correggere o sanzionare i suoi membri che non rispettano le linee d'azione raccomandate in termini di spesa, sviluppo delle capacità o dispiegamento delle truppe. Di fatto, la storia della NATO è un costante compromesso politico volto a risolvere i fallimenti del mercato, come i problemi di azione collettiva, il crowding out e il free riding nel non-mercato senza meccanismi di prezzo rappresentato dal suo compito di sicurezza collettiva.¹³⁵

¹³¹ Mancur Olson, Jr. e Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, No. 3 (Agosto 1966): 266-279; Philipp Taylor, La standardizzazione delle armi nella NATO: sicurezza collaborativa o competizione economica? *Organizzazione internazionale*, vol. 36, n. 1 (1982): 95-112.

¹³² Kiran Klaus Patel, *Project Europe. A History* (Cambridge e New York: Cambridge University Press, 2020).

¹³³ Hugo Meijer e Marco Wyss (a cura di), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

¹³⁴ Nele Loorents, "NATO's Regional Defence Plans", *Brief - Washington Summit Series*, No. 5 (Tallin: International Centre for Defence and Security, luglio 2024); Christian Tuschhoff, "The Impact of NATO's Defence Planning and Force Generation on Member States", in Sebastian Mayer (ed.), *NATO's Post-Cold War Politics: The Changing Provision of Security* (Berlino: Springer Nature, 2014): 194-211.

¹³⁵ Gregory W. Pedlow, "The Evolution of NATO's Command Structure, 1951-2009," accessibile all'indirizzo:



- I Paesi *Ci* possono richiedere finanziamenti (limitati) della NATO o (un po' meno limitati) dell'UE relativi a tecnologie emergenti, start-up, R&S, appalti o infrastrutture. Negli ultimi anni, infatti, l'Unione Europea ha creato il Fondo Europeo per la Difesa - EDF (lato offerta, innovazione) e più recentemente EDIRPA (lato domanda, approvvigionamento), ASAP (lato offerta, ramp-up industriale) e ora EDIP (domanda, offerta e azioni normative, dall'approvvigionamento al sostentamento), mentre la NATO ha lanciato l'Acceleratore di Innovazione della Difesa per il Nord Atlantico - DIANA (innovazione) e il Fondo Innovazione della NATO - NIF (start-up).¹³⁶ In passato, i Paesi si affidavano alle istituzioni della NATO per gestire programmi di approvvigionamento multinazionali, come l'Eurofighter o l'NH90, mentre dalla fine degli anni '90 possono ricorrere a un'istituzione europea che, tuttavia, si trova al di fuori dell'UE: OCCAR. Nel 2003, i Paesi europei hanno creato l'Agenzia Europea per la Difesa che imita, in scala ridotta, alcune funzioni della NATO, tra cui la definizione di alcuni obiettivi e la promozione del coordinamento e della cooperazione.

<https://info.publicintelligence.net/NATO-CommandStructure.pdf>

¹³⁶ Johanna Moehring, "EUDIS, HEDI, DIANA What's behind three Defense Innovation Acronyms?", *Ifri Memos* (Parigi: Institut Français des Relations Internationales, settembre 2024).

