

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

GIUGNO 2025

NUOVA SERIE N. 001



**ANTONIO PADOA SCHIOPPA
DOMENICO MORO**

**RIFLESSIONI SULLA DIFESA
EUROPEA**

Nei ragionamenti umani si tiene conto della giustizia quando la necessità incombe con pari forza su ambo le parti; in caso diverso i più forti esercitano il loro potere e i più deboli vi si adattano; riteniamo che coloro che sono i più forti sono anche coloro che in virtù di una legge naturale sempre comandano
Tucidide, Guerra del Peloponneso, V.89

Avvertenza

Le considerazioni che seguono hanno quale premessa la consapevolezza che la guerra costituisce una costante plurimillenaria della storia dell'umanità, matrice nei secoli e sino al presente di sofferenze terribili, incessanti, individuali e collettive. La moderna guerra di trincea, vissuta nella prima guerra mondiale, ha provocato non soltanto 15 milioni di morti ma un numero ancora superiore di feriti destinati a patire per il resto della propria vita, in seguito a una carneficina non voluta da alcuno, per ragioni in realtà estranee a tutti. Solo pochissimi avevano preconizzato invano i guasti irreparabili che avrebbe causato quella che sarà definita come un'"inutile strage".

Abolire la guerra è stato nei secoli il sogno di alcuni spiriti illuminati, un sogno che ha finalmente intrapreso a livello europeo un percorso pacifico, peraltro tuttora incompiuto, dopo la seconda guerra mondiale. Il disegno, già espresso da Dante e da Kant, enunciato di nuovo da altri prima e dopo di loro, ha assunto una dimensione politica nuova in virtù di alcune dottrine espresse nel 1941, nel pieno della guerra provocata dal nazismo, nel Manifesto di Ventotene. Il programma era ed è quello di un'Europa federale in grado di imporsi agli Stati nella prospettiva di un ordine internazionale governato da tutti gli Stati della Terra, riuniti entro un'unica istituzione federale. Pochi anni più tardi nascevano le Nazioni Unite, che aveva ed ha alle sue radici la tutela della pace universale insieme con la potenzialità, sinora latente ma esplicita, di assicurarla se necessario anche con l'uso della forza contro chi la infranga.

E nasceva il primo nucleo di Unione europea (Ue), destinato a svilupparsi sino al presente assicurando, oltre al benessere degli europei, una coesistenza e una pace mai prima sperimentata.

Il Piano di Ursula von der Leyen

La guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e due anni più tardi la vittoria elettorale di Donald Trump e le sue ripetute ed esplicite dichiarazioni sulla volontà di affidare in futuro la sicurezza europea, congiuntamente a quella sull'Ucraina, a guerra finita, agli Europei stessi e non più agli Stati Uniti hanno provocato un brusco e profondo mutamento nell'agenda dei rapporti internazionali, a cominciare dall'Ue.

Il Piano presentato da Ursula von der Leyen il 5 marzo 2025 (ReArm Europe Plan/Readiness 2030)¹ ed approvato a pochi giorni di distanza sia dal Consiglio europeo che dal Parlamento europeo

prevede in primo luogo un incremento sino all'ordine dell'1,5% del Prodotto interno lordo (Pil) di ciascuno Stato per le spese relative alla difesa che potrebbe avvenire anche in deroga alla procedura stabilita dall'UE per evitare un livello eccessivo del deficit nazionale (*Excessive Deficit Procedure - EDP*); ciò permetterebbe di raggiungere un ammontare di 650 miliardi di euro in cinque anni.

In secondo luogo il Piano prevede l'attivazione di una somma complessiva di 150 miliardi di euro di prestiti sottoscritti dall'UE, forniti agli Stati membri e finalizzati ad investimenti per la difesa a livello europeo, con progetti concordati e condivisi tra più Stati, con proposte e di investimento ed acquisti in comune. Ciò permetterà di ridurre i costi e di incrementare la capacità industriale dell'Unione.

In terzo luogo il Piano propone di incrementare le risorse destinate alla difesa

all'interno del bilancio dell'Unione, anche utilizzando una parte del fondo di coesione a questo scopo.

In quarto e quinto luogo il Piano prevede di incentivare le risorse private per la difesa utilizzando sia lo strumento denominato *Savings and Investment Union* (SIU), sia le possibili iniziative di investimento promosse dalla Banca europea per gli investimenti (*European Investment Bank* - EIB).

Il Piano predisposto da Ursula von der Leyen prevede un impegno di spesa destinato al rafforzamento della difesa europea dell'ordine di 800 miliardi di euro in cinque anni dei quali la parte maggiore nella forma di impegni assunti dai singoli Stati dell'Unione in forma di prestiti esclusi dai limiti attualmente previsti dalla normativa europea ai quali si aggiunge una quota di 150 miliardi di euro provvista direttamente dall'Unione stessa con misure diverse, inclusa quella di un prestito europeo.

Il Consiglio europeo all'unanimità ha approvato pochi giorni dopo il Piano, e lo stesso ha fatto con voto largamente maggioritario il Parlamento europeo, con una prontezza senza precedenti.

Anche se con accentuazioni diverse, i 27 Paesi hanno confermato (con la sola parziale eccezione dell'Ungheria) la solidarietà all'Ucraina, la volontà di difenderla ad oltranza e il proposito di includerla in un avvenire non remoto entro l'Unione. E hanno inoltre, per la prima volta, espresso con la delibera del 6 marzo 2025, la volontà di dotarsi di una difesa comune che la affranchi dalla dipendenza dalla Nato guidata dagli Stati Uniti, una dipendenza ad oggi dominante e non sostituibile nel breve-medio termine.

La svolta è stata nettissima. La preoccupazione per la sicurezza entro l'Unione è balzata in primo piano. I governi, pur non allineati né omogenei nella loro

composizione politica, ne hanno preso atto. Ed i sondaggi anche recenti hanno confermato che a sostegno di una difesa comune europea nella prospettiva di un distacco dalla NATO, braccio militare dell'Alleanza Atlantica, milita il 70% dei cittadini europei in ogni Stato dell'Unione stessa.

Il Piano corrisponde in larga misura alle valutazioni anche quantitative sulla difesa europea contenute nel Rapporto commissionato nel 2023 dalla stessa Ursula von der Leyen a Mario Draghi, un rapporto che presenta uno spettro molto ampio di misure sulla crescita, sulla competitività, sulla semplificazione, sulle politiche sociali ed altro ancora, reso noto nel 2024, subito dopo le elezioni europee. Il Rapporto ha ricevuto unanimi apprezzamenti da parte dei governi dell'Unione, al pari dell'ambizioso e lungimirante Rapporto di Enrico Letta commissionatogli dal Consiglio europeo, fondato sul necessario urgente

completamento del mercato unico, del mercato dei capitali e della disciplina della concorrenza e delle imprese. Altrettanto ambizioso è il Rapporto dedicato espressamente alla difesa dall'ex presidente finlandese Sauli Niinisto e più recentemente dal Rapporto Kubilius, Commissario alla difesa.

La Presidente della Commissione, rieletta nel luglio dello scorso anno, ha dichiarato di voler recepire per quanto possibile le indicazioni di questi Rapporti nel suo programma di governo dell'Unione della legislatura 2025-2029.

Critiche e obiezioni al Piano

Una serie di critiche al programma sulla difesa europea delineato sopra è venuta da numerosi esponenti politici, sociali e intellettuali che stigmatizzano il piano in misura e con argomentazioni molto diverse, in larga misura riprese nell'importante dibattito svolto

in Commissione dal Parlamento europeo (PE)², del quale riassumiamo i principali rilievi critici espressi dai partiti di sinistra, di destra ed anche da alcuni esponenti del partito popolare e del partito socialdemocratico.

Si è obiettato anzitutto che il Piano di Ue è nato nell'intento di porre fine alle guerre e di conseguire un indirizzo di pace, un intento che una politica di riarmo europeo sembra contraddire radicalmente. L'Europa, si è sostenuto, deve essere un fattore di pace, una potenza pacifica, non una potenza armata e potenzialmente aggressiva. Al contrario, si afferma, l'Ue dovrebbe farsi promotrice di una politica concordata di disarmo multilaterale cominciando dal disarmare sé stessa.

Larga adesione entro la Commissione del PE ha suscitato il rilievo che il Piano, richiamandosi all'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue)

non abbia previsto una previa valutazione da parte del PE.

Altri hanno osservato che le spese militari complessive dei 27 Stati membri dell'Unione ammontano già oggi ad oltre il doppio delle spese militari della Russia e che pertanto non è ragionevole aumentarle ulteriormente.

Altri ancora hanno dichiarato di rifiutare la condivisione di un progetto che destinerebbe ingenti risorse per il riarmo dell'Unione europea sottraendole alle risorse destinate alla coesione e alle politiche sociali, in contrasto con un indirizzo che i cittadini dell'Unione non intendono sacrificare a favore del riarmo.

Altri infine hanno contestato non il progetto in sé né il suo ammontare bensì il fatto che la maggior parte delle risorse ivi previste sono destinate agli Stati anziché all'Unione per la costruzione di un esercito europeo. È questa un'obiezione a nostro avviso fondata. Non sappiamo ancora quanto e come ciascuno degli Stati

dell'Unione contribuirà volontariamente, come previsto dal Piano, a stanziare la propria quota dei 650 miliardi previsti. Ma un problema molto serio esiste. Se risultasse che il solo o anche solo il principale contributo in questa direzione verrà dalla Germania - il Paese che può permetterselo con meno rischi in virtù di un debito pubblico nazionale molto meno sbilanciato rispetto a quello degli altri Paesi dell'Unione - questo sarebbe di per sé in contrasto con l'idea stessa di una difesa europea. Tanto più che sinora i cento miliardi che la Germania ha già programmato per la difesa sul proprio bilancio sin dal 2022 non risultano essere stati trasferiti neppure in parte alle risorse per la difesa dell'Unione. Il Pil della Germania ammonta a un quarto di quello complessivo dell'Unione. Se tutti o almeno la massima parte degli Stati, iniziando dai maggiori, incluse la Francia e l'Italia, contribuiranno per la loro quota al progetto (sperando che i mercati non reagiscano elevando i loro spread,

nonostante la clausola di esenzione prevista dal Piano) il rapporto della Germania entro la difesa europea sarà equilibrato, come ora avviene entro il bilancio dell'Unione.

Fermo restando che il contributo della Germania alla difesa europea sarà fondamentale, dobbiamo essere consapevoli che non può essere un solo Paese a costruire la parte in assoluto preponderante della futura difesa europea. Solo se tutta o almeno la massima parte della percentuale nazionale della Germania prevista dal Piano di difesa europea verrà destinata all'Unione e gestita dalle sue istituzioni si potrà parlare di una Germania veramente europea e di una difesa comune europea. E un analogo discorso va fatto per l'auspicabile destinazione europea della maggior parte della restante quota dei 650 miliardi di euro previsti dal Piano.

Il federalismo politico come strumento di pace

Il consenso che ciascuna di queste diverse posizioni suscita è certamente degno di rispetto e va perciò molto attentamente considerato. Ma le tesi che possiamo denominare "pacifiste" e antimilitariste possono e debbono essere criticate e contrastate per una serie di ragioni.

Anzitutto non è vero che il sogno europeo delle origini presupponesse un'unione disarmata. Basta leggere quanto scrissero Altiero Spinelli ed Eugenio Colorni dal 1941 in avanti, tra gli altri, per rendersi conto che essi misero chiaramente in testa al progetto europeo l'idea di una federazione armata, di un esercito europeo in grado di impedire, se necessario, non soltanto la guerra tra due o più Stati europei come avvenne nelle due guerre mondiali, ma anche la difesa dei confini della Federazione in caso di attacchi dall'esterno di essa. E il medesimo intento è

coessenziale al progetto delle Nazioni Unite del 1945, che assegna ad una futura forza internazionale facente capo all'Onu il compito di sconfiggere, se necessario anche con le armi, ogni futuro attacco di natura bellica nel mondo; un intento, va aggiunto, che lo stesso Manifesto di Ventotene espressamente auspica per il futuro del mondo, ad integrazione ed a completamento della auspicata Federazione europea.

Il pacifismo unilaterale e privo di difese non è la posizione del federalismo. E la politica profondamente auspicabile di un disarmo concordato e verificabile a livello internazionale può e dovrebbe trovare l'Europa in primo piano. Ma questo è credibile solo se l'Unione è in condizione di proporre l'esempio con un proprio disarmo.

Le ragioni di queste posizioni sono evidenti. Così come le violenze e le rivolte armate entro i singoli Stati vengono domate anche facendo ricorso alla forza legittima del governo e/o della magistratura, così le aggressioni belliche di uno o più Stati contro altri Stati possono venir impediti o sconfitte, se necessario, solo se esiste una forza legittima superiore agli Stati che siano in guerra tra loro tale da poter impedire le guerre e imporre la pace. Ciò presuppone il superamento della sovranità degli Stati, così come la formazione degli Stati moderni ha sconfitto le incessanti guerre private prima dilaganti nei territori annessi o sottomessi.

Gli Stati sovrani, come gli Imperi del passato, sono quasi sempre nati esercitando la forza o attraverso annessioni, trattati internazionali successivi alle guerre, alleanze dinastiche. Ma essi si sono poi sempre combattuti tra loro, mentre l'impostazione del federalismo presuppone, a partire dalla concezione

dell'Europa federale e poi dell'Onu una cessione del potere militare - pacifica e consentita dagli Stati che vi aderiscono - ad un'istanza superiore agli Stati e anche agli Imperi del passato.

L'innovazione decisiva avviata a Ventotene e poi nei decenni seguenti sino al presente sta nell'aver trasposto questo ideale nel concreto della vicenda e della lotta politica degli Stati europei attraverso iniziative istituzionalmente via via più avanzate e coerenti con l'obiettivo del federalismo.

La dottrina politica ha da secoli elaborato questa impostazione. La Monarchia di Dante Alighieri presenta l'impero quale strumento di pace nei confronti dei regni e delle città in guerra tra loro. Gli scritti di Emanuele Kant sulla pace perpetua sono lucidissimi e rimangono, dopo due secoli, di straordinaria attualità.

L'Unione europea e la Nato

La storia di ogni tempo mostra che il potere politico rifiuta il vuoto. E se all'interno dell'Europa è proprio in virtù del progetto di unione federale che per ottant'anni per la prima volta si è evitato un contrasto violento tra gli Stati, la sicurezza esterna dell'Unione è stata assicurata dall'Alleanza atlantica, la quale tuttavia ha avuto per conseguenza una subordinazione dell'Europa alla supremazia pacifica degli Stati Uniti.

La nostra sicurezza si è mantenuta sinora a spese di un'autonomia politica e di sicurezza che l'Europa tuttora non possiede, a spese dunque della propria libertà ed anche della tutela dei propri interessi, quando questi non coincidano con quelli della potenza egemone.

Il che è sempre accaduto per gli Stati e per le comunità non in grado di provvedere autonomamente alla propria

sicurezza, dominate da potenze conquistatrici quali la Roma repubblicana e poi imperiale prevalsa con la forza sulle città della Grecia classica e sull'intero Mediterraneo, le dominazioni esercitate nei secoli dagli imperi della Cina, dell'India, dell'America meridionale, dell'Islam ottomano, della Russia sovietica ed altre ancora. Nel caso dell'Europa gli Stati Uniti, che l'hanno salvata dalla dominazione nazista, il rapporto è di alleanza, non certo di conquista né di subordinazione imperialistica; tuttavia le scelte di fondo di politica estera e di sicurezza civile e militare sono state sinora compiute dalla Nato dominata dagli Usa, con rare eccezioni in cui (come nel caso della guerra all'Iraq) i maggiori Stati europei si sono discostati dalla politica americana, che agivano in questo caso non solo al di fuori delle Nazioni Unite ma anche al di fuori della Nato.

Con l'elezione di Donald Trump alla presidenza sono gli stessi Stati Uniti ad aver dichiarato apertamente che non difenderanno né l'Ucraina né l'Europa stessa inviando a morire sul campo i propri uomini. L'Europa dovrà dunque provvedere a difendersi da sola, assicurare la propria sicurezza con adeguate forze proprie.

Non va comunque dimenticato che non si parte da zero. L'Ue ha in corso 21 missioni di pace, nove delle quali militari³.

La difesa europea, i nodi

Come assicurare all'Europa una forza di difesa autonoma, tale cioè da poter proseguire nell'alleanza con gli Stati Uniti ma anche di poter agire al di fuori della Nato nel caso in cui la propria sicurezza sia minacciata dall'esterno, è dunque la questione cruciale oggi al centro del dibattito e degli indirizzi di governo in corso entro l'Ue.

I problemi nodali sono principalmente i seguenti: la costruzione di una forza comune europea, gli strumenti militari necessari al compito di difesa comune, i profili istituzionali della difesa stessa, costi e i tempi richiesti a questo fine. Sono nodi distinti ma strettamente collegati tra loro.

L'esigenza di una forza militare comune si impone in quanto nessuno degli Stati membri possiede una forza propria di difesa adeguata a fare fronte ai rischi esterni. Anche potenziando le risorse di bilancio nazionali destinate alla difesa, oggi mediamente vicini al 2% dei Pil nazionali (ma con forte scostamenti, dal 3,8% della Polonia nel 2023 all'1,5% dell'Italia e all'1,21% del Belgio) tale obiettivo di sicurezza non verrebbe conseguito perché la dispersione della spesa a livello nazionale implica costi molto superiori a quelli che una difesa comune conseguirebbe in virtù di grandi economie di scala.

Basti considerare che la Russia gode certamente di grandi economie di scala, anche se sul peso delle sue spese per la difesa vi sono opinioni non coincidenti⁴ su quanto sta spendendo per la propria forza militare. Ma soprattutto l'Europa non dispone oggi né delle armi più avanzate aeree e terrestri né delle nuove tecnologie di avanguardia in fase di preparazione avanzata negli Usa, in Russia e in Cina.

In entrambe queste direzioni l'aggressione della Russia all'Ucraina ha determinato una brusca accelerazione. Si è avviata la programmazione di un modello aereo europeo franco-tedesco sostitutivo dei velivoli Typhoon⁵ e Rafale attualmente in uso, acquistati dai Paesi europei a caro prezzo. Si è avviata la programmazione di un carro armato di nuova generazione⁶, anch'esso sostitutivo dei diversi modelli attuali, costosi, differenziati, non più efficienti. Ma queste iniziative, ancora in fase preliminare, richiederanno tempi non brevi, probabilmente dai cinque ai dieci anni.

Quanto al nucleare, solo due Paesi europei oggi la possiedono. Ma l'Inghilterra, che pure potrebbe in ciò riaccostarsi all'Europa, è su questo fronte strettamente dipendente dalla tecnologia e dai rifornimenti degli Stati Uniti. La *force de frappe* francese invece è autonoma. E la Francia si è dichiarata disponibile a metterla a tutela dell'Unione, accedendo ad una richiesta della Germania gradita anche ad altri Stati membri dell'Unione, pur se la chiave di comando resterebbe nelle mani del Presidente francese.

Sul fronte cruciale del ruolo delle armi nucleari sul fronte della difesa europea nel caso in cui gli Stati Uniti dichiarino di non voler applicare l'art. 5 della Nato che ne prevede l'eventuale impiego in risposta a un attacco ad uno Stato membro dell'Alleanza, varie ipotesi sono state avanzate in seguito della dichiarata disponibilità della Francia (e forse anche della Gran Bretagna)

a farvi ricorso nell'interesse dell'Unione. Un recente articolo su *Foreign Affairs* delinea quattro possibili approcci⁷.

Un primo scenario esclude il ricorso dell'UE alle armi nucleari se l'attacco fosse compiuto con armi non nucleari; questo richiederebbe però una dotazione di armi convenzionali che oggi l'Unione da sola non possiede e che richiederà dai cinque ai dieci anni per venir messa punto ed è giudicato perciò a breve-medio termine poco deterrente. Un secondo scenario ipotizza che le *force de frappe* francese e/o inglese (nucleare tattico) venga attivata solo in risposta al ricorso nucleare tattico di primo impiego da parte dell'avversario⁸. Un terzo scenario ipotizza che gli Stati di confine con la Russia, che sono più a rischio, mettano loro a punto rapidamente una propria *force de frappe*, in violazione dei trattati di non proliferazione; ma anche questa ipotesi viene ritenuta improbabile, pericolosa anche

per i suoi eventuali imitatori extraeuropei e comunque non concepibile a breve.

Un quarto scenario ipotizza che in caso di attacco anche solo convenzionale ad uno Stato europeo l'Unione risponda se necessario con un *first strike* nucleare tattico; sarebbe questa ad avviso degli autori del saggio la risposta più rapida in termini di approntamento e meno costosa, sempre nell'ipotesi di non poter contare sull'intervento ex Nato degli Usa. Sono comunque eventualità tutte terrificanti a livello locale come a livello globale. Difficile dire se queste valutazioni siano fondate. Uno dei punti sui quali si dovrebbe riflettere sta nel valutare se l'estensione all'Europa della *force de frappe* possa rendere in futuro concepibile, utile o invece rischioso il ritiro delle basi nucleari americane in Europa, anzitutto in Germania e in Italia.

A prescindere da ciò, un processo di affrancamento dalla dipendenza americana sul fronte delle armi non nucleari si sta avviando, pur se certamente costoso e in ogni caso non disponibile nel breve periodo.

Bisogna sottolineare che una gran parte delle tecnologie di avanguardia di cui si tratta - digitalizzazioni, trasmissione e controllo dei dati, sistema satellitare, intelligenza artificiale ed altro ancora - hanno una valenza che si estende ai comparti produttivi e di servizio esterni rispetto al settore militare. Negli Usa si è potuto avanzare in queste direzioni utilizzando in molti casi i finanziamenti per le risorse militari poi estesi al settore privato. Lo stesso dovrebbe fare l'Unione, anche perché gli investimenti relativi dovrebbero progressivamente sopperire alla scomparsa di milioni di posti di lavoro che il mercato internazionale e le stesse nuove tecnologie determineranno rispetto alle procedure produttive attuali.

Anche su questo fronte l'Unione sta compiendo alcuni significativi passi in avanti, che sono tanto più necessari ed urgenti in quanto il ritardo rispetto agli Stati Uniti e alla Cina è molto grande, tanto nell'*hardware* quanto nel *software*.

Il Rapporto Draghi ed il Rapporto Letta concordano, in modo complementare, sulla necessità di investimenti cospicui, pluriennali, tali da utilizzare le eccellenze dei singoli Stati membri dell'Unione in modo coordinato e coerente, come d'altronde l'Unione ha già sperimentato con successo in grandi progetti attivi da anni tra i quali lo *European Space Agency - ESA*) e il Progetto Galileo. Anche per i satelliti di bassa e media quota, ora dominati da *Starlink* di Elon Musk, l'Unione dovrà rendersi autonoma, in quanto le reti esistenti potrebbero venire bloccate da chi le ha create e le gestisce, senza che l'utente possa intervenire. I rischi sarebbero altissimi.

Anche qui ci vorranno anni e congrue risorse da impiegare al livello europeo. Il recente progetto IRIS2 approvato dall'Unione prevede un primo set di 290 satelliti, ma il percorso è appena iniziato e andrà sicuramente esteso e ampliato. Si può anche ricordare il progetto europeo Odin's Eye, un sistema satellitare che serve per l'allarme precoce contro le minacce di missili balistici attraverso il rilevamento iniziale e il tracciamento dei missili balistici prima di passare ai radar a terra.

Questo ampio spettro di obbiettivi spiega perché la somma complessiva programmata dal Piano von der Leyen sopra menzionato sia tutt'altro che irrealistico o sovradimensionato. Il ritardo accumulato nella difesa dall'Unione nel corso dei recenti decenni impone un recupero di impegno organizzativo e finanziario che

solo nel tempo - probabilmente nell'arco di non meno di un decennio - potrà fortemente decrescere a regime.

Le risorse per la difesa europea: Piano, rischi, resistenze

Come reperire tutte queste risorse è questione cruciale, tuttora lungi dall'essere definita con precisione né pertanto ancora in corso di attuazione.

Il Piano presentato da Ursula von der Leyen deve ora concretarsi sia a livello nazionale che a livello europeo. Ciò non sarà facile, come si può valutare sin d'ora. Anzitutto non è detto che tutti gli Stati aderiscano né entro quali limiti, anche perché gli Stati già oggi più impegnati per la difesa nei rispettivi bilanci potrebbero tirarsi indietro mentre gli Stati meno impegnati (tra i quali in primo luogo l'Italia) potrebbero comunque subire una reazione negativa dai mercati, con un aumento proibitivo dello spread per la sottoscrizione dei rispettivi Buoni del tesoro.

Ma c'è di più. Già si sono manifestate resistenze su più piani sia da parte di alcuni governi sia da parte dello stesso Parlamento europeo, anche espresse da partiti che compongono la maggioranza pro-europea, a cominciare dal Partito socialista e dai Verdi.

Una linea di resistenza viene dalla considerazione che la parte preponderante delle risorse previste dal Piano sarebbe a carico dei bilanci nazionali per il rafforzamento dei rispettivi eserciti. Questo non garantisce affatto che si proceda veramente verso la costruzione di un esercito europeo anziché di una somma di milizie nazionali, per di più non coordinate né standardizzate. È vero che si prevedono investimenti comuni, ma ciò non basta a rassicurare che una quota adeguata dei 650 miliardi previsti (che potrebbero essere anche molti di meno se gli Stati non aderiranno se non in parte al punto primo del Piano) vadano davvero alla difesa comune.

Questa critica è sicuramente fondata, ma esistono gli strumenti per superare l'ostacolo, come diremo.

Alcune prospettive aperte

I dati parlano chiaro. La spesa pubblica aggregata per la difesa dei 27 Stati dell'Unione è – quantomeno secondo alcuni osservatori, come sopra rilevato – superiore a quella della Russia e meno della metà di quella degli Usa (fonte Sipri⁹), ma l'efficienza, più volte misurata a livello professionale, è una frazione rispetto ad entrambe. Gli ordini di grandezza delle risorse militari sono ammontati per gli Usa a 916 miliardi di dollari nel 2023, per la Russia a 145 miliardi di dollari nel 2024, per l'Ue a 326 miliardi di euro (pari all'1,9 % del Pil dell'Unione) nel 2024.

D'altra parte l'Unione dipende dagli Usa anche per un modesto intervento nel Mediterraneo, anche per la gestione dei droni, anche per l'Intelligenza artificiale, in parte anche per i controlli

satellitari dove peraltro opera già l'impresa comune europea Galileo. Persino la difesa del proprio territorio con armi convenzionali sarebbe oggi a rischio in caso di guerra. Le economie di scala di una produzione unificata degli armamenti sarebbero enormi e sono state anch'esse quantificate.

Nel complesso l'Europa (incluso in questo calcolo anche il Regno Unito) disponeva nel 2024 di un milione e mezzo di militari (Sipri 2024), dei quali 165.000 italiani. Si comprende dunque che adottando modello di *Dual Army* – che prevede comunque il mantenimento di una quota significativa di milizie che rimarranno nazionali, come è avvenuto a lungo negli Usa nel corso dell'Ottocento¹⁰ – la costituzione a regime di un esercito europeo di 300.000 uomini impegnerebbe a regime meno di un quarto delle risorse attuali dell'Unione.

Uno primo strumento efficace – anzi probabilmente decisivo – per evitare gli esiti infausti di cui si è detto ove le risorse aggiuntive andassero in prevalenza agli attuali eserciti nazionali potrebbe essere quello di destinare in tutto o più realisticamente almeno in parte al bilancio europeo il provento dei prestiti nazionali aumentati per la difesa come previsto dal Piano di Ursula von der Leyen. Ciò potrebbe risultare decisivo. Né sarebbe impossibile effettuare una ripartizione equilibrata tra agli Stati delle risorse così accresciute del bilancio dell'Unione, da gestire tuttavia a livello europeo e sotto il controllo della Commissione, a differenza di quanto sta avvenendo in molti casi con il pur grandemente meritorio piano Next Generation Europe (NGEU) del 2020.

Ciò deve valere a maggior ragione per un'attuazione efficace del secondo e del terzo punto del Piano assicurandosi che l'eventuale utilizzo per la difesa di risorse della coesione

non ne comprometta le finalità di natura sociale ed equilibratrice, riduttive delle diseguaglianze tra Stati.

Quanto agli ultimi due punti del Progetto, appare evidente che l'incentivazione di investimenti privati è essenziale al successo dell'intero disegno europeo. Su questo sia il Rapporto Draghi che il Rapporto Letta sono chiarissimi e non risultano smentiti da nessuno. Entrambi insistono sulla doppia indifferibile necessità di completare l'unione bancaria quanto ad una disciplina europea sui depositi e quanto all'altrettanto indifferibile necessità di disporre una disciplina comune sui capitali, senza le quali è irrealistico immaginare che l'Unione possa cimentarsi sulla programmazione e sulla produzione di beni comuni europei che siano competitivi a livello internazionale con le tecnologie militari e civili di Cina e Stati Uniti.

Sarà d'altra parte compito molto complesso e delicato quello di valutare e di decidere in che forma, in che

ammontare e in quali specifici comparti indirizzare le risorse di investimento di fonte pubblica dell'Unione.

Investimenti diretti, investimenti di garanzia, investimenti su strutture trasversali, utili per la difesa ma anche per l'industria, per l'ambiente e per l'energia dovranno venire attentamente ripartiti, a livello europeo. Non sarà semplice.

Un canale fondamentale di alimentazione per le ingenti risorse di cui si è detto – non solo per la difesa ma anche per investimenti sulle nuove tecnologie industriali, sulla tutela dell'ambiente, per le energie rinnovabili, per le provvidenze sanitarie e sociali – dovrebbe essere costituito da un adeguato livello di debito pubblico europeo, componente di una fiscalità al livello europeo che sinora è carente, anche perché i trattati impongono per il bilancio europeo il requisito del pareggio (art. 310.3 Tfee).

Ai bonds europei si è fatto ricorso nel luglio 2020, con i provvedimenti del NGEU per fare fronte alla crisi della pandemia, sia attraverso un'entità di risorse a fondo perduto pari a 390 miliardi di euro sia attraverso un altro complesso di risorse pari a 360 miliardi a carico degli Stati. Entrambe le somme sono da reperire tramite *Recovery Bonds*, la prima garantita dall'UE, la seconda dagli Stati coinvolti. Tuttavia le decisioni del 2020 non solo prevedono come eccezionale e non ripetibile tale procedura che comunque sta al di fuori del bilancio dell'Unione, ma va osservato che le esigenze finanziarie per la difesa, sommate alle altre di cui si è detto, sono però ben maggiori.

Gli ostacoli da superare saranno, quanto meno nel futuro immediato, molto seri. Infatti il Commissario lituano alla difesa della Commissione Andrius Kubilius ha recentemente osservato¹¹ che, a meno di un non agevole cambiamento di rotta, il prossimo programma

di finanziamento settennale dell'Unione dovrà impegnare una quota molto importante (dell'ordine del 20%, da 25 a 30 miliardi di euro annuali) delle future risorse per ripagare gli interessi dei debiti contratti con le delibere del luglio 2020. A ciò si dovrà provvedere in primo luogo attraverso gli impegni trasferimenti degli Stati nel prossimo programma settennale europeo relativo ai 650 miliardi di euro previsti dal Piano di 800 miliardi di euro di cui si è detto; quanto alle armi, non vi sono impedimenti di acquisto da paesi terzi, esterni rispetto all'Unione. Quanto ai 150 miliardi residui, è previsto un prestito (denominato *Security Action for Europe - SAFE*) che la Commissione potrà attivare sino al 35% sul mercato dei capitali e prestare quindi agli Stati membri. Il restante 65% destinato a missili, droni e munizioni dovrà essere coperto acquistandoli all'interno dell'Unione o dall'Ucraina ovvero dai Paesi dell'Efta (Gran Bretagna, Norvegia ed altri) cooperanti in tema di difesa europea.

Nonostante gli ostacoli che presenta, la opportunità di attivare la componente dei Bonds europei è stata tuttavia anche recentemente invocata come opportuna, anzi come necessaria nei Rapporti Draghi e Letta, oltre che da diversi qualificati economisti¹².

Inoltre alcuni Paesi, tra i quali la Spagna, hanno fatto presente che ritengono necessario destinare una quota importante di tutti questi fondi a incrementare la predisposizione di tecnologie (intelligenza artificiale, *cybersecurity*, cambio climatico, controterrorismo, satelliti, controllo dello spazio). Al che il Commissario Kubilius obietta che "*defence is defence*", il Piano von der Leyen è concepito per questo, mentre alle altre pur importanti necessità si dovrebbe provvedere altrimenti.

Un ruolo si spicco dovrebbe essere riservato in particolare alla messa in opera di nuove risorse proprie - come ripetutamente auspicato da anni da varie fonti, tra le quali

il Rapporto Monti del 2016¹³. È pur vero che per esse i Trattati (art. 311.3 Tfeue) prescrivono oltre all'unanimità dei governi anche la ratifica di tutti gli Stati membri, ma per alcune di esse (tra le quali il *carbon price* alla frontiera) si potrebbe argomentare che non di nuove risorse in senso proprio si tratterebbe bensì di estensione di una componente che già esiste.

Per queste ragioni appaiono comunque evidenti gli enormi vantaggi che presenterebbe la messa in comune di una quota rilevante delle risorse nazionali - attuali e future - dei bilanci nazionali per la difesa, a cominciare dalle economie di scala e dal fatto che gli investimenti futuri sulle lacune e sui ritardi maggiori dell'Europa nelle armi e nelle tecnologie necessarie alla difesa del territorio - come pure naturalmente le iniziative necessarie a fronteggiare le gravissime sfide globali del presente - richiedono investimenti comuni eccedenti le dimensioni nazionali¹⁴.

È sicuramente significativo che le Commissioni riunite Difesa e Industria del Parlamento europeo abbiano recentemente aperto la discussione sul Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034 che verrà proposto dalla Commissione il 1° luglio 2025, discusso nei prossimi due anni e approvato entro il 2027 secondo la procedura prevista dai Trattati¹⁵. Le due Commissioni hanno approvato il 23 aprile 2025 un importante Rapporto¹⁶ che raccomanda tra l'altro l'aumento del bilancio dell'Unione, l'istituzione di nuove risorse proprie, l'adozione di prestiti europei per finanziare difesa e tutela dell'ambiente, il divieto di dirottare sulla difesa i fondi strutturali sulla coesione e sulla tutela sociale, il rimborso europeo dei prestiti del NGEU ed altro ancora, criticando tra l'altro la scelta del Piano di Ursula von der Leyen che ha escluso lo stesso Parlamento europeo.

Quello delle due Commissioni del Parlamento europeo è solo l'avvio di un lungo percorso. Sarà un cammino difficile, ma di fondamentale rilievo per il futuro stesso dell'Unione.

Profili istituzionali

Un punto deve essere chiaro. Una forza comune europea, anche inizialmente molto ridotta - quale è quella proposta nel 2020 da alcuni deputati della SPD e simbolicamente denominata 28° esercito europeo¹⁷ - non può non avere un rapporto corretto con le istituzioni dell'Unione e quindi in ultima istanza con la sovranità popolare e con la distinzione dei poteri. La Commissione, i due Consigli, il Parlamento europeo debbono anche nella difesa comune svolgere i ruoli che loro spettano in un ordinamento costituzionale democratico, quale è quello che sta alla base della costruzione europea. Nella nuova Commissione 2025-2029 si è istituito uno specifico ruolo di Commissario per la difesa, naturalmente collegato con la Commissione stessa, con il Parlamento europeo e con i due Consigli.

La scelta di dotare l'Unione di una propria autonoma forza di intervento è stata più volte prospettata in sede europea, ma solo negli ultimi anni sembra avere assunto un livello maggiore di determinazione politica, per le ragioni che conosciamo, in particolare negli anni della presidenza Trump. Il potenziamento della Politica di sicurezza e di difesa comune (Trattato sull'Ue - Tue artt. 21-46) si è avviato, mentre le proposte ben più ambiziose delineate ormai un quarto di secolo fa dal Consiglio di Helsinki del 1999 (che prospettava l'istituzione di una forza europea di 60.000 uomini) sono rimaste in buona parte inattuate, anche se numerose missioni europee civili e militari di pace sono attive, anche entro la cornice dell'Onu. I Trattati di Lisbona hanno incluso un importante capitolo sulla Politica di sicurezza e di difesa comune (Tue artt. 21-39 e 42-46; Protocollo 10) denominata PESCO¹⁸ cui hanno aderito 26 Stati membri dell'Ue.

Se l'impulso fondamentale non può che venire dal mondo della politica, a ciò indotto dalle crisi in atto come quasi sempre è avvenuto nella storia dell'integrazione europea, l'intelaiatura istituzionale che rende possibile un deciso passo in avanti è già in larga misura presente nei Trattati sulla base dei Titoli IV e V del Tue.

I Trattati europei prescrivono che la politica di sicurezza e di difesa comune - la quale è dichiarata "parte integrante della politica estera e di sicurezza comune" - assicura che "l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari anche al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite" (Tue art. 42.1). La difesa comune dell'Unione si concretterà quando il Consiglio europeo, deliberando alla unanimità, avrà così deciso, una decisione che dovrà essere

attuata da parte degli Stati membri in linea con le rispettive procedure costituzionali (Tue art. 42.2).

Gli Stati membri possono istituire una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione al fine di promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e rafforzare il suo processo di integrazione a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri (Tue art. 20.1-2).

La procedura per le cooperazioni rafforzate si svolge su proposta della Commissione, voto del Consiglio (dunque anche a maggioranza) e previa approvazione del Parlamento europeo (Tfue art. 329.1). In tema di sicurezza e di difesa comune la procedura prescritta per la cooperazione rafforzata è invece diversa, in quanto la proposta dovrà venire trasmessa dagli Stati proponenti al Consiglio dall'Alto rappresentante dell'Unione

per la Pesc (Tfue art. 329.2.1) previi i pareri della Commissione e del Parlamento europeo; il Consiglio in questa materia delibera all'unanimità (Tfue art. 329.2.2).

In tema di sicurezza e di difesa gli Stati membri che ne abbiano la capacità e la volontà possono chiedere una “cooperazione strutturata permanente” sottoscrivendo una serie di impegni vincolanti la cui attuazione dovrà venire deliberata su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per la Pesc e votata a maggioranza qualificata dal Consiglio (Tue art. 42.6; art. 46).

Con delibera in data 11 dicembre 2017¹⁹ il Consiglio ha deliberato l'attuazione della Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO) cui hanno aderito 26 Stati membri.

Per la realizzazione di una specifica missione il Consiglio delibera le decisioni necessarie, dunque anche a maggioranza (Tue artt. 43 e 44).

Riguardo alla politica estera e alla sicurezza comune non è peraltro possibile fare ricorso alla cosiddetta “Clausola passerella” che consente, previa decisione unanime, il passaggio dalla procedura di voto unanime a quella maggioritaria (TUE art. 48.7; cf. TUE art. 333.3). Tuttavia l’unanimità si deve considerare conseguita anche se uno o più Stati si astengono (TUE, art. 238.4), purché (così riterremmo) i consenzienti rappresentino la doppia maggioranza del 55% degli Stati aderenti e del 65% della loro popolazione²⁰.

Esiste dal 2004 una Agenzia europea per la difesa che sta alla base della politica per la difesa²¹ comune relativa alle azioni esterne²². Va considerato inoltre che già oggi esistono sia il Comitato Politico e di Sicurezza dell'UE²³ sia il Comitato militare dell'Unione europea (EUMC)²⁴ sia lo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS)²⁵ che costituiscono i diversi livelli di programmazione e di intervento nell'eventualità di azioni decise nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune approvata dai governi dell'Unione. Occorrerebbe inoltre inserire nella cornice dell'Unione - ove necessario anche con una modifica dei Trattati, ma forse ciò non sarebbe neppure necessario - la struttura di *Eurocorps*²⁶, che attualmente è ancora al di fuori del quadro nell'Unione. L'Unione europea per potersi dotare di una struttura militare permanente minima, deve essere in grado di assumere personale e acquistare sistemi d'arma direttamente.

Non vanno peraltro trascurate, per la loro valenza sicuramente molto positiva, le proposte e le iniziative recenti, anch'esse indotte o accelerate dalla vicenda della guerra in Ucraina, dirette a creare sistemi d'arma europei, frutto di cooperazione tra gli Stati: tali sono anzitutto quella franco-tedesca di un aereo militare europeo, quella parimenti condivisa con l'inclusione dell'Italia di un carro armato europeo di nuova generazione, quella di un cospicuo investimento europeo per la produzione dei chips²⁷, quella di un sistema satellitare europeo (IRIS2) in grado - ma ci vorranno anni - di sopprimere all'eventuale venir meno per l'Unione del supporto dell'efficacissimo sistema di bassa quota creato da Elon Musk, già in funzione ma privato e revocabile, quella di una rete di difesa stratificata contro missili balistici, droni e missili da crociera avanzata nel 2022 dal cancelliere Olaf Scholz e ad oggi condivisa da 22 Paesi europei,

incluso il Regno Unito (tra i quali non figurano però né Francia né Italia né Spagna). A sua volta la NATO Support and Procurement Agency (NSPA) ha reso noto che sosterrà una coalizione di nazioni, tra cui Germania, Paesi Bassi, Romania e Spagna, con un contratto per la produzione in Europa di fino a un massimo di 1.000 missili Patriot (se tutte le opzioni verranno esercitate) nella versione più avanzata²⁸. Ma qui va osservato che il controllo resterebbe, per gli aggiornamenti e i supporti, nel potere degli Stati Uniti, non dunque nella autonoma determinazione dell'Unione europea.

I ministri delle Finanze dell'UE hanno discusso a Varsavia in un incontro informale tenuto il 12 aprile 2025²⁹ la proposta di istituire un meccanismo finanziario dedicato alla sicurezza: lo European Defence Mechanism (EDM). Si tratta di un fondo intergovernativo che, secondo un documento preparatorio elaborato dal think tank Bruegel³⁰ su richiesta della presidenza polacca del Consiglio Ue, sottoscritto da qualificate esponenti del pensiero economico e della gestione comunitaria, potrebbe diventare un pilastro per la spesa militare comune, senza gravare sui debiti pubblici nazionali.

La proposta prevede che il fondo EDM sia dotato di capitale versato e richiamabile, in modo da poter accedere ai mercati finanziari per raccogliere risorse. Il fondo diventerebbe proprietario degli equipaggiamenti acquistati, che poi verrebbero messi a disposizione degli Stati membri dietro pagamento di una quota d'uso.

In questo modo, il debito associato all'acquisto di tali beni resterebbe sul bilancio dell'EDM, non su quello dei singoli Paesi – un aspetto cruciale per Stati fortemente indebitati come Italia, Grecia, Spagna o Francia.

Il fondo potrebbe anche offrire prestiti ai Paesi membri, con un tasso agevolato riservato a quelli più esposti geograficamente o militarmente, come i confini con Russia o Bielorussia. Tali agevolazioni verrebbero finanziate tramite un fondo fiduciario alimentato con contributi periodici da parte di tutti i partecipanti.

Tra gli obiettivi del meccanismo ci sarebbe anche promuovere un mercato integrato europeo per la difesa, oggi frammentato in almeno sette modelli di carri armati, nove tipi di obici semoventi e sette differenti veicoli da combattimento per la fanteria.

L'EDM potrebbe agire come agenzia unica per gli appalti in settori strategici, contribuendo a ridurre i costi, migliorare la compatibilità tra sistemi e incentivare economie di scala.

Il meccanismo, pur restando intergovernativo, potrebbe aprirsi anche a Paesi esterni all'Unione ma alleati strategici come Regno Unito, Norvegia o Ucraina, aumentando così il potenziale industriale e operativo del progetto. Le forniture sarebbero prioritariamente acquistate da aziende con sede nei Paesi partecipanti, anche se una maggioranza qualificata del consiglio EDM potrebbe autorizzare deroghe nei casi in cui non ci siano alternative competitive.

Il fondo si concentrerebbe su quelle capacità militari essenziali ma costose – i cosiddetti “*strategic enablers*” – che finora sono state spesso fornite dagli Stati Uniti: sistemi di comando congiunto, intelligence satellitare, trasporto aereo strategico,

difesa antiaerea su larga scala, logistica marittima e, in prospettiva, anche nuovi sistemi d'arma come caccia di quinta o sesta generazione.

A nostro avviso questo strumento presenta alcuni punti deboli che ne infirmano sostanzialmente le prospettive di attuazione (si veda su ciò il paper predisposto da uno di noi (Domenico Moro, *Il Meccanismo Europeo di Difesa*, in corso di pubblicazione).

Anzitutto sembra irrealistico che il Regno Unito, il quale da sempre ha avversato ogni progetto che sottraesse agli Stati il controllo della sovranità militare e non solo militare, possa accettare l'istituzione di un meccanismo che affidi, in un prossimo futuro, al bilancio dell'Unione la formazione, la proprietà e il controllo dell'EDM.

In secondo luogo non si comprende per quale ragione non si debba procedere, al fine della difesa comune, avvalendosi dei meccanismi già esistenti all'interno dell'Unione: la Pesc, lo *European Agency for Defense*, i fondi di 7 miliardi e ai 17 miliardi già stabiliti, infine *Eurocorps*. I 150 miliardi di euro disposti dal Piano approvato dal Consiglio europeo e dal Consiglio quali investimenti per la difesa comune dovrebbero divenire lo strumento primo da far confluire su queste strutture già esistenti ma sinora inabilite a funzionare anche per carenza di fondi e di volontà politica: carenze che la vicenda ucraina potrebbe ora sbloccare.

La prospettiva dovrebbe essere quella della *Dual Army*, che manterrebbe una funzione di difesa del territorio in capo a forze armate nazionali, come è accaduto per oltre un secolo negli Usa.

Fondamentale è l'obiettivo di sviluppare in Europa le tecnologie di avanguardia digitali e satellitari che Stati Uniti, Cina e Russia stanno attivamente progettando, perché senza di esse non ci sarà difesa possibile per l'Europa se non ricorrendo all'intervento una grande potenza esterna. L'Europa sarebbe stabilmente in una posizione di vassallaggio. Perderebbe un elemento fondamentale della sua libertà.

Gli Stati più importanti che il progetto di Bruegel prospetta come protagonisti senza nominarli - si riferisce implicitamente a Francia, Germania, Polonia, Italia e Spagna - rappresentano il 70% degli acquisti di beni di investimento nella difesa e il 90% della produzione di armamenti. Una loro iniziativa di cooperazione rafforzata innescherebbe verosimilmente l'adesione di gran parte se non addirittura di tutti gli altri 25 Paesi.

L'apporto di Paesi esterni rispetto all'Unione potrebbe ugualmente prospettarsi, ma in forma di associazione ad un progetto nato nell'Unione. Se è vero che oggi la Gran Bretagna presenta un assetto militare pronto a interventi sul terreno, è altrettanto vero che non si può predisporre una difesa comune europea, che comunque richiederà almeno cinque anni di preparazione, senza la disponibilità a impiegarla concretamente ai fini della difesa in caso di necessità³¹.

Si potrebbe scegliere poi se avvalersi per l'organizzazione della struttura di comando di *Eurocorps* già dotato di una struttura a livello divisionale, ovvero direttamente della Nato comandata da un generale europeo, quanto meno nella non breve fase di transizione necessaria all'Unione per acquisire un peso sufficiente ad assicurare la propria difesa.

Va infine sottolineato che solo se in possesso di una forza di difesa propria l'Europa potrà fornire sotto la struttura delle Nazioni Unite un apporto che potrebbe risultare determinante nelle due direzioni del progressivo disarmo concordato a livello internazionale e dell'intervento efficace delle Nazioni Unite (art. 43 della Carta) in caso di guerre di aggressione. Questa prospettiva cosmopolitica, presente *in nuce* sin dall'inizio del progetto europeo come sopra ricordato, è tanto più rilevante oggi, in un mondo che rischia un collasso evitabile solo se vi sarà cooperazione internazionale nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che l'Europa unita potrà rafforzare. Ma va considerato che solo se armata l'Unione può credibilmente proporre un disarmo generale e concordato.

Si potrebbe obiettare (come già si obietta da più parti e come probabilmente si è ritenuto da parte di chi ha promosso il progetto Bruegel) che tutto questo è velleitario, in quanto manca tuttora la volontà politica, da parte in primo luogo della Francia, di rinunciare in tema di difesa alla sovranità nazionale. Senza negare le difficoltà che tuttora si frappongono non solo da parte della Francia ma anche della Germania, sarebbe un errore sottovalutare tre elementi: in primo luogo la messa in comune a difesa dell'Unione della *force de frappe* non è più un tabù, Macron non dovrebbe essere ritenuto in mala fede quando parla di sovranità europea, perché se le parole hanno un senso "sovranità europea" implica precisamente questo; in secondo luogo è la gravità senza precedenti della situazione attuale per la guerra in Ucraina e per la concreta prospettiva che gli Usa si tirino indietro ad aver suscitato,

una volta di più, una reazione alla crisi senza la quale nulla si sarebbe mosso su questo fronte; in terzo luogo, solo la rinuncia a fare dell'Europa una federazione compiuta presenta la garanzia del fallimento.

Anche in passato le grandi conquiste del mercato unico, del Parlamento europeo, della moneta europea e della Carta dei diritti sono state sempre il frutto di iniziative avversate dai cosiddetti realisti e dagli interessi contrari, potentissimi ma al dunque risultati neutralizzabili.

Ucraina

Gli aspetti che abbiamo considerato riguardano la costruzione di una difesa comune europea in grado di tutelare nel tempo la sicurezza dell'Unione. Vi è tuttavia la questione cruciale del ruolo dell'Europa nella guerra in corso in Ucraina, tanto più delicata in quanto non è chiaro quale sarà il grado di impegno degli Stati Uniti, dopo che Trump ha dichiarato il proposito di lasciare all'Europa il compito di provvedere alla tutela di una pace futura.

Non ci soffermiamo qui né sulle motivazioni che possono avere indotto Putin ad attaccare militarmente l'Ucraina né sugli aspetti giuridici che ne sono scaturiti. Ci limitiamo a far presente che il 24 agosto 1991 nel memorandum di Budapest, con accordo ufficializzato a Lisbona il 23 maggio 1992, la Russia aveva formalmente garantito la sovranità dell'Ucraina a condizione che questa dismettesse le proprie testate nucleari. Il che è puntualmente avvenuto.

A pochi giorni dall'inizio dell'aggressione della Russia in Ucraina, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite la ha condannata con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astenuti richiedendo il ritiro "immediato, completo e incondizionato" dei territori illegalmente occupati.

Un tentativo di riconquista dei territori attualmente occupati dalla Russia richiederebbe un intervento attivo che appare improponibile nella situazione attuale. Occorrerebbero non meno di 100.000 uomini, che si succedano in tre turni, a parte la questione delle armi di avanguardia a cominciare dai droni antimissili di ultima generazione, dai satelliti e dalle altre tecnologie avanzate ormai indispensabili perché in possesso della Russia oltre che degli Usa. Si sarebbe dovuto intervenire anche diplomaticamente sin dal 2022 e poi nel 2023-24, subito dopo la riconquista del territorio di Kiev, come chi scrive aveva tra gli altri ipotizzato³², prima che le due ultime province (Zaporizhia e Kherson) cadessero nelle mani della Russia.

Quanto alla difesa della linea del fronte, che include attualmente le quattro province occupate (Crimea, Donbass, Zaporizhia, Kherson), l'Europa potrebbe assicurare il mantenimento della pace/tregua sotto la guida dell'Onu in simbiosi con altre forze non europee.

L'Ucraina potrebbe in tempi adeguati entrare nell'Unione, come deliberato sin dal 2022 dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ma restare al di fuori della Nato. Le enormi spese di ricostruzione spetterebbero all'Unione ma anche alla Russia. Già oggi i contributi economici dell'Europa all'Ucraina hanno superato quelli americani. Solo quanto al rifornimento di armi questi ultimi hanno prevalso. I rifugiati in Europa, anzitutto in Polonia, ammontavano nel 2023 a quasi 6 milioni.

Suggerire che in questa situazione l'Europa possa utilmente proporre alla Russia una proposta di intesa basata sul mutuo accordo per un progressivo disarmo - tra una Russia superpotente in guerra da tre anni e un'Unione impotente perché non armata - rischia di essere del tutto fuori dalla realtà attuale.

Conclusioni

Le valutazioni che abbiamo prospettato hanno per presupposto quanto già messo in evidenza: la necessità e l'urgenza di provvedere ad un'autonoma difesa comune ha lo scopo di fornire agli europei la sicurezza della quale oggi essi sono e si sentono privi. Non a caso i sondaggi, incluso il più recente, mostrano chiaramente che oltre il 70% dei cittadini si dichiara favorevole ad una difesa comune europea in ogni Paese dell'Unione. Come ha scritto Maurizio Ferrera, "un modello che ripudia la guerra non può rinunciare a proteggere sé stesso. E a opporsi con fermezza contro chi non si fa problemi a usare la violenza e confonde la giustizia con l'utile del più forte"³³.

In realtà i rischi che presenta una mancata autonomia conseguita dall'Ue sono ormai molto reali. Essi si possono concretare (anzi si stanno già concretando) in tre direzioni distinte.

Da parte della Russia vi è un forte interesse ad indebolire l'Unione dividendo le posizioni dei suoi Stati membri, potenziando le posizioni filo-russe, influenzando con i mezzi digitali sui procedimenti elettorali, come è già più volte avvenuto; questo si spiega in base alla considerazione che la Russia teme soprattutto che il modello europeo - tante volte attaccato anche entro l'Unione da destra come da sinistra ma indiscutibilmente invidiabile per i suoi grandi risultati economici, politici e sociali - si propaghi entro i propri confini; secondo alcune voci, anche interne alla Russia, questa sarebbe addirittura la prima motivazione che ha portato alla guerra contro l'Ucraina, nella speranza, rivelatasi illusoria, di poterla conquistare o egemonizzare in poche settimane.

Da parte degli Stati Uniti vi è da un lato la tendenza, in atto già con Obama, ad intensificare i propri impegni anche militari nel tentativo di arginare la potenza della Cina in sorprendente ascensione; ma vi è anche, riteniamo, la consapevolezza che l'Europa, con il suo mercato mondiale e con le sua moneta, non possa venir sospinta fuori da un'alleanza che è stata e rimarrà vitale anche per gli Stati Uniti; la proposta fatta all'Unione dagli Usa di provvedere alla sicurezza militare con forze proprie accresciute non implica l'abbandono della tendenza a mantenerla in uno stato di subordinazione, come è avvenuto da decenni; il che porta Trump ad auspicare fattivamente, anche qui, un processo di arresto dell'integrazione federale entro l'Unione e promuovendo rapporti bilaterali con i singoli Stati. Sta all'Europa resistere, pur entro l'alleanza, ad una tendenza che potrebbe portare sino al tramonto del progetto europeo.

Non va dimenticato che gli Usa erano contrari alla moneta europea.

Da parte della Cina vi è l'interesse a rafforzarsi ulteriormente anzitutto con il commercio e con investimenti di avanguardia nelle nuove tecnologie digitali e non digitali; in secondo luogo ad affermarsi anche in Africa e in America latina offrendo condizioni e finanziamenti di favore non agevolmente contrastabili da parte dell'Unione; in terzo luogo a sottrarsi a forme di concorrenza sleale determinata dai costi enormemente inferiori rispetto all'Europa delle prestazioni di lavoro locali; in quarto luogo ad intervenire con cospicui finanziamenti in Occidente in virtù della formidabile concentrazione della politica economica del regime.

Tuttavia vi sono anche comparti dell'economia nei quali una collaborazione con l'Europa potrebbe convenire ad entrambe le parti, ad esempio nella messa in opera di un nuovo sistema monetario meno dipendente dal dollaro ricorrendo in particolare ai diritti speciali di prelievo costituiti da un paniere delle cinque maggiori monete mondiali. E gli investimenti nelle tecnologie di avanguardia per difesa, energia, industria e servizi sono vitali per poter trattare alla pari con la Cina. Roberto Cingolani, già ministro per l'innovazione tecnologica nel governo Draghi ed oggi al vertice del gruppo Leonardo, richiama l'attenzione sulla necessità di concentrare gli sforzi per il necessario rafforzamento della sicurezza e della difesa non solo e non tanto sulle armi quanto sulle tecnologie d'avanguardia dalle quali dipenderà in misura determinante l'efficacia futura della difesa europea, un versante sul quale anche l'Italia ha competenze d'avanguardia³⁴.

In altre parole l'Europa ha un enorme interesse a rafforzarsi e a rendersi più autonoma rispetto alle altre grandi potenze mondiali. Nell'interesse proprio come pure nell'interesse del mondo. E questo comporta anche una accresciuta capacità di difesa comune.

Che nonostante tutto ciò vi sia quantomeno in alcuni Paesi una maggioranza dell'opinione pubblica contro l'invio di soldati europei in Ucraina, ma comunque favorevole ad un intervento sotto l'egida dell'Onu è un fatto significativo. Può sembrare contraddittorio, ma preferiamo suggerire una diversa interpretazione. Abbiamo già ricordato come il Progetto europeo abbia presentato sin dall'inizio, sin dalle pagine di Ventotene, la prospettiva di un'Europa federale quale antesignana di una "pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero genere umano".

Ebbene, vorremmo vedere in quella che può apparire come una contraddizione, la disponibilità a fare dell'Europa di domani, finalmente giunta a un assetto di regime pienamente federale dopo oltre settanta anni, l'antesignana di un'attribuzione alle Nazioni Unite di quel potere di intervento e di garanzia della pace che la Carta del 1945 contiene (art. 43), mai sinora applicata nella sua accezione più ambiziosa, che prevede l'attribuzione di poteri diretti alla tutela della pace. Ma un tale potere può venire attribuito solo da chi un tale effettivo potere anche militare ce l'abbia e consenta di trasferirlo almeno progressivamente, in tutto o in parte, all'istanza superiore quale garante della pace.

¹https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en

²<https://www.eunews.it/2025/04/23/parlamento-ue-juri-piano-riarmo-art-122/>

³European External Action Service (EEAS), https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

⁴Meno della somma della spesa dei Paesi dell'Unione secondo alcuni. Ma più attendibilmente a secondo il *Politico* (<https://www.politico.eu/article/russian-defense-spending-overtakes-europe-study-finds/>) e l'International Institute for Strategic Studies (IISS) (<https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2025/02/global-defence-spending-soars-to-new-high/>)

le spese militari della Russia, valutate con il metodo della Parità del Potere di Acquisto, sono state pari a 461,6 miliardi di dollari, mentre l'Europa, compresa la Gran Bretagna, ha speso 457 miliardi di dollari, a tassi di cambio di mercato.⁵

⁵Breaking Defense, <https://breakingdefense.com/2023/06/fcas-scaf-tempest-explaining-europes-sixth-generation-fighter-efforts/>

⁶European Security & Defence, Joint company formed to take Main Ground Combat System programme forward, in: <https://euro-sd.com/2025/04/major-news/43723/mgcs-project-company-formed/>

⁷Marc S. Bell and Fabian R. Hoffmann, "Europe's Nuclear Trilemma, The Difficult and Dangerous Options for Post-American Deterrence", *Foreign Affairs*, March 32, 2025.

⁸Su questo punto si potrebbe obiettare che in realtà Francia e Gran Bretagna non hanno armi nucleari tattiche. L'articolo di Foreign Affairs accetta la distinzione di comodo tra nucleare strategico e tattico che è stata stabilita quando URSS e USA hanno avviato le trattative per la riduzione delle armi nucleari strategiche. Il limite tra le due è stato allora fissato in 300kt, vale a dire una potenza 15 volte superiore alla bomba atomica sganciata su Hiroshima e che distrusse tutti gli edifici della città e uccise la maggior parte della popolazione. Una bomba nucleare tattica è quella che viene utilizzata in un campo di battaglia convenzionale e sparata, ad esempio, da un cannone o altro mezzo]

⁹<https://www.sipri.org/database/s/milex>

¹⁰Domenico Moro, *Verso la difesa europea, L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna Il Mulino 2018; Id., *La difesa europea*, Centro Studi sul Federalismo (CSF), Commenti 292.

¹¹<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=EU+politics%2C+finance%2C+defence+and+space+at+++%40euronews&ie=UTF-8&oe=UTF-8euronew>

¹²Ci limitiamo a citare i seguenti: Romano Prodi, Marcello Messeri, Marco Buti, Lucrezia Reichlin, Jean-Claude Trichet.

¹³<https://www.eunews.it/2017/01/17/gruppo-monti-presenta-relazione-finale-riformare-il-bilancio-per-rendere-lue-piu-forte/>

¹⁴Alcuni tra i Generali che sono stati a capo del comando europeo sulla difesa - Vincenzo Camporini, Claudio Graziano - si sono espressamente pronunciati nello stesso senso.

¹⁵La procedura del QFP prevede la stesura di un Regolamento che, previa approvazione a maggioranza assoluta da parte del Parlamento europeo (PE), deve essere votato alla unanimità dal Consiglio (Tfue, art. 312.1-3).

Il Consiglio europeo può tuttavia adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il Regolamento del QFP (Tfue art. 312.2.2).

¹⁶https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0076_EN.html

¹⁷https://www.csfederalismo.it/images/commenti/SPD_Diskussionspapier-28.-Armee_IT-non-ufficiale.pdf

¹⁸<http://pesco.europa.eu>

¹⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017D2315-20230523>

²⁰Una questione giuridica aperta, che potrebbe risultare rilevante, riguarda il rapporto tra l'art. 353 Tfue - che esclude la clausola passerella generale quanto alle risorse proprie e il piano pluriennale (di cui agli artt. 311.3-4 e 312.2 Tfue) - e l'art 333.3 Tfue che per le cooperazioni rafforzate esclude la clausola passerella solo per

le decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa ma non per le altre materie per le quali è possibile il ricorso alla clausola passerella. Una possibile risposta sarebbe dare in questi casi la prevalenza all'art. 333.3 Tfue in quanto norma speciale e pertanto ritenere ammissibile la clausola passerella che autorizza la procedura legislativa ordinaria anche sulle risorse proprie e sulla legislazione pluriennale. Ma la questione è dubbia.

²¹Art. 42.3 e art. 45 Tue;https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_it

²²https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en#8420

²³<https://www.eeas.europa.eu>

²⁴https://www.eeas.europa.eu/eums_en

²⁵https://it.wikipedia.org/wiki/Stato_maggiore_dell%27Unione_europea# ,
https://publications.europa.eu/resource/cellar/1958bb82-4cd5-11e7-a5ca-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1, un organo istituito dal Consiglio europeo per l'attivazione delle missioni della PESD (Politica europea di sicurezza e di difesa) sotto la direzione dell'Alto commissario per la sicurezza e la difesa.

²⁶<https://www.eurocorps.org/>

²⁷<https://www.eunews.it/2023/09/21/european-chips-act-ue-entrata-vigore/>

²⁸<https://www.defensenews.com/global/europe/2024/01/03/european-nations-team-up-to-buy-patriot-missiles-in-55-billion-deal/#:~:text=GEM%2DT%20is%20one%20of,3%20version%2C%20according%20to%20RTX.>

²⁹Armin Steinbach, Guntram Wolff, Jeromin Zettelmeyer, *The governance and funding of European rearmament*, Bruegel, Policy Brief n. 15, aprile 2025, in:
<https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-04/PB%2015%202025.pdf>

³⁰*The proposed European Defence Mechanism: questions and answers*, in:
<https://www.bruegel.org/analysis/proposed-european-defence-mechanism-questions-and-answers>

³¹Si veda su ciò l'arco temporale differenziato per le specifiche necessità di una difesa europea prospettato dal'Ispi:
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/difesa-ue-lora-della-verita-per-italia-ed-europa-203222#g1>

³²Antonio Padoa Schioppa, *Rinunciare a qualcosa, Compromessi per una pace duratura*, in “Il Foglio” 10 maggio 2022, p. 4; Id., *Armi all'Ucraina e difesa europea, Una via per l'Italia*, in Centro Studi sul Federalismo, Commenti 286, 27 febbraio 2024; Id., *Ucraina, un'ipotesi di tregua*, Ivi, Commenti, 289, 26 marzo 2024.

³³Corriere della Sera, 29 marzo 2025, p. 34.

³⁴Le Monde, 8 giugno 2024.





NUOVA SERIE 001
GIUGNO 2025

CONTATTACI

Fondazione CSF
Piazza Vincenzo Arbarello 8
10122 Torino
Tel. +39 011 15630 890
www.csfederalismo.it



Fondazione CSF