

EUROPA: QUALE DIFESA?

RAPPORTO DI RICERCA DI ARCHIVIO DISARMO

**PER INIZIATIVA
DI MARCO TARQUINIO
Eurodeputato Gruppo S&D**



Maggio 2026

Europa: quale difesa?

Rapporto di ricerca

Roma, maggio 2026

Istituto di Ricerche Internazionali ARCHIVIO DISARMO

Via Paolo Mercuri, 8

00193, Roma

info@archiviodisarmo.it

Il Rapporto di ricerca è stato redatto da un gruppo di ricerca diretto da Fabrizio Battistelli e formato da Francesca Farruggia, Chiara Marucci, Giorgia Pelosi, Lorentina Pepmarku, Maurizio Simoncelli, Matteo Tauci.

Europa: quale difesa?

| | |
|--|-------------|
| Indice..... | Pag. |
| Acronimi | 3 |
| Introduzione..... | 5 |
| <i>Riferimenti bibliografici</i> | <i>7</i> |
| Abstract capitolo 1 | 9 |
| 1. Evoluzione e prospettive della politica di Difesa europea | 11 |
| 1.1. <i>Le origini della Difesa comune europea</i> | <i>11</i> |
| 1.2. <i>Il Trattato di Maastricht e lo sviluppo della PESC.....</i> | <i>11</i> |
| 1.3. <i>Dalla PESC alla PSDC: le riforme del Trattato di Maastricht</i> | <i>13</i> |
| 1.4. <i>Dalla Strategia Globale della UE alla Bussola strategica: gli sviluppi contemporanei</i> | <i>15</i> |
| 1.5. <i>Sviluppi istituzionali e finanziari della Difesa europea (2020-2022).....</i> | <i>17</i> |
| 1.6. <i>Sviluppi istituzionali e industriali della Difesa europea (2023-2025)</i> | <i>19</i> |
| 1.7. <i>Proposte “individuali” per una Difesa comune europea.....</i> | <i>23</i> |
| 1.8. <i>Osservazioni sul capitolo 1</i> | <i>28</i> |
| <i>Riferimenti bibliografici</i> | <i>29</i> |
| Abstract capitolo 2 | 33 |
| 2. Gli aspetti economici, finanziari e industriali | 35 |
| 2.1. <i>Politiche finanziarie.....</i> | <i>35</i> |
| 2.1.1. <i>Opzioni e conseguenze per la finanza pubblica della UE 27</i> | <i>35</i> |
| 2.1.2. <i>La spesa pubblica in Francia, Germania, Italia e Spagna.....</i> | <i>42</i> |
| 2.2. <i>Politiche industriali</i> | <i>47</i> |
| 2.2.1. <i>Il contesto internazionale</i> | <i>47</i> |
| 2.2.2. <i>Il contesto europeo.....</i> | <i>50</i> |
| 2.2.3. <i>Gli ambiti della Difesa europea</i> | <i>53</i> |
| 2.2.3.1. <i>La Difesa aerospaziale europea</i> | <i>57</i> |
| 2.2.3.2. <i>La Difesa navale europea.....</i> | <i>60</i> |
| 2.2.3.3. <i>La Difesa terrestre europea.....</i> | <i>63</i> |

| | |
|---|------------|
| 2.3. Osservazioni sul capitolo 2 | 66 |
| Nota metodologica capitolo 2 | 67 |
| Riferimenti bibliografici | 68 |
| Abstract capitolo 3 | 73 |
| 3. L'opinione pubblica e la Difesa europea | 75 |
| 3.1. Eurobarometro: scopo e metodo | 75 |
| 3.2. Le priorità della spesa pubblica secondo i cittadini europei..... | 76 |
| 3.2.1. L'aumento della spesa per la Difesa (2022-2025)..... | 77 |
| 3.2.2. La percezione della spesa per la Difesa tra livello europeo e livello nazionale | 81 |
| 3.2.3. La relazione tra spesa militare e spesa sociale: una prospettiva comparata con altre rilevazioni demoscopiche europee..... | 86 |
| 3.3. Cooperazione UE in ambito politico e produttivo | 89 |
| 3.4. L'opinione pubblica italiana tra sostegno condizionato alla Difesa e preferenze per soluzioni non esclusivamente militari..... | 97 |
| 3.5. Osservazioni sul capitolo 3 | 100 |
| Riferimenti Bibliografici..... | 103 |
| Abstract capitolo 4 | 105 |
| 4. Difesa europea: tradizionale e nazionale oppure alternativa e comune? | 107 |
| 4.1. Quale sicurezza? Lo Stato per una sicurezza cooperativa | 107 |
| 4.1.1. Il ruolo dello Stato A): rilanciare il disarmo multilaterale | 108 |
| 4.1.2. Il ruolo dello Stato B): rivitalizzare l'azione diplomatica istituzionale (Track I)..... | 109 |
| 4.2. La società civile per una sicurezza cooperativa | 111 |
| 4.2.1. Il ruolo della società civile A): l'azione diplomatica "popolare" (Track II) | 111 |
| 4.2.2. Il ruolo della società civile B): la deterrenza sociale dei Corpi Civili di Pace | 112 |
| Riferimenti bibliografici | 116 |
| 5. Conclusioni | 119 |
| Venti punti per una Difesa europea alternativa e comune | 120 |
| Appendice..... | 127 |
| Cronologia della Difesa comune europea | 127 |

Acronimi

AED = Agenzia Europea per la Difesa

AICS = *Armored Infantry Combat Systems*

ASAP = *Act in Support of Ammunition Production* (Azione a sostegno della produzione di munizioni)

BEI = Banca Europea per gli Investimenti

BID = Base Industriale della Difesa

CCPE = Corpo Civile di Pace Europeo

CCW = Convenzione su certe armi convenzionali

CED = Comunità Europea della Difesa

DEF = *Defending Europe Facility* (Difesa della struttura europea)

EDAP = *European Defence Action Plan* (Piano d'azione europeo in materia di Difesa)

EDF = *European Defence Fund* (Fondo Europeo per la Difesa)

EDIDP = *European Defence Industrial Development Programme* (Programma europeo di sviluppo dell'ambito industriale della Difesa)

EDIP = *European Defence Industry Programme* (Programma per l'industria europea della Difesa)

EDIRPA = *European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act* (Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della Difesa mediante appalti comuni)

EDIS = *European Defence Industrial Strategy* (Strategia industriale europea della difesa)

EDTIB = *European Defence Technological and Industrial Base* (Base industriale e tecnologica di difesa europea)

EPF = *European Peace Facility* (Strumento Europeo per la Pace)

ESS = *European Security Strategy* (Strategia Europea in materia di Sicurezza)

EUCCS = *European Critical Communication System*

FCAS = *Future Combat Air System*

GCAP = *Global Combat Air Programme*

IA = Intelligenza Artificiale

IRIS = *Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite*

LAWS = Armi letali autonome

LRMV = *Leonardo Rheinmetall Military Vehicles*

MBT = *Main Battle Tank*

PADR = *Preparatory Action on Defence Research* (Azione preparatoria sulla ricerca in materia di Difesa)

PESC = Politica Estera e di Sicurezza Comune

PIL = Prodotto Interno Lordo

PMI = Piccole e Medie Imprese

PSDC = Politica di Sicurezza e Difesa Comune

R&D = *Research and Development* (Ricerca e Sviluppo)

SAFE = *Security Action for Europe* (Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa)

SEAE = Servizio Europeo per l'Azione Esterna

SADM = *Small Anti Drone Missile*

SGUE = Strategia Globale dell'Unione Europea

TNP = Trattato di non proliferazione

TPNW = Trattato per la proibizione delle armi nucleari

TUE = Trattato sull'Unione Europea

UEO = Unione dell'Europa Occidentale

UO = Unione Occidentale

Introduzione

In un contesto internazionale caratterizzato dalla massima turbolenza mai registrata dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'Unione Europea (UE) non può più evitare di porsi l'obiettivo di una Difesa comune. Essendo tutti d'accordo, almeno in principio, sull'urgenza di affrontare la questione, le divergenze che sussistono vertono sul *come* la funzione di difendere la nostra società dovrà essere realizzata. Se cioè una futura Difesa europea dovrà (come sostengono i conservatori) essere disegnata sulla scia della *realpolitik* più tradizionale. In alternativa la UE – ricollegandosi alla sua relativamente breve ma significativa storia di innovazione e condivisione – saprà portare nella difficile arena strategica quei valori di pace, giustizia e sicurezza che ha professato, e in misura non trascurabile realizzato, al proprio interno.

Rispetto a ciò diventa non più rinviabile l'interrogativo: è possibile immaginare una politica europea della Sicurezza, e quindi l'attuazione del relativo strumento Difesa, che non siano fondati unicamente sulla forza delle armi?

Qui non è in discussione il diritto di difendersi dalle aggressioni, previsto dalla Carta istitutiva delle Nazioni Unite e da pressoché tutte le Costituzioni dei Paesi europei, a cominciare da quella italiana. L'interrogativo riguarda la possibilità di superare l'esclusività della logica e della pratica delle armi, accogliendo e sviluppando nelle analisi delle situazioni strategiche e nell'adozione delle misure per affrontarle la possibilità di approcci e di strumenti innovativi.

In riferimento all'impegno in favore di soluzioni diplomatiche per i conflitti e per il contenimento delle politiche aggressive, va sottolineato che sul disarmo è circolata spesso un'interpretazione caricaturale. Pacifismo e nonviolenza non significano resa di fronte a un aggressore, bensì prevenzione del conflitto attraverso il dialogo, la diplomazia e le misure di disarmo concordato. Poiché questo non può bastare, e in determinate situazioni di conflitto non basta, ci sono la resistenza armata e quella non armata.

Questo Rapporto dedica tre capitoli di esame critico alla Difesa tradizionalmente intesa e alla sua evoluzione in coincidenza con la costruzione europea nel secondo dopoguerra, gli aspetti economici e finanziari che vi sono collegati e gli atteggiamenti che tale costruzione ispira negli europei. Il quarto capitolo invece analizza un concetto alternativo di Difesa comune, che integra e modifica quello tradizionale, in quanto supera non soltanto la visione nazionale e intergovernativa dell'Unione, ma anche l'assolutizzazione della potenza militare che oggi viene propugnato come l'unico paradigma da seguire¹.

¹ Per una trattazione della Difesa militare tradizionale, affrontata in una visione federalista, v. la proposta di un "28° Esercito" europeo, introdotta dalla socialdemocrazia tedesca e sviluppata in

Le analisi effettuate e le proposte formulate o implicate nel presente Rapporto muovono dai principi della Teoria dei Giochi (Axelrod, 1984), la cui irrinunciabile condizione è rappresentata dalla *reciprocità* nelle mosse nostre e dell'avversario. A sua volta la reciprocità conosce una sola, parziale eccezione: la disponibilità a compiere noi il *primo* passo, nell'aspettativa che l'altro faccia il *secondo*.

Tradotto in quella corsa al riarmo che oggi si sta impadronendo delle menti di un numero crescente di governanti, quando parliamo di controllo degli armamenti o di pace noi non parliamo di simbolici atti unilaterali che l'Europa dovrebbe compiere al buio, parliamo invece di riattivare le sedi del confronto tra Paesi separati da differenze e conflitti. Possono essere "vecchie" sedi da rilanciare come le Nazioni Unite (con un Consiglio di sicurezza riformato) o come l'OSCE, ma potrebbero anche essere sedi completamente inedite da inventare *ex novo*, ovviamente non a partire da iniziative unilaterali e con carattere privatistico (tipo *Board of Peace* di Trump per Gaza), bensì nella prospettiva del multilateralismo e nel quadro del diritto internazionale. In esse la UE dovrebbe parlare ad amici e nemici, anziché lasciare che gli uni e gli altri parlino di noi e dei conflitti di cui noi per primi paghiamo il prezzo, oltretutto in nostra assenza (come è accaduto nei quattro anni della guerra d'Ucraina).

Praticamente nessuno, al momento, propone di essere passivi o acquiescenti di fronte a crisi internazionali sempre più virulente. L'ispirazione del presente Rapporto non è un invito a rimanere inermi da parte della governance europea, e in particolare da parte dell'Europarlamento, che ne è l'organo più responsabile in quanto democraticamente eletto. Non certo, quindi, un invito a rinunciare all'idea di una Difesa dell'Europa, ad arrendersi alle circostanze avverse, a cedere alle minacce militari. Infatti, esistono casi nei quali le minacce sono reali, non meccaniche proiezioni del *worst case* dell'approccio strategico, né mera propaganda delle grandi potenze per conservare, aumentare e gestire arbitrariamente il proprio potere.

Spesso chi critica il pacifismo non ne ha un'idea esatta. Non conosce né la prassi né tantomeno la teoria del pacifismo competente e della nonviolenza pragmatica. Accanto ai successi storici e alle testimonianze esistenziali del Mahatma Gandhi, di Martin Luther King, di Nelson Mandela, esiste una tradizione di pensiero e di valide proposte nella prospettiva politica sviluppatasi negli ultimi cinquant'anni, che va dallo scienziato sociale norvegese Johan Galtung (1983) all'eurodeputato italiano Alexander Langer (1994), passando per il diplomatico americano Joseph Montville (Davidson e Montville, 1981).

Italia dal Centro Studi sul Federalismo (Camporini e Moro, 2020). Relativamente a una possibile cornice istituzionale, v. la proposta di riattivazione della CED avanzata in Fabbrini (2026).

Secondo questa tradizione di teoria e pratica di una realistica nonviolenza, i governi (oggi ancora nazionali, domani sperabilmente rappresentanti di un'Europa unita da un vincolo federale) hanno il diritto/dovere di proteggere la società, però puntando ad accrescere non la sua capacità di minaccia, bensì quella che Galtung chiama la sua "capacità di invulnerabilità". Come mostriamo nel capitolo 4, ciò significa lavorare alla realizzazione del progetto di *transarmo* – cioè di equa e razionale ristrutturazione di una Difesa "difensiva" (Galtung, 1984) – con lo scopo di tutelare e proteggere il proprio Paese e l'Europa. Nel *transarmo*, alla Difesa militare tradizionale e alla diplomazia istituzionale si affiancano gli strumenti della deterrenza sociale secondo due direttrici: all'interno la formazione alla resistenza nonviolenta per i propri cittadini e, all'esterno, la diplomazia dal basso nella gestione delle crisi. Quindi due bracci: un braccio militare e un braccio civile (Tarquinio, 2025), fino a che – come è ragionevole ritenere – la pace e la sicurezza avranno ancora bisogno di essere difesi.

Riferimenti bibliografici

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books. tr. it. *Giochi di reciprocità, l'insorgenza della cooperazione*. Milano: Feltrinelli, 1985.

Camporini, V., & Moro, D. (30 novembre 2020). Verso la "dual army" europea: la proposta SPD del 28° esercito. *Centro Studi sul Federalismo, "Commento", n. 201, 30 novembre 2020*. Disponibile a: <https://www.fondazioneconf.it/it/component/content/article/verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito?layout=blog&Itemid=&catid=11>.

Davidson, W. D., & Montville, J. V. (1981). Foreign policy according to Freud. *Foreign Policy*, (45), 145-157.

Fabbrini, F. (2026). *L'esercito europeo. Difesa e pace nell'era Trump*. Bologna: Il Mulino.

Galtung, J. (1984). *There are Alternatives! Four Roads to Peace and Security*. Spokesman Books. tr. it. *Ci sono alternative! Quattro strade per la sicurezza*. Torino: Edizioni Gruppo Abele, 1986.

Langer, A. (31 dicembre 1994). *Alexander Langer-Ernst Gölcher: Per la creazione di un corpo civile di pace dell'ONU e dell'Unione Europea. Alcune idee, forse anche poco realistiche*. Fondazione Alexander Langer. Disponibile a: <https://www.alexanderlanger.org/pubblicazioni-e-risorse/alexander-langer-ernst-guelcher-per-la-creazione-di-un-corpo-civile-di-pace-dellonu-e-dellunione-europea-alcune-idee-forse-anche-poco-realistiche/803/>.

Tarquinio, M. (30 aprile 2025). Difesa comune e piano di riarmo, intervista di C. Cefaloni a Marco Tarquinio. *Città Nuova* <https://www.cittanuova.it/difesa-comune-e-piano-di-riarmo-intervista-a-marco-tarquinio/>.

Abstract capitolo 1

Il capitolo 1 analizza l'evoluzione della politica di Difesa e Sicurezza dell'Unione Europea, mettendo in luce un percorso caratterizzato da progressi significativi e, al contempo, da limiti strutturali. Dalle sue origini nel secondo dopoguerra ai più recenti sviluppi delineati nella Strategia globale (2016) e nella Bussola strategica (2022), emerge una tensione latente tra l'aspirazione della UE all'autonomia strategica e la riluttanza degli Stati membri a intraprendere i trasferimenti di sovranità necessari per muovere i primi passi verso un quadro europeo di Difesa comune. I Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Lisbona (2007) hanno rafforzato il quadro giuridico e istituzionale della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), senza tuttavia superare i vincoli strutturali dell'Unione quali la dipendenza dalla NATO, la governance fortemente intergovernativa e la frammentazione industriale.

Negli ultimi anni la UE ha varato iniziative volte a rafforzare la Base Industriale della Difesa e a promuovere gli investimenti congiunti. Tuttavia l'approccio del piano *ReArm Europe/Readiness 2030* rimane tradizionale, in quanto solo una parte limitata di esso sostiene progetti industriali comuni, mentre la maggior parte delle azioni intraprese dagli Stati Membri segue un approccio intergovernativo nelle strategie, la spesa viene decisa Stato per Stato e la politica industriale si concentra sui "campioni" nazionali della produzione. Sebbene le proposte contenute nelle relazioni Niinistö, Letta e Draghi sottolineino la necessità di integrare le dimensioni militare, civile, industriale e tecnologica e in prospettiva di conseguire un mercato unico della Difesa, esse rimangono orientamenti che ad oggi non sono stati tradotti in politiche operative. Permangono sfide significative, tra cui la frammentazione industriale, la cooperazione limitata negli appalti, la dipendenza da fornitori esterni e l'insufficienza degli investimenti comuni. Dati tutti particolarmente cruciali in una fase di crisi economica e finanziaria provocata dai conflitti in atto.

1. Evoluzione e prospettive della politica di Difesa europea

1.1. Le origini della Difesa comune europea

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune costituisce il quadro istituzionale e normativo entro il quale l'Unione Europea si propone di sviluppare un ruolo autonomo negli ambiti della sicurezza e della Difesa. Tuttavia, nonostante oltre settant'anni di progressiva istituzionalizzazione del progetto europeo, la Difesa comune rimane caratterizzata da tensioni irrisolte come la capacità di coordinamento tra gli Stati membri (pur cresciuta nel tempo) e la capacità di decisione unitaria (ancora limitata).

Il presente capitolo ricostruisce le principali tappe normative e politiche che, a partire dal Trattato di Maastricht hanno dato origine all'attuale configurazione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune fino all'adozione nel 2022 della cosiddetta "Bussola strategica"¹. La ricostruzione storica delle fasi fondamentali della Difesa europea è funzionale a illustrare come – malgrado l'evoluzione degli strumenti comunitari e la crescente consapevolezza politica della UE – la nozione di autonomia strategica e militare costituisce a tutt'oggi un concetto dibattuto e largamente controverso.

Il progetto di una Difesa europea comune risale al secondo dopoguerra quando, con il Trattato di Bruxelles del 1948, è stata istituita l'Unione occidentale (UO)². Nel 1954, tramontata a causa dell'opposizione del Parlamento francese l'ipotesi di una Comunità Europea della Difesa (CED), la UO è divenuta Unione dell'Europa occidentale (UEO)³. Quest'ultima ha rappresentato il primo tentativo di creare un'organizzazione intergovernativa per promuovere la cooperazione europea negli ambiti della sicurezza, della difesa, della politica estera e del controllo degli armamenti (DAE, 2018). Nonostante la marginalità della UEO – a seguito degli sviluppi istituzionali dell'Unione Europea – il suo ruolo è stato rilanciato come embrione della politica di Difesa europea comune.

1.2. Il Trattato di Maastricht e lo sviluppo della PESC

Con la fine della guerra fredda, l'emergenza dei primi conflitti nell'area di influenza sovietica e, soprattutto, con la dissoluzione della ex-Jugoslavia, era ritornata d'attualità l'ipotesi di una risposta comune europea alle crisi di sicurezza.

¹ Per uno sguardo d'insieme v. Appendice: *Cronologia della Difesa comune europea* (v. oltre p. 127).

² Formata da Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito.

³ Alla UEO hanno aderito, oltre ai cinque Paesi della UO, Germania, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE noto anche come Trattato di Maastricht) del 1992 istituisce l'Unione Europea (UE), definendone i tre pilastri politici: 1) le Comunità europee; 2) la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC); 3) e la cooperazione tra i governi della UE nell'ambito della giustizia e degli affari interni⁴. Tra le innovazioni più importanti introdotte dal TUE è da segnalare la creazione delle basi per l'unione economica e monetaria, l'adozione dell'euro come moneta unica e l'introduzione del concetto di cittadinanza europea (EUR-Lex, 2018).

Il TUE ha rappresentato una svolta storica: per la prima volta la sicurezza e la Difesa sono state riconosciute come ambiti d'azione della UE. Con particolare riferimento alla PESC, essa si prefigge di salvaguardare i valori comuni, gli interessi fondamentali e l'indipendenza dell'Unione, di rafforzarne la sicurezza, di preservarne la pace in linea con i principi dello Statuto delle Nazioni Unite, di promuovere la cooperazione internazionale, di sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto e di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali (EUR-Lex, 2018).

Nell'ambito della Difesa, il TUE prevede l'attuazione di un processo comprendente “la definizione [...] di una politica [...], che potrebbe successivamente condurre a una Difesa comune”. In questo quadro, il TUE affida alla UEO il compito di “elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni della [UE] aventi implicazioni nell'ambito della Difesa”. Parallelamente, il rafforzamento della UEO si concentra sulla possibile creazione di unità militari europee e sulla costituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 1992).

La Dichiarazione sulla UEO, inclusa nel TUE, ribadisce il ruolo della UEO come strumento di rafforzamento del pilastro europeo della NATO. Con particolare riferimento al rapporto tra le due organizzazioni, esso è caratterizzato da subordinazione: il coordinamento tra gli Stati membri della UEO è volto a “presentare posizioni congiunte” in seno all'Alleanza atlantica, che resta la sede privilegiata di consultazione per le questioni di sicurezza e Difesa (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 1992).

La natura confederale della UE e il ricorso al principio dell'unanimità hanno ostacolato l'efficacia del progetto di Difesa europea, rendendo la PESC uno strumento incerto e privo di autonomia operativa. La gestione intergovernativa e la dipendenza dalla NATO hanno impedito la creazione di un comando unitario e di forze armate comuni, mantenendo la Difesa europea in una dimensione meramente

⁴ Il terzo pilastro raggruppa le attività legate all'ordine pubblico e alla sicurezza. Esso stabilisce le regole e i controlli per le frontiere esterne della UE, stabilisce le procedure e i metodi per la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di droga e alle frodi internazionali, coordina la cooperazione giudiziaria penale e civile, istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), monitora l'immigrazione clandestina, sviluppa una politica comune in materia di asilo (EUR-Lex, 2018).

programmatica. Nonostante queste limitazioni, il TUE ha posto le fondamenta giuridiche e politiche per lo sviluppo della Difesa europea, avviando il dibattito sulla necessità di una sovranità strategica condivisa.

1.3. Dalla PESC alla PSDC: le riforme del Trattato di Maastricht

A seguito delle lacune emerse con il TUE, la UE ha intrapreso un percorso di riforma volto a rafforzare gli strumenti della politica di Difesa e sicurezza. Il primo intervento è rappresentato dal Trattato di Amsterdam del 1997, che amplia il mandato operativo della nascente Difesa europea attraverso l'introduzione delle cosiddette "missioni di Petersberg"⁵ e prevede la possibilità di mettere a disposizione della UEO, della UE e della NATO unità militari da parte degli Stati membri (Di Camillo *et al.*, 2012). Questi strumenti rappresentano un primo tentativo di costruire una capacità di intervento europeo, sebbene ancora su base volontaria, piuttosto che in un'ottica di Difesa comune strutturata.

Il momento di svolta per la Difesa europea è avvenuto nel 1998 con il vertice franco-britannico di Saint-Malo, dove Francia e Regno Unito hanno concordato sulla necessità che la UE sia in grado di agire "con forze militari credibili" e disponga di strumenti di pianificazione strategica e di capacità di intelligence, soprattutto "nei casi in cui la NATO non sia impegnata". Inoltre, il vertice stabilisce che la UE deve essere sostenuta da un'industria europea della Difesa forte e competitiva (FCOUK, 2008).

In parallelo al tentativo di dotare la UE di una Costituzione (fallito nel 2005), è stato introdotto il concetto di un'Agenzia europea per gli armamenti e la ricerca in campo militare, con il compito di coordinare gli sforzi degli Stati membri in materia di acquisto, ricerca, sviluppo e produzione nell'ambito della Difesa. Nel 2004 è stata istituita l'Agenzia europea per la Difesa (AED), le cui funzioni includono lo sviluppo delle capacità militari, la promozione della cooperazione industriale e il miglioramento della competitività del mercato europeo degli equipaggiamenti militari. L'AED svolge inoltre un ruolo chiave nel sostenere la ricerca, l'innovazione tecnologica e la creazione di una base industriale europea della Difesa (Markowski e Wylie, 2007).

Nel 2006, l'AED ha pubblicato la sua "Visione" a lungo termine per le capacità di Difesa europee. Nel documento, l'Agenzia sancisce la necessità di adattarsi ai nuovi

⁵ Con la denominazione "missioni di Petersberg", i Paesi della UEO hanno dichiarato la disponibilità di mettere a disposizione unità militari per: missioni umanitarie e di evacuazione, missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace, missioni di unità combattenti per la gestione delle crisi, comprese le operazioni per il ripristino della pace, azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza e di assistenza in materia militare, operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti (EUR-Lex, 2025).

paradigmi della guerra. Secondo la “Visione”, il tradizionale approccio militare deve essere sostituito da un modello olistico, in cui la forza delle armi è integrata con strumenti politici e mediatici e deve rispondere a minacce ibride e imprevedibili⁶. Tra le caratteristiche delle future forze armate europee si evidenziano la sinergia, l’agilità operativa, la selettività delle capacità e la sostenibilità, in particolare dal punto di vista logistico. Il documento sottolinea inoltre l’urgenza di una politica industriale comune per contrastare il declino del settore, favorendo investimenti condivisi e tecnologie d’avanguardia⁷ (EDA, 2006).

La tappa conclusiva del processo di riforma del TUE è rappresentata dal Trattato di Lisbona del 2009, che razionalizza la governance della Difesa comune europea portando all’emergenza della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Il trattato introduce due clausole chiave: la clausola di solidarietà, che prevede l’intervento congiunto della UE in caso di attacco terroristico o calamità in uno degli Stati membri; e la clausola di assistenza reciproca, che obbliga tutti gli Stati membri a prestare aiuto in caso di aggressione armata contro uno di essi, richiamando il principio della Difesa comune. Inoltre, il trattato rafforza l’integrazione europea tramite due strumenti: la cooperazione rafforzata, che consente a gruppi di Stati membri di agire più rapidamente in settori specifici, e la cooperazione strutturata permanente, dedicata al rafforzamento delle capacità militari degli Stati membri che soddisfano precisi criteri nell’ambito della Difesa (Di Camillo *et al.*, 2012).

Nel complesso, le riforme del TUE hanno contribuito a costruire una struttura più articolata e autonoma per la Difesa europea, proponendo il coordinamento intergovernativo a uno strumento di integrazione più avanzata. Tuttavia, tali progressi non hanno ancora realizzato pienamente una capacità di Difesa comune della UE, in parte a causa delle resistenze degli Stati membri nel cedere sovranità in questo ambito, e in parte per la persistente dipendenza politico-strategica dalla NATO e dal ruolo degli Stati Uniti. Pur rafforzando il potenziale operativo e tecnologico europeo, la PSDC resta subordinata alla volontà e alle capacità effettive di coordinamento degli Stati membri, elementi che completano – ma allo stesso tempo condizionano – il processo di una Difesa comune autonoma.

⁶ In questo quadro, la “Visione” sottolinea che “sempre più spesso, la Difesa dovrà attingere all’ampio e inarrestabile flusso di progresso tecnologico civile, integrandolo nelle proprie strategie e capacità operative” ossia tecnologie dual-use (EDA, 2006).

⁷ In questo ambito è da sottolineare l’approvazione del cosiddetto “Pacchetto Difesa” (2007) da parte della Commissione europea. Esso è volto a incrementare la competitività del settore industriale della Difesa limitando i casi di applicabilità dell’articolo 296 del Trattato CE (esenzione delle regole del mercato comune per interessi essenziali alla sicurezza nazionale) fornendo un regime alternativo che tenga conto delle specificità dell’ambito Difesa. L’iniziativa comprende due proposte: la prima riguarda gli appalti pubblici (beni e servizi) e la semplificazione dei trasferimenti intra-comunitari di attrezzature e materiale militare; la seconda concerne il rafforzamento della competitività del mercato e l’industria della Difesa (Di Camillo e Gasparini, 2007).

1.4. Dalla Strategia Globale della UE alla Bussola strategica: gli sviluppi contemporanei

Con il Trattato di Lisbona, la UE ha riformato il quadro istituzionale della PSDC. Il ruolo dell'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza ne è emerso rafforzato, cumulando nella sua figura il ruolo di presidente del Consiglio Affari Esteri e di vicepresidente della Commissione europea, diventando il perno operativo della PSDC. In questo nuovo contesto istituzionale, nel 2016 l'Alto Rappresentante *Federica Mogherini* ha presentato la Strategia Globale dell'Unione Europea (SGUE). Questa iniziativa è coincisa con l'avvio di una fase critica per le relazioni internazionali e per la UE. L'annessione russa della Crimea, il protrarsi della guerra civile in Siria e l'annuncio della Brexit, hanno sottolineato la necessità di un approccio più ambizioso e coerente alla Difesa europea (Consiglio dell'Unione Europea, 2025).

La SGUE sottolinea la pressione dei nuovi rischi – terrorismo, minacce ibride, instabilità economica, cambiamenti climatici, insicurezza energetica – sulla stabilità europea. Di conseguenza, un “adeguato livello di ambizione e autonomia strategica” è ritenuto essenziale per consentire alla UE di promuovere la pace entro e oltre i propri confini. In questo quadro, la SGUE afferma la necessità di rafforzare la cooperazione in materia di Difesa, sicurezza informatica, lotta al terrorismo e sicurezza energetica, in stretto coordinamento con la NATO. Secondo la SGUE, la Difesa europea deve basarsi su una base industriale solida e competitiva, elemento cruciale per garantire autonomia operativa e decisionale (EEAS, 2016).

La SGUE ribadisce che la Difesa resta materia di sovranità nazionale, ma richiama gli Stati membri alla cooperazione “come norma”: la condivisione delle fonti di intelligence, l'interoperabilità e il coordinamento degli sforzi industriali e di ricerca sono essenziali per colmare le lacune strategiche. Viene inoltre proposta l'introduzione di un processo annuale di revisione dei piani di spesa militare nazionali, coordinato a livello UE in dialogo con la NATO, al fine di favorire la convergenza e la coerenza strategica (EEAS, 2016).

In questo quadro, l'AED assume un ruolo centrale come *trait d'union* tra gli Stati membri e la Commissione europea, sostenendo l'integrazione delle capacità militari e incentivando il progresso collettivo tramite valutazioni periodiche. La SGUE sottolinea inoltre che una base industriale della Difesa europea competitiva deve includere una partecipazione attiva delle PMI, sfruttando l'innovazione tecnologica e le risorse del bilancio UE. Ciò è ritenuto essenziale non solo per la crescita economica, ma soprattutto per l'autonomia strategica e la credibilità della PSDC (EEAS, 2016).

Queste esigenze sono alla base dell'elaborazione della cosiddetta “Bussola strategica”, approvata dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2022. A differenza

della SGUE, la Bussola nasce da un processo intergovernativo guidato dagli Stati membri. Essa viene adottata in un contesto caratterizzato dall'invasione russa dell'Ucraina che segna "un cambiamento epocale nella storia europea" e rafforza l'urgenza di definire una visione unitaria e concreta della politica di Difesa europea per i successivi 5-10 anni (Consiglio dell'Unione Europea, 2022).

La Bussola si articola su quattro linee d'azione:

1. "Azione", definisce l'obiettivo di creare entro il 2025 una capacità europea di dispiegamento rapido composta da almeno 5.000 unità militari nei tre ambiti d'azione delle forze armate convenzionali (aeronautica, esercito e marina). Essa dovrebbe basarsi sul principio della "riserva unica" e sulla prontezza delle forze armate europee;
2. "Sicurezza", orientata a rafforzare la resilienza della UE contro minacce emergenti, in particolare sul piano cibernetico e spaziale, promuovendo un uso sicuro e sostenibile di questi domini per cittadini, imprese e istituzioni;
3. "Investimenti", sottolinea la necessità di un aumento sostanziale e coordinato delle spese per la Difesa, con una quota significativa destinata a colmare le carenze strategiche. Questo approccio mira a favorire economie di scala, interoperabilità e ad evitare duplicazioni, facendo leva sugli strumenti già esistenti il Fondo europeo per la Difesa⁸;
4. "Partner", ribadisce l'importanza della collaborazione con alleati e organizzazioni internazionali che condividono valori e priorità, tra cui Stati Uniti, Regno Unito, ONU, NATO, OSCE, Giappone e Unione Africana, rafforzando così la dimensione multilaterale della Difesa europea (Consiglio dell'Unione Europea, 2022).

La Bussola richiama con forza la necessità di una base industriale e tecnologica innovativa, resiliente e competitiva, essenziale per rafforzare la capacità di Difesa europea e promuovere una ripresa economica sostenibile. L'investimento in tecnologie dual-use, la riduzione delle frammentazioni e l'integrazione delle catene di approvvigionamento sono individuati come strumenti strategici per affrontare la competizione globale e consolidare l'autonomia della UE (Consiglio dell'Unione Europea, 2022).

In conclusione, l'evoluzione della Difesa europea da Maastricht alla Bussola strategica evidenzia un lento ma progressivo consolidamento delle capacità

⁸ La Bussola strategica ribadisce che "una base industriale e tecnologica di Difesa europea innovativa, competitiva e resiliente, che assicuri la sicurezza dell'approvvigionamento e tecnologie all'avanguardia, è più importante che mai e fondamentale per l'occupazione, il commercio, gli investimenti, la sicurezza e la ricerca nella UE. Il settore europeo della Difesa può contribuire alla crescita e a una ripresa economica sostenibile dopo la pandemia. Dobbiamo far sì che possa beneficiare pienamente e rapidamente dei cicli di innovazione civile ed eliminare gli ostacoli esistenti. Investiremo anche in tecnologie a duplice uso" (Consiglio dell'Unione Europea, 2022).

istituzionali, operative e industriali della UE. Pur in presenza di ostacoli legati alla sovranità nazionale e alla dipendenza dalla NATO, l'Unione mostra una crescente volontà di assumere un ruolo autonomo e credibile nella sicurezza globale. Resta tuttavia fondamentale tradurre gli impegni politici in piani attuativi concreti.

1.5. Sviluppi istituzionali e finanziari della Difesa europea (2020-2022)

Nel periodo 2020-2022, la UE ha attraversato una fase di ridefinizione del proprio ruolo nell'ambito della Difesa. Questo processo è stato accelerato dal deterioramento del contesto internazionale, determinato in particolare dall'aggressione russa dell'Ucraina del febbraio 2022. Il dibattito si è via via concentrato sul passaggio da una logica cooperativa e volontaria tra Stati a una di maggiore autonomia della UE attraverso la creazione di strumenti finanziari e industriali volti a consolidare la prontezza e la resilienza militare della UE.

Il Regolamento UE 2021/697, che ha istituito il Fondo europeo per la Difesa (*European Defence Fund* – EDF), ha rappresentato il punto di svolta di un percorso politico avviatosi con la SGUE (2016). Nel Discorso sullo Stato dell'Unione del 2016, l'allora presidente della Commissione europea *Jean-Claude Juncker* ha proposto per la prima volta l'istituzione di un fondo europeo dedicato alla ricerca e allo sviluppo delle capacità europee nell'ambito della Difesa (Commissione Europea, 2016). Tale proposta è stata formalizzata nel Piano d'azione europeo in materia di Difesa (*European Defence Action Plan* – EDAP). L'EDAP prevede "l'acquisizione, lo sviluppo e il mantenimento congiunto, da parte degli Stati membri, delle capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime" in modo tale che "la Base Industriale della Difesa europea sia in grado di soddisfare le attuali e future esigenze dell'Europa" (EUR-Lex, 2016). L'EDAP si articola su tre assi complementari relativi alla Difesa europea: 1) "l'istituzione di un fondo europeo"; 2) "la promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento"; e 3) "il rafforzamento del mercato unico" (EUR-Lex, 2016).

A partire dalle linee di indirizzo tracciate dall'EDAP, la UE ha avviato una prima fase di strumenti finanziari dedicati alla Difesa. Per il triennio 2017-2020 "sono stati istituiti, con risorse già presenti nel bilancio [della] UE, due programmi di sostegno" (European Court of Auditors, 2023). Il primo è costituito dall'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di Difesa (*Preparatory Action on Defence Research* – PADR) la cui dotazione finanziaria ammonta a 90 milioni di euro; mentre, il secondo, è rappresentato dal Programma europeo di sviluppo dell'ambito industriale della Difesa (*European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP). Con una dotazione di 500 milioni di euro, l'EDIDP è rivolto "allo sviluppo di progetti [industriali nell'ambito della Difesa]" (Senato della Repubblica, 2020, pp. 39-40).

Con particolare riferimento a questi strumenti, la Commissione europea ha proposto, per il periodo 2021-2027, la creazione di “uno strumento più strutturato e dotato di maggiori risorse [sottoforma di] un fondo europeo per la Difesa, da finanziare con le risorse del nuovo Quadro finanziario pluriennale” (Senato della Repubblica, 2020, pp. 39-40).

In questo contesto, è stato approvato il Regolamento UE 2021/697. Esso ha istituito lo EDF, segnando il definitivo passaggio a un modello più strutturato di Difesa europea comune (Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 2021).

Con il Regolamento 697 una quota del bilancio della UE è stata destinata alla ricerca e allo sviluppo di tecnologie militari comuni, con l’obiettivo di ridurre la frammentazione industriale e favorire la cooperazione tra gli Stati membri. L’articolo 4 del Regolamento ha fissato la dotazione finanziaria del Fondo per il periodo 2021-2027 a “7 miliardi e 953 milioni di euro a prezzi correnti”, ripartiti in “2 miliardi e 651 milioni di euro per [la] ricerca e 5 miliardi e 302 milioni per [progetti] di sviluppo” (Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 2021).

Tra il 2021 e il 2024 la UE ha investito 4 miliardi di euro in progetti collaborativi di ricerca e sviluppo nell’ambito della Difesa (Commissione europea, 2025b). Essi sono stati distribuiti su un più ampio spettro di tecnologie, che includono il potenziamento della cyber-Difesa e lo sviluppo di sistemi d’arma autonomi di concezione europea (come il cosiddetto Eurodrone) (Commissione europea, 2023).

Parallelamente all’implementazione dello EDF, i capi di Stato e di governo della UE hanno adottato la cosiddetta Dichiarazione di Versailles (Consiglio europeo, 2022). Nella Dichiarazione, i leader europei hanno affermato la necessità di assumersi “maggiori responsabilità per la sicurezza [della UE e di ridurre le] dipendenze”, così come di investire “di più e meglio nella Difesa”, alla luce delle lacune sia militari sia industriali emerse a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina (Consiglio europeo, 2022).

In questo nuovo quadro si è inserita la proposta per l’istituzione dello strumento per il rafforzamento dell’industria europea della Difesa mediante appalti comuni (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act – EDIRPA*). Presentato nel luglio 2022, l’EDIRPA ha evidenziato il “bisogno di un sostegno europeo ai processi di approvvigionamento [della UE] (EUR-Lex, 2022).

Nel dicembre del 2022, il Consiglio della UE ha confermato la struttura dell’EDIRPA e l’entità del sostegno finanziario. Nel comunicato ufficiale, il Consiglio ha ribadito che “una Base Industriale della Difesa forte e competitiva è la spina dorsale della capacità di Difesa di qualsiasi Nazione” e che l’EDIRPA permette all’industria europea “di anticipare la [domanda di] capacità produttiva e garantire le forniture essenziali” per gli Stati membri (Consiglio dell’Unione Europea, 2022b).

La decisione ha confermato uno stanziamento di 300 milioni di euro, destinati a sostenere appalti congiunti con almeno il 70% del valore dei progetti finanziati

proveniente dagli Stati membri o da Paesi associati, al fine di ridurre le dipendenze esterne e rafforzare la Base Industriale della Difesa Europea (Consiglio dell'Unione Europea, 2022b). Lo strumento è stato formalizzato con l'approvazione del Regolamento UE 2023/2418 (Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 2023). Nel complesso, l'EDIRPA ha aperto la strada alla fase successiva della Difesa europea, caratterizzata, a partire dal 2023, da un'inedita intensificazione delle iniziative comuni in ambito industriale, militare e finanziario (EUR-Lex, 2022).

1.6. Sviluppi istituzionali e industriali della Difesa europea (2023-2025)

Tra il 2023 e il 2025, la UE ha avviato un ciclo politico e industriale senza precedenti, volto a migliorare la capacità collettiva di risposta al ritorno della guerra aperta in Europa.

Parallelamente, la dimensione industriale ha assunto un ruolo centrale. La Commissione europea ha sottolineato che una solida industria della Difesa della UE rappresenta un prerequisito fondamentale per “raggiungere la prontezza alla Difesa”, rafforzando non solo le capacità militari e la base industriale su cui l'Unione e gli Stati membri possono fare affidamento, ma contribuendo in modo diretto al rafforzamento della NATO. In questa prospettiva, la Commissione ribadisce che è fondamentale che la UE “sfrutti al massimo questi aumenti di bilancio [degli Stati membri] per raggiungere la prontezza industriale alla Difesa [continuando] a investire di più [e meglio]” (EUR-Lex, 2024a).

Alla luce dell'attuale configurazione, la Difesa europea presenta tre criticità strutturali: la persistente dipendenza da fornitori esterni (Stati Uniti su tutti), l'insufficiente livello di cooperazione tra gli Stati membri; la frammentazione del comparto industriale della Difesa. Queste debolezze emergono in particolare nelle dinamiche di approvvigionamento: tra l'inizio della guerra in Ucraina nel febbraio 2022 e il giugno dell'anno successivo “il 78% delle acquisizioni nell'ambito della Difesa da parte degli Stati membri è stato effettuato presso Paesi terzi”⁹. Allo stesso tempo, “nel 2022 solo il 18% della spesa totale per [gli equipaggiamenti militari] è stato destinato alle acquisizioni congiunte [all'interno della] UE” (EUR-Lex, 2024a). In questo contesto, secondo la Commissione, risulta necessario che l'industria europea della Difesa investa in nuove capacità e sia pronta a una riconversione verso un “modello economico di guerra”.

Queste criticità trovano ulteriore conferma nella struttura del mercato interno della Difesa. Tra il 2017 e il 2023, esso “è cresciuto del 64%, mentre gli scambi commerciali tra gli Stati membri nell'ambito della Difesa sono aumentati solo marginalmente e rappresentano ora appena il 15% del valore totale del mercato

⁹ Con un'incidenza dei soli Stati Uniti pari al 63% (EUR-Lex, 2024a).

della Difesa UE”. Di fronte a questo squilibrio, la Commissione sottolinea la necessità di invertire la tendenza, invitando gli Stati membri a garantire che “entro il 2030, il valore degli scambi commerciali intra-UE [raggiunga] almeno il 35%” (EUR-Lex, 2024a).

Un passaggio rilevante nel processo di ridefinizione delle priorità europee è rappresentato dall’esperienza maturata con lo Strumento Europeo per la Pace (*European Peace Facility* – EPF). Istituito nel 2021 come un dispositivo extra-bilancio del Consiglio dell’Unione europea, lo EPF è concepito per sostenere azioni militari e di Difesa esterne dell’Unione. A partire dal 2022, rappresenta uno dei principali canali attraverso cui gli Stati membri hanno fornito assistenza militare all’Ucraina (Consiglio europeo, 2025).

L’impiego intensivo dello EPF ha messo in evidenza, da un lato, la capacità dell’Unione di agire in modo rapido e coordinato e, dall’altro, i limiti strutturali del sistema europeo della Difesa, in particolare la disponibilità delle scorte, la capacità produttiva dell’industria e i tempi necessari al ripristino delle riserve nazionali (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, 2021). In termini quantitativi, tra il 2022 e il 2024, la UE ha mobilitato 6 miliardi e 100 milioni di euro nell’ambito dello EPF e nel marzo 2024 ha deciso di aumentarne il massimale finanziario di 5 miliardi di euro, portando il totale a 11 miliardi e 100 milioni di euro (Consiglio europeo, 2025).

Le criticità operative e industriali che sono emerse dall’esperienza dello EPF hanno contribuito in modo significativo a rendere urgente l’adozione di misure volte a rafforzare la capacità produttiva europea, tra cui il Regolamento UE 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni (*Act in Support of Ammunition Production* – ASAP). Con una dotazione finanziaria pari a 500 milioni di euro, il Regolamento mira a “rafforzare la competitività e la resilienza della base industriale e tecnologica di Difesa europea (EDTIB) nell’ambito delle munizioni e dei missili” (Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 2023). Viene infatti rilevato come l’attuale capacità di fabbricazione non consenta la consegna sicura e tempestiva dei prodotti per la Difesa; pertanto, vengono sostenute azioni volte ad aumentarne la capacità produttiva e a ridurre i tempi di consegna¹⁰. L’ASAP rappresenta un precedente politico rilevante: per la prima volta, la UE interviene direttamente sulla produzione di munizioni, un ambito tradizionalmente controllato dagli Stati membri.

Nel marzo 2024 è stata pubblicata la Strategia industriale europea della Difesa (*European Defence Industrial Strategy* – EDIS) con cui la UE si è dotata di una strategia orientata a rafforzare in modo strutturale la capacità industriale, dichiarando l’urgenza di passare da interventi emergenziali a una vera e propria

¹⁰ Dal punto di vista etico-giuridico sono escluse dal finanziamento “le azioni connesse alla produzione di armi autonome letali che non consentono un significativo controllo umano” (Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 2023).

pianificazione di lungo periodo. Alla base di questa svolta vi è la valutazione che la UE non dispone di un apparato industriale sufficientemente avanzato per affrontare scenari di conflitto ad alta intensità. Per rafforzare la capacità di risposta della UE è necessaria – afferma il documento – “una base industriale e tecnologica forte, agile e resiliente” e l’adozione di una “*war-preparedness economy*” (EUR-Lex, 2024b). Parallelamente, la strategia punta a rafforzare la sicurezza delle catene del valore e a ridurre le dipendenze esterne, promuovendo una base industriale in grado di garantire continuità e affidabilità anche in condizioni di crisi.

Nello stesso contesto il 5 marzo 2024 è nato il Programma per l’industria europea della Difesa (*European Defence Industry Programme* – EDIP). Con una dotazione prevista di 1 miliardo e 500 milioni di euro fino al 2027, l’EDIP è concepito per valorizzare “l’esperienza acquisita nel contesto dei Regolamenti UE 2023/2418 e 2023/1525” ed estenderne la logica in una prospettiva più strutturata e di lungo periodo¹¹.

Nel 2025, il processo di riorganizzazione e potenziamento della Difesa europea ha compiuto un ulteriore passo con la pubblicazione del *White Paper for European Defence*. Il documento introduce il piano *ReArm Europe/Readiness 2030*, un quadro strategico volto a potenziare le capacità difensive europee attraverso l’aumento degli investimenti nell’ambito della Difesa. L’intento è quello di sviluppare le capacità militari necessarie e di raggiungere una prontezza militare tale da dissuadere, in maniera credibile, potenziali aggressioni armate.

La strategia delineata è complessa e si articola in vari pilastri, destinati ad affrontare le lacune nelle capacità difensive e a garantire la prontezza delle forze armate europee. L’obiettivo è creare un sistema integrato in grado di fronteggiare una vasta gamma di minacce, tra cui i missili ipersonici e i droni, e di modernizzare i sistemi di artiglieria avanzati. Inoltre, per colmare le lacune nelle riserve strategiche di munizioni, vettori e relativi componenti, e garantire una capacità di risposta rapida in caso di conflitto, il piano prevede lo sviluppo di sistemi di sorveglianza avanzati, come droni e sistemi anti-drone, oltre al miglioramento della mobilità militare, mediante la creazione di una rete infrastrutturale che consenta il rapido spostamento di truppe e materiali attraverso il territorio della UE (Commissione europea, 2025a).

Per sostenere questa trasformazione, il piano propone un piano di finanziamento articolato in cinque pilastri.

¹¹ Accanto al rafforzamento industriale e capacitivo, l’EDIP incorpora i limiti e le condizioni di natura etico-giuridica. Il Regolamento stabilisce, infatti, che “le azioni relative ad appalti comuni di beni o servizi nel settore della Difesa vietati dal diritto internazionale applicabile non possono beneficiare del sostegno del programma” e che sono in particolare escluse “le armi autonome letali che non consentono un significativo controllo umano” (EUR-Lex, 2024b).

1. Il primo pilastro prevede la creazione di uno strumento finanziario dedicato, il *Security Action for Europe (SAFE)*, con una dotazione di 150 miliardi di euro. Questo strumento sarà utilizzato per finanziare appalti comuni tra gli Stati membri per capacità di Difesa prioritaria – munizioni, Intelligenza Artificiale e sistemi di Difesa aerea – rafforzando la cooperazione industriale in ambito difensivo.
2. Il secondo pilastro riguarda l’attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di Stabilità e di Crescita, che consentirà agli Stati membri di incrementare la spesa per la Difesa. Grazie a questa misura potranno mobilitare spese supplementari per la Difesa fino all’1,5% in più del PIL. Sulla base delle proiezioni, gli investimenti nella Difesa “potrebbero raggiungere almeno 800 miliardi di euro nei prossimi quattro anni, comprese le spese finanziate dai 150 miliardi di euro del SAFE, che saranno automaticamente ammissibili nell’ambito delle clausole di salvaguardia nazionali” (Commissione europea, 2025a).
3. Il terzo pilastro mira a rendere più flessibili gli strumenti finanziari della UE già esistenti consentendo maggiori investimenti nella Difesa. Le autorità nazionali, regionali e locali potranno quindi riallocare volontariamente i fondi verso priorità emergenti, tra cui il rafforzamento delle capacità di Difesa e di sicurezza.
4. Il quarto pilastro riguarda l’utilizzo dei fondi della politica di coesione per finanziare gli investimenti legati alla Difesa e alla sicurezza, nonché l’ampliamento del ruolo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che dovrà raddoppiare “i suoi investimenti annuali a 2 miliardi di euro per il finanziamento di progetti strategici” (Commissione europea, 2025a).
5. Il quinto pilastro, infine, prevede la mobilitazione dei capitali privati. Poiché non sono sufficienti gli investimenti pubblici, la UE deve attrarre investimenti privati attraverso l’Unione dei risparmi e degli investimenti (*The Saving and Investment Union*). In tale prospettiva, le imprese europee – comprese le piccole e medie imprese e le imprese a media capitalizzazione – dovranno beneficiare “di un migliore accesso al capitale, compresi gli strumenti di garanzia volti a ridurre il rischio degli investimenti, al fine di [...] promuovere la crescita industriale europea” (Commissione europea, 2025a).

Il *White Paper* sottolinea la necessità di risanare l’EDTIB, attualmente frammentata e incapace di produrre rapidamente sistemi ed equipaggiamenti in quantità adeguate. Per far fronte a questa sfida, è necessario aggregare la domanda della Difesa attraverso la cooperazione tra gli Stati membri, come già sperimentato con il programma EDIRPA. Si prevede che almeno il 40% delle attrezzature venga

acquistato in modo collaborativo, favorendo la produzione di massa e l'innovazione¹².

A tal fine, nel 2025 è stata presentata la Tabella di marcia sulla prontezza alla Difesa per il 2030, che traduce il *White Paper* in obiettivi chiari, in tappe fondamentali e in indicatori per monitorare i progressi. La tabella di marcia si articola in tre aree principali. La prima riguarda il colmare le carenze delle capacità militari, garantendo alla UE di possedere l'intera gamma di risorse in tutti i domini (terrestre, aereo-spaziale e marittimo) necessarie per difendere le sue frontiere. Gli obiettivi includono il completamento delle carenze entro il 2030, l'aumento della quota di appalti congiunti al 35% e il raggiungimento dell'obiettivo di destinare almeno il 55 % degli investimenti nella Difesa all'acquisto di materiali dall'EDTIB (EUR-Lex, 2025a).

La seconda area riguarda l'implementazione di "iniziative europee per la prontezza", con investimenti massicci e coordinati in progetti "paneuropei per proteggere [la UE] dalle minacce imminenti" (EUR-Lex, 2025a). Tra le iniziative prioritarie figurano "l'iniziativa europea di Difesa antidrone, la sorveglianza del fianco orientale, lo scudo aereo europeo e lo scudo spaziale europeo" (EUR-Lex, 2025a). La terza area si concentra sugli "attivatori trasversali", ossia i miglioramenti necessari nei settori della mobilità, del mercato e dei finanziamenti, per sostenere gli sforzi di prontezza alla Difesa.

1.7. Proposte "individuali" per una Difesa comune europea

Su mandato della presidente della Commissione europea, il 20 marzo 2024, l'allora presidente della Finlandia *Sauli Niinistö* ha presentato il Rapporto *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

Al centro del Rapporto vi è l'idea che la Difesa rappresenti un pilastro essenziale della sicurezza complessiva della UE. Niinistö introduce il concetto di *Single Security* secondo cui una minaccia alla sovranità o all'integrità territoriale di uno Stato membro riguarda automaticamente la UE nel suo insieme. La sicurezza, pertanto, non può essere né frammentata né limitata entro i confini nazionali, ma assume una dimensione intrinsecamente collettiva (Commissione europea, 2024b).

Per affrontare le minacce più gravi – inclusa la possibilità di un'aggressione armata esterna – la UE deve adottare un "approccio solido che tenga conto di tutti i rischi, coinvolga l'intero governo e l'intera società" volto alla preparazione e alla

¹² Inoltre, la strategia punta a rafforzare gli investimenti in ricerca e sviluppo, con un focus su tecnologie emergenti come l'Intelligenza Artificiale (Commissione europea, 2025). Per un'analisi approfondita dello stato dell'Intelligenza Artificiale in ambito militare e delle prospettive di regolazione a livello nazionale, europeo e internazionale, si rimanda a Archivio Disarmo, 2025.

prontezza, integrando pienamente sia la dimensione militare sia quella civile. L'intero impianto del Rapporto ruota attorno alla costruzione di una "preparazione completa", necessaria a garantire che la UE e gli Stati membri possano continuare a funzionare in qualsiasi circostanza (Commissione europea, 2024b).

Il Rapporto Niinistö evidenzia come l'attuale inventario delle capacità militari europee presenti ancora gravi lacune, eredità di decenni di sotto-investimenti e di decisioni pressoché esclusivamente nazionali. Per colmare queste vulnerabilità, viene proposta una serie di priorità strategiche che mirano a rafforzare sia la dimensione operativa sia quella industriale della Difesa europea. In questa prospettiva viene sottolineata la necessità di ridefinire un livello di ambizione comune attraverso un futuro *White Paper on the future of European Defence*, aggiornando l'attuale obiettivo politico-militare della UE sulla base di scenari che contemplano conflitti su larga scala, multi-dominio e prolungati nel tempo (Commissione europea, 2024b).

Altrettanto essenziale è la piena attuazione dell'EDIS e del relativo programma EDIP, strumenti indispensabili per aggregare la domanda, sostenere lo sviluppo industriale e favorire acquisti congiunti garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti in situazioni di crisi. Il Rapporto richiama inoltre l'urgenza di sviluppare progetti europei di lungo periodo nei settori della Difesa aerea, missilistica e cyber, considerati determinanti per la capacità della UE di sostenere conflitti che "possono durare anni" (Commissione europea, 2024b). Parallelamente, il Rapporto Niinistö ribadisce la necessità di avanzare verso un mercato unico della Difesa europea, rimuovendo gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera e accrescendo la competitività dell'industria europea. Infine, poiché l'attuale livello di risorse non è sufficiente rispetto alle esigenze emergenti, viene proposta la creazione di una *Defending Europe Facility* (DEF), che includa strumenti industriali e tecnologie dual-use.

Il Rapporto insiste sul fatto che la capacità difensiva europea non può poggiare esclusivamente su strutture militari tradizionali, ma che è necessario un modello basato sull'integrazione tra ambito civile e militare, valorizzando pienamente il potenziale delle tecnologie e delle infrastrutture a duplice uso. La *Military Mobility* è indicata come esempio virtuoso di politica dual-use, in quanto rafforza contemporaneamente la resilienza civile e la capacità di rapido dispiegamento delle forze armate¹³ (Commissione europea, 2024b).

¹³ In questa prospettiva si inserisce anche il rafforzamento dei sistemi di comunicazione autonomi e sicuri come l'*European Critical Communication System* (EUCCS) e l'*EU Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite* (IRIS), fondamentali per mettere in rete le autorità civili e militari in contesti di crisi e garantire la piena interoperabilità con i sistemi della Difesa (Commissione europea, 2024b).

Il rafforzamento della Difesa europea assume anche un forte valore politico-strategico nei confronti degli alleati. La UE deve dimostrare di essere in grado di assumersi una quota crescente di responsabilità per la propria sicurezza. Pur riconoscendo nella NATO il pilastro fondamentale della Difesa europea, il Rapporto sottolinea che un'aggressione contro uno Stato membro della UE – e della NATO – coinvolgerebbe direttamente anche l'Unione. Di conseguenza, si raccomanda di consolidare la relazione UE-NATO, anche attraverso la definizione di un protocollo di emergenza che faciliti lo scambio rapido di informazioni in caso di crisi gravi (Commissione europea, 2024b).

Nel solco di questa stessa ridefinizione del concetto di sicurezza e delle responsabilità strategiche dell'Unione, nell'aprile 2024 il dibattito si è ulteriormente ampliato con il Rapporto presentato da *Enrico Letta*, su incarico del Consiglio europeo e della Commissione europea. Il Rapporto *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*, un contributo strategico volto a rilanciare e riformare il mercato unico europeo alla luce delle profonde trasformazioni geopolitiche e intervenute negli ultimi anni. L'obiettivo è quello di offrire indicazioni operative per i futuri programmi di lavoro delle istituzioni europee (Consiglio europeo, 2024).

Il Rapporto parte da un presupposto: il mercato unico, così come concepito finora, non è più sufficiente ad affrontare un mondo caratterizzato da instabilità e frammentazione. La guerra in Ucraina rappresenta uno spartiacque storico che ha scosso le fondamenta del progetto europeo e imposto una revisione profonda delle sue priorità strategiche (Consiglio europeo, 2024).

Letta sostiene che “la sicurezza deve essere affrontata in una dimensione globale e [che] deve influenzare le politiche energetiche e finanziarie, le minacce informatiche, le scelte relative alle infrastrutture, alla connettività, allo spazio, alla salute e alla tecnologia”. Questa nuova definizione di sicurezza – sostiene il Rapporto – “avrà inevitabilmente ripercussioni su tutti gli aspetti dell'economia e della vita dei cittadini. È quindi essenziale trovare un equilibrio con i diritti fondamentali individuali, posizionando nuovamente l'Europa come leader nella regolamentazione dei nuovi progressi tecnologici” (Consiglio europeo, 2024).

L'elemento forse più innovativo del documento riguarda il ruolo della Difesa, che viene incluso tra gli asset strategici europei per i quali la dimensione europea deve progressivamente prevalere su quella nazionale. Difesa, energia, comunicazione e finanza erano state inizialmente escluse dal processo di integrazione del mercato unico, perché legati alla sovranità degli Stati. Oggi, tuttavia, quei mercati nazionali, pensati per “proteggere le industrie interne”, rappresentano, secondo Letta, un “freno importante alla crescita e all'innovazione in settori in cui la concorrenza

globale e le considerazioni strategiche richiedono un rapido passaggio a una dimensione europea” (Consiglio europeo, 2024).

Pur riconoscendo che l’applicazione integrale delle regole tipiche del mercato unico nel settore della Difesa “non è attualmente praticabile”, il Rapporto individua come obiettivo strategico l’avanzamento verso un mercato comune europeo (Consiglio europeo, 2024). Questa prospettiva è motivata dalle debolezze strutturali dell’EDTIB: una forte frammentazione lungo linee nazionali, con duplicazione di programmi e piattaforme; una dipendenza significativa da fornitori extra-UE e una domanda frammentata, ancora dominata da appalti nazionali e da logiche di protezione dei rispettivi complessi industriali. Tale combinazione costituisce, secondo il Rapporto, un “grave e costoso handicap” che ostacola le economie di scala, l’interoperabilità e la sicurezza del Continente (Consiglio europeo, 2024).

Da queste premesse discende la necessità di avanzare verso un vero mercato comune della Difesa, capace di integrare progressivamente tanto l’offerta quanto la domanda. Entro il 2030, l’obiettivo è che “almeno il 40% degli acquisti di Difesa siano collaborativi tra Stati membri, con un commercio intra-UE pari almeno al 35% del mercato. Inoltre, oltre il 50% dei budget nazionali per la Difesa dovrà essere destinato ad acquisti europei, con un target del 60% entro il 2035” (Consiglio europeo, 2024).

La semplice continuità con le politiche del passato, avverte Letta, “non è nemmeno immaginabile”. Per questo il Rapporto propone una combinazione di strumenti finanziari innovativi: un ruolo più incisivo della BEI, attraverso l’adattamento della sua politica di prestito e la revisione della definizione di beni dual-use; l’emissione di strumenti di debito comune, capaci di mobilitare rapidamente risorse ingenti e di sostenere progetti collaborativi; e l’eventuale creazione di una *Defence Support Line* che consenta agli Stati membri di accedere a prestiti fino al 2% del PIL (Consiglio europeo, 2024).

È in questo quadro – in cui la sicurezza diventa al tempo stesso priorità strategica e variabile economica – che si colloca il contributo di *Mario Draghi*. Il Rapporto sul futuro della competitività europea è stato presentato il 9 settembre 2024 e offre una lettura ancora più netta del nesso tra competitività, autonomia strategica e capacità di Difesa europea¹⁴. Il documento persegue un duplice obiettivo: rilanciare la produttività e rafforzare la sicurezza comune, considerata un prerequisito essenziale per preservare la leadership manifatturiera e tecnologica della UE (Commissione europea, 2024a).

Draghi individua tre macroaree di intervento: la riduzione del divario innovativo con la Cina e gli Stati Uniti; l’abbassamento dei prezzi dell’energia accelerando la

¹⁴ Per il testo completo del Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi si rimanda a Commissione europea, 2024a.

decarbonizzazione attraverso un piano congiunto per la competitività e la transizione verde; il rafforzamento della sicurezza comune per far fronte a un contesto geopolitico instabile riducendo le dipendenze strategiche da Paesi terzi (Commissione europea, 2024a).

La conclusione centrale del Rapporto è che, pur disponendo di solide basi strutturali, la UE ha registrato negli ultimi decenni una crescita insufficiente, determinata soprattutto dal rallentamento della produttività. L'aumento della produttività viene definito da Draghi come una vera e propria “sfida esistenziale per la UE” (Commissione europea, 2024a). Con particolare riferimento all'ambito della Difesa, l'autore sottolinea come il lungo affidamento “all'ombrello americano” abbia contribuito non solo alla riduzione della spesa europea, ma anche alla perdita di capacità dell'industria bellica di prevedere la domanda futura, con un conseguente indebolimento della base produttiva (EDA, 2025). Il Rapporto offre dunque una valutazione dettagliata delle principali carenze del settore.

Sul piano finanziario e tecnologico, nonostante gli incrementi registrati negli ultimi anni, il Rapporto evidenzia che nel 2024 solo 13 Stati membri della UE hanno raggiunto il 2% del PIL destinato alla Difesa, come richiesto dagli impegni presi in sede NATO (EDA, 2025). Nello stesso anno, la spesa europea per la ricerca e lo sviluppo nell'ambito della Difesa è aumentata del 20% raggiungendo i 13 miliardi di euro, un livello comunque modesto rispetto agli Stati Uniti, che nel 2024 hanno investito 138 miliardi di euro nello stesso settore (EDA, 2025). Anche gli investimenti comuni europei restano limitati a circa 1 miliardo di euro l'anno, una soglia insufficiente per sostenere tecnologie ad alta complessità (droni, missili ipersonici e sistemi di Intelligenza Artificiale), risultando complessivamente “poco focalizzata sull'innovazione” (EDA, 2025).

Dal punto di vista industriale, la frammentazione dell'EDTIB continua a rappresentare un ostacolo alla competitività. L'eterogeneità degli equipaggiamenti genera inefficienze operative e limita la standardizzazione. Anche la cooperazione negli appalti rimane insufficiente: nel 2022 il livello di acquisti collaborativi si è fermato al 18%, lontano dal *benchmark* europeo del 35% (Commissione europea, 2024a).

Per colmare queste lacune e mobilitare i circa 500 miliardi di euro necessari nel prossimo decennio, il Rapporto propone un ricorso più sistematico all'emissione del debito comune, sul modello NextGenerationEU, al fine di sostenere acquisizioni congiunte e rafforzare la ricerca e l'innovazione del comparto della Difesa. L'obiettivo è trasformare un sistema oggi frammentato in una capacità industriale europea integrata, autonoma e competitiva, in linea con la nuova strategia di crescita della UE.

1.8. Osservazioni sul capitolo 1

L'evoluzione della politica di Difesa europea mostra un percorso lungo e complesso, caratterizzato da progressi significativi ma anche da limiti strutturali persistenti. Dalle origini nel secondo dopoguerra, con la creazione della UO e il tentativo della CED, fino agli sviluppi più recenti delineati dalla Strategia Globale e dalla Bussola strategica, emerge come la costruzione di una Difesa comune sia stata guidata da una tensione costante tra la volontà di autonomia strategica della UE e le resistenze alla cessione di quote significative di sovranità da parte degli Stati membri. I Trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona hanno progressivamente fornito una cornice giuridica e istituzionale più definita, introducendo strumenti di pianificazione, missioni comuni, clausole di solidarietà e cooperazione strutturata permanente, che hanno permesso di rafforzare la capacità operativa della PSDC. Tuttavia, la dipendenza politica e strategica dalla NATO, la gestione intergovernativa e la frammentazione industriale hanno continuato a limitare l'efficacia e la piena autonomia della Difesa europea.

Nell'ultimo decennio si sono intensificate le iniziative finalizzate a colmare le lacune operative e industriali della UE, mediante strumenti miranti a rafforzare la base industriale e tecnologica, favorire investimenti congiunti e garantire la resilienza delle catene di approvvigionamento. Anche piani come *ReaArm Europe/Readiness 2030* evidenziano che la capacità europea di reagire adeguatamente alle crisi è una questione innanzitutto politica, che ancora non ha sciolto il dilemma tra privilegiare l'approccio federale di sostenere progetti industriali comuni, oppure quello intergovernativo di consentire a ciascuno Stato membro di puntare tutto sui propri "campioni" nazionali. In tale contesto i *Rapporti* che dal nome dei loro autori prendono il nome di *Niinistö*, *Letta* e *Draghi*, fanno appello a un'integrazione delle dimensioni militare, civile, industriale e tecnologica, promuovendo un mercato unico della Difesa in grado di favorire l'interoperabilità, ridurre le dipendenze esterne e consolidare l'autonomia strategica europea. Allo stato attuale, però, essi restano soprattutto autorevoli testimonianze culturali.

Permangono infatti sfide rilevanti come la frammentazione della base industriale e tecnologica del settore, la limitata cooperazione negli acquisti e nella produzione di armamenti, la dipendenza dai fornitori esterni e l'insufficienza degli investimenti comuni rispetto agli standard internazionali. La trasformazione della Difesa europea richiede un impegno coordinato degli Stati membri, traducendo le ambizioni politiche in capacità operative e in strumenti industriali e finanziari strutturati, in grado di garantire la resilienza e la prontezza di fronte ai nuovi scenari di crisi. Il consolidamento di queste capacità è fondamentale anche soltanto nella prospettiva più tradizionale di una sicurezza collettiva della UE e della sua credibilità come autonomo attore strategico sulla scena internazionale.

Riferimenti bibliografici

Archivio Disarmo. (settembre 2025). *Lo stato dell'Intelligenza Artificiale in ambito militare e le prospettive di regolazione a livello nazionale, europeo e internazionale*. Disponibile a: <https://www.archiviodisarmo.it/view/NmZ2VWRxeFFTcXJQUVFmVFVnaTBYUT09OjqWQzLlgG0mVcYiD8scviRV/rapporto-maeci-definitivo-2025.pdf>.

Commissione europea. (14 settembre 2016). *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/speech_16_3043/SPEECH_16_3043_EN.pdf.

Commissione europea. (26 giugno 2023). *EDF 2022 - Results General Factsheet*. Disponibile a: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-and-grants/calls-proposals/result-edf-2022-calls-proposals_en#details.

Commissione europea. (9 settembre 2024a). *The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe*. Disponibile a: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

Commissione europea. (30 ottobre 2024b). *Report: Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Disponibile a: https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en.

Commissione europea. (6 marzo 2025a). *White Paper for European Defence – Readiness 2030*. Disponibile a: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en.

Commissione europea. (20 aprile 2025b). *EDF Results 2024 - General Factsheet*. Disponibile a: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-opportunities-0/calls-proposals/result-edf-2024-calls-proposals_en.

Consiglio dell'Unione Europea. (21 marzo 2022a). *Una bussola strategica per la sicurezza e la Difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

Consiglio dell'Unione Europea. (1° dicembre 2022b). *Industria della Difesa dell'UE: il Consiglio raggiunge un orientamento generale sulla promozione degli appalti comuni*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/12/01/eu-defence-industry-reaches-general-orientation-on-promoting-common-purchases/>.

releases/2022/12/01/eu-defence-industry-council-reaches-general-approach-on-boosting-common-procurement/.

Consiglio dell'Unione Europea. (29 settembre 2025). *Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/high-representative-foreign-affairs-security-policy/>.

Consiglio europeo. (10-11 marzo 2022). *Riunione informale dei capi di Stato o di governo. Dichiarazione di Versailles – 10 e 11 marzo 2022*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

Consiglio europeo. (17 aprile 2024). *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

Consiglio europeo. *European Peace Facility*. [ultimo accesso 21 novembre 2025]. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

DAE – Dipartimento per gli Affari Europei. (20 gennaio 2018). UEO. *Euroacronimi*. Disponibile a: <https://www.affarieuropei.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/ueo/>.

Di Camillo, F. e Gasparini, G. (5 dicembre 2007). Osservatorio sulla Difesa Europea, dicembre 2007. *Osservatorio Difesa europea*. Disponibile a: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/c31/osservatorio-sulla-Difesa-europea-dicembre-2007>.

Di Camillo, F., Miranda, V., Capano, F., Ruzzi, F., De Simone, C., & Sartori, N. (aprile 2012). L'Unione Europea e la politica di sicurezza e di Difesa comune: elementi. *Documenti IAI 1204*. pp. 3-75.

EDA – European Defence Agency. (3 ottobre 2006). *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*. Disponibile a: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91136.pdf.

EDA – European Defence Agency. (1° settembre 2025). *EDA Defence Data 2024-2025*. Disponibile a: https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2025-eda_defencedata_web.pdf.

EEAS – European External Action Service. (giugno 2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponibile a: https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

EUR-Lex. (30 novembre 2016). *Piano d'azione europeo in materia di Difesa. COM (2016) 950 final*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52016DC0950#document1>.

EUR-Lex. (21 marzo 2018). *Trattato di Maastricht sull'Unione europea*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>.

EUR-Lex. (19 luglio 2022). *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea e della Difesa mediante appalti comuni COM(2022) 349 final*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52022PC0349>.

EUR-Lex. (5 marzo 2024a). *Una nuova strategia industriale europea per il settore della Difesa: conseguire la prontezza dell'UE attraverso un'industria europea della Difesa reattiva e resiliente. JOIN/2024/10 final*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52024JC0010>.

EUR-Lex. (5 marzo 2024b). *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della Difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi dei prodotti per la Difesa (EDIP) COM/2024/150 final*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52024PC0150>.

EUR-Lex. (16 ottobre 2025a). *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio. Preservare la pace - Tabella di marcia sulla prontezza alla Difesa per il 2030 JOIN (2025) 27 final*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0027>.

EUR-Lex. *Missioni di Petersberg*. [ultimo accesso: 11 novembre 2025b]. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/petersberg-tasks.html>.

European Court of Auditors. (26 aprile 2023). *Special report 10/2023: The Preparatory action on defence research – Some lessons learned, but value as a testbed for increasing EU defence spending reduced due to time constraints and limited results*. Disponibile a: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-10>.

FCOUK – Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom. (12 agosto 2008). *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998*. Disponibile a: <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=News&id=2244063>.

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. (29 luglio 1992). *Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Comunicazioni ed informazioni*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. (24 marzo 2021). *Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per*

la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32021D0509>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. (12 maggio 2021). *Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj?locale=it>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. (24 luglio 2023a). *Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2023%3A1525%3Aoj&locale=it>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. (26 ottobre 2023b). *Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della Difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32023R2418>.

Markowski, S., & Wylie, R. (2007). The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies. *Security Challenges*. vol. 3. n. 2. pp. 31-51.

Senato della Repubblica. (2 settembre 2020). *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e Difesa comune (PSDC) – Videoconferenza Berlino, 4 settembre 2020 (Dossier europei 88-DE, BGT 01170679)*. Disponibile a: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01170679.pdf>.

Abstract capitolo 2

Il capitolo 2 evidenzia le dinamiche economiche, finanziarie e industriali della Difesa europea. Esse appaiono inserite in una transizione verso un'economia ormai "prebellica", caratterizzata da uno spazio di manovra fiscale ristretto. In questo contesto, il dilemma "burro o armamenti" assume la forma di un vincolo strutturale: l'aumento sincronizzato dei bilanci militari dopo il 2022 è accompagnato da un effetto di spiazzamento nei confronti delle poste di bilancio del welfare (sanità, protezione sociale e istruzione) e da un livello di debito pubblico che limita la capacità degli Stati membri.

Allo stesso tempo, la Base Industriale della Difesa della UE appare come un sistema frammentato in fase di rinazionalizzazione, in cui le esperienze dei gruppi industriali transeuropei (Airbus, KNDS, MBDA) stanno perdendo centralità a favore dei *campioni industriali nazionali* (una o più aziende leader nel settore armamenti). Il divario con l'industria degli Stati Uniti rimane significativo e l'autonomia strategica europea appare tuttora subordinata al sostegno transatlantico. A livello industriale, la recente espansione appare trainata dalla domanda legata alla guerra convenzionale in Ucraina. Nel frattempo, il settore aerospaziale mostra segni di stagnazione, mentre il settore terrestre (relativamente più tradizionale) registra un significativo incremento, in particolare in Germania e in Polonia.

2. Gli aspetti economici, finanziari e industriali

2.1. Politiche finanziarie

2.1.1. Opzioni e conseguenze per la finanza pubblica della UE 27

L'analisi delle recenti dinamiche di spesa pubblica degli Stati membri della UE rivela un mutamento macroeconomico nei bilanci nazionali. In questo quadro, l'esistenza di un legame tra la guerra (*warfare*) e il benessere sociale (*welfare*) è incontrovertibile (Obinger e Schmitt, 2011). Tale relazione è in larga parte identificata dall'espressione *guns versus butter* (giornalisticamente noto come "burro o cannoni"), la quale ipotizza che un aumento marginale della spesa militare (*guns*) determini un corrispettivo costo opportunità quantificabile in termini di rinuncia al benessere civile (*butter*) (Samuelson *et al.*, 2019).

La letteratura in materia appare divisa in tre grandi orientamenti. Da una parte c'è chi sostiene che la spesa militare non è in alcun modo correlata con la spesa per il welfare (Clayton, 1976; Domke *et al.*, 1983). Altri evidenziano che la spesa militare stimola la crescita di un Paese attraverso la creazione di infrastrutture, servizi e opportunità di lavoro (Binkin e Eitelberg, 2011). Una terza prospettiva, emersa a partire dagli anni Sessanta, sottolinea che la spesa militare comporta degli effetti di *crowding out* (spiazzamento) nei confronti del welfare (Russett, 1969). In particolare, questi studi hanno dimostrato come la spesa militare comporti un *trade-off* con il benessere sociale (istruzione, sanità, protezione sociale) incrementando le diseguaglianze (Deger, 1986; Mintz, 1989; Caruso e Biscione, 2022).

Il presente paragrafo analizza la spesa pubblica degli Stati membri della UE¹ indagando la sussistenza (o meno) di una relazione burro/cannoni. Nel dettaglio, vengono prese in esame le serie storiche (1995-2023) messe a disposizione da Eurostat, della spesa per la Difesa² e per il welfare (istruzione³, protezione sociale⁴,

¹ La spesa pubblica dei 27 Stati membri della UE non contiene i dati relativi al Regno Unito.

² La spesa per la Difesa riportata da Eurostat è composta da: Difesa militare (*military defence*), Difesa civile (*civil defence*), assistenza militare a Paesi terzi (*foreign military aid*), ricerca e sviluppo (*R&D defence*), altre voci inerenti alla Difesa non classificate altrove.

³ La spesa per l'Istruzione riportata da Eurostat è composta da: istruzione prescolastica e primaria (*pre-primary and primary education*), istruzione secondaria (*secondary education*), istruzione post-secondaria non terziaria (*post-secondary non-tertiary education*), istruzione terziaria (*tertiary education*), istruzione non definibile per livelli (*education not definable by level*), servizi sussidiari all'istruzione (*subsidiary services to education*), ricerca e sviluppo (*R&D education*), altre voci inerenti all'istruzione non classificate altrove.

⁴ La spesa per la Protezione sociale riportata da Eurostat è composta da: malattie e disabilità (*sickness and disability*), pensioni per anzianità (*old age*), pensioni per i sopravvissuti (*survivors*), sussidi per le famiglie (*family and children*), sussidi per la disoccupazione (*unemployment*), sussidi

sanità⁵) in rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) dei 27 Stati membri della UE. Un ulteriore livello di approfondimento è fornito dall'analisi della serie storica (1995-2023) relativa al rapporto tra debito pubblico e PIL dei 27 Paesi UE. Per alcuni di essi, nel caso limite della Grecia ma anche per la Francia, l'Italia e la Spagna, l'analisi di quest'ultima variabile giustificata dallo stock di debito pubblico il quale, diventato insostenibile, ha reso necessari tagli alla spesa per i servizi pubblici (Leão *et al.*, 2026).

Inoltre, per quanto concerne l'allocazione della spesa pubblica, una caratteristica della ricerca odierna consiste nell'aver ampliato il focus da *quanto* si spende a *come* si spende (Mintz, 1989). Iniziative come la Strategia Globale della UE (2016), il Fondo Europeo per la Difesa (2017), la Bussola Strategica (2022), il Piano *ReArm Europe/Readiness 2030* (2025), così come gli impegni presi in sede NATO, hanno modificato il paradigma di spesa della UE. Tappe di questo processo sono state il vertice di Newport (Galles, 2014)⁶ e dell'Aia (Paesi Bassi, 2025). A seguito del primo summit, i Paesi membri dell'Alleanza Atlantica hanno deciso di allocare il 20% della spesa per la Difesa all'equipaggiamento militare (NATO, 2014). All'Aia, dove gli Alleati si sono impegnati a destinare il 5% del PIL per le spese per la difesa entro il 2035 – si è deciso di corrispondere l'1,5% del PIL per la protezione delle infrastrutture critiche, per la difesa delle reti, per garantire la “resilienza civile”, per stimolare e rafforzare la Base Industriale della Difesa (NATO, 2025).

Tutto questo significa che i Paesi NATO della UE sono (e saranno) chiamati a riquilibrare la composizione del macroaggregato “Difesa” a discapito delle spese per il personale – che a tutt'oggi costituiscono la prima voce del bilancio dell'Alleanza (NATO, 2025) – in favore del potenziamento dell'industria bellica, della creazione di infrastrutture, della ricerca e sviluppo (R&D) di sistemi d'arma avanzati (scudi antimissile, cyber-security, Intelligenza Artificiale ecc.). Questa trasformazione si scontra con due altre grandi transizioni che le istituzioni comunitarie si trovano a fronteggiare: quella demografica, dovuta all'invecchiamento della popolazione, e quella climatica (*Green Deal*).

L'imperativo dettato da *ReArm Europe/Readiness 2030* induce la UE a passare a un'economia di “pre-guerra”, affrontando la decisione di un possibile *trade-off* non più come una scelta politica, ma come un vincolo dettato dallo spazio fiscale

abitativi (*housing*), sussidi contro l'esclusione sociale (*social exclusion*), ricerca e sviluppo (*R&D social protection*), altre voci inerenti alla protezione sociale non classificate altrove.

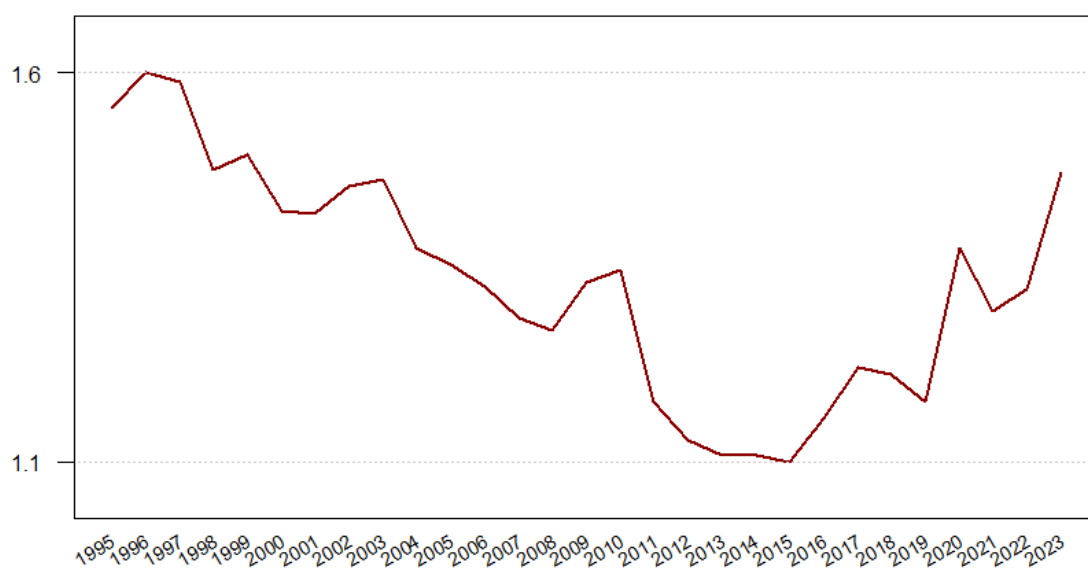
⁵ La spesa per la Sanità riportata da Eurostat è composta da: prodotti, attrezzature ed equipaggiamenti sanitari (*medical products, appliances and equipment*), servizi ambulatoriali (*outpatient services*), servizi ospedalieri (*hospital services*), servizi di sanità pubblica (*public health services*), ricerca e sviluppo (*R&D health*), altre voci inerenti alla sanità non classificate altrove.

⁶ A seguito del vertice di Newport, i Paesi membri della NATO hanno deciso di destinare il 2% del PIL per le spese per la Difesa entro il 2024 (NATO, 2014).

ristretto frutto della crisi del debito pubblico europeo (Lane, 2012; Konatar *et al.*, 2025).

In particolare, l'andamento del *military burden*, ossia la percentuale del PIL destinata alle spese militari (Liang *et al.*, 2025), evidenzia tre distinti impegni di spesa. Nel ventennio 1995-2015, i 27 Paesi membri della UE hanno – in media – operato una politica di disarmo strutturale, sfruttando il cosiddetto dividendo della pace⁷ successivo alla fine della Guerra fredda (Gowa, 2011). Ciò ha consentito un graduale ridimensionamento dei bilanci delle Difesa per finanziare l'espansione di poste dedicate al welfare come la sanità e, in parte, la protezione sociale (v. *infra*) (Chan, 1995). In questa fase (1995-2015), le uniche eccezioni sono gli incrementi che si evidenziano a seguito della guerra in Iraq (2003) e della crisi finanziaria del 2008-2009 (v. graf. 2.1). Con riferimento a quest'ultimo caso, l'incremento è spiegabile alla luce della contrazione del PIL che – con la diminuzione della produzione – ha artificialmente innalzato la quota destinata alla Difesa. Negli anni successivi (2010) con la ripresa dell'economia, si osserva come la spesa militare torni a decrescere fino a toccare, nel 2015, il minimo storico della media UE 27 (1,1% del PIL).

Graf. 2.1 Spesa Difesa in % PIL: media UE 27, 1995-2023



Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

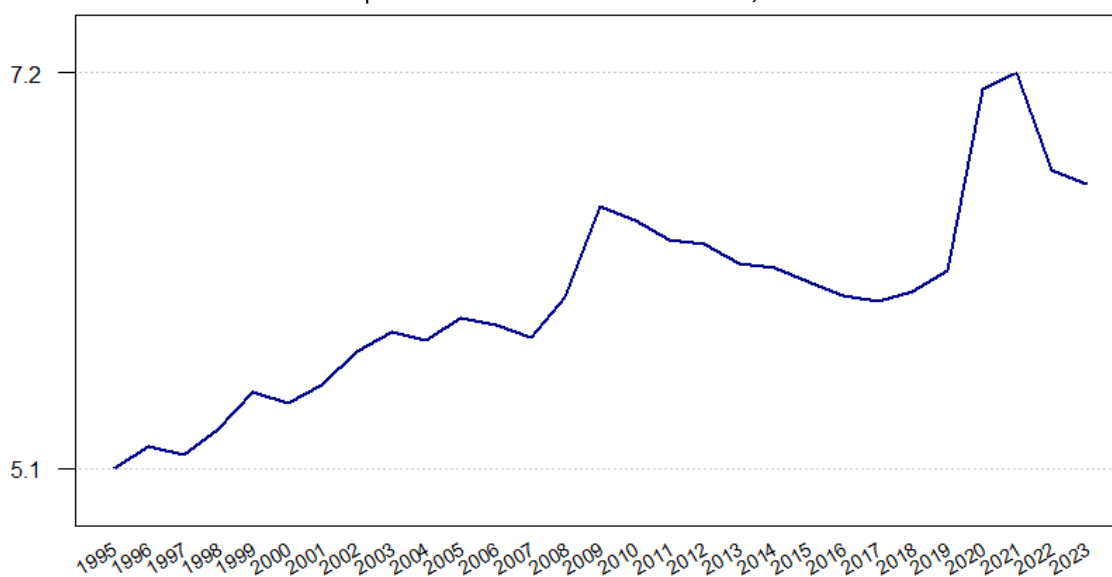
La traiettoria discendente ha incontrato una prima battuta d'arresto, successivamente all'annessione russa della Crimea e al vertice di Newport (2014-

⁷ La letteratura definisce il *peace dividend* come l'ammontare dei fondi pubblici resi disponibili per la spesa non militare grazie alla riduzione del bilancio della Difesa successiva alla fine di un conflitto (Rockoff, 1998).

2015). Questi avvenimenti hanno arrestato il ridimensionamento della spesa per la Difesa, innescando una – seppur parziale – inversione di tendenza nella media della UE, senza tuttavia ritornare ai livelli degli anni Novanta⁸. Come nel caso della crisi finanziaria, anche a seguito della pandemia di COVID (2020) si registra un improvviso incremento della spesa per la Difesa UE 27, che – con la ripresa della produzione nel 2021 – torna a decrescere (v. graf. 2.1).

Come si evince dal grafico 2.1 (v.), è a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina (2022) che si registra una vera e propria metamorfosi della spesa per la Difesa della UE, espressasi in un’impennata sincronizzata dei bilanci militari degli Stati membri. Dal punto di vista strutturale, questa dinamica appare, non tanto una fluttuazione legata al ciclo economico quanto un cambio di paradigma nell’allocazione delle risorse pubbliche: gli Stati membri hanno dato inizio a un forte aumento della spesa per la Difesa all’interno di un’architettura fiscale che per un ventennio era stata programmata per ridurla.

Graf. 2.2 Spesa Sanità in % PIL: media UE 27, 1995-2023



Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

La situazione diviene problematica in quanto, alla luce del debito pubblico della UE 27 (v. oltre graf. 2.5), si profila uno scontro con il benessere sociale e, in particolare, con i due maggiori aggregati del welfare europeo: sanità e protezione sociale. Queste due funzioni appaiono caratterizzate da una certa anelasticità, spiegabile alla luce dell’alto grado di visibilità e sensibilità che caratterizza la sanità e la protezione sociale nell’arena politica europea (v. cap. 3). In questo quadro, una diminuzione dei servizi – in particolare per le fasce della popolazione più vulnerabili

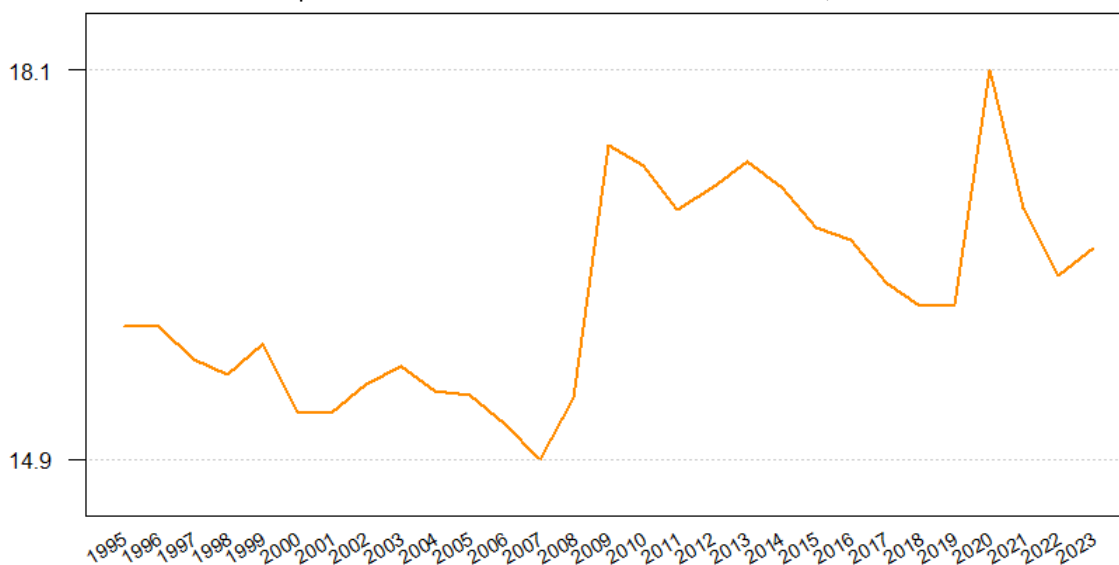
⁸ Nel 1996 si registra il massimo storico pari al 1,6% del PIL UE 27.

(giovani, anziani, donne, migranti, ecc.) – rischia di determinare un’erosione del consenso elettorale verso quella classe politica che propone una *spending review* del welfare europeo.

Approfondendo l’andamento della spesa sanitaria, il periodo 1995-2009 è stato dominato da una crescita graduale ma costante – spiegabile alla luce delle dinamiche demografiche, come l’invecchiamento della popolazione – trasversale a tutte le economie della UE (v. graf. 2.2). Nonostante il forte incremento legato alla crisi finanziaria del 2008-2009⁹, negli anni post-crisi la spesa per la sanità ha iniziato una parabola discendente interrotta soltanto dallo scoppio della pandemia di COVID. L’emergenza pandemica, infatti, ha risospinto la spesa per la sanità al massimo storico della media UE 27 (7,2% del PIL). Oltre che alla già citata contrazione della produzione globale, ciò è legato allo sforzo economico per contrastare la pandemia e, in parte, all’aumento dei prezzi (inflazione) per i medicinali e le attrezzature sanitarie (Bresser-Pereira, 2020). Sebbene il dividendo della pace frutto della fine della Guerra fredda sia stato intercettato principalmente dalla spesa per la sanità, a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina, questa posta di bilancio (l’unica dell’aggregato welfare) subisce una contrazione.

Ancora più complessa è la dinamica della spesa per la protezione sociale, caratterizzata da irregolarità statistiche (punte), particolarmente visibili dopo gli anni spartiacque 2008 e 2020 (v. graf. 2.3). Esse, come nel caso della spesa per la sanità, sono il risultato di un doppio effetto economico e sociale: da una parte la contrazione della produzione e del PIL; dall’altra, l’espansione della spesa per il welfare senescente e, in particolare, per le pensioni (Rechel *et al.*, 2013).

Graf. 2.3 Spesa Protezione Sociale in % PIL: media UE 27, 1995-2023

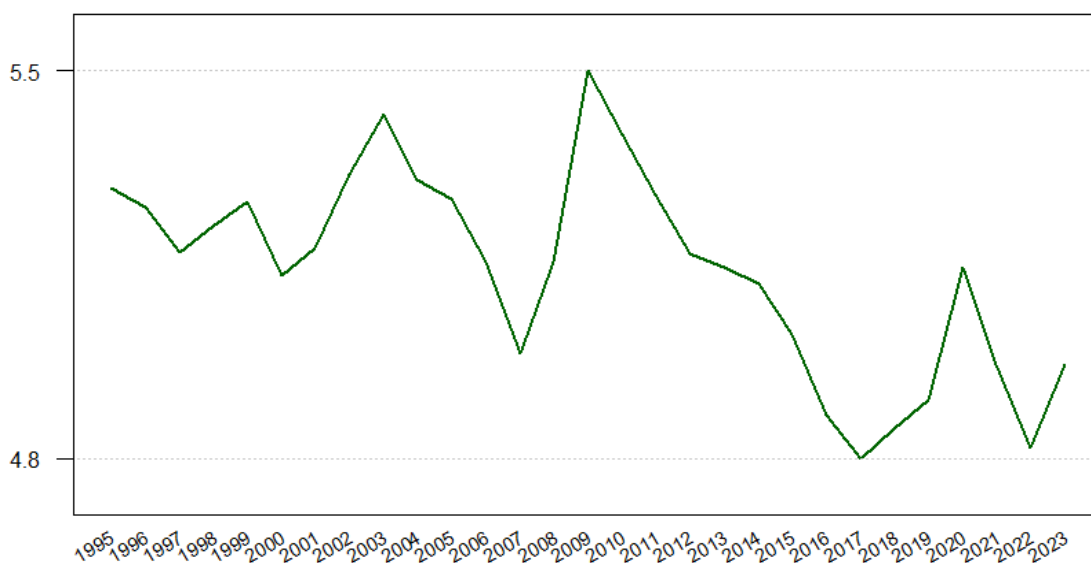


Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

⁹ Spiegabile alla luce delle medesime dinamiche ipotizzate per la spesa per la Difesa.

A differenza della spesa per la sanità, quella per la protezione sociale sembra non intercettare i benefici del dividendo della pace successivo alla fine della Guerra fredda. Nel periodo 1995-2007, la spesa sociale presenta una fase di decrescita che culmina con il picco minimo del 2007 (pari al 14,7% del PIL UE 27). Anch'essa risente, dopo la ripresa del 2008, di una nuova fase di decrescita tra le due crisi (2009-2019). Ciononostante, successivamente allo scoppio della guerra in Ucraina (2022), essa appare in ripresa (v. graf. 2.3) risultando la posta di bilancio del welfare europeo meno suscettibile alle ipotesi di *crowding out*.

Graf. 2.4 Spesa Istruzione in % PIL: media UE 27, 1995-2023

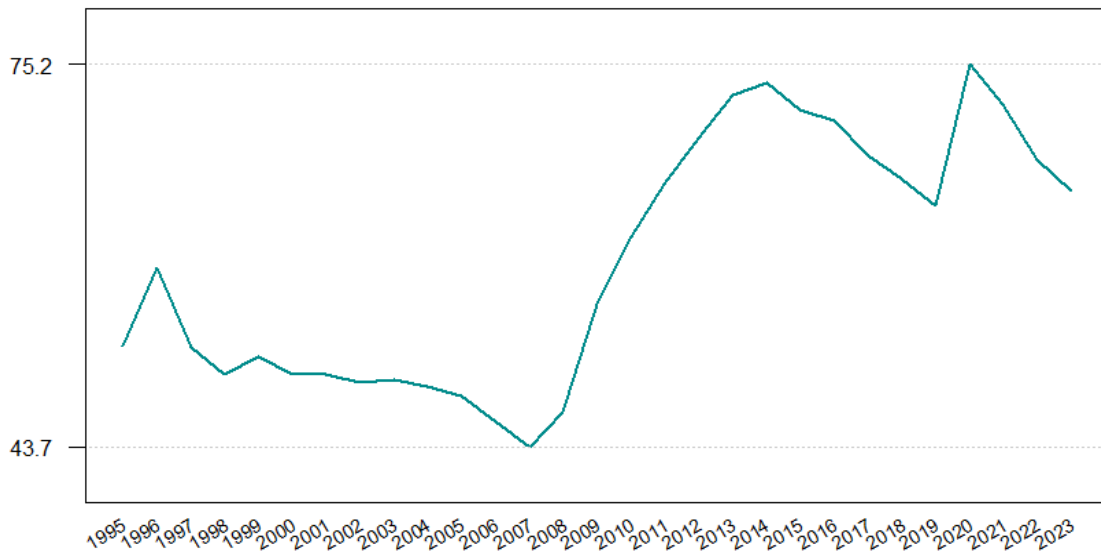


Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

Con riferimento alla spesa per l'istruzione, la media UE 27 evidenzia una natura residuale (rispetto alle altre due voci del welfare europeo), smentendo la retorica politica della centralità del capitale umano (v. graf. 2.4). La volatilità del rapporto istruzione/PIL rileva l'assenza di una visione strategica di lungo periodo. Il consolidamento verso un valore soglia inferiore al 5% del PIL illustra un disinvestimento in capitale umano che subordina sistematicamente lo sviluppo delle competenze alle urgenze del welfare senescente. In questo quadro, appare chiaro come l'invecchiamento della popolazione, i bassi tassi di natalità e la crescita del rapporto di dipendenza nella UE (la quota di popolazione anziana rispetto a quella in età lavorativa) abbiano influenzato – in negativo – l'allocazione delle risorse per l'istruzione da parte degli Stati membri (Lutz *et al.*, 2019).

Con lo scoppio della guerra in Ucraina (2022), la spesa per l'istruzione – dopo aver quasi raggiunto il livello minimo del 2017 (4,8% del PIL UE 27) – registra una repentina crescita, ulteriore sintomo della volatilità del rapporto istruzione/PIL e della mancanza di prospettiva da parte delle istituzioni comunitarie.

Graf. 2.5 Debito pubblico in % PIL: media UE 27, 1995-2023



Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua evoluzione riflette una traiettoria in cui gli shock post-2008 e post-2020 hanno elevato la soglia in permanenza della passività pubblica. Il grafico 2.5 (v.) evidenzia una marcata asimmetria: la rapidità dell'accumulo di debito durante le fasi di crisi non trova riscontro in una corrispondente capacità di rientro durante i cicli espansivi. Significativo il peso della crisi finanziaria nella UE 27, i cui volumi di debito – seppur in fase di lieve rientro nel periodo 2013-2018 – sono nuovamente cresciuti con lo scoppio della pandemia di COVID¹⁰.

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, l'attuale tendenza del debito pubblico della UE 27 rende politicamente plausibile l'opzione di un ulteriore accumulo di debito per finanziare il riarmo europeo¹¹. Tuttavia, la recente flessione post-2021, lungi dal rappresentare un ritorno alla virtù fiscale, appare guidata dalla repentina crescita dell'inflazione, che riduce artificialmente il rapporto debito/PIL senza intaccare lo stock nominale delle passività. Il passaggio da un minimo strutturale del 43,7% (2007) a un nuovo regime stabilmente superiore al 70% delinea uno spazio di manovra fiscale drasticamente ridotto per i futuri shock esogeni.

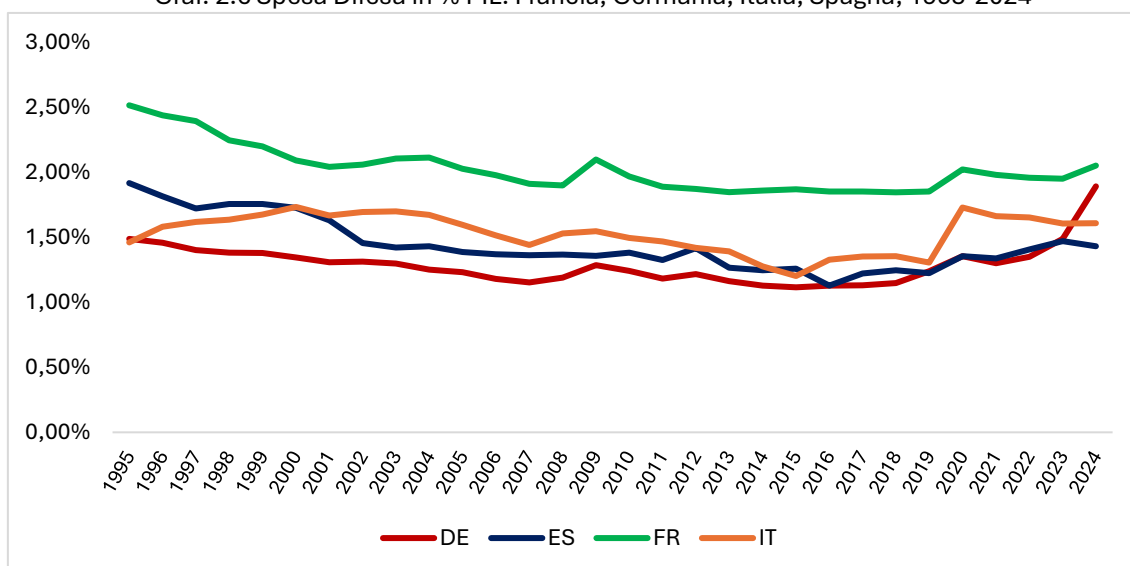
¹⁰ Quando si registra il picco storico della media UE 27 pari al 75,2% del PIL.

¹¹ In questo quadro è opportuno citare il SAFE (v. par. 1.6).

2.1.2. La spesa pubblica in Francia, Germania, Italia e Spagna

In questo quadro appare opportuno fare riferimento alle quattro principali economie della UE (Francia, Germania, Italia, Spagna), l'analisi delle serie storiche evidenzia una riformulazione delle priorità della spesa pubblica¹². In linea con la media della UE, tra il 1995 e il 2014, i quattro Paesi hanno goduto dei dividendi della pace, riservando ai bilanci della Difesa percentuali modeste, scese fin sotto all'1,5% del PIL come accaduto per la Germania e la Spagna (v. graf. 2.6). Emblematico di queste dinamiche è il caso della stessa Francia, la cui spesa per la Difesa – tradizionalmente sostenuta – ha intrapreso anch'essa un percorso discendente attestandosi di poco sopra il 2% del PIL. Questa tendenza al ridimensionamento della spesa militare si arresta nel 2014 (anno dell'occupazione russa della Crimea), con le prime tensioni geopolitiche e le conseguenti risposte da parte dell'Alleanza Atlantica, per poi registrare un rialzo a partire dal 2022.

Graf. 2.6 Spesa Difesa in % PIL: Francia, Germania, Italia, Spagna, 1995-2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Military Expenditures Database.

¹² Sebbene la mancanza di dati dettagliati renda difficile applicare una definizione comune di spesa per la Difesa, i dati del SIPRI - a differenza di Eurostat - includono tutte le spese correnti e in conto capitale relative a: forze armate, comprese le forze di mantenimento della pace; ministeri della difesa e altre agenzie governative impegnate in progetti di difesa; forze paramilitari, quando ritenute addestrate ed equipaggiate per operazioni militari; e attività spaziali militari. La stima del SIPRI relativa agli aiuti militari include i contributi finanziari, i costi di addestramento e operativi, i costi di sostituzione delle scorte di equipaggiamento militare donate ai destinatari e i pagamenti per l'acquisto di equipaggiamento militare aggiuntivo per il destinatario. Tuttavia, non include il valore stimato delle scorte di equipaggiamento militare donate. Sono esclusi la difesa civile e le spese correnti relative ad attività militari precedenti, quali le indennità ai veterani, la smobilitazione, la conversione e la distruzione delle armi (SIPRI, 2026).

Tra le quattro principali economie della UE, l'Italia è quella che ha maggiormente sfruttato la contrazione del PIL dovuta alla pandemia di COVID, incrementando artificialmente il proprio *military burden* fino all'1,8% del PIL. Significativo è l'incremento della spesa per la Difesa della Germania successiva allo scoppio della guerra in Ucraina. Questo incremento – che supera il 2% del PIL – è collegato alla minaccia russa e all'attivazione del fondo speciale per la Difesa da 100 miliardi di euro da parte del governo tedesco (FMD, 2022)¹³.

In questa ottica, le principali economie europee appaiono in linea con la tendenza della media della UE: gli incrementi della spesa per la difesa (in rapporto al PIL) non rappresentano una fluttuazione sporadica, bensì l'ingresso della UE in un'economia di prontezza (*readiness*) strategica che imprime sui bilanci statali il processo di riarmo¹⁴. Quest'ultimo, peraltro, non può essere reindirizzato senza conseguenze. Esso trova infatti sulla sua strada due cruciali competitor: la spesa sanitaria e la spesa per la protezione sociale.

Le serie storiche illustrano la progressiva crescita sino al 2020 della spesa sanitaria presso le principali economie europee (v. graf. 2.7). L'espansione della sanità pubblica è con tutta evidenza legata a variabili strutturali (demografiche) come l'invecchiamento della popolazione.

In questo quadro, emblematico è il caso della sanità italiana, la quale – a prescindere dalle sue caratteristiche istituzionali¹⁵ – nel 1995 riporta la quota di PIL più bassa tra le quattro principali economie della UE (5% del PIL). A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'Italia ha attuato un'espansione della spesa sanitaria arrivando a essere – nel 2010 – il secondo Paese per *health burden* nella UE. Ciononostante, la sanità italiana ha intrapreso un percorso di decrescita, che, dopo la breve pausa indotta dalla pandemia di COVID, ha riportato questa posta di bilancio al gradino più basso tra le principali economie della UE.

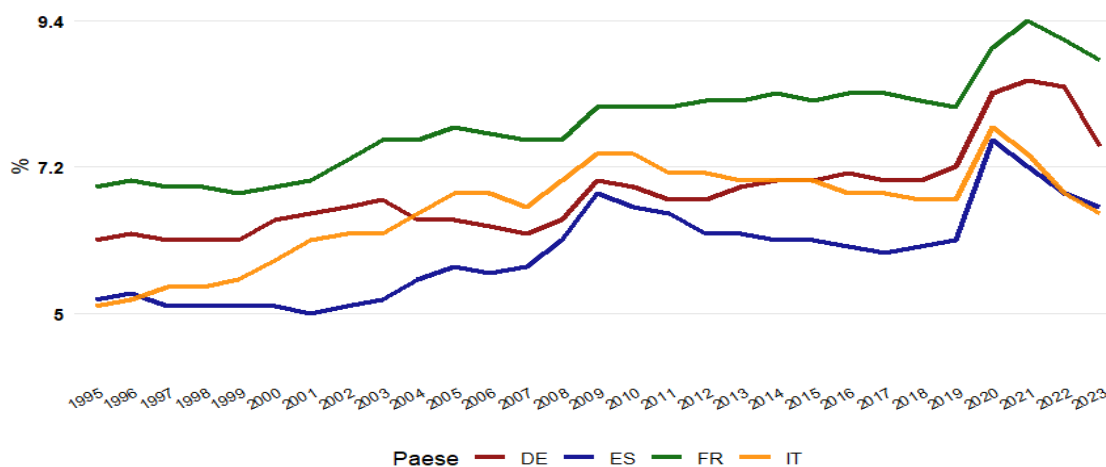
Ulteriormente significativo è il repentino decremento della spesa per la sanità tedesca, il quale appare speculare al clamoroso aumento della spesa per la Difesa da parte delle autorità di Berlino (v. graf. 2.6). Nonostante la crescita generalizzata della spesa per la sanità, venuta meno l'emergenza pandemica da COVID e con lo scoppio della guerra in Ucraina, la spesa per la sanità inizia una fase decrescente comune a tutti e quattro i Paesi della UE, pur senza tornare ai minimi degli anni Novanta (v. graf. 2.7).

¹³ Il 27 febbraio 2022, nel presentare il bilancio nazionale, il cancelliere tedesco Olaf Scholz ha annunciato lo stanziamento di 100 miliardi di euro per il fondo speciale per la Difesa (*Sondervermögen*) con l'obiettivo di allocare le risorse necessarie agli investimenti e ai progetti della *Bundeswehr* (attrezzature, tecnologia, personale) (FMD, 2022).

¹⁴ In questo quadro un'eccezione è rappresentata dalla Spagna, la quale è l'unica delle quattro principali economie della UE ad attuare una limitazione delle spese per la Difesa a partire dal 2023 (v. graf. 2.6).

¹⁵ È da ricordare come la spesa pubblica per la sanità in Italia sia gestita prevalentemente dalle amministrazioni regionali.

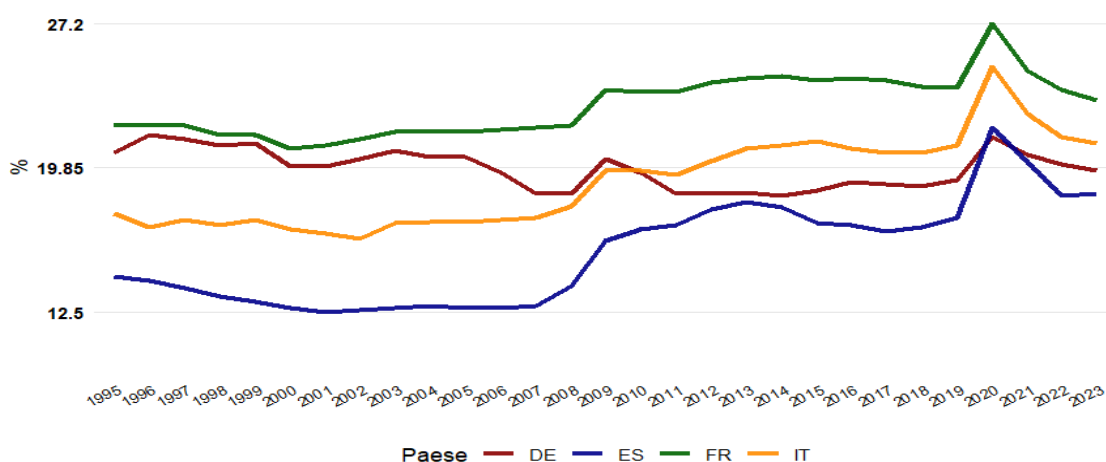
Graf. 2.7 Spesa Sanità in % PIL: Francia, Germania, Italia, Spagna, 1995-2023



Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

La serie storica relativa alla spesa per la Protezione sociale nelle quattro principali economie della UE è emblematica del doppio effetto causato, da una parte, dalla contrazione del PIL (post-2008 e post-2020); e, dall'altra, dall'espansione dello Stato come "paracadute" sociale. Peculiare è il fatto che, al termine delle crisi, le voci di spesa relative alla sanità e alla protezione sociale si stabilizzano su una soglia che, seppur costretta a un ridimensionamento destinato ad intensificarsi a fronte del competitor spesa militare, non è mai inferiore a quella che la caratterizzava negli anni Novanta¹⁶.

Graf. 2.8 Spesa Protezione Sociale in % PIL: Francia, Germania, Italia, Spagna, 1995-2023

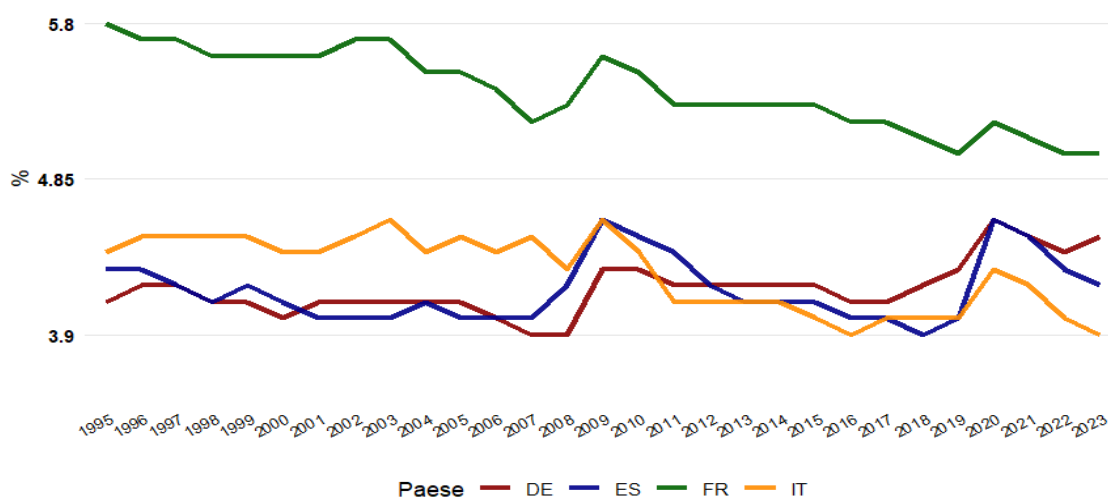


Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

¹⁶ In questo caso l'eccezione è rappresentata dalla spesa per la protezione sociale della Germania che – a partire dal 2010 – cala al di sotto del livello soglia degli anni Novanta.

Ulteriormente significativa è l'eterogeneità delle politiche di spesa per la protezione sociale poste in essere da Francia, Germania, Italia e Spagna (v. graf. 2.8). La serie storica illustra il passaggio da un modello “protettivo” (come quelli francese e italiano e più moderatamente tedesco) pari al 24% del PIL a un modello relativamente “individualista” (come quello spagnolo che si mantiene intorno al 18% del PIL), dimostrando che le risposte di breve periodo agli shock variano a seconda dell'architettura istituzionale di ciascuno degli Stati membri. Nonostante le differenti politiche sociali poste in essere dalle principali economie della UE, a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina si delinea un comune ridimensionamento del *social burden* da parte di tutti e quattro i Paesi.

Graf. 2.9 Spesa Istruzione in % PIL: Francia, Germania, Italia, Spagna, 1995-2023



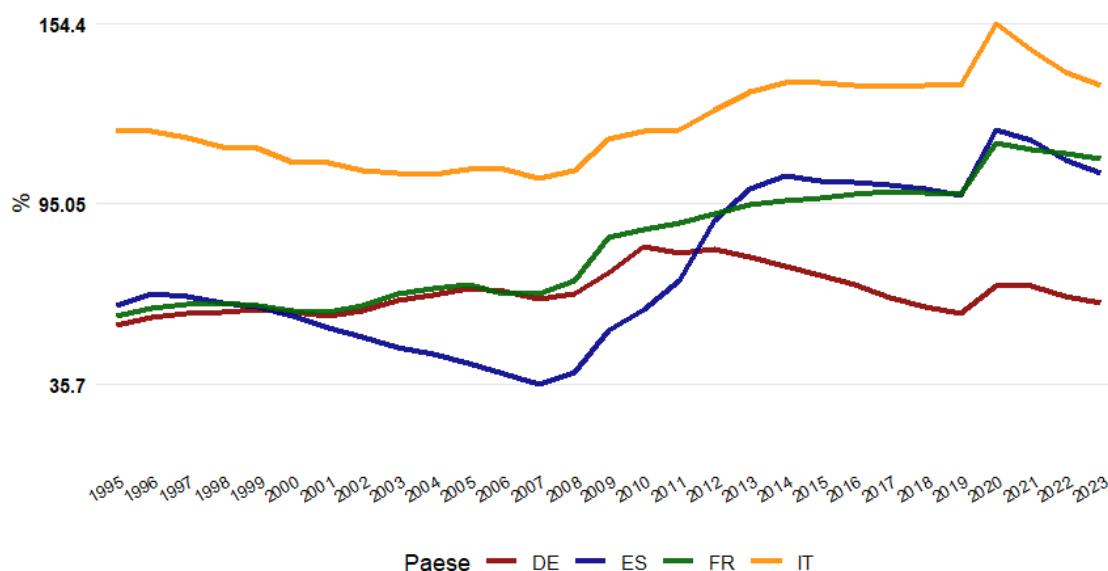
Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

A differenza della sanità e della protezione sociale, la terza spesa del welfare – quella per l'istruzione – mostra una dinamica di sostanziale stagnazione, se non di vera e propria erosione. Essa è macroscopica nel caso francese là dove, pure, partiva da una posizione estremamente privilegiata (v. graf. 2.9). L'andamento di Germania, Italia e Spagna mediamente al di sotto del 5% del PIL, configura l'istruzione come la “vittima designata” dei tagli nei bilanci pubblici. Rispetto a sanità e protezione sociale (due grandi voci di spesa caratterizzate da un alto grado di politicità), l'istruzione si mostra il comparto più vulnerabile alle pressioni di *crowding out* generate dal repentino fabbisogno militare della UE. In questo quadro, la Germania rappresenta un'eccezione in positivo in quanto, anche dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, la spesa per l'istruzione tedesca ritorna a crescere.

Ulteriormente significativo, seppure in negativo, è il tracollo della spesa per la scuola in Italia la quale, da seconda negli anni Novanta tra le principali della UE, è

diventata l'ultima economia per investimenti nell'istruzione (v. graf. 2.9). Infine, l'analisi della serie storica relativa al debito pubblico delle principali economie europee evidenzia l'esaurimento dello spazio fiscale della UE (v. graf. 2.10).

Graf. 2.10 Debito pubblico in % PIL: Francia, Germania, Italia, Spagna, 1995-2023



Elaborazione Archivio Disarmo su Eurostat.

La divergenza tra le politiche di accumulo del debito da parte di Francia, Spagna e soprattutto Italia (stabilmente sopra il 100% del PIL) e la politica di frugalità e rigore perseguita dalla Germania¹⁷ è emblematica dell'incombente crisi del debito di alcuni Stati membri. Impossibilitati a finanziare attraverso il deficit l'incremento della spesa per la Difesa a causa dei vincoli del Patto di stabilità, l'ammontare del debito pubblico rende inevitabile per Paesi come la Francia, l'Italia e la Spagna una *spending review* delle poste di bilancio.

¹⁷ Fanno eccezione i picchi post-2008 e post-2020, comunque costantemente sotto il 90% del PIL.

2.2. Politiche industriali

2.2.1. Il contesto internazionale

Nella prospettiva di una Difesa comune, il presente paragrafo illustra lo stato della *Base Industriale della Difesa* (BID)¹⁸ europea a partire dai dati del SIPRI Arms Industry Database. Esso esamina i ricavi militari a prezzi costanti di 23 società operanti nell'ambito della difesa nel periodo 2011-2024¹⁹. L'analisi evidenzia che, malgrado il deterioramento della sicurezza globale, la BID europea non ha seguito un percorso coerente di integrazione come Unione Europea; al contrario si è caratterizzata per un processo di ri-nazionalizzazione delle capacità industriali, in particolare dopo lo scoppio della guerra in Ucraina.

Nel 2024, la stima dei ricavi militari reali dei principali gruppi industriali militari di Cina, Federazione Russa²⁰, Stati Uniti, Regno Unito²¹ e UE²² ammonta a 267.1 miliardi di dollari, registrando un incremento relativo del 33,6% rispetto al 2015²³ (v. graf. 2.11). La composizione dei ricavi militari dei principali attori internazionali evidenzia l'egemonia dell'industria statunitense. Con un volume d'affari che passa da 82.5 miliardi di dollari nel 2011 a 108.2 nel 2024 (incremento relativo 31,1%), i campioni industriali statunitensi (Lockheed Martin, RTX)²⁴ appaiono in crescita

¹⁸ La Base Industriale della Difesa (BID) rappresenta un elemento fondamentale per le politiche di difesa e deterrenza di uno Stato. Essa può essere definita come il settore politico-industriale che riunisce attori pubblici e privati per sviluppare e produrre tecnologie militari o dual-use. Se i concetti di "Industriale" e "Difesa" chiariscono l'arena politica di riferimento, quello di "Base" appare alquanto vago ed è impiegato come ombrello in grado di riunire tutti gli attori, le aziende (grandi gruppi, piccole e medie imprese), i laboratori e i centri di ricerca pubblici o privati legati all'industria della difesa (Masson *et al.*, 2013; Schütz e Mölling, 2018; Faure, 2025).

¹⁹ V. nota metodologica, p. 67.

²⁰ Con particolare riferimento ai campioni industriali cinesi e russi, il SIPRI riporta i dati dal 2015 al 2024.

²¹ Campione costituito da BAE systems e Rolls-Royce.

²² La BID della UE è stata stimata aggregando i ricavi militari reali di Francia (Naval Group, Thales), Germania (Rheinmetall, ThyssenKrupp), Italia (Fincantieri, Leonardo), Polonia (PGZ), Svezia (Saab). Nella stima della BID della UE è da sottolineare come la Francia sia sovrastimata riportando – nel periodo 2011-2024 – 4 società nel SIPRI Arms Industry Database. Al fine di ottenere cluster omogenei (sia per Paese sia per ambito di difesa), sono state escluse Dassault Aviation Group e Safran. Nell'aggregato della UE non sono riportate società spagnole (Navantia) in quanto la serie storica (2011-2024) è incompleta. È opportuno sottolineare che per Navantia mancano gli anni 2014-2015-2016-2017, mentre per Czechoslovak Group (Repubblica Ceca) sono reperibili solo gli anni 2023-2024. Non sono stati considerati i dati relativi ai gruppi trans-europei (Airbus, KNDS, MBDA) al fine di garantire una maggiore comparabilità con le BID della Cina, della Russia, del Regno Unito, degli Stati Uniti, composte esclusivamente da campioni industriali nazionali.

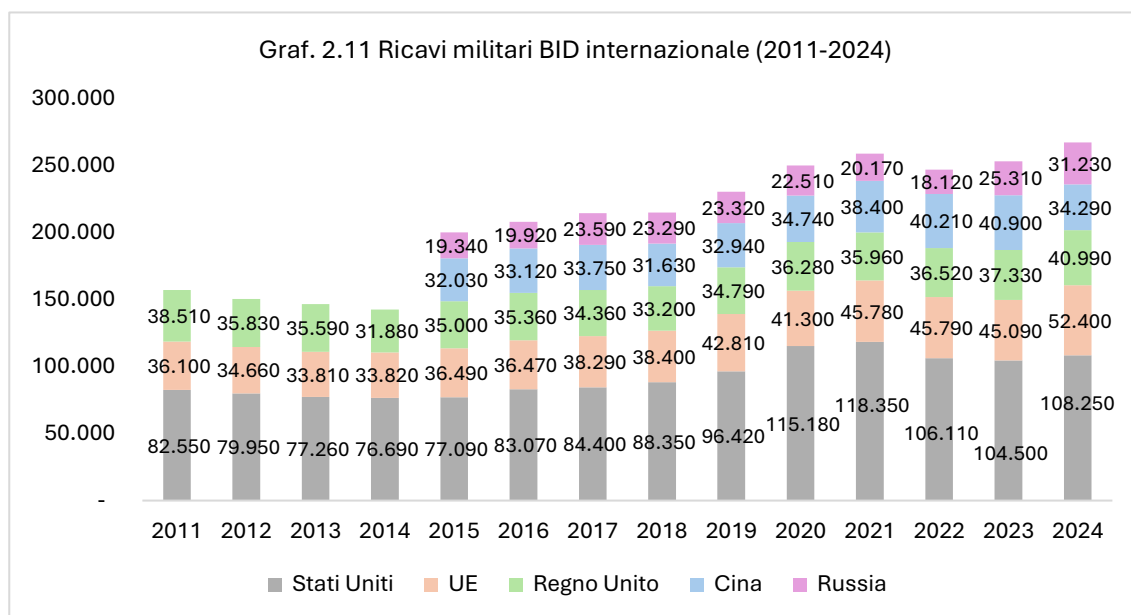
²³ Con particolare riferimento all'aggregato industriale della NATO (Regno Unito, USA, UE), l'incremento assoluto rispetto al 2011 è pari a 110 miliardi di dollari (incremento relativo 69,9%).

²⁴ Raytheon fino al 2019, successivamente Raytheon Technologies (2020-2022) e infine RTX (2023-2024).

costante, riflettendo una domanda interna e una proiezione globale non eguagliata dagli altri competitor internazionali (v. graf. 2.12).

Il divario in termini assoluti rispetto al secondo e al terzo conglomerato industriale per ricavi militari (Regno Unito e UE) rimane superiore a un rapporto di 2 a 1 per tutto il periodo analizzato, ridimensionando, almeno nel breve periodo, le aspettative di autonomia strategica europea rispetto al ruolo trans-atlantico.

All'industria statunitense segue quella europea (Regno Unito e UE), i cui ricavi militari sono sì incrementati del 25,2% tra il 2011 e il 2024. Disaggregando i dati tra la BID della UE e quella del Regno Unito, esse costituiscono – rispettivamente – il secondo e il terzo macroaggregato per ricavi militari a livello internazionale. I dati illustrano una transizione dei rapporti di forza: nel 2011, i campioni industriali britannici hanno registrato ricavi militari per 38.5 miliardi di dollari, un valore superiore rispetto a quello dell'intero aggregato UE (36.1 miliardi di dollari). Nel 2024, questa relazione si è invertita e i ricavi militari dell'Unione (52.4 miliardi di dollari) hanno superato quelli del Regno Unito (40.9 miliardi di dollari)²⁵, registrando un incremento relativo del 45,2%.



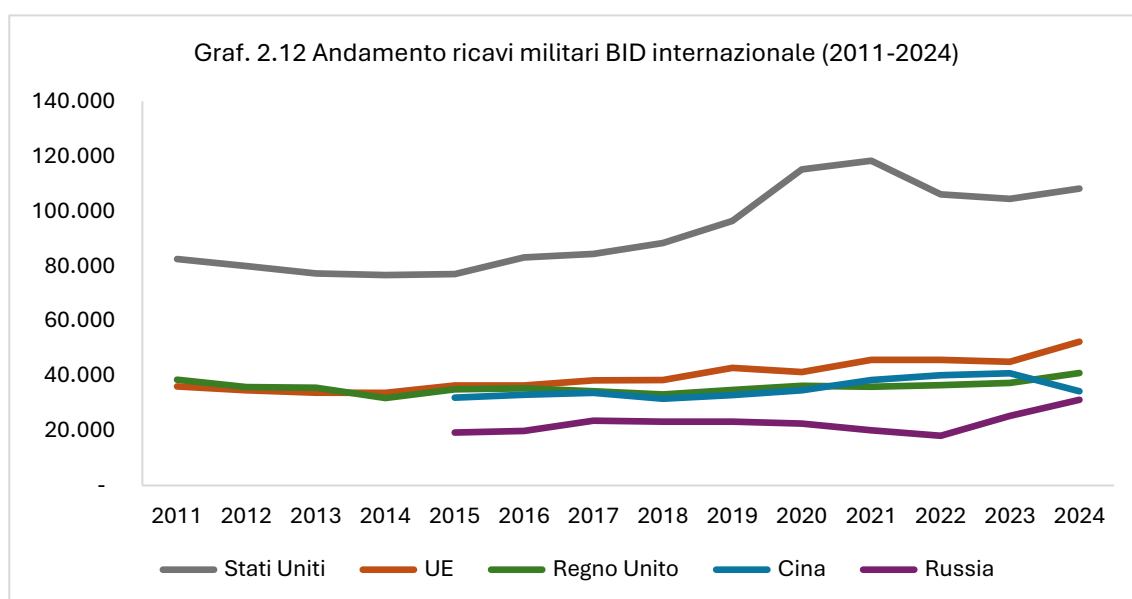
Milioni di dollari a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

I campioni industriali cinesi (Avic, Norinco), con un volume dei ricavi militari che passa da 32 miliardi di dollari nel 2015 a 34.2 nel 2024 (incremento relativo 7,1%), rappresentano i veri competitor per le industrie della UE e del Regno Unito. La crescita cinese pressoché costante fino al 2023 – quando registra una flessione rispetto al triennio precedente (2021-2023) – suggerisce una pianificazione

²⁵ Incremento relativo (2011-2024) +0,6%.

industriale di lungo periodo volta a sostenere una postura assertiva, in particolare nelle aree di interesse strategico dell'Indo-Pacifico.

Nonostante il regime sanzionatorio, i campioni industriali russi (Rostec, United Shipbuilding Corp.) evidenziano una notevole resilienza, trainata dall'economia di guerra. La BID della Russia è passata da ricavare 19.3 miliardi di dollari nel 2015 a 31.2 miliardi nel 2024, registrando il maggior incremento relativo tra le industrie dei cinque principali attori internazionali (61,5%). I dati confermano l'avvenuta transizione a un'economia di guerra, capace di sostenere la produzione industriale nonostante l'isolamento dai mercati occidentali.



Milioni di dollari a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

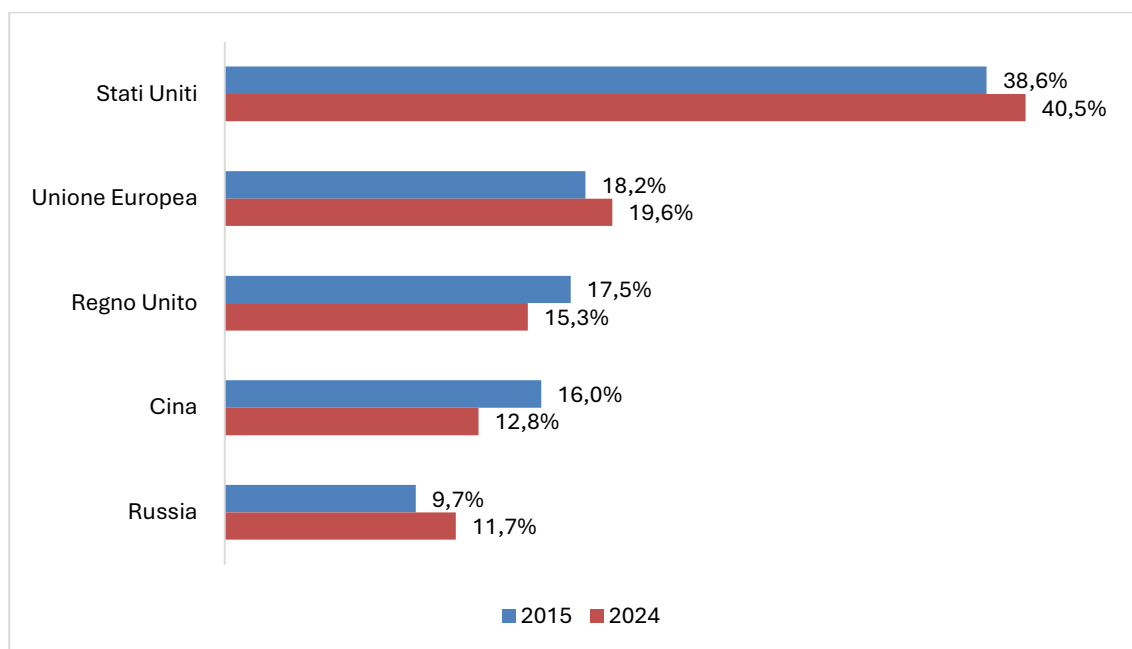
Analizzando la variazione delle quote di mercato dei cinque principali attori internazionali sull'aggregato dei ricavi militari, emerge come la BID degli Stati Uniti non solo abbia mantenuto la posizione dominante ma abbia eroso una porzione di mercato ai propri competitor. Ulteriormente significativo è il dato della quota russa che, malgrado le sanzioni occidentali, registra lo stesso incremento relativo della BID statunitense (v. graf. 2.13). Il dato dimostra come l'isolamento economico occidentale imposto alla Russia non abbia depotenziato l'industria del Paese ma, al contrario, la transizione verso un'economia di guerra abbia stimolato la produzione, rendendo la Federazione un attore ancora più rilevante nel mercato internazionale degli armamenti.

Sebbene la contrazione relativa della quota cinese di ricavi sembri smentire la narrazione dell'ascesa di Pechino, essa va interpretata correttamente. I ricavi militari in termini assoluti sono aumentati costantemente fino al 2023, tuttavia a un ritmo inferiore rispetto alle BID degli Stati Uniti, della Russia e della UE. La

contrazione suggerisce che l'industria cinese – non essendo impegnata in alcun conflitto diretto (a differenza della Russia) o in forniture belliche massicce (a differenza degli Stati Uniti e dell'Europa) – stia accumulando capacità strategiche piuttosto che destinare risorse produttive per uso immediato.

Alla contrazione cinese fa, in parte, da contraltare l'incremento relativo della quota UE, trainata – piuttosto che da un efficiente coordinamento strategico – dalla domanda esogena legata allo scoppio della guerra in Ucraina. Tra i poli industriali “direttamente” coinvolti nel conflitto, la BID britannica rappresenta quella più suscettibile alle oscillazioni del mercato. Mentre Russia, Stati Uniti e UE hanno incrementato la produzione industriale per soddisfare l'aumento della domanda, l'industria della difesa britannica non ha intercettato le spinte produttive dettate dal riarmo al pari dei competitor. I dati aggregati dimostrano come il mercato internazionale della difesa stia premiando i sistemi industriali *surge capacity* – come gli Stati Uniti, la Russia e, in parte, la UE – in grado di fornire una risposta immediata ai picchi di domanda.

Graf. 2.13 Variazione quote (%) ricavi militari BID internazionale: 2015 vs. 2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

2.2.2. Il contesto europeo

Nonostante l'aggregato della UE riporti un andamento positivo in termini di ricavi militari, questa espansione non deve essere interpretata come indicatore di una maggiore integrazione industriale. La crescita è infatti trainata dagli Stati membri a discapito della cooperazione trans-europea. In questo quadro, è opportuno

distinguere tra le BID nazionali (Francia, Germania, Italia, Polonia²⁶, Svezia) e i gruppi industriali trans-europei, i quali non sono riportati nell'aggregato della UE.

Le società trans-europee²⁷ sono considerate il vettore della Difesa comune (Hartley, 2019). Pur restando il principale aggregato dell'Unione (v. graf. 2.14), tra il 2011 e il 2024, esse hanno registrato una contrazione dei ricavi militari, passando da 18.9 a 17.2 miliardi di euro (decremento relativo -8,9%). La crescita dell'aggregato UE, dunque, è imputabile all'ascesa di attori nazionali come la Germania e la Polonia che rappresentano le anomalie statistiche più rilevanti. Questa dinamica conferma la natura prettamente nazionale della strategia di riarmo come rischio di creare squilibri interni al mercato della Difesa della UE.

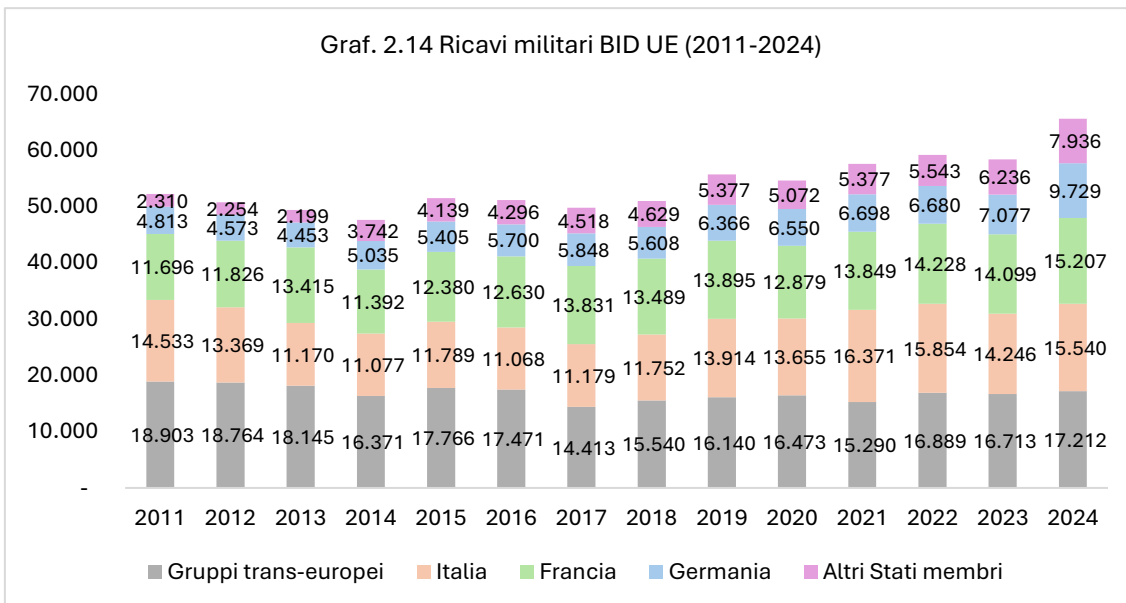
Con particolare riferimento alla BID tedesca, i ricavi militari sono raddoppiati passando da 4.8 miliardi di euro nel 2011 a 9.7 nel 2024, con un incremento relativo del 102%. La repentina crescita dell'industria tedesca, registrata in particolare nell'ultimo biennio, è legata all'attivazione da parte del governo del fondo speciale per la Difesa. È anche significativa la crescita di Polonia e Svezia, i cui ricavi militari reali sono passati dai 3.7 miliardi di euro nel 2014 ai 7.9 nel 2024, registrando il maggior incremento relativo tra gli aggregati della UE (+112,1%) (v. graf. 2.15). Questa crescita rappresenta un ulteriore sintomo di una politica industriale europea incentrata sugli Stati membri, con il rischio di cristallizzare – se non incrementare – l'attuale frammentazione della BID della UE.

La Francia mantiene una crescita stabile passando da 11.6 miliardi di euro nel 2011 a 15.2 miliardi nel 2024, con un incremento relativo del 30%. L'andamento della BID francese riflette una politica industriale strutturata e coerente, in linea con la domanda domestica, europea e globale.

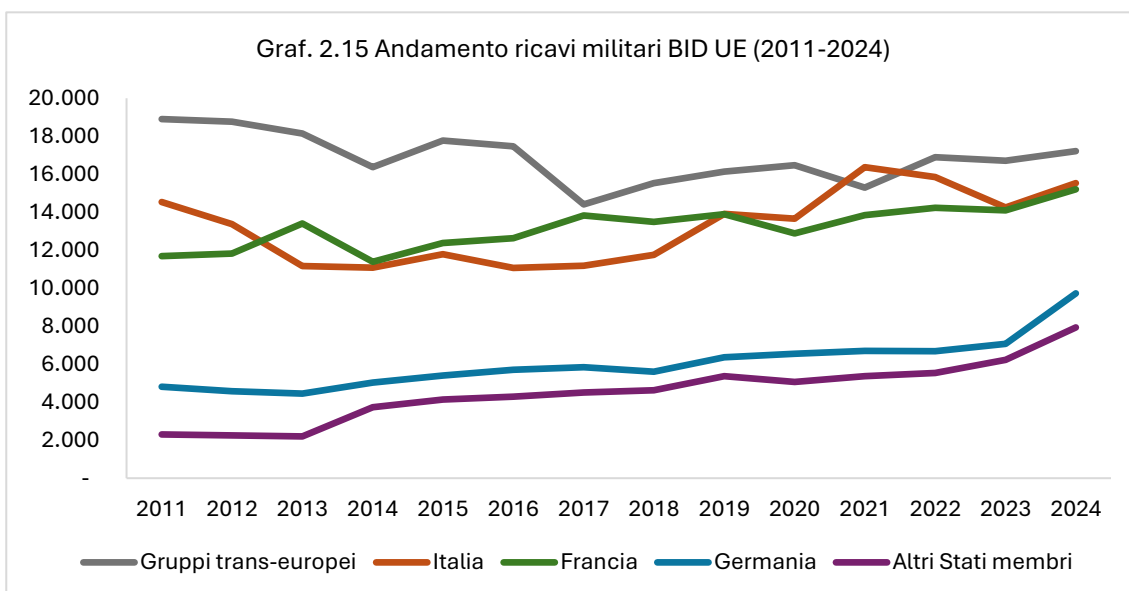
Nonostante i livelli del fatturato superino sia nel 2011 (14.5 miliardi di euro) sia nel 2024 (15.5) tutti i competitor della UE, l'industria della difesa italiana evidenzia le maggiori difficoltà nel capitalizzare l'aumento della domanda globale con un incremento relativo (2011-2024) del +6,9%.

²⁶ Il SIPRI riporta i dati relativi alla Polonia (PGZ) dal 2014 al 2024. La stima della BID dei rimanenti Stati membri è stata ottenuta aggregando i dati della Svezia (Saab), disponibili fino al 2011, e quelli della PGZ, disponibili dal 2014.

²⁷ La BID trans-europea è stata stimata aggregando i ricavi militari reali di Airbus e MBDA. MBDA è una joint venture costituita da Airbus (37,5%), BAE systems (37,5%) e Leonardo (25%), e rappresenta il principale produttore europeo di missili.



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.



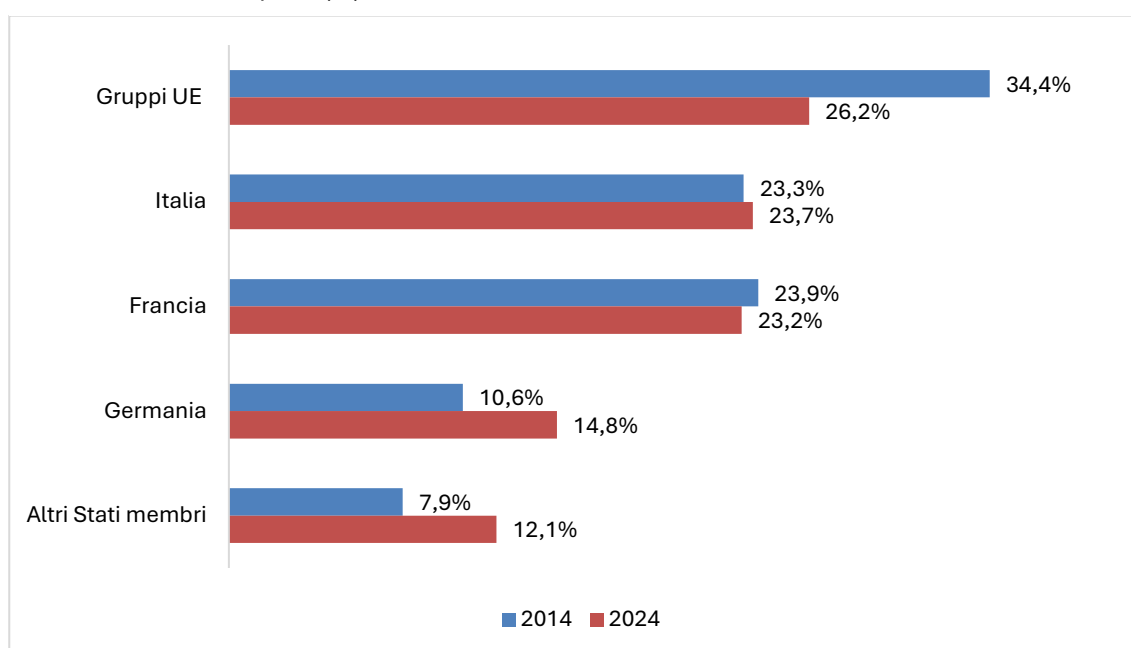
Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

Analizzando le variazioni delle quote nazionali sull'aggregato dei ricavi militari della UE, il grafico 2.16 (v.) illustra una riconfigurazione radicale dell'industria della Difesa europea. Tra il 2014 e il 2024 si assiste al declino dei fatturati reali dei conglomerati trans-europei, la cui quota si riduce dal 34,4% nel 2014 al 26,2% nel 2024, attestandosi ai livelli delle BID nazionali della Francia e dell'Italia. I dati illustrano come la quota di mercato trans-europea sia stata erosa da due dinamiche parallele: da una parte l'ascesa della Germania, emersa come l'industria della difesa nazionale in maggiore crescita, con una quota relativa che passa dal 10,6% (2014) al 14,8% (2024). Dall'altra, la frammentazione del mercato della Difesa

europea legata all'emergenza delle BID degli altri Stati membri (Polonia, Svezia), la cui quota è passata dal 7,9% (2014) al 12,1% (2024).

Mentre Francia e Italia – nonostante le consolidate differenze (v. infra) – mantengono le quote dei ricavi militari pressoché invariate, il dinamismo della BID della UE è determinato dal già citato riarmo tedesco e dal non trascurabile ruolo di altri produttori come la Polonia e la Svezia. È dunque lecito affermare come l'attuale incremento della spesa militare europea stia favorendo una politica industriale che a scapito dell'integrazione (i gruppi trans-europei) favorisce le BID degli Stati membri.

Graf. 2.16 Variazione quote (%) ricavi militari BID UE: 2014 vs. 2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

2.2.3. Gli ambiti della Difesa europea

Con particolare riferimento agli ambiti della Difesa europea, esiste un divario strategico tra il comparto aerospaziale²⁸, quello navale²⁹ e quello terrestre³⁰. In termini assoluti, la difesa aerospaziale costituisce il principale ambito della BID della UE, con un volume dei ricavi militari che con 36 miliardi di euro nel 2024 equivale al quadruplo della difesa navale (9.1) e più del doppio rispetto alla difesa

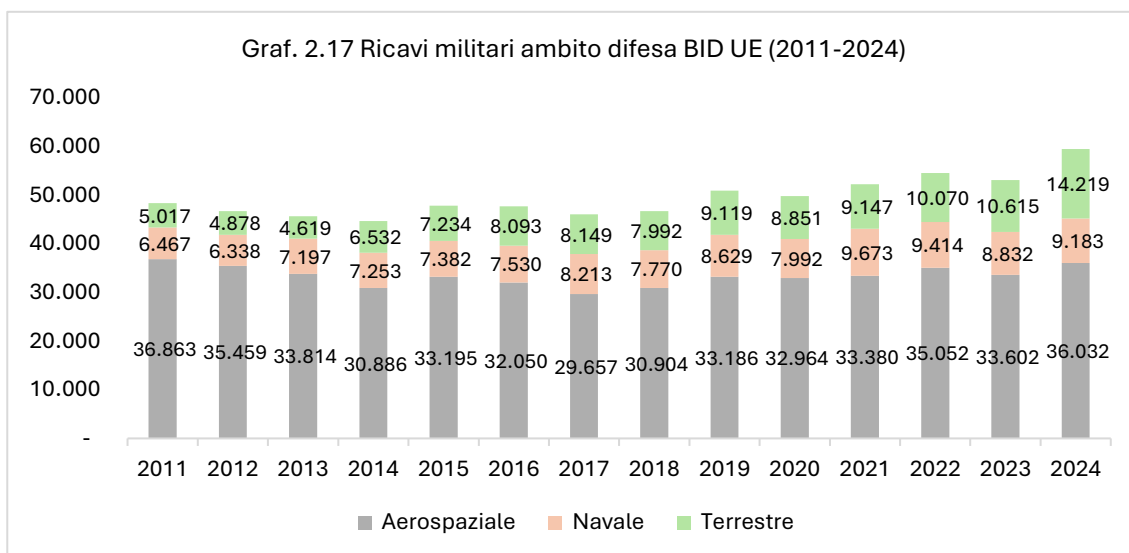
²⁸ La BID aerospaziale della UE è stata stimata aggregando i ricavi militari reali di Airbus, Leonardo, Thales.

²⁹ La BID navale della UE è stata stimata aggregando i ricavi militari reali di Fincantieri, Naval Group, ThyssenKrupp.

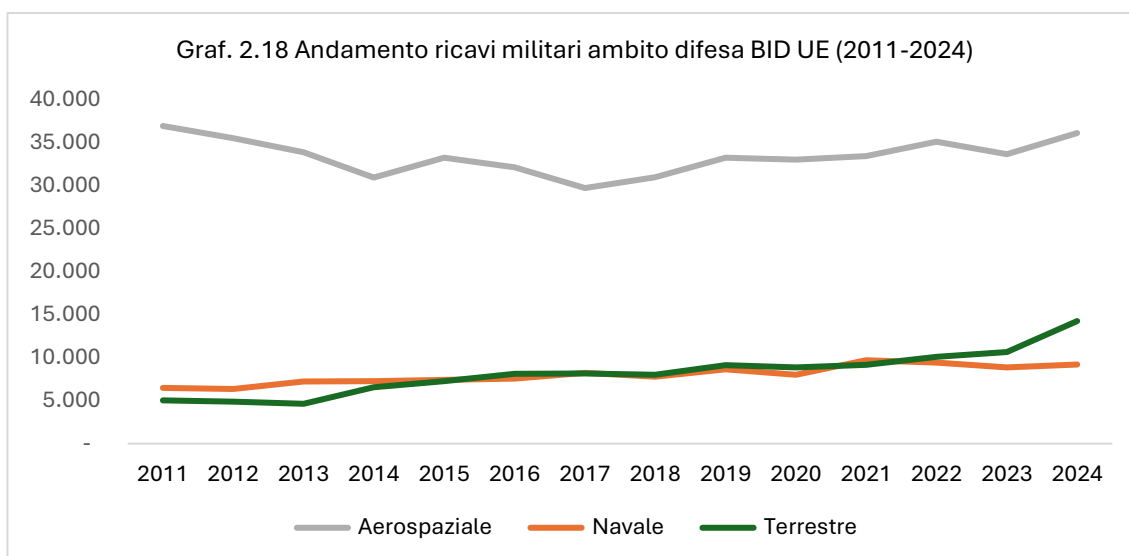
³⁰ La BID terrestre della UE è stata stimata aggregando i ricavi militari reali di KNDS, PGZ, Rheinmetall.

terrestre (14.2) (v. graf. 2.17). Malgrado ciò il settore aerospaziale, ritenuto quello con la maggiore intensità tecnologica (Boddy e Lovering, 1986, Carou, 2021) sembra segnare il passo rispetto alla reattività degli altri due settori.

Nonostante una retorica istituzionale focalizzata sulla sovranità tecnologica e sui sistemi di difesa di terza generazione (p. es. GCAP, FCAS, Eurodrone), appare evidente come l'industria europea abbia operato in direzione opposta a quella teorizzata, concentrandosi sugli aspetti maggiormente convenzionali della guerra. Emblematico di questa traiettoria è il repentino incremento dei ricavi militari della Difesa terrestre successivamente allo scoppio della guerra in Ucraina: tra il 2023 e il 2024, essi aumentano del 34% (v. graf. 2.18). Ulteriormente rilevante è l'andamento dell'aggregato aerospaziale, il quale nel 2011 ha generato ricavi militari per 36.8 miliardi di euro e – dopo il minimo toccato nel 2017 (29.6 miliardi di euro) – soltanto nel 2024 (36) è ritornato sui livelli del 2011.



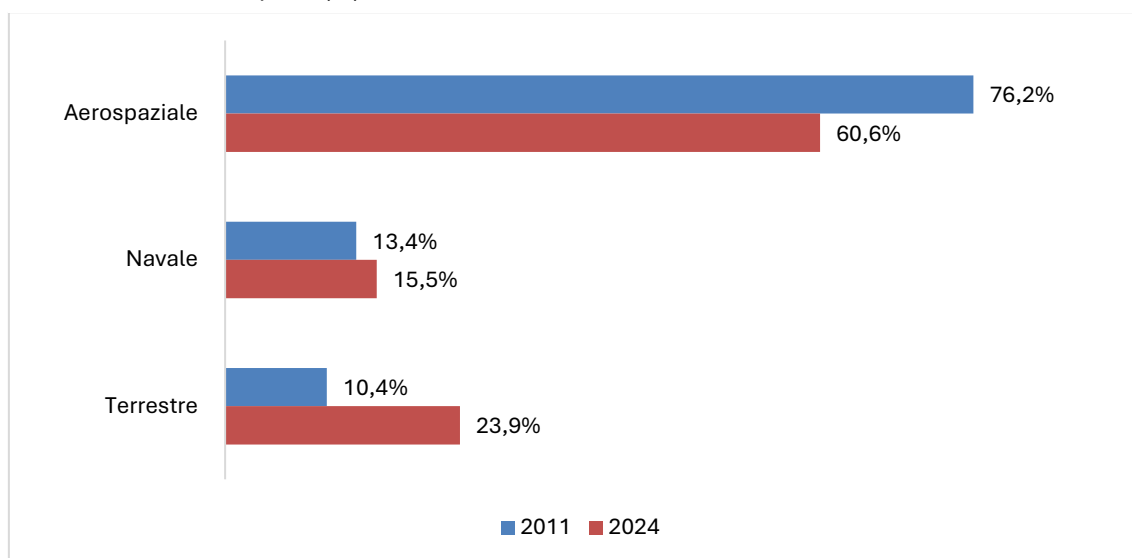
Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

In termini relativi, tra il 2011 e il 2024, il settore aerospaziale ha subito una contrazione del -2,3%. Il ridimensionamento nell'agenda industriale europea è testimoniato dalla contrazione della quota aerospaziale sull'aggregato dei ricavi militari della UE. Essa crolla dal 76,2% (2011) al 60,6% (2024), portando alla luce diverse dinamiche parallele: la perdita di competitività dell'industria aerospaziale della UE rispetto ai competitor regionali (come il Regno Unito, v. infra) e internazionali (Latham, 2021); la saturazione delle capacità produttive dell'industria europea che non è stata compensata da investimenti tecnologici strutturali (Freyrie, 2023); e i condizionamenti da parte dell'alleato statunitense³¹ (in particolare nella seconda amministrazione Trump). La stagnazione della difesa aerospaziale è ancora più evidente se la si compara con l'aggregato della difesa navale e della difesa terrestre della UE. Mentre la prima ha mostrato segnali di saturazione, la seconda ha registrato un'espansione agendo da volano della spesa militare europea.

Graf. 2.19 Variazione quote (%) ricavi militari ambito difesa UE: 2011 vs. 2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

Sebbene permanga largamente inferiore all'aggregato aerospaziale, il volume dei ricavi militari navali e terrestri è più che raddoppiato passando da 11.5 miliardi di euro nel 2011 a 23.4 nel 2024, con un incremento relativo del 103,8%. La trasformazione della BID della UE non ha solamente mutato i rapporti di forza industriali a favore della difesa militare tradizionale ma ha inficiato la nozione di Difesa comune che, nonostante la retorica delle istituzioni europee, è retrocessa da una prospettiva di "terza generazione" a una sempre più convenzionale. Questo

³¹ È opportuno sottolineare come gli Stati Uniti siano il principale fornitore di sistemi d'arma degli Stati membri: il 38% delle esportazioni militari USA sono destinate alla UE (George *et al.*, 2026).

mutamento è evidenziato dall'espansione della quota navale e terrestre. Nel 2011, la somma di questi due ambiti ha rappresentato circa 1/4 (23,8%) dei ricavi militari della UE; il rapporto si è modificato nel 2024, quando la difesa navale e terrestre è arrivata a rappresentare circa il 40% della BID della UE.

Analizzando separatamente l'ambito navale e quello terrestre, emergono ulteriori evidenze sullo stato dell'industria europea. La crescita dell'ambito navale è moderata ma costante nel tempo, passando dai 6.4 miliardi di euro nel 2011 a 9.2 miliardi di euro nel 2024, con un incremento relativo del 42%. Dei tre ambiti della Difesa europea, esso è quello che ha mantenuto la quota relativa più stabile, registrando una variazione positiva di due punti percentuali, mentre l'aerospaziale ne ha ceduti circa 16 al terrestre. Quest'ultimo è l'ambito industriale che ha registrato il cambiamento più significativo, emergendo come il secondo aggregato economico della Difesa della UE. Come si è visto nel grafico 2.17 (v.), i ricavi militari reali sono pressoché triplicati passando da 5 miliardi di euro nel 2011 ai 14.2 nel 2024, con un incremento del 183,4%. Emblematica del ciclo espansivo del comparto terrestre è la variazione della relativa quota, la quale è più che raddoppiata passando dal 10,4% (2011) al 23,9% (2024) (v. graf. 2.19).

La discontinuità è segnata dall'invasione russa dell'Ucraina. A partire dal 2022 si osserva un'accelerazione verticale della difesa UE e, data la natura del conflitto, domina l'ambito terrestre. Questo andamento suggerisce una modalità di "procurement emergenziale", focalizzata sul ripristino degli stock (munizioni, veicoli blindati, ecc.) piuttosto che su uno sviluppo tecnologico a lungo termine³². Mentre la BID terrestre risponde prontamente alla domanda, la stagnazione della difesa aerospaziale pone seri interrogativi sull'autonomia strategica dell'Unione. Appare chiaro come la UE stia finanziando gli ambiti maggiormente convenzionali del conflitto; tuttavia, ciò non avviene altrettanto adeguatamente nelle capacità di difesa di nuova generazione (si pensi al progetto dell'Eurodrone in cantiere dal 2017) (Leonardo, 2026). L'attuale configurazione dell'industria della difesa della UE rischia di sostenere la creazione di un esercito "pesante", tecnologicamente tradizionale, mentre per le capacità di difesa del futuro dipende largamente da fornitori extra-UE³³.

³² In questo quadro è opportuno citare l'ASAP (v. sopra par. 1.6).

³³ Probabilmente con questa consapevolezza il 6 marzo 2025 Leonardo ha siglato un memorandum d'intesa con Baykar Technologies (Turchia) per creare una joint venture per la produzione di sistemi aerei senza pilota (Leonardo, 2025). Inoltre, l'11 febbraio 2026, la Commissione europea ha annunciato l'avvio della cosiddetta "Alleanza sui droni" con l'Ucraina. L'obiettivo è quello di riunire i produttori europei con start-up e società ucraine per sfruttare il *know how* e la BID messo a disposizione dalle autorità di Kiev (Ansa, 2026).

2.2.3.1. La Difesa aerospaziale europea

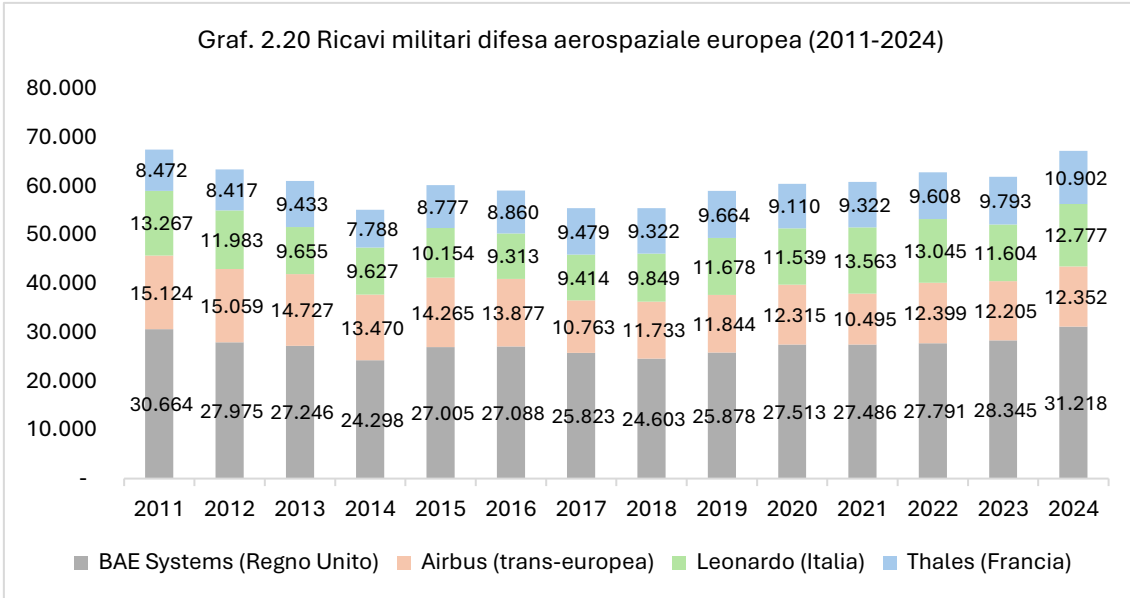
Isolando i ricavi militari reali dei quattro principali campioni dell'industria aerospaziale europea (BAE systems, Airbus, Leonardo, Thales) emerge con ulteriore evidenza come il modello di Difesa comune abbia ceduto il passo alle industrie nazionali. L'analisi evidenzia una significativa eterogeneità nelle risposte nazionali agli stimoli della domanda, portando alla luce una frammentazione non solo tra i tre ambiti della Difesa europea – in competizione per l'allocazione delle risorse pubbliche – ma anche all'interno dei comparti stessi.

In primo luogo, emerge una differenza strutturale tra la britannica BAE systems e le società della UE (Airbus³⁴, Leonardo³⁵, Thales). Nessuna di queste società raggiunge i livelli della BAE systems, la quale rimane il principale polo industriale della Difesa aerospaziale europea. Con un incremento relativo dell'1,8% (2011-2024), i ricavi militari reali di BAE systems si assestano nel 2024 su 31.2 miliardi di euro, superando (mediamente) di oltre 10 miliardi di euro tutti i competitor della UE (v. graf. 2.20). Le curve dei ricavi militari di Airbus, Leonardo e Thales mostrano una convergenza nella fascia compresa tra i 11 e i 13 miliardi di euro. Tuttavia, mentre nel 2011 il divario tra i ricavi militari di queste società è stato significativo, con una differenza di 6.6 miliardi di euro tra il massimo di Airbus e il minimo di Thales, nel 2024 esso si è ridotto passando a 1.8 miliardi di euro, indicando un livellamento delle magnitudini finanziarie tra i poli industriali della Difesa aerospaziale della UE (v. graf. 2.21).

Con particolare riferimento ad Airbus, il gruppo trans-europeo costituisce il primo conglomerato industriale della UE per ricavi militari. Seppur con segnali di recupero, Airbus proviene da dodici anni di relativo declino, riportando, tra il 2011 e il 2024, una contrazione del -18,3% (la peggiore performance relativa nell'ambito della Difesa aerospaziale europea).

³⁴ Airbus – EADS (*European Aeronautic Defence and Space Company*) fino al 2013 – è nata nel 2000 dalla fusione tra la tedesca DaimlerChrysler Aerospace, la francese Aérospatiale-Matra e la spagnola Construcciones Aeronáuticas SA.

³⁵ Fino al 2015 Finmeccanica.



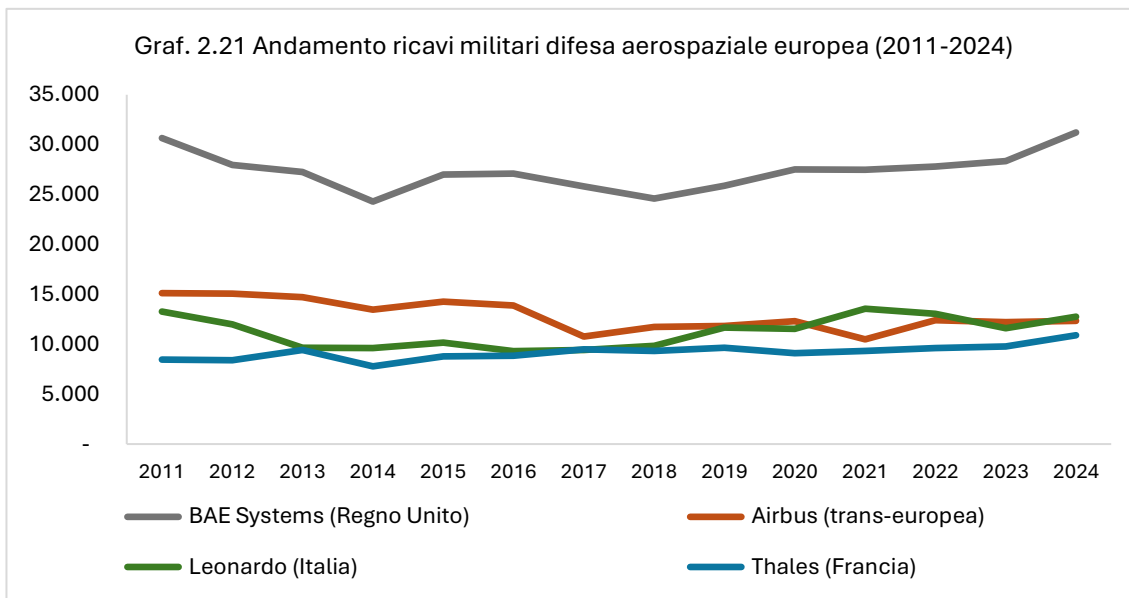
Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

L'italiana Leonardo rappresenta il maggiore polo industriale tra gli Stati membri e il secondo della difesa aerospaziale della UE. Tra il 2011 e il 2024, seppur con un andamento inferiore rispetto ad Airbus, anche Leonardo registra un decremento relativo (-3,7%). Tra i quattro campioni industriali analizzati, la francese Thales è la società che riporta la migliore performance relativa. Essa presenta il livello di partenza più basso tra i ricavi militari della BID aerospaziale della UE; grazie a una crescita costante, Thales ha in parte colmato la differenza con gli altri competitor della UE, superando stabilmente la soglia dei 9 miliardi di euro e chiudendo, nel 2024, con un ricavo militare pari a 10.9 miliardi di euro.

Con riferimento alle direttive NATO concordate a Newport (2014), i dati della Difesa aerospaziale europea evidenziano uno scostamento significativo nella trasmissione degli impegni presi dalle agende industriali nazionali. Nel triennio successivo al vertice NATO (2015-2017), mentre BAE System e Thales hanno avviato una crescita strutturale, Leonardo e, in particolare, Airbus hanno subito una contrazione dei ricavi militari. Questo dato suggerisce che la spinta agli investimenti NATO ha favorito altri ambiti della Difesa e le industrie nazionali a discapito del settore aerospaziale e di approcci diversificati e/o trans-europei.

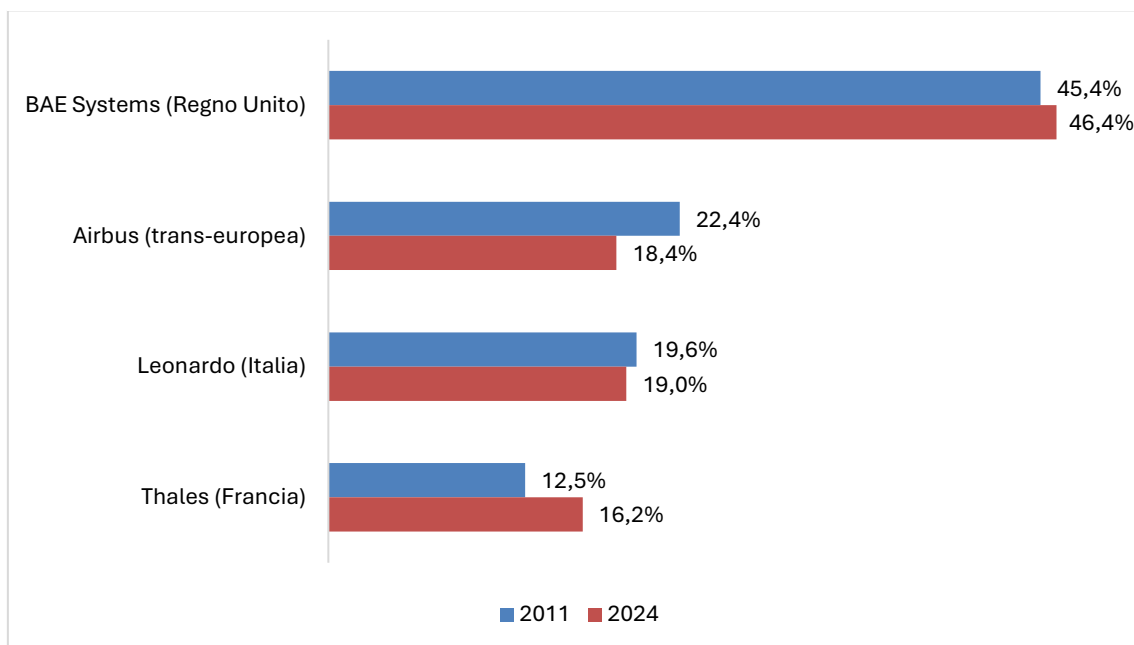
Nel triennio 2022-2024, il conflitto tra Russia e Ucraina per alcune aziende aerospaziali ha funzionato da moltiplicatore dei ricavi militari. BAE Systems consolida la sua egemonia mentre Thales emerge come la società più dinamica in termini relativi. Quest'ultima tendenza segnala uno spostamento strategico della domanda verso l'elettronica per la difesa, la cybersecurity e i sistemi C4ISR, settori in cui la società francese eccelle. Viceversa Leonardo mostra una certa staticità in quanto, nonostante il recupero del biennio 2023-2024 (in cui raggiunge i 12.7

miliardi di euro di ricavi militari), non riesce a superare significativamente i livelli pre-2014. In termini reali, ciò significa che la società italiana ha mantenuto intatto il proprio valore ma non ha sfruttato la crescita del mercato della Difesa con la stessa aggressività dei competitor francesi e britannici.



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

Graf. 2.22 Variazione quote (%) ricavi militari Difesa aerospaziale UE: 2011 vs. 2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

L'analisi delle quote di mercato relative alla Difesa aerospaziale europea evidenzia una ristrutturazione degli equilibri industriali in direzione opposta rispetto all'ipotesi di una crescente integrazione trans-europea (v. graf. 2.22). Il Regno Unito (BAE Systems) non solo mantiene la propria quota invariata, ma espande la sua centralità, passando dal 45,1% (2011) al 46,4% (2024). Il dominio britannico è politicamente rilevante in quanto evidenzia come il principale attore dell'industria aerospaziale europea operi al di fuori della UE.

Tuttavia, la performance più allarmante per le ambizioni di una Difesa comune è quella relativa ad Airbus, la cui quota si contrae dal 22,4% (2011) al 18,4% (2024). Nel contesto dei Paesi UE, è il campione francese (Thales) a capitalizzare la richiesta di domanda in ambito aerospaziale, incrementando la sua quota dal 12,5% (2011) al 16,2% (2024). Dal canto suo il campione italiano rimane sulle sue posizioni, scendendo dal 19,6% (2011) al 19% (2024). Nonostante il riarmo globale, Leonardo registra una potenziale stasi dei mercati di riferimento.

Il declino del modello industriale trans-europeo, abbastanza efficace in ambito civile, risente delle preferenze di portafoglio degli Stati membri che, in particolare in periodi di crisi della sicurezza, alle coproduzioni europee prediligono fornitori nazionali. Il ridimensionamento di Airbus a favore di BAE (extra-UE) e Thales (Francia-UE) illustra come il mercato della Difesa aerospaziale premi la specializzazione tecnologica e le industrie nazionali (o atlantiche), piuttosto che i grandi programmi cooperativi europei che spesso soffrono di inefficienze decisionali.

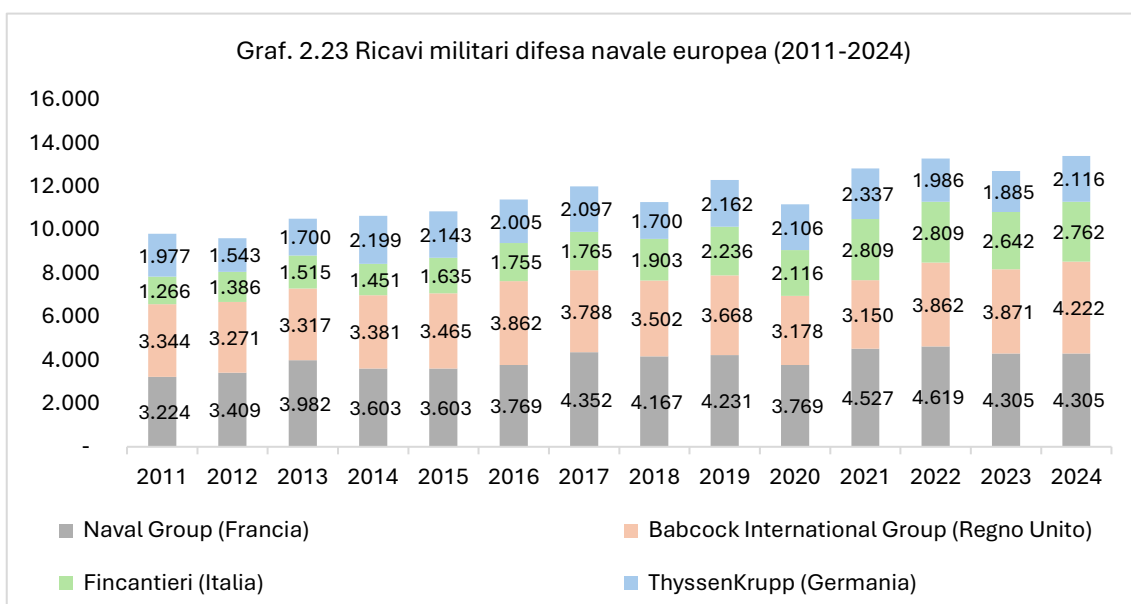
2.2.3.2. La Difesa navale europea

Per quanto concerne i campioni industriali della Difesa navale europea (Babcock International Group, Fincantieri, Naval Group, ThyssenKrupp) anche in questo caso – seppur con le dovute proporzioni rispetto al comparto aerospaziale – emerge un quadro di estrema competizione, il cui successo dipende dalle diverse capacità di reazione degli attori nazionali agli stimoli della domanda globale e continentale. La Difesa navale della UE presenta le seguenti caratteristiche: il duopolio franco-britannico costituito da Babcock e Naval Group, che mantengono una posizione di leadership per tutto il periodo analizzato; dall'altra, la ripesa dell'italiana Fincantieri e la stasi della tedesca ThyssenKrupp (v. graf. 2.23).

Nello specifico, Babcock e Naval Group operano su magnitudini finanziarie superiori di almeno un miliardo di euro rispetto agli altri competitor europei, registrando rispettivamente 4.3 miliardi e 4.2 miliardi di euro di ricavi militari (2024). Tuttavia, le traiettorie per raggiungere questi risultati differiscono: mentre la francese Naval Group ha superato i livelli del competitor britannico, Babcock ha

registrato una flessione significativa nel biennio 2019-2020, prima della ripresa trainata dalla guerra in Ucraina.

L'italiana Fincantieri rappresenta il caso di maggior dinamismo industriale all'interno del comparto navale³⁶. Forte di una commessa da 1.1 miliardi di euro con il ministero della Difesa indonesiano per la fornitura di due pattugliatori (Fincantieri, 2024), il gruppo italiano ha registrato un incremento (2011-2024) del 118%, presentando la miglior performance relativa tra le società della Difesa navale europea. Questa espansione ha permesso a Fincantieri di accorciare la differenza con i leader del mercato e distaccare la tedesca ThyssenKrupp. Quest'ultima, pur partendo da una base solida nel 2011 (1.9 miliardi di euro), superiore a Fincantieri, chiude il 2024 con un volume dei ricavi militari pari a 2.1 miliardi di euro, evidenziando una sostanziale stagnazione (+7%) e una difficoltà nello sfruttare la fase espansiva del mercato della difesa navale con la stessa efficacia delle società rivali (v. graf. 2.24).



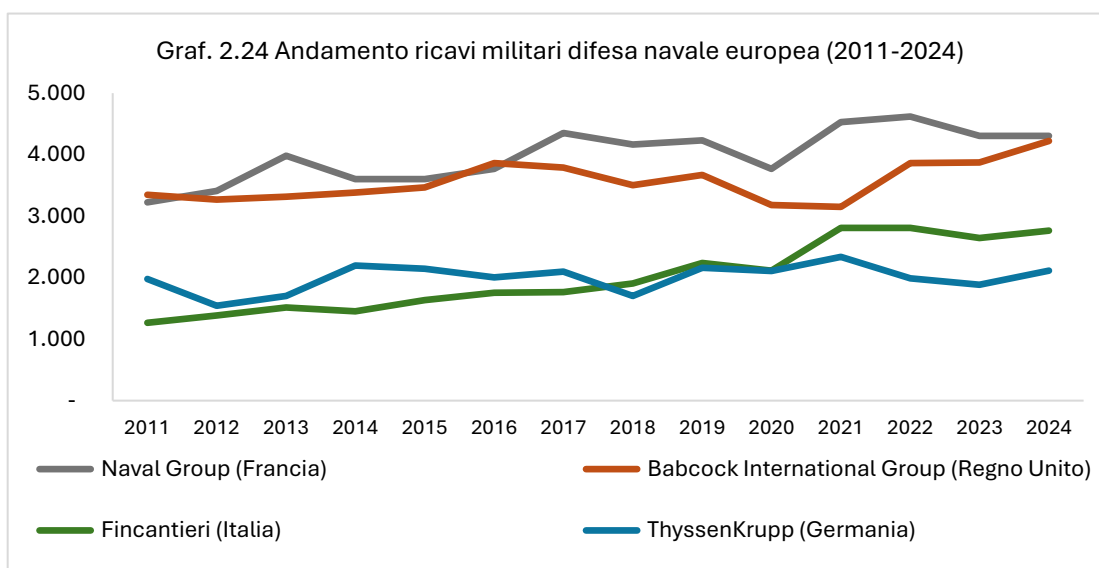
Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

L'analisi temporale suggerisce che gli shock esogeni della domanda (vertice di Newport, annessione della Crimea, Guerra in Ucraina) hanno avuto effetti asimmetrici. Mentre Fincantieri ha innescato una crescita strutturale già dal 2015, i giganti franco-britannici hanno registrato le accelerazioni più marcate solo in

³⁶ In questo quadro, gli ostacoli politici frapposti all'acquisizione di STX France da parte di Fincantieri sono emblematici del conflitto tra integrazione europea e protezionismo statale. Nonostante, gli accordi per l'acquisizione del 66,7% di STX da parte della società italiana, il governo francese ha bloccato l'operazione minacciando la nazionalizzazione di STX (IREF, 2017).

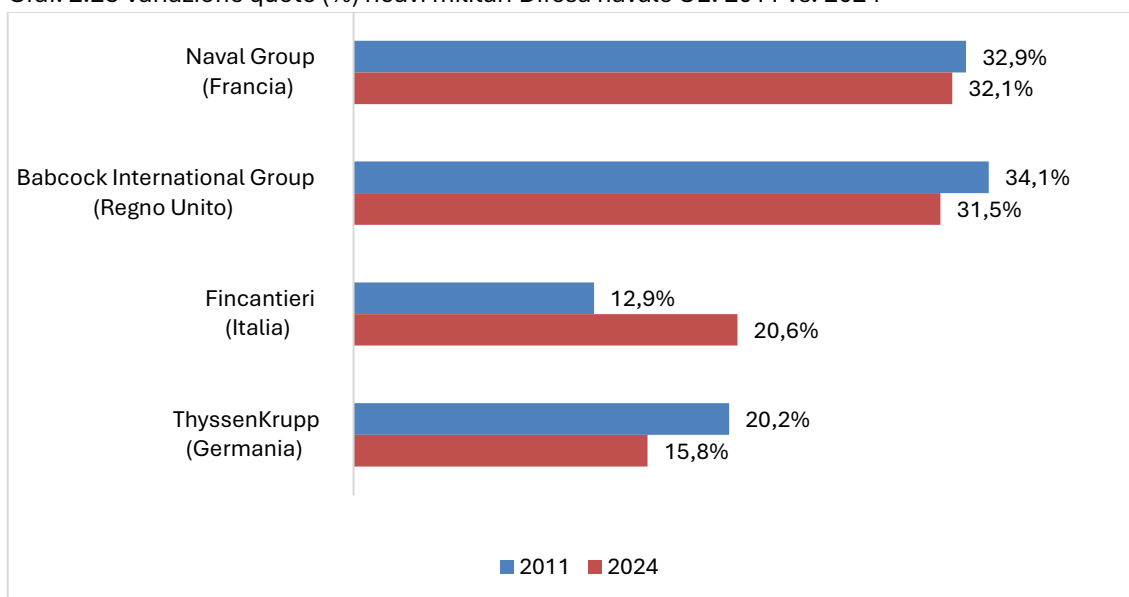
risposta all'invasione russa dell'Ucraina, con Naval Group che ha toccato il picco di 4.6 miliardi nel 2022.

La variazione delle quote di mercato relative alla Difesa navale europea conferma un riallineamento degli equilibri di forza a favore dell'Italia (v. graf. 2.25). Nel 2011, il mercato appare dominato da Babcock (34%) e Naval Group (32,8%), con ThyssenKrupp (20,1%) in posizione di terzo attore rilevante e Fincantieri (12,9%) come quarto player industriale. Nel 2024, la fotografia è mutata: sebbene Naval Group (32,1%) e Babcock (31,5%) mantengano posizioni di vertice (pur cedendo quote marginali), Fincantieri ha quasi raddoppiato il proprio peso specifico, salendo al 20,6% e sorpassando ThyssenKrupp, la cui quota è scesa al 15,7%.



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

Graf. 2.25 Variazione quote (%) ricavi militari Difesa navale UE: 2011 vs. 2024

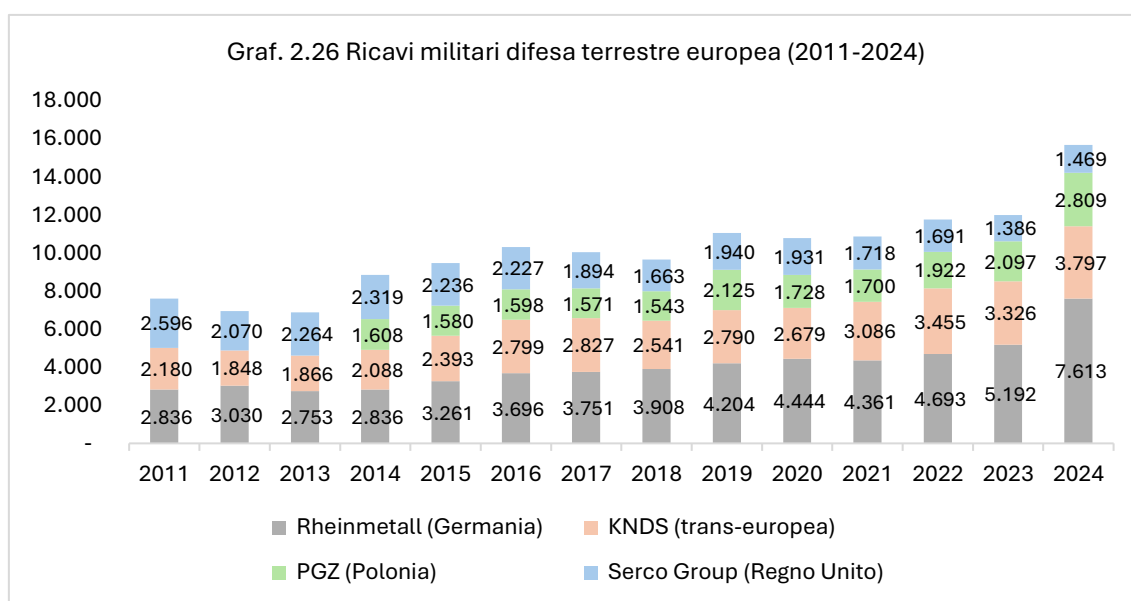


Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

2.2.3.3. La Difesa terrestre europea

Disaggregando i dati tra le società operanti nell'ambito della Difesa terrestre europea (KNDS³⁷, PGZ, Rheinmetall, Serco Group), emerge una dinamica oligopolistica ben più marcata rispetto agli altri due settori. Se nel comparto aerospaziale il dominio britannico è consolidato ma bilanciato dagli attori continentali (Italia e Francia in particolare), in quello terrestre si assiste all'egemonia dell'industria tedesca, trainata da Rheinmetall³⁸. Ulteriore rilevanza assume la crescita di una società del "fronte orientale" come la polacca PGZ e del polo trans-europeo (franco-tedesco) KNDS (v. graf. 2.26).

Nel 2011, la tedesca Rheinmetall ha registrato ricavi militari per 2.8 miliardi di euro, dato con il quale è comparabile quello del competitor britannico Serco Group (2.6 miliardi di euro). Tuttavia, nel 2024, la forbice si è allargata: Rheinmetall ha raggiunto il picco di 7.6 miliardi di euro, pressoché triplicando il proprio valore iniziale e distaccando nettamente tutti i competitor europei.



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

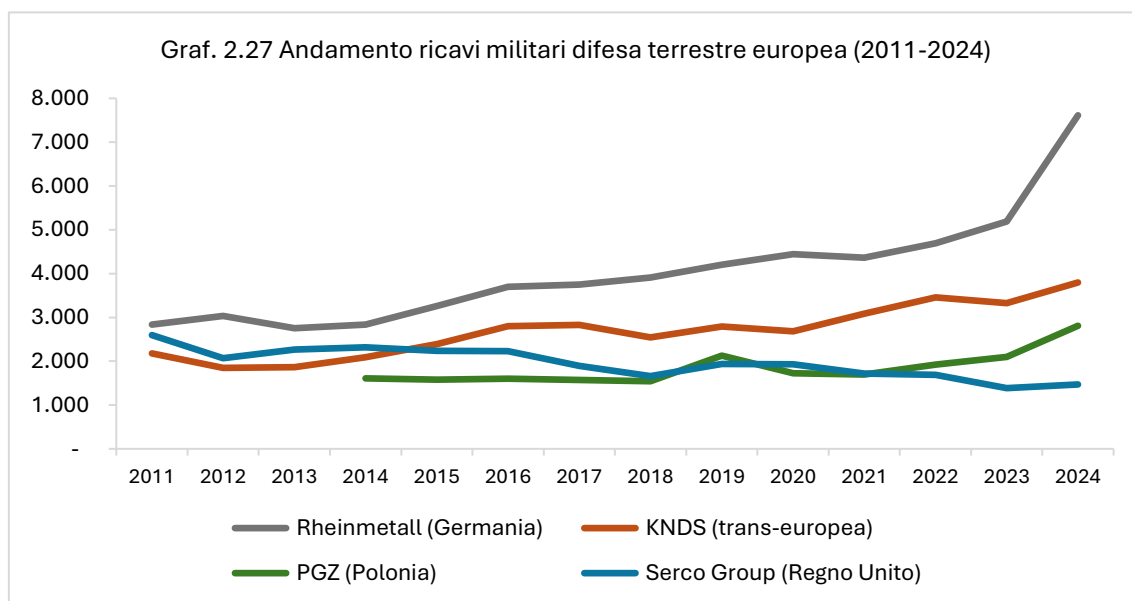
³⁷ Nata nel 2020 dalla fusione della francese Nexter e della tedesca Krauss-Maffei Wegmann. I ricavi militari precedenti al 2020 sono stati stimati aggregando quelli di Nexter e di Krauss-Maffei.

³⁸ Il 5 giugno 2024, Rheinmetall e MBDA hanno sottoscritto un accordo per integrare lo *Small Anti Drone Missile* (SADM) di MBDA nei veicoli Rheinmetall (Analisi Difesa, 2024). Inoltre, il 15 ottobre 2024, Leonardo e Rheinmetall hanno firmato un memorandum of understanding costituendo la joint venture Leonardo Rheinmetall Military Vehicles (LRMV). Obiettivo primario della nuova società – della quale Leonardo e Rheinmetall sono azionisti paritari – è lo sviluppo industriale e la commercializzazione del nuovo *Main Battle Tank* (MBT) italiano e della nuova piattaforma Linx per il programma *Armored Infantry Combat Systems* (AICS) (Leonardo, 2024).

Le curve dei ricavi militari reali di KNDS e di PGZ mostrano una certa capacità di intercettare l'incremento della domanda di difesa terrestre. La transeuropea KNDS passa da 2.1 miliardi nel 2011 a 3.8 nel 2024, mantenendo una tendenza positiva ma inferiore a quella di Rheinmetall (v. graf. 2.27). La polacca PGZ mostra una crescita – seppur inferiori in termini assoluti rispetto a KNDS – passando da 1.6 miliardi di euro a 2.8 nel 2024, beneficiando della spinta alla rimilitarizzazione del fianco orientale della NATO.

In questo quadro, è lecito affermare che il conflitto in Ucraina ha agito da “moltiplicatore asimmetrico”. Mentre nel settore aerospaziale i benefici del riarmo sono stati distribuiti (seppur premiando le società ad alta intensità tecnologica francesi), nel dominio terrestre la domanda di artiglieria pesante, munizionamento e veicoli corazzati è stata catalizzata dall'industria tedesca, e in parte polacca.

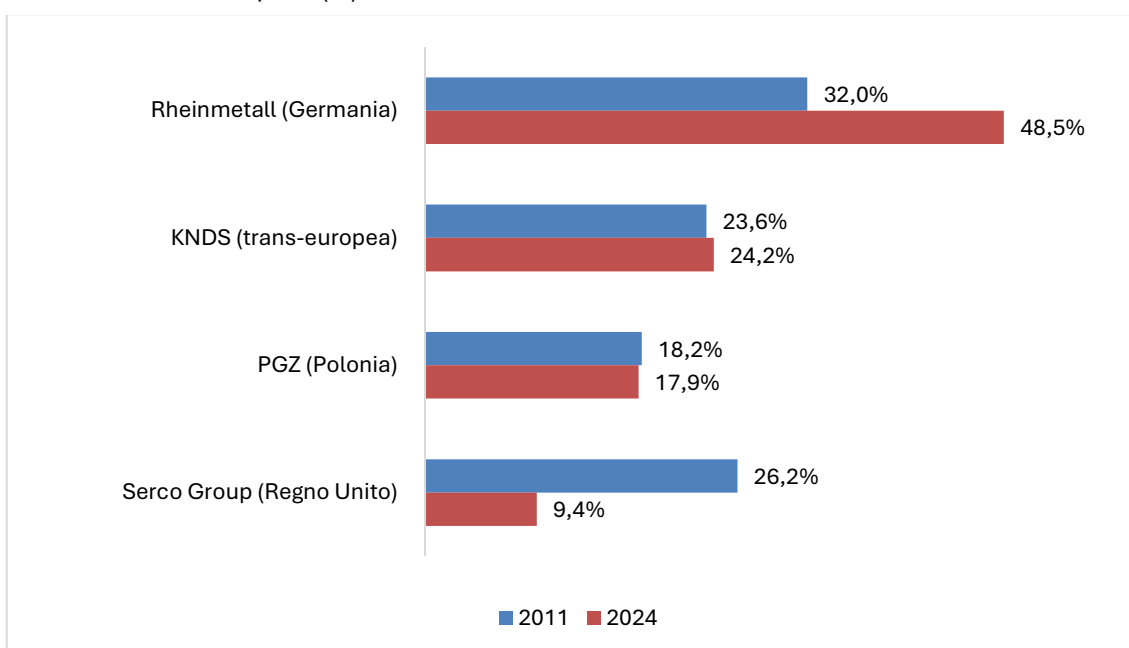
La trasformazione del panorama industriale europeo evidenzia la convergenza tra l'industria automobilistica e quella della Difesa, con riconversioni delle capacità produttive e delle catene di approvvigionamenti, come nel caso di Rheinmetall e della PGZ (Steitz e Inverardi, 2025). In questa prospettiva, l'automotive e la Difesa terrestre hanno caratteristiche comuni che rendono la riconversione maggiormente praticabile rispetto agli altri due ambiti (aerospaziale e navale): ingegneria dei veicoli, elettronica, sensori e sistemi integrati, robotica e produzione su larga scala, materiali avanzati e strutture leggere. Queste sovrapposizioni consentono all'industria automobilistica “dual-use” di servirsi delle innovazioni civili in ambito militare, contribuendo all'espansione della Difesa terrestre della UE (Zandee, 2024; EFFRA, 2026).



Milioni di euro a prezzi costanti (2024). Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

L'analisi delle quote di mercato relative all'ambito terrestre conferma la ristrutturazione oligopolistica del settore (v. graf. 2.28). Nel 2014, il mercato presentava caratteristiche di relativo equilibrio: Rheimentall rappresenta il 32% della Difesa terrestre europea, seguita dalla britannica Serco Group (26,2%) e dal polo trans-europeo KNDS (23,6%). Dieci anni dopo, lo scenario è mutato radicalmente. Rheimentall controlla quasi la metà dell'aggregato (48,5%), cannibalizzando le quote degli altri competitor europei. Il crollo più evidente è extra-UE, con la britannica Serco Group che rischia di divenire un attore marginale nella difesa terrestre del continente europeo.

Graf. 2.28 Variazione quote (%) ricavi militari Difesa terrestre UE: 2011 vs. 2024



Elaborazione Archivio Disarmo su SIPRI Arms Industry Database.

KNDS e PGZ mantengono stabili le proprie posizioni con variazioni relative minime: il consorzio trans-europeo sale al 24,2% (+0,6%), mentre il gruppo polacco si attesta al 18% (+0,3%). Questo dato segnala che, nonostante l'aumento dei budget per la difesa, la capacità di catturare la domanda è stata prerogativa quasi esclusiva dell'industria tedesca. A differenza del settore aerospaziale – dove la britannica BAE systems domina – in Europa la Difesa terrestre si sta configurando come un sistema a trazione tedesca. Il Regno Unito appare in “ritirata strategica” da questo specifico dominio industriale, lasciando che la Germania si consolidi come il fornitore di riferimento per la difesa terrestre dell'Europa.

2.3. Osservazioni sul capitolo 2

L'analisi delle dinamiche economico-finanziarie e industriali della Difesa della UE rivela una realtà molto lontana dalla retorica delle istituzioni europee: l'Unione sta affrontando la transizione verso un'economia di "pre-guerra" con strumenti finanziari soprattutto di uno Stato (la Germania) e una BID che preferisce il nazionalismo alla coesione. In primo luogo, emerge come il *trade-off* "burro o cannoni" non sia più una scelta teorica, ma un vincolo dettato dallo spazio fiscale ristretto. L'impennata sincronizzata dei bilanci militari della UE post-2022 ha determinato uno spiazzamento degli investimenti civili. Ancora più preoccupante è il livello di accumulo del debito pubblico degli Stati membri della UE, il che limita la capacità di reagire a shock esogeni futuri e vincola le generazioni a venire.

In secondo luogo, la retorica della Difesa comune si scontra con la ri-nazionalizzazione della BID della UE. In particolare, i gruppi trans-europei (tradizionali vettori dell'integrazione comunitaria) hanno visto crollare la loro quota di mercato, dato emblematico di come gli Stati membri preferiscano sostenere i rispettivi campioni nazionali. Nonostante, gli impegni presi in sede NATO, la distanza dalla BID statunitense rimane abissale, sintomo che l'autonomia strategica della UE non è, allo stato attuale, realizzabile.

I dati descrivono una UE che finanzia un esercito pesante ricorrendo al debito. Il settore aerospaziale (il cui principale campione opera al di fuori della UE in quanto è britannico) è in stagnazione e ha ceduto quote al comparto terrestre, in particolare polacco e tedesco. Ciò fa sì che l'accelerazione post-2022 sia guidata dal ripristino degli stock di munizioni e veicoli blindati piuttosto che dallo sviluppo tecnologico di lungo periodo. Il rischio concreto è la creazione di una forza militare tecnologicamente arretrata e dipendente da fornitori extra-UE per le capacità di Difesa di nuova generazione. In altre parole, appare chiaro come la UE stia puntando sulla produzione di massa per rispondere all'emergenza della guerra in Ucraina, perdendo – in parallelo – la corsa alla sovranità tecnologica.

Nota metodologica capitolo 2

Il capitolo 2 ha ricostruito la serie storica dei ricavi militari a prezzi costanti (*arms revenues, constant prices*) a partire dai dati del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Arms Industry Database. Il SIPRI Arms Industry Database riporta i ricavi militari sia a prezzi costanti (reali) sia correnti (nominali). I dati a prezzi costanti sono al netto dell'inflazione, ossia tengono conto degli effetti di quest'ultima sui prezzi (p. es. i dati del 2011 sono riportati in riferimento ai prezzi dell'anno base); mentre quelli a prezzi correnti sono misurati in base ai prezzi dell'anno specifico (p. es. i dati del 2011 si basano sui prezzi del 2011). Il presente capitolo riporta i dati a prezzi costanti con anno base il 2024. Il deflatore utilizzato per la conversione dai prezzi correnti a quelli costanti è l'indice dei prezzi al consumo (IPC) del Paese interessato. Il SIPRI riporta i dati in dollari statunitensi (USD) e per convertire dalla valuta locale impiega i tassi di cambi medi di mercato (MER) dell'anno di riferimento o, in alcuni casi, i tassi di cambi fissi ufficiali. Al fine di una migliore comparazione con gli aggregati internazionali, i dati relativi ai cinque campioni industriali internazionali (Cina, Regno Unito, Russia, USA, UE) sono indicati in USD. Invece i ricavi militari relativi alla BID europea (Francia, Germania, Italia, Polonia, Regno Unito, Svezia e gruppi trans-europei) sono stati convertiti in euro (EUR), considerando il tasso di cambio medio del 2024 fornito dall'International Monetary Fund (IMF)³⁹.

Il database del SIPRI include società pubbliche e private operanti nell'ambito della Difesa ed esclude le unità di produzione o di manutenzione delle forze armate. Se non diversamente specificato, sono incluse *solo* le aziende con attività operative nel campo dei beni e servizi militari; mentre sono escluse le holding e le società di investimento. Inoltre, non sono considerate le unità di ricerca e sviluppo militare presso le istituzioni accademiche. Per garantire la massima integrità delle serie storiche sono state scaricate tutte le annualità disponibili (2002-2024). I file sono stati integrati in un unico panel impiegando l'ambiente statistico R. Al fine di garantire una maggiore robustezza nelle comparazioni sono stati selezionati due "campioni industriali" (società con i maggiori ricavi totali a prezzi costanti nel 2024) per ciascun Paese. Filtrando i dati in modo da ottenere una serie storica priva di dati non disponibili, il periodo di riferimento è il 2011-2024. Le società che compongono il campione preso in esame sono 23. Esso risulta composto da 4 società britanniche (Babcock International Group, BAE systems, Rolls-Royce, Serco Group), 2 società cinesi (Avic, Norinco), 3 società francesi (Naval Group, Nexter, Thales), 2 società italiane (Fincantieri, Leonardo), 1 società polacca (PGZ), 2 società russe (Rostec, United Shipbuilding Corp.), 3 società trans-europee (Airbus, KNDS, MBDA), 2 società statunitensi (Lockheed Martin Corp., RTX), 1 società svedese (Saab), 3 società tedesche (Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall, ThyssenKrupp). Con particolare riferimento ai tre tradizionali domini della Difesa europea (aerospaziale, navale e terrestre), le società sono state aggregate sulla base della fonte principale dei ricavi militari. Prendendo per esempio il caso di Leonardo che pure è impegnato nella produzione di sistemi d'arma in più ambiti, la società è stata inserita nel dominio aerospaziale in quanto la maggioranza relativa dei suoi ricavi militari sono imputabili alla commercializzazione di elicotteri.

³⁹ Per i tassi di cambio medi annuali si rimanda a: <https://www.imf.org/en/data>.

Riferimenti bibliografici

Analisi Difesa. (5 giugno 2024). *Accordo Rheinmetall e MBDA per integrare lo Small Anti Drone Missile nello Skyranger 30*. Disponibile a: <https://www.analisdifesa.it/2024/06/accordo-rheinmetall-e-mbda-per-integrare-lo-small-anti-drone-missile-nello-skyranger-30/>.

Ansa. (11 febbraio 2026). Nel piano Ue anti-droni anche partnership con l'Ucraina. Disponibile a: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2026/02/11/nel-piano-ue-anti-droni-anche-partnership-con-lucraina_2e233b6f-5f26-459b-bc22-96a03b727dda.html.

Binkin, M., & Eitelberg, M. J. (2011). *Blacks and the Military*. Lanham, Maryland (USA): Rowman & Littlefield.

Boddy, M., & Lovering, J. (1986). High technology industry in the Bristol sub-region: the aerospace/defence nexus. *Regional studies*, 20(3), 217-231.

Bresser-Pereira, L. C. (2020). Financing COVID-19, inflation and the fiscal constraint. In *Forum for Social Economics* (Vol. 49, No. 3, pp. 241-256). Routledge.

Carou, D. (2021). The aerospace sector. In *Aerospace and digitalization: a transformation through key industry 4.0 technologies* (pp. 9-16). Cham: Springer International Publishing.

Caruso, R., & Biscione, A. (2022). Militarization and income inequality in European countries (2000-2017). *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 28(3), 267-285.

Chan, S. (1995). Grasping the Peace Dividend: Some Propositions on the Conversion of Swords into Plowshares. *Mershon International Studies Review*, 39(1), 53-95.

Clayton, J. L. (1976). The fiscal limits of the warfare-welfare state: Defense and welfare spending in the United States since 1900. *Western Political Quarterly*, 29(3), 364-383.

Deger, S. (1986). Economic development and defense expenditure. *Economic development and cultural change*, 35(1), 179-196.

Domke, W. K., Eichenberg, R. C., & Kelleher, C. M. (1983). The illusion of choice: Defense and welfare in advanced industrial democracies, 1948-1978. *American Political Science Review*, 77(1), 19-35.

EFFRA – European Factories of the Future Research Association. (26 marzo 2026). *Did you know? The convergence of automotive and defence is reshaping European manufacturing and opening new opportunities for machinery and tech suppliers*. Disponibile a: <https://www.effra.eu/news/did-you-know-europes-automotive-and-defence-industries-are-increasingly-converging/>.

Faure, S. B. H. (2025). Defining the “European Defence Technological Industrial Base”: The Emergence of a Transnational Field under Dependencies. *Global Europe*. Issue 2. Disponibile a: <https://globaleuropejournal.org/2025/12/defining-the-european-defence-technological-industrial-base-the-emergence-of-a-transnational-field-under-dependencies/>.

Fincantieri. (28 marzo 2024). *Fincantieri: contract signed for the supply of two PPAs to Indonesia*. Disponibile a: <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2024/fincantieri-contract-signed-for-the-supply-of-two-ppas-to-indonesia>.

FMD – Federal Ministry of Defence. (27 febbraio 2022). *Over EUR 100 billion for the Bundeswehr – and for our security*. Disponibile a: <https://www.bmvg.de/en/news/over-eur-100-billion-for-the-bundeswehr-and-for-our-security-5362626>.

Freyrie, M. (2023). *Industrial production in support of European and transatlantic defence*. Istituto Affari Internazionali (IAI).

George, M., Djokic, K., Wezeman, P. D., & Wezeman S. T. (2026). *Trends in International Arms Transfers, 2025*. SIPRI Fact Sheet. Disponibile a: <https://www.sipri.org/publications/2026/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2025>.

Gowa, J. (2011). The Democratic Peace After the Cold War. *Economics & Politics*, 23(2), 153-171.

Hartley, K. (2019). Trans-European arms companies and industries. In *The Economics of the Global Defence Industry* (pp. 161-179). Routledge.

IREF - Institut de Recherches Économiques et Fiscales. (11 settembre 2017). The case of Fincantieri and STX. Disponibile a: <https://en.irefeurope.org/publications/online-articles/article/the-case-of-fincantieri-and-stx/>.

Konatar, M., Đurašković, J., Popović, N., & Radović, M. (2025). Does Public Debt Crowd Out Public Investment in Central and Eastern European economies? A Dynamic Approach Using CS-ARDL. *Prague Economic Papers*, 34(1), 26-44.

Lane, P. R. (2012). The European sovereign debt crisis. *Journal of economic perspectives*, 26(3), 49-68.

Latham, A. (2021). Conflict and Competition over the NATO Defence Industrial Base: The Case of the European Fighter Aircraft. In *The Defence Industrial Base and the West* (pp. 86-116). Routledge.

Leão, P. R., Bhimjee, D. C., & Leão, E. R. (2026). The Euro Area Sovereign Debt Crisis: 2010 to 2012 and Beyond. *International Advances in Economic Research*, 1-22.

Lutz, W., Amran, G., Belanger, A., Conte, A., Gailey, N., Ghio, D., Grapsa, E., Jensen, K., Loichinger, E., Marois, G., Muttarak, R., Potančoková, M., Sabourin, P., &

Stonawski, M. (2019). *Demographic Scenarios for the EU: Migration, population and education*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Leonardo. (6 marzo 2025). Leonardo e Baykar: partnership per lo sviluppo di tecnologie unmanned. *Comunicato stampa*. Disponibile a: https://www.leonardo.com/documents/15646808/29782328/CS_LDO_BAYKAR_IT_A_06_03_2025.pdf?t=1741259060272.

Leonardo. [Ultimo accesso: 04/04/2026]. *La futura generazione dei velivoli senza pilota*. Disponibile a: <https://aeronautics.leonardo.com/it/products/eurodrone>.

Liang, X., Tian, N., Da Silva, D. L., Scarazzato, L., Karim, Z., & Ricard, J. G. (2025). *Trends in world military expenditure, 2024*. SIPRI Fact Sheet. Disponibile a: <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2024>.

Masson, H., Mölling, C., Hartley, K., Lundmark, M., & Soloch, K. (2013). Defining the “European Defence Technological and Industrial Base”: Debates & Dilemmas (I). *Fondation pour la Recherche Stratégique*. Note n. 23/13. Disponibile a: <https://www.files.ethz.ch/isn/168010/201323.pdf>.

Mintz, A. (1989). Guns Versus Butter: A Disaggregated Analysis. *The American Political Science Review*, 83(4), 1285-1293.

NATO. (5 settembre 2014). *Wales Summit Declaration*. Disponibile a: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/09/05/wales-summit-declaration>.

NATO. (18 dicembre 2025). *Defence expenditures and NATO's 5% commitment*. Disponibile a: <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment>.

Obinger, H., & Schmitt, C. (2011). Guns and Butter? Regime competition and the Welfare State during the Cold War. *World Politics*, 63(2), 246-270.

Rechel, B., Grundy, E., Robine, J. M., Cylus, J., Mackenbach, J. P., Knai, C., & McKee, M. (2013). Ageing in the European union. *The lancet*, 381(9874), 1312-1322.

Rockoff, H. (1998). The Peace Dividend in Historical Perspective. *The American Economic Review*, 88(2), 46-50.

Russett, B. M. (1969). Who pays for defense?. *American Political Science Review*, 63(2), 412-426.

Samuelson P. A., & Nordhaus, W. D. (2019). *Economics*. Columbus, Ohio (USA): McGraw-Hill Education.

Schütz, T., & Mölling, C. (2018). Fostering a defence industrial base for Europe: the impact of Brexit. *The International Institute for Strategic Studies (IISS) e German Council on Foreign Relations*. Disponibile a: <https://www.iiiss.org/globalassets/media-library---content--migration/images/comment/military-balance-blog/2018/june/fostering-a-defence-industrial-base-for-europe-iiiss-dgap.pdf>.

SIPRI [Ultimo accesso: 29/04/2026]. Sources and methods. Disponibile a: <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>.

Steiz, C., & Inverardi, M. (24 febbraio 2025). Rheinmetall to convert German factories to make defence equipment. *Reuters*. Disponibile a: <https://www.reuters.com/markets/europe/rheinmetall-repurpose-two-german-factories-make-defence-equipment-2025-02-24/>.

Zandee, D. (2024). *European defence industry: urgent action is needed!* Clingendael Institute.

Abstract capitolo 3

Il capitolo 3 analizza i dati di sondaggi (in particolare Eurobarometro) circa l'opinione pubblica dei Ventisette in tema di Difesa e Sicurezza nel periodo 2022-2025. Emerge la complessità delle opinioni dei cittadini europei: da un lato essi indicano come priorità nell'allocazione della spesa pubblica la voce "Occupazione, affari sociali e sanità pubblica"; dall'altro, riconoscono una crescente importanza alle funzioni della difesa e della sicurezza. Lo shock causato dall'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 ha prodotto un'iniziale impennata dei consensi rispetto al riarmo europeo, seguita oggi da una stabilizzazione e da una ricalibrazione delle priorità collettive.

Distinguendo a scopo analitico il pubblico dei Ventisette Paesi in: 1) *Fondatori*; 2) *Confinanti*; 3) *Altri*, prendono corpo dinamiche differenziate. Nei Paesi *Fondatori* le necessità della Difesa ricevono un sostanziale riconoscimento, anche se si notano crescenti sintomi di *war fatigue*. Questi ultimi sono evidenti nel caso degli intervistati italiani, già particolarmente prudenti sulla spesa militare. Anche nei Paesi *Altri* si osserva una leggera contrazione del sostegno alla Difesa comune. Viceversa, nei Paesi *Confinanti*, il sostegno all'impegno militare (spesa e cooperazione europea) è tuttora rilevante. Va comunque osservato che il sostegno alla Difesa comune dipende fortemente dal modo in cui le domande sono formulate: esso aumenta quando la funzione Difesa è presentata in termini generali, mentre diminuisce quando i costi e le implicazioni redistributive del riarmo sono esplicitati. Nel complesso, emerge un quadro di sostegno condizionato, in cui l'opinione pubblica europea, pur all'interno di una persistente preoccupazione per la sicurezza internazionale, manifesta atteggiamenti autonomi, tendenzialmente più cauti rispetto alle strategie delle élite politiche.

3. L'opinione pubblica e la Difesa europea

3.1. Eurobarometro: scopo e metodo

Da oltre cinquant'anni Eurobarometro, organo ufficiale della Commissione e del Parlamento europeo, dà il polso degli atteggiamenti dell'opinione pubblica dei Paesi aderenti alla UE sui principali temi dell'agenda europea.

A partire dalle rilevazioni di Eurobarometro, abbiamo ricostruito l'atteggiamento degli europei sulla Difesa comune esaminando due gruppi di domande in base alla loro pertinenza con il nostro oggetto di studio. Il primo set riguarda le preferenze dei cittadini circa le destinazioni della spesa pubblica nella UE con particolare riferimento alla spesa militare. Il secondo riguarda le opinioni dei cittadini in tema di collaborazione tra gli Stati membri in materia di Difesa.

Coloro che contano sulla possibilità che un giorno l'Europa diventi un soggetto politico unitario in grado di misurarsi con le grandi sfide del mondo globalizzato appaiono d'accordo su una condizione: che questo processo, destinato a essere sancito nelle decisioni istituzionali, negli accordi e nelle norme deve essere, contemporaneamente, condiviso “nelle menti e nei cuori” di coloro che ne saranno i cittadini. Dunque, le valutazioni e i sentimenti di questi ultimi, così come l'osservazione e l'interpretazione scientifica di essi, costituiscono un importante fattore di legittimazione nell'intera costruzione europea¹.

¹ In questo quadro l'accuratezza, aggiornata allo stato dell'arte, delle rilevazioni delle opinioni dei cittadini è uno strumento strategico per la politica, l'informazione, la ricerca, e, *last but not least*, per i cittadini stessi. Peraltro, l'apprezzamento per le qualità di Eurobarometro (a cominciare dalla prerogativa della continuità che consente l'analisi di serie storiche non altrimenti disponibili) e la conseguente scelta da parte nostra di basarci sui suoi dati non ci esonerano dal segnalarne alcuni limiti. Già altre volte nella letteratura accademica Eurobarometro ha suscitato riserve su alcuni aspetti solo apparentemente tecnici, quali la contestualizzazione (*framing*) e formulazione (*wording*) delle domande, imputabili, secondo i critici, a una postura aprioristicamente “integrazionista” (Aldrin, 2013; Hópnér e Jurczik, 2015; Moise *et al.*, 2023; Wang e Moise, 2023). Da parte nostra, il principale problema che abbiamo incontrato nell'analisi secondaria dei dati Eurobarometro in tema di Difesa è rappresentato dalla mancata distinzione, nei questionari sottoposti ai campioni di cittadini, tra gli organi di governo della UE e quelli dei singoli Stati aderenti. Ciò in riferimento a domande quali l'opinione degli intervistati in ordine alle funzioni (civili e militari) per le quali essi vorrebbero che “fosse speso il budget della UE”, oppure in ordine al “rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari” e così via. La distinzione tra i due livelli di governance non è oziosa. Tranne (e parzialmente) nel caso di eccezionali interventi ad hoc della Commissione e/o del Consiglio (del tipo *Pnrr/Next generation* in occasione dell'emergenza Covid-19 oppure *ReArm Europe/Readiness 2030* come risposta all'invasione russa dell'Ucraina) sono i governi nazionali che decidono il finanziamento delle varie poste di bilancio della propria spesa pubblica, e non l'Europa. Sempre rilevante, la distinzione decisione nazionale vs decisione europea lo è particolarmente in un ambito ad elevatissimo tasso di politicità come quello del finanziamento e dell'organizzazione della

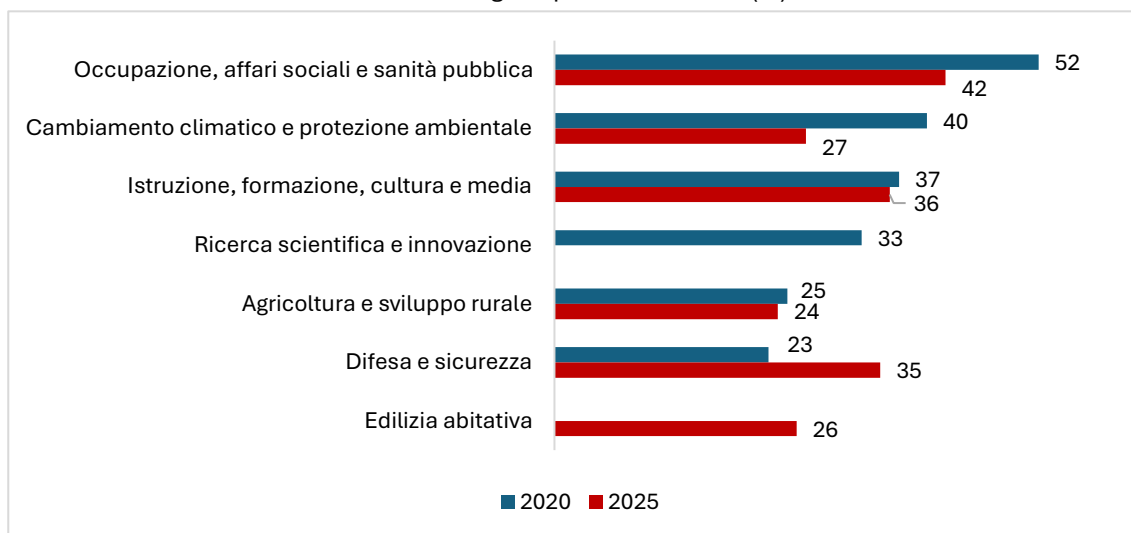
3.2. Le priorità della spesa pubblica secondo i cittadini europei

Come è stato discusso nel cap. 2, nel giugno del 2025 si è tenuto all’Aia il vertice NATO nel corso del quale i 32 capi di Stato e di governo hanno assunto la decisione dell’aumento, entro il 2035, dal 2% al 5% del PIL della spesa militare per ciascun Paese membro. La quota del 5% è articolata in due parti: l’1,5%, riguarda la protezione delle infrastrutture critiche e la tutela delle reti, allo scopo di contribuire alla resilienza civile e a rafforzare l’industria della Difesa; il 3,5% riguarda l’aumento della spesa per la Difesa vera e propria (NATO, 2025).

In questo contesto, risulta particolarmente rilevante analizzare in che misura tali dinamiche si riflettono nelle preferenze di spesa espresse dai cittadini europei, così come rilevate dalle indagini Eurobarometro.

Nel rapporto semestrale di Eurobarometro dell’autunno 2018 è stata inserita una nuova sezione intitolata “Gli europei e il *budget* della UE”. La sezione esplora le opinioni del pubblico sulle preferenze di spesa del bilancio europeo (che ovviamente è un oggetto distinto dai bilanci dei singoli Stati). Questa sezione del questionario è stata somministrata con continuità dal 2018 al 2020, subendo una interruzione nel periodo 2021-2023, per poi tornare a partire dal 2024. In questa sede verranno analizzati due anni di riferimento: il 2020, anno di uscita della Gran Bretagna dalla UE, e il 2025, anno dell’ultima rilevazione disponibile.

Graf. 3.1 Priorità nel bilancio UE. Le 6 categorie più scelte: UE 27 (%).



D. Su quali delle seguenti priorità vorrebbe che fosse speso il budget della UE?

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2020-2025.

Difesa, nelle sue varie articolazioni: gli organismi operativi (forze armate), l’approvvigionamento (industria degli armamenti) e le relative policy di settore. Allo scopo di bilanciare la carenza della distinzione decisione europea/decisione nazionale, abbiamo integrato le rilevazioni di Eurobarometro raffrontandole con i dati provenienti da altre fonti demoscopiche (v. oltre, par. 3.2.3.).

Al campione di cittadini dei Ventisette viene sottoposta una lista di 15 destinazioni di budget, nel cui ambito essi sono chiamati a scegliere le 4 che essi ritengono prioritarie. In entrambi gli anni la massima priorità viene individuata nella categoria *Occupazione, affari sociali e sanità pubblica* che nel 2020 raccoglie il 52% delle preferenze e nel 2025 il 42%. Il settore *Difesa e sicurezza*, sesto nel 2020 con il 23% delle scelte, nel 2025 sale al terzo posto con il 35%, palese conseguenza dell'invasione russa dell'Ucraina (v. graf. 3.1).

Nel 2025 la priorità è ancora rappresentata da *Occupazione, affari sociali e sanità pubblica*, che però scende al 42% delle preferenze. Attestata sul 36% delle stesse, la categoria *Istruzione, formazione, cultura e media* si colloca al secondo posto. Con il 27% il *Cambiamento climatico* retrocede dal secondo al quarto posto, seguito dalla *new entry* dell'*Edilizia Abitativa* (26%), non presente tra le priorità del 2020. Al sesto posto troviamo infine l'*Agricoltura* (24%). La voce *Ricerca scientifica e innovazione*, che nel 2020 rientrava tra le 6 categorie più scelte, si sposta al settimo posto nel 2025, con il 23% delle preferenze.

3.2.1. L'aumento della spesa per la Difesa (2022-2025)

Constatato il posizionamento della Difesa, al terzo posto nelle priorità dei cittadini europei tra le politiche pubbliche, è utile esaminare le opinioni dei medesimi sullo specifico tema dell'aumento della relativa spesa.

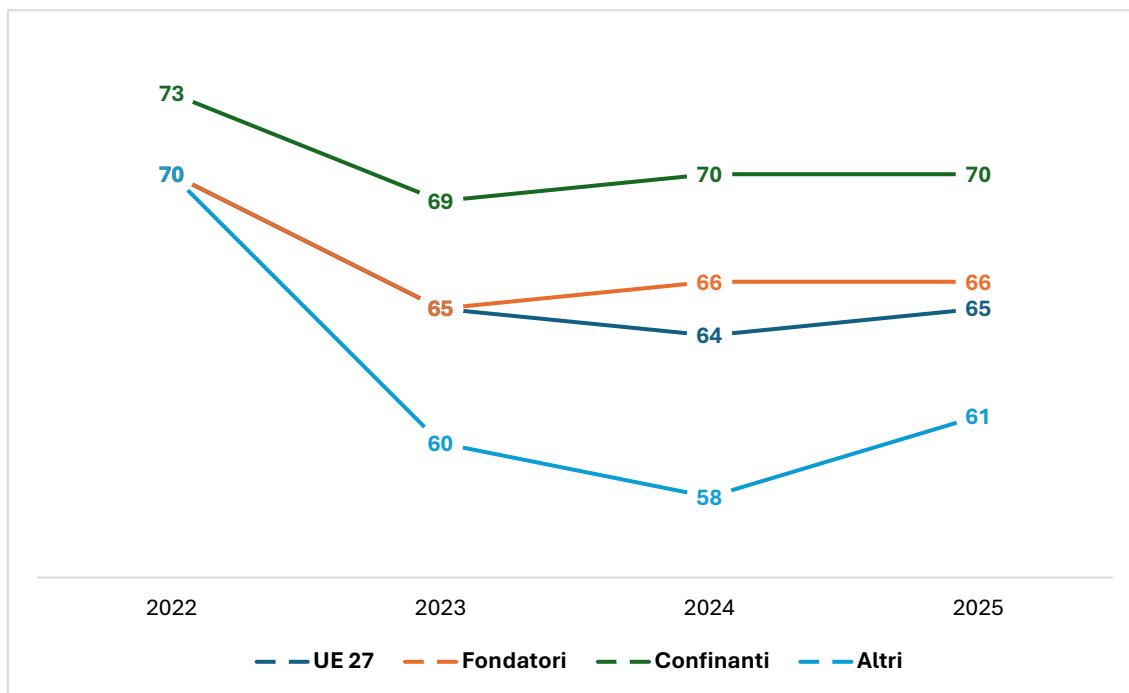
In questo quadro l'analisi si concentra sull'evoluzione temporale del consenso circa l'aumento dei bilanci della Difesa nel periodo 2022-2025. Al fine di cogliere eventuali differenze nelle percezioni della minaccia e nei livelli di consenso, si è proceduto a una scomposizione e riaggregazione interna del campione degli intervistati.

Per meglio mettere a fuoco le opinioni del pubblico europeo circa la risposta militare all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina, abbiamo deciso di suddividere il campione degli intervistati in tre gruppi per evidenziare possibili differenze nella percezione della minaccia ad opera della Federazione russa. L'obiettivo è puramente euristico e non intende introdurre una distinzione ontologica tra i 27 Paesi UE. I primi due sottocampioni rappresentano un profilo basato su alcune variabili di natura storica e geografica, mentre il terzo gruppo ha natura residuale.

Il primo gruppo, che abbiamo chiamato dei *Fondatori*, è formato dai sei Paesi che hanno partecipato alla fondazione dell'entità politica che è divenuta, nel tempo, la UE: *Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi*. Il secondo gruppo è rappresentato dai *Confinanti*, cui abbiamo ascritto i Paesi posti nel quadrante settentrionale e orientale della UE, in una prossimità della Federazione russa definibile come tale in termini sia propriamente geografici (terrestri e/o marittimi),

sia in senso lato strategici: *Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Svezia*. Infine, i restanti Paesi che non rientrano nelle due precedenti categorie sono stati aggregati nella categoria *Altri: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Irlanda, Malta, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria*.

Graf. 3.2 Accordo nei confronti della necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE: UE 27 + tre gruppi di Paesi *Fondatori, Confinanti, Altri* (%).

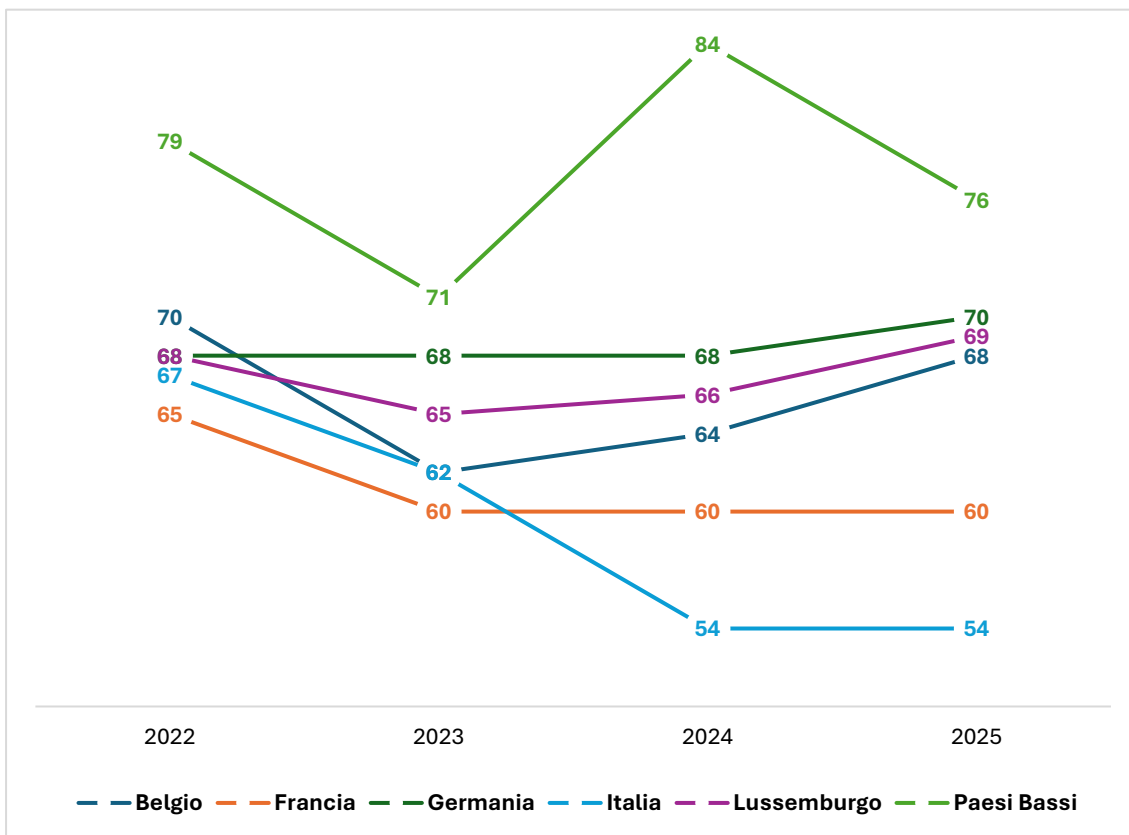


D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto alla necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE.
Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Come evidenziato nel grafico 3.2 (v.), nel complesso i cittadini dei 27 Paesi della UE mostrano, dopo il picco del 70% nel 2022, una stabilizzazione intorno al 65% dei consensi. Tale andamento, seppur sostanzialmente condiviso dai tre sottocampioni, presenta alcune differenze tra i gruppi di Paesi considerati. Più evidente risulta il calo del consenso nel gruppo dei Paesi *Altri* che registra una diminuzione del 9%.

Passando al livello nazionale, a quattro anni dall'invasione russa dell'Ucraina, emergono significative particolarità, anche in un gruppo abbastanza omogeneo come quello dei *Fondatori*, circa i livelli di consenso verso l'aumento della spesa militare (v. graf. 3.3).

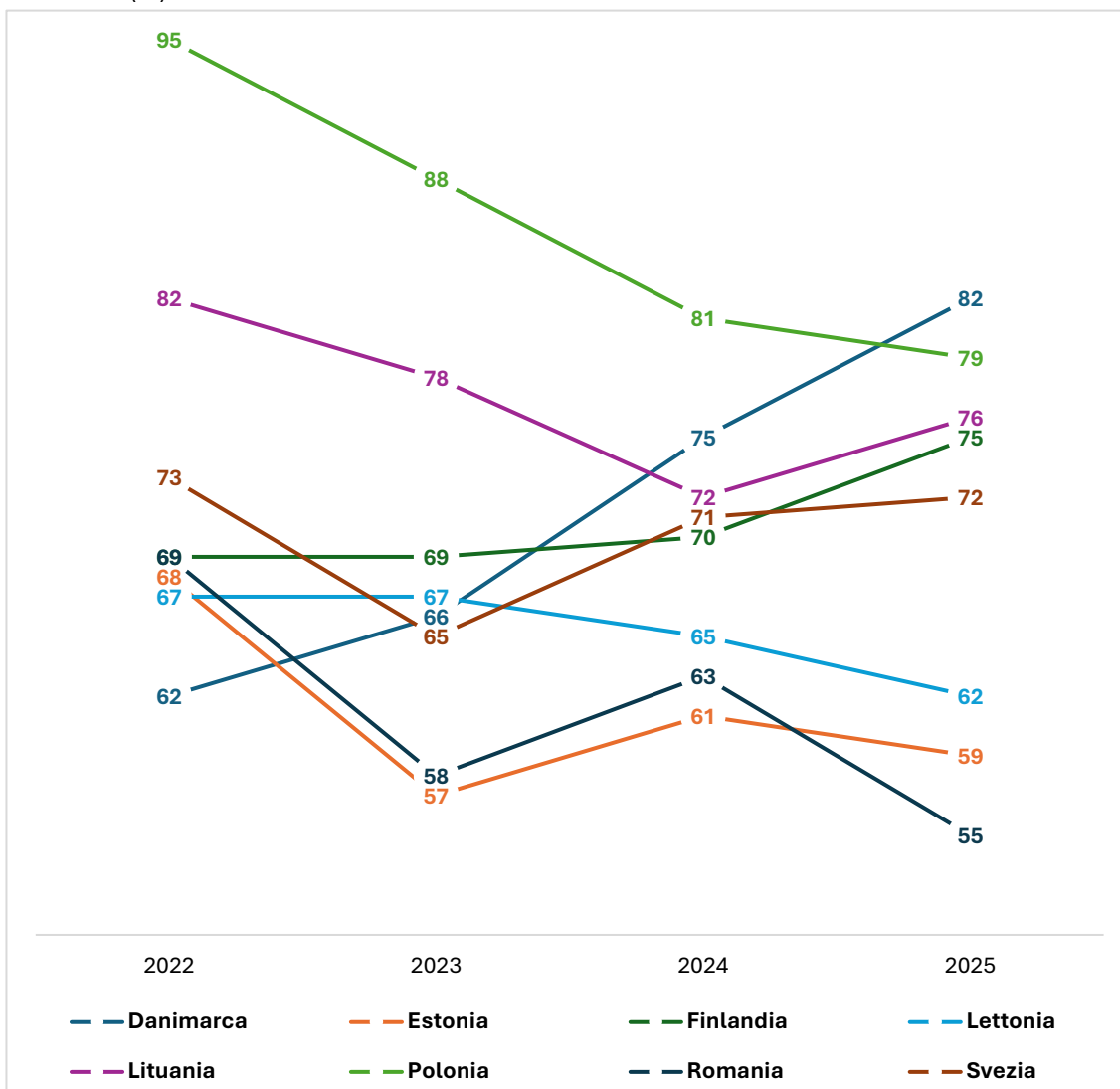
Graf. 3.3 Accordo nei confronti della necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE: Paesi Fondatori (%).



D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto alla necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE.
Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Esaminando le opinioni dei singoli Paesi *Fondatori*, spiccano la forte oscillazione dei Paesi Bassi che, peraltro sempre con valori molto elevati, alternano picchi (84%) a cadute (76%), così come spicca la lineare discesa dell'Italia (v. graf. 3.3). Nel nostro Paese il consenso, partendo nel 2022 da una percentuale del 67%, appare in progressiva diminuzione sino al 54% nel 2025. Si tratta di una tendenza significativa, spiegabile probabilmente con il passaggio "dalla teoria alla pratica" in concomitanza con l'adesione da parte del governo Meloni ai nuovi impegni NATO, che nel giugno 2025 hanno fissato nel 5% del PIL la nuova quota che dovrebbe raggiungere il bilancio della Difesa dei Paesi dell'Alleanza, compresa l'Italia. L'ipotesi "disillusione pratica" non sembra coinvolgere Germania, Belgio e Lussemburgo, dove l'accordo rimane costante, mentre in Francia il favore si era già ridimensionato dal 2023.

Graf. 3.4 Accordo nei confronti della necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE: Paesi Confinanti (%).



D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto alla necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE. Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Quanto ai Paesi *Confinanti*, dopo il picco del 2022 segnato dall'allarme per l'invasione russa, la disponibilità all'aumento delle spese militari ha manifestato un tendenziale ridimensionamento negli anni successivi (v. graf. 3.4). La prima eccezione è rappresentata dalla Finlandia (+6%), il cui ingresso nella NATO sembra aver conferito un particolare senso di responsabilità ai cittadini, e soprattutto dalla Danimarca, che registra uno straordinario incremento di ben 20 punti passando dal 62% all'82%. Il boom dei favorevoli a maggiori spese militari rispecchia sia il nuovo ruolo nella Difesa assunto dalla Danimarca nella UE, sia la precarietà strategica indotta dalle minacce di Trump sulla Groenlandia (v. oltre, graf. 3.15).

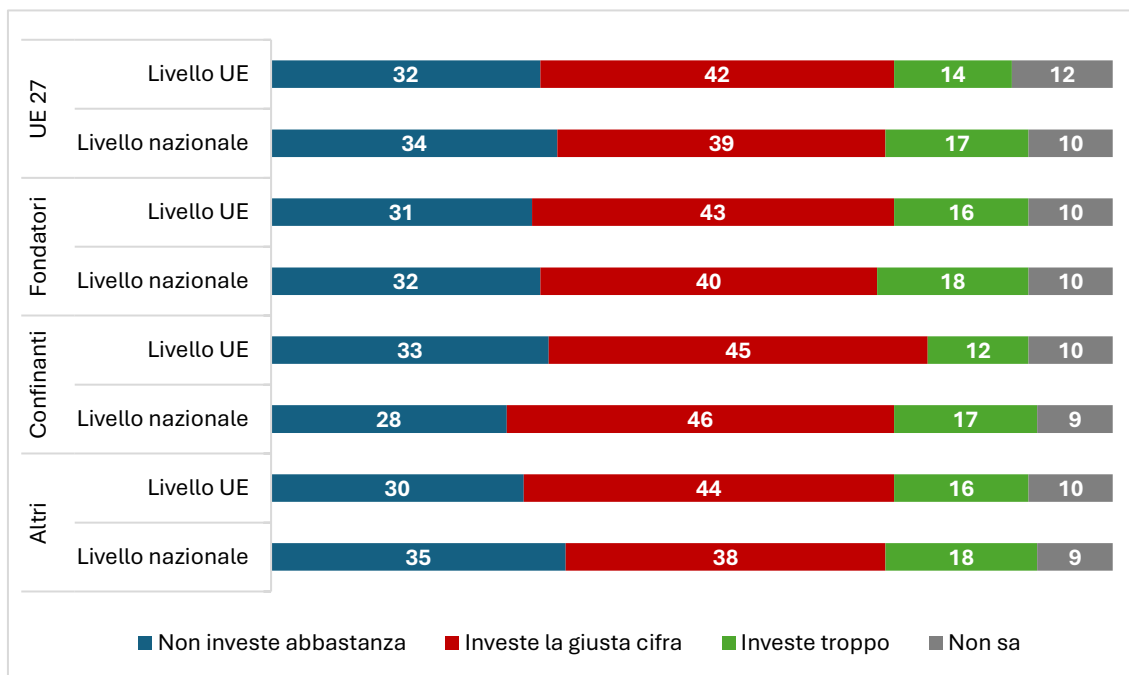
3.2.2. La percezione della spesa per la Difesa tra livello europeo e livello nazionale

Se l'analisi del consenso consente di cogliere il grado di sostegno all'aumento della spesa per la Difesa, è altrettanto rilevante esaminare come i cittadini valutano i livelli attuali di investimento, distinguendo tra dimensione europea e nazionale.

L'analisi si concentra ora sull'ultima rilevazione disponibile in ordine di tempo, rappresentata dal *Flash Eurobarometer 574*, un sondaggio straordinario pubblicato nel febbraio 2026. Esso introduce un elemento di particolare rilevanza metodologica: per la prima volta, nell'ambito delle indagini Eurobarometro dedicate alla spesa per la Difesa, viene operata un'esplicita distinzione tra il livello di spesa della UE e quello nazionale. La formulazione della domanda e la struttura delle risposte pre-codificate si discostano da quelle adottate nelle precedenti rilevazioni semestrali da noi esaminate sinora, rendendo i risultati non direttamente comparabili. Tale innovazione, tuttavia, consente di cogliere con maggiore chiarezza la posizione dell'opinione pubblica rispetto ai diversi livelli di governance.

L'analisi della percezione degli investimenti in Difesa e sicurezza conferma una sostanziale stabilità delle opinioni pubbliche europee, ma anche alcune differenze significative laddove si fa riferimento alla spesa a livello dell'Unione in quanto distinta da quella a livello nazionale (v. graf. 3.5).

Graf. 3.5 Percezione degli investimenti effettuati a livello della UE o a livello nazionale: UE 27 + tre gruppi di Paesi *Fondatori*, *Confinanti*, *Altri* (%).



D1. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valuterebbe il livello di investimento effettuato dalla UE nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello UE).

D2. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valuterebbe il livello di investimento effettuato dal suo Paese nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello nazionale).

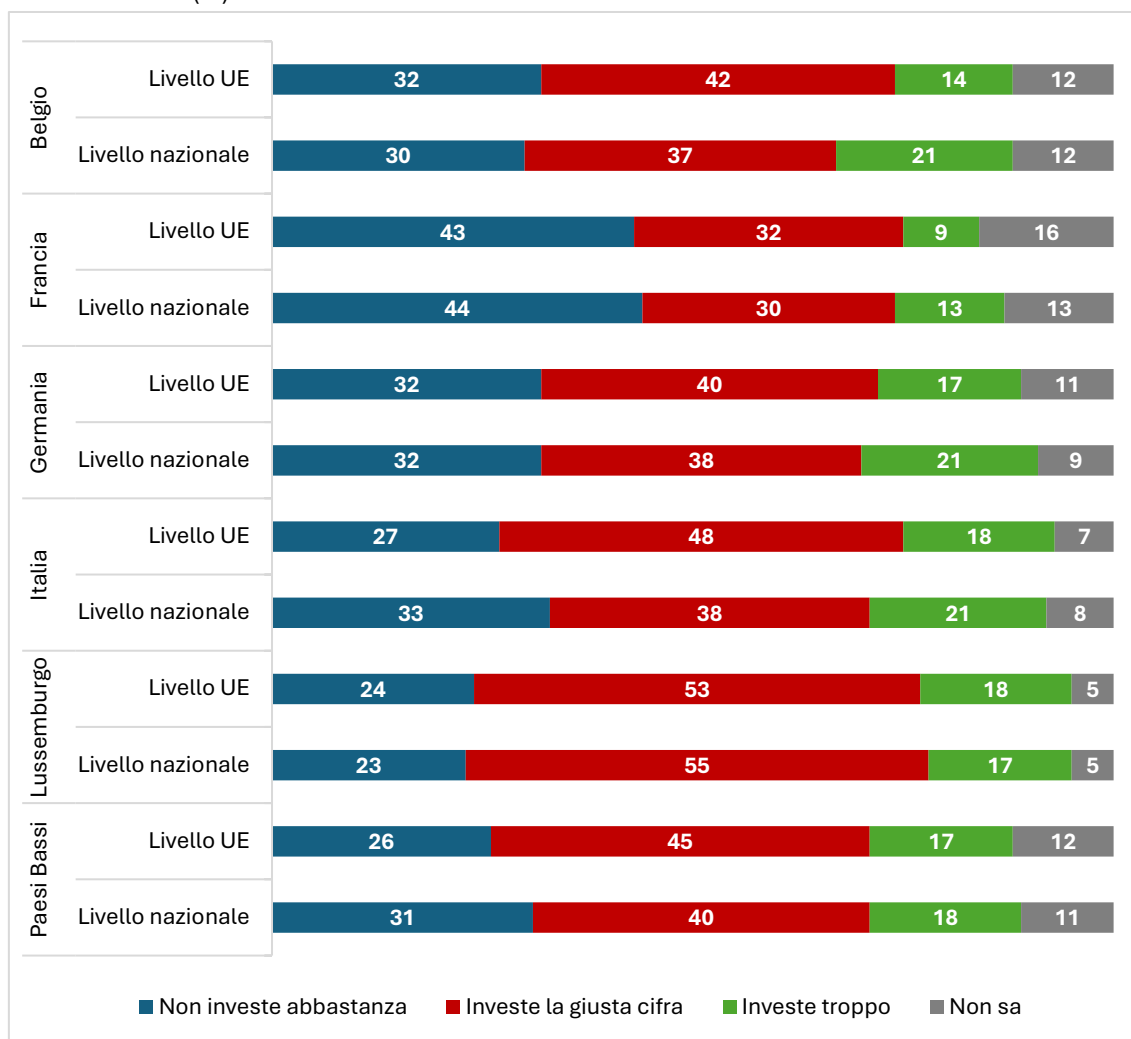
Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro Flash 2026.

Osservando l'insieme dei Ventisette, prevale in entrambi i casi (livello UE e livello nazionale) la quota di coloro che ritengono che si investa "la giusta cifra" (rispettivamente 42% e 39%). Seguono coloro che considerano insufficienti gli investimenti (34% a livello nazionale e 32% a livello europeo). Infine, la percezione di una spesa eccessiva si manifesta minoritaria, anche se non trascurabile (17% in riferimento al livello nazionale e 14% in riferimento a quello della UE). Nel complesso, questi dati evidenziano una percezione prevalentemente equilibrata della spesa per la Difesa, ma anche la presenza di una quota non trascurabile di opinione pubblica che ne mette in discussione l'adeguatezza, soprattutto in relazione al livello nazionale.

Veniamo ora alla disaggregazione nazione per nazione dei tre gruppi di Paesi (v. graf. 3.5). Tra i *Fondatori* le valutazioni risultano sostanzialmente allineate tra livello europeo e nazionale, con una lieve prevalenza dell'opzione "giusta cifra", cioè una valutazione dell'impegno finanziario come equo. Nei Paesi *Confinanti*, invece, emerge una maggiore polarizzazione: mentre a livello UE la percezione di un investimento adeguato rimane pressoché invariata (45% vs 46%), a livello nazionale aumenta la quota di chi ritiene che si investa troppo (17% vs 12%). Tale evidenza suggerisce una sensibilità più marcata rispetto agli effetti diretti della spesa militare nazionale in contesti geopoliticamente più esposti, dove la prossimità ai fattori di rischio rende più immediata la percezione delle implicazioni economiche e sociali delle politiche di Difesa.

Passando ad analizzare i singoli Paesi, tra i *Fondatori* la generale prevalenza della percezione di adeguatezza degli investimenti – a livello sia dell'Unione sia nazionale – mostra comunque alcune differenze significative (v. graf. 3.6). In Belgio, Germania e Paesi Bassi emerge una sostanziale continuità tra i due livelli: la quota di chi ritiene che si investa "la giusta cifra" si conferma prevalente, mentre le opinioni si distribuiscono in modo relativamente equilibrato tra la percezione di insufficienza e quelle di eccesso. Tuttavia, in tutti e tre i casi si osserva un leggero aumento della quota di coloro che giudicano eccessiva la spesa a livello nazionale, segnalando una maggiore sensibilità verso il peso che la spesa pubblica rappresenta all'interno.

Graf. 3.6 Percezione dell'adeguatezza della spesa militare effettuata a livello UE e a livello nazionale: Paesi Fondatori (%).



D1. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valterebbe il livello di investimento effettuato dalla UE nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello UE).

D2. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valterebbe il livello di investimento effettuato dal suo Paese nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello nazionale).

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro Flash 2026.

Più marcate sono invece le specificità (tra loro opposte) dei casi francese e italiano. In Francia prevale nettamente la percezione di insufficienza degli investimenti, sia a livello UE (43%) sia nazionale (44%), a fronte di una quota relativamente più contenuta di chi li considera adeguati (32 e 30% rispettivamente). Il dato implica la maggiore aspettativa di rafforzamento della spesa per la Difesa fra tutti i Paesi Fondatori.

In Italia, invece, in riferimento al livello europeo prevale (di poco) la percezione di adeguatezza (48%), mentre in riferimento al livello nazionale crescono sia la quota di chi ritiene che si investa troppo (21%), sia quella di chi considera insufficienti gli

investimenti (33%). Ne emerge una certa ambivalenza, con una valutazione più positiva del livello europeo e una maggiore polarizzazione sul piano nazionale.

Infine, il Lussemburgo rappresenta il caso più “stabile” tra i Paesi *Fondatori*. Esso si distingue per la più elevata quota di rispondenti che giudica adeguato il livello di investimento, sia a livello UE (53%) sia nazionale (55%), accompagnata da livelli relativamente contenuti di percezione di insufficienza.

Per quanto riguarda i Paesi *Confinanti* emerge una maggiore eterogeneità delle percezioni e una più marcata sensibilità rispetto alla spesa militare da parte del proprio Paese, evidentemente molto sentita a causa della prossimità geografica ai contesti di crisi (v. graf. 3.7).

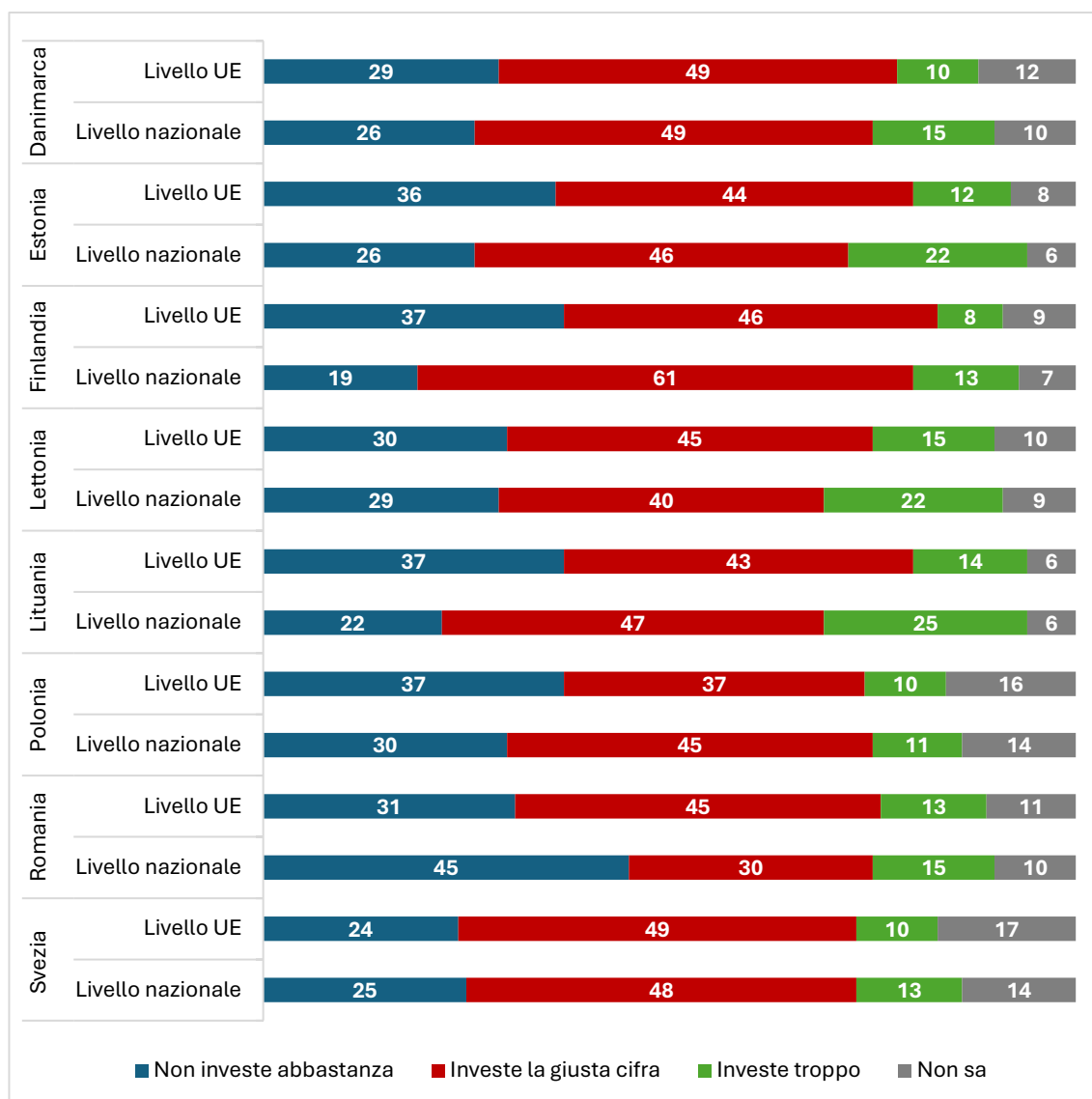
In riferimento alla spesa a livello dell’Unione, prevale la valutazione secondo cui la UE investe “la giusta cifra”, con valori elevati in quasi tutti i Paesi (dal 43% della Lituania al 49% di Danimarca e Svezia). Tuttavia, accanto a questa percezione di adeguatezza, si registra una quota significativa di rispondenti che invece ritiene insufficienti gli investimenti europei, in particolare in Estonia, Finlandia, Lituania e Polonia (tutti intorno o sopra il 35%). Questo dato segnala come, nei contesti più esposti, la dimensione europea sia percepita al tempo stesso come necessaria ma anche come insufficiente.

Il passaggio dal livello europeo a quello nazionale introduce elementi di maggiore polarizzazione. In diversi Paesi (Estonia, Lettonia, Lituania) aumenta sensibilmente la quota di coloro che ritengono che si investa troppo (fino al 25% in Lituania), mentre in altri contesti emerge una chiara percezione di insufficienza. Il caso più evidente è quello della Romania, dove il 45% degli intervistati giudica inadeguati gli investimenti nazionali, a fronte di un più contenuto 31% di insoddisfatti a livello UE.

Un caso peculiare è rappresentato dalla Finlandia: a livello nazionale si registra una netta maggioranza che considera adeguato il livello di spesa (61%), accompagnata da una quota abbastanza contenuta di percezioni di insufficienza (19%). Questo dato suggerisce un elevato grado di legittimazione interna delle politiche di Difesa, verosimilmente legato alla forte insicurezza percepita nei rapporti internazionali incombenti sul proprio Paese.

La Polonia mostra una configurazione intermedia: a livello UE si osserva una precisa simmetria tra percezione di adeguatezza e insufficienza (37% ciascuna), mentre a livello nazionale prevale la valutazione di adeguatezza (45%), pur con una componente non trascurabile di indecisi (14%).

Graf. 3.7 Percezione degli investimenti effettuati a livello UE o a livello nazionale: Paesi *Confinanti* (%).



D1. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valterebbe il livello di investimento effettuato dalla UE nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello UE).

D2. Considerando gli attuali livelli di spesa pubblica, come valterebbe il livello di investimento effettuato dal suo Paese nei programmi di Difesa e sicurezza? (Livello nazionale).

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro Flash 2026.

Rispetto ai Paesi *Fondatori*, i *Confinanti* si mostrano più reattivi al contesto geopolitico. Mentre il livello europeo tende a essere valutato come relativamente adeguato, è soprattutto in riferimento al livello nazionale che emergono tensioni più marcate tra esigenze di sicurezza e sostenibilità della spesa.

3.2.3. La relazione tra spesa militare e spesa sociale: una prospettiva comparata con altre rilevazioni demoscopiche europee

Mentre la variabile contesto internazionale in cui si collocano i diversi Stati membri resta cruciale, risulta confermata l'importanza della specificazione relativa al livello europeo ovvero nazionale della spesa militare, se troppo alta, troppo bassa, ovvero giusta.

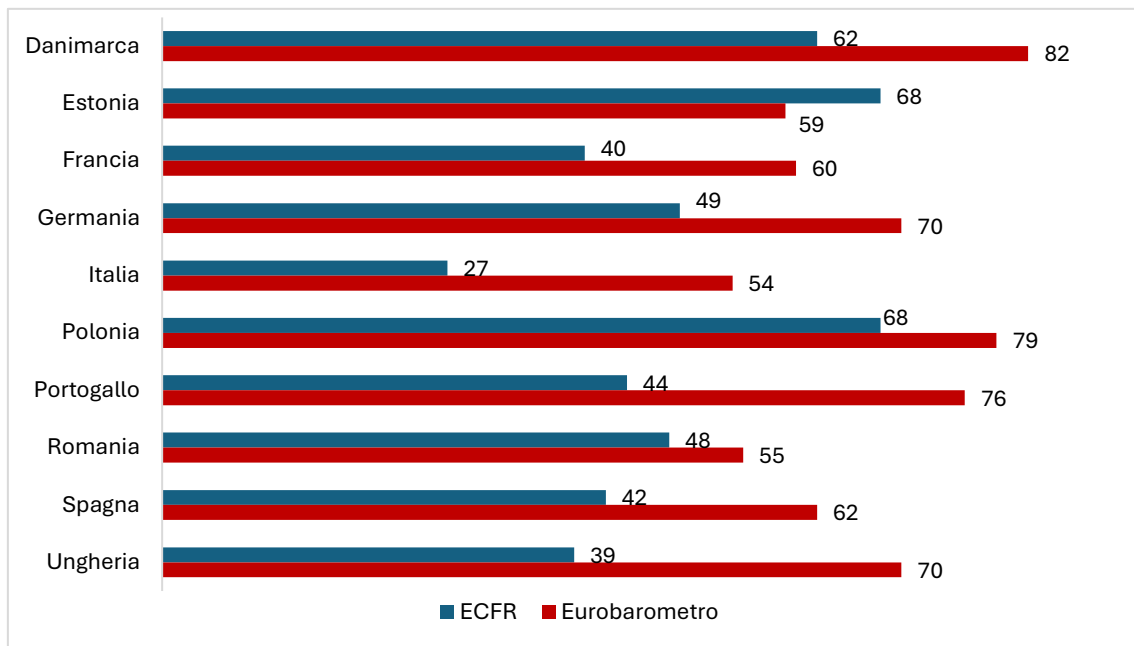
Se è stato necessario attendere la rilevazione speciale dell'Eurobarometro *Flash* del febbraio 2026 per poter distinguere tra i due livelli della governance (europeo/nazionale), l'altra importante specificazione concernente la relazione spesa militare/altre spese pubbliche proviene da rilevazioni esterne a Eurobarometro.

Al fine di rendere l'analisi più esauriente, abbiamo operato un check sui dati dello European Council on Foreign Relations (ECFR)². Il quadro assai meno favorevole agli aumenti della spesa militare (per tutti i Paesi tranne che per l'Estonia) è riconducibile all'esplicitazione dei costi associati all'aumento della spesa. A fronte della formulazione alquanto astratta³ delle rilevazioni ordinarie (semestrali) di Eurobarometro, che chiede agli intervistati di esprimersi sull'idea di aumentare la spesa per la Difesa nella UE, l'ECFR propone la domanda facendola precedere da un'introduzione che esplicita il possibile *trade-off* con altre voci del bilancio pubblico e il ricorso, seppur limitato, all'indebitamento. Nella totalità dei casi (con l'unica eccezione dell'Estonia) la disponibilità all'aumento della spesa per la Difesa risulta sistematicamente più ridotta, quando vengono citate le coperture a ciò necessarie. I divari in risposta alle due formulazioni raggiungono i 20-30 punti, dal generoso consenso dei danesi (che scende dall'82% dei favorevoli al 62%, quando viene citata la questione delle coperture) a quello più parsimonioso degli ungheresi (dal 70 al 39%) e quello parsimoniosissimo degli italiani (dal 54 al 27%).

² Nel procedere al confronto tra le due fonti demoscopiche va tenuto presente che i dati ECFR si riferiscono a un numero di Paesi più limitato (10) rispetto ai 27 considerati da Eurobarometro.

³ Anche nell'*Eurobarometro Flash* 2026 l'unico riferimento di contesto fornito agli intervistati è poco significativo in quanto formulato nel seguente modo: "considerando gli attuali livelli di spesa pubblica".

Graf. 3.8 Confronto tra favorevoli all'aumento delle spese per la Difesa nella UE (Eurobarometro) vs Favorevoli a un aumento della spesa per la Difesa della UE argomentato nella sua copertura (ECFR) (%).



D. ECFR: Alcuni leader europei sostengono che l'aumento della spesa per la Difesa non debba necessariamente essere finanziato con un aumento della tassazione pubblica, ma possa essere coperto riallocando fondi da altri settori della spesa pubblica e attraverso un ricorso limitato e fiscalmente responsabile all'indebitamento. In che misura lei è favorevole o contrario all'aumento della spesa nazionale per la Difesa?

D. Eurobarometro: Per favore, mi dica in che misura è d'accordo o in disaccordo rispetto alla necessità di aumentare la spesa per la Difesa nella UE?

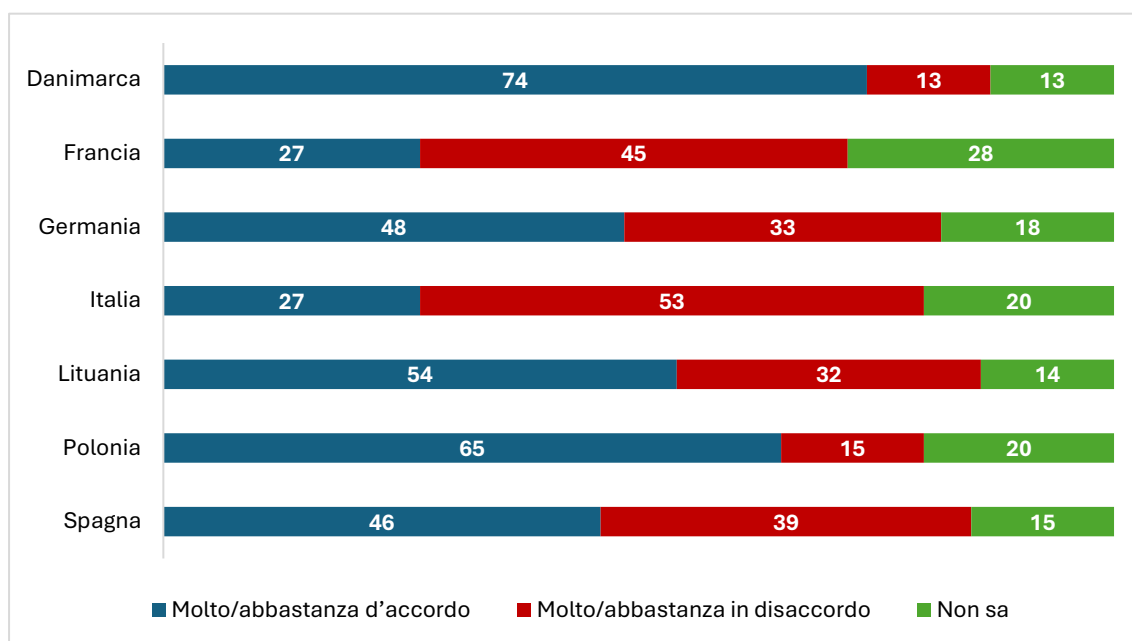
Elaborazione Archivio Disarmo su dati European Council on Foreign Relations – ECFR (maggio 2025) e Eurobarometro (ott/nov 2025).

Ne risulta che il livello di supporto a maggiori spese per la Difesa dipende significativamente dalla presenza o meno di ulteriori informazioni sulle circostanze (fonti di finanziamento) e sulle conseguenze (costi): all'aumentare della specificazione delle sue coperture (tramite tassazione, riallocazione, ampliamento del debito pubblico), diminuisce la disponibilità a sostenere l'ampliamento della spesa per la Difesa. In altri termini, il favore espresso in risposta a una formulazione astratta tende a ridimensionarsi quando l'opinione pubblica è chiamata a confrontarsi con le necessarie scelte finanziarie e con i conseguenti costi-opportunità.

Anche i dati rilevati dall'istituto YouGov, rafforzano l'ipotesi di una significativa variabilità del consenso in funzione del contesto nel quale si collocano le domande. L'indagine, condotta tra il 23 settembre e il 3 ottobre 2025 in diversi Paesi europei, interroga gli intervistati sulla loro disponibilità ad aumentare il contributo finanziario del proprio Paese alla NATO, tenendo conto delle priorità e dei vincoli della spesa pubblica (v. graf. 3.9).

I risultati evidenziano una marcata eterogeneità tra le opinioni pubbliche dei diversi Paesi: mentre le posizioni favorevoli prevalgono in contesti come Danimarca (74% favorevoli), Polonia (65%) e Lituania (54%), in altri, come Francia e Italia, il consenso appare molto debole e supera di poco 1/4 degli intervistati. In Italia si dichiara contrario all'aumento dei contributi alla NATO il 53% degli intervistati, a fronte di un 27% favorevole, mentre in Francia i contrari sono il 45% e i favorevoli soltanto il 27% (come in Italia)⁴.

Graf. 3.9 Opinioni dei Paesi europei sull'aumento del proprio contributo finanziario alla NATO (%).



D. Considerando tutte le spese di governo, in che misura sosterrrebbe o si opporrebbe ad un aumento del contributo finanziario della NATO?

Elaborazione Archivio Disarmo su dati YouGov (sett/ott 2025).

Ulteriori conferme di come la completezza della domanda possa modificare il contenuto delle risposte provengono da rilevazioni nazionali effettuate da singoli Paesi quali Germania e Francia.

Ad esempio, *The Berlin Pulse Survey 2024/2025*, che annualmente rileva gli orientamenti dell'opinione dei cittadini tedeschi su politica estera e Difesa, pone la domanda «Il ministro della Difesa Pistorius ha proposto di aumentare la spesa per la Difesa della Germania al 3-3,5% del PIL. Ritiene che questo obiettivo sia adeguato?». Ad essa il 31% degli intervistati risponde che si tratta di un obiettivo esagerato, mentre il 50% lo considera adeguato e il 15% lo giudica insufficiente. Di

⁴ La nota scarsa propensione del pubblico italiano nei confronti dell'aumento delle spese militari è ribadita dall'esiguo 22% che a inizio 2025 sosteneva l'aumento NATO all'epoca ancora fissato al 2% del PIL (Archivio Disarmo, 2025) (v. oltre par. 3.4).

per sé il risultato sembrerebbe avvalorare l'elevato favore con cui l'opinione pubblica tedesca vede l'aumento delle spese per la Difesa. Tuttavia, quando agli intervistati viene chiesto di valutare il *trade-off* fra spesa per la Difesa e altre voci di bilancio come quelle del welfare, i risultati mutano sensibilmente rispetto al cumulativo 65% che la riteneva o giusta o addirittura insufficiente. Infatti, alla domanda «Sarebbe favorevole a ridurre i budget destinati al welfare, all'ambiente, alla cultura e alla cooperazione allo sviluppo per aumentare la spesa per la Difesa in Germania?», un 56% si dichiara contrario e solo il 44% si dichiara favorevole.

Un andamento analogo emerge nel contesto francese. I dati di una rilevazione nazionale Ipsos – CESI mostrano che, a fronte di una domanda su un generico aumento della spesa per la Difesa, l'orientamento dei cittadini francesi è complessivamente favorevole: il 25% degli intervistati dichiara di approvare pienamente tale scelta, mentre un ulteriore 43% afferma di non approvarla del tutto, ma di ritenerla comunque giustificata nel contesto attuale. Tuttavia, quando viene esplicitato il rapporto di sostituzione (*trade-off*) che plausibilmente si determinerà a scapito di altre voci della spesa pubblica, il quadro muta sensibilmente. Alla proposta di finanziare l'aumento della spesa per la Difesa attraverso tagli a settori quali Istruzione, Ambiente, Sanità, solo il 15% si dichiara pienamente favorevole, mentre pressoché la metà degli intervistati (49%) si esprime in senso contrario.

Anche in questo caso, il livello di consenso appare fortemente condizionato dalla formulazione della domanda, ridimensionandosi drasticamente nel momento in cui vengono esplicitati i costi e le implicazioni redistributive delle scelte di bilancio. Nel complesso, il confronto tra le diverse rilevazioni evidenzia che il consenso verso l'aumento della spesa per la Difesa non è un dato stabile e univoco, bensì una variabile particolarmente sensibile alle modalità nelle quali le opzioni di policy vengono presentate.

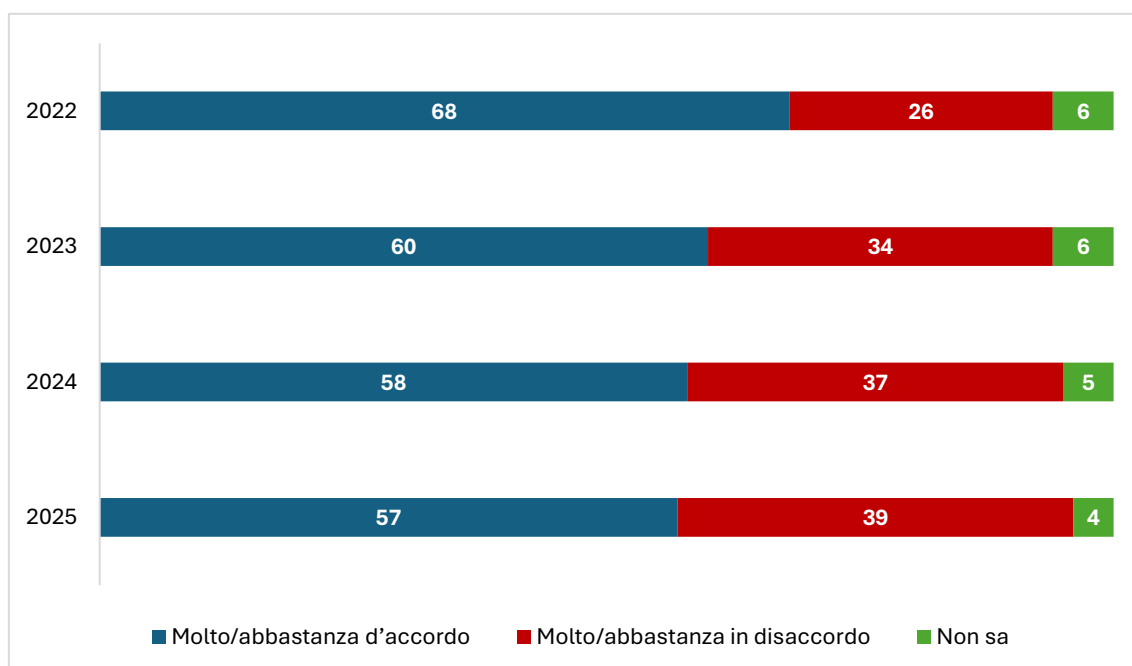
3.3. Cooperazione UE in ambito politico e produttivo

Chiarita l'importanza dell'oggettività delle ipotesi da sottoporre a verifica e la necessaria completezza del contesto e delle sue applicazioni che comporta coinvolgervi gli intervistati, torniamo ora a Eurobarometro per analizzare le opinioni di questi ultimi sulle strategie della UE in materia di cooperazione politica (decisioni in materia di Difesa) e di cooperazione industriale.

Prima di questi aspetti di portata generale, tuttavia, esaminiamo le opinioni degli europei su un oggetto che presenta il vantaggio della drammatica concretezza propria di un caso in primo piano da quattro anni: la guerra in Ucraina e il ruolo svolto in essa dai Paesi della UE.

A partire dalla primavera del 2022 – in concomitanza con l’inizio dell’invasione russa dell’Ucraina – una nuova sezione del questionario di Eurobarometro, intitolata “La risposta della UE alla guerra in Ucraina”, rileva le opinioni relative al “finanziamento dell’acquisto e della fornitura di equipaggiamenti militari all’Ucraina”. I dati così raccolti consentono di valutare il sostegno dell’opinione pubblica europea nei confronti delle misure di assistenza immediata, contribuendo anche a delineare le più ampie implicazioni di un coinvolgimento militare e industriale.

Graf. 3.10 Accordo e disaccordo nei confronti del finanziamento dell’acquisto e della fornitura di equipaggiamento militare all’Ucraina: UE 27 (%).



D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo (“totalmente” + “tendenzialmente”) oppure in disaccordo (“totalmente” + “tendenzialmente”) rispetto al finanziamento dell’acquisto e della fornitura di equipaggiamento militare all’Ucraina.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Dal 2022 al 2025, si riscontra che la maggioranza assoluta degli intervistati si pronuncia a favore del sostegno europeo alla resistenza dell’Ucraina, attraverso l’acquisto e l’invio di equipaggiamento militare. Nello stesso tempo il consenso verso le decisioni nazionali ed europee in materia mostra segnali di una progressiva *war fatigue*, che lo fa calare di 11 punti percentuali nel quadriennio (v. graf. 3.10).

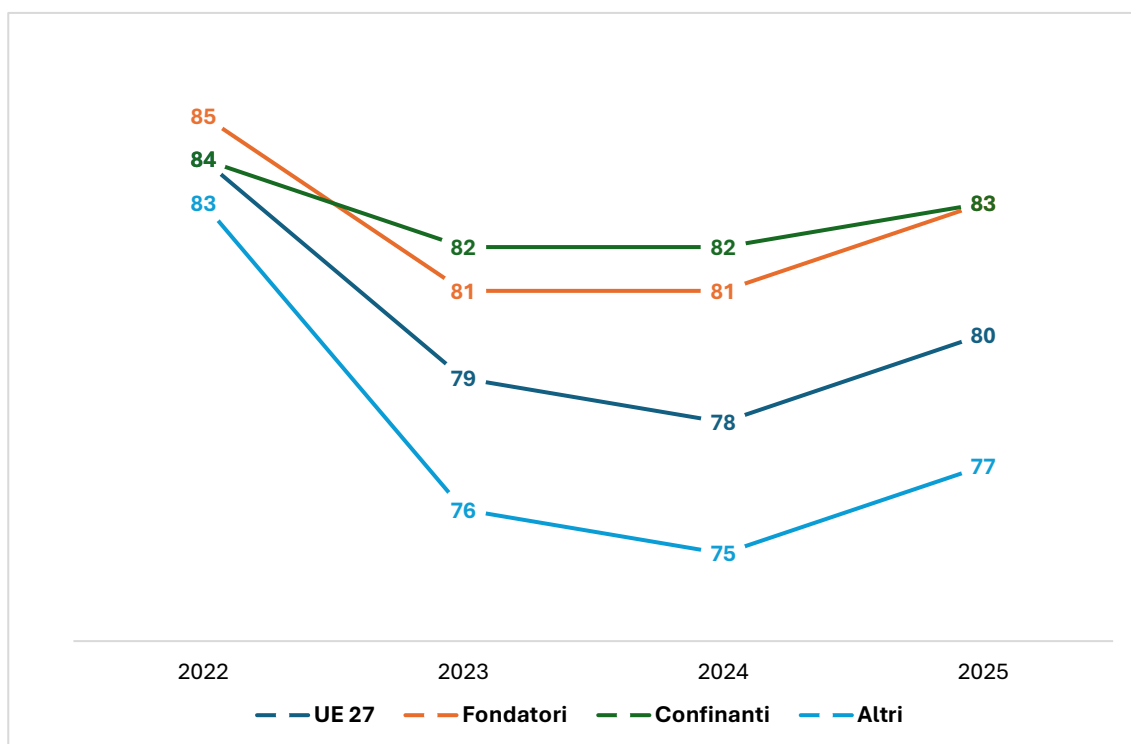
Passando alle prospettive di carattere generale e di medio-lungo periodo, si analizzano ora le risposte relative al rafforzamento della cooperazione politica nella UE.

Nella sezione di Eurobarometro dedicata a “La risposta della UE alla guerra in Ucraina”, assume particolare rilevanza la questione del possibile rafforzamento

della cooperazione europea in materia di Difesa, sia nel complesso delle opinioni pubbliche dei Ventisette sia nei tre gruppi di Paesi da noi individuati.

La media delle opinioni dei 27 Stati membri, da cui non si discosta neppure la media delle opinioni dei Paesi *Fondatori*, dei *Confinanti*, e dei Paesi *Altri* mostra un andamento complessivamente costante dal 2022 al 2025, assestato su un ampio consenso per la cooperazione tra l'85% e il 77%, sia pur con una lieve tendenza alla diminuzione. Il consenso, significativamente più elevato rispetto a quello registrato sull'aumento della spesa militare, suggerisce che la cooperazione politica nella Difesa è percepita come un'articolazione meno controversa e più condivisa del processo di integrazione europea (v. graf. 3.11).

Graf. 3.11 Accordo sul rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE: UE 27 + tre gruppi di Paesi *Fondatori*, *Confinanti*, *Altri* (%).

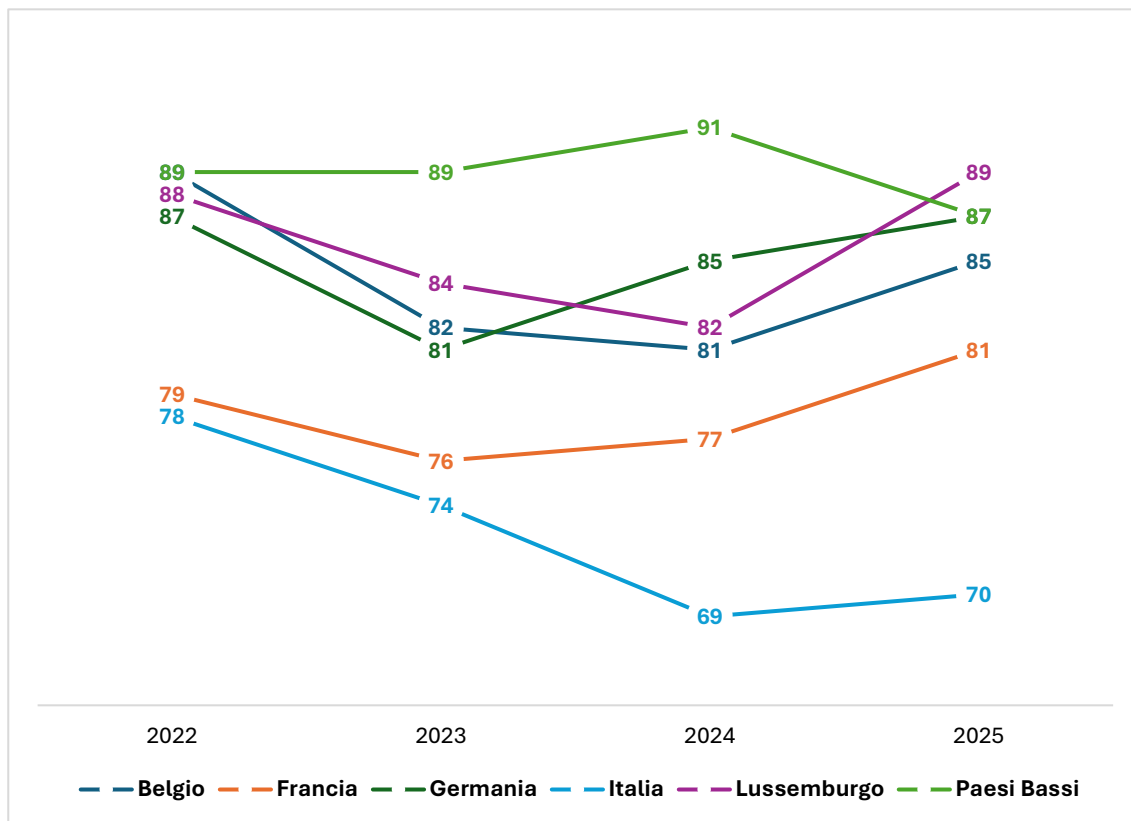


D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") nei confronti di un rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Esaminando l'andamento delle opinioni sulla cooperazione nella Difesa nei singoli Paesi *Fondatori*, tra essi emerge una contrazione del consenso che si verifica solamente in Italia (-8%). Più limitate le oscillazioni della Francia e, partendo peraltro da un ancora più elevato livello di consenso, quelle di Germania, Paesi Bassi e Belgio (v. graf. 3.12).

Graf. 3.12 Accordo sul rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE: Paesi Fondatori (%).

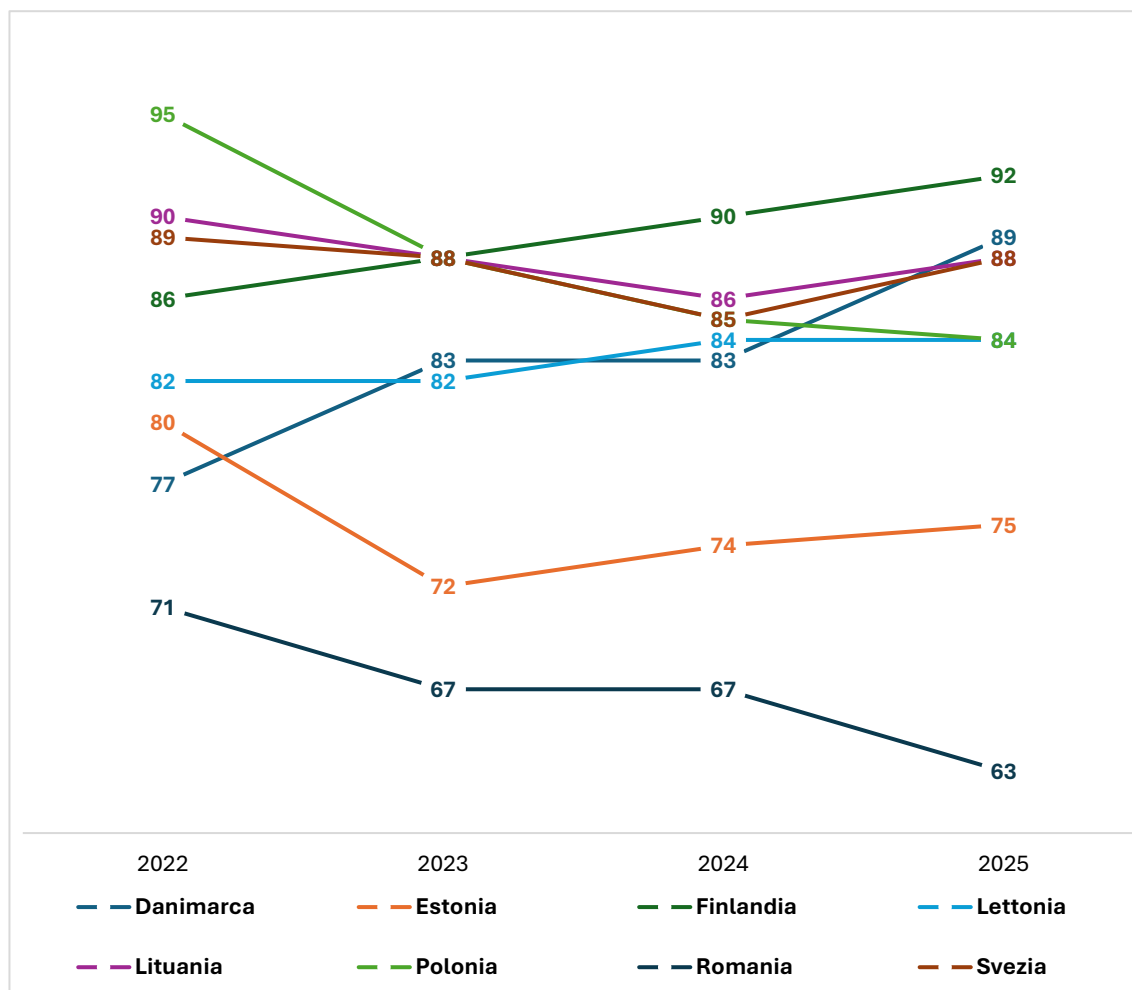


D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") nei confronti di un rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Per quanto riguarda i singoli Paesi *Confinanti*, è possibile riscontrare un andamento abbastanza lineare, considerando gli elevati livelli di consenso verso la cooperazione europea nella Difesa da cui tutti i Paesi partivano già nel 2022. Anche in questo caso le uniche eccezioni significative sono rappresentate dai cittadini di Polonia e Romania che, ai due estremi della scala, in termini di favore per la cooperazione registrano cali nel consenso rispettivamente dell'11% e dell'8%. A fronte del plebiscitario 95% del 2022, i polacchi passano al pur sempre elevatissimo 84% del 2025, mentre nello stesso quadriennio i romeni scendono dal più contenuto 71% al 63%. Anche l'Estonia perde 5 punti percentuali, peraltro in lieve ripresa dalla flessione al 72% del 2023. La Finlandia e la Danimarca confermano la popolarità della cooperazione militare con un trend ascendente dall'86 al 92% per la prima, e dal 77% all'89% per la seconda (v. graf. 3.13).

Graf. 3.13 Accordo nei confronti di un rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE: Paesi *Confinanti* (%).



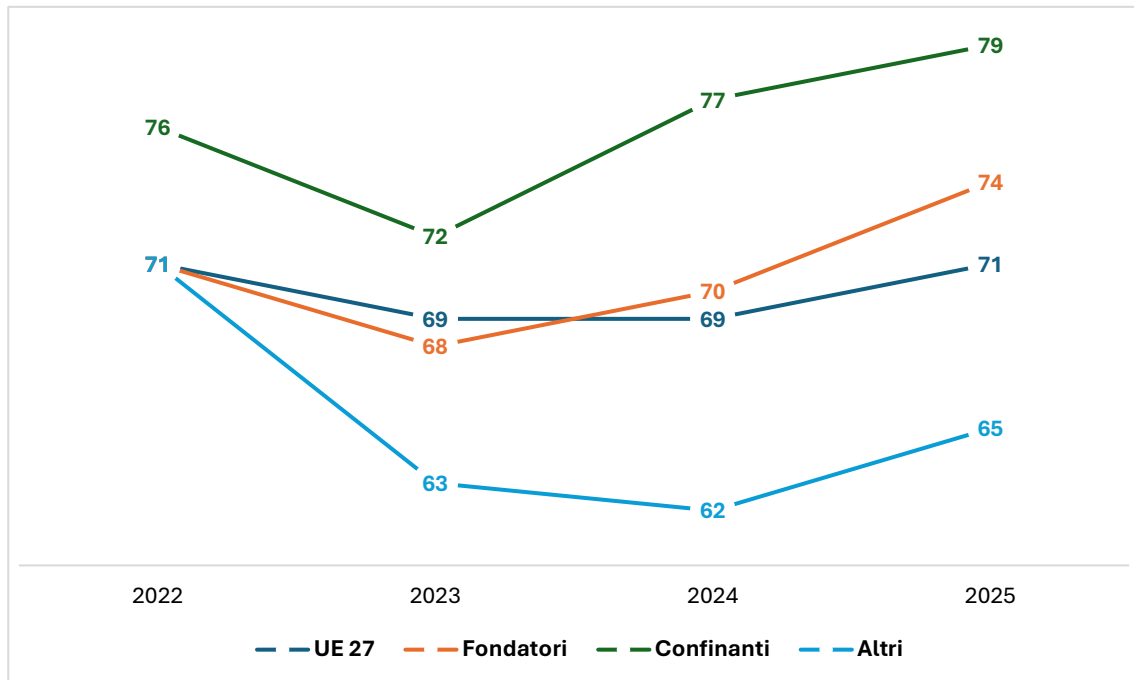
D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") nei confronti di un rafforzamento della cooperazione sui temi della Difesa a livello della UE.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

In sintesi, anche dai Paesi dell'originario nucleo europeo e da quelli maggiormente esposti al contesto internazionale, proviene il maggiore sostegno alla cooperazione europea in materia di difesa.

Sempre nell'ambito delle decisioni strategiche che dovrebbe assumere l'Europa, la rilevazione di Eurobarometro affronta il tema della cooperazione economica nell'ambito della produzione industriale degli armamenti.

Graf. 3.14 Accordo nei confronti di un rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari: UE 27 + tre gruppi di Paesi *Fondatori*, *Confinanti*, *Altri* (%).



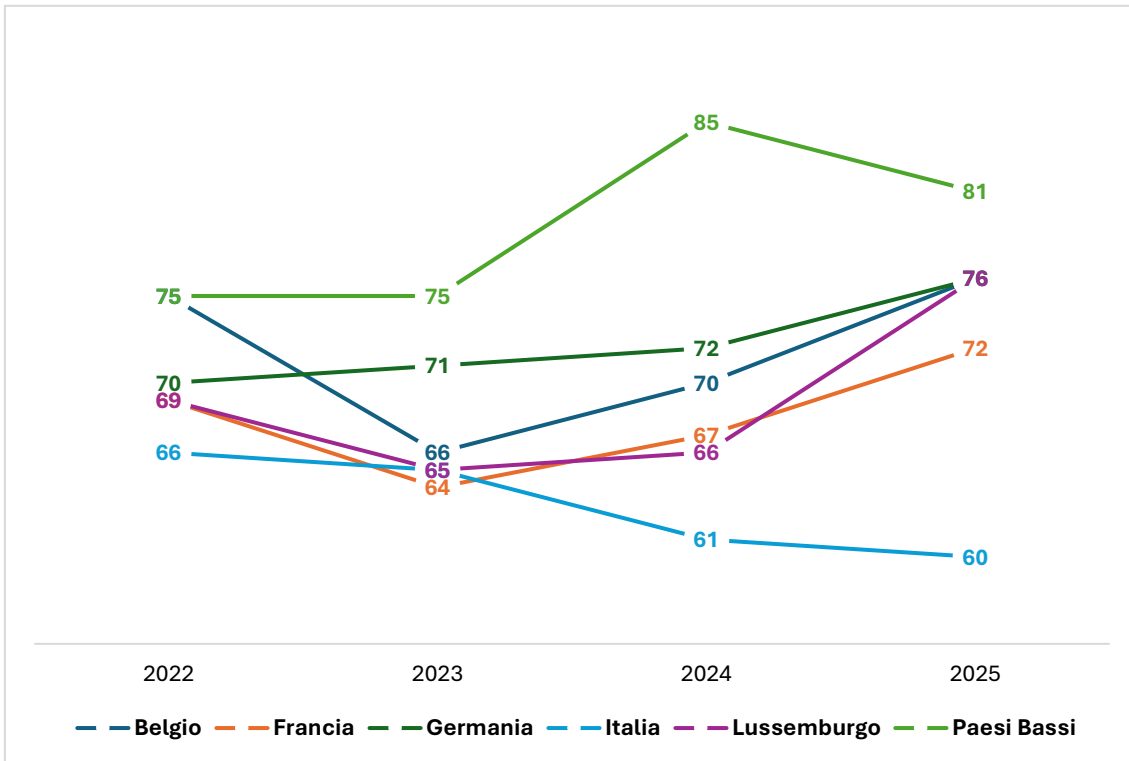
D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto al rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Il sostegno al rafforzamento della capacità della UE di produrre "equipaggiamenti militari" è maggioritario in una proporzione che oscilla tra i 2/3 e i 3/4 circa presso i cittadini dei Ventisette (v. graf. 3.14). Aggregando le risposte "totalmente d'accordo" e "tende a essere d'accordo" a tre anni dalla prima somministrazione del questionario, l'opinione pubblica europea si presenta stabile sul tema.

I *Fondatori* registrano un lieve aumento del consenso, passando dal 71% del 2022 al 74% del 2024, in parziale controtendenza rispetto alla stabilità registrata nei favorevoli del gruppo dei Paesi *Confinanti* e al contenuto ridimensionamento di quelli del gruppo dei Paesi *Altri* (v. graf. 3.14). Per questo, è utile verificare la distribuzione delle percezioni nazionali disaggregando i dati per i Paesi che formano ciascuno dei gruppi.

Graf. 3.15 Accordo nei confronti di un rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari: Paesi *Fondatori* (%).



D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto al rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari.

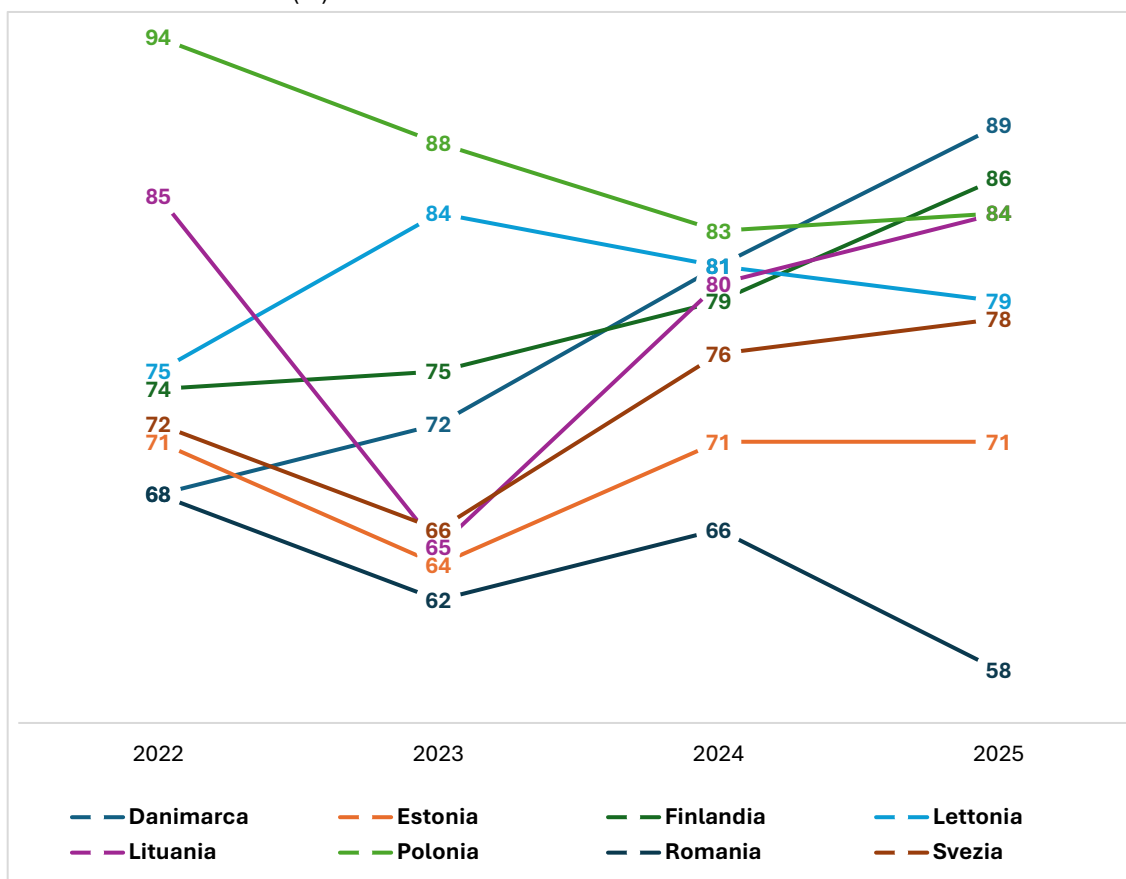
Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

Nel gruppo dei *Fondatori*, gli intervistati si mostrano favorevoli al rafforzamento della produzione di equipaggiamenti militari con una maggioranza, che non scende mai al di sotto dei 2/3 degli intervistati. Per quanto riguarda specificamente l'opinione pubblica italiana, essa mostra segni progressivi di cedimento, perdendo tra il 2022 e il 2025 6 punti percentuali. Diversamente in Francia e Belgio si registra una stabilità tendente a un lieve rafforzamento dell'accordo su una maggiore capacità produttiva in ambito militare, mentre in Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo l'aumento dei consensi è di 6-7 punti percentuali (v. graf. 3.15).

Passando ai Paesi *Confinanti*, al loro interno un ruolo cruciale è rivestito dagli atteggiamenti del pubblico dei Paesi nordici (Finlandia, Svezia e Danimarca) presso i quali, in controtendenza con la media degli altri Paesi europei, il consenso all'impegno militare appare in crescita (v. graf. 3.16). Ciò è spiegabile con i recenti processi di ristrutturazione della visione strategica circa la sicurezza interna ed estera. Mentre l'inversione di tendenza per Finlandia e Svezia è iniziata nel 2022 ed è stata istituzionalizzata con l'ingresso nella NATO, rispettivamente nel 2023 e nel 2024, per la Danimarca il "giro di vite" strategico è recentissimo. Storicamente, la Danimarca aveva mantenuto una posizione peculiare nell'ambito dell'integrazione

europea, non partecipando alle missioni militari della UE (il cosiddetto *opt-out*). A causa dell'invasione russa dell'Ucraina e anche per effetto delle tensioni causate dal comportamento del presidente degli Stati Uniti Donald Trump sul caso Groenlandia⁵, il governo danese ha deciso di rispondere con lo stanziamento di nuovi fondi per la difesa dell'Artico, mentre alcuni Paesi europei hanno mandato nella grande isola contesa presidi simbolici di soldati. Un cambiamento storico ancora più strutturale è rappresentato dall'adesione alla NATO da parte della Finlandia e della Svezia, entrambe allontanatesi dalle storiche posizioni di neutralità che avevano caratterizzato la loro politica estera rispettivamente per ottanta anni la prima e per oltre duecento anni la seconda.

Graf. 3.16 Accordo nei confronti di un rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari: Paesi Confinanti (%).



D. Per favore mi dica in che misura è d'accordo ("totalmente" + "tendenzialmente") o in disaccordo ("totalmente" + "tendenzialmente") rispetto al rafforzamento della capacità UE di produrre equipaggiamenti militari.

Elaborazione Archivio Disarmo su dati Eurobarometro 2022-2025.

⁵ Il contenzioso è riemerso nella campagna elettorale di Trump nel 2024 ed è divenuto un caso internazionale con l'inizio della sua presidenza nel gennaio 2025. La pretesa di annessione agli Stati Uniti il territorio della Groenlandia aveva fatto una limitata apparizione (notata all'epoca quasi esclusivamente dal pubblico danese) durante la prima presidenza Trump nel 2019.

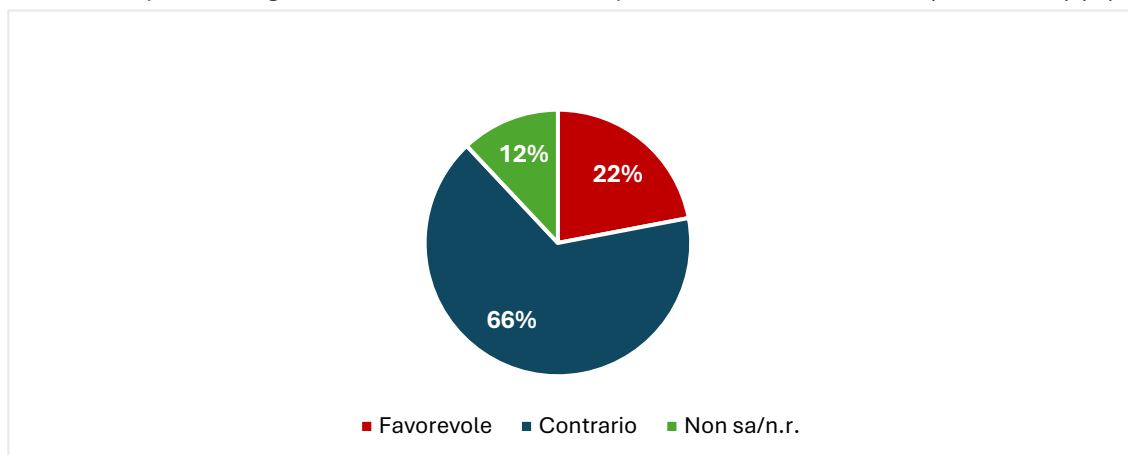
È da segnalare inoltre il relativo ridimensionamento della Polonia, che dall'altissimo 94% del favore perde il 10% degli stessi, confermandosi tuttavia ai primi posti tra i sostenitori del rafforzamento della cooperazione nella produzione di armamenti. Viceversa, l'opinione pubblica romena, più scettica già in partenza, perde il 10% dei consensi. Anche da evidenziare, qui come nelle risposte a successive domande, la percentuale di favorevoli relativamente meno numerosa nel campione estone, cui può non essere estranea la presenza nel Paese di una significativa minoranza russa (25% circa della popolazione).

3.4. L'opinione pubblica italiana tra sostegno condizionato alla Difesa e preferenze per soluzioni non esclusivamente militari

Data l'importanza che assume per noi il caso italiano, presentiamo ora i risultati del sondaggio Difebarometro n. 11, effettuato da Archivio Disarmo nel febbraio 2025 su un campione rappresentativo della popolazione italiana. L'obiettivo è quello di approfondire la marcata selettività che emerge nei sondaggi effettuati tra i nostri concittadini, in riferimento alle politiche della Difesa, all'ampliamento della cooperazione e soprattutto della spesa militare (Archivio Disarmo, 2025).

In primo luogo, emerge una netta contrarietà all'aumento delle spese militari richiesto dalla NATO (a inizio del 2025 ancora fermo al 2% del PIL): il 66% degli intervistati si dichiara contrario all'aumento, a fronte di un 22% favorevole (v. graf. 3.17). Tale dato suggerisce come la questione della Difesa venga sempre più letta in relazione ai costi e ai possibili *trade-off* con altre politiche pubbliche, confermando la diffusa preoccupazione per le implicazioni redistributive delle scelte in materia di sicurezza. In questo senso, il consenso non appare negato in via assoluta, ma sottoposto a una valutazione comparativa rispetto ad altre priorità collettive.

Graf. 3.17 Opinione degli italiani sull'aumento delle spese militari del 2% del PIL (NATO 2025) (%).



D. La NATO chiede che anche l'Italia aumenti le spese militari fino al 2% del Prodotto Interno Lordo (pari a +8 miliardi di euro nel 2025 oltre ai 32 miliardi previsti). Lei è favorevole o contrario?

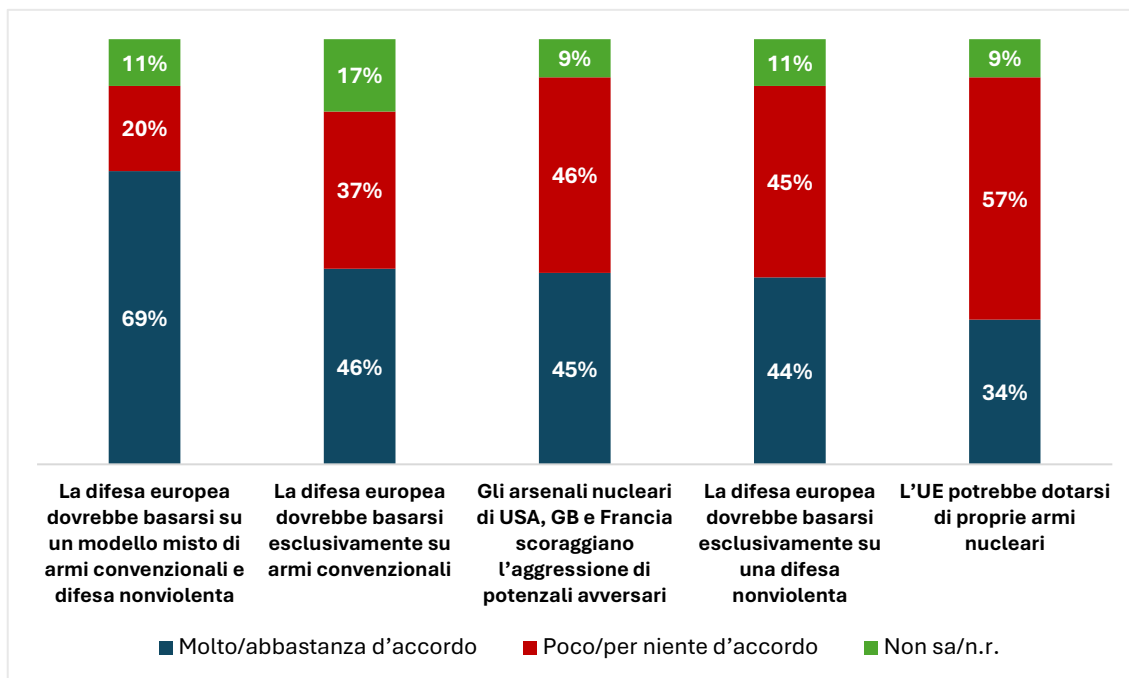
Elaborazione Archivio Disarmo, Difebarometro n. 11, febbraio 2025, rilevazione CATI di Demetra su un campione di 802 rispondenti.

Passando a quello che è divenuto il tema-clou del presente Rapporto, sono state sottoposte agli intervistati varie opinioni in ordine ai possibili modelli di Difesa per l'Europa. Il dato più significativo è rappresentato dal 69% di intervistati favorevoli al modello misto di Difesa, basato sulle due componenti, convenzionali e nonviolente. Dunque l'opinione pubblica italiana non rifiuta in modo assoluto la dimensione della Difesa, ma tende a preferire un modello integrato, nel quale gli strumenti militari siano affiancati da pratiche di prevenzione, mediazione, resistenza civile e gestione non armata dei conflitti.

Viceversa, le opinioni che prevedono soluzioni esclusive non superano una quota di consensi che si aggira intorno al 45%: per una Difesa europea solo convenzionale si pronuncia il 46% e per una Difesa esclusivamente nonviolenta il 44%. Questo andamento dimostra che la preferenza prevalente non è per una sostituzione totale dello strumento militare, ma per una sua limitazione e integrazione entro un paradigma più complesso e innovativo (v. graf. 3.18).

Quanto alle armi nucleari è netta la contrarietà all'ipotesi che la UE si doti di esse: il 57% degli intervistati si dichiara contrario, a fronte di 34% di favorevoli. E anche lo status quo rappresentato dall'accettazione dell'attuale deterrenza NATO è in bilico tra favorevoli (45%) e contrari (46%) e comunque non raggiunge la maggioranza.

Graf. 3.18 Accordo e disaccordo con i diversi modelli di Difesa europea (%).



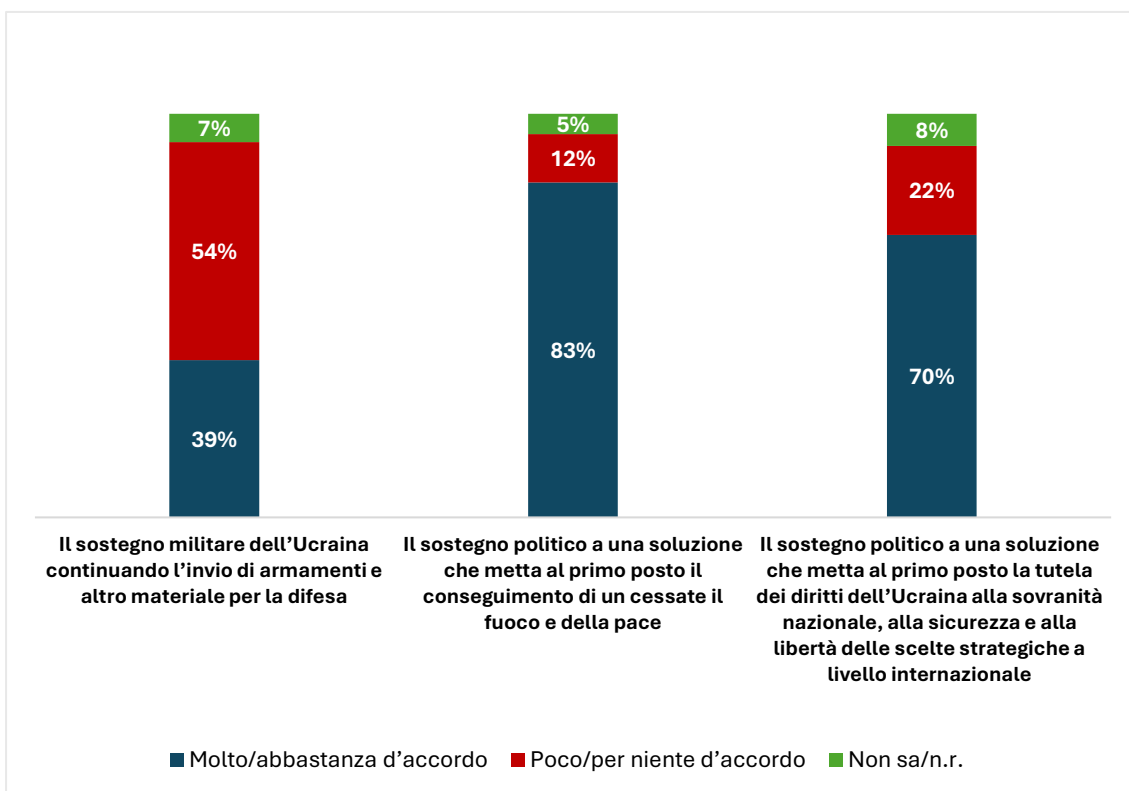
D. Per favore mi dica se è in accordo o in disaccordo con le seguenti affermazioni.

Elaborazione Archivio Disarmo, Difebarometro n. 11, febbraio 2025, rilevazione CATI di Demetra su un campione di 802 rispondenti.

Nel loro insieme, i dati restituiscono un orientamento favorevole al modello misto, quelle che altrove descriviamo con la metafora delle “due braccia”, da un lato la Difesa convenzionale, dall’altro l’approccio diplomatico e nonviolento.

Tale orientamento trova conferma nelle opinioni relative al conflitto in Ucraina, le quali rappresentano un’applicazione dei suddetti principi a un difficile contesto. Di fronte alla guerra di resistenza degli ucraini all’attacco russo, il campione di cittadini italiani evidenzia una chiara preferenza per soluzioni di tipo politico-diplomatico rispetto a quelle militari. Mentre il sostegno all’invio di armamenti risulta minoritario (39% favorevoli contro 54% contrari), una larghissima maggioranza (83%) si esprime a favore di un percorso che ponga al primo posto il conseguimento di un cessate il fuoco e della pace. Anche quando la soluzione viene declinata in termini di tutela dei diritti dell’Ucraina, il consenso resta elevato (70%), a conferma di una sensibilità diffusa verso la soluzione del conflitto sì negoziata, ma nella direzione di una “pace giusta” (v. graf. 3.19).

Graf. 3.19 Differenti opinioni sul sostegno all’Ucraina (%).



D. Per favore mi dica se è in accordo o in disaccordo con le seguenti affermazioni.

Elaborazione Archivio Disarmo, Difebarometro n. 11, febbraio 2025, rilevazione CATI di Demetra su un campione di 802 rispondenti.

Tale configurazione suggerisce che, nel caso italiano, la solidarietà con l’Ucraina viene interpretata non come adesione al perdurare dell’opzione militare mediante l’invio di armamenti, bensì come sostegno a soluzioni che combinino protezione dei

diritti, de-escalation e ricerca di un equilibrio negoziale. In questo senso, il dato evidenzia una specificazione della solidarietà politica per il Paese aggredito, basata sulla preferenza per strumenti percepiti non soltanto come meno costosi e meno rischiosi, ma anche più coerenti in vista di una equa stabilizzazione del conflitto. L'orientamento che tende a privilegiare modalità di intervento non militari o comunque non *escalation-oriented* descrive un'opinione pubblica che, anche di fronte a un caso concreto di guerra ad alta intensità, mantiene una postura cauta e selettiva, coerente con la disponibilità condizionata già manifestata rispetto alle politiche della Difesa in generale.

Il quadro italiano è semplicemente più marcato, ma non è dissonante con la dinamica di razionalizzazione critica osservata a livello europeo: il sostegno alle politiche di Difesa si configura come selettivo, sensibile al *framing* (o contestualizzazione delle circostanze) e strettamente legato alla percezione dei costi e delle conseguenze redistributive. Ne deriva un orientamento che privilegia soluzioni non militari e mantiene una significativa cautela rispetto all'espansione degli strumenti e degli investimenti nel settore della Difesa. La maggioranza dell'opinione pubblica italiana manifesta una sostanziale presa di distanza rispetto agli indirizzi prevalenti a livello di governi europei e di organismi dell'Unione, che oggi sembrano privilegiare opzioni prevalentemente, se non esclusivamente, militari.

3.5. Osservazioni sul capitolo 3

Le evidenze analizzate nel capitolo consentono di confermare che le valutazioni e i sentimenti dei cittadini, così come la loro osservazione e interpretazione scientifica, costituiscono un decisivo fattore di legittimazione nell'intera costruzione europea. Tale elemento risulta particolarmente rilevante in un ambito quale quello della Difesa, che rappresenta al tempo stesso una questione di principio e una dimensione propedeutica a qualunque azione nel campo delle *polity* e delle *policy* che l'Unione voglia intraprendere nel contesto internazionale.

L'analisi delle priorità della spesa pubblica evidenzia come il settore *Difesa e sicurezza* occupi un significativo terzo posto, dove peraltro il primo continua ad essere appannaggio del *welfare* (*Occupazione, protezione sociale e sanità pubblica*). Il rafforzamento della rilevanza attribuita alla Difesa si configura come una conseguenza del deterioramento del contesto geopolitico, in particolare dell'invasione russa dell'Ucraina e in generale di un quadro internazionale preoccupante. Allo stesso tempo, la permanente centralità delle politiche socio-economiche indica che, agli occhi dei cittadini europei, la crescente salienza della sicurezza esterna (strategica) non comporta un capovolgimento del primato della sicurezza interna (sociale).

L'evoluzione del consenso relativo all'aumento della spesa per la Difesa conferma la stretta relazione tra percezione della minaccia e orientamenti dell'opinione pubblica. Dopo una fase iniziale caratterizzata da un forte incremento del consenso, si osserva una successiva stabilizzazione, accompagnata da un parziale ridimensionamento nel tempo. Tale andamento appare sostanzialmente condiviso tra i diversi gruppi di Paesi, pur con differenze che riflettono specificità di natura storica, geografica e strategica.

In particolare, nei Paesi maggiormente esposti alla prossimità con la Federazione russa emerge una maggiore attenzione verso le politiche di Difesa, mentre in altri contesti si registrano dinamiche più articolate, talvolta caratterizzate da un progressivo ridimensionamento del favore. Anche all'interno di gruppi relativamente omogenei, come quello dei Paesi Fondatori, le dinamiche nazionali mostrano andamenti differenziati, evidenziando come il consenso sia influenzato non solo dal contesto internazionale, ma anche da fattori interni.

L'introduzione della distinzione tra livello europeo e livello nazionale della spesa rappresenta un elemento di particolare rilevanza, in quanto consente di cogliere con maggiore chiarezza la posizione dell'opinione pubblica rispetto ai diversi livelli di governance. Nel complesso, prevale una valutazione di adeguatezza degli investimenti, tanto a livello dell'Unione quanto a livello nazionale, ma emerge al tempo stesso una componente non trascurabile che ne mette in discussione l'entità, in termini sia di insufficienza sia di eccesso.

Questa configurazione evidenzia una percezione prevalentemente equilibrata della spesa per la Difesa, accompagnata tuttavia da elementi di ambivalenza. In particolare, il livello nazionale appare più esposto a valutazioni polarizzate, mentre la dimensione europea tende a essere percepita in modo relativamente più stabile. Nei contesti geopoliticamente più esposti, tale differenza si traduce in una maggiore sensibilità rispetto alle implicazioni economiche e sociali delle politiche di Difesa, con una tensione tra esigenze di sicurezza e sostenibilità della spesa.

L'analisi della relazione tra spesa militare e altre voci del bilancio pubblico conferma ulteriormente la complessità delle opinioni espresse. Il confronto tra vari sondaggi evidenzia come il consenso verso l'aumento della spesa per la Difesa sia fortemente influenzato dalla formulazione delle domande e dal grado di specificazione delle circostanze. A fronte di una formulazione astratta, il favore appare particolarmente elevato; quando invece vengono esplicitati i costi, le modalità di copertura e i *trade-off* con altre politiche pubbliche, il consenso tende a ridimensionarsi.

Ne deriva che il livello di supporto è una variabile sensibile al contesto informativo e alla esplicitazione del significato delle scelte, così come alle modalità con cui le opzioni di policy vengono presentate. Questo elemento evidenzia come il consenso non sia indipendente dalle condizioni della sua formazione, ma sia

influenzato dalla rappresentazione delle alternative e delle conseguenze associate ad esse.

Tra i cittadini dei Ventisette Paesi il discorso è diverso per quanto riguarda il rafforzamento della cooperazione europea in materia di Difesa, dove ipotesi che il consenso suscita pochissime riserve e si attesta su livelli elevati e sostanzialmente stabili nel tempo. Tale dato, significativamente più alto rispetto a quello relativo alla spesa militare, suggerisce che la cooperazione politica è percepita come una dimensione meno controversa e assai più condivisa del processo di integrazione europea. Anche nei Paesi maggiormente esposti al contesto internazionale il sostegno alla cooperazione rimane elevato, indicando una diffusa legittimazione delle ipotesi di un più ampio coordinamento europeo.

Un orientamento analogo si riscontra rispetto al rafforzamento della capacità della UE di produrre equipaggiamenti militari, sostenuto da una maggioranza ampia e stabile. Le differenze tra gruppi di Paesi e tra contesti nazionali riflettono dinamiche specifiche, nelle quali i recenti cambiamenti nella visione strategica della sicurezza hanno un peso, ma non alterano il quadro di generale favore verso la cooperazione europea.

Infine, l'analisi del sostegno al finanziamento dell'acquisto e della fornitura di equipaggiamento militare all'Ucraina evidenzia la presenza di un orientamento favorevole nel periodo considerato, accompagnato tuttavia da segnali di una progressiva *war fatigue*, che si traduce in un ridimensionamento del consenso nel tempo.

Nel complesso, le evidenze raccolte indicano che il consenso verso le politiche di Difesa nella UE non costituisce un dato stabile e univoco, ma una variabile sensibile al contesto geopolitico dei vari Stati, alle differenze tra livelli di governance presi in considerazione (nazionale oppure europeo) e alle modalità di formulazione delle opzioni di policy. In questo quadro, l'osservazione e l'interpretazione scientifica delle opinioni pubbliche si confermano elementi centrali per comprendere le condizioni di sviluppo di una Difesa europea.

Tale sviluppo, destinato a essere sancito nelle decisioni istituzionali, negli accordi e nelle norme, richiede di essere contemporaneamente condiviso nelle menti e nei cuori dei cittadini, confermando il ruolo dell'opinione pubblica come componente essenziale del processo di integrazione europea, anche e soprattutto in materia di Difesa.

Riferimenti Bibliografici

Archivio Disarmo. (13 febbraio 2025). *Difebarometro n.11: L'opinione pubblica italiana e l'Ucraina*.

Eurobarometro. (2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025). Sondaggi d'opinione del Parlamento europeo. *Le opinioni degli europei sulle priorità della Unione Europea*.

Eurobarometro. (2018, 2019, 2020, 2024, 2025). Sondaggi d'opinione del Parlamento europeo. *L'Europa e il budget della Unione Europea*.

Eurobarometro. (2022, 2023, 2024, 2025). Sondaggi d'opinione del Parlamento europeo. *La risposta della Unione Europea alla guerra in Ucraina*.

Eurobarometro. (2026). *The European Union in defence and space*. Flash Eurobarometer 574. Disponibile a: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3652>.

ECFR – European Council on Foreign Relations. (maggio 2025). *Survey conducted in May 2025 by Datapraxis, YouGov, and Norstat*. Disponibile a: <https://datacollection.ecfr.eu/>.

Höpner, M., & Jurczyk, B. (2015). *How the Eurobarometer blurs the line between Research and Propaganda*. MPIfG Discussion Paper 15/6.

Ipsos – CESI. (8 marzo 2026). *L'état D'esprit Des Français Suite Aux Positions De D. Trump Sur La Guerre En Ukraine*. Disponibile a: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-03/Ipsos-CESI-La-Tribune-Dimanche-enquete-ukraine-mars-2025-rapport-complet.pdf>.

Leech, G.N. (1983). *Principles of Pragmatics*. Cambridge University Press.

McCombs, M.E., & Shaw, D.L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.

Moise, A.D., Natilli, M., Oana, I-E., Truchlewski, Z., Visconti, F., & Wang, C. (2023). Introduction: EU polity building after the Russian invasion of Ukraine, *Journal of European Public Policy*, 30(8), 1657-1661.

NATO. (18 dicembre 2025). *Defence expenditures and NATO's 5% commitment*. Disponibile a: <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment>.

Wang, C., & Moise, A. D. (2023). A unified autonomous Europe? Public opinion of the EU's foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*, 30(8), 1679–1698. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2217230>.

YouGov. (21 ottobre 2025). *European Political Monthly: Europeans on defence and NATO*. Disponibile a: <https://yougov.com/en-gb/articles/53219-european-political-monthly-europeans-on-defence-and-nato>.

Abstract capitolo 4

Il capitolo 4 analizza l'evoluzione dei concetti di Difesa e Sicurezza nel contesto europeo, approfondendo il possibile passaggio da una visione tradizionale incentrata sullo Stato nazionale e sulla Difesa militare a una prospettiva di sicurezza cooperativa alternativa per l'Unione Europea. Essa dovrebbe fondarsi sul concetto espresso a livello internazionale nella reciprocità dei comportamenti degli attori e nella riduzione dei rischi sistemici e, a livello interno, sulla sinergia delle istituzioni pubbliche con la società civile. In un quadro globale caratterizzato dal ritorno della competizione tra grandi potenze, dall'impennata delle spese militari e dall'integrazione delle tecnologie emergenti (IA) nei sistemi d'arma, la Difesa e la Sicurezza appaiono sempre più esposte al rischio di un'escalation incontrollata.

In questo quadro, il controllo degli armamenti, il rilancio del disarmo multilaterale e il rafforzamento della diplomazia istituzionale rappresentano strumenti essenziali per governare la competizione strategica. Accanto alla diplomazia ufficiale (*Track I*), il capitolo sottolinea il potenziale della società civile, dei suoi attori (ONG, associazioni, istituzioni religiose, ecc.) e della diplomazia alternativa (*Track II*); attori e strategie che sono in grado di costruire fiducia, favorire il dialogo e preparare il terreno per accordi formali. La difesa e la sicurezza sono quindi intese come fenomeni multidimensionali, che comprendono aspetti militari, politici, economici e sociali, significativamente dipendenti dalla coesione interna, dalla resilienza e dal capitale sociale di un Paese o comunità di Paesi in cammino verso un'entità politica condivisa.

4. Difesa europea: tradizionale e nazionale oppure alternativa e comune?

4.1. Quale sicurezza? Lo Stato per una sicurezza cooperativa

Come riflesso di un'esperienza storica, la dottrina politico-giuridica tradizionale attribuisce allo Stato il compito di garantire a un sistema sociale la sicurezza all'interno e all'esterno. In quest'ultimo (nel contesto internazionale) ambito opera la Difesa, un termine che comprende più aspetti: la *funzione* di proteggere le società da aggressioni esterne, lo *strumento* per esercitare tale funzione e infine la *politica* destinata a coordinare l'una e l'altro. Tuttavia a causa del paradosso descritto da Jervis (1978), secondo il quale l'eccesso di sicurezza perseguito dall'uno produce l'insicurezza dell'altro, è possibile sostenere che la maggiore sicurezza è quella che si consegue sulla base della reciprocità. Come afferma Galtung (1986, p. 236) per poter essere, "la sicurezza deve essere la più alta, la più uguale e la più cooperativa possibile per entrambe le parti" (corsivo nostro).

A partire dalla fine della Guerra fredda le relazioni internazionali hanno attraversato varie fasi caratterizzate da un andamento sussultorio. Dal mondo bipolare dominato dalle due superpotenze nucleari USA e URSS si è passati per un decennio circa (1991-2001) a una fase unipolare dominata dagli Stati Uniti, cui ha fatto seguito una confusa fase multipolare segnata dall'affacciarsi di alcune potenze regionali, caratterizzate da rapporti vuoti di competizione, vuoti di convergenza a legame debole (Paesi BRICS). Soprattutto, oggi in primo piano è emersa con tutto il suo peso attuale e virtuale la superpotenza Cina, vera sfidante del primato americano.

Drammaticamente l'odierna fase delle relazioni internazionali appare caratterizzata, in un generale quadro di crisi della fiducia tra Stati e di degrado dei reciproci rapporti, da un allarmante rilancio del ricorso, praticato e addirittura teorizzato, alla logica della forza. Si registrano così l'incremento esponenziale delle spese militari, l'espansione della produzione e commercio di armamenti, così come la dilatazione quantitativa e qualitativa degli arsenali convenzionali e nucleari delle grandi potenze. Specialmente pericolosa si rivela la crescente integrazione in essi delle tecnologie emergenti, in particolare l'Intelligenza Artificiale (IA) e relativi sistemi d'arma autonomi e semi-autonomi, le capacità cyber e la militarizzazione dello spazio. Si tratta di una competizione sistemica, nella quale il riarmo rappresenta la risposta "primordiale" di fronte alla minaccia.

4.1.1. Il ruolo dello Stato A): rilanciare il disarmo multilaterale

Sebbene fin dalle sue origini lo Stato abbia perseguito come principale obiettivo l'effettuazione della guerra, oggi l'evoluzione scientifico-tecnologica si è spinta talmente avanti da rendere impraticabile il perseguimento dell'uso della forza sino alle sue "logiche" conseguenze, se non al prezzo della distruzione totale. Viceversa quella che è stata definita la *sicurezza cooperativa* non richiede una fiducia politica piena, bensì si accontenta dell'assunzione di un interesse razionale condiviso in grado di evitare escalation incontrollate. Questo particolare tipo di sicurezza non sostituisce la deterrenza, ma ne integra e modera la funzione.

Il principale strumento della sicurezza cooperativa è il controllo degli armamenti, il quale agisce sulla dimensione materiale della competizione strategica. Esso si fonda su un principio pragmatico: limitare, regolare o proibire determinate capacità può ridurre il rischio sistemico anche senza pretendere di eliminare la competizione tra Stati. L'*Arms control*, o controllo degli armamenti, non è una sequenza di gesti unilaterali ad opera di una parte illuminata. Bensì, come sostenuto al culmine della Guerra fredda dal realismo pragmatico di Thomas Schelling e Morton Halperin (1961), consiste in forme di cooperazione tra potenziali nemici, finalizzate a ridurre gli oneri della spesa militare e ad allontanare le occasioni di conflitto. Il controllo degli armamenti si basa su tre pilastri: la limitazione quantitativa, la non proliferazione con verifica tecnica condivisa, la proibizione normativa di specifiche categorie. L'obiettivo non è eliminare la competizione, ma impedirne la degenerazione incontrollata.

Gli esempi positivi di controllo degli armamenti non mancano. Decisivo fra tutti, il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), in vigore dal 1970, ha costituito la pietra angolare su cui si fonda il regime internazionale di non proliferazione delle armi nucleari, dunque un argine, sia pure parziale, alla diffusione della più estrema fra le armi (appunto quella nucleare). Di alto valore morale, invece, è il Trattato per la proibizione delle armi nucleari (TPNW), in vigore dal 22 gennaio 2021 e votato da 122 Stati. Sebbene tra essi non vi sia nessuno dei detentori legittimi di armi nucleari, né membri della NATO, il TPNW rimane importante come traguardo.

Tra i rischi incombenti sullo scenario strategico contemporaneo, il più urgente è rappresentato dall'avvento di nuove tecnologie, alla testa delle quali si pone la IA applicata all'ambito militare. Le armi letali autonome (LAWS) rappresentano un caso emblematico di fenomeno che reclama una drastica regolazione per più aspetti: modalità di impiego, livello di autonomia decisionale e responsabilità giuridica. Il dibattito all'ONU nell'ambito della Convenzione su certe armi convenzionali (CCW) riflette la consapevolezza, condivisa da molti Stati, che una competizione tecnologica deregolata moltiplica i rischi sistemici (Archivio Disarmo, 2025).

Tra le conseguenze dell'integrazione della IA nei sistemi militari sono da annoverare la spinta accelerazione dei cicli decisionali, la riduzione dei tempi di reazione e l'imprevedibile complessità delle ormai imminenti interazioni dei sistemi autonomi tra loro. Lo sviluppo dei missili ipersonici, la proliferazione di cyber-operazioni offensive e l'integrazione della IA nei sistemi di avvistamento e allarme in ambito nucleare comprimono ulteriormente le finestre decisionali, almeno in principio prerogativa dei governi (Archivio Disarmo, 2025).

In un ambiente caratterizzato da una velocità superiore alla capacità umana di adeguarvisi, il rischio di escalation non intenzionale è destinato a crescere. Diventano cruciali notifiche preventive a test di sistemi avanzati, scambio di informazioni sulle dottrine di impiego della IA militare, definizione condivisa di standard minimi sul *controllo umano significativo* e canali di comunicazione dedicati alla gestione di incidenti cyber o spaziali, in un futuro sempre più prossimo, ovvero il ripristino delle misure per la costruzione della fiducia (*confidence building measures*).

4.1.2. Il ruolo dello Stato B): rivitalizzare l'azione diplomatica istituzionale (Track I)

Le attuali condizioni delle relazioni internazionali impediscono di pensare, come invece sarebbe auspicabile, alla diplomazia come a un'alternativa alla deterrenza; più limitatamente la diplomazia si conferma come un attore e una cultura indispensabili per evitare che la deterrenza stessa si trasformi in una tragica escalation. Per quanto riguarda specificamente l'Europa, il grave deterioramento del quadro strategico maturato in particolare nell'ultimo quinquennio fa sì che la UE venga criticata, paradossalmente, a causa della sua specificità e dei suoi meriti. Per via della sua preclusione nei confronti dell'impiego della forza, all'Europa viene rimproverato di essere l'unico "animale erbivoro in un mondo di carnivori" (Gentiloni, 2023).

In realtà la UE deve rilanciare la sua azione diplomatica con coraggio, uscendo dalla situazione di disagio e di impotenza imposta dai tempi turbolenti, in particolare a partire dall'invasione russa dell'Ucraina. Tutto questo senza rinunciare alla sua eredità morale e alla sua storia, fondate sul primato del diritto internazionale, sul multilateralismo e sulla priorità individuata nella protezione dei cittadini e dei diritti umani piuttosto che nella forza delle armi¹ (Delis, 2025).

¹ Un esempio di iniziativa diplomatica europea è rappresentato dall'operazione Amaltea proposta nel novembre 2023 del Presidente della Repubblica di Cipro Nikos Christodoulidis e volta alla creazione di un corridoio umanitario marittimo per la fornitura di aiuti alla popolazione civile di Gaza (PRC, 2023).

Nell'attuale scenario internazionale, la diplomazia europea si trova ad affrontare una doppia sfida. Da un lato, la frammentazione decisionale all'interno della UE rallenta la risposta alle crisi; dall'altro, la crescente velocità delle interazioni tecnologiche riduce la finestra temporale per la de-escalation, come del resto per tutte le decisioni strategiche. Una gestione efficace dei conflitti richiede quindi una serie di condizioni, quali meccanismi di coordinamento decisionale più rapidi tra Stati membri, maggiore tempestività nella presa d'atto e analisi delle emergenze, programmazione degli strumenti di pressione graduata e reversibile nei confronti del contendente (sanzioni mirate, incentivi condizionati), canali permanenti di comunicazione per la gestione di incidenti cyber o militari ecc.

Dotata di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), finalizzato a rendere più coerente ed efficace la politica estera europea sulla scena mondiale, ma attualmente troppo esile e soprattutto priva di rappresentatività e di una adeguata capacità decisionale, la UE deve affrontare sfide numerose e complesse. In aggiunta a quelle proprie dell'azione diplomatica in generale, è cruciale il limite rappresentato dal non essere la UE (ancora?) un soggetto unitario, bensì un organismo in evoluzione, nel quale il nucleo duro della politica estera è tuttora prerogativa dei singoli Stati aderenti.

Un osservatore critico ma costruttivo del progetto europeo come Jeffrey D. Sachs ritiene che l'Europa dovrebbe decidere sulla base di un modello di diplomazia "istituzionale" e insieme "sensibile". Invece, "la modalità attuale è ingestibile [...] l'effettiva diplomazia ad alto livello, nella misura in cui esiste, è confusamente e di volta in volta diretta da singoli leader [di Stati] europei, dall'Alto Rappresentante [degli affari esteri], dal presidente della Commissione europea, dal presidente del Consiglio europeo, ovvero da una qualche combinazione variabile tra i precedenti. In breve, nessuno parla chiaramente per l'Europa soprattutto perché non c'è una chiara politica estera della UE" (Sachs, 2025).

Ciò non significa che il quadro non presenti anche potenzialità positive. Come oggi accade alla maggioranza delle diplomazie del mondo, quella europea deve fare i conti con un contesto internazionale drammaticamente frammentato. Sul piano delle opportunità, però, non tutti i Paesi del mondo dispongono come gli europei del potenziale coinvolgimento della società civile, che si manifesta con l'esistenza di network, di ONG, di associazioni, di comunità laiche e religiose capaci di produrre iniziative a livello non soltanto nazionale ma anche internazionale. Si tratta non soltanto di "tollerare" bensì di promuovere e investire su forme di diplomazia alternativa, secondo gli auspici della scuola del *Track II*, il cui più influente rappresentante è stato il lungimirante diplomatico pacifista Joseph V. Montville. Con il termine *Track II* si intende la convergenza di attori e risorse provenienti dalla società civile, in grado di esercitare un ruolo significativo e di integrarsi con il *Track I*, cioè con la diplomazia istituzionale (Davidson e Montville, 1981).

4.2. La società civile per una sicurezza cooperativa

4.2.1. Il ruolo della società civile A): l'azione diplomatica "popolare" (Track II)

La diplomazia popolare alternativa può essere spiegata in sintesi come una "interazione non ufficiale e non strutturata [...] strategicamente ottimista, fondata sull'analisi del caso migliore" (Davidson e Monteville, 1981, p. 155). Questa *Track II diplomacy* comprende iniziative non governative, mediazioni informali e processi di dialogo intrapresi e facilitati da attori sociali che agiscono autonomamente, sia pure non in contrasto con le istituzioni ufficiali. Rispetto alla diplomazia *Track I*, anche nel caso in cui non produca accordi vincolanti, la *Track II* crea condizioni di fiducia e comunicazione che possono preparare il terreno per intese coronate da atti formali.

Secondo Roberts (2009) la diplomazia alternativa, nonostante che i suoi protagonisti non siano né esponenti della politica né delle istituzioni pubbliche, opera in uno spazio che non è affatto *apolitico*: pertanto essa interagisce con le dinamiche di potere e può influenzare la sostenibilità politica di un accordo. In termini strategici, il suo valore risiede nella capacità di ridurre l'incomunicabilità e di gestire la dimensione simbolica del conflitto, anche tenendosi generosamente pronta in qualsiasi momento a favorire il subentro della diplomazia istituzionale.

Le organizzazioni del Terzo settore – ONG, chiese e comunità religiose, associazioni civiche – svolgono spesso un ruolo cruciale nella mediazione dei conflitti. Il caso della Comunità di Sant'Egidio in Italia, il cui principale *achievement* è rappresentato dal contributo risolutivo fornito al processo di pace mozambicano, è emblematico. Attraverso ospitalità negoziale, continuità del dialogo e relazioni personali con le parti, Sant'Egidio creò le condizioni per la sottoscrizione, il 4 ottobre 1992, degli Accordi generali di pace tra il governo del Mozambico e la formazione guerrigliera ReNaMo. Partendo dal presupposto che la minaccia non è mai soltanto militare, ma è radicata in rotture politiche e culturali (identitarie), il primo obiettivo perseguito dai mediatori di Sant'Egidio è stata la trasformazione *relazionale* del conflitto (Palumbo, 2018; Comunità di Sant'Egidio, 2022). Passaggio complesso ma non impossibile se favorito da un ambiente informale ed empatico, in cui i mediatori godono del rispetto e della fiducia di entrambe le parti in causa.

Una giusta valorizzazione della *Track II* da parte della UE dovrebbe prevedere l'incoraggiamento europeo (e non soltanto nazionale come accade sinora, anche nel migliore dei casi) di iniziative umanitarie *a latere* come i "corridoi" gestiti dalle ONG nei teatri di crisi. Il tutto sempre rispettando l'autonomia delle ONG stesse.

4.2.2. *Il ruolo della società civile B): la deterrenza sociale dei Corpi Civili di Pace*

L'azione della diplomazia popolare costituisce un importante aspetto della deterrenza sociale della quale può avvalersi un Paese, in questo caso proiettando risorse della società civile verso l'esterno delle relazioni internazionali. Con la deterrenza sociale il campo di azione si sposta dall'esterno rappresentato dalle relazioni internazionali all'interno di un determinato Paese, sempre comunque con una prospettiva che ne supera i confini. Il nostro assunto è che, anche in un ambito apparentemente così esotico come le relazioni internazionali e istituzionalmente monopolizzato dallo Stato, la società civile possa e debba contribuire con il suo apporto.

Infatti la sicurezza non si esaurisce nella deterrenza, né nella regolazione concordata degli arsenali, né nella stipula degli accordi internazionali, ma dipende anche dalla coesione sociale, dalla fiducia nelle istituzioni e dalla capacità dei sistemi politici di assorbire shock di provenienza esterna quali le minacce strategiche.

Sviluppando un'intuizione di Johan Galtung (1983), Barry Buzan (1991) distingue nel bene sicurezza cinque dimensioni – militare, politica, economica, sociale e ambientale – sottolineando che la società può presentare aspetti di vulnerabilità anche al di fuori del dominio propriamente militare. La letteratura sul capitale sociale (Putnam, 1993; 2000) ha mostrato come reti associative dense, fiducia interpersonale e cooperazione civica contribuiscano alla stabilità di una società, oltre che di un ordinamento politico-giuridico di stampo democratico. Fukuyama (1995) ha sottolineato il ruolo della fiducia come infrastruttura immateriale essenziale per la stabilità economica e politica di un Paese. La resilienza sistemica che ne risulta può essere definita come la capacità di un sistema politico-sociale di assorbire shock, adattarsi a condizioni mutate e mantenere funzionali le proprie istituzioni (Norris, 2011). Gli investimenti in inclusione sociale e in alfabetizzazione (digitale e non) costituiscono altrettanti componenti di una strategia di sicurezza comune. Di conseguenza, la tendenza a trattare l'istruzione come la spesa del welfare più sacrificabile (v. cap. 2.1) non rappresenta un mero taglio economico, ma un disarmo unilaterale applicato non tanto alla deterrenza militare ma a quella sociale.

Come supportato dall'evidenza empirica (Østby *et al.*, 2019), il legame strutturale tra istruzione e stabilità è ineludibile. Affondando le radici negli assunti di Lipset (1959), l'istruzione si configura come un prerequisito della sicurezza: essa neutralizza la permeabilità alle dottrine estremiste e fornisce gli strumenti per decodificare la realtà. In un'epoca di guerre ibride e disinformazione, quella che il sociologo americano definisce la capacità di "compiere scelte razionali" (Lipset,

1959: 79) si traduce nella prima linea di difesa cognitiva di un Paese contro la destabilizzazione interna.

Peraltro, allo scopo di essere efficace la deterrenza sociale deve manifestarsi, oltre che nell'ambito generale (politico, economico, sociale e culturale) anche in un ambito specifico che, implicando una quota di fisicità necessaria a difendersi da un'aggressione, è esplicitamente strategico. Se è vero che la sicurezza non può essere pienamente compresa dall'attore che si limiti all'analisi dell'equilibrio di potenza o alla gestione delle capacità militari, è altrettanto vero che queste ultime sono necessarie per offrire un'adeguata protezione nel caso di pressioni immateriali (politiche) o materiali (militari) che un determinato Paese si trovi a subire.

La riflessione teorica sulle forme di resistenza non armata è stata affrontata, tra gli altri, da Gene Sharp (1973), che ha analizzato la nonviolenza come metodo di lotta politica fondato su meccanismi di non cooperazione, disobbedienza civile e pressione sociale organizzata. Sharp interpreta la nonviolenza come tecnica di conflitto basata sull'erosione delle fonti di potere – consenso, risorse, obbedienza amministrativa.

Studi comparativi suggeriscono che alle transizioni politiche ottenute tramite mobilitazioni nonviolente si associano maggiore probabilità di esiti democratici e minore rischio di guerra civile (Roberts, 2009). Ciò è interpretabile alla luce della costruzione di reti civiche e capitale sociale, fattori centrali anche nella ben nota teoria della “pace positiva” di Johan Galtung (1969). Peraltro, sul piano empirico Chenoweth (2020) evidenzia che, nello specifico delle campagne nonviolente per il cambiamento politico successivamente al 2010, il tasso di successo registra una contrazione, a causa dell'evoluzione delle tecnologie di sorveglianza digitale e della maggiore capacità degli Stati di controllare autoritariamente lo spazio informativo.

La dimensione sociale della sicurezza assume una crescente rilevanza in uno scenario che, come quello attuale, chiama in causa la necessità di protezione in tutti gli ambiti della vita di un Paese. Anche in ordinamenti a democrazia rappresentativa, legati tra loro da patti costituzionali quali quelli della UE, la difesa civile non sostituisce le Forze armate, ma rafforza la postura complessiva della resistenza a un'aggressione.

Come possibile punto di incontro tra i due percorsi, quello istituzionale e quello sociale, un trentennio fa il pacifista Alexander Langer, eurodeputato eletto nel Sud-Tirolo/Alto Adige, ha proposto l'istituzione di un Corpo Civile di Pace dell'ONU e dell'Unione Europea (CCPE) (Langer, 1994). La proposta, lanciata da Langer in collaborazione con l'assistente parlamentare dei Verdi Ernst Gülcher, venne ufficialmente riconosciuta dal Parlamento europeo nel maggio 1995, quando il Rapporto *Bourlanges/Martin* affermò che “un primo passo verso un contributo nella prevenzione del conflitto potrebbe essere la creazione di un Corpo Civile di Pace Europeo (che includa obiettori di coscienza) con il compito di addestrare

osservatori, mediatori e specialisti nella risoluzione dei conflitti” (Camera dei deputati, 2005)².

Spesso tacciato da chi non lo conosce come incline all’utopia, il pensiero nonviolento sa essere realistico. Come osserva Mao Valpiana, presidente del Movimento Nonviolento, “Una difesa non violenta può essere efficace di fronte ad una minaccia armata solo se può agire anche attraverso istituzioni di pace [...] La nonviolenza non è affatto in antitesi con la difesa. Il pacifismo reagisce ad una guerra (cioè agisce dopo), la nonviolenza previene la minaccia (cioè agisce prima)”³ (Mao Valpiana, 2026).

Protagonista del movimento di opinione europeo che durante la guerra civile nella ex-Jugoslavia Alexander Langer tentò in tutti i modi di fermare la catastrofe e il genocidio. Nel suo Rapporto per la creazione dei Corpi Civili di Pace Europei riconosceva il ruolo della Difesa militare e, consapevole dei rischi della cooperazione con essa, il 30 giugno 1996 indicava la strada per prevenirli: “I membri dei Corpi civili di pace avranno bisogno di protezione. Nella maggior parte dei casi i *peacekeeper* militari potranno essere presenti sul campo per questo scopo. Dato che tra la cultura militare e quella dei civili non c’è naturale rispetto e reciproca comprensione, bisognerà dedicare molta attenzione e formazione per raggiungere questo scopo. I corpi civili e i *peacekeeper* devono lavorare insieme a tutti i livelli e ciò richiede formazione ed esperienza” (Langer, 1994).

Il Corpo Civile di Pace Europeo mira a istituzionalizzare la prevenzione dei conflitti esercitando funzioni di *early warning*, facilitazione, mediazione, monitoraggio di accordi a supporto di istituzioni locali, protezione civile internazionale, riconciliazione e ricostruzione sociale. Esso si colloca concettualmente nella tradizione della sicurezza cooperativa, della pace positiva e del *peacebuilding*, intervenendo precocemente sulle vulnerabilità istituzionali e sulle dinamiche di escalation che possono ridurre i costi umani ed economici della guerra. In questa prospettiva, un esempio concreto è rappresentato dalla Repubblica di San Marino che, con la legge 194/2021, ha istituito un Corpo Civile di Pace come strumento statale di intervento nonviolento, attivo nella prevenzione, nella mediazione e nell’assistenza umanitaria (Repubblica di San Marino, 2021).

Già richiamato nella proposta di legge presentata al Parlamento italiano da Valpiana e altri nell’aprile 2005 (Camera dei deputati, 2005), recentemente il tema dei Corpi Civili di Pace è tornato di attualità grazie alla proposta di iniziativa popolare “Un’altra difesa è possibile” promossa dalla convergenza fra tre reti di associazioni pacifiste, la Conferenza nazionale enti di servizio civile, la Rete Italiana Pace e

² Nell’Europarlamento la proposta Langer-Gülcher è stata poi ripresa nel Rapporto annuale sui diritti umani presentato nel 2008 dall’eurodeputato Marco Cappato (Delis, 2025).

³ Mao Valpiana, comunicazione agli autori del 23 febbraio 2026.

Disarmo e Sbilanciamoci!. Il testo della proposta, depositato il 16 marzo 2026 presso la Corte di Cassazione, prevede l'istituzione nel nostro Paese di un Dipartimento per la difesa civile, non armata e nonviolenta (Rete Italiana Pace e Disarmo, 2025).

L'istituzione di Corpi Civili di Pace amplierebbe l'applicazione dell'art. 52 della Costituzione che definisce la difesa della Patria un "sacro dovere del cittadino", nel solco della sentenza della Corte costituzionale che ha riconosciuto tale prerogativa al Servizio Civile. E farebbe questo ancorando la vocazione di giovani che non sceglierebbero il servizio militare ma che nondimeno, nell'alveo del pensiero nonviolento, vorrebbero esprimere la propria partecipazione a una organizzazione dotata di tutte le caratteristiche di normatività e professionalità propri di un'istituzione pubblica.

Riferimenti bibliografici

Archivio Disarmo. (2025). *Lo stato dell'Intelligenza Artificiale in ambito militare e le prospettive di regolazione a livello nazionale, europeo e internazionale*. Disponibile a: <https://www.archiviodisarmo.it/view/NmZ2VWRxeFFTcXJQUVFmVFVnaTBYUT09OjqWQzLLgG0mVcYiD8scviRV/rapporto-maeci-definitivo-2025.pdf>.

Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era* (2nd ed.). Harvester Wheatsheaf.

Camera dei deputati. (2005). *Proposta di legge n. 5812: Disposizioni per il riconoscimento dei congedi per la partecipazione a missioni organizzate nell'ambito dei Corpi civili di pace* (XIV Legislatura, PDL 5812). Disponibile a: https://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/schedela/apriTelecomando.asp?codice=14PDL0076830.

Cefaloni, C. (30 aprile 2025). Difesa comune e piano di riarmo, intervista a Marco Tarquinio. *Città Nuova*. Disponibile a: <https://www.cittanuova.it/difesa-comune-e-piano-di-riarmo-intervista-a-marco-tarquinio/>.

Chenoweth, E. (luglio 2020). The future of nonviolent resistance. *Journal of Democracy*, 31(3), 69-84. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0042>.

Comunità di Sant'Egidio. (4 ottobre 2022). *Mozambico: Sant'Egidio – 30 anni fa la firma dello storico accordo che mise fine alla guerra civile con la mediazione della Comunità. Ricorda a tutti in questo tempo di guerra che la pace è sempre possibile*. Disponibile a: <https://sl1nk.com/sh9enys>.

Davidson, W. D., & Montville, J. V. (1981). Foreign policy according to Freud. *Foreign Policy*, 45, 145-157. <https://doi.org/10.2307/1148317>.

Delis, A. (2025). *Nonviolence in the European Parliament: A missed opportunity?* (STG Policy Papers, Issue 2025/03). Florence School of Transnational Governance, European University Institute. <https://doi.org/10.2870/1166556>.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York, NY: Free Press Paperbacks. tr. it. *Fiducia. Come le virtù sociali contribuiscono alla creazione della prosperità*. Milano: Rizzoli, 1996.

Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>.

Galtung, J. (1983). Peace Education: Learning to Hate War, Love Peace, and to Do Something about It. *International Review of Education / Internationale Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale de l'Education*, 29(3), 281-287. <http://www.jstor.org/stable/3444003>.

Galtung, J. (1986). *Ci sono alternative! Quattro strade per la sicurezza*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.

Gentiloni, P. (20 ottobre 2023). Ue, Gentiloni: “Europa non può essere unico erbivoro in un mondo di carnivori”. Il Sole 24 ORE [video]. Disponibile a: <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/ue-gentiloni-europa-non-puo-essere-unico-erbivoro-un-mondo-carnivori/AFtB3yJB>.

Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30(2), 167-214. <https://doi.org/10.2307/2009958>.

Langer, A. (31 dicembre 1994). *Alexander Langer-Ernst Gülcher: Per la creazione di un corpo civile di pace dell'ONU e dell'Unione Europea. Alcune idee, forse anche poco realistiche*. Fondazione Alexander Langer. Disponibile a: <https://www.alexanderlanger.org/pubblicazioni-e-risorse/alexander-langer-ernst-guelcher-per-la-creazione-di-un-corpo-civile-di-pace-dellonu-e-dellunione-europea-alcune-idee-forse-anche-poco-realistiche/803/>.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(1), 69-105.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.

Østby, G., Urdal, H., & Dupuy, K. (2019). Does Education Lead to Pacification? A Systematic Review of Statistical Studies on Education and Political Violence. *Review of Educational Research*, 89(1), 46-92. <https://doi.org/10.3102/0034654318800236>.

Palumbo, V. (11 gennaio 2018). La diplomazia alternativa della Comunità di Sant'Egidio. Dossier, Italia ed Europa, Notizie, Rubriche. *Geopolitica.info*. Disponibile a: <https://geopolitica.info/8844-2/>.

PRC – Presidency of the Republic of Cyprus. (9 novembre 2023). *Participation of the President of the Republic in the International Gaza Aid Conference, held in Paris*. International Presence. Disponibile a: <https://www.presidency.gov.cy/cypresidency/cypresidency.nsf/All/1CC610D282D6D2E2C2258A66003D0329?OpenDocument>.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press. tr. it. La tradizione civica delle regioni italiane. Milano: Mondadori.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Touchstone Books/Simon & Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>.

Repubblica di San Marino. (2 dicembre 2021). *Legge 2 dicembre 2021 n.194 - Istituzione del Corpo Civile di Pace della Repubblica di San Marino e disposizioni in materia di volontariato internazionale*. Disponibile a: <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/in-evidenza-in-home-page/scheda17174828.html>.

Rete Italiana Pace e Disarmo. (16 marzo 2025). *Depositata in Cassazione la proposta di legge per la Difesa civile, non armata e nonviolenta: parte la nuova raccolta firme*. Disponibile a: <https://retepacedisarmo.org/2026/depositata-in-cassazione-la-proposta-di-legge-per-la-difesa-civile-non-armata-e-nonviolenta-parte-la-nuova-raccolta-firme/>.

Roberts, A. (2009). *Civil resistance and power politics: The experience of non-violent action from Gandhi to the present*. New York: Oxford University Press.

Sachs, J. D. (19 agosto 2025). A New Foreign Policy for Europe. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, (31), 190-207. Disponibile a: <https://www.jstor.org/stable/48849414>.

Schelling, T. C., & Halperin, M. H. (1961). *Strategy and arms control*. New York: Twentieth Century Fund. tr. it. *Strategia e controllo degli armamenti*. Bologna: il Mulino.

Sharp, G. (1973). *The politics of nonviolent action*. Boston: Porter Sargent, 2. tr. it. in 3 voll. *Politica dell'azione nonviolenta. Potere e lotta*. Torino: Gruppo Abele, 1985. *Politica dell'azione nonviolenta. Le tecniche*. Torino: Gruppo Abele, 1986. *Politica dell'azione nonviolenta. La dinamica*. Torino: Gruppo Abele, 1997.

Valpiana, M. (23 febbraio 2026). *Comunicazione agli autori*.

5. Conclusioni

Oltre a non essere applicabile in modo uniforme a ogni contesto, la politica del riarmo fine a sé stesso non è la soluzione per l'Europa. In generale, ma nelle società europee in particolare, l'analisi comparata dimostra che:

- la *sicurezza cooperativa* può rappresentare una credibile alternativa alla competizione strategica;
- accordi per il *controllo degli armamenti* e per la *regolazione delle tecnologie emergenti* possono ridurre i rischi sistemici;
- la *deterrenza sociale* contribuisce a prevenire un'eventuale aggressione accrescendone i costi.

Naturalmente diamo per scontato che l'unità politica di un'Europa ispirata nella politica estera alla *sicurezza cooperativa*, e nella politica militare alla *Difesa difensiva*, sarebbe fondamentale per prevenire eventuali aggressioni.

L'evoluzione della competizione strategica nel XXI secolo evidenzia la crescente interconnessione tra dimensione militare, tecnologica, informativa e sociale della sicurezza. L'irrazionale accumulazione di capacità militari (pur effettuata con il dichiarato proposito di garantire rassicurazione e deterrenza) non è di per sé idonea a fornire la stabilità sistemica in un contesto caratterizzato da crescente compressione dei tempi decisionali e aleatorietà degli sviluppi tecnologici.

Sulla base dell'analisi condotta fin qui, per un sostenibile modello di Difesa europea adottiamo la metafora delle "due braccia", una militare non aggressiva, l'altra civile nonviolenta. Quanto al primo braccio, la permanenza di una funzione deterrente fornita da una forza militare (mezzi e personale) non può essere semplicemente negata. Qualora si attenga a criteri trasparenti, obiettivi ragionevoli e dimensioni equilibrate, una forza effettivamente difensiva contribuisce a dissuadere aggressioni dirette.

Per altri versi non c'è bisogno di insistere a favore del mantenimento di una deterrenza militare, visto che oggi essa raccoglie un consenso pressoché unanime nel pensiero e nella pratica politica *mainstream*. Tanto unanime che, piuttosto che essere reiterata per l'ennesima volta, la deterrenza militare necessita di essere liberata dalla retorica che solitamente l'accompagna. In particolare essa deve essere calata nei fatti sulla base di serie analisi azione/reazione e costi/benefici (in termini strategici ma anche economici e sociali) in vista della sua esecuzione. Politicamente ciò significherà la realizzazione di un'effettiva spinta in favore di un autentico e concreto progetto di Difesa comune europea. Essa dovrà sostituire la prassi, seguita finora dai Paesi membri, di una programmazione delle Forze armate e della base industriale in un'ottica ostinatamente nazionale, con una

riorganizzazione finalmente federale di individuazione delle minacce e pianificazione delle risposte.

Quanto al secondo braccio – la Difesa civile nonviolenta – concettualmente essa si iscrive nel complessivo quadro della sicurezza cooperativa. Quest’ultima persegue una serie di obiettivi: ridurre il rischio di errori di calcolo ed escalation accidentali; limitare mediante negoziati per il controllo degli armamenti l’intrinseca pericolosità dell’accumulazione di capacità distruttive esorbitanti per quantità, costi e sofisticazione tecnologica; rafforzare la stabilità interna grazie alla resilienza sistemica e alla coesione sociale; aumentare con il contributo della Difesa civile il costo politico e operativo di eventuali azioni o minacce di natura militare.

Il conseguimento di tali obiettivi presuppone la tempestiva messa in opera di una vasta azione di revisione e nuovo disegno di un sistema di Difesa integrato nei vari ambiti, istituzionali e sociali, militari e civili.

In questa prospettiva proponiamo i seguenti *Venti punti* elencati di seguito.

Venti punti per una Difesa europea alternativa e comune

1. Il cammino dell’Europa *verso un assetto federale* è tanto urgente quanto complesso. Il primo passo è il superamento della regola dell’unanimità. Certamente la complessità non diminuisce (ma se mai aumenta) nel perseguimento dell’obiettivo di Difesa comune. Tuttavia, da un lato i Paesi europei non possono pensare di sopravvivere senza una funzione di Difesa. Dall’altro, se pensano di farlo “come è stato fatto sino ad ora” (con l’unica differenza di metterci più risorse) non faranno che dare il proprio contributo al processo di decostruzione dell’ordine internazionale, in atto oggi nel mondo per responsabilità delle superpotenze.
2. La *crisi irreparabile degli equilibri globali* impone una riflessione profonda e l’elaborazione di proposte innovative. Il semplice ritorno all’assetto scaturito dalla Seconda guerra mondiale e alle logiche che a suo tempo lo ispirarono – ordine di Yalta in Europa e assetto bipolare (o unipolare) a livello globale – oggi non è più perseguibile. Lo sforzo che ci viene richiesto è, ancora una volta, di pensare l’“impensabile”. Un “impensabile” che sia alternativo a quello apocalittico del conflitto nucleare generalizzato, il quale ai tempi della Guerra fredda aveva sì scongiurato la resa dei conti tra superpotenze, ma soltanto per rinviarla.
3. Sullo sfondo della crescente frammentazione e conflittualità dei centri decisionali e di potere si inserisce l’incombente *rivoluzione scientifico-tecnologica*. In essa il ruolo di protagonista è giocato da un *break-through* dirompente come quello rappresentato dalla IA. Di fronte ad esso le leadership

delle maggiori potenze sono chiamate a un radicale cambiamento nel modo di ragionare. In generale, ma anche e soprattutto sui temi della sicurezza e della Difesa alla prospettiva basata sul binomio minaccia-controminaccia (deterrenza) va sostituita la prospettiva della sicurezza cooperativa.

4. Non ci sono segnali che la *governance europea si sia resa pienamente conto* di tutte le implicazioni vuoi di questa rivoluzione maggiore, vuoi delle altre rivoluzioni minori che sono in atto oggi nell'ambito scientifico e tecnologico. Anche qualora il quadro di riferimento strategico non prevedesse altro che una (improbabile) Europa-superpotenza, i passi intrapresi non sono quelli giusti neppure a quel fine.
5. In termini finanziari esistono soltanto tre modalità, per reperire cospicue risorse da destinare a una politica pubblica, e la Difesa non fa eccezione. Le risorse si trovano o ampliando il *gettito fiscale*, o ampliando il *debito pubblico*, o prendendole da *altre poste di bilancio*. La spesso citata *spending review* è soltanto una variante della terza opzione e quantitativamente è di per sé insufficiente. Nella impossibilità o mancata volontà politica di perseguire le prime due strade, l'aumento esponenziale previsto per i bilanci della Difesa avverrà – se non sarà fermato – a spese dello Stato sociale. L'indebolimento di quest'ultimo, mediante il taglio delle risorse per sanità, istruzione, protezione sociale, intaccherà le basi del welfare, cioè quello che ha costituito il connotato distintivo della UE fin dalla sua nascita. L'enfasi sulla sicurezza militare avrà come risultato, paradossalmente, di minare la sicurezza indiretta che è fornita da una società coesa.
6. All'imponente concentrazione di risorse finanziarie nella spesa militare non stanno corrispondendo progressi neppure nella *razionalizzazione e integrazione della struttura produttiva della Difesa*. La stessa programmazione di sviluppo e approvvigionamento di sistemi d'arma non consolida il partenariato tra i principali players europei. Un caso emblematico è rappresentato dall'aereo da caccia degli anni 2030, attualmente oggetto di ben due progetti concorrenti, a composizione transeuropea l'uno ed extraeuropea l'altro¹. Le co-produzioni e gli acquisti da attori esterni dalla UE non stanno diminuendo bensì stanno aumentando per numero e importanza, mentre l'articolazione dell'industria degli armamenti europea secondo "campioni" nazionali inibisce la fusione tra aziende europee e previene la creazione di "campioni" UE a livello internazionale.
7. Una *gelosia sovranista* analoga a quella delle industrie della difesa ispira la politica delle *Forze armate europee*. Divise tra Ventisette differenti divise, le Forze armate europee non dispongono, nonché di reparti regolari in comune, neppure

¹ Si tratta rispettivamente di due programmi, il *Future Combat Air System* franco-tedesco e il *Global Combat Air Programme* italo-anglo-giapponese.

di strumenti comuni, a nessuno dei tre livelli della pianificazione: strategica, operativa, tattica.

8. Questa situazione determina la compresenza nelle Forze armate europee di una quantità di sistemi d'arma ridondanti e sovrapponibili tra loro. Secondo il *The Military Balance 2025* dell'International Institute of Strategic Studies, nel 2024 le Forze armate dei Ventisette hanno in servizio 13 modelli di carri armati e 14 modelli di aerei da combattimento, più numerosi modelli di cacciatorpedinieri e fregate (Military Balance, 2025).
9. Non si pretende da subito l'omogeneità dei vari arsenali nazionali: come prima approssimazione basterebbe ottenere la semplice *interoperabilità*, cioè la capacità di far cooperare tra loro sistemi diversi. Un barlume di interoperabilità è detenuto soltanto dalla NATO. A tutt'oggi l'Alleanza Atlantica è l'unica istanza nella quale gli europei si trovano a condividere alcuni aspetti della pianificazione strategica, operativa e tattica, oltre all'impiego di una lingua comune (l'inglese). A sua volta la NATO incontra limiti della massima portata politico-istituzionale. Anche a tacere della grave crisi dell'attuale rapporto tra la UE e gli Stati Uniti, è impossibile ignorare il problema per cui appartengono alla NATO alcuni Paesi che non fanno parte della UE (Canada, Stati Uniti) e che alcuni Paesi UE non fanno parte della NATO (Austria, Cipro, Irlanda, Malta).
10. Un'altra questione da affrontare è *l'armamento nucleare*. Difficilmente un contributo alla sicurezza europea potrebbe provenire dall'adozione di un deterrente nucleare. Attualmente in ambito NATO la "deterrenza avanzata" è controllata dagli Stati Uniti d'America. Il controllo degli Stati Uniti è ovviamente assoluto per quanto riguarda il deterrente nucleare diretto costituito dalle testate basate sul proprio territorio e relative piattaforme mobili. Il controllo americano è altresì preponderante per quanto riguarda la "deterrenza avanzata", costituita dalle basi aeree americane presenti in 4 Paesi della UE (Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi). Le ipotesi riproposte di recente di una messa a disposizione del deterrente nazionale francese, al fine di dotare l'Europa di una propria deterrenza nucleare, incontrano seri ostacoli. Anche ove vi fosse l'accordo della Francia e degli altri partner della UE, resterebbe da superare il divieto del Trattato di non proliferazione che all'art. 1 proibisce a un Paese nucleare di trasferire ad altri (e ad altri di accettare) la tecnologia nucleare militare².
11. Una via veramente innovativa sarebbe quella che perseguisse la sicurezza di un'Europa federale ripristinando garanzie di sicurezza cooperativa che erano andate maturando nell'ultimo quarto del XX secolo. Guidate dallo spirito di

² L'eccezione che consente agli Stati Uniti di dispiegare, e ad alcuni Paesi europei di accogliere, testate nucleari viene giustificata con la data degli accordi bilaterali USA-europei, stipulati in anni precedenti alla sottoscrizione del TNP.

Helsinki, che aveva segnato la fine alla Guerra fredda, quelle garanzie si erano consolidate nella creazione dell'OSCE, *l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, la quale riuniva al proprio interno tutti i Paesi europei più gli Stati Uniti e la Russia. Oggi le relazioni Est-Ovest (per non parlare di quelle tra Nord e Sud del mondo, così come quelle tra le due sponde dell'Atlantico) si dibattono in una crisi che sembra irreversibile. Le relazioni internazionali hanno toccato il livello di fiducia più basso cui siano mai scese negli ultimi ottanta anni e qualunque proposta diversa dalle armi viene stigmatizzata come un'utopia.

12. A differenza dei “realisti” a tutti i costi, noi pensiamo che la sicurezza coinvolga molte e diversificate risorse. Che la Difesa includa una pluralità di mezzi: finanziari, sociali e tecnologici. Che questi debbano essere predisposti e sostenuti secondo la metafora delle “due braccia”: un braccio nonviolento, di natura civile, e un braccio armato, di natura militare. Questa logica duale è alla base della *Difesa difensiva*, a sua volta parte della *sicurezza cooperativa*. In essa tutte le fasi e le componenti – individuazione degli obiettivi strategici, pianificazione delle risorse, dottrine teoriche e applicazioni pratiche – dovrebbero essere finalizzate non a fronteggiare indiscriminatamente tutti gli altri ma a proteggere la società dalle (autentiche) minacce di alcuni.
13. Per perseguire questo traguardo, l'Europa deve salvaguardare due legami. Uno è il legame *tra la dimensione politica e la dimensione economica*. Fermo restando che una politica della Difesa comune va di pari passo con una politica estera comune, o meglio deve seguirla da vicino, non è vero che oggi i Paesi della UE spendono troppo poco per la Difesa, è vero piuttosto il contrario: già oggi essi spendono moltissimo. Nella graduatoria della spesa militare mondiale, i 27 Paesi della UE occupano il secondo posto, subito dopo gli Stati Uniti. Nel 2025 questi ultimi hanno destinato alla Difesa 929 miliardi di dollari, mentre insieme gli Stati membri della UE ne hanno dedicati 430, più della Cina con i suoi 335 miliardi di dollari (SIPRI, 2026).
14. Oltre a spendere troppo, *i Ventisette spendono male*, in quanto ciascuno programma e attua la propria spesa militare indipendentemente l'uno dall'altro. Inoltre, ciascuno pretende di possedere la panoplia completa dei sistemi d'arma, talora un paio di esemplari di ognuno, possibilmente in tutti i domini. A loro volta quest'ultimi non sono soltanto quelli “classici” (terra, mare, aria), ma eventualmente anche quelli “nuovi” (digitale, spazio, guerra ibrida, sulla cui prevenzione l'Europa è, come Unione, sostanzialmente inesistente).
15. *Il tetragono sovranismo che ispira le politiche istituzionali e industriali della Difesa* dei Paesi europei impedisce di realizzare risparmi ingenti, razionalizzazioni, ottimizzazioni in termini di efficienza/efficacia. Questi traguardi potrebbero essere realizzati unendo le forze dei Paesi della UE sia nella produzione sia nella gestione degli armamenti.

16. Qualora mutassero le condizioni di un'Europa federale le sue Forze Armate (ovviamente aperte a tutti i cittadini europei) andrebbero organizzate specializzando i Paesi membri in filiere operative articolate nei vari domini. Al presidio degli stessi mediante forze terrestri, navali e aeree, si aggiungerebbe un'area sociale trasversale alle varie missioni, in vista della resistenza e gestione dei conflitti con mezzi nonviolenti. Questo sarebbe il *dualismo delle "due braccia"*.
17. L'altro cruciale *legame* è quello tra la *dimensione politica e la dimensione sociale*. Una società coesa non si ottiene con la forza: il fallimento dei populismi di destra lo sta dimostrando. Non si può negare ai cittadini la protezione sociale perché la Difesa ha bisogno di tutte le risorse. Nelle società avanzate non si governa contro i cittadini, i governi devono cercare soluzioni ragionevoli che ottengano il consenso della maggioranza. Quindi essi devono poter garantire che la sicurezza politica che offriranno nell'ambito internazionale non sarà a detrimento della sicurezza sociale nell'ambito interno.
18. I cittadini europei si rendono conto che i tempi turbolenti esigono mezzi per difendersi e che questi mezzi hanno un costo. Ma non prevedono più che con il massimo dei mezzi di guerra ci sia il massimo della sicurezza dentro e fuori i confini. Su questo i cittadini chiedono di essere ascoltati. Gli strumenti ci sono, basta che chi li dirige al governo e chi li rappresenta in parlamento rinunci a propagandare tesi precostituite e si metta in una posizione di ascolto.
19. Naturalmente i cittadini hanno ciascuno le proprie idee. Nella fattispecie il progetto europeo è avversato dagli elettori della *Destra sovranista* ed è sostenuto dagli elettori del *Centro europeista*. Da solo il Centro non ha la maggioranza. Per governare ha bisogno degli elettori della *Sinistra pacifista*. Gli elettori della Sinistra possono diventare, se già non lo sono, sostenitori convinti del progetto europeo, a patto però che esso non sia militarizzato. Se insisteranno nel perseguire un progetto di Europa militarizzata, i governi e i partiti di Centro verranno meno alla stessa ragion d'essere dell'Europa unita e falliranno. Il risultato che produrranno sarà quello di sostituire alla fisiologica polarizzazione Destra/Sinistra la polarizzazione Militarismo/Pacifismo che, in questi termini, sarà fatale per il progetto europeo.
20. Tutto ciò presuppone nei governi e nei cittadini una consapevolezza sui temi della pace e della guerra che non può essere conseguita da un giorno all'altro. Proprio per questo è urgente iniziare con coraggio a costruire questa consapevolezza intraprendente con determinazione un nuovo cammino completamente nuovo.

Fonti

IISS – International Institute for Strategic Studies. (2025). *The Military Balance 2025*. Routledge.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. (April 2026). *SIPRI Military Expenditure Database*.

Appendice
Cronologia della Difesa comune europea

| Istituzioni europee | Difesa europea |
|---|---|
| | <p>17 marzo 1948 – Trattato di Bruxelles</p> <p>Istituita l'Unione Occidentale (UO) (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito).</p> |
| <p>4 aprile 1949 – Trattato del Nord Atlantico</p> <p>Istituita la NATO (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti).</p> | |
| <p>5 maggio 1949 – Trattato di Londra</p> <p>Istituito il Consiglio d'Europa (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia).</p> | |
| | <p>24 ottobre 1950 – Piano Pleven</p> <p>Prevedeva la creazione di un esercito europeo, (comando NATO/Europa).</p> |
| <p>18 aprile 1951 – Trattato di Parigi</p> <p>Istituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (Belgio, Francia, Germania dell'Ovest, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi).</p> | |
| | <p>27 maggio 1952 – Trattato di Parigi</p> <p>Istituita la Comunità Europea di Difesa (CED), fallita per la mancata ratifica dell'Assemblea Nazionale francese 1954. (Belgio, Francia, Germania dell'Ovest, Italia Lussemburgo e Paesi Bassi).</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>23 ottobre 1954 – Unione dell’Europa Occidentale</p> <p>Istituzione dell’Unione dell’Europa Occidentale (UEO) (Ex Unione Occidentale) (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo Regno Unito e Spagna).</p> |
| <p>25 marzo 1957 – Trattati di Roma</p> <p>Istituite la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell’Energia Atomica (Euratom).</p> | |
| <p>19 marzo 1958 – Nascita del Parlamento europeo</p> <p>(Belgio, Francia, Germania dell’Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi).</p> | |
| <p>8 aprile 1965 – Trattato di fusione</p> <p>Istituite le Comunità (fusione delle istituzioni create dalla CECA, dalla CEE e dall’Euratom) (Belgio, Francia, Germania dell’Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi).</p> | |
| | <p>1-2 dicembre 1969 – Vertice dell’Aia</p> <p>Avvio della Cooperazione Politica Europea (CPE).</p> |
| | <p>26-27 ottobre 1984 – Dichiarazione di Roma</p> <p>Riattivata la UEO.</p> |
| <p>17 febbraio 1986 – Atto unico europeo</p> | |
| <p>Primo passo verso il “mercato unico” europeo.</p> | <p>Più stretta cooperazione in materia di politica esterna.</p> |

| | |
|--|---|
| 7 febbraio 1992 – Trattato di Maastricht (TUE) | |
| Istituita ufficialmente l'Unione Europea (UE). | Introdotta la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). |
| | 19 giugno 1992 – Consiglio di Petersberg Istituite le missioni di Petersberg con le quali i membri della UEO si dichiararono pronti a fornire unità militari convenzionali a NATO e UE. |
| 1° gennaio 1993 – Avvio del mercato unico Garantisce la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali nella UE. | |
| | 10-11 gennaio 1994 – Vertice NATO di Bruxelles Approvata la <i>Combined Joint Task Forces</i> (CJTF). |
| 2 ottobre 1997 – Trattato di Amsterdam Apporta notevoli miglioramenti in materia di politica estera comune e di libera circolazione dei cittadini per cercare di rendere la UE più funzionale e democratica. | |
| 1° gennaio 1998 – Introduzione della moneta unica. | |
| | 3-4 gennaio 1998 – Vertice franco-britannico di Saint-Malo Dichiarazione congiunta sulla Difesa europea: la UE deve avere la capacità di intraprendere azioni autonome, supportate da forze militari credibili. |
| | 3-4 giugno 1999 – Consiglio europeo di Colonia Istituita ufficialmente la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD). |
| | 12 dicembre 1999 – Consiglio europeo di Helsinki Formulate le <i>Helsinki Headline Goal</i> (cooperazione UE/NATO). |

| | |
|---|--|
| | <p>13 novembre 2000 – Consiglio UEO di Marsiglia</p> <p>Trasferimento dei poteri dalla UEO alla UE.</p> |
| <p>26 febbraio 2001 – Trattato di Nizza</p> | |
| <p>Allargamento delle competenze della UE (modifica del TUE).</p> | <p>Introdotte nuove strutture militari (esteso alla PESC il metodo delle “cooperazioni rafforzate”).</p> |
| | <p>15 dicembre 2001 – Consiglio europeo di Laeken</p> <p>Dichiarata parzialmente operativa la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).</p> |
| | <p>20-21 giugno 2002 – Consiglio europeo di Siviglia</p> <p>Ampliati gli obiettivi della PESD per includere la lotta al terrorismo.</p> |
| | <p>16 dicembre 2002 – Dichiarazione comune UE-NATO sulla PESD</p> <p>Accordi “Berlin Plus” (cooperazione UE/NATO).</p> |
| | <p>8 dicembre 2003 – Strategia europea in materia di sicurezza (European Security Strategy, ESS)</p> <p>Adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles la versione finale della ESS.</p> |
| <p>18 giugno 2004 – Trattato che adotta una Costituzione per la UE</p> <p>Approvato dal Parlamento europeo successivamente respinto dalla Francia e dai Paesi Bassi.</p> | |

| | |
|---|---|
| | <p>12 luglio 2004 – Agenzia Europea per la Difesa (AED)</p> <p>Istituita per supportare gli Stati membri ed il Consiglio nel loro sforzo di migliorare le capacità europee nell'acquisizione di materiali per la Difesa.</p> |
| | <p>5 dicembre 2007 – Approvazione “pacchetto Difesa”</p> <p>Incremento della competitività del settore industriale della Difesa limitando i casi di applicabilità dell'art. 296 del Trattato CE (esenzione delle regole del mercato comune per interessi essenziali alla sicurezza nazionale).</p> |
| <p>13 dicembre 2007 – Trattato di Lisbona</p> <p>Introduce significativi cambiamenti in materia di sicurezza e Difesa comune (clausola di solidarietà [art. 222 TFUE]; clausola di assistenza reciproca [art. 42 TUE]; evoluzione PESD in PSDC).</p> | |
| | <p>4-5 settembre 2014 – Vertice NATO di Newport (Galles)</p> <p>Fissato obiettivo del 2% del PIL per la spesa per la Difesa (entro 2024).</p> |
| <p>23 giugno 2016 – Il Regno Unito vota per uscire dalla UE</p> <p>Referendum Brexit (31 gennaio 2020).</p> | |
| | <p>28 giugno 2016 – Strategia globale per la politica estera e di sicurezza della UE (SGUE)</p> <p>Strategia europea su: la sicurezza energetica, la migrazione, i cambiamenti climatici, l'estremismo violento, le minacce ibride.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Giugno 2017 – Fondo europeo per la difesa (EDF)</p> <p>Creato uno strumento finanziario per sostenere la ricerca e lo sviluppo nel settore della Difesa europea.</p> |
| <p>22 febbraio 2022 – La Russia invade l’Ucraina</p> <p>La UE e i suoi partner internazionali condannano la guerra di aggressione della Russia. La UE adotta una serie di sanzioni contro la Russia e fornisce assistenza finanziaria, umanitaria e militare all’Ucraina.</p> | |
| | <p>21 marzo 2022 – Bussola strategica per la sicurezza e la difesa</p> <p>Definita una visione unitaria e concreta della Politica di Difesa europea.</p> |
| | <p>4 marzo 2025 – ReArm Europe/Readiness 2030</p> <p>Potenziare i finanziamenti per la Difesa offrendo maggiore flessibilità finanziaria ai Paesi della UE.</p> |
| | <p>24-25 giugno 2025 – Vertice NATO dell’Aia (Paesi Bassi)</p> <p>Fissato obiettivo del 5% del PIL per la spesa per la Difesa (entro 2035).</p> |



Istituto di Ricerche Internazionali ARCHIVIO DISARMO
Via Paolo Mercuri, 8
00193 Roma
info@archiviodisarmo.it