

queste istituzioni

**Appunti in materia di difesa europea
(La necessità di una più stretta
collaborazione politica, militare e
industriale, al di là del pur
importante aumento della spesa)**

Fabio Garella

Numero 3/2025

6 ottobre 2025

Appunti in materia di difesa europea.

(La necessità di una più stretta collaborazione politica, militare e industriale, al di là del pur importante aumento della spesa)

di Fabio Garella*

Sommario

L'Europa è improvvisamente costretta a riflettere e a muoversi sul fronte della difesa e della sicurezza. – 2. L'inadeguatezza delle attuali Istituzioni europee di fronte ad un reale impegno bellico diretto. – 3. Perché la NATO è in grado di affrontare una guerra e la UE no. – 4. Cosa può voler dire in concreto la realizzazione di una Difesa Europea? – 5. Modernizzare gli armamenti e coordinare le industrie della difesa. – Bibliografia essenziale.

Sintesi

L'articolo analizza la crescente necessità di una difesa europea comune alla luce dei recenti mutamenti geopolitici e del parziale disimpegno statunitense. Dopo aver ricostruito le ragioni storiche della mancata creazione di una difesa autonoma dell'UE, l'autore evidenzia l'attuale inadeguatezza delle istituzioni europee di fronte a un conflitto su vasta scala, al contrario della NATO che dispone di strutture militari integrate ed efficienti. Viene discusso il Libro Bianco Readiness 2030, che propone un forte aumento della spesa militare, il coordinamento delle industrie della difesa e l'elaborazione di strategie comuni. L'articolo sottolinea le difficoltà politiche e istituzionali di tale progetto, nonché la frammentazione industriale e tecnologica esistente, ma anche i primi esempi di cooperazione produttiva tra Paesi europei. L'autore conclude che, pur restando centrale il ruolo della NATO, l'Europa non può più rinviare la costruzione di una capacità difensiva minima comune, basata su strategie condivise, interoperabilità e coordinamento industriale, per garantire la sicurezza del continente.

Abstract

The article examines the growing need for a common European defense in light of recent geopolitical shifts and the partial disengagement of the United States. After retracing the historical reasons for the failure to establish an autonomous EU defense, the author highlights the inadequacy of current European institutions when facing a large-scale conflict, unlike NATO, which has effective integrated military structures. The Readiness 2030 White Paper is discussed, proposing a significant increase in military spending, coordination of defense industries, and the development of common strategies. The article stresses both the political and institutional obstacles to this project and the existing industrial and technological fragmentation, while also noting initial examples of joint production among European countries. The conclusion is that, although NATO remains central, Europe can no longer postpone the creation of a minimal common defense capability, based on shared strategies, interoperability, and industrial coordination, to ensure the continent's security.

* Docente a contratto di Diritto parlamentare italiano ed europeo nell'Università degli studi di Parma. Il contributo è stato sottoposto a revisione redazionale.

Parole chiave

Unione europea, Rearm Europe, difesa europea, sicurezza, guerra.

1. L'Europa è improvvisamente costretta a riflettere e a muoversi sul *fronte* della difesa e della sicurezza.

Attualmente non esiste una Difesa europea degna di questo nome. Anche chi si augura “il rafforzamento del pilastro europeo della NATO” parla di qualcosa di auspicabile, che però al momento non esiste neanche in embrione. L'Europa Unita, nata con il Trattato di Roma del 1957, non solo non si era mai preparata, ma non aveva mai immaginato di doversi trovare nella ipotetica condizione di dover affrontare una guerra da sola, facendo cioè ricorso esclusivamente alle proprie forze armate.

Questa impreparazione è dovuta a tre fondamentali ragioni: a) il fallimento del tentativo, peraltro ben strutturato, di costruire una Comunità Europea della Difesa (CED) nel 1954 a causa della mancata ratifica da parte della Francia del Trattato di Parigi del 1952; b) la creazione della NATO, nel 1949, con il Trattato di Washington, che metteva in campo l'enorme potenza militare-industriale statunitense (comprensiva della bomba atomica) a tutela delle nazioni europee ricadenti nella sfera di influenza occidentale secondo gli accordi di Teheran e di Yalta; 3) Il fatto oggettivo che la CECA del 1951 e la CEE del 1957 (nonché la contemporanea EURATOM) trovavano fondamento in Trattati di natura esclusivamente economico-commerciale.

È vero che il Trattato di Maastricht del 1992 e quello di Lisbona del 2007 hanno aggiunto alla UE alcune teoriche competenze nell'ambito della politica estera e della sicurezza, ma tali attribuzioni si sono dimostrate assolutamente marginali anche perché queste materie sono restatesaldamente nelle mani dei singoli Stati nazionali.

L'Europa Unita si è dunque dedicata a svilupparsi, senza soluzione di continuità, come gigante economico, progressivamente sempre più allargato e iper-regolato, preoccupato talora solo per gli effetti della pandemia da Covid-19, della eccessiva immigrazione clandestina o delle conseguenze indesiderate del *Green Deal* ideologico di Franz Timmermans. Di poter finire in guerra, l'Europa Unita non si è mai preoccupata, tanto da compiacersi di definire se stessa - addirittura nelle stesse premesse della Direttiva sugli appalti militari (n.2009/81) - come mera “potenza civile”, mentre altri l'hanno definita con successo come “potenza erbivora” (Robert Kagan). La stessa, recente trattativa sui dazi con gli Stati Uniti di Donald Trump è stata, benché indirettamente e sotto traccia, condizionata dalla debolezza militare europea, bisognosa della permanente protezione americana.

Improvvisamente però tutto è cambiato nel 2022 con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, quando l'Europa si è accorta di avere ai suoi confini una potenza militare-nucleare molto aggressiva e sinceramente convinta di poter risolvere brutalmente le controversie internazionali

con l'uso della guerra, uno strumento che, ad esempio, la Costituzione italiana ripudia esplicitamente a questi fini. In effetti, già prima, l'Europa aveva cominciato a preoccuparsi quando, nel 2014, la Russia aveva annesso la Crimea e quindi nel 2022, con l'invasione dell'Ucraina, aveva cominciata seriamente ad avere paura, ma la paura si è trasformata in terrore quando, nel 2025, il neo-rieletto Presidente statunitense Trump e i suoi collaboratori hanno fatto capire che la protezione della NATO e l'intervento degli Usa non erano più garantiti e scontati a favore di un'Europa di "scrocconi" (*freeloaders*) che spende molto per il *welfare* e per le energie rinnovabili, ma assai poco per la Difesa, oltretutto in violazione dell'obbligo di destinare il 2% del PIL alle spese militari, obbligo stabilito concordemente durante il vertice NATO di Newport (Galles) nel 2014. Stesso atteggiamento preoccupato comincia peraltro ad avere anche il Giappone, a cui il Presidente Trump aveva chiesto invano di portare la spesa militare al 3% del PIL. Lo Stato del Sol Levante infatti ha cambiato la sua politica della Difesa nel 2022 con l'estensione della gittata dei suoi missili, l'approntamento di portaerei, la dotazione di supercaccia di sesta generazione e principalmente con il previsto dispiegamento di missili sull'isola di Kyushu entro il 2026 senza la partecipazione degli USA (Cfr. F. Galietti su Panorama del 9 aprile 2025).

D'altra parte, il Presidente Trump, anche in politica internazionale, si comporta anzitutto da imprenditore e non ha nessuna intenzione di offrire il costoso servizio della sicurezza a chi non vuole pagare il relativo canone di abbonamento, specialmente se, a suo avviso, se lo può permettere.

Nel giro di pochi anni dunque l'Europa, dopo molti decenni di beata irresponsabilità, si è trovata nella scomoda posizione in cui si troverebbero dei figli iper-protetti di una facoltosa famiglia chiamati a difendere la loro ricca magione dalle minacce di un gruppo di malfattori proprio mentre i loro genitori sono andati all'estero per un lungo viaggio, senza neppure far sapere quando torneranno. I suddetti figli, consci che i corsi di judo per ragazzi della loro scuola privata potrebbero non risultare sufficienti, forse correrebbero a comprare fucili e pistole, pur senza sapere come coordinarsi fra loro, come difendere le varie parti della casa o addirittura come usare alcune delle armi più complicate da loro acquistate. Analogamente, fuor di metafora, è così che l'Unione Europea ha reagito a questa situazione di improvviso e grave "allarme" (secondo il significato etimologico della parola) ricorrendo appunto ad un Libro Bianco per il riarmo europeo (*ReArm Europe*), poi rinominato per la prontezza della difesa europea nel 2030 (*Readiness 2030*) che prevede spese di natura militare per circa 800 miliardi di euro. Il piano per il riarmo in senso stretto è stato inserito appunto in un più ampio Libro Bianco per la difesa europea che è stato presentato dalla Commissione Europea il 4 marzo 2025 (a cura anzitutto della Presidente Ursula Von der Leyen e dell'Alta Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Kaja Kallas). Questo Progetto rappresenta un notevole passo avanti riguardo alla consapevolezza della

criticità della situazione e degli enormi ritardi accumulati dall'Europa in materia di Difesa e sicurezza, ma resta pur sempre un atto meramente politico, prodromico a tutto un nuovo sistema di difesa e di acquisto di armamenti ancora interamente da realizzare e oltretutto da coordinare con l'attività della NATO in Europa. A questo proposito risulta pregevole l'ultima parte del citato documento della Commissione in cui si prende atto che debbano intervenire modifiche anche istituzionali per “garantire coerenza e sinergia fra strumenti nazionali, europei e NATO”.

Parallelamente al Libro Bianco della Commissione - presentato direttamente al Consiglio (dell'Unione), che lo ha approvato senza l'intervento del Parlamento Europeo con la procedura di emergenza consentita dall'art. 122 del TFUE - l'Assemblea di Strasburgo ha voluto affiancare una sua lunghissima risoluzione sul futuro della Difesa europea (presentata dai gruppi PPE, S&D e R.E.) e approvata il 12 marzo 2025 con 419 voti a favore e 204 contrari. A questo si è aggiunta, sempre da parte del Parlamento Europeo e sempre con analoghe maggioranze, l'approvazione in data 2 aprile 2025 dei due Rapporti annuali PESC e PDSC (Politica estera e della sicurezza e Politica della difesa e della sicurezza).

Riguardo alla procedura di approvazione del Libro *Bianco Readiness 2030*, c'è da registrare, in data 23 aprile 2025, il parere contrario della Commissione Juri (*Juridique*) del Parlamento Europeo che ha contestato il ricorso all'art.122 del TFUE, giudicando più congruo il ricorso all'art.173 del medesimo Trattato che riguarda le politiche industriali e coinvolge nella decisione il Parlamento Europeo stesso, nell'ottica di un ordinario “trilogo”. La questione, per iniziativa della Presidente del P.E., potrebbe finire di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione dando luogo ad una sorta di conflitto di attribuzione fra le Istituzioni europee.

Al di là delle questioni in punta di diritto, è probabile però che la Commissione e il Consiglio (dove sono rappresentati i Governi dei 27 Stati), scegliendo l'art.122 del TFUE, abbiano voluto dare un segnale anche in chiave prospettica e cioè che la materia della Difesa dovrà necessariamente restare una questione anzitutto intergovernativa. Su questo punto forse, più che una sentenza della Corte di Giustizia, servirebbe un atto di indirizzo politico del Consiglio Europeo (dove, com'è noto, sono rappresentati i Capi di Stato e di Governo dell'Unione).

2. L'inadeguatezza delle attuali Istituzioni europee di fronte ad un reale impegno bellico diretto.

Le nuove attribuzioni progressivamente acquisite dalle Istituzioni comunitarie sulla politica estera, sulla difesa e sulla sicurezza sono purtroppo adatte a legittimare interessanti dibattiti e prese di posizione politiche, a deliberare sanzioni economiche e al massimo ad autorizzare limitate missioni di *peace-keeping*, possibilmente in accordo con altri organismi internazionali.

Sfortunatamente, la guerra è qualcosa di molto diverso dai dibattiti politici e attualmente solo la NATO in Europa ha strutture militari in grado di affrontare e dirigere efficacemente un

concreto impegno bellico prolungato ed esteso su vasta scala come quello in corso in Ucraina da oltre 3 anni.

Attualmente, secondo l'art.24 del Trattato dell'Unione Europea (TUE), l'Unione stessa ha la possibilità di sviluppare una sua Politica Estera e di Sicurezza (PESC) che comprende anche una sua Politica di Sicurezza e di Difesa (PSDC), quest'ultima prevista all'art.42 del TUE. La PESC nasce nel 1993 con il Trattato di Maastricht e si sviluppa sia con il Trattato di Amsterdam (1999) che con il vigente Trattato di Lisbona (2009). Sostanzialmente tutte le competenze e le possibilità di una difesa comune europea sono contenute dall'art.42 all'art.46 del TUE e comprendono anche la facoltà di alcuni Stati di instaurare una cooperazione strutturata permanente (PESCO). Le decisioni in questa materia vengono prese dal Consiglio all'unanimità e la materia è rimasta quindi sempre fortemente intergovernativa, con la tendenziale estraneità del Parlamento Europeo. La Commissione, specialmente grazie al ruolo dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, è presente a livello propositivo ed esecutivo, ma le delicate decisioni politiche in questa materia sono prese dai Governi nel Consiglio (che è un organo notoriamente diverso dal Consiglio Europeo).

Non esistendo chiaramente un Esercito europeo, le eventuali missioni umanitarie, di *peace-keeping* (ed eventualmente anche di *peace-enforcing*), previste all'art.43 del TUE, vengono affidate dal Consiglio agli Stati membri, di volta in volta volontariamente partecipanti, i quali sono invitati ad accordarsi fra loro sulla gestione delle missioni stesse (art.44 TUE). Tutto funziona quindi su base volontaria. Le missioni europee in attuazione di questi articoli del TUE sono state abbastanza limitate: Missione Atlanta (2008) per contrastare la pirateria nel Corno d'Africa, Operazione Sophia (2015) per combattere i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo, varie operazioni di pace nei Balcani (2004) e in Africa (fino al 2013). Dal 2007 sono stati teoricamente previsti anche dei cosiddetti *Battlegroups*, cioè unità da combattimento multinazionali, formate da soldati messi a disposizione da più Stati su base volontaria e a rotazione, in modo che almeno una unità da combattimento, composta da circa 1.500 militari, fosse sempre pronta ad intervenire nell'arco di meno di 10 giorni. I *Battlegroups*, concepiti esplicitamente solo per limitate missioni umanitarie o al massimo di *peace-keeping*, comunque non sono mai stati utilizzati operativamente per ragioni politiche, cioè per mancanza di consenso fra gli Stati o per difficoltà nel trovare un finanziamento comune.

In caso di aggressione armata ad uno degli Stati membri, la risposta degli altri Stati della UE è prevista come doverosa dal comma 7 dell'art.42 del TUE, ma ci si limita a dire che tutti gli Stati membri dovranno prestare aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità al diritto alla legittima difesa previsto dall'art.51 della Carta delle Nazioni Unite. Rispetto alla ipotesi di un attacco armato, la disposizione dell'art.5 del Trattato NATO è molto più incisiva perché sostiene, notoriamente, che l'aggressione verso uno Stato membro deve intendersi come

una aggressione verso tutti gli altri e darà luogo anche all'impiego della forza armata. Ma indipendentemente dalla formulazione giuridica contenuta nei rispettivi Trattati, la NATO, a differenza della UE, ha uomini e mezzi già pronti, addestrati e sottoposti ad un comando unificato che si muove secondo precisi piani tattici e strategici, da tempo predeterminati e continuamente aggiornati. L'Unione Europea dovrebbe invece decidere tutto, improvvisamente e all'unanimità, con l'accordo dei 27 Paesi presenti in Consiglio. Dal momento poi che molti Stati della UE sono anche membri della NATO, le possibili interferenze fra le due linee di comando sono evidenti e il Trattato UE cerca di esorcizzarle sostenendo, con formule di stile, che la difesa della NATO è "compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune" della UE (art.43, comma 3) oppure che "gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito della NATO che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva".

Queste frasi generiche del Trattato (e una prassi ultrasessantennale) tradiscono l'intima convinzione degli europei che la UE può decidere e realizzare molte lodevoli missioni militari umanitarie, ma che, nel caso il gioco si facesse duro, i duri scenderebbero in campo e cioè interverrebbe sicuramente la NATO a protezione dell'Europa. In altre parole, come si è già detto, tutto l'impianto della politica sulla sicurezza e sulla difesa comune della UE, previsto nel TUE, va bene per la deliberazione di sanzioni economiche o per la decisione di singole missioni militari mirate, ma appare palesemente insufficiente in caso di vera guerra su vasta scala. Non parliamo poi dell'eventuale uso delle armi nucleari (tattiche e strategiche), di cui l'UE non è in possesso e che invece sono previste e controllate da tutto l'apparato militare della NATO. Quest'ultimo risponde per il loro uso a una precisa catena di comando e segue approfondite pianificazioni strategiche che sono state più volte aggiornate anche per quanto riguarda le relative denominazioni (Rappresaglia massiccia, Risposta flessibile, Ambiguità strategica etc...).

Queste solide convinzioni sul ruolo protettivo assicurato con certezza dalla NATO, che facevano dormire sonni tranquilli ai ricchi abitanti del Vecchio Continente, sono svanite improvvisamente e gli europei si sono svegliati capendo che il disimpegno dello Zio Sam (il vecchio, benevolo *Uncle Sam*) non è stato un brutto incubo notturno, ma è una concreta possibilità che l'Europa dovrà affrontare d'ora in poi.

3. Perché la NATO è in grado di affrontare una guerra e la UE no.

Per capire perché solo la NATO sarebbe in grado di affrontare attualmente un confronto bellico su larga scala in Europa contro una potenza militarista, nazionalista e dotata di armi nucleari forse occorre ricordare, anzitutto in un Continente che da 80 anni non conosce la guerra, che il conflitto bellico impegna le parti coinvolte in uno scontro totale che impegna le forze armate, ma

anche gli apparati produttivi e le società civili. A quest'ultimo proposito, appare purtroppo chiaro che le Nazioni con forme di Stato autoritarie risultano avvantaggiate rispetto alle democrazie liberali poiché sono in grado di convertire più rapidamente i loro apparati produttivi in economie di guerra, ripristinano più facilmente la coscrizione obbligatoria e in generale evitano l'opposizione sociale, la diffusione di informazioni non gradite, gli scioperi, le manifestazioni pacifiste e i dibattiti parlamentari.

Una guerra di aggressione (detta anche talora "operazione militare speciale") si propone sempre un fine politico da raggiungere, ma anche la Nazione aggredita deve scegliere una sua strategia politica riguardo allo sviluppo e alla conclusione del conflitto militare (resistere, ritirarsi strategicamente, contrattaccare, limitare i danni, fare concessioni, chiedere aiuto etc...). Ne consegue che sia lo Stato aggressore che lo Stato aggredito devono avere una strategia politica, una strategia militare e le armi per perseguirle, ovviamente il tutto auspicabilmente preparato e predeterminato con largo anticipo. Mentre è ovvio che l'aggressore avrà preparato con cura i suoi piani di attacco e avrà preparato le sue forze armate ad eseguirli, altrettanto l'aggredito avrebbe dovuto preparare dei piani di difesa prevedendo la possibilità di essere attaccato. La guerra, in altre parole, non si improvvisa né in attacco né in difesa e gli eserciti dovrebbero essere sempre preparati a combattere poiché è illusorio costruire un esercito e un sistema difensivo nel momento in cui si viene attaccati.

In altre parole, l'attacco e la difesa in guerra sono costituiti da attività materiali e immateriali e queste ultime non sono meno importanti dell'utilizzo ottimale degli armamenti. I sistemi di difesa degli Stati sono organismi estremamente complessi che dipendono anzitutto da valutazioni politiche e geostrategiche dei rischi, spesso mutevoli, presenti negli scenari internazionali. Queste valutazioni e queste analisi, operate dai vertici politici, diplomatici, militari e di *intelligence*, danno luogo a ipotesi strategiche destinate a dare un senso e un coordinamento a tutta l'attività delle forze armate sul campo. Da queste scelte strategiche derivano le scelte riguardanti gli uomini e i mezzi, il loro addestramento e il loro stanziamento. Le esercitazioni militari che impiegano spesso ingenti forze di terra, di cielo e di mare vengono sempre fatte in base ad ipotesi strategiche e tattiche riferite ad uno specifico nemico in azione per il perseguimento di precisi obiettivi da contrastare. Insomma, la testa prevede, elabora e quindi, nel momento dell'azione, dirige il movimento degli arti e non potrebbe essere altrimenti. Tutto questo postula una organizzazione permanente incaricata di elaborare le strategie e tenere in esercizio le truppe e i mezzi sempre pronti ad intervenire efficacemente agli ordini del Vertice politico incaricato di prendere le decisioni supreme nell'interesse della Nazione o della eventuale alleanza fra le Nazioni. Tutto questo, semplicemente, esiste per quanto riguarda la NATO e i suoi 32 Stati, ma non esiste per quanto riguarda la UE e i suoi 27 Stati aderenti.

Quello che è infatti interessante sapere è come funziona in concreto la NATO, al di là del contenuto essenziale del Trattato di Washington (14 brevi articoli), all'origine della Alleanza Atlantica che poi si sviluppò, propriamente e militarmente, come Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (North Atlantic Treaty Organization). La Nato è anzitutto una organizzazione strettamente difensiva che si impegna a “comporre qualsiasi controversia con mezzi pacifici in coerenza con la Carta delle Nazioni Unite” e limita la sua azione all'ambito europeo e statunitense. Solo in caso di aggressione armata ad uno degli Stati membri scatta l'obbligo di assistenza, anche militare, da parte di tutti gli altri Stati perché appunto l'attacco ad un membro della NATO deve essere considerato come un attacco a tutti i membri della Organizzazione Atlantica. Nel Trattato istitutivo è previsto un solo organo politico di vertice, il Consiglio Nord Atlantico (NAC) che deve essere in grado di riunirsi “in ogni momento”. Da questo organo politico, dove sono rappresentati gli Stati membri, derivano tutti i regolamenti e le altre normative riguardanti l'organizzazione decisionale ed operativa interna, alcune delle quali non sono pubbliche, come peraltro non è difficile immaginare. Ci sono anche precise regole riguardanti i contributi economici diretti e indiretti degli Stati aderenti all'Organizzazione che mantiene poderose strutture permanenti in particolare a Mons in Belgio e a Norfolk negli Stati Uniti. A Mons c'è il Quartier Generale o SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) e a Norfolk c'è ACT (*Allied Command Transformation*). La Nato ha alcuni vertici permanenti riconosciuti come costanti punti di riferimento operativi che sono il Segretario Generale che prepara e presiede le riunioni del NAC e il Comandante Supremo Alleato in Europa (SACEUR) che per prassi è un Generale statunitense e risiede, come si è detto, a Mons in Belgio essendo a capo di ACO (*Allied Command Operations*). Dal 2018 sono state aggiunte altre strutture permanenti sia a Mons (il Centro Operazioni per lo Spazio cibernetico) che a Norfolk (il *Joint Force Command* per meglio proteggere le linee di comunicazione transatlantiche), mentre a Ulm (in Germania) è stato creato il *Joint Support and Enabling Command* per favorire e il rapido movimento di truppe ed equipaggiamenti in Europa. Tutti sanno inoltre che in Europa ci sono centinaia di basi militari legate ed integrate nel sistema difensivo della NATO. Si tratta di strutture permanenti, sempre operative e piene di personale militare, aeromobili, sistemi di intelligence, armamenti (anche nucleari) e infrastrutture logistiche. In queste basi il personale militare è multinazionale, appartenendo anzitutto agli USA, ma anche ai Paesi ospitanti e ad altri Paesi membri dell'Alleanza. Per l'Italia basta ricordare le grandi basi di Aviano, di Camp Derby o di Sigonella, ma il numero di Panorama del 30 aprile 2025 conta ben 120 basi, direttamente o indirettamente, collegate alla NATO in Italia (Cfr. “*La prima linea della NATO è qui*”, pag.24).

La NATO funziona secondo il sistema del Comando Integrato, in cui le forze armate degli Stati membri mettono a disposizione le proprie unità e risorse sotto la guida della NATO e in particolare sotto il controllo del sopra nominato SACEUR. Questo consente l'interoperabilità tra

forze armate di Paesi con dottrine e sistemi militari diversi. La struttura integrata multilivello consente di pianificare e condurre operazioni militari su vasta scala mantenendo al tempo stesso la capacità di adattarsi rapidamente alle minacce emergenti. Le forze armate integrate degli Stati membri della Alleanza conducono inoltre periodiche esercitazioni su vasta scala come le storiche REFORGER (Return of Forces to Germany) negli anni della Guerra Fredda o le più recenti come DEFENDER EUROPE o STEADFAST DEFENDER. Queste operazioni militari multinazionali, pianificate con mesi di anticipo, coinvolgono uomini e mezzi dei Paesi membri con movimenti di truppe su larga scala via terra, mare e aria, spesso anche dagli Stati Uniti verso l'Europa, simulando un rapido rinforzo delle difese NATO in caso di minaccia. Uno degli scopi principali di queste esercitazioni è testare la capacità dei diversi eserciti di lavorare insieme: anche per questo si svolgono combattimenti simulati, prove di comando e controllo fra ufficiali di diversa nazionalità, operazioni logistiche e test di risposta a minacce ibride o cyber. Anche la Francia, uscita dai comandi integrati della NATO nel 1966, ha deciso di rientrarvi nel 2009 e partecipa oggi a tutte le attività dell'Alleanza. Al di là comunque di questa solida, razionale e sperimentata struttura decisionale e operativa, la NATO funziona e rappresenta un elemento credibile di deterrenza militare per altro un motivo determinante quando si parla di conflitti armati: ha una guida forte e riconosciuta da tutti gli Stati aderenti all'Alleanza. Gli Stati Uniti d'America hanno infatti salvato l'Europa dal Nazismo, hanno fondato la NATO, hanno un apparato militare-industriale gigantesco, hanno le armi nucleari e le portaerei, ma principalmente spendono per la difesa 916 miliardi di dollari all'anno contro i 313 spesi dall'Europa, i 296 spesi dalla Cina e i 109 dalla Russia, su un totale mondiale di circa 2.440 miliardi di dollari (dati Sipri). Questa situazione di fatto fa sì che anche la regola dell'unanimità, che pure teoricamente governa le decisioni del NAC (il Consiglio Atlantico formato da 32 Stati), non sia mai stata un ostacolo nel prendere decisioni organizzative o anche operative adeguate alle minacce in corso. La maggior parte, infatti, degli uomini e dei mezzi impegnati in uno scenario di guerra sarebbe di provenienza americana, le reti satellitari sarebbero anzitutto americane, il Comandante operativo in Europa sarebbe statunitense (Saceur), l'eventuale utilizzo dell'arma nucleare sarebbe anzitutto nella disponibilità degli USA etc.

4. Cosa può voler dire in concreto la realizzazione di una Difesa Europea?

Fermo restando che la situazione migliore per l'Europa sarebbe che la sperimentata struttura della NATO continuasse a svolgere la sua funzione deterrente e di garanzia per la pace a favore del Vecchio Continente, occorre analizzare cosa potrebbe voler dire in pratica il rafforzamento della Difesa europea, talora spinto fino al punto da ipotizzare una vera propria capacità di entrare in guerra autonomamente e indipendentemente dalla NATO. Quest'ultima è sicuramente

un'ipotesi estrema, ma deve tuttavia essere presa in considerazione perché altrimenti il suddetto rafforzamento della Difesa europea si tradurrebbe esclusivamente in un aumento della spesa militare dei singoli Stati che continuerebbero poi a mettere gran parte dei loro apparati militari al servizio delle strutture di comando integrate della NATO. Inoltre, è purtroppo indubitabile che le tensioni economiche fra Stati Uniti ed Europa, innescate dalla politica dei dazi, non vadano esattamente nella direzione del rafforzamento della Alleanza Atlantica e possono ingenerare ulteriori, ragionevoli dubbi sulla reale intenzione degli USA di difendere militarmente il Vecchio Continente in caso di attacco. Il Libro Bianco *Readiness 2030* parla di aumento delle spese militari, di coordinamento dell'industria della Difesa in Europa, di compatibilità del rafforzamento della Difesa europea con le strutture della NATO, ma sul punto concreto delle autonome capacità dell'UE di impegnarsi in conflitti di vasta scala rimane ovviamente ambigua. Ciò deriva dal fatto che anzitutto le intenzioni degli USA di Trump non sono del tutto chiare: il 47mo Presidente USA sembra voler spostare la sua primaria attenzione politica verso l'Asia, sembra voler avere buoni rapporti con la Russia di Putin e di sicuro pretende che gli europei provvedano alla loro difesa aumentando notevolmente le spese militari, ma non ha ancora dichiarato e neppure fatto capire di avere l'intenzione di ritirarsi dalla NATO, di smantellare le basi americane in Europa e di dirottare la navigazione delle portaerei americane fuori dal Mediterraneo.

Secondariamente, la Commissione europea non può non rendersi conto che appare una impresa improba costruire un sistema integrato militare europeo autonomo partendo dalla situazione attuale in cui non si riesce spesso a mettere d'accordo 27 Paesi neppure per piccole missioni di pace limitate nel tempo e con partecipazione volontaria, tanto che talora si pensa di ricorrere a "coalizioni dei volenterosi" addirittura al di fuori del quadro delle Istituzioni europee. In questa situazione di incertezza non resta che ipotizzare soluzioni flessibili per il rafforzamento della Difesa europea, soluzioni in grado di contribuire, magari diversamente, alla difesa congiunta della NATO oppure di agire talora autonomamente. L'impostazione di *Readiness 2030* rappresenta l'inizio di un cammino nella giusta direzione che necessita tuttavia di molti ulteriori approfondimenti e aggiustamenti in coerenza con gli sviluppi politici della situazione internazionale. Sicuramente il rafforzamento della capacità militare europea, se messa al servizio delle Istituzioni comunitarie, potrebbe rappresentare uno strumento efficace di politica estera, come purtroppo lo sono sempre gli eserciti e le guerre che, al di là della brutalità dei mezzi utilizzati o minacciati, mirano sostanzialmente a ottenere cambiamenti di determinate situazioni geopolitiche internazionali. In fondo è anche per l'irrilevanza di una sua forza militare, coordinata e congiunta, che l'Europa non è quasi mai considerata fra i soggetti in grado di risolvere le crisi internazionali ed è oltretutto vistosamente assente, come tale, nel Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Tuttavia, seppur in assenza di una capacità europea di attuare un progetto di politica estera basato sugli interessi del Vecchio Continente, occorre riflettere comunque sulla necessità minima della UE di organizzare almeno la difesa del territorio europeo nei confronti della minaccia di una invasione armata. Si tratta, come sarà meglio specificato in seguito, di un minimo comune denominatore che dovrebbe unire tutti gli Stati aderenti alla UE come premessa politica di sviluppi istituzionali, organizzativi e tecnici tutti da costruire in ambito militare.

Molti guardano a questa possibilità con scetticismo e appare, fra gli altri, particolarmente interessante il punto di vista del generale Carlo Jean (*Cfr.* “Il mito dell’autonomia della difesa europea e dell’esercito europeo”, in *Formiche.net* dell’11 marzo 2024). L’Autore sostiene che attualmente l’autonomia della difesa europea è un’utopia e che la UE ha di fronte solo due soluzioni possibili: rafforzare il pilastro europeo della NATO, diminuendo i costi a carico degli USA oppure trasformare la NATO in un’alleanza globale dell’Occidente e quindi supportare militarmente le attività della NATO anche al di fuori del territorio europeo. Ambedue le alternative sono razionali e la prima è anche quella di più probabile realizzazione. Per quanto riguarda la seconda, appare assai probabile che, mentre gli Stati Uniti, sotto la guida del loro Presidente *pro tempore*, porterebbero avanti con decisione gli interventi militari della NATO, nella UE si aprirebbe un lungo dibattito, per tentare di raggiungere l’unanimità, che potrebbe facilmente coinvolgere, almeno politicamente, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento Europeo (senza contare le massicce manifestazioni pacifiste contro i presunti interventi a favore degli “interessi imperialistici degli Stati Uniti”). Tuttavia, anche la prima possibilità illustrata dal Generale Jean, cioè il mantenimento della attuale struttura della NATO in Europa con un aumento dell’impegno della UE, benché resti la più probabile, non è affatto scontata e la UE non può correre il rischio, vista l’attuale contingenza politica, di non pensare ad un “piano B”, qualora subisse un attacco armato e gli Stati Uniti non intervenissero e intervenissero in modo insufficiente (magari sostenendo che era stata l’Europa stessa a provocare l’attacco). Questo non sarebbe cioè il caso di un’Europa che opta volontariamente per la propria autonomia militare, ma sarebbe il caso - che non può escludersi *a priori* - di un’Europa costretta a rendersi militarmente autonoma.

L’Europa quindi oggi, al di là di tutte le sue divisioni, ha il dovere politico e morale di pensare ad un progetto minimo di difesa comune del suo territorio e quindi del territorio dei suoi 27 Stati membri, anche nell’eventualità, denegata e non creduta, che gli USA sospendano o riducano il loro appoggio. Ciò non significa costruire una propria difesa militare diversa da quella della NATO, ma costruire pazientemente, nel corso degli anni, un sistema di difesa territoriale europea eventualmente in grado di attivarsi e rispondere, politicamente e militarmente, anche alle sole Istituzioni della UE. Ferma restando l’attuale struttura della NATO come prioritario sistema di difesa europea, si tratterebbe di approntare, aggiuntivamente, un maggior

coordinamento fra gli Stati europei delle loro strutture militari rafforzate e arricchite di nuovi armamenti, anche attraverso una politica di acquisti comune, il che comunque non risulterebbe in contrasto con i piani di sviluppo della NATO, secondo le stesse dichiarazioni e gli stessi desideri espressi dalla Presidenza statunitense.

È vero che sembra importante aumentare le capacità militari dell'Europa con un aumento della spesa militare dei singoli Stati, ma - considerando che la spesa europea è tripla rispetto alla corrispondente spesa russa e quasi quadrupla se si aggiunge anche la spesa della Gran Bretagna - occorre iniziare a pensare con urgenza anche alle strategie europee e alle strutture di comando comuni in grado di affrontare una guerra su vasta scala, problematica che sembra attualmente del tutto assente. Una volta elaborato un piano di coordinamento degli interventi delle forze armate, specialmente se affiancato ad un piano di coordinamento delle industrie per la difesa che eviti le molte attuali duplicazioni, forse si vedrà che anche l'aumento della spesa militare potrebbe risultare inferiore a quello previsto, senza che per questo la Difesa europea perda di efficacia.

Parlando di Difesa europea, occorre anzitutto sgombrare il campo da una utopia ricorrente quale è il cosiddetto "Esercito Europeo", ossia un Esercito permanente formato da tutti gli eserciti o parte degli eserciti degli Stati europei. Si tratta di una struttura attualmente impossibile da realizzare che postulerebbe comunque un'Europa federale, lontanissima dall'essere realizzata e presupporrebbe inoltre una serie di fattori che non esistono (unità di lingua, identità di tradizioni militari, di cultura, di mentalità etc...). Questa impostazione fallì già nel 1954 quando si tentò l'esperimento della CED, a cui poi subentrò l'UEO (Unione Europa Occidentale) che fu più accettata anche perché ogni Stato, in quella organizzazione, manteneva il proprio esercito nazionale senza cederne il controllo ad una entità sovranazionale. In altre parole, non sembra possibile che un capitano tedesco comandi mai direttamente un soldato francese (come appunto dicevano i francesi ai tempi della CED). Poiché poi, in generale, il meglio è nemico del bene, appare quindi più che sufficiente un coordinamento permanente fra gli eserciti degli Stati europei per garantire un'adeguata difesa comune o, per lo meno, una difesa più efficace della attuale che è inesistente come strumento militare autonomo dalla NATO. Inutile e pericoloso sarebbe aspettare di raggiungere una maggiore unità politica per costruire la pianificazione comune almeno della difesa del proprio territorio in un'Europa che, fra l'altro, è destinata ad allargarsi ulteriormente e che è anche indubbiamente percorsa da spinte sovraniste nazionali.

Una politica estera e di difesa attiva per un grande Stato federale può significare interventi e proiezioni in tutte le parti del Mondo, ma questo l'attuale Unione Europea non sembra in grado di farlo per evidenti problemi di divergenze politiche. Tuttavia l'Unione Europea potrebbe e dovrebbe responsabilmente trovare un accordo di base almeno sulla mera difesa dei suoi confini, coordinando le strategie, le esercitazioni congiunte e gli armamenti dei propri rispettivi eserciti nazionali.

Ovviamente, da un punto di vista istituzionale, dovrebbero essere realizzati alcuni importanti adeguamenti delle attuali strutture di vertice dell'Unione poiché il compito di coordinare, anche solo potenzialmente, l'azione degli eserciti europei in una guerra su vasta scala diventerebbe automaticamente uno dei pilastri fondamentali di una nuova UE, trasformata in breve tempo da “potenza erbivora” (Kagan) in “potenza carnivora”.

Dunque il primo passo da fare, concretamente e con urgenza, sarebbe quello di individuare una struttura istituzionale di vertice in grado di elaborare valide strategie, ma in seguito anche di prendere decisioni operative immediate nel campo della difesa comune europea: non dovrebbero esserci molti dubbi sul fatto che questa struttura politica potrebbe essere solo il Consiglio (dell'Unione), trasformato in organo sempre pronto ad essere convocato, *ad horas*, dal Presidente di turno. Il Presidente della Commissione Europea e l'Alto Rappresentante per la politica Estera e per la Sicurezza (ambedue senza diritto di voto) potrebbero partecipare a queste riunioni. Sarebbe assolutamente indispensabile che il Consiglio potesse decidere su questa materia con la maggioranza dei due terzi e comunque non con l'obbligo della unanimità. Il Parlamento Europeo potrebbe essere informato riguardo alle questioni all'ordine del giorno del Consiglio ed eventualmente approvare risoluzioni non vincolanti (peraltro, com'è noto, rivolte alla Commissione), ma il centro decisionale dovrebbe chiaramente restare nelle mani dei 27 Governi europei secondo la natura e la lettera del Trattato di Lisbona, del TUE e del TFUE. Inoltre, proprio per quanto abbiamo già detto riguardo alla non modificabile struttura nazionale dei singoli eserciti, la loro direzione e il loro coordinamento non potrà che restare nelle mani di un organo in cui sono rappresentati i Governi dei 27 Stati dell'Unione.

Il Consiglio dovrebbe anzitutto elaborare delle ipotesi strategiche relative ai vari possibili scenari di guerra, naturalmente in collaborazione con i rispettivi vertici militari e di *intelligence*, ipotesi senza le quali è inutile, se non impossibile, costruire un qualsiasi modello di difesa e di coordinamento fra le forze armate. Di tutto ciò il documento *Readiness 2030* sembra avere sufficiente contezza poiché sostiene che “questo Libro bianco sarà seguito dalla Strategia dell'Unione per la preparazione alle emergenze e dalla Strategia per la sicurezza interna”.

Sotto al livello politico non potrebbe che esserci un livello di coordinamento militare da collocare in un Quartier Generale permanente ubicato in una città europea. Inevitabile anche la scelta, magari a rotazione, di un “Comandante supremo delle forze armate europee” (sul modello del SACEUR) che dovrebbe rispondere al Consiglio o ad un suo Rappresentante permanente (non necessariamente coincidente con l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, che è peraltro un organo della Commissione). Come si vede, si tratta di adattare le Istituzioni europee a questi nuovi compiti decisionali ed operativi, ma non si tratta di costruire niente *ex novo*.

Questa opera di architettura istituzionale fu invece ipotizzata quando, nel 1952, fu costruita una complessa struttura di comando della famosa Comunità Europea della Difesa (CED) a cui

notoriamente dette un contributo essenziale Alcide De Gasperi (allora consigliato per questa materia da Altiero Spinelli).

Interessante notare che la struttura istituzionale della CED aveva non poche somiglianze con quella che poi sarà il primo modello costituzionale della CEE nel Trattato di Roma nel 1957. Si prevedeva infatti un Consiglio dei Ministri, un'Assemblea parlamentare, un Commissariato e una Corte di Giustizia. Provvisoriamente l'Assemblea della CED sarebbe stata la stessa della CECA (istituita nel 1951), ma nel famoso articolo 38 del Trattato di Parigi si prevedeva addirittura lo studio di "una Assemblea della CED eletta su basi democratiche".

Come sappiamo, niente di tutto ciò fu realizzato a causa del fallimento della CED (che De Gasperi non vide a causa della sua morte circa un mese prima). Il trattato della CED fu un progetto estremamente ampio (132 articoli con molti protocolli aggiuntivi) che è interessante da leggere, ma che oggi non ha senso riproporre sia per il suo motivato fallimento di allora sia perché oggi comunque ci sono le Istituzioni della UE che dovrebbero semplicemente essere adeguate rispetto a dei compiti per i quali non erano nate e non sono mai state seriamente sviluppate. Ovviamente un sistema difensivo europeo non potrebbe essere tale senza una deterrenza nucleare che dovrebbe essere assicurata dalla Francia e da accordi con la Gran Bretagna. Il sistema di Difesa europeo, qualora volesse risultare effettivo, non potrebbe comunque che essere periodicamente testato, come tutti i sistemi difensivi, con adeguate esercitazioni sul campo come quelle che peraltro alcuni singoli eserciti degli Stati europei pongono regolarmente in essere.

È purtroppo ovvio che tutto il sistema di Difesa europeo, comprendente nuovi armamenti, comandi integrati ed esercitazioni, potrebbe accentuare una eventuale già esistente e latente tendenza al disimpegno da parte dell'alleato statunitense.

D'altra parte, un rafforzamento della Difesa europea potrebbe anche risolvere alcuni delicati problemi come quelli attinenti alle future garanzie di sicurezza dell'Ucraina che, dopo un trattato di pace con la Federazione Russa, entrando nella UE, potrebbe godere di una accresciuta protezione militare, pur non entrando a far parte della NATO.

5. Modernizzare gli armamenti e coordinare le industrie della difesa.

Il fatto che qualcosa sia importante, anzi indispensabile, non significa che sia semplice da realizzare. È il caso della razionalizzazione e della non frammentazione della spesa per la Difesa in Europa. Oggi nelle UE si spendono, come si è detto, 326 miliardi di euro per la Difesa, ma l'80% di questa cifra è spesa a livello nazionale senza nessun coordinamento delle esigenze militari dei 27 Stati dell'Unione. Dopo la Brexit anche i circa 70 miliardi di euro della Gran Bretagna sono spesi in totale autonomia. Questo fa sì, ad esempio che, mentre gli USA hanno in dotazione un solo tipo di carro armato (M1 Abrams), in Europa ci siano circa 8 tipi principali di carro armato

(Leopard, Leclerc, Challenger, Ariete, T-72, T-80, K2 Black Panther etc...). Analoga situazione si verifica per i caccia dell'aviazione (F-16, F-35, Eurofighter, Rafale, Gripen etc..) per i cannoni dell'artiglieria (27 tipi diversi), per i missili e per gli altri sistemi d'arma. Dunque i problemi riguardanti l'adeguamento degli armamenti europei in grado di affrontare un confronto bellico prolungato su vasta scala sono due: a) Colmare il divario quantitativo e qualitativo degli armamenti rispetto alle maggiori Potenze mondiali, superando il problema della bassa spesa per la Difesa, che in molti Stati è al di sotto dell'1,5% del PIL; b) Evitare la frammentazione e la duplicazione della produzione dell'industria della Difesa coordinando sia la domanda che l'offerta con efficaci strumenti di aggregazione.

Riguardo al primo aspetto, il Libro Bianco individua, invero con lucidità e competenza, i 7 ambiti essenziali in cui la Difesa europea appare particolarmente carente e bisognosa di radicali interventi per essere all'altezza delle sfide contemporanee e con gli apparati militari delle altre grandi Potenze mondiali. Il primo ambito è quello della "Difesa aerea e missilistica" ed è quello che forse andrebbe maggiormente approfondito poiché in esso sembra confluire la problematica nucleare (si parla infatti di missili da crociera, missili balistici etc...). In questo campo, specialmente dopo la Brexit, l'eventuale Difesa europea appare particolarmente sguarnita poiché la Francia ha alcune centinaia di teste nucleari, a fronte delle migliaia della Russia, ma principalmente perché la Francia non ha le armi atomiche tattiche, ossia le uniche che hanno qualche possibilità di essere concretamente utilizzate sui campi di battaglia, seppure in situazioni estreme (a meno che non si ipotizzi la fine del Mondo).

Ulteriori ambiti elencati nel Libro Bianco, in cui la Difesa europea deve fare un salto di qualità sono, fra gli altri, l'artiglieria (per sviluppare attacchi di precisione in profondità), il rifornimento tempestivo di munizioni, i droni, il trasporto rapido di uomini e mezzi, l'aviazione (con particolare attenzione al trasporto e al rifornimento in volo) e naturalmente le applicazioni militari dell'Intelligenza Artificiale, della fisica quantistica, della cibernetica e dell'elettronica. L'Europa dovrebbe dunque aumentare le sue capacità industriali nel settore della Difesa, ridurre il divario tecnologico e gli acquisti da fornitori extra-UE, semplificare le regole burocratiche e potenziare la ricerca e l'innovazione, sfruttando anche strumenti come EUDIS (Schema per l'innovazione nella Difesa europea), HADI (Hub europeo per l'innovazione nella Difesa) e il Fondo Equity nella Difesa (per investimenti in *startup dual use*).

Il secondo problema sopra segnalato riguardo all'industria della Difesa europea rimane quello più serio e difficile da risolvere. Consiste nella frammentazione della produzione industriale ad opera di attori nazionali che si rivolgono principalmente ai loro mercati domestici. In più parti del Libro Bianco si deplora questa frammentazione nazionalistica della spesa militare che è fonte di debolezza e di aumento di spese per mancanza di economie di scala e inoltre ha un impatto negativo sulla realizzazione delle tecnologie emergenti di più alto livello. In ambienti militari

viene fatto infine notare che, se veramente volessimo procedere ad un sistema di Difesa europeo, l'attuale frammentazione e diversificazione dei sistemi d'arma, in caso di guerra su vasta scala, ostacolerebbe notevolmente l'efficacia delle catene di comando in battaglia perché gli ufficiali europei, necessariamente di varie nazionalità, stenterebbero a sfruttare al meglio tutti gli armamenti a loro disposizione non conoscendone a fondo le caratteristiche e le potenzialità. Inutile ricordare a questo proposito, che, sul campo di battaglia deve spesso essere coordinata, contemporaneamente, l'azione della fanteria, delle comunicazioni, dei carri armati, dell'aviazione, dei satelliti, dell'artiglieria, dei missili, dei droni etc... e la estrema diversificazione dei sistemi d'arma presente oggi in Europa certo non aiuta il compito degli ufficiali al comando. Non c'è bisogno di von Clausewitz per capirlo.

Fra i rimedi che il Libro Bianco propone vi è anzitutto un nuovo Regolamento europeo per la sicurezza e l'azione (SAFE) e un Programma europeo per l'industria della Difesa (EDIS). In questi futuri documenti dovrebbe essere ben presente la necessità di integrare la produzione degli armamenti anche attraverso la "accelerazione degli appalti pubblici collaborativi nel settore della Difesa in linea con l'obiettivo di raggiungere almeno il 40%" di approvvigionamento collaborativo in comune". In particolare, SAFE "sosterrà l'industria europea della Difesa attraverso appalti comuni che coinvolgano almeno due Paesi". Il Libro Bianco appare ben consapevole dell'importanza di "promuovere un'aggregazione più sistematica della domanda degli Stati membri per preparare e strutturare appalti congiunti su larga scala e basati su contratti pluriennali supportati da strumenti UE".

Nella sintesi del Libro Bianco si legge che la Commissione, nel settore della Difesa, invita gli Stati membri a comprare di più, a comprare meglio, a comprare insieme e a comprare europeo. A questo proposito esistono anche la EDA ossia l'Agenzia Europea per la Difesa che ha il compito di promuovere la cooperazione e una maggiore apertura in questo campo ed esiste anche l'EDF ossia il Fondo Europeo per la Difesa che ha il compito di finanziare progetti congiunti e innovazioni industriali.

La suddetta impostazione appare ineccepibile da un punto di vista teorico, ma sembra destinata a scontrarsi contro la dura realtà degli interessi nazionali consolidati e contro la resistenza degli Stati che temono di restare relativamente disarmati o comunque fuori dalle prospettive di evoluzione tecnologica una volta che le loro industrie nazionali dovessero abbandonare la produzione di determinati armamenti. Oltretutto l'esistenza di una industria per la Difesa a livello nazionale vuol dire occupazione e consenso elettorale per i Governi in carica, i quali quindi preferiscono tanti piccoli stabilimenti, purché stanziati nei rispettivi Paesi, rispetto ad un grande stabilimento di eccellenza, ma in uno Stato diverso dal proprio. Non può essere trascurato infine che la realizzazione di un buon sistema d'arma (che può essere anche un aereo da caccia o una fregata) da parte di una industria nazionale può costituire anche un ottimo

investimento finalizzato all'esportazione e al positivo andamento della bilancia commerciale di un Paese.

Nel Libro Bianco della Commissione si parla giustamente della revisione della Direttiva europea sugli appalti nel settore della Difesa e della Sicurezza a livello comunitario, a cui dovrebbe seguire necessariamente il relativo recepimento da parte degli Stati membri. Al momento attuale la normativa europea, infatti tollera la frammentazione o per lo meno non incoraggia l'aggregazione della domanda e dell'offerta attraverso una auspicabile, forte spinta verso la collaborazione fra gli Stati e fra le industrie per la Difesa.

Occorre un cambio di passo da parte degli Stati europei e una prova di responsabilità politica del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo nell'interesse superiore della difesa dei cittadini attraverso strumenti militari al tempo stesso potenziati e più economici. È fuori dubbio infatti che una stretta collaborazione infraeuropea porterebbe a economie di scala nella produzione, nella ricerca e nella progettazione.

In teoria, gli appalti per la Difesa dovrebbero essere regolati dalla Direttiva UE 2009/81 CE che segue alle precedenti Direttive europee n.17 e n.18 del 2004 e che è stata recepita in Italia dal d.lgs. n.208 del 2011, normativa peraltro coerente con le previsioni degli articoli da 136 a 139 del nostro Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n.36/2023, recentemente corretto dal d.lgs. n.209/2024). Questa normativa, sia nazionale che comunitaria, contiene moltissimi articoli che in pratica eludono l'obbligo di evidenza pubblica per l'aggiudicazione degli appalti per la difesa, in particolar modo per quello che riguarda i sistemi d'arma (si vedano in particolare gli articoli da 11 a 14 e quelli da 25 a 28 della citata Direttiva europea, gli articoli 6, 16 e 17 del d.lgs. n. 208/2011 e in particolare l'art.139 del sopra citato Codice dei contratti pubblici).

In particolare, deve essere notato che in Italia, in modo radicale, in pratica sono stati esplicitamente considerati esclusi i sistemi d'arma dall'art.6 del citato d.lgs. n.208/2011, con una norma ancora più chiara rispetto alle disposizioni comunitarie recepite e contenute nella Direttiva UE n.2009/81. L'art.6 si ispira infatti, oltre che alla citata Direttiva, anche ad una vera e propria "norma di chiusura" dell'ordinamento comunitario in materia di appalti per la Difesa. Infatti gli Stati UE, per evitare l'evidenza pubblica, fanno appello quasi sempre all'art.346, comma 1, lett. b) del TFUE che merita di essere almeno parzialmente riportato: "Ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni o materiale bellico". In Italia basta aggiungere a questa norma la segretezza di cui all'art.139 del Codice dei contratti pubblici e il cerchio si chiude perfettamente.

Questa normativa, italiana ed europea, oltretutto, ha avuto sempre un'applicazione molto ampia e ha spesso compreso un buon numero di beni considerati strumentali ai sistemi d'arma e tutto ciò, ovviamente, è stato accettato per volontà unanime di tutti gli Stati membri. Per quanto

riguarda in particolare l'Italia è doveroso citare, per completezza riguardo alle fonti del diritto degli appalti nel settore della Difesa, sia la Direttiva Generale per il *procurement* militare, del Ministro della Difesa in data 16 gennaio 2024 (Cfr. G.U. 4 marzo 2024), sia la Direttiva procedurale del Presidente del Consiglio del 21 gennaio 2014 sul ricorso al sopra citato art.346 del TFUE, argomento evidentemente molto delicato. Tutta la suddetta normativa italiana (e altra di dettaglio che sarebbe superfluo citare in questa sede) si muove in un'ottica nazionale e prende le mosse dalla individuazione delle esigenze della Difesa italiana da soddisfare ad opera anzitutto dell'O.P. ossia del cosiddetto Organo Programmatore del Ministero della Difesa per poi passare, nella fase esecutiva, agli organi amministrativi deputati a realizzare le procedure di affidamento dei singoli appalti. Fanno eccezione i contratti previsti nel d.lgs. n.208/2011 ed elencati nel punto 7 della Direttiva ministeriale del 16 gennaio 2024 (di cui parleremo più avanti), ma l'ottica di base resta, come in tutt'Europa, essenzialmente nazionale.

Adesso, con il suo Libro Bianco *Readiness 2030*, la Commissione sembra voler dire a tutti gli Stati europei che la collaborazione in campo della spesa militare è fondamentale e non più rinviabile, ma a ciò dovrebbero seguire comportamenti conseguenti e non solo raccomandazioni. Già esistono, come si è visto, le sopra citate ADA ed EDF, ma non sono evidentemente in grado di realizzare la sperata collaborazione o di sollecitare procedure europee concordate con evidenza pubblica. Anche il citato Piano strategico EDIS rischia di rimanere un generoso progetto se non supportato da qualche strumento cogente.

Occorre partire dalla constatazione che oggi, nella grande maggioranza dei casi, in quasi tutti gli Stati dell'Unione, molti appalti per la difesa e in particolare quelli per i sistemi d'arma vengono assegnati senza riferimento a criteri di collaborazione che superino i propri interessi e confini nazionali. Questa situazione dovrà mutare e, come si è già detto, la Commissione sembra avere piena consapevolezza dell'urgenza di un cambio di passo poiché più volte cita la indifferibile necessità di procedere verso una più stretta collaborazione fra gli Stati europei per quanto riguarda anzitutto le strategie comuni e, di conseguenza, la produzione industriale e l'approvvigionamento dei beni e degli strumenti per la Difesa.

Nel Libro Bianco *Readiness 2030* si afferma esplicitamente che la Direttiva Appalti per la Difesa dovrà essere sottoposta ad un processo di revisione entro il 2026. Forse questa sarà l'occasione per rafforzare l'industria europea attraverso il *Common Procurement Act* (EDIRPA) e cioè la previsione di “una aggregazione più sistematica della domanda degli Stati membri per preparare e strutturare appalti congiunti su larga scala e basati su contratti pluriennali supportati da strumenti UE”.

La strada da battere è esattamente quella di portare gli Stati membri a riflettere anzitutto su quali rischi appaiono più concreti, su quali strategie europee di difesa si intende concordare e quindi su quali strumenti militari si intende utilizzare per realizzarle. Di conseguenza anche la

domanda di nuovi sistemi d'arma dovrebbe risultare naturalmente aggregata almeno da parte di un certo numero di Stati più grandi o più impegnati in zone geografiche considerate a maggior rischio. In una forma attenuata gli accordi fra gli Stati potrebbero anche talora essere limitati a stabilire le caratteristiche comuni dei sistemi d'arma da costruire o da acquistare. Questa spinta verso una domanda aggregata da parte degli Stati è il primo elemento di collaborazione necessaria che la Commissione dovrebbe proporre e il Consiglio dovrebbe essere in grado di imporre. Ciò non significa poi che la produzione di questi sistemi d'arma debba avvenire in un unico Paese o ad opera di un'unica industria. Una volta scelto un unico sistema d'arma, questo potrebbe essere costruito in vari diversi stabilimenti distribuiti in vari territori europei oppure varie industrie potrebbero accordarsi per dividersi la manifattura di diversi componenti dello stesso prodotto finale, come già oggi talora avviene. Quest'ultima soluzione dovrebbe diventare comunque la regola sul lato dell'offerta, cioè ad una domanda aggregata da parte degli Stati dovrebbe corrispondere un'offerta aggregata da parte delle industrie europee. In altre parole, sul lato della domanda, la difficilissima soluzione al problema della collaborazione sta forse nell'imporre agli Stati un confronto preventivo sulle esigenze del loro apparato militare al fine di aggregare la domanda attraverso un *common procurement*.

È chiaro che si tratta di superare consolidate abitudini e forti resistenze, ma questo è il salto di qualità che veri statisti dovrebbero avere il coraggio di fare nel nome di un interesse superiore o per lo meno di un giustificato timore comune. Già adesso nella normativa europea ed italiana ci sono molti spunti interessanti che dovrebbero essere sviluppati e potrebbero diventare la regola: si tratta, ad esempio, dell'art.12 della più volte citata Direttiva Appalti che esenta dall'applicazione della Direttiva stessa “gli appalti disciplinatiin base ad un accordo o intesa internazionale concluso tra uno o più Stati membri...”, oppure dell'art. 13 lettera c) della medesima normativa che esclude dagli obblighi di evidenza pubblica “gli appalti aggiudicati nel quadro di un programma di cooperazione basato su ricerca e sviluppo condotto congiuntamente da almeno due Stati...” oppure, sempre nello stesso articolo, “gli appalti aggiudicati da un Governo ad un altro Governo”. In altre parole, imporre l'evidenza pubblica con obbligo di gara con asta pubblica e relativa pubblicazione di bandi e avvisi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici (che sono in pratica sempre gli Stati) non sembra la forma la più opportuna, in particolare per quanto riguarda i sistemi d'arma e ciò per più di un intuibile motivo. Tuttavia il confronto (anche riservato ovviamente) fra gli Stati dell'Unione per raggiungere un accordo per soluzioni di *common procurement* plurinazionale dovrebbe essere la regola da sancire nella nuova Direttiva Appalti per la Difesa. Occorre cioè iniziare a ragionare sempre in termini di difesa europea e non più solo nazionale. Raggiunto l'accordo fra gli Stati, magari con l'approvazione del Consiglio, si potrebbe aggiudicare tranquillamente l'appalto con procedure ristrette, procedure

negoziare, accordi-quadro pluriennali, dialoghi competitivi o addirittura con le cosiddette trattative private (cioè procedure negoziate senza la pubblicazione di un bando).

Quello che è necessario sottolineare è che, in questa fase storica, è prioritario anzitutto spostare l'attenzione sul rapido coordinamento della produzione dei sistemi d'arma in Europa, rompendo con decisione la prassi della frammentazione degli acquisti degli Stati dalle rispettive industrie nazionali. In quest'ultimo sistema aveva forse senso cercare prioritariamente di limitare il ricorso arbitrario all'assenza di evidenza pubblica, tanto che addirittura, sugli appalti segreti (art.139, comma 5 del Codice dei contratti pubblici) si è introdotto per legge nel 2016 il controllo preventivo della Corte dei conti. Ma è evidente che questi aspetti assumono un valore secondario nel momento in cui l'individuazione del sistema d'arma da produrre o da acquistare deriva sempre da accordi internazionali fra Stati europei, accordi tecnico-politici in cui tutte le suddette problematiche sono già state affrontate e risolte in sede di trattative, magari con l'auspicabile futuro assenso del Consiglio (oggi, secondo la normativa italiana, devono semplicemente essere comunicati alla Commissione). In questa direzione, per fortuna, va da tempo la normativa italiana del Codice dei contratti pubblici (Cfr. l'art.138, già art.161 del vecchio Codice, concernente i "Contratti e concorsi di progettazione aggiudicati o organizzati in base a norme internazionali").

Altrettanto dicasi per l'applicabilità della normativa anti-trust, sempre se gli appalti per i sistemi d'arma verranno costantemente decisi con accordi fra Stati europei, perché è nella natura dell'attività in questione l'essere esercitata in situazione di grande concentrazione di apparati produttivi, in cui gli accordi fra grandi *players* sono addirittura ritenuti indispensabili per la migliore realizzazione della Difesa europea. D'altra parte, sembra evidente che categorie come l'abuso di posizione dominante, la pubblicità ingannevole, la tutela dei consumatori o il divieto di monopolio sarebbero difficilmente applicabili a settori dove gli Stati opererebbero sempre in condizioni di monopsonio aggravato dagli accordi internazionali. In questi casi appare cioè chiaro che, in caso di irregolarità nel comportamento delle aziende fornitrici, gli Stati o il Consiglio stesso non interverrebbero attraverso le *Authorities* a tutela dei consumatori, ma direttamente in prima persona e a tutela di se stessi!

In altre parole, l'auspicato carattere necessariamente internazionale dei nuovi appalti per la Difesa, in particolare riguardo ai principali sistemi d'arma e il loro carattere naturalmente riservatissimo faranno sì che, sempre di più, le regole comuni agli appalti civili lasceranno totalmente il passo alla realizzazione della prioritaria esigenza di superare l'attuale frammentazione che indebolisce di molto la Difesa europea. Anche in questo senso devono essere letti i molti e frequenti riferimenti alle esigenze di semplificazione e armonizzazione amministrativa più volte richiamate nel citato Libro Bianco *Readiness 2030*.

Intuitivamente molto diverso, oltretutto perché non operante solo nel settore della Difesa, è il vecchio caso di scuola relativo al fatto che la Commissione europea, in nome delle regole anti-trust della UE, nel 2001, si oppose alla fusione fra General Electric e Honeywell, due imprese americane operanti nel settore dei motori per aerei e della strumentazione di bordo. Benchè la fusione fosse stata approvata dalle autorità anti-trust americane, la Commissione UE ritenne che la fusione avrebbe costituito un caso di abuso di posizione dominante (specialmente però nei riguardi delle imprese europee come Rolls-Royce, Thales etc...) e preannunciò la proibizione di operare in Europa, facendo così fallire la fusione stessa, che non si realizzò più per sopravvenuta mancanza di convenienza economica.

Fermo restando che il concentramento e il coordinamento della committenza pubblica rappresentano l'aspetto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Libro Bianco della Commissione, sul lato dell'offerta potrebbe essere relativamente più facile spingere le imprese europee a collaborare fra loro attraverso *Joint Venture*, Associazioni temporanee di imprese, Consorzi o Raggruppamenti di imprese. Forse basterebbe specificare che la stazione appaltante si riserva di privilegiare, magari a parità di offerta, le imprese che fanno parte di un'aggregazione plurinazionale di Società con sede e stabilimenti produttivi all'interno dell'Unione Europea. Stesso effetto favorevole all'aggregazione dell'offerta potrebbero avere i meccanismi di finanziamento e di agevolazione del credito da parte degli organismi europei poiché gli enti finanziatori potrebbero condizionare l'erogazione dei benefici al fatto che il progetto da finanziare sia il frutto di una collaborazione fra più imprese di diversi Paesi europei.

Per quanto riguarda la collaborazione fra imprese europee nell'ambito della Difesa per fortuna non siamo del tutto all'anno zero e ci sono diversi esempi virtuosi da osservare con interesse.

Un recente caso da seguire con attenzione è quello rappresentato dall'accordo del 2024 fra la tedesca Rheinmetall AG e l'italiana Leonardo SpA per lo sviluppo in comune di una nuova generazione di veicoli cingolati. L'accordo ha dato luogo alla nascita della *joint venture* paritetica LRMV per la produzione di veicoli corazzati per l'esercito italiano tra cui il carro armato MBT (Main Battle Tank) e il veicolo da combattimento della fanteria AICS (Army Armored Combat System). L'accordo prevede che almeno il 60% della produzione avvenga in Italia e sfrutta positivamente la specializzazione delle due aziende in settori specifici della componentistica.

Nel medesimo settore un altro accordo rilevante è quello fra Germania e Francia che ha dato vita alla *joint venture* KNDS per la costruzione di carri armati fra la tedesca KMW e la francese Nexter.

Passando al settore marittimo, Italia coordina un progetto internazionale con la Francia, la Spagna, la Grecia e la Romania, positivamente avviato nel 2019 nell'ambito della PESCO e tendente a sviluppare una nuova classe di corvette modulari a partire dal 2026.

Nel campo della missilistica opera positivamente dal 2001 un grande gruppo multinazionale europeo, frutto della collaborazione fra Francia, Regno Unito, Italia, Germania e Spagna: si tratta del gruppo MBDA che ha sede in diversi Paesi e che produce missili come Meteor, Mistral, Scalp e Storm Shadow. La collaborazione produttiva avviene in pratica fra le aziende BAe Dynamics (UK), Mantra (Francia) e Alenia Marconi (Italia).

Nell'ambito dell'aviazione militare ci sono progetti comuni e alcuni sono anche risalenti a tempi meno recenti: basti ricordare la riuscitissima collaborazione, in corso dal 2003, fra Regno Unito, Germania, Italia e Spagna per la costruzione dell'aereo da combattimento Eurofighter Typhoon che ha costituito un progresso assai notevole sulla strada della integrazione europea nell'ambito della Difesa aerea. Il progetto è tutt'ora attivo anche grazie alle vendite dell'aereo a Paesi extra-europei come l'Arabia Saudita, il Qatar e il Kuwait. Il progetto è gestito tramite una società congiunta chiamata Eurofighter GmbH, con sede in Germania, ma poi ogni Paese ha la sua linea di assemblaggio finale (che in Italia ha sede presso Leonardo SpA a Caselle, in provincia di Torino).

Questo esempio, come quello precedente riguardante i missili, dimostra in concreto come i progetti comuni non debbano necessariamente depauperare le linee produttive e l'occupazione dei singoli Paesi europei, ma che la costruzione e l'assemblaggio dei sistemi d'arma possono essere proficuamente distribuiti fra i vari Stati partecipanti ad ogni progetto, risultando questa organizzazione del lavoro anche strategicamente vantaggiosa proprio in caso di guerra e quindi di possibile distruzione di singoli siti produttivi da parte del nemico.

Questa soluzione, teoricamente consigliabile e peraltro, come si è appena detto, già praticata in Europa, potrebbe trovare un limite nel legittimo desiderio delle industrie della Difesa di ottenere il giusto profitto dallo sfruttamento di brevetti che, a loro volta, derivano da una lunga e costosa attività di ricerca.

Anche se non raramente i brevetti nel settore della Difesa vengono evitati o segreti per motivi di strategici (negli USA esiste addirittura il *Secrecy Order*), non c'è dubbio che comunque le industrie della Difesa vogliano quantomeno recuperare i costi dei loro rispettivi settori di ricerca e che di conseguenza la produzione dei sistemi d'arma non possa essere liberalizzata neanche fra Paesi alleati. Ciò significa anzitutto che la cooperazione fra industrie della Difesa europea, favorita e guidata dagli Stati, dovrebbe iniziare, sempre di più, già dal momento della ricerca e dello sviluppo, per giungere appunto a registrare o comunque ottenere brevetti comuni.

Secondariamente, in sede di aggiudicazione di un appalto europeo a seguito di un *common procurement* multinazionale, che preveda anche la successiva produzione del sistema d'arma prescelto in vari Paesi dell'Unione, dovrà comunque, ovviamente, essere attribuito il giusto riconoscimento economico all'azienda nazionale che ha sviluppato la migliore tecnologia innovativa, risultata per questo vincente.

Bibliografia essenziale

- Daniele Mosseri, *Achtung, chiamata alle armi*, Panorama, 9 aprile 2025;
- Carlo Jean, *Il mito dell'autonomia della difesa europea e dell'esercito europeo*, (in Formiche.net dell'11 marzo 2024);
- Pier Virgilio Dastoli, *Il piano di riarmo europeo c'è, ma la difesa comune ancora non esiste*, in Linkiesta.it, 18 marzo 2025;
- Barbara Rucci, *L'Europa e il problema del riarmo: il piano UE per la difesa comune*, in Lanterna Web del 15 marzo 2025;
- Davide Leo e Micol Maccaro, *Perché il piano di riarmo è accusato di aggirare il Parlamento UE*, in Pagella Politica (web) dell'11 marzo 2025;
- Mario Draghi, *Il futuro della competitività europea*, settembre 2014;
- Stefano Piazza e Luciano Tirinnanzi, *La prima linea della NATO è qui*, in Panorama del 30 aprile 2025;
- G. La Malfa, *Una strada per la difesa nucleare*, Sole 24 ore, 27 marzo 2025;
- F. Grillo, *Tre proposte per la difesa comune*, Il Messaggero, 18 febbraio 2025;
- A. Rico, *L'europarlamento disarma la Von der Leyen*, La Verità, 24 aprile 2025;
- Beda Romano, *Riarmo, il Parlamento UE boccia l'iter giuridico*, Sole 24 ore del 24 aprile 2025;
- F. Galietti, *Il Giappone sarà l'altra Germania?* Panorama, 9 aprile 2025;
- M. Buti e M. Messori, *La svolta tedesca in chiave europeista*, Sole 24 ore, 5 aprile, 2025;
- G. Crosetto (intervista), *Non è possibile una deterrenza senza gli USA*, Sole 24 ore, 25 marzo 2025;
- N. Lupo e A. Manzella, *Il Parlamento Europeo*, Luiss University Press, 2019;
- Luigi Daniele, *Diritto dell'Unione Europea* Giuffrè 2024;
- Fabio Mini, *La NATO in guerra. Dal patto di difesa alla frenesia bellica*, (Dedalo Edizioni, 2025).