

# POLICY PAPERS



## ***IL COSTO DI UN SISTEMA EUROPEO DI DIFESA: ASPETTI POLITICO-MILITARI E FINANZIARI***

VINCENZO CAMPORINI  
DOMENICO MORO

DICEMBRE 2025



---

## Authors



**Vincenzo Camporini** 

Fa parte dell'Istituto Affari Internazionali di cui presiede l'Organismo di vigilanza. È stato Capo di stato maggiore dell'aeronautica militare e Capo di stato maggiore della difesa.



**Domenico Moro** 

Fa parte del Movimento Europeo ed è membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo



---

## Sintesi e conclusioni del lavoro

Per l'Unione europea (Ue), una comunità politica in via di consolidamento, la deterrenza nei confronti di un eventuale aggressore è più un fatto politico che militare. Ventisette forze armate nazionali indipendenti, anche se coordinate dalla NATO, hanno un effetto deterrente inferiore a quello di una forza multinazionale europea controllata dalle istituzioni europee e che coordina le forze armate nazionali. I tentativi della Russia (e degli USA) di ostacolare il processo di unificazione europea ne sono la prova più evidente.

Il presente lavoro si basa sull'idea che, piuttosto che parlare di *difesa europea*, occorra parlare, invece, di *Sistema europeo di difesa*, in quanto bisognerà prevedere che, accanto ad un nucleo minimo di forze armate a disposizione, in permanenza, delle istituzioni europee, gli Stati europei continueranno a mantenere le proprie forze armate. Questa struttura militare *duale* necessita di alcuni sintetici chiarimenti. Le forze armate a disposizione dell'Ue, in quanto strumento di politica estera e di sicurezza, saranno destinate, prevalentemente, alla difesa del continente europeo e ad operazioni fuori dei confini Ue per operazioni che, come avviene già oggi, sono condotte in base a mandati delle Nazioni Unite o delle organizzazioni regionali. Le forze armate nazionali avranno, prevalentemente, il compito della difesa territoriale, dell'integrazione delle forze armate europee per la difesa europea e di missioni fuori dei confini dell'Ue, a supporto delle operazioni condotte dall'Ue o su richiesta di paesi terzi e sulla base del consenso delle istituzioni europee.



Oggi i paesi europei, a livello nazionale, devono spendere di più per la difesa – oltre che per recuperare il periodo di sotto investimenti a seguito della caduta dell'ex-URSS – perché divisi sul piano militare.

È il frazionamento della domanda a richiedere un'elevata spesa. Il costo del livello europeo del Sistema europeo di difesa, cioè di una forza multinazionale europea, a regime sarà pari a 40-64 miliardi di euro all'anno: lo 0,25% del PIL dell'Ue. In generale, quando le forze armate, europea e nazionali, si saranno dotate delle capacità di cui mancano, la spesa complessiva, probabilmente, potrà oscillare attorno al 2-2,5% del PIL, come peraltro era nelle previsioni iniziali del Rapporto McDougall, il rapporto più completo sulla riforma del bilancio europeo<sup>1</sup>. Aumenti superiori a questa percentuale dipenderanno dall'evoluzione degli equilibri di potere mondiale, alla cui definizione parteciperà anche l'Ue.

Negli ultimi mesi sono stati pubblicati alcuni lavori con stime relative alla dimensione di una forza di intervento rapido di cui si dovrebbe dotare l'Ue per provvedere alla propria difesa<sup>2</sup>, oppure al costo della difesa europea<sup>3</sup>, peraltro non ben definita.

Nessuno di questi lavori, tranne quello dell'International Institute for Strategic Studies (IISS), consente di arrivare a valutare quanto può costare il livello europeo di un Sistema europeo di difesa.

Con il presente lavoro, si intende contribuire alle discussioni in corso, provando a fornire delle prime stime di quanto potrebbe costare quest'ultimo, prendendo in considerazione due alternative. In primo luogo, si farà riferimento ai più recenti e qualificati studi che mettono a disposizione una base di dati su cui si possono fare delle prime valutazioni. In secondo luogo, si richiameranno le decisioni già adottate a livello europeo: la decisione del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 di istituire una forza di intervento rapido in grado di condurre *“operazioni a livello di corpi d'armata (fino a 15 brigate, ossia 60.000 effettivi). Tali forze dovranno essere militarmente autonome e provviste delle opportune capacità di comando, controllo e informazione, nonché della logistica, di altre unità di supporto bellico e, all'occorrenza, anche di elementi di supporto aereo e navale”*<sup>4</sup>; e la recente Risoluzione approvata dal Parlamento europeo, la quale ricorda l'art. 42.6 TUE, che consente di istituire una forza multinazionale europea a maggioranza qualificata<sup>5</sup>.

L'ipotesi su cui si basa il presente lavoro è, infatti, che il primo passo verso un sistema europeo di difesa sarà compiuto da un'avanguardia di paesi, sul modello Schengen<sup>6</sup>. Una volta che questo gruppo di paesi avrà deciso di istituire una forza multinazionale europea, questa iniziativa sarà aperta alla partecipazione di altri paesi Ue o alla associazione di paesi non

appartenenti all'Ue, come la Gran Bretagna.

La sua istituzione, inoltre, rafforzerebbe i due strumenti europei che hanno l'obiettivo di standardizzare o rendere interoperabili i sistemi d'arma: il Capability Development Plan e la Coordinated Annual Review on Defence, rendendoli di fatto, a termine, vincolanti.

È però necessario chiarire anche il quadro politico-istituzionale all'interno del quale si colloca il presente contributo e che si differenzia dai lavori dei principali think-tank europei e americani. Questi ultimi hanno i seguenti limiti: a) alcune proposte formulano ipotesi sul personale militare necessario per la difesa europea, senza quantificarne il costo; b) in altri casi, si prendono a riferimento la dimensione e la dotazione di sistemi d'arma di alcuni corpi d'armata americani – considerati i più efficienti dal punto di vista militare – senza, però, che vi sia un legame evidente tra personale e sistemi d'arma e il loro costo; c) vi è infine un limite di fondo che accomuna tutti questi lavori ed è il fatto che non è chiaro il modello di difesa europea cui fanno riferimento.

In altre parole, da un lato, non è chiaro se si tratta di prevedere solo un contributo degli Stati europei al rafforzamento dell'Alleanza atlantica, oppure se si tratta di istituire un'autonoma difesa in capo alle istituzioni europee. Dall'altro, non è chiaro se il modello di riferimento di una difesa europea è quello di uno Stato unitario, dotato quindi di un'unica forza armata al posto di 27 forze armate nazionali, oppure quello da noi auspicato

di una federazione, come quella americana, dove le forze armate – soprattutto nella lunga fase iniziale dell’esperienza federale americana – sono state strutturate su due livelli: statale e federale.

La gestione di un Sistema europeo di difesa richiede un’adeguata struttura di pianificazione, comando e controllo in grado di gestire operazioni militari condotte dalla forza multinazionale europea e di operazioni che potranno richiedere, oltre al coinvolgimento di quest’ultima, anche l’apporto delle forze armate nazionali. Attualmente, lo Stato maggiore Ue non è attrezzato per questo compito. Nella misura in cui la forza multinazionale europea sarà composta da personale proveniente da diversi paesi europei, la struttura NATO di pianificazione, comando e controllo, in una fase transitoria, è quella più attrezzata a gestirla, in quanto opera in base ad una comune dottrina militare e a uniformi procedure di addestramento, anche se alcune competenze specifiche sono solo americane e si tratterà di sostituirle progressivamente.

Sarà, però, opportuno che l’Ue, soprattutto dopo l’impegno politico dei paesi che fanno parte della NATO ad aumentare progressivamente le spese militari fino al 5% del PIL (3,5% di spese militari e 1,5% di infrastrutture a supporto della difesa), rivendichi un ruolo di maggior peso nel comando NATO. Ad esempio, il ruolo di vice-SACEUR potrebbe essere un generale nominato dall’Ue in quanto tale e, possibilmente, essere la stessa persona che ricopre il ruolo di Capo di Stato maggiore dell’Ue.

Il significato di questa scelta è quello di consentire all’Ue, da un lato, di dar vita ad un chiaro pilastro europeo dell’Alleanza atlantica e, dall’altro, di superare la fase transitoria durante la quale essa dovrà avvalersi delle strutture NATO in attesa dell’eventuale completamento di una propria struttura di pianificazione, comando e controllo<sup>7</sup>.

Benché la questione della deterrenza nucleare esuli dallo scopo di questo lavoro (anche se dovrà essere affrontata), essa richiede alcune considerazioni. L’attuale Amministrazione Trump ha reso più esplicito quanto stava già emergendo a partire dalla prima Amministrazione Obama: la sicurezza del continente europeo, dal punto di vista degli interessi americani, è secondaria rispetto al fronte asiatico. Trump, in una delle sue più avventate affermazioni, ha sostenuto che la Russia può fare quello che vuole dell’Europa. Anche se si riferiva a quei paesi europei che si rifiutavano di aumentare le spese militari, non vi è dubbio sul fatto che quanto intendeva dire era che la sicurezza degli europei doveva dipendere solo da questi ultimi. Tutto questo getta un’ombra anche sulla volontà americana di continuare ad assicurare la copertura nucleare all’Europa. A quest’ultima non resterebbe che fare affidamento sulla deterrenza nucleare britannica che, però, è integrata in quella USA; oppure su quella francese, il cui impiego a difesa dell’Europa, nonostante le dichiarazioni di Macron, è tuttora da definire nei suoi aspetti militari e, soprattutto, istituzionali.

---

## I principali contributi di think-tank europei e americani alla valutazione del costo di una difesa europea

Alcuni mesi dopo l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, nel corso del vertice NATO di Madrid del 29 giugno 2022, i paesi membri dell'Alleanza hanno deciso di dar vita al *NATO New Force Model*<sup>8</sup>. Questo nuovo modello di difesa del continente europeo prevede che si mobilitino 100.000 uomini nell'arco di dieci giorni ed altri 200.000 nell'arco di 10-30 giorni. Questo personale militare sarà messo a disposizione quasi esclusivamente dai paesi europei, tanto che alcuni analisti hanno affermato che al raggiungimento di questo obiettivo si sarà di fronte ad un embrione di *esercito europeo*<sup>9</sup>. A partire da quel momento, si sono anche succeduti diversi contributi il cui obiettivo è quello di fornire valutazioni relative alle risorse di cui dovrebbe essere costituita una forza armata europea e quanto potrebbe costare. Qui di seguito, vengono sintetizzati i contributi più significativi nell'ordine temporale della loro pubblicazione.

Il primo di questi è un lavoro dello European Council on Foreign Relations (ECFR), pubblicato poco prima della rielezione di Trump. Esso attira l'attenzione sulla situazione di debolezza delle forze armate europee indotta dallo strutturale sotto investimento seguito al crollo dell'ex-URSS<sup>10</sup>. I paesi europei vengono sollecitati a provvedere a colmare le lacune nel loro sistema difensivo, in vista di un possibile disimpegno USA dalla NATO. Il lavoro, in particolare, fa due confronti, uno con riferimento a quelli che chiama i "*major combat platforms*" (*main battle tanks, infantry fighting vehicles, armoured personal carriers, artillery, principle surface*



*combatant ships, combat aircraft*) e l'altro con riferimento ai cosiddetti "*strategic enablers*" (abilitatori strategici), come: satelliti militari, droni di dimensione medio-grande, velivoli medio-grandi per il trasporto truppe, sistemi di allarme precoce e controllo aereo, aerei per il rifornimento in volo, sistemi per la guerra antisommergibile.

Mentre nel primo caso, i paesi europei vengono considerati più che attrezzati rispetto alla Russia (non rispetto agli USA), nel secondo caso il gap con la Russia (a maggior ragione con gli USA) è sensibile, soprattutto per quanto riguarda i satelliti militari, i droni e gli aerei per il rifornimento in volo e il trasporto truppe. Il policy brief dell'ECFR stima che per superare questo gap, i paesi europei dovrebbero dedicare risorse pari al 4% del PIL nell'arco dei prossimi dieci anni. Si tratterebbe, in sostanza, di un investimento annuo pari a circa 700 miliardi di euro. Poiché nel 2024 gli investimenti nella difesa sono stati pari a 326 miliardi di euro, questo significa un raddoppio degli attuali livelli di spesa.

Il secondo lavoro è quello pubblicato dal think-tank Bruegel nel febbraio di quest'anno<sup>11</sup>, il quale evidenzia quelli che considera i sistemi d'arma e la dimensione del personale militare di cui l'Europa si deve dotare nel caso di un ritiro degli USA.



---

## I principali contributi di think-tank europei e americani alla valutazione del costo di una difesa europea

Viene inoltre ipotizzato che l'eventuale conflitto con la Russia coinvolga solo le forze di terra. Per stimare il costo di una difesa europea, lo studio si avvale del contributo che la Rand ha presentato, nel luglio del 2024, alla *Commission on the National Defense Strategy*<sup>12</sup>. In particolare, al fine di quantificare il personale militare ed i sistemi d'arma necessari, lo studio suggerisce di prendere come riferimento lo US Army III Corps e, in un passaggio successivo, quantifica in 250 miliardi di euro, aggiuntivi rispetto gli attuali livelli annui di spesa, il volume di risorse che sarà necessario attivare. Questa proposta richiede alcune osservazioni.

La prima è che non è del tutto evidente che rapporto vi sia tra il personale militare di cui è dotato lo *US Army III Corps*, attualmente pari a circa 100.000 effettivi, e la richiesta di una mobilitazione di personale militare europeo di 300.000 uomini. Probabilmente, la ragione, secondo lo studio, sta nel fatto che il personale militare americano è più efficiente di quello europeo e che il gap qualitativo vada compensato in termini quantitativi. La seconda osservazione è che la quantità di sistemi d'arma di cui dovrebbe essere dotata la forza armata europea – se sono corretti i dati del lavoro, prima ricordato, dell'ECFR – sarebbero già disponibili presso le forze armate europee. La terza osservazione è che non vi è un legame evidente tra le risorse in termini di personale e di sistemi d'arma che, in ipotesi, dovrebbero essere mobilitate e l'ammontare di risorse finanziarie, pari a 250 miliardi di euro, che dovrebbero essere impegnate.



Il terzo *paper* qui preso in considerazione è quello dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), pubblicato lo scorso mese di aprile<sup>13</sup>. L'impianto del lavoro è basato su considerazioni, oltre che di carattere militare, anche di carattere istituzionale. Si tratta di un'impostazione che si condivide e che, peraltro, è alla base del presente lavoro. Sintetizzando, il paper dello IAI precisa che occorre distinguere tra *difesa europea* e *Europa della difesa*. Nel primo caso, ci si troverebbe di fronte ad un progetto che richiede una riforma in senso federale dell'Ue che preveda un governo europeo ed “una competenza esclusiva in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa”. Si tratterebbe, in sostanza, di ripercorrere la via che, in passato, ha portato alla proposta di istituire la Comunità Europea di Difesa (CED), rimasta poi inattuata. Nel secondo caso, viene previsto che una coalizione di paesi *volenterosi* si assuma la responsabilità della difesa dell'Europa. Questa coalizione, secondo la proposta, non dovrebbe limitarsi ai soli paesi dell'Ue, ma estendersi, oltre a Canada, Regno Unito, Norvegia e Turchia, anche ad altri paesi, come il Giappone, la Corea del Sud e l'Australia. In sostanza, si tratterebbe di una coalizione che, di fatto, si farebbe eventualmente carico, oltre che della sicurezza europea, anche della sicurezza dell'Indo-pacifico.

---

## I principali contributi di think-tank europei e americani alla valutazione del costo di una difesa europea

In pratica, la finalità consisterebbe nell'estensione, di fatto, del ruolo della NATO, dall'Atlantico al Pacifico.

Indipendentemente dall'estensione del ruolo della NATO, il problema che si pone è quello della struttura di comando e controllo preposta alla gestione della forza multinazionale dei *volenterosi*. Dopo aver prospettato una serie di alternative, secondo il lavoro dello IAI, la scelta dovrà essere tra lo Stato maggiore europeo e l'esistente struttura NATO, con a capo, previo consenso americano, un generale europeo. Una delle due strutture dovrà rapidamente chiarire cosa verrebbe chiesto ai *volenterosi* al fine di confrontarsi con successo ad una minaccia orientale (russa o cinese che sia). Questo sarà alla base di un programma di riarmo convenzionale europeo predisposto dalla Commissione europea e da discutere in sede di Consiglio europeo, attivando lo Stato maggiore europeo. Lo scenario con riferimento al quale potrebbe essere avviata la programmazione dei fabbisogni di sistemi d'arma è quello preso in considerazione da Arlan Ullman e dal generale Lord Richards e pubblicato da *The Telegraph* nel marzo 2025<sup>14</sup>. La strategia prevista a difesa da un'eventuale aggressione russa è quella adottata dall'esercito ucraino di una *difesa a porcospino*. In questo caso, il costo sarebbe pari a circa lo 0,5/1% del PIL ("non necessariamente tutto in spese aggiuntive") e che, sul PIL 2024 dell'Ue, sarebbe pari a 90-180 miliardi di euro all'anno.

Il quarto paper preso in considerazione è quello dell'*International Institute for*



*Strategic Studies* (IISS) nel maggio di quest'anno<sup>15</sup>.

Il paper, al fine di valutare lo sforzo finanziario europeo, ipotizza che il costo che gli europei dovranno sostenere e che si può assumere come proxy, è il costo di sostituzione delle truppe americane di stanza in Europa, nel caso in cui si ritirassero dal continente. La forza armata americana, impegnata nella difesa del continente europeo — e che i paesi europei dovrebbero sostituire — è composta da 128.000 uomini<sup>16</sup>. Il costo annuo del personale militare, nel suo complesso, è stimato dall'IISS in 12,3 miliardi di dollari, mentre l'investimento in sistemi d'arma che occorrerà sostituire oscilla tra i 226 miliardi di dollari ed i 344<sup>17</sup>. Va da sé che l'investimento iniziale richiesto — che si ipotizza si porti a termine, mediamente, nell'arco di cinque anni — richiederà un esborso annuo che potrà variare tra i 45 ed i 69 miliardi di dollari annui. Poiché il paper stima che i sistemi d'arma abbiano un ciclo di vita medio di 25 anni e che il costo di gestione e manutenzione, nell'arco di vita di un sistema d'arma, è pari al suo valore d'acquisto, il costo annuo dei sistemi d'arma varierà tra i 9 ed i 14 miliardi di dollari all'anno (escluso l'esborso iniziale per l'acquisto del sistema d'arma)<sup>18</sup>. Pertanto, a regime, il costo del personale e quello di manutenzione dei sistemi d'arma, oscillerà tra i 21 ed i 26 miliardi di dollari.

---

## I principali contributi di think-tank europei e americani alla valutazione del costo di una difesa europea

Il lavoro dell'IISS ipotizza, inoltre, che i tre comandi interforze facenti capo alla NATO, vale a dire le basi di Brunssum, Napoli e Norfolk vengano trasferite agli europei e che il ruolo di *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), venga trasferito ad un generale europeo (nel caso del paper, non necessariamente dell'Ue) e che quindi del costo della struttura di pianificazione, comando e controllo della NATO si facciano carico gli europei. Questo significa aggiungere 4,6 miliardi di euro all'anno<sup>19</sup>. Lo studio prevede, inoltre, che i sistemi di difesa più sofisticati ed il sistema satellitare per i servizi di *Intelligence, surveillance and reconnaissance* (ISR), continuino ad essere forniti dagli USA<sup>20</sup>.

L'ultimo paper qui preso in considerazione è il recente lavoro del Center for Strategic International Studies (CSIS), *How Europe Can Defend Itself with Less America*<sup>21</sup>. Come il precedente lavoro dell'IISS, anche lo CSIS sollecita gli europei a provvedere alla propria difesa in vista dell'eventuale disimpegno americano dall'Europa. Il think-tank americano, in particolare, mette in guardia gli europei dal fatto che non basta spendere di più nella difesa, ma che ci deve essere "un cambiamento radicale nel modo in cui si difende", vale a dire che "gli europei devono essere in grado di difendersi come *Europa*". Dal punto di vista dello sforzo che l'Europa deve compiere, anche il rapporto CSIS prende in considerazione i vari servizi delle forze americane che gli europei dovranno sostituire, a cominciare dalla costituzione di una forza di intervento rapido a disposizione in permanenza delle istituzioni europee e, a seguire, gli investimenti necessari



per colmare il gap per quanto riguarda l'aeronautica, la marina, nonché i servizi di *Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance* (ISR), richiamando l'attenzione sui punti dove le carenze sono più evidenti ed urgenti.

Il personale militare che gli europei dovrebbero rimpiazzare, secondo il rapporto, è pari a circa 100.000 unità, un livello più contenuto rispetto a quello ipotizzato dall'IISS, mentre i sistemi d'arma con cui l'Europa si dovrebbe attrezzare sono, in linea di massima, i medesimi di quelli ipotizzati da quest'ultimo rapporto. Ai fini della valutazione del costo dell'istituzione di una forza militare europea, i due rapporti sono sostanzialmente equivalenti. Quello che, piuttosto, va sottolineato del rapporto dello CSIS, rispetto agli altri lavori qui presi in considerazione, è che, come strumento cui ricorrere per l'istituzione di una forza multinazionale europea, esso fa esplicito riferimento alla cooperazione strutturata permanente.

---

## Non ci saranno passi avanti verso la difesa europea, fino a quando non sarà chiaro il modello di difesa di cui l'Ue intende dotarsi.

### La proposta dell'istituzione di un Sistema europeo di difesa

Come si è ripetuto, commentando i cinque principali lavori che si sono occupati di valutare quanto può costare la difesa del continente europeo, nessuno di loro chiarisce in termini definitivi in che cosa consiste la *difesa europea*. Al massimo, per *difesa europea* si intende un sistema di difesa in cui le forze armate dei paesi europei sono coordinate, assieme a quelle americane, nel quadro e sotto il comando della NATO. Nel caso del lavoro dello IAI viene posto, più precisamente, il problema di distinguere tra *difesa europea* e *difesa dell'Europa*, considerando la prima di difficile realizzazione, come già successo con la Comunità Europea di Difesa (CED), e la seconda una difesa nel quadro della NATO, al limite con un generale europeo nel ruolo di SACEUR.

Si condivide, qui, il problema sollevato dal paper dello IAI che se l'idea è quella di "una vera e completa difesa comune", il passo da compiere è difficile, in quanto se con il termine *completa* ci si riferisce al precedente della CED, esso fa pensare ad un esercito unico al posto di 27 eserciti nazionali. Questa, peraltro, è anche la prospettiva cui, comunemente, pensa la classe politica europea, quando si chiede in cosa consista una *difesa europea*. Il punto di vista che si assume in questo lavoro differisce da questa impostazione, in quanto, come si è appena visto, il concetto di *difesa europea* risulta ambiguo.

Si ritiene qui più coerente con la realtà politico-istituzionale europea parlare, piuttosto, di *Sistema europeo di difesa*, in quanto la difesa del continente europeo dovrà essere assicurata dalle forze armate nazionali e da un nucleo minimo di forze armate europee, alle dirette dipendenze delle istituzioni europee. Va fatto presente che i trattati attuali consentono di fare un passo verso un *Sistema europeo di difesa*, ricorrendo all'art. 42.6 che prevede la possibilità di istituire una forza multinazionale europea a maggioranza qualificata. Questa prospettiva è oggi sostenuta anche dal Parlamento europeo con una Risoluzione approvata il 22 ottobre 2025<sup>22</sup>.

Anche se può sembrare una novità, se non un'astrazione qualora considerata dal punto di vista della tradizione politica europea dello Stato unitario, non è così se paragonata con l'esperienza americana dove, per oltre un secolo dalla nascita degli Stati Uniti d'America, il sistema militare americano era strutturato su due livelli militari: uno federale, di piccole dimensioni, e l'altro fondato sulle milizie statali. Le forze armate americane che conosciamo oggi, in capo al governo federale, la cui forza tecnologico-militare a livello mondiale non ha uguali, è infatti la conseguenza di un *processo storico* che si è sviluppato solo nel corso del XX secolo, a partire dalla partecipazione degli USA alla Prima guerra mondiale.

---

## Verso un Sistema europeo di difesa: ripartire da Helsinki

Il presente lavoro, oltre a quello dell'IISS, prende in considerazione la decisione presa dal Consiglio europeo riunitosi ad Helsinki il 10-11 dicembre del 1999. Quest'ultimo era stato molto chiaro in merito agli obiettivi ed alla volontà di perseguirli. Nelle Conclusioni si afferma, infatti, che esso *“adotta le due relazioni della Presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori sullo sviluppo della capacità di gestione militare e non militare delle crisi da parte dell'Unione europea nel quadro di una rafforzata politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa”*.

Le Conclusioni del Consiglio europeo affermano, inoltre, che *“basandosi sugli orientamenti definiti dal Consiglio europeo di Colonia e sulle relazioni della Presidenza, il Consiglio europeo ha convenuto in particolare quanto segue:*

- *entro il 2003 gli Stati membri devono essere in grado, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'UE, di schierare nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari fino a 50.000-60.000 uomini capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg;*
- *nell'ambito del Consiglio saranno istituiti nuovi organi e strutture politiche e militari per consentire all'Unione di garantire la necessaria guida politica e direzione strategica di tali operazioni, nel rispetto del quadro istituzionale unico;*
- *saranno elaborate modalità per la piena consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'UE e la NATO, tenendo conto delle esigenze di tutti gli Stati membri dell'UE;*



- *saranno definite disposizioni appropriate atte a consentire, nel rispetto dell'autonomia decisionale dell'Unione, ai membri europei della NATO, non appartenenti all'UE e agli altri Stati interessati, di contribuire alla gestione militare delle crisi da parte dell'UE;*
- *sarà creato un meccanismo di gestione non militare delle crisi per coordinare e rendere più efficienti i vari mezzi e le varie risorse civili, parallelamente a quelle militari, a disposizione dell'Unione e degli Stati membri.*

Il Consiglio europeo invita la futura Presidenza, unitamente al Segretario Generale/Alto Rappresentante, a proseguire prioritariamente, nell'ambito del Consiglio "Affari generali", i lavori sull'insieme degli aspetti delle relazioni, compresi la prevenzione dei conflitti e un comitato per la gestione civile delle crisi. La futura Presidenza è invitata a elaborare una prima relazione di avanzamento per il Consiglio europeo di Lisbona e una relazione globale, da presentare al Consiglio europeo di Feira, contenente le raccomandazioni e le proposte adeguate, nonché un'indicazione della necessità o meno di un'eventuale modifica del trattato”.



---

## Verso un “Sistema europeo di difesa”: ripartire da Helsinki

Va anche ricordato che il Consiglio europeo di Helsinki, al fine di assicurare un maggior controllo democratico della forza di intervento europea, aveva già previsto l'istituzione di nuovi organismi preposti alla gestione e controllo della forza di intervento rapido, sul modello della struttura istituzionale della NATO.

Nel caso della presente proposta, la forza multinazionale europea non viene quindi costituita nel vuoto istituzionale, anche se occorrerà prevedere un ruolo per la Corte di Giustizia. Le Conclusioni del Consiglio europeo prevedono infatti che “in seno al Consiglio verranno istituiti i seguenti nuovi organi politici e militari permanenti:

- Un Comitato politico e di sicurezza (CPS) permanente, con sede a Bruxelles, composto di rappresentanti nazionali a livello di alti funzionari/ambasciatori. Il CPS tratterà tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PECSD, conformemente alle disposizioni del trattato UE e fatta salva la competenza comunitaria. In caso di operazioni di gestione militare delle crisi, il CPS assicurerà, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione. Saranno adottate a tal fine procedure opportune che consentano un processo decisionale efficace in situazioni di emergenza. Il CPS fornirà inoltre orientamenti al Comitato militare.



- Il Comitato militare (CM), composto dei Capi di Stato maggiore della difesa rappresentati dai loro delegati militari. Il CM si riunirà a livello dei Capi di Stato maggiore della difesa se e quando necessario; esso offrirà consulenze militari e formulerà raccomandazioni al CPS, oltre ad assicurare la direzione militare dello Stato maggiore. Il presidente del CM parteciperà alle riunioni del Consiglio quando si dovranno prendere decisioni con implicazioni in materia di difesa.
- Lo Stato maggiore (SM), in seno alle strutture del Consiglio, fornirà consulenza e sostegno in campo militare alla PECSD, compresa l'esecuzione delle operazioni di gestione militare delle crisi sotto la guida dell'UE. Lo Stato maggiore assicurerà il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg<sup>23</sup>, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali”.

---

## Verso un “Sistema europeo di difesa”: ripartire da Helsinki

Poco prima, nelle Conclusioni si specificava che “Il Consiglio europeo sottolinea la propria determinazione a sviluppare una capacità decisionale autonoma e, ove non sia impegnata la NATO nel suo complesso, a lanciare e condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali. Questo processo eviterà sovrapposizioni inutili e non implicherà la creazione di un esercito europeo [sottolineatura nostra]”. Questa precisazione conferma la bontà dell'idea di prevedere l'istituzione di un Sistema europeo di difesa basato su due livelli istituzionali e militari.

### Considerazioni di carattere generale sui sistemi d'arma di cui si dovrebbe dotare un'autonoma forza multinazionale europea

Si tratta del problema più complesso, per due ragioni. La prima è che, nell'ipotesi presa in considerazione in questo lavoro, si tratta di attrezzare una forza militare ex-novo, intesa come primo passo verso una difesa europea che si basi su tutti i servizi di una moderna forza armata. La seconda è che, a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina, l'evoluzione delle modalità del confronto militare sul campo e gli attacchi ibridi della Russia ai paesi Ue, ha influenzato l'ordine delle priorità e delle esigenze difensive. Per fare alcuni esempi, basti pensare a nuovi sistemi d'arma, come i droni ed i sistemi anti-droni, così come alla priorità da assegnare ad un sistema di difesa antiaereo ed antimissile.



Il recente piano presentato dalla Commissione europea, *Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030*<sup>24</sup>, recepisce queste nuove esigenze e priorità con il grave limite di prevedere il finanziamento delle spese quasi esclusivamente a livello nazionale. In particolare, vengono individuate quelle che sono le “*initial priority capability areas*”: difesa antiaerea ed antimissili, abilitatori strategici, mobilità militare, sistemi di artiglieria, guerra elettronica-cyber-AI, missili e munizionamento, droni e anti-droni, combattimento terrestre, sicurezza marittima.

Il presente lavoro, il cui obiettivo è quello indicato dall'ISS - vale a dire stimare quello che può essere il costo della sostituzione dei sistemi d'arma delle forze militari americane stanziati in Europa - non prende in considerazione tutti i sistemi d'arma indicati dalla Commissione. Vi è, poi, un'altra ragione. La realizzazione, gestione e finanziamento dei sistemi d'arma indicati nel documento della Commissione europea non deve necessariamente essere *tutta* a carico dell'Ue. Questo vale, in particolare, per l'obiettivo della mobilità militare.

---

## Considerazioni di carattere generale sui sistemi d'arma di cui si dovrebbe dotare un'autonoma forza multinazionale europea

La realizzazione o ristrutturazione di porti, ponti, autostrade, aeroporti, ecc., che necessitano di essere adeguati all'obiettivo della mobilità militare, devono essere di competenza degli Stati su cui insistono queste infrastrutture. L'Ue può partecipare al loro finanziamento, ma non avrebbe alcun senso che partecipi alla loro realizzazione e gestione. Lo stesso vale per quei sistemi d'arma di cui devono essere attrezzati la forza multinazionale europea e le forze armate nazionali (es.: munizioni, artiglieria, mezzi aerei e navali, ecc.): ogni livello militare dovrà provvedere da sé alle proprie spese. La realizzazione, finanziamento e gestione a livello europeo si impone per quelle piattaforme militari che costituiscono l'infrastruttura di un sistema europeo di difesa, come il progetto, ancora in corso di definizione, del *muro di droni* proposto dalla Commissione europea<sup>25</sup> e il sistema di difesa antiaereo e antimissili (che, peraltro, dovrà essere integrato con il sistema anti-droni).

Per queste ragioni, la valutazione che segue riguarda il finanziamento del livello europeo del Sistema europeo di difesa e prende in considerazione due alternative. La prima è quella ipotizzata dal paper IISS, e la seconda quella relativa alla decisione del Consiglio europeo di Helsinki. Sono esclusi il "muro anti-droni" (di cui non sono ancora noti architettura ed estensione del sistema), mentre per il sistema di difesa antiaereo ed antimissili, e il sistema di *Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance* (ISR), considerato dal documento della Commissione per la parte chiamata *European Space Shield* che comprende il sistema Galileo, Copernico e IRIS2, si procederà per analogia con sistemi simili.



Nella valutazione del costo che dovrà essere sostenuto, si distinguerà tra la fase in cui è necessario procedere agli investimenti nei sistemi d'arma di cui deve essere dotata la forza multinazionale europea e che sono gli anni in cui si concentra il massimo dello sforzo finanziario e gli anni a regime. In secondo luogo, al fine di ipotizzare la distribuzione degli investimenti nei primi anni di avvio dell'istituzione della forza di intervento, occorre anche tenere presente l'arco di anni entro i quali gli europei dovranno procedere a dotarsi degli abilitatori strategici di cui mancano. A questo scopo, ci si avvarrà di un'indagine condotta nei mesi scorsi presso i più qualificati centri studi che si occupano di problemi militari<sup>26</sup>.

## Costo di un'autonoma forza multinazionale europea nella fase di avvio ed a regime

Le considerazioni relative al finanziamento del livello europeo del Sistema europeo di difesa, quale componente essenziale di questo Sistema, consentono una stima più realistica del suo costo. Come già detto, le ipotesi che vengono qui discusse sono due: la prima è quella ipotizzata dallo studio dell'IISS, il quale pone le premesse per la valutazione



---

## Costo di un'autonoma forza multinazionale europea nella fase di avvio ed a regime

del costo da sostenere per il subentro alle forze armate americane nel caso in cui gli USA decidessero di abbandonare il continente europeo; la seconda ipotesi è relativa alla decisione del Consiglio europeo, riunitosi ad Helsinki (dicembre 1999), di istituire una forza di intervento rapido e che, come nel caso della prima ipotesi, andrebbe a sostituire, in misura più consistente, le forze armate americane. La sostituzione delle truppe americane lascerebbe quindi inalterata l'attuale capacità militare complessiva del continente europeo. Si tratterà inoltre di valutare, almeno in termini generali, l'investimento aggiuntivo che occorrerebbe sostenere da parte degli europei per sopperire ai servizi forniti direttamente dagli USA alle forze militari NATO e di cui l'Ue manca: i cosiddetti abilitatori strategici.

Secondo il lavoro dell'IISS si tratta di valutare quanto può costare il subentro alle forze armate americane, pari a 128.000 uomini, attualmente stanziati in Europa. Lo studio precisa, inoltre, tipo e quantità delle piattaforme militari di cui dovranno essere dotate le forze armate europee. Gli investimenti previsti oscillano tra i 210 ed i 320 miliardi di euro<sup>27</sup>. Il ciclo di vita di queste piattaforme militari è valutato in venticinque anni e il loro costo di gestione e manutenzione è stimato pari al loro valore di acquisto ripartito sul medesimo periodo. Nel caso in cui questa cifra fosse sostitutiva delle spese sostenute dai governi nazionali, ci troveremmo di fronte ad un risparmio analogo a favore dei bilanci nazionali.



La seconda alternativa è quella conseguente alla decisione di Helsinki<sup>28</sup>. Poiché nelle Conclusioni si afferma che *“gli Stati membri devono poter sostenere questo schieramento per almeno un anno, il che richiederà un ulteriore fondo comune di unità schierabili (e di elementi di sostegno) con disponibilità in tempi meno rapidi per sostituire le forze iniziali”* e, in particolare, nell'ipotesi di forze militari che debbano sostenere un conflitto ad alta intensità, la stima del personale necessario deve prevedere l'avvicendamento delle truppe impegnate in un confronto bellico. Il fabbisogno di personale è quindi pari al triplo della forza di intervento operativa assunta come obiettivo (un terzo impegnato sul campo, un terzo di riserva ed un terzo in addestramento) e quindi pari a 180.000 unità. Si assume, inoltre, che il fabbisogno di piattaforme militari sia il medesimo del lavoro dell'IISS.

Poiché per entrambi i casi si tratta di gestire una struttura multinazionale e interforze, si fa l'ulteriore ipotesi di aggiungere il costo di una struttura di pianificazione, comando e controllo operativa come Eurocorps, e una di dimensione e costo pari a quella della NATO per la parte di pianificazione e controllo strategico.

---

## Costo di un'autonoma forza multinazionale europea nella fase di avvio ed a regime

Occorrerà quindi aggiungere il costo del personale civile a suo supporto. In tutti e due i casi, potranno essere utilizzate le collaborazioni europee già in essere, come la collaborazione navale BeNeSam tra Belgio, Lussemburgo e Olanda e la collaborazione tra i paesi nordici nell'aeronautica. Pertanto, il costo annuo, a regime, di una forza multinazionale europea oscillerebbe tra i 33 miliardi di euro nell'ipotesi dell'ISS (e con gli standard di manutenzione degli USA) ed i 54 miliardi di euro nell'ipotesi della forza di intervento rapido decisa ad Helsinki (e con gli standard di manutenzione delle forze armate italiane). Questi valori diventano pari, rispettivamente, a 40 e 64 miliardi di euro, se si tiene anche conto dell'obiettivo NATO di dedicare almeno il 20% delle spese militari annue agli investimenti<sup>29</sup>.

Dal punto di vista finanziario, la gestione corrente di una forza multinazionale europea sembra dunque sostenibile. Il clima di grande instabilità mondiale e l'aggravamento del conflitto in Ucraina e che ora lambisce anche i confini orientali dei paesi membri dell'Ue, dovrebbe agevolare l'adozione di finanziamenti europei. Qui di seguito vengono comunque prese in considerazione tre alternative, tra loro complementari, e distinguendo tra spese correnti e spese per investimenti: le prime due relative al finanziamento di una forza multinazionale istituita su iniziativa delle istituzioni europee, e la terza relativa al finanziamento dell'iniziativa di un gruppo limitato di paesi.



La prima alternativa, la più logica, è quella di un finanziamento a carico del bilancio comunitario. Le proposte del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034 già prevedono che i finanziamenti nel settore della difesa e dello spazio, per tenere conto delle minacce che pesano sulla sicurezza europea, passino dai 27 miliardi di euro dell'attuale QFP a 131 miliardi, un aumento di circa sei volte. Il nuovo QFP prevede anche l'introduzione di cinque nuove risorse proprie in grado di generare un flusso annuo di 58 miliardi a copertura di tutti i capitoli di spesa del nuovo bilancio. Le cifre ipotizzate dal nuovo QFP non sono sufficienti a finanziare né il costo della forza multinazionale europea né, a maggior ragione, il finanziamento di un bilancio che garantisca l'insieme dei beni pubblici europei. Ma l'incerto quadro politico mondiale può consentire di ipotizzare una revisione del gettito delle nuove risorse proprie in modo che ne coprano il costo. Non è un passaggio facile, ma si può ricordare che già nell'attuale QFP è stato possibile reperire 50 miliardi di euro per sostenere l'Ucraina (ed oltre 180 miliardi dal 2022 in poi, tra finanziamenti dell'Ue e degli Stati membri). È un fondo e non un flusso di risorse, ma indica che, se si vuole, le risorse si possono reperire, a maggior ragione, nel nuovo QFP.

---

## Costo di un'autonoma forza multinazionale europea nella fase di avvio ed a regime

La seconda via è quella prospettata dai federalisti<sup>30</sup> e che propone l'introduzione di una risorsa fiscale aggiuntiva, quale un'imposta europea del 2% commisurata al patrimonio dei contribuenti più ricchi, definiti come coloro che hanno un patrimonio superiore ai 100 milioni di euro. Una nota recente di *EU Tax Observatory*<sup>31</sup> stima un gettito potenziale di 67,2 miliardi con un'aliquota del 2% e di 120,8 miliardi con un'aliquota del 3%. Questa imposta potrebbe configurarsi come *un'imposta per la difesa europea*.

La terza alternativa, probabilmente la più realistica a breve termine, è riferita al finanziamento di una forza multinazionale europea istituita da un gruppo di paesi disponibili sulla base di una nuova Pesco o di una Schengen della difesa. In questo caso, il finanziamento della forza multinazionale può avvenire utilizzando la flessibilità fiscale concessa dal piano Readiness2030<sup>32</sup>. Si tratterebbe, per le due configurazioni della forza multinazionale qui prese in considerazione, di una cifra, rispettivamente, pari allo 0,25 e lo 0,3% del PIL dell'Ue ed una frazione della flessibilità prevista per il Patto di stabilità che, si ricorda, è pari all'1,5% del PIL. Queste risorse potrebbero affluire alla *European Peace Facility* cui dovrebbero però contribuire non solo i paesi che partecipano alla nuova Pesco o alla Schengen della difesa ma anche gli altri paesi che, pur non partecipando, beneficerebbero comunque di un bene pubblico europeo. Certamente, lo spazio fiscale disponibile non è lo stesso per tutti i paesi e, soprattutto, non comprende i paesi da cui, in ipotesi, dovrebbe partire l'iniziativa di istituire una forza multinazionale europea<sup>33</sup>. Tuttavia, si può ragionevolmente ritenere che, data la dimensione della spesa, a regime, lo sforzo finanziario sia sostenibile.



Quanto appena presentato vale per le spese correnti. Per quanto riguarda gli investimenti e per ognuna delle alternative appena viste, la soluzione su cui si insiste da più parti è quella di un prestito europeo, sulla falsariga dell'eurobond emesso per far fronte alla crisi sanitaria da Covid. Questo vale, in particolare, con riferimento all'investimento iniziale che occorrerà sostenere per attrezzare la forza multinazionale. Pertanto, come nel caso del Covid, il prestito dovrà essere garantito da maggiori risorse proprie e/o contributi aggiuntivi da parte degli Stati pari al servizio annuo del debito (tra gli 8 ed i 13 miliardi annui, a seconda dell'investimento previsto, per venticinque anni)<sup>34</sup>. Nella seconda alternativa si tratterebbe di aumentare leggermente l'imposta a carico dei redditi più elevati. Nella terza alternativa, si può pensare ad uno strumento *ad hoc* nel quadro dei trattati, istituendo un'organizzazione con personalità giuridica autonoma, come è stato nel caso dell'*Organizzazione* del Trattato dell'Atlantico del Nord, che può assumere direttamente del personale, compiere operazioni patrimoniali ed acquistare piattaforme militari. Il prestito emesso da questo strumento sarebbe garantito da risorse nazionali tratte dalla flessibilità nel Patto di Stabilità. Questa soluzione – come nel caso della copertura delle spese correnti – può essere vista come una soluzione transitoria, in vista di quella finale, in cui i costi correnti e il costo degli investimenti passeranno a carico del bilancio Ue.

---

## Costo di un'autonoma forza multinazionale europea nella fase di avvio ed a regime

Per completare il discorso sugli investimenti, occorrerà tenere presente anche il fabbisogno finanziario richiesto dalla realizzazione dei sistemi di comunicazioni criptate, di un sistema di ISR e di un sistema di difesa antimissili ed antiaerea che ha anch'esso una componente satellitare. Nel caso dei primi due sistemi e ragionando per analogia, si può ipotizzare un costo, per ciascuno di essi, di circa 10 miliardi di euro. Mentre per il terzo – il tipico investimento modulare – l'unico riferimento disponibile è il *Golden Dome* americano. Secondo un rapporto del *Congressional Budget Office* americano, questo progetto dovrebbe costare tra i 140 ed i 460 miliardi di euro (ai cambi 2024), nell'arco di vent'anni<sup>35</sup>. Ma trattandosi, appunto, di un investimento modulare, non è al momento possibile fare stime precise.

## I rapporti tra l'Ue dotata di un'autonoma forza militare e l'Alleanza atlantica

Il principio del controllo parlamentare su un'autonoma forza armata europea è irrinunciabile. L'attuale struttura istituzionale dell'Ue prevede che l'Alto Rappresentante (AR) per la politica estera e di sicurezza, sia nominato, a maggioranza qualificata, dal Consiglio europeo in accordo col Presidente della Commissione europea. L'AR, in quanto vicepresidente della Commissione, riceve l'investitura dal Parlamento europeo e presiede il Consiglio Affari esteri. Questa legittimazione include anche il Commissario europeo per la difesa e lo spazio istituito con la nuova Commissione europea e che si occupa, in particolare, degli aspetti industriali. La recente istituzione di una specifica Commissione parlamentare che si occupa di difesa, rafforza il controllo parlamentare sull'AR per quanto riguarda la *politica* della difesa.

Quanto previsto dai trattati sembra dunque assicurare l'equilibrio tra il Parlamento, che rappresenta i cittadini europei, la Commissione, che è votata dal Parlamento europeo, e il Consiglio europeo e il Consiglio, che rappresentano gli Stati. Questo assetto istituzionale sarà rafforzato dall'istituzione di una forza multinazionale europea, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rapporti tra Ue e l'Alleanza atlantica.

Il termine *NATO* è comunemente utilizzato per indicare il Trattato dell'Atlantico del Nord, ma non devono essere confusi. Il Trattato dell'Atlantico del Nord è stato firmato nell'aprile del 1949 come un trattato politico-militare tra gli Stati Uniti ed i paesi europei. L'*Organizzazione* del Trattato dell'Atlantico del Nord, invece, è stata istituita – oltre che nel corso di due convenzioni tenutesi a Londra – nel settembre del 1951 ad Ottawa. Si tratta di un'*Organizzazione* dotata di un'autonoma personalità giuridica per consentirle, tra le altre cose, di assumere direttamente del personale ed acquistare beni immobili e, soprattutto, piattaforme militari. La distinzione tra Alleanza atlantica e NATO è importante perché – come è successo per la Francia nel 1966 – è possibile che gli USA escano dal comando integrato della NATO, ma non dall'Alleanza atlantica. Pertanto, al fine di qualificare il tipo di rapporti che si possono instaurare tra l'Ue, una volta che si sia dotata di una propria forza militare, l'Alleanza atlantica e, soprattutto, gli Stati Uniti, è necessario tenere distinte le due entità.

---

## I rapporti tra l'Ue dotata di un'autonoma forza militare e l'Alleanza atlantica

L'autonomia militare in capo all'Ue non è la sola ragione per cui, di conseguenza, si porrebbe il problema del rapporto tra Ue e Alleanza atlantica. In realtà ve ne sono altre, che si sono accumulate nel tempo e che l'autonomia militare europea non farebbe che mettere maggiormente in risalto. La prima di queste ragioni è lo spartiacque che il 1991 ha rappresentato per il Patto Atlantico. Prima di quella data si era in presenza di un'alleanza esclusivamente militare finalizzata alla difesa del continente europeo, mentre a partire da quel momento è diventata anche uno strumento di politica estera. Con lo *Strategic Concept* del 1991, il braccio militare del Patto, la NATO, è stato investito di un nuovo ruolo. Accanto a quello tradizionale della difesa europea, si è aggiunto l'obiettivo del mantenimento della stabilità politico-militare nei paesi confinanti con la NATO. La missione di quest'ultima è stata così estesa a nuovi ruoli, variamente motivati, e che si possono riassumere come *"crisis response operations as a part of its crisis management efforts"*. Il nuovo concetto strategico è servito come base formale per il primo intervento militare diverso dalla "legittima difesa" (art. 5), ovvero per interventi cosiddetti *non art. 5* e, quindi, per interventi fuori dei confini del Patto Atlantico: in quel momento, per l'intervento contro i serbo-bosniaci (1994-1995).

Nel 1999 viene approvato un nuovo *Strategic Concept* che estende ulteriormente i compiti del Patto Atlantico. Le missioni di prevenzione e di gestione delle crisi, e di ristabilimento della pace, non sono più limitate ai paesi confinanti con i paesi NATO, ma si estendono a nuove aree geografiche, ammettendo la possibilità di condurre missioni militari ben oltre la difesa del territorio europeo. Se prima di questa nuova fase, la difesa dei valori della libertà, della democrazia e dei diritti umani coincideva con la

difesa del territorio europeo, a partire dai concetti strategici del 1991 e del 1999, la difesa (o l'affermazione) di quei valori riguarderà il resto del mondo in generale. Il nuovo concetto strategico è stato, ad esempio, alla base dell'intervento in Afghanistan attraverso l'*International Security Assistance Force* (ISAF).

Il concetto strategico del 2022, richiamando le minacce per la sicurezza europea, compie un ulteriore passo, facendo riferimento, oltre che alla Russia, anche alla Cina, in quanto afferma che la loro partnership strategica mina *"l'ordine internazionale basato sulle regole"*, ed è contraria ai *"valori e interessi"* del Patto Atlantico. L'intento degli Stati Uniti è quello di coinvolgere sempre più la NATO (e l'UE) nella politica di confronto che gli USA stanno perseguendo, già a partire dall'Amministrazione Obama, con la Cina. A parte l'ipocrisia della formulazione, dato che sono gli USA che, negli ultimi anni, hanno violato molte delle *"regole mondiali"*, contro questa ipotesi si è già espressa la Francia con la strategia militare pubblicata nel 2022 in cui, a proposito del ruolo del Patto Atlantico, si afferma che occorre escludere *"qualsiasi estensione ad altre aree geografiche, in particolare l'Indo-Pacifico"*.

La terza ragione, poco discussa ma rilevante per quanto riguarda i rapporti tra Ue e USA, sono le basi militari in Europa, le quali servono agli Stati Uniti per svolgere più compiti: agire da deterrente nei confronti della Russia; sostenere lo sforzo bellico dell'Ucraina; sostenere la politica americana in Africa e, fino al 2021, difendere Israele.



---

## I rapporti tra l'Ue dotata di un'autonoma forza militare e l'Alleanza atlantica

Se per quanto riguarda la politica nei confronti dell'Ucraina, apparentemente, non ci sono divergenze tra Ue e USA, rispetto alla Russia, quanto meno nel medio e lungo termine, non è detto che le posizioni continueranno a coincidere. La stessa cosa vale per la politica da condurre in Africa ed in Medio Oriente. La debole politica estera dell'Europa ha, fino ad ora, impedito l'emergere di differenze di vedute, anche profonde, tra le due sponde dell'Atlantico (e tra europei), anche se una prima manifestazione di queste divisioni all'interno del Patto, si è già avuta nel 2003, quando Belgio, Francia e Germania si sono opposte al secondo intervento in Iraq. Questo precedente ci ricorda, infatti, che l'utilizzo delle basi USA è subordinato ad uno specifico assenso delle autorità nazionali.

Infine, occorre ricordare la decisione, adottata al vertice NATO di Madrid (2022), di istituire il *New Force Model* (NFM) composto da personale militare fornito prevalentemente dai paesi europei. Si tratta della conferma del fatto che gli europei dovranno far fronte da soli, inizialmente, a una eventuale aggressione esterna. Inoltre, a seguito del piano *Readiness2030* presentato dalla Commissione europea e dell'impegno ad arrivare ad una spesa per la difesa fino al 5% del PIL, l'Ue ha le carte in regola per rivendicare una presenza, in quanto Ue, nell'Alleanza atlantica. Questa presenza può essere graduale e, come sottolineato anche dai paper, prima ricordati, dello IAI e dell'IISS, richiedere il consenso degli USA<sup>36</sup>.



Una soluzione transitoria, alle medesime condizioni appena ricordate, potrebbe prevedere che come vice *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) vi sia un generale nominato dalla Ue, modificando, se necessario, gli accordi *Berlin Plus*.

---

## References and Useful Sources

<sup>1</sup>Commission of the European communities, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, Bruxelles, 1977. Il 2-2,5% di spese militari cui si riferisce il rapporto non distingue tra il livello nazionale ed europeo.

<sup>2</sup>NATO disponibile alla pagina <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/nato-force-model>, NATO Force Model disponibile alla pagina [https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media\\_pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf](https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf); Camille Grand, *Defending Europe with less America*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, Luglio 2024, in: <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>.

<sup>3</sup>Alexander Burilkov, Guntram Wolff, *Defending Europe without the US: first estimates of what is needed*, Bruegel, 21 febbraio 2025, alla pagina: <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>; General Lord Richards, Harlan Ullman, “Porcupine for Putin: How Europe can defend itself against Russia”, *The Telegraph*, 17 marzo 2025, alla pagina: <https://www.telegraph.co.uk/news/2025/03/17/porcupine-defence-europe-nato-putin-russia-weapons/>; Stefano Silvestri, *La difesa dell’Europa*, IAI Papers, n. 25, 4 aprile 2025, alla pagina: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2504.pdf>; AA.VV, *Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences*, International Institute for Strategic Studies, maggio 2025, alla pagina: <https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/>.

<sup>4</sup>Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, alla pagina: <https://www.consilium.europa.eu/media/32584/consiglio-europeo-di-helsinki-conclusioni-della-prezidenza.pdf>; V. Allegato 1 dell’Allegato 4 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999. Più avanti, nelle Conclusioni del Consiglio europeo, si afferma anche che “*gli Stati membri dovranno essere in grado di organizzare uno schieramento completo a questo livello nell’arco di 60 giorni, e in tale contesto dovranno poter fornire formazioni più ridotte, disposte a mobilitarsi in tempi brevissimi per situazioni di rapido intervento. Gli Stati membri devono poter sostenere questo schieramento per almeno un anno, il che richiederà un ulteriore fondo comune di unità schierabili (e di elementi di sostegno) con disponibilità in tempi meno rapidi per sostituire le forze iniziali*”.

<sup>5</sup>Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2025 sulle conseguenze istituzionali dei negoziati relativi all’allargamento dell’UE (2025/2041(INI))*, alla pagina: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0247\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0247_IT.pdf).

<sup>6</sup>Movimento Europeo Italia, Mouvement Européen France, *Riflessione sulla difesa europea e l’Europa politica*, settembre 2025, alla pagina [https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Riflessione\\_sulla\\_difesa\\_europea\\_e\\_lEurop\\_a\\_politica\\_MEit\\_e\\_MEfr.pdf](https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Riflessione_sulla_difesa_europea_e_lEurop_a_politica_MEit_e_MEfr.pdf) e [https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Reflections\\_on\\_European\\_defence\\_and\\_political\\_Europe\\_MEit\\_and\\_MEfr.pdf](https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Reflections_on_European_defence_and_political_Europe_MEit_and_MEfr.pdf). Il testo è in corso di approvazione anche da parte del Movimento Europeo tedesco.

---

## References and Useful Sources

<sup>7</sup>L'alternativa, se e quando dovessero maturare le condizioni – come nel caso del ritiro degli USA dalla struttura militare NATO, ma non dall'Alleanza atlantica -, potrebbe essere quella di una eventuale integrazione della struttura militare NATO nelle strutture militari dell'Ue.

<sup>8</sup>NATO, Madrid Summit Declaration, alla pagina:  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_196951.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm)

<sup>9</sup>Sven Biscop, *The New Force Model: NATO's European Army?*, Egmon Policy Brief, n. 285, settembre 2022, alla pagina: [https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Sven-Biscop\\_PolicyBrief285\\_vFinal.pdf](https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Sven-Biscop_PolicyBrief285_vFinal.pdf).

<sup>10</sup>Camille Grand, *Defending Europe With Less America*, ECFR, Policy Brief, luglio 2024, in: <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>.

<sup>11</sup>Alexander Burilkov, Guntram Wolff, *Defending Europe without the US: first estimates of what is needed*, Bruegel, 21 febbraio 2025, in: <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>.

<sup>12</sup>RAND, Commission on the National Defense Strategy, in:  
[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/misc/MSA3057-4/RAND\\_MSA3057-4.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/misc/MSA3057-4/RAND_MSA3057-4.pdf).

<sup>13</sup>Stefano Silvestri, La difesa dell'Europa, IAI Papers, n. 25, 4 aprile 2025, in:  
<https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2504.pdf>.

<sup>14</sup>General Lord Richards, Harlan Ullman, "Porcupine for Putin: How Europe can defend itself against Russia", *The Telegraph*, 17 marzo 2025, in:  
<https://www.telegraph.co.uk/news/2025/03/17/porcupine-defence-europe-nato-putin-russia-weapons>.

<sup>15</sup>AA.VV, *Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences*, International Institute for Strategic Studies, maggio 2025, in: <https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/>

<sup>16</sup>In base ai sistemi d'arma di cui dovranno essere dotate le forze armate europee in sostituzione delle truppe americane stanziato in Europa, si può stimare che le forze di terra sono pari a 100.000 uomini, circa 27.000 quelle della marina statunitense e circa 1.000 quelle dell'aeronautica.

<sup>17</sup>Lo studio precisa che il munizionamento relativo a questi sistemi d'arma copre tre mesi di un eventuale conflitto. Inoltre, il valore minimo degli investimenti è dato dal costo dei sistemi d'arma più economici, mentre il valore massimo è dato dagli analoghi sistemi d'arma, ma più moderni.

<sup>18</sup>Lo standard adottato dalle forze armate italiane per quanto riguarda il costo di manutenzione, invece, è più conservativo ed ipotizza un costo doppio dell'investimento richiesto per il sistema d'arma nell'arco del suo ciclo di vita.



---

## References and Useful Sources

<sup>19</sup>NATO, *Funding NATO*, alla pagina: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm). La cifra di 4,6 miliardi di euro si riferisce al budget 2025.

<sup>20</sup>Bisogna anche precisare che lo studio dell'ISS non prende in considerazione il sistema di difesa aereo ed antimissili di cui si è cominciato a discutere in Europa solo negli ultimi mesi.

<sup>21</sup>Bergmann M., Svendsen O., *How Europe Can Defend Itself with Less America*, ottobre 2025, alla pagina: <https://www.csis.org/analysis/how-europe-can-defend-itself-less-america>.

<sup>22</sup>V. nota 5.

<sup>23</sup>Queste missioni sono state istituite con la dichiarazione di Petersberg, adottata in occasione del Consiglio ministeriale dell'Unione europea occidentale (UEO) del giugno 1992. In quell'occasione i paesi membri dell'UEO dichiararono la loro disponibilità di mettere a disposizione dell'UEO, ma anche della NATO e dell'UE, le unità militari provenienti dalla loro schiera di forze armate convenzionali. Da allora, queste missioni hanno interessato: le missioni umanitarie o di evacuazione; le missioni di prevenzione dei conflitti e le missioni di mantenimento della pace; le missioni di unità combattenti per la gestione delle crisi, ivi comprese le operazioni per il ripristino della pace; le azioni congiunte in materia di disarmo; le missioni di consulenza e di assistenza in materia militare; le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

<sup>24</sup> Commissione europea, *Preserving Peace - Defence Readiness Roadmap 2030*, 16 ottobre 2025, alla pagina: [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68\\_en?filename=Joint-Communication%20\\_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf). Si tratta della Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza presentata il 16 ottobre 2025 al Parlamento europeo, al Consiglio europeo ed al Consiglio.

<sup>25</sup>Politico, alla pagina: [https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/09/30/CLEANScooping\\_Paper\\_Defence\\_Readiness\\_Roadmap\\_2030.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/09/30/CLEANScooping_Paper_Defence_Readiness_Roadmap_2030.pdf). Consultato il 20 ottobre 2025.

<sup>26</sup>Rudy Ruitenberg, *Mind the gaps: Europe's to-do list for defense without the US*, Defense News, 25 febbraio 2025, alla pagina: <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/02/25/mind-the-gaps-europes-to-do-list-for-defense-without-the-us/>

<sup>27</sup> Al cambio medio annuo 2024 euro-dollaro pari a 1,08.

<sup>28</sup>V. Allegato 1 dell'Allegato 4 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999.

<sup>29</sup>NATO, Wales Summit Declaration, 2014, in: [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en).

---

## References and Useful Sources

<sup>30</sup>Sul punto, v.: Movimento Europeo Italia, *Nuove risorse proprie per finanziare i beni pubblici europei*, settembre 2025, in [https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/FINALE\\_NUOVE\\_RISORSE\\_PROPRIE\\_AGGIORNATO.pdf](https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/FINALE_NUOVE_RISORSE_PROPRIE_AGGIORNATO.pdf) e: A. Majocchi, *Un'imposta globale sul patrimonio dei super-ricchi*, Fondazione CSF, Commento n. 295, maggio 2024.

<sup>31</sup>Q. Parrinello, G. Varaschin, G. Zucman, *Resources for a Safe and Resilient Europe: The Case for Minimum Taxation of Ultra-High-Net-Worth Individuals in the EU*, EU Tax Observatory, March 2025.

<sup>32</sup>A. Padoa-Schioppa, D. Moro, *Riflessioni sulla difesa europea*, Policy paper della Fondazione CSF, n. 1/2025.

<sup>33</sup>E. Dorrucchi et al., *Time to be strategic: how public money could power Europe's green, digital and defence transitions*, 2025, in: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250725~f26b4ef0f3.en.html>.

<sup>34</sup>Per maggiori dettagli, v.: S. Grund, A. Steinbach, *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective*, 2024; e: P. R. Lane, *The monetary agenda at the ECB*, luglio 2025.

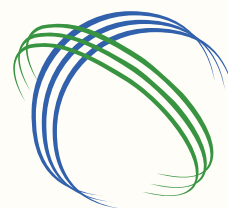
<sup>35</sup>Mancando un'indicazione chiara dell'architettura di un sistema di difesa antiaereo ed antimissili (compreso il sistema antidroni), non è possibile avanzare delle stime relative al costo di investimento richiesto. Come risulta da uno studio recente dell'American Enterprise Institute, l'intervallo di spesa è molto ampio. Secondo lo studio, a prezzi costanti 2026, si va da una spesa minima, nell'arco di venti anni, pari a 252 miliardi di dollari, ad una massima di 3.600 miliardi. V.: Todd Harrison, *Build Your Own Golden Dome: A Framework for Understanding Costs, Choices, and Tradeoffs*, settembre 2025, alla pagina: <https://www.aei.org/research-products/working-paper/build-your-own-golden-dome-a-framework-for-understanding-costs-choices-and-tradeoffs>

<sup>36</sup>Secondo l'agenzia Reuters, il Pentagono, insoddisfatto dello sforzo dell'Europa nell'aumentare le sue capacità di difesa, starebbe valutando la possibilità di trasferire agli europei il controllo delle forze convenzionali della NATO entro il 2027 (in: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-sets-2027-deadline-europe-led-nato-defense-officials-say-2025-12-05/>)

## Notes

## Notes

# POLICY PAPERS



**Fondazione CSF**

---

**Fondazione CSF**  
Piazza Arbarello, 8 - 10122 Torino  
Via dei Montecatini, 17 - 00186 Roma  
155, Rue de la Loi - 1040 Bruxelles  
[www.fondazionecsf.it](http://www.fondazionecsf.it)