

# ASTRID FORUM

Rivista Quadrimestrale  
di Studi e Ricerche



n.1

Maggio 2026

ISSN: 0000-0000

## SOMMARIO

La riforma del governo della politica fiscale in Europa.....	3
<i>di M. Bordignon e G. Pisauro</i>	
A compact for European debt sustainability .....	49
<i>di P. C. Padoan</i>	
Safe asset europei: contesto macroeconomico, strumenti e prospettive .....	75
<i>di P. Benigno e E. Reviglio</i>	
Dal coordinamento globale all'imposta europea sulle imprese .....	103
<i>di V. Ceriani</i>	
Le politiche pubbliche UE per il digitale .....	147
<i>di A. Manganelli, L. Megale e A. Perrucci</i>	
The transformation of European trade policy in the new global disorder: instruments, objectives and challenges.....	189
<i>di P. Guerrieri</i>	
Environmental sustainability and industrial policy: key items on the European agenda.....	215
<i>di C. De Vincenti</i>	
La difesa dell'Europa .....	235
<i>di S. Silvestri</i>	
La proposta di riforma elettorale del centrodestra sul finire della XIX legislatura tra rappresentanza territoriale, uguaglianza del voto e forma di governo parlamentare .....	263
<i>di L. Spadacini</i>	
L'astensionismo involontario: definizioni, caratteristiche, rimedi .....	289
<i>di P. Feltrin</i>	

**Rivista scientifica di studi e ricerche di natura interdisciplinare. Pubblicazione in formato digitale della Fondazione Astrid-ETS**

Rivista iscritta in data 14 maggio 2026 al n. 53/2026 del Registro Stampa del Tribunale di Roma

In attesa di ISSN

Numero 1 – Anno 2026

I contributi di questa Rivista sono sottoposti alla valutazione di un revisore in forma anonima (*double blind peer review*), salvo casi opportunamente segnalati in nota.

La Rivista si conforma alle linee guida stabilite dalla *Committee on Publication Ethics* (COPE), nel rispetto del Codice etico consultabile in: <https://www.astrid-online.it/static/upload/codi/codice-etico-astrid-forum.pdf>.

Ogni riflessione e ogni suggerimento sono i benvenuti, nello spirito di una comunità scientifica aperta e partecipata. Per ogni informazione in merito all'invio dei contributi è possibile contattare la Rivista all'indirizzo: [redazione.astridforum@astrid-online.it](mailto:redazione.astridforum@astrid-online.it)

**Direttore responsabile**

Stefano Menichini

**Direttore scientifico**

Franco Bassanini

**Comitato di direzione:**

Giuseppe Coco, Vincenzo Cerulli Irelli, Giovanna De Minico, Claudio De Vincenti, Filippo Donati, Anna Genovese, Giuseppe Italiano, Amedeo Lepore, Antonio Manganelli, Antonio Perrucci, Cesare Pinelli, Nicoletta Rangone, Aldo Sandulli, Lorenzo Spadacini, Luisa Torchia, Giuseppe Travaglini, Claudia Tubertini, Alberto Zanardi

**Comitato scientifico:**

Giuliano Amato, Gregorio Arena, Enzo Balboni, Stefania Bariatti, Massimo Bordignon, Marco Buti, Marco Cammelli, Carlo Cambini, Mimmo Carrieri, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Giuseppe Coco, Paolo Costa, Marco D'Alberti, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Maurizio Dècina, Paolo Feltrin, Alfonso Fuggetta, Franco Gallo, Piero Giarda, Giuseppe Italiano, Marco Leonardi, Mario Libertini, Massimo Luciani, Alfredo Macchiati, Andrea Manzella, Oreste Massari, Bernardo Giorgio Mattarella, Mario Rosario Mazzola, Francesco Merloni, Marcello Messori, Giulio Napolitano, Alessandro Natalini, Fabrizio Onida, Pier Carlo Padoan, Alessandro Pajno, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Giuseppe Pisauro, Franco Pizzetti, Alberto Quadrio Curzio, Pippo Ranci, Cesare Salvi, Domenico Sorace, Gian Luigi Tosato, Tiziano Treu, Adriana Vigneri, Massimo Villone

**Capo della Redazione**

Lorenzo Spadacini

**Comitato di redazione**

Alessandro Augurio, Marzia Gandiglio, Luca Megale, Gordon A. Mensah, Alessandra Miraglia, Loredana Parpaglion, Andrea Ramazzotti, Lorenzo Spadacini



A S T R I D

Ente di ricerca del Terzo Settore

Corso Vittorio Emanuele II, 00186 Roma – tel. 39066810261 – [redazione.astridforum@astrid-online.it](mailto:redazione.astridforum@astrid-online.it) – [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

Roma, Maggio 2026



# La difesa dell'Europa

*Stefano Silvestri\**

ABSTRACT (IN ITALIANO): *La nuova dottrina strategica americana e molti pronunciamenti anti-europei del Presidente Donald Trump diminuiscono la fiducia europea nell'alleato americano, mentre aumenta l'aggressività della Russia verso l'Occidente Europeo, a cominciare dall'Ucraina. Questa situazione e la esplicita richiesta americana che gli europei si occupino di contrastare la minaccia convenzionale russa riducendo al minimo il ruolo che le forze statunitensi ricoprono nella NATO oggi, obbligano gli europei al riarmo. A tal fine dovranno interagire tre diversi "cerchi". Nel primo cerchio si raccolgono i paesi volenterosi (willing and able). Alcuni sono membri della NATO, ma non della UE. Essi forniscono il grosso delle capacità militari in aiuto dell'Ucraina e saranno al centro del processo di riarmo. Si tratta però di un gruppo informale, privo di strutture comuni di comando. Il secondo cerchio è quello della NATO che, al contrario, è molto ben strutturato grazie al ruolo centrale di SHAPE, essenziale per la riuscita del processo di riarmo, a condizione che riesca ad affrontare un difficile processo di europeizzazione. Il terzo cerchio è quello dell'UE che ha il compito primario del potenziamento della base industriale europea della Difesa e del reperimento dei capitali aggiuntivi necessari, ma che, a più lungo termine, dovrà costituire anche il fulcro di una futura Europa, attore internazionale alla pari con le altre potenze globali. La sfida è quella di far funzionare all'unisono e armoniosamente questi tre cerchi.*

*Infine, in caso di grave indebolimento della credibilità della deterrenza allargata americana, la soluzione più semplice è quella di un allargamento europeo del deterrente franco-britannico. La recente apertura annunciata dal Presidente francese ad una collaborazione con alcuni paesi europei è un interessante sviluppo in questa direzione. La sua articolazione, le sue conseguenze e i suoi possibili sviluppi debbono però essere precisati.*

TITOLO IN INGLESE: *DEFENCE OF EUROPE*

ABSTRACT (IN INGLESE): *The new US strategic doctrine and many of President Donald Trump's anti-European statements are eroding European confidence in the American ally, whilst Russia's aggression towards Western Europe, starting with Ukraine, is on the rise. This situation, coupled with the explicit American demand that Europeans take on the task of countering the Russian conventional threat by minimising the role that US forces currently play within NATO, is forcing Europeans to rearm. To this end, three distinct 'circles' will need to interact. The first circle*

---

\* *Direttore editoriale di «AffarInternazionali».*

*comprises the ‘willing and able’ countries. Some are members of NATO but not of the EU. They provide the bulk of the military capabilities in support of Ukraine and will be at the heart of the rearmament process. However, this is an informal group, lacking common command structures. The second circle is that of NATO, which, by contrast, is very well structured thanks to the central role of SHAPE, essential for the success of the rearmament process, provided it can navigate a difficult process of Europeanisation. The third circle is that of the EU, whose primary task is to strengthen Europe’s defence industrial base and secure the necessary additional capital, but which, in the longer term, must also form the core of a future Europe, an international actor on a par with other global powers. The challenge is to ensure that these three circles function in unison and harmony. Finally, in the event of a serious weakening of the credibility of US extended deterrence, the simplest solution is a European extension of the Franco-British deterrent. The recent opening announced by the French President towards cooperation with certain European countries is an interesting development in this direction. However, its structure, consequences and possible developments must be clarified.*

## **1. Premessa**

Da quando Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea ha lanciato l’idea di una “Europa geopolitica” e si è avventurata nel progetto di una “autonomia europea”, il tema di un ruolo europeo nella Difesa ha prodotto una gran quantità di documenti, studi e prese di posizione, pur rimanendo ancora non ben definito. In parte forse anche per le ambiguità insite nel Trattato di Lisbona, che affida queste materie ad una sorta di irrocervo istituzionale con al centro l’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Sicurezza, nonché Vicepresidente della Commissione.

Al centro di questo dibattito è il rapporto con gli Stati Uniti. Le istituzioni europee si sono sviluppate in un quadro di sicurezza internazionale “occidentale” assicurato dall’alleanza con gli Stati Uniti e garantito dalla presenza in Europa di importanti forze militari americane. Questo quadro di riferimento sta cambiando.

## **2. La frattura atlantica**

La novità di maggior peso è il ritorno della guerra in Europa: una guerra molto diversa da quella sperimentata con la dissoluzione della Jugoslavia, che era diretta all’interno del paese stesso e non all’esterno, contro altri paesi. Questa è una guerra condotta per la conquista e l’annessione di territori appartenenti ad una nazione internazionalmente riconosciuta, membro delle Nazioni Unite, da parte della grande potenza confinante, membro permanente del Consiglio di Sicurezza, in aperta violazione di tutti gli accordi di sicurezza europea sottoscritti dalla Russia.

La reazione europea ed atlantica è stata forte e solidale, dimostrando compattezza in aiuto dell'Ucraina e contribuendo in modo determinante all'efficacia della resistenza all'aggressione. In questo frangente l'UE ha anche dimostrato la sua capacità di aggirare il principio di unanimità, riuscendo a neutralizzare la posizione filo-russa del governo ungherese e le posizioni più scettiche di altri paesi membri come la Slovacchia e la Repubblica Ceca. Malgrado l'enorme disparità di forze tra Russia ed Ucraina, al quarto anno di guerra le conquiste territoriali russe si attestano ancora a circa 1/5 del territorio ucraino.

Questa situazione è cambiata con il ritorno alla Casa Bianca del Presidente Donald Trump, che ha mostrato di voler privilegiare i suoi rapporti diretti con il Presidente russo Vladimir Putin e ha riposizionato gli USA come mediatori per un accordo di pace più che come alleati dell'Ucraina, malgrado la posizione assunta dalla NATO. Il rifiuto forte e netto espresso dagli europei ha sinora impedito l'abbandono dell'Ucraina alla mercé dell'aggressore, ma la fiducia nella solidarietà strategica tra Europa e America ha subito un duro colpo. L'aggravarsi della crisi in Medio Oriente in seguito dalla decisione congiunta di Israele e Stati Uniti di iniziare una lunga campagna di bombardamenti e uccisioni mirate contro il regime iraniano ha rafforzato il sospetto che Washington potrebbe sacrificare gli interessi dell'Ucraina e dell'Europa in cambio di una cooperazione con Mosca contro Teheran.

La questione dell'Ucraina non è la sola in cui è mancata la sintonia tra americani ed europei. Un'altra è l'atteggiamento assunto dagli USA con le Nazioni Unite, con il ritiro della partecipazione e del contributo finanziario americano da numerosi programmi e agenzie. L'intervento in Venezuela e la successiva pretesa di controllarne la politica petrolifera è avvenuto contro ogni principio di diritto internazionale. Le ripetute polemiche con il Canada e le pressioni sulla Danimarca per ottenere la cessione della Groenlandia suscitano perplessità e timori. Ma quel che più danneggia il rapporto transatlantico è l'imprevedibilità delle decisioni del Presidente americano.

### **3. La nuova “dottrina” americana**

Il quadro di “certezze” ereditato dalla Guerra Fredda stava svanendo già da tempo, ben prima dell'arrivo di Trump, con il progressivo abbandono dei trattati e dei meccanismi che avevano regolato gli equilibri Internazionali: grandi accordi come quelli sui missili a gittata intermedia (INF) o sui sistemi antimissile (ABM), sono stati cancellati, altri come quelli sugli armamenti convenzionali in Europa (CFE) hanno perso ogni senso, mentre gli accordi bilaterali sulle armi nucleari strategiche (START), scaduti lo scorso febbraio 2026, non sono stati rinegoziati.

Tuttavia, i due documenti strategici prodotti della Amministrazione Trump II, la *National Security Strategy* (NSS) pubblicata dalla Casa Bianca e la *National Defense Strategy* (NDS) pubblicata dal Department of War, innovano radicalmente rispetto ai loro antecedenti. Il principio che li ispira è quello della America First, così come coniugato da Donald Trump. Esso ricorda un detto attribuito a Lord Palmerston quando era Primo Ministro del Regno Unito secondo cui «la Gran Bretagna non ha alleati o nemici permanenti, ma solo interessi».

Questa visione imperiale della strategia di sicurezza americana mal si concilia con il mantenimento in essere delle grandi alleanze bilaterali e multilaterali che hanno costituito sino ad oggi l'architettura della potenza globale americana.

La Alleanza Atlantica è basata sulla fiducia che gli alleati verranno con ogni mezzo a loro disposizione a difendere chi di loro sarà sotto attacco militare. Non è la formulazione relativamente vaga dell'art. V del Trattato di Washington del 1949 a garantire la difesa collettiva, ma la convinzione, più volte riaffermata sin dagli anni della II Guerra Mondiale, che la difesa dell'Europa è fondamentale per la sicurezza degli USA e viceversa. Oggi a Washington hanno cambiato opinione.

La NDS riconosce l'utilità del contributo alleato, ma a condizione che esso segua le priorità strategiche americane e non gravi più sul contribuente americano: gli alleati dovranno essere in grado di riequilibrare le minacce convenzionali che provengono da altre potenze come la Cina o la Russia, con un contributo americano molto ridotto. Tale contributo non viene specificato, ma dovrebbe collocarsi presumibilmente nel campo dei cosiddetti «enablers» (le capacità tecnologiche avanzate che restano nelle mani degli USA, senza le quali i sistemi convenzionali perdono di efficacia) e nel mantenimento di una credibile deterrenza nucleare.

Compito principale degli europei è quello di bilanciare la Russia, considerata una minaccia «persistente, ma gestibile», malgrado le sue grandi riserve di potere militare ed industriale, il suo spirito guerriero ed il suo arsenale nucleare, il più grande del mondo e in continua modernizzazione, con cui minaccia anche gli Stati Uniti. Dire che la minaccia russa è gestibile, e non più strategica, come sta divenendo invece quella cinese, equivale a sminuire l'importanza della difesa dell'Europa per la sicurezza degli USA.

Secondo la NDS, il Pentagono assicurerà la difesa della madrepatria dalle minacce russe e al contempo giocherà un ruolo vitale nella NATO. Osserva altresì che benché l'Europa resti importante, essa controllerà nel tempo una percentuale minore, e in riduzione, del potere economico globale, per cui, pur rimanendo impegnati in Europa, gli USA privilegeranno la difesa del loro territorio e la deterrenza della Cina. Secondo

la NDS, il DoW «will calibrate the US force posture and activities in the European theatre to better account for the Russian threat to American interests, as well as our allies' own capabilities».

La NDS precisa che i paesi europei dovranno assicurare la difesa dai pericoli che li minacciano, aumentando le spese per la difesa al 3,5% del PIL e quelle per la sicurezza al 1,5% del PIL. Il Pentagono aiuterà gli alleati «ad assumersi la responsabilità primaria per la loro difesa convenzionale», contribuendo alla loro acquisizione di quella «material defence readiness» che permetterà agli europei di sostituire gran parte delle funzioni oggi coperte dagli americani.

Nel far questo il Pentagono punterà ad accrescere il contributo dell'industria americana alla difesa dell'Europa (una linea che viene descritta come «supercharge the American industrial defense base»). Infine, il documento afferma che gli europei dovranno concentrare le loro risorse in Europa, perché è lì che possono fare la differenza per la difesa dei «comuni interessi».

Gli europei non sono i soli alleati messi in difficoltà. Ad esempio, la NSS non cita neanche la Corea del Nord, la cui minaccia preoccupa il Giappone e la Corea del Sud, e che partecipa attivamente all'aggressione militare all'Ucraina. La NDS, a sua volta, si limita a riconoscere l'esistenza di Pyeongyang, ma non affronta il problema.

#### **4. Difesa europea o difesa dell'Europa?**

Sviluppare la difesa europea come una nuova politica comune dell'Unione Europea (UE) è un progetto estremamente ambizioso e difficile. Ci si può girare intorno in molti modi diversi, ma la realtà è che l'UE non è concepita come una comunità di difesa militare, anche se sottoscrive l'impegno alla difesa comune ereditato dal Trattato di Bruxelles dell'Unione Europea Occidentale.

Questa è la conseguenza della bocciatura del Trattato per l'istituzione di una Comunità Europea di Difesa (CED), negli anni '50 del secolo scorso. L'attuale compromesso, all'interno dell'UE, vede la creazione di svariati strumenti comuni per la politica estera e per la difesa e sicurezza, ma a condizione che le decisioni restino saldamente nelle mani dei singoli governi e vengano prese all'unanimità.

Sono stati creati gli embrioni di una struttura militare, che però è stata mantenuta volutamente leggera, senza mai assumere una rilevanza politica primaria. Esiste così un Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) con rappresentanti permanenti nazionali, cui fa riferimento un Comitato Militare composto dai rappresentanti permanenti dei Capi di Stato Maggiore della Difesa nazionali, così come è stato istituito uno Stato Maggiore dell'UE (EUMS) che dovrebbe aiutare l'UE e il suo Servizio di Azione Esterna (SIAE)

a definire le situazioni di allerta. L’Agenzia Europea per la Difesa (EDA) promuove la collaborazione tra i ministeri nazionali della Difesa nel campo del *procurement* e della ricerca. Due altri organismi, il MPCC e il CPCC, si occupano invece della Capacità di Pianificazione e Condotta delle missioni europee, rispettivamente militari e civili. Il Centro Satellitare dell’UE (SATCEN) interpreta le immagini satellitari. La Commissione infine ha istituito il posto di Commissario alla Difesa e allo Spazio e lanciato il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) per favorire i programmi multinazionali. Sono possibili forme di cooperazioni strutturate tra gruppi di paesi membri «volenterosi», anche per superare il nodo della necessaria unanimità, ma rimangono macchinose da istituire e dalla efficacia incerta<sup>1</sup>.

Lo sviluppo più interessante in ambito UE, oltre al varo di un programma di finanziamenti per aiutare il processo di riarmo, è stata la creazione del Commissario alla Difesa, orientato ai problemi industriali. Questo nucleo iniziale potrebbe facilitare lo sviluppo di un vero mercato interno comune, oggi di fatto inesistente, e una razionalizzazione dell’industria europea della difesa al di là dei confini nazionali.

Ma resta la questione di fondo: è possibile oggi una vera e completa difesa comune europea?

La risposta per il momento non può che essere negativa: troppi ostacoli istituzionali, troppe differenze politiche, e una grave carenza di legittimità: chi avrebbe il diritto di chiamare gli europei alle armi e di decidere del loro futuro, al di là dei singoli stati nazionali?

È bene quindi evitare fughe in avanti che si rivelerebbero impossibili, ma che nello stesso tempo avrebbero gravi conseguenze divisive e di reciproca incomprensione, ritardando altre decisioni che sono invece utili, necessarie e possibili.

Per questo è opportuno parlare di difesa dell’Europa, e non di difesa europea. Difesa dell’Europa là dove essa è oggi più necessaria, cioè alla frontiera orientale con la Russia, la Bielorussia, l’Ucraina e il Mar Nero. In tale quadro l’Ucraina è un importante tassello in appoggio della difesa dell’Europa.

In pratica, alcuni paesi volenterosi si sono già accordati, in modo informale, per condurre una missione comune di largo respiro e lunga durata per contribuire massicciamente alla difesa della frontiera orientale e alla sicurezza dei territori limitrofi. Alcuni sono membri della NATO, ma non dell’UE (Regno Unito, Norvegia, Turchia), altri non sono paesi europei (Canada, Nuova Zelanda,

---

<sup>1</sup> In proposito vedi anche A. BATTAGLIA, S. SILVESTRI, *Guerra in Europa: un Consiglio di Difesa come risposta a pericoli e declino*, Roma, 2022.

Australia). Il livello del loro impegno è molto differenziato sul piano militare (che vede in primissima linea soprattutto paesi nordici e dell'Europa centro orientale, la Francia, la Germania e il Regno Unito). Manca una struttura articolata di comando e pianificazione comune.

L'obiettivo richiesto dagli americani è quello di riuscire a difendere l'Europa dalla Russia sul piano convenzionale, con il minor coinvolgimento possibile degli USA. Teoricamente si tratta di un obiettivo facile. La NDS osserva che i membri europei della NATO e il Canada totalizzano un PIL di 26 bilioni di dollari a fronte di un PIL russo di circa 2 bilioni di dollari, e che la sola economia tedesca giganteggia rispetto a quella russa. La stessa cosa si può dire se si prendono in considerazione le due popolazioni. La difficoltà è nella frammentazione dei centri decisionali europei che rende lento, macchinoso e sub-ottimale l'utilizzo in comune di queste risorse<sup>2</sup>.

Come già osservato<sup>3</sup> pensare in termini di difesa dell'Europa, più che di Difesa europea, almeno in una prima essenziale fase, non significa dover rinunciare a conseguire una maggiore autonomia strategica europea. È solo necessario procedere per gradi, puntando in primo luogo a soddisfare le esigenze più urgenti.

La priorità è l'Ucraina. Sembra che siano iniziati negoziati di pace, ma nel frattempo la guerra continua. Non solo, ma il successo dei negoziati dipenderà dalla qualità delle garanzie di sicurezza offerte all'Ucraina. Esse dovrebbero coinvolgere gli americani, ma non potranno limitarsi agli USA, se non altro perché Washington ha chiarito più volte di ritenere che l'Ucraina sia una responsabilità europea.

Idealmente, si dovrebbero estendere all'Ucraina, anche in assenza di una sua membership formale, le garanzie di sicurezza della NATO. Tuttavia, non è possibile fare questo quando la guerra è in corso, né sembra delinarsi un consenso fra gli alleati a procedere in tal senso anche dopo un accordo armistiziale. D'altro canto, non è possibile accettare le richieste russe che vorrebbero il disarmo e la neutralizzazione dell'Ucraina, senza presenze militari alleate sul suo territorio.

Garanzie unicamente o prevalentemente europee, fornite da un gruppo di paesi volenterosi, ma appoggiate dall'UE e possibilmente dalla NATO, richiedono un consistente rafforzamento delle forze di pronto intervento, delle capacità di difesa antimissile e di superiorità aerea, nonché la capacità di spostare in avanti la difesa sul

---

<sup>2</sup> In proposito vedere anche K.-H. KEMP, *Europe Against Russia Without the US? Not Europe's Preference but Possible*, DGAP Memo, 2026, n. 17.

<sup>3</sup> S. SILVESTRI, *La difesa dell'Europa*, IAI Papers 25/04 - aprile 2025.

territorio russo o controllato da forze russe. Ciò richiede un ritorno a numeri molto più alti sia in termini di uomini che di sistemi d'arma.

Nel frattempo, bisognerà continuare a garantire la difesa dell'Ucraina dagli attacchi tutt'ora in corso. Questo è in primo luogo un problema industriale (essere in grado di compensare il ritmo di svuotamento degli arsenali), ma è anche un problema politico, perché si tratta di dare agli ucraini capacità via via più sofisticate per garantire il controllo, o quanto meno una vera capacità di interdizione del loro spazio aereo e una maggiore capacità offensiva terrestre che ridia a Kyiv un maggiore margine di iniziativa, per non essere solo costretto a subire l'iniziativa della Russia.

La difesa dell'Europa passa in primo luogo per la sicurezza e difesa della frontiera orientale, ma non si esaurisce lì. Il controllo e la difesa delle terre e delle rotte artiche riguarda ancora il rapporto con la Russia, come del resto la sicurezza degli asset spaziali e quella dello spazio cyber, ma mette l'Europa a confronto anche con altre potenze con analoghi interessi, in primo luogo la Cina, ma anche l'Indonesia, il Sud Africa e molte altre, spingendola a ricercare la collaborazione con paesi extraeuropei come il Giappone, l'Australia, l'India ed altri ancora. Quando si affronta il tema della sicurezza energetica (o di quella alimentare, sanitaria eccetera) non è possibile ignorare la dimensione globale dei problemi. È certamente vero, come osserva la NDS che il riarmo europeo dovrebbe concentrarsi là dove può fare la differenza, cioè nei confronti della Russia, ma è anche vero che gli interessi politici ed economici europei sono di natura globale e così anche la loro sicurezza. Problemi settoriali, come la sicurezza dei cavi sottomarini, l'approvvigionamento di materie prime, quali le terre rare, o anche la fornitura di componenti strategiche quali i semiconduttori, vanno affrontati in una dimensione globale.

## **5. La strada del riarmo europeo**

L'obiettivo è quello di assicurare quanto meno la difesa convenzionale dell'Europa, scontando una forte diminuzione dell'impegno americano, oggi assolutamente prevalente, non solo in termini tecnologici, ma numerici. Teniamo infatti conto che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, le forze europee hanno considerevolmente ridotto sia la quantità degli uomini che quella dei mezzi.

Tali riduzioni erano coerenti con la modifica delle priorità strategiche della NATO, molto meno preoccupata della minaccia russa ed invece impegnata in compiti di gestione delle crisi, peace-keeping, lotta al terrorismo eccetera (si diceva che il futuro della NATO fosse «out of area or out of job»). In quel periodo la NATO venne riorganizzata con la eliminazione di tutta una serie di Comandi legati allo scenario della guerra in Europa, privilegiando invece una struttura per la proiezione delle forze in altri

teatri. Questi sviluppi hanno finito per accrescere la già alta dipendenza della NATO dalle forze americane per la difesa del fronte europeo e hanno permesso di ridurre pericolosamente la consistenza numerica degli eserciti alleati.

Gli Stati Uniti hanno abbondantemente chiarito che gli europei dovranno assumere la maggior parte delle responsabilità per la difesa convenzionale dell'Europa. Rimane però la necessità di mantenere uno stretto collegamento con gli essenziali compiti residui che gli americani continueranno a svolgere. Quindi la transizione avverrà all'interno della NATO.

D'altro canto, il Comando Supremo Alleato per l'Europa (SHAPE), basato a Mons, in Belgio, che controlla una rete di alti comandi sia interforze sia di Forza Armata, è anche l'unica istituzione militare multinazionale in grado di pianificare ed eseguire le operazioni necessarie per la difesa dell'Europa.

Solo SHAPE ha tutte le informazioni e i collegamenti richiesti, controlla le comunicazioni, assicura la continuità e l'unità della catena di comando, guida le interazioni tra le diverse dimensioni del conflitto (cyber, spazio extra-atmosferico, intelligence, convenzionale e nucleare). Come ha ben chiarito Vincenzo Camporini<sup>4</sup> questo è un nodo irrinunciabile del sistema difensivo europeo, sia perché assicura il rapporto con gli USA, sia perché è l'unica realtà transnazionale militare di comando e controllo dell'insieme delle forze presenti in Europa<sup>5</sup>.

In realtà il sistema NATO, che si era adattato ai cambiamenti strategici percepiti negli anni '90, ha compiuto negli anni scorsi un primo percorso di riadattamento al ritorno in forze della minaccia militare convenzionale e nucleare russa. Adesso la NATO dovrà anche effettuare i mutamenti necessari per compensare con forze europee il ruolo decrescente che intendono giocare gli americani, senza perdere in capacità di deterrenza complessiva. In altri termini SHAPE, malgrado la sua natura transatlantica, dovrà aiutare a confezionare un credibile pilastro europeo dell'Alleanza, perché è la risposta più efficace che hanno trovato gli alleati europei per rispondere positivamente alla domanda americana di bilanciare da soli le forze convenzionali russe.

Da un punto di vista strutturale, l'evoluzione nel tempo dei comandi della NATO ha visto una progressiva crescita di importanza di SHAPE che è passato dal controllare 4 alti comandi a controllarne 9 (arrivando ad inglobare l'area di responsabilità di quello

---

<sup>4</sup> V. CAMPORINI, *Impadronirsi di SHAPE: una struttura di comando per le forze degli europei*, in *Astrid Rassegna*, 2026, n. 1.

<sup>5</sup> Una attenta analisi delle evoluzioni del sistema NATO e delle sue possibili trasformazioni è in D.R. PALMER e L. SIMON, *Rebalancing NATO's Command: European Operational Responsibility and Transatlantic Defence*, CSDS In-Depth Paper, 2026, n. 22.

che un tempo era il suo gemello, l'altro Comando Supremo alleato, cioè ACLANT, il Comando Supremo dell'Atlantico del Nord, basato negli USA, trasformato nel 2003 in ACT, Allied Command Transformation: il suo comandante, SACT, rimane con SACEUR, il comandante di SHAPE, uno dei due comandanti militari supremi dell'Alleanza, ma non ha compiti operativi, al di là della formazione e dello studio della trasformazione delle strategie e degli armamenti).

Questo corrisponde alla crescente importanza attribuita in sede NATO al teatro europeo, da che è stato registrato l'aumento della minaccia russa. Ciò giustificherebbe anche una crescente «europeizzazione» degli alti comandi, a condizione però che vi sia una crescita di importanza e capacità delle forze europee tale da poter sostituire le forze americane oggi impiegate. I due processi, europeizzazione del sistema SHAPE e rafforzamento del contributo europeo dovrebbero andare di pari passo.

Oggi, la struttura dei comandi subordinati a SHAPE prevede un insieme di 9 alti comandi alleati. 3 sono i Joint Force Command (JFC), con quello di Brunssum orientato alle operazioni nel Baltico e in Europa centro-orientale, quello di Napoli orientato alle regioni del Mediterraneo e del Mar Nero, quello di Norfolk infine, attivato nel 2019, quando il mutamento della posizione russa era ormai chiaro, per rinverdire l'attenzione operativa sull'Atlantico settentrionale, il Mare del Nord e l'Artico e riprendere funzioni che si erano in parte atrofizzate quando era stata decisa la trasformazione di ACLANT. Questi sono i comandi da cui dipendono le operazioni in caso di guerra.

Sempre in risposta alla crescente preoccupazione per la minaccia russa, nel 2019 è divenuto operativo un nuovo alto comando, basato ad Ulm, il Joint Support and Enabling Command (JSEC), soprannominato lo «Schengen militare», che si preoccupa di rendere il più rapidi e facili possibile gli spostamenti delle forze attraverso i diversi paesi, semplificando le procedure, preoccupandosi dei diversi standard di carico, controllando l'agibilità di strade, ponti, ferrovie, trafori eccetera.

Ci sono poi 3 alti comandi di forza armata, per le forze aeree (AIRCOM), terrestri (LANDCOM) e navali (MARCOM) che approntano e gestiscono l'insieme dei loro comparti, fornendo quanto richiesto dai JFC.

Sempre in questo periodo è stata decisa la trasformazione dello Stato Maggiore della NATO per le operazioni speciali nell'Allied Special Operations Forces Command (SOFCOM), al cui vertice è il Comandante dell'US Special Operations Command Europe (SOCEUR). A completare questo gruppo di alti comandi dedicati a specifiche funzioni, nel 2004 il vecchio STRIKEFORNSOUTH è divenuto il nuovo Naval Striking and Support Forces NATO (STRIKEFORNATO), normalmente basato a

Oeiras in Portogallo, ma anche dispiegabile imbarcato. È guidato dal comandante della VI flotta americana.

Tra le altre misure prese in questo periodo è significativa la creazione di un Cyber Operations Centre presso SHAPE e di uno Space Centre presso AIRCOM a Ramstein. Tutti gli Alti Comandi erano guidati da ufficiali americani, salvo JFC Brunssum, JSEC e MARCOM. Questo corrispondeva grosso modo alla effettiva ripartizione delle forze disponibili, prevalentemente americane. Tuttavia, a inizio febbraio, la NATO ha anticipato parte del mutamento, attribuendo a ufficiali europei il comando di tutti e 3 i JFC.

Si pensava di raggiungere questo traguardo, sia pure con difficoltà, entro 5/6 anni. Ora questi Stati Maggiori avranno un comandante europeo, ma il rapporto delle forze sul terreno rimarrà fortemente squilibrato a favore degli americani. Due sono le letture possibili di questa decisione. La prima: si tratta di un'apertura di credito americana verso gli europei, volta ad accelerare il loro processo di riarmo. La seconda: si tratta del primo passo di un progressivo allontanamento dei militari americani dall'Europa. In ogni caso è una decisione che suona come una sfida: volete fare di più? Provatelo.

Rimangono americani, almeno per ora, il comando delle forze aeree, AIRCOM e quello delle forze terrestri, LANDCOM. Anzi, in questo caso, dal 2022, il comando è affidato al generale che guida le forze dell'Esercito americano in Europa (USAREUR). Il comando delle forze navali è tradizionalmente affidato a un britannico. Anche SACT è un europeo (francese).

Un cambio di nazionalità a capo di LANDCOM e di AIRCOM segnalerebbe un profondo mutamento della partecipazione americana alla difesa dell'Europa, lasciando agli USA la responsabilità di SOFCOM, STRIKEFORNATO, nonché della II flotta americana quando è assegnata alla NATO. Si tratta di forze molto consistenti, ma che partecipano alla battaglia restando ai margini del continente europeo e quindi della difesa territoriale.

Quanto, infine, al comando di SHAPE, molto dipende dall'evoluzione della dottrina strategica americana. Nella misura in cui l'attuale strategia di deterrenza allargata americana a garanzia della sicurezza alleata rimane credibile, l'attribuzione di SHAPE al comandante americano che ha anche la responsabilità di gestire la deterrenza alleata è non solo naturale, ma necessaria. Altrimenti tutto dovrebbe essere ripensato.

Quella sin qui descritta è la via «atlantica» alla europeizzazione della NATO, che, secondo gli europei, richiederebbe una decina d'anni per essere completata, ma che gli americani vorrebbero vedere in azione già entro due o tre anni. In ambedue i casi, con la presenza americana o meno, se gli europei vogliono assicurare la continuità di una

difesa credibile, anche solo convenzionale, è essenziale che il sistema di comandi incentrato su SHAPE continui a funzionare e sia pienamente disponibile. A questo fine, preordinare ed esercitare la transizione da ufficiali americani ad ufficiali europei delle varie funzioni, nonché assicurare il mantenimento del controllo degli asset multilaterali esistenti (come, ad esempio, gli aerei AWACS), è una priorità.

Si potrebbe anche andare oltre e sperimentare formule innovative di cooperazione, ad esempio utilizzando, con la collaborazione americana, il patrimonio di conoscenze e di competenze esistente presso SHAPE, per creare uno *Shadow European Supreme Command*, orientato alla difesa dell'Europa con forze essenzialmente europee. Uno dei vantaggi sarebbe quello di poter aggregare ad un tale Comando anche forze extra-NATO, che l'Alleanza non riesce oggi ad integrare, come quelle ucraine.

In ogni caso, con o senza gli americani, SHAPE ha una funzione essenziale per il successo dei programmi di riarmo dell'Europa. Questo comando è l'unico in grado di precisare con piena cognizione di causa come sia possibile difendere l'Europa, quali forze siano necessarie, come compensare la diminuzione dell'impegno USA, quali sistemi d'arma e quali *enablers* debbano essere procurati e con quali caratteristiche, e così via. In pratica un vero Pilastro europeo della Difesa può essere disegnato e istituito al meglio solo all'interno di SHAPE.

Di qui la necessità di un raccordo più stretto tra l'individuazione delle esigenze capacitive attuata da SHAPE e la programmazione degli interventi finanziari e di politica industriale discussi in ambito nazionale e dell'UE, così da ridurre le distorsioni e gli sprechi inevitabili se le acquisizioni non saranno strettamente coordinate. D'altro canto, anche le scelte dei paesi volenterosi dovranno collegarsi con SHAPE per evitare confusioni, incomprensioni e ritardi.

## **6. Il problema dei tre cerchi**

Il sistema delle regole multilaterali, sostanziato dal funzionamento delle istituzioni internazionali (Jean Monnet: niente dura senza istituzioni) è ormai in profonda crisi. Il multilateralismo con le sue regole viene sostituito dal multipolarismo con i suoi equilibri più o meno stabili.

Le nazioni privilegiano i rapporti bilaterali e questo ben si coniuga con una politica estera e di sicurezza a «geometria variabile» (come la definisce il premier canadese Mark Carney), scegliendo di agire con diverse coalizioni a seconda della materia trattata.

In tutto questo non c'è niente di nuovo. Secoli di storia hanno insegnato a gestire la rete dei rapporti bilaterali. Purtroppo, hanno anche sperimentato ogni tipo immaginabile di conflitto, guerra e distruzione. La gestione di una politica

internazionale a geometria variabile, guidata dalla sola logica dei rapporti di forza e degli interessi nazionali diventa molto facilmente aggressiva. Un fattore è drammaticamente carente quando si tratta di sistemi multipolari, ed è la reciproca fiducia, che è invece il collante dei sistemi multilaterali. È la diminuita fiducia nell'alleato americano che mette in crisi il quadro transatlantico, più che la riduzione delle forze USA in Europa.

L'Europa, malgrado la Brexit e l'orientamento nazionalista di alcuni governi (ad esempio quello ungherese) sta nel complesso respingendo le forti bordate multipolari che le arrivano da Washington, Mosca o Pechino, malgrado una consistente presenza al suo interno di movimenti politici neo-sovrani. Tuttavia, il processo di riarmo europeo presenta aspetti multipolari, sovranisti e protezionisti, che andranno gestiti.

Anche solo il fatto che tre diverse aggregazioni multilaterali con compiti e responsabilità che spesso si sovrappongono, debbano interagire presenta rischi di frammentazione. Il supporto militare all'Ucraina e gran parte dello sforzo iniziale di riarmo si concentra nel gruppo dei cosiddetti volenterosi, che vede la partecipazione di paesi extra-UE come il Regno Unito, la Norvegia, il Canada e la Turchia. Ad essi potrebbero anche aggiungersi paesi extra-NATO. Gli aspetti industriali, il rafforzamento della DIB europea, la ricerca di nuove forme di finanziamento e la loro compatibilità con la disciplina di bilancio, sono questioni da trattare nell'UE, anche se sarà necessario un «ponte» in direzione del Regno Unito. La pianificazione e l'approntamento delle forze, il loro comando e controllo, l'impiego di numerosi *enablers*, in parte già patrimonio comune, ma per lo più legati ad accordi operativi con gli Stati Uniti, rientrano invece nelle competenze della NATO. Non è possibile fare a meno di nessuno di questi tre cerchi, ed essi debbono funzionare all'unisono, ognuno in appoggio dell'altro, perché il processo vada a buon fine.

Si tratta di un difficile esercizio di diplomazia che deve integrare il funzionamento di ambiti che sinora hanno largamente operato in autonomia gli uni dagli altri, con proprie regole e linguaggi. La brusca reazione negativa del Segretario Generale della NATO, Mark Rutte, all'idea di un pilastro europeo nella NATO («un pilastro europeo è un po' una parola vuota. Se vorrete farlo viauguro buona fortuna...credo che Putin l'apprezzerrebbe moltissimo»), è un chiaro indizio dei problemi da superare. La prima preoccupazione dovrà essere quella di non mettere in dubbio la fiducia reciproca così da non scivolare nel disordine multipolare.

## **7. Appurare i costi veramente necessari**

È importante che sia l'embrione di Stato Maggiore europeo che esiste nell'Ue, sia lo stesso Shape più o meno europeizzato, provvedano rapidamente a specificare con

chiarezza cosa si richiede agli alleati europei perché essi siano in grado di confrontarsi convenzionalmente con successo con la minaccia orientale (russa, russo-cinese o altro che sia) e cosa sia opportuno prevedere per aiutare la resistenza dell'Ucraina. Il grosso del lavoro è già stato fatto. La NATO ha svolto un complesso lavoro di pianificazione, iniziato nel 2022, dopo l'attacco russo all'Ucraina, per stabilire i nuovi *Capability Targets* militari alleati e dei singoli paesi. Tale processo si è svolto in parallelo con quello condotto dall'UE, con frequenti contatti tra l'uno e l'altro, ed ha portato l'UE ad identificare 9 aree prioritarie che coincidono largamente con gli obiettivi militari dell'Alleanza.

Questo lavoro dovrebbe divenire la base del processo di riarmo convenzionale europeo ipotizzato dalla Commissione, che include anche i programmi di riarmo del gruppo dei paesi volenterosi. I vari programmi nazionali esistenti dovranno essere armonizzati fra loro secondo le necessità della missione comune di difesa dell'Europa che si vuole intraprendere. In altri termini, lo Stato Maggiore, il centro comune integrato di comando della missione, dovrebbe anche fungere da centro di pianificazione per gli incrementi e le acquisizioni necessari a raggiungere il livello richiesto di capacità militari.

Una programmazione comune, e un sistema comune per definire gli acquisti dovrebbero in questo caso sostituire o indirizzare gli esistenti sistemi nazionali. L'obiettivo sarebbe quello di evitare sprechi e duplicazioni, di concentrare le risorse nel modo più razionale e di raggiungere il livello più alto possibile di *commonality* o quanto meno di alta interoperabilità tra i sistemi d'arma e le catene logistiche.

È sulla base di tale programmazione che potranno essere definiti anche i costi da affrontare, quanti siano già coperti dai bilanci già approvati e quanti dovranno essere finanziati in comune o singolarmente. In altri termini, l'importanza della missione di difesa dell'Europa richiede che si abbandoni la comoda abitudine di dimensionare la minaccia sulla base delle risorse disponibili. Vale anche il contrario: spinti da esigenze politiche i paesi della NATO hanno approvato un piano per l'incremento delle spese per la difesa e la sicurezza sino ad un livello prestabilito del PIL. In realtà queste cifre potrebbero rivelarsi insufficienti oppure eccessive. Inevitabilmente, se ci sono soldi da spendere, saranno spesi, ma non è affatto detto che tali spese siano anche quelle più necessarie ed utili. Va sostenuto il principio che le risorse da reperire sono quelle rese necessarie dalla dimensione della minaccia. L'Europa non deve essere più e meglio armata di tutti, ma solo dei suoi nemici.

Una più precisa e credibile individuazione dei costi dovrebbe prendere in considerazione l'eliminazione per quanto possibile di inutili duplicazioni e

dell'acquisto di sistemi non interoperabili. La spesa sarebbe certamente più bassa e più efficace se il processo di acquisizione venisse integrato. Questi obiettivi dovrebbero rafforzare la centralità dell'Ue. Certamente ogni sforzo in questa direzione si baserà anche sulle politiche europee di gestione del mercato della Difesa e sulla capacità dell'Unione di mobilitare importanti risorse addizionali.

Gli scenari possono essere diversi e dovranno essere attentamente valutati dallo Stato Maggiore comune, che poi farà le sue scelte. Nell'affrontare il problema della difesa della frontiera orientale dalla Russia, gli europei potranno contare su alcuni ovvi vantaggi iniziali quali la molto più numerosa popolazione, un PIL molto più grande e una larga base di forze convenzionali e nucleari. In termini di tempo si può supporre che il costo inflitto alle forze russe dalla guerra in Ucraina richiederà, per essere pienamente recuperato, un periodo di circa 5-7 anni: si spera sufficiente per riorganizzare la difesa dell'Europa.

### **8. La questione dell'industria europea (e dell'autonomia)**

La base industriale europea pur avendo alcune punte di eccellenza, anche in campo militare, ha una limitatissima capacità di accrescere la sua produzione a ritmi capaci di compensare il forte attrito creato dai combattimenti e allo stesso tempo di armare le forze aggiuntive che verranno mobilitate. A questo si aggiunge il problema di reggere la competizione tecnologica.

Purtroppo, l'aumento dei bilanci della difesa, anche quando è solo annunciato, rende più difficile il coordinamento degli acquisti e la standardizzazione, perché avviene su base nazionale e tende quindi a privilegiare le industrie e i bisogni nazionali prima di quelli comuni. Attenti osservatori già percepiscono un aumento della frammentazione in Europa. A contrastare tale tendenza sono disponibili solo i fondi europei gestiti dalla Commissione, che dovrebbero ammontare a 800 miliardi in totale su un periodo di 5/7 anni: una cifra importante che tuttavia deve fare i conti con le priorità di tutti gli stati membri, oltre alla necessità di aprirsi alla collaborazione con gli stati volenterosi extra-UE, in primo luogo, ma non solo, il Regno Unito. Molto dipenderà dalle scelte della Germania, che sta guidando con i suoi investimenti una significativa riconversione industriale a favore dei settori della difesa e della sicurezza. Ma altrettanto importanti saranno le scelte della Francia, che in questi anni ha mantenuto in vita il maggior comparto europeo di industrie della difesa. Ambedue dovranno considerare l'opportunità di fare importanti concessioni.

I settori interessati dal processo di riarmo sono numerosi, ma quelli citati più comunemente, non perché gli europei ne siano completamente assenti, ma perché richiedono un forte potenziamento, sono quelli relativi all'Intelligence strategica e

tattica, alla ricognizione, alla sorveglianza, alla difesa aerea e missilistica, al trasporto aereo pesante, alla soppressione delle difese nemiche, ai satelliti e alla loro capacità di lancio, ai missili di precisione a lungo raggio e naturalmente agli uomini. A volte si tratta solo di avere a disposizione numeri più consistenti, altre volte di ricercare qualità più alte.

Col mutare della tecnologia cambiano anche le forme di guerra. Abbiamo citato il Cyber Centre creato presso SHAPE. L'esperienza della guerra in Ucraina ha permesso una prima valutazione dell'efficacia alleata in questa forma di guerra ibrida. Secondo l'Agenzia canadese per la sicurezza cibernetica<sup>6</sup> l'appoggio massiccio alleato all'Ucraina in campo cibernetico iniziò nel 2014, in seguito all'annessione russa della Crimea. Questo permise, nel 2022, di contrare senza difficoltà il massiccio attacco cibernetico russo contro i sistemi di comunicazione e quelli satellitari in genere, che accompagnò la fase iniziale dell'invasione. Da quel fallimento russo in poi non sembra che il cyber abbia giocato un ruolo significativo. La chiave del successo alleato è stata la lunga fase di preparazione e sperimentazione, ma anche la condotta di operazioni offensive contro-cyber. In questo caso il problema europeo (e atlantico) è che non tutti i paesi accettano la necessità di operazioni offensive contro-cyber.

Al di là di alcune scelte obbligate (più uomini, reggere il passo con l'attrito bellico dei mezzi e dei sistemi d'arma) bisognerà affrontare una vera e propria rivoluzione tecnologica, analoga a quelle che in passato cambiarono per sempre il modo di fare la guerra: oltre al cyber, sarà centrale il ruolo dell'Intelligenza Artificiale (AI). Si hanno ancora idee piuttosto vaghe sull'impatto reale dell'AI sul campo di battaglia e ancora più incerte su come cambierà gli equilibri strategici, a cominciare da quelli nucleari. Il suo potenziale è ancora poco conosciuto. Chi per primo riuscirà ad integrare in modo efficace l'AI e le altre nuove tecnologie alle operazioni militari guadagnerà un enorme vantaggio.

La lista della spesa è destinata a modificarsi a seconda delle decisioni prese dagli avversari e delle scelte di strategia difensiva decise dai governi europei. Così, ad esempio, la guerra in Ucraina ha messo in grande evidenza il ruolo bellico dei droni, le loro contromisure e le loro evoluzioni tecnologiche, accrescendo l'importanza di un comparto produttivo che sino a tempi recenti era considerato piuttosto di nicchia. Alcune strategie, come ad esempio quella (di stampo ucraino) definita di «*difesa a riccio*» privilegiano sistemi difensivi, mentre la strategia NATO della cosiddetta «*difesa in avanti*» privilegia la soppressione delle difese avversarie.

---

<sup>6</sup> F. HEISBOURG, B. TERTRAIS, *Twenty-one strategic lessons of the Ukrainian war*, Note de la FRS, 2026, n. 4.

In tutti i settori è possibile puntare alla «systematic reduction of dependencies from the US, in the medium and long term», ma in realtà lo sforzo non dovrebbe essere generalizzato ma piuttosto attentamente calibrato. Una cosa è cercare di ridurre la dipendenza europea da tecnologie «proprietarie» americane che gli USA non intendono condividere e che potrebbero essere usate come arma di ricatto, ma tutt'altra cosa è semplicemente l'accettazione di un quadro di cooperazione industriale transatlantico che è molto ampio e ben funzionante. Praticamente tutta l'industria europea oggi è fortemente connessa con quella americana, da cui acquisisce componenti e tecnologie, anche per produrre sistemi d'arma giustamente presentati come europei perché europea è la loro concezione e produzione, anche se incorporano componenti americane.

Il problema non è tanto nella collaborazione con industrie transatlantiche, ma nella dipendenza strategica che questo può provocare in alcuni casi e soprattutto nella ridotta dimensione delle industrie europee rispetto a quelle americane. Gli europei tendono in genere, per ragioni difensive, a dominare in modo protezionistico il loro mercato nazionale e non seguono quindi una logica concorrenziale, neanche al livello europeo: non esiste un mercato interno unico europeo della Difesa. Esistono alcune aggregazioni transnazionali tra industrie europee (ne è buon esempio, in Europa, l'industria missilistica), ma il cliente è in prima battuta il governo nazionale di riferimento cui si aggiunge, in seconda battuta, la ricerca di clienti esteri che, con i loro acquisti, possano compensare la limitatezza dei mercati nazionali e consentire di raggiungere livelli produttivi più remunerativi. Inoltre, i grandi «sistemisti» europei, responsabili per l'assemblamento del sistema d'arma, dipendono da una rete di piccole e medie imprese che forniscono singole parti dei sistemi, e che non hanno la dimensione finanziaria e organizzativa per accrescere rapidamente la loro produzione o per eseguire costosi salti tecnologici.

Spesso, i sistemi d'arma più standardizzati che hanno in comune molti paesi europei sono semplicemente quelli che hanno acquistato, più o meno «off the shelf», dagli Stati Uniti: ultimo esempio è il cacciabombardiere F-35. La NDS ha tra le sue priorità quella di «supercharge the US Defense Industrial Base (DIB)». Tra l'altro ciò è ritenuto necessario «per assicurarsi che gli USA possano aiutare i loro alleati e partner a riarmarsi e ad assumersi una quota maggiore del peso della difesa collettiva», modo gentile per dire che dovrebbero comprare americano.

Il processo di riarmo europeo è iniziato e, se gli obiettivi di bilancio concordati in sede NATO verranno rispettati, non potrà che accelerare e crescere di dimensione. La questione da chiarire è quanto questo processo servirà anche a rafforzare una autonoma

base industriale della Difesa europea e quanto invece andrà a finanziare la DIB americana.

La seconda strada è anche la più semplice perché non rimette in discussione gli equilibri industriali europei, ma si limita ad accrescerne la dipendenza dall'industria americana. È una scelta che sacrifica l'autonomia strategica e riduce la spinta all'innovazione nell'industria europea, limitandone la competitività. La prima strada invece richiede un approccio strategico coordinato tra UE e politiche nazionali di sviluppo e acquisto di sistemi d'arma. Potrebbe risultare impossibile senza una convergenza dell'UE e della NATO verso obiettivi comuni e passa attraverso un abbassamento delle pratiche protezioniste infra-europee.

## **9. Il problema nucleare**

Il grosso dello sforzo di riarmo europeo si concentra negli armamenti convenzionali. Tuttavia, la difesa dell'Europa dalla Russia (e da altri possibili avversari) ha anche una dimensione nucleare. La deterrenza delle minacce nemiche risiede sia nella dimensione convenzionale che in quella nucleare.

Per di più, dopo anni di relativa tranquillità, interrotta di tanto in tanto dagli esperimenti nucleari e missilistici della Corea del Nord, e dai sospetti sul riarmo atomico dell'Iran, le armi nucleari tornano prepotentemente in scena.

La spinta più forte l'ha data la Russia che, impegnata in un'aggressione all'Ucraina che non sembra riuscire a vincere malgrado la disparità di forze a suo favore, ha più volte agitato, sia pure solo per vie non ufficiali e per bocca di persone prive di autorità decisionale, lo spettro di ritorsioni nucleari contro i paesi che aiutano la resistenza di Kyiv.

Nel contempo la Cina, che per anni aveva mantenuto il suo arsenale al livello di circa 300 testate strategiche, più o meno alla pari con Francia e Regno Unito, ha avviato un processo di rapido riarmo che ha già portato al raddoppio delle sue testate operative e che sembra voler raggiungere almeno il livello degli arsenali di Russia e Stati Uniti (circa 1.300 testate strategiche operative ciascuno).

Quindi c'è stato il bombardamento mirato di Israele e degli USA contro i siti di arricchimento dell'uranio in Iran, per bloccare lo sviluppo di sue eventuali capacità nucleari militari. Il secondo massiccio intervento americano ed israeliano contro l'Iran conferma la drammaticità del momento, ma accresce anche la propensione di altri paesi alla proliferazione nucleare.

C'è stata anche una breve ma intensa fiammata bellica tra India e Pakistan, con ampia mobilitazione delle forze rispettive, incluse quelle nucleari che hanno ambedue i paesi.

Sono stati numerosi i test di nuove armi strategiche russe, soprattutto a livello missilistico, che potrebbero modificare significativamente gli equilibri globali. Allo stesso tempo gli Stati Uniti stanno rilanciando un gigantesco programma di difese antimissilistiche che potrebbe anch'esso modificare la situazione.

Infine, è ora scaduto l'accordo START, tra USA e Russia, che stabilisce i limiti quantitativi e qualitativi degli armamenti nucleari strategici delle due potenze. In attesa di scoprire se saranno avviati nuovi negoziati, il meglio che ci si può augurare è che Washington e Mosca concordino un «congelamento» della situazione attuale. Il rischio è che nel frattempo gli sviluppi nel campo dei vettori ipersonici, o in quello delle curve balistiche ribassate, o i lavori per il «*Golden Dome*» difensivo americano, o l'impatto dell'AI diano il via ad una corsa agli armamenti nucleari.

Una grave complicazione è data dal riarmo cinese. Molti analisti ritengono che gli USA potrebbero avere difficoltà a mantenere la credibilità della loro deterrenza nucleare, in particolare per proteggere i loro alleati in Europa e nel Pacifico, se dovessero rispondere ad una minaccia coordinata e contemporanea da Mosca e da Pechino. A loro avviso ciò richiederebbe un numero di testate strategiche operative più alto di quello stabilito dallo START.

## **10. La deterrenza della NATO**

È in questo clima che ci si interroga sulla tenuta della deterrenza atlantica che protegge l'Europa dalle minacce nucleari e dal ricatto della guerra globale.

La strategia alleata è basata sulla «deterrenza allargata» che gli Stati Uniti assicurano per proteggere i loro alleati dalla minaccia nemica, sia essa convenzionale, nucleare, ibrida o altro. Obiettivo di tale strategia è quello di evitare la guerra o almeno di limitarne al massimo l'impatto. La deterrenza transatlantica non è concepita come strumento di vittoria, ma come strumento di pace. Nessuno può uscire vincitore da una guerra nucleare. Ma questo non può significare che è invece accettabile per gli europei, che ben ricordano le distruzioni delle grandi guerre del passato, una guerra convenzionale totale, sul modello della passata guerra mondiale o di quella in atto in Ucraina.

Le forze nucleari che assicurano tale deterrenza allargata sono quelle dell'arsenale statunitense, cui si aggiungono le forze nucleari nazionali del Regno Unito e della Francia. Un limitato numero di testate nucleari americane è stanziato in alcuni paesi alleati (Regno Unito, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Turchia). Si tratta di testate che possono essere sganciate sull'obiettivo da cacciabombardieri americani o da

cacciabombardieri adeguatamente attrezzati del paese ospitante. In Europa oggi mantengono tali forze aeree il Regno Unito, la Germania e l'Italia.

Avere una forte capacità militare convenzionale è parte essenziale della deterrenza (che chiamiamo nucleare, ma che in realtà è un continuum convenzionale e nucleare) per evitare che lo scontro militare raggiunga troppo velocemente il livello in cui l'uso del nucleare appaia inevitabile, dando alla politica e alla diplomazia il tempo necessario per fermare il conflitto. Inoltre, una forte capacità convenzionale diminuisce l'attrattiva di un attacco del nemico e quindi di una guerra che potrebbe raggiungere il livello nucleare. Tuttavia, non ci si può illudere che le sole capacità convenzionali possano evitare un conflitto.

La dottrina nucleare alleata prevede la dissuasione della guerra, non solo nucleare, ma anche convenzionale. Questa è una delle ragioni per cui la Nato non ha mai accettato la dottrina del cosiddetto «no first use», cioè di non usare mai per primi l'arma nucleare. Consapevoli delle distruzioni che può comportare una guerra convenzionale, i paesi europei in primo luogo sono interessati ad evitare ogni forma di guerra sul loro territorio, anche al prezzo di minacciare l'uso di armi nucleari.

## **11. La minaccia russa**

La dottrina russa presenta similitudini e differenze rispetto a quella alleata, ma forse la maggior differenza è nel mantenimento di un imponente arsenale di testate nucleari «tattiche», destinate cioè ad essere impiegate come strumenti della battaglia, contro obiettivi sia militari che civili, più che come armi di deterrenza. La Nato, che inizialmente condivideva questa impostazione, si è poi negli anni liberata del suo arsenale nucleare tattico in Europa, passando da quasi 6.000 a quelle circa 200/300 testate depositate in alcuni paesi alleati, tra cui l'Italia, cui abbiamo già accennato. Tali armi, tuttavia, sono ormai concepite come sub-strategiche, più che tattiche: non sono cioè destinate al campo di battaglia, ma sono parte della strategia di risposta flessibile che assicura la credibilità della deterrenza allargata (in pratica sono concepite come elemento aggiuntivo di conferma dell'impegno americano a difesa degli alleati). Al contrario, la Russia ha mantenuto e modernizzato l'arsenale tattico da impiegare sul campo di battaglia (e viene accreditata in possesso di 3/4.000 testate nucleari destinabili a tali fini).

La Russia potrebbe minacciare una guerra convenzionale e nucleare limitata al solo territorio europeo. Tuttavia, questa minaccia era più credibile quando ancora esistevano l'Urss ed il Patto di Varsavia. Allora era infatti possibile immaginare una guerra nucleare lungo la faglia di divisione fra Europa occidentale ed Europa orientale che escludesse sia il territorio sovietico che quello americano. Oggi, l'esclusione del

territorio russo non sarebbe realmente possibile e questo metterebbe immediatamente a rischio anche il territorio nazionale americano. Alcuni ritengono che l'interesse russo nei confronti dell'Ucraina e la recente decisione di Mosca di installare armamenti e testate nucleari in Bielorussia, siano un tentativo di ricostruire una sorta di fascia europea per la battaglia nucleare che escluda il territorio russo.

Sinora la minaccia sovietica prima e quella russa poi sono state dissuase dalla deterrenza nucleare americana, rafforzata dai deterrenti nucleari di Francia e Regno Unito. Tuttavia, per quanto formalmente la dottrina strategica americana, che include la deterrenza allargata a copertura degli alleati e la dissuasione della guerra, non sia mutata, i recenti pronunciamenti del Presidente americano e il modo in cui il problema è stato affrontato (o piuttosto evitato) nella NSS e nella NDS, ne minano la credibilità. È possibile che il problema venga superato se e quando l'Amministrazione Trump II produrrà una sua Nuclear Posture Review (NPR). Fino ad allora tuttavia bisognerà procedere con cautela.

## **12. Una deterrenza per l'Europa se gli USA tentennano**

Come assicurare la deterrenza a protezione dell'Europa, se quella americana e NATO cominciasse a scricchiolare? Varie possibilità possono essere discusse, tra le quali:

1. Ognuno per sé. Alcuni paesi scelgono di uscire dal Trattato di Non Proliferazione Nucleare (che vieta loro di acquisire un arsenale atomico) e di armarsi nuclearmente, altri no. Ne risulterebbe però un'Europa disunita con una grande diversità di vulnerabilità tra paese e paese.
2. Allargamento «europeo» della deterrenza francese e britannica, con formule molto simili a quelle oggi esistenti nella Nato per il deterrente americano.
3. Deterrenza nucleare unitaria indipendente europea; un'ipotesi ritenuta puramente di scuola.
4. Capacità strategiche convenzionali europee: in pratica armi a lunghissima gittata e altissima precisione, con grandi capacità di penetrare le difese avversarie, in grado di condurre attacchi strategici sia contro obiettivi militari (controforza) sia contro obiettivi civili (città).

L'ipotesi 2 sembra la più soddisfacente tecnicamente, anche se potrebbe incontrare numerosi ostacoli politici.

L'ipotesi 4 è molto costosa oltre ad avere minore impatto psicologico. In genere è sviluppata dalle potenze nucleari a complemento delle loro capacità di primo colpo o per acquisire nuovi margini di flessibilità. Alcuni paesi europei, tra cui la Germania, sono molto interessati allo sviluppo di capacità convenzionali a lunghissimo raggio,

alta precisione e grande capacità di superare le difese nemiche. Tuttavia, tali capacità vengono viste come il necessario complemento convenzionale della deterrenza nucleare e non come un'alternativa ad essa.

In ogni caso perché una deterrenza europea funzioni, essa richiederebbe una forte capacità di difesa convenzionale, tale da dissuadere ogni avversario dal tentare inutili avventure. Di contro una difesa solo convenzionale non sarebbe credibile.

### **13. La strada franco-britannica**

Attualmente coloro che si interrogano sulla questione sembrano dividersi tra i fautori di una «estensione» dei deterrenti nazionali francese e britannico e i sostenitori della opportunità di sviluppare un nuovo deterrente unitario europeo, per il quale però, ammesso che si riesca a raggiungere un accordo tra i paesi membri, servirebbero tempi molto lunghi. Sullo sfondo, per quanto poco discusso pubblicamente, rimane forte il rischio che, nel caso in cui l'attuale strategia di deterrenza venga rimessa in discussione e le possibili soluzioni alternative europee non si concretizzino, alcuni paesi decidano di abbandonare il Trattato di Non-Proliferazione Nucleare e di dotarsi di un arsenale nucleare nazionale.

La soluzione franco-britannica è la più semplice anche se incontra oppositori sia in Europa che nei due paesi nucleari. Il rischio di una svolta isolazionista di Londra e Parigi c'è, ma i due paesi non sono divisi da un oceano dal teatro bellico europeo, per cui potrebbero avere molta maggiore difficoltà (e molto minore interesse) a defilarsi in caso di guerra. Tuttavia, alcuni paesi europei delle regioni settentrionali o di quelle meridionali potrebbero sentirsi meno sicuri di quelli delle regioni centrali. Formule di condivisione nucleare potrebbero divenire imperative per accrescere la credibilità della deterrenza allargata europea, ma potrebbero accrescere anche le resistenze politiche nei due paesi nucleari europei. D'altro canto, un accresciuto ruolo deterrente franco-britannico può convivere con forme, magari alleggerite, di deterrenza americana, le due rafforzandosi vicendevolmente.

Il Presidente Emmanuel Macron ha annunciato una interessante evoluzione della «Force de frappe» francese, pur senza formalmente cambiare la dottrina strategica vigente. Egli ha riconosciuto la necessità di dare sostanza all'affermazione di principio secondo cui la deterrenza francese esercita un ruolo dissuasivo europeo oltre che nazionale, pur mantenendo la regola della «rappresaglia massiccia», diversa da quella della «risposta flessibile» che è il fondamento dottrinale della «deterrenza allargata» americana a protezione della NATO. A tal fine egli prevede di dislocare periodicamente alcuni cacciabombardieri francesi armati di sistemi nucleari sul territorio di altri paesi europei e sottolinea l'importanza dell'unica eccezione prevista

dalla dottrina francese alla rappresaglia massiccia e cioè quella di un possibile «coup d'avertissement», un lancio nucleare pre-strategico per segnalare all'avversario il raggiungimento di un limite invalicabile.

In tal modo la Francia metterebbe a rischio, in posizione avanzata, parte del suo deterrente nucleare, accrescendo l'incertezza dell'avversario circa le sue reazioni in caso di attacco. In cambio, la Francia, come del resto gli americani, chiede agli alleati un deciso sforzo in campo convenzionale per ridurre la tentazione nemica di attaccare. Sono previste formule bilaterali di consultazione e di esercitazione. È previsto anche un continuo coordinamento con la NATO, ma il Presidente ha escluso che questo possa comportare anche la partecipazione francese al Nuclear Planning Group (NPG) alleato. In realtà, attualmente, un alto ufficiale francese partecipa ai lavori del NPG, ma nella sua qualità di SACT, cioè di comandante alleato, non in quanto rappresentante della Francia.

Macron ha affermato di aver discusso di queste ipotesi con vari alleati ricevendo il consenso di 8 paesi: Germania, Polonia, Danimarca, Svezia, Olanda, Belgio e Grecia, oltre al Regno Unito. Sarà interessante vedere se e come reagirà la Russia, in particolare alla presenza di armi nucleari francesi in Polonia e nell'area del Baltico.

Attualmente, solo pochi cacciabombardieri francesi sono compatibili con un uso sub-strategico a difesa degli alleati. Il resto del deterrente francese e britannico può essere impiegato solo come *last resort*. Rimangono molti dubbi che un tale pacchetto di forze possa garantire una deterrenza credibile per l'insieme dell'Europa. Non a caso, lo stesso Macron ha annunciato un rafforzamento del deterrente francese, sia nel numero delle testate (oggi circa 300), sia nei sistemi d'arma, come missili ipersonici. Ma si porrà comunque il problema di come rafforzare la «flessibilità» di un sistema così rigido dal punto di vista dottrinale, ad esempio con l'acquisizione di più capacità sub-strategiche.

Si possono immaginare varie formule di «condivisione nucleare» come esistono fra Usa e Germania e Usa e Italia, in base alle quali gli Usa hanno l'autorità di decidere l'uso della bomba e il paese ospitante di autorizzarne il trasporto e l'uso su un proprio vettore nazionale. Potrebbe anche essere possibile creare una sorta di European Multilateral Force, ad esempio fornendo uno o due sottomarini a propulsione nucleare con equipaggi europei e missili nucleari francesi. Tutto questo però modificherebbe la dottrina della rappresaglia massiccia.

In ogni caso la scelta di europeizzare maggiormente la deterrenza franco-britannica non entrerebbe in conflitto con la deterrenza allargata americana, visto che già oggi i due paesi nucleari europei fanno parte della NATO. Potrebbe peraltro essere utile

adattare i lavori del Nuclear Planning Group (NPG) della NATO ad una maggiore presenza europea, ammesso che Parigi collabori.

#### **14. La deterrenza può essere multilaterale?**

La credibilità della deterrenza dipende dalla certezza che, se necessario, le armi nucleari verranno impiegate. Per di più è molto probabile che una tale decisione debba essere presa nel giro di pochissimi minuti. In pratica ciò significa che una sola persona potrà e dovrà assumere l'immensa responsabilità di decidere se aprire un conflitto nucleare.

Questa è la ragione per cui si ritiene che l'autorità sul «bottone» nucleare non sia condivisibile tra nazioni diverse che possono avere priorità o percezioni diverse tra loro e privilegiare scelte diverse in termini di rischio o sopravvivenza.

La realtà europea potrebbe però suggerire un approccio diverso. Nella maggior parte degli scenari di conflitto ipotizzabili, l'insieme degli stati europei «simul stabunt vel simul cadent». È possibile che alcune nazioni più periferiche o insulari possano sperare di sopravvivere senza subire attacchi cinetici, ma subiranno comunque le conseguenze sistemiche, economiche e politiche della guerra.

Inoltre, settant'anni di Alleanza Atlantica ha dimostrato ad abundantiam che è possibile esercitare una deterrenza multilaterale credibile anche senza condividere il potere ultimo di decisione, purché i paesi «protetti» assumano quando richiesto i rischi necessari per garantire la credibilità della deterrenza alleata. Pensiamo ad esempio al dispiegamento di missili americani a medio raggio in Germania, Italia e Turchia negli anni Cinquanta o agli «euromissili» della controversia INF. La maggiore europeizzazione del deterrente franco-britannico potrebbe fornire il prossimo esempio di condivisione del rischio.

Ma è possibile anche immaginare una deterrenza multilaterale europea su basi analoghe. Il problema è che l'arsenale nucleare francese, o anche quello franco-britannico, o un eventuale arsenale europeo, non hanno le dimensioni, la flessibilità, la resilienza, la prontezza, le capacità di Intelligence, ed altro ancora per riuscire a sostituire il ruolo centrale oggi giocato dagli Stati Uniti.

Tali carenze non possono essere rapidamente colmate: richiedono anni di investimenti. Per cui, se dovesse nascere rapidamente, forzato dalla brusca chiusura dell'ombrello americano, un sistema di deterrenza europeo avrebbe le caratteristiche di quello che gli strateghi francesi hanno chiamato «dissuasion du faible au fort», ma potrebbe incontrare grossi problemi di credibilità se non riuscisse a recuperare una cooperazione con il sistema della deterrenza americana.

## 15. Alla ricerca di maggiore flessibilità

Gli arsenali europei non consentono una grande flessibilità operativa. Possono convivere con l'ipotesi di uno o due «colpi di avvertimento», ma certamente non con una guerra nucleare «limitata», specie se il campo di battaglia è in Europa. Essi prevedono un rapidissimo passaggio alla guerra totale, in cui tutte le capacità nucleari vengono lanciate contro il nemico, nella speranza che questo possa convincerlo che la spesa non vale l'impresa: che qualsiasi attacco nucleare all'Europa comporterebbe costi inaccettabili.

Qui si evidenzia anche uno dei limiti di questo tipo di deterrenza: essa è calibrata per dissuadere una guerra nucleare, ma potrebbe rivelarsi incapace di dissuadere la guerra in quanto tale, come invece si suppone dovrebbe fare la deterrenza della NATO. È anzi probabile che, in caso di formalizzazione di una «European Nuclear Posture», ragioni politiche oltre che tecniche suggeriscano la scelta del «no first use», anche se attualmente la dottrina francese lo esclude. In ogni caso quindi, anche se l'Europa riuscisse in qualche modo a compensare la chiusura dell'ombrello americano che attualmente protegge gli alleati, il livello di sicurezza che riuscirebbe a garantire sarebbe più basso di quello attuale.

La credibilità della strategia del «debole» dipende dalla sua capacità di convincere il «forte» che egli è disposto a tutto, anche alla propria distruzione, pur di infliggergli danni inaccettabili, potenzialmente altrettanto letali. Nel caso europeo, il problema è come convincere gli alleati (prima ancora degli avversari) che Francia e Regno Unito siano realmente disposte a mettere a rischio la loro stessa esistenza per proteggere un altro paese. La via maestra sarebbe quella di una capacità nucleare europea aggiuntiva, quanto meno di livello substrategico, in grado di minacciare il territorio del nemico.

Lo sviluppo di altri arsenali nucleari nazionali europei è un'ipotesi poco credibile. Un problema tra tutti: i paesi che volessero fare una simile scelta dovrebbero prima uscire dal TNP, annunciando questa loro decisione con un anno di anticipo (oppure correre il rischio di gravi sanzioni). Sono tempi lunghi durante i quali sarebbero estremamente vulnerabili.

È qui che potrebbe essere ricercata una soluzione, utilizzando i sistemi nucleari sub-strategici americani che gli USA hanno basato in alcuni paesi della NATO per rafforzare la deterrenza alleata. È possibile immaginare varie formule per collegare più strettamente tali sistemi con una deterrenza «europea» centrata sulle capacità nucleari franco-britanniche.

## **16. Ipotesi eretiche**

Una possibilità potrebbe essere quella di coordinare le ipotesi di impiego sub-strategico di questi sistemi con le capacità franco-britanniche più che con quelle americane. Si tratterebbe di una sorta di contributo nucleare americano per la credibilità strategica del pilastro europeo della NATO, che consentirebbe agli USA di allontanarsi dall'Europa pur senza abbandonarla. Una soluzione non ottimale, che però richiederebbe un forte coordinamento tra queste forze nucleari transatlantiche e quelle francesi, possibile solo se si adatterà in qualche modo il Nuclear Planning Group consentendo una piena partecipazione francese.

Si tratta naturalmente solo di una delle soluzioni possibili al problema di accrescere la flessibilità e quindi anche la credibilità di questa scelta. Se ne accenniamo è perché avrebbe il vantaggio non indifferente di utilizzare forze già esistenti e presenti in Europa, evitando una corsa al riarmo nucleare. Sarebbe infine anche un modo per mantenere un collegamento tra deterrente europeo e deterrente transatlantico.

Una ipotesi alternativa, fuori dagli schemi, in certo qual modo «eretica», è quella che, in caso di ritiro delle forze americane (o di larga parte di esse) dall'Europa, gli europei riescano ad ottenere in cambio dagli USA la cessione o la vendita all'Unione Europea delle testate nucleari substrategiche americane ancora presenti sul continente. L'UE, non essendo parte del TNP, potrebbe liberamente acquisirle, anche se potrebbe sorgere una questione giuridica sul diritto americano a cedergliele (ma essendo armi già presenti in Europa e già utilizzabili dagli europei, l'obiezione potrebbe essere debole).

Se un tale azzardo dovesse riuscire, l'UE si ritroverebbe con un certo numero di testate nucleari, ma senza sistemi d'arma, vettori, per usarle, che rimarrebbero nelle mani delle nazioni ospitanti.

Per gestire tale situazione si potrebbe creare un Nuclear Planning Group europeo per definire la dottrina di impiego di tali testate, congiuntamente ai piani franco-britannici. Le testate sub-strategiche resterebbero sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio Europeo o Presidente dell'UE. In caso di crisi l'autorità del Presidente dell'UE verrebbe delegata ai singoli Capi di Stato o di Governo dei paesi che ospitano le testate e detengono i necessari vettori. Si potrebbe prevedere un sistema di chiave elettronica, detenuta dal Presidente europeo, che attiva le testate al momento della delega di autorità.

A questo punto, come già oggi, i singoli paesi delegati metteranno tali forze a disposizione del comando militare (SHAPE?) con il compito di dare la necessaria flessibilità sub-strategica alla deterrenza collettiva della NATO o del solo deterrente franco-britannico. Col passare del tempo l'UE potrebbe accrescere la sua resilienza e

flessibilità acquisendo nuove testate nucleari da usare con altri sistemi d'arma (navali, terrestri, missilistici eccetera) che verranno sviluppati ed acquisiti dai paesi europei interessati, secondo le priorità di una comune strategia di deterrenza europea.

Questo approccio avrebbe il vantaggio di non violare apertamente il TNP, di riaffermare la deterrenza alleata della NATO, di evitare una corsa al riarmo nucleare di singoli paesi europei e di non alimentare una corsa agli armamenti (perché si tratterebbe di testate preesistenti). Infine, avrebbe il vantaggio di non richiedere a Francia e Regno Unito la rinuncia al loro deterrente nazionale autonomo.

Il dito sul «bottone nucleare» resterebbe singolo, ma demoltiplicato nelle diverse fasi. Primo, la decisione di armare le testate (dito europeo). Secondo, la decisione di mettere le forze nucleari a disposizione del comando operativo (dito nazionale). Terzo la decisione di come usare tali forze (dito militare). Ogni passaggio è del tutto autonomo e se un dito rifiuta di premere il bottone la filiera decisionale si blocca.

### **17. Nazioni sovrane alla prova**

Una vera Difesa Europea richiede che i paesi membri deleghino parti importanti della loro sovranità nazionale ad una istituzione comune. Le nazioni europee non hanno percorso questa strada e non sembrano volerlo fare, almeno nel breve periodo. La realtà è però ambigua.

Quanto realmente sono indipendenti, in materia di Difesa e Sicurezza, le nazioni europee? Nessuna di esse, singolarmente, è in grado di garantire la sua sopravvivenza in caso di guerra ed ancor meno la sua vittoria. E quanto vale la sovranità senza indipendenza? È corretto dire che le nazioni della NATO restano sovrane e che l'Alleanza non può obbligarle ad agire. È però anche corretto dire che le nazioni europee della NATO non possono difendersi efficacemente al di fuori dell'Alleanza, e che quest'ultima funziona perché glielo consente la superpotenza americana. Un sistema apparentemente rispettoso delle sovranità nazionali dei suoi membri funziona perché questi ultimi hanno rinunciato alla loro indipendenza nel campo della difesa e hanno accettato che uno tra loro giocasse il ruolo determinante.

Nell'UE, malgrado molte deleghe di sovranità, gli stati restano i «padroni del Trattato» e una singola nazione può ancora far valere il suo interesse nazionale per bloccare una decisione. Fino a che, però, non si scopre che il suo interesse nazionale lede gli interessi di troppi altri stati membri, per cui viene ignorato, represso od aggirato. In queste pagine si è scelto di non parlare di Difesa Europea, ma di Difesa dell'Europa: un compito che spetta in primo luogo alle nazioni europee e a quante risorse, alleati o strumenti esse possono riuscire a mobilitare ed usare. Il processo di riarmo europeo che sta prendendo il via ha questo obiettivo, importante, ma limitato. Non si tratta di

mettere la potenza militare europea in competizione con quella delle grandi potenze (o supposte tali) per il controllo del mondo, ma di bloccare la minaccia russa.

L'obiettivo è di compensare la drastica diminuzione di sicurezza percepita dagli europei a causa della nuova politica americana e dell'aggressività russa. L'urgenza è data dalla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina e dal sospetto che le ambizioni di Mosca vadano ben oltre l'eventuale sconfitta di Kyiv. Ma questa discussione non avrebbe luogo se gli USA non avessero preso l'iniziativa di ripensare i loro rapporti con gli alleati.

Gli europei non avevano alcuna intenzione di modificare una situazione tutto sommato molto comoda e rassicurante. Ora si trovano a dover impegnare ingenti risorse finanziarie e a dover assumere rischi imprevisti, per soddisfare una chiara richiesta americana e nello stesso tempo tenere testa all'aggressività russa.

In questa situazione le nazioni europee, come già hanno fatto più volte in passato, debbono riconoscere i limiti della loro indipendenza, e accettare che la salvezza della loro sovranità, e la loro stessa sopravvivenza, dipendono dal buon funzionamento dei sistemi multilaterali che verranno attivati, restringendo i margini della loro indipendenza.

La strada è tracciata. Si tratta di finanziare e far funzionare un gruppo di paesi volenterosi che assicurino il nucleo forte della missione di Difesa dell'Europa. Bisognerà decidere se e come rafforzare la competitività della DIB europea: un compito che potrà essere svolto anche grazie alla Commissione Europea. D'altro canto, anche la ricerca di nuovi finanziamenti coinvolge le istituzioni europee. Né si può costruire un vero mercato interno europeo della difesa al di fuori dell'UE.

Una attenzione particolare è richiesta per guidare nella giusta direzione il Consiglio Atlantico e ottenere che la NATO faccia la sua parte per aiutare lo sviluppo di un efficace pilastro europeo che possa fare quello che gli americani chiedono.

Non avremo ancora la Difesa Europea, ma forse potremo difendere l'Europa.