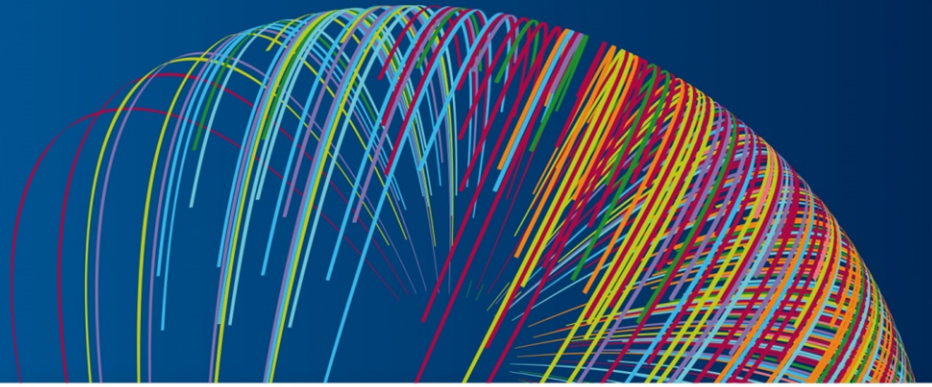


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Dal *burden sharing* al *burden shifting*. Le implicazioni per gli alleati europei

Giugno 2026

232

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento del Centro Studi Geopolitica.info

***Dal *burden sharing* al *burden shifting**
Le implicazioni per gli alleati europei**

Giugno 2026

A cura di Matteo Mazziotti di Celso e Gabriele Natalizia

Centrostudi@geopolitica.info – www.geopolitica.info

Indice

Introduzione	1
Gabriele Natalizia	
L'adattamento della NATO al nuovo contesto strategico: piani di difesa, capability requirements e trasformazione militare dell'Alleanza	7
Francesco Diella	
Il problema del reclutamento.....	25
Matteo Mazziotti di Celso	
Il costo dell'autonomia: vincoli finanziari e sostenibilità del burden shifting europeo nella NATO	38
Walter Rauti	
Il futuro della difesa europea: sfide materiali, industriali e capacità militari.....	46
Giacomo Leccese e Ivan Zaccagnini	
Passare la mano all'Europa? Il problema del comando e del controllo nel trasferimento di responsabilità tra Stati Uniti e alleati.....	59
Giorgio Cuzzelli	
Conclusioni	68
Lorenzo Termine	

Autori

All'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato da Matteo Mazziotti di Celso e Gabriele Natalizia per il Centro Studi Geopolitica.info, hanno contribuito:

Giorgio Cuzzelli è un Generale di Brigata degli Alpini in congedo. Nel corso della carriera ha prestato servizio presso gli Organi Centrali a Roma, nei Balcani, in Afganistan, negli Stati Uniti e alla NATO, in Italia e in Belgio. Insegna Sicurezza e Studi Strategici alla LUMSA a Roma.

Francesco Diella è Generale di Corpo d'Armata dell'Esercito Italiano in ausiliaria. È stato Comandante del Contingente Italiano in Bosnia Erzegovina inquadrato nella Operazione "ALTHEA" dell'Unione Europea, Deputy Chief of Staff/Military Civil Advisory Division Chief e Italian Senior National Representative della missione KFOR della NATO in Kosovo, nonché Direttore della Divisione Cooperative Security dell'International Military Staff presso il Quartier Generale della NATO in Bruxelles.

Giacomo Leccese è ricercatore esterno presso il Center for International and Strategic Studies (CISS) della LUISS Guido Carli e Cultore della Materia per il corso di Studi Strategici presso lo stesso Ateneo. Ha conseguito un Master di Secondo Livello in Intelligence and Emerging Technologies presso il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) e l'Università di Udine, oltre ad una Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso la LUISS. I suoi interessi di ricerca includono studi sulla sicurezza, intelligence e tecnologie emergenti.

Matteo Mazziotti di Celso è ricercatore post-doc presso l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM) e direttore della ricerca del Centro Studi Geopolitica.info. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Studi Strategici presso l'Università di Genova, dove ha discusso una tesi sull'impiego delle forze armate italiane per attività di polizia interna. Prima di intraprendere la carriera accademica, ha prestato servizio per otto anni nell'Esercito Italiano come ufficiale del Genio Guastatori, lasciando il servizio con il grado di Capitano. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni civili-militari, l'impiego interno delle forze armate e il reclutamento militare.

Gabriele Natalizia è professore associato di Scienza Politica al Dipartimento di Scienze politiche di Sapienza Università di Roma, dove è membro del Collegio di Dottorato di Studi politici. È direttore scientifico del Centro Studi Geopolitica.info (www.geopolitica.info), che ha fondato nel 2004. Titolare del modulo di Organizzazioni internazionali del Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) presso il Centro Alti Studi della Difesa (CASD), collabora con l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nonché con l'Unità Analisi, Programmazione, Statistica e documentazione del MAECI. È Non Resident Senior Fellow dell'Atlantic Council (Washington D.C.), presso cui è associato allo Europe Center, e Research Fellow allo European Union Centre della National Taiwan University di Taipei.

Walter Rauti è Fellow di Public Management presso SDA Bocconi School of Management, dove è Deputy Director e Head of Research di SHIELD. Si occupa di governance pubblica, sicurezza, difesa, intelligence, minacce ibride e innovazione istituzionale.

Lorenzo Termine è Ricercatore Tenure Track (RTT) in Scienza Politica presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma - UNINT dove insegna corsi di Relazioni internazionali e Sicurezza internazionale. Dal 2023 è Presidente del Centro Studi Geopolitica.info, di cui ha precedentemente coordinato la ricerca e il programma Cina e Indo-Pacifico, mentre dal 2025 è Nonresident Senior Fellow presso lo Europe Center dell'Atlantic Council e Research Fellow dello European Union Centre della National Taiwan University di Taipei. Collabora regolarmente per studi e progetti dell'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nonché con l'Unità Analisi, Programmazione, Statistica e documentazione del MAECI.

Ivan Zaccagnini è ricercatore senior in Geopolitica e Tecnologia presso il Center for Security Studies (CSS) del Politecnico Federale di Zurigo (ETH). I suoi lavori sono stati pubblicati su riviste quali International Security, Security Studies, Contemporary Security Policy, Journal of European Integration e Geopolitics. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulle tecnologie emergenti e dirompenti, sul futuro della guerra e sulla competizione tra grandi potenze.

Introduzione

di Gabriele Natalizia

«I giorni in cui gli Stati Uniti sostenevano da soli l'intero ordine mondiale, come Atlante, sono finiti». Attraverso questa metafora, l'amministrazione Trump ha confermato la centralità della ripartizione degli oneri tra alleati nel quadro delle priorità strategiche di Washington (White House 2025), in continuità con un orientamento già emerso durante la presidenza Obama (White House 2010) e successivamente ribadito da tutte le amministrazioni che si sono succedute alla Casa Bianca (White House 2017; 2022). La *National Security Strategy 2025*, tuttavia, ha introdotto un significativo elemento di novità sul piano concettuale, affiancando al consolidato concetto di *burden sharing* quello di *burden shifting* (White House 2025).

La distinzione assume particolare rilevanza nel dibattito che accompagna il percorso verso il Summit NATO 2026 ad Ankara, poiché riflette l'evoluzione delle priorità strategiche americane di fronte al progressivo deterioramento dell'ambiente internazionale di sicurezza. Nella sola prima metà di questo decennio, infatti, il sistema internazionale ha assistito al susseguirsi della pandemia di COVID-19, della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, della destabilizzazione del Medio Oriente e dell'intensificarsi della competizione strategica tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese. Tali sviluppi hanno prodotto effetti divergenti ma complementari sulle due sponde dell'Atlantico.

Da un lato, tali sviluppi rafforzano la tendenza degli Stati Uniti a riallocare progressivamente una quota crescente delle proprie risorse politiche, militari e industriali verso la competizione con la Repubblica Popolare Cinese. Washington, d'altronde, considera Pechino come l'unico competitore in grado di contestarne simultaneamente il primato militare, tecnologico, industriale ed economico su scala globale, nonché l'attore che più di ogni altro potrebbe alterare gli equilibri di potere nella regione destinata a rappresentare oltre la metà dell'economia mondiale nei prossimi decenni (Colby 2021; Brands & Beckley 2022). In questa prospettiva, la priorità strategica americana consiste nel preservare un equilibrio di potenza favorevole nell'Indo-Pacifico, rafforzando la deterrenza lungo la First Island Chain e incentivando alleati e partner regionali ad assumere maggiori responsabilità per la sicurezza collettiva (Department of Defense 2026). Sebbene crisi regionali possano temporaneamente distogliere l'attenzione americana e determinare il ridispiegamento di asset militari verso altri teatri – come dimostrato dalle recenti operazioni contro l'Iran (Atlantic Council 2026) – la valutazione strategica di fondo rimane sostanzialmente immutata. La competizione con la Repubblica Popolare Cinese, infatti, continua a rappresentare la priorità di lungo periodo per Washington, mentre

si rafforza la tendenza a ridurre l'impegno diretto in aree considerate meno vitali per gli interessi strategici statunitensi, incluso il Mediterraneo allargato (Carati 2025; Natalizia & Mazziotti di Celso 2025).

Dall'altro, gli stessi sviluppi spingono i Paesi europei a ripensare strumenti, risorse e priorità della propria sicurezza, tanto sul piano nazionale quanto su quello dell'Unione Europea, come testimoniano il programma *Readiness 2030* e il crescente dibattito sull'autonomia strategica che, da concetto prevalentemente militare, si è progressivamente esteso alle dimensioni industriale, tecnologica, energetica e geoeconomica (Locatelli & Cladi 2023; Termine et al. 2025). Parallelamente, pur maturando una crescente consapevolezza dei rischi derivanti dall'interdipendenza strategica sviluppata con la Repubblica Popolare Cinese nel periodo post-Guerra fredda, gli Stati europei continuano a confrontarsi con priorità di sicurezza più immediate. L'Europa, infatti, è sempre più avvolta da un arco di crisi che si estende dal fianco orientale dell'Alleanza Atlantica al vicinato meridionale. Sul primo, la Federazione Russa non soltanto continua a minacciare la sopravvivenza dell'Ucraina attraverso una guerra di aggressione che si protrae dal febbraio 2022, ma alimenta anche il timore di una possibile escalation convenzionale nei confronti degli alleati NATO più esposti lungo il confine orientale dell'Alleanza (Vechiu & Mazziotti di Celso 2025; Stefanachi 2025). Sul secondo, Mosca stessa, insieme a organizzazioni terroristiche e reti criminali transnazionali, trae vantaggio dalla fragilità di numerosi contesti statali per proiettare influenza, alimentare instabilità e accrescere la pressione sui Paesi europei (Natalizia & Mazziotti di Celso 2026).

È in questo contesto di priorità strategiche solo parzialmente convergenti tra le due sponde dell'Atlantico – diversamente da quanto avveniva durante la Guerra fredda e, in larga misura, negli anni Novanta – che va collocata l'evoluzione del dibattito su *burden sharing* e *burden shifting* all'interno della NATO (Natalizia & Termine 2023). Prima della comparsa del secondo concetto nel lessico strategico dell'amministrazione Trump, *burden sharing* era stato utilizzato come concetto 'ombrello' capace di collegare gli obiettivi strategici degli Stati Uniti – quali la sostenibilità della leadership americana e la difesa dell'ordine internazionale del post-Guerra fredda (Colombo 2025) – alla disponibilità degli alleati, in particolare di quelli più ricchi e capaci, a incrementare il proprio contributo alla difesa collettiva, investire in sistemi d'arma avanzati, ricerca e sviluppo e assumere maggiori responsabilità (Mazziotti di Celso 2023; Natalizia & Mazziotti di Celso 2025). In questa accezione, *burden sharing* rimandava alla condivisione degli oneri all'interno dell'Alleanza secondo una logica di solidarietà, proporzionalità e rafforzamento della difesa collettiva, ricomprendendo al suo interno le "tre C" – *cash, capabilities, contributions* – oggetto del *NATO Defence Investment*

Pledge adottato al Vertice del Galles (NATO 2014) e perfezionato in quello di Varsavia (NATO 2016).

Una volta ottenuto al Summit dell'Aia sia il rispetto generalizzato dell'obiettivo del 2% del PIL destinato alla difesa che l'approvazione del nuovo *Defence Investment Pledge*, che fissa la soglia del 5% entro il 2035, gli Stati Uniti hanno introdotto il concetto di *burden shifting*, segnalando un'ulteriore evoluzione delle proprie aspettative nei confronti degli alleati. Se il *burden sharing* era stato concepito come uno strumento per indurre le potenze europee a investire maggiormente nella difesa di uno *status quo* internazionale dal quale traevano significativi benefici, privilegiando il livello – quantitativo e qualitativo (*cash e capabilities*) – delle risorse che erano chiamate a sviluppare, il *burden shifting* sposta l'attenzione sulla redistribuzione delle responsabilità strategiche (*contributions*) che Washington si attende dagli alleati.

In tal prospettiva, il duplice obiettivo perseguito è quello di mantenere inalterata la capacità di deterrenza dell'Alleanza Atlantica e, al contempo, consentire agli Stati Uniti di ridurre il proprio impegno relativo nel teatro europeo (Natalizia & Mazziotti di Celso 2025; Natalizia & Termine 2025). La NATO, pertanto, sarà chiamata a trasformarsi da moltiplicatore della potenza americana a sostituto di una quota crescente delle funzioni di sicurezza tradizionalmente garantite dagli Stati Uniti in Europa. In questa prospettiva si inserisce la visione della 'NATO 3.0' – recentemente delineata in un provocatorio discorso dal Segretario alla Difesa statunitense Pete Hegseth – secondo cui la NATO dovrebbe muoversi rapidamente e in modo irreversibile verso un assetto nel quale gli europei assumano un ruolo guida nella sicurezza del continente (Hegseth 2026).

La redistribuzione delle responsabilità prefigurata, dunque, non è solo quella di una marcata assunzione di responsabilità da parte degli alleati europei nella difesa convenzionale del continente – dalle forze terrestri ai sistemi aerei senza pilota, dalla difesa aerea alla produzione di munizionamento – ma anche di una crescente europeizzazione delle funzioni di comando dell'Alleanza. Tale orientamento ha già trovato una concreta traduzione organizzativa nella decisione adottata dagli alleati nel 2026 di trasferire progressivamente al Regno Unito il comando del Joint Force Command Norfolk, all'Italia quello del Joint Force Command Naples e a Germania e Polonia, su base rotazionale, quello del Joint Force Command Brunssum. Una volta completata la transizione, tutti e tre i Joint Force Commands della NATO – responsabili della conduzione delle operazioni dell'Alleanza a livello operativo – saranno guidati da alleati europei (NATO 2026).

Questo processo, tuttavia, dovrebbe scongiurare il disimpegno americano dalle funzioni strategiche dell'Alleanza. Parallelamente al rafforzamento del ruolo europeo nella difesa convenzionale e nella conduzione operativa delle missioni NATO, gli Stati Uniti dovrebbero confermare la loro leadership

nelle principali funzioni strategiche dell'Alleanza e in numerose capacità abilitanti critiche, dalla deterrenza nucleare estesa alle strutture di comando e controllo, dall'intelligence alle capacità spaziali e alla logistica strategica. Anche in questo caso, la recente riorganizzazione della struttura di comando NATO riflette efficacemente questa nuova divisione del lavoro strategico. Washington, infatti, manterrà la guida dei tre *theatre component commands*, assumendo la responsabilità dell'Allied Maritime Command e conservando quella dell'Allied Land Command e dell'Allied Air Command (NATO 2026).

Il passaggio dal *burden sharing* al *burden shifting*, dunque, va ben oltre il semplice aumento delle spese militari europee e implica una più ampia ridefinizione della divisione del lavoro strategico all'interno dell'Alleanza. Ne deriva un'agenda che investe non soltanto i ministeri della difesa o degli affari esteri, ma anche la politica industriale, la finanza pubblica, la programmazione degli investimenti, la protezione delle infrastrutture critiche e, più in generale, la capacità degli alleati di sostenere nel tempo un maggiore livello di responsabilità strategica. La sfida principale sarà conseguire questo risultato senza generare i rischi che esso comporta: la compromissione della credibilità della deterrenza dell'Alleanza Atlantica o, all'opposto, la spinta verso un'interpretazione massimalista – e, al tempo stesso, molto onerosa e poco realistica – dell'autonomia strategica degli alleati europei (Natalizia & Belardinelli 2025).

Il presente Approfondimento curato dal Centro Studi Geopolitica.info, pertanto, riflette sullo scenario del passaggio dal *burden sharing* al *burden shifting* in ambito NATO, esaminandone le implicazioni capacitive, organizzative, militari, finanziarie e industriali per gli alleati europei e, in particolare, per l'Italia. Partendo dall'evoluzione dei piani di difesa della NATO e dei relativi *capability requirements*, il lavoro analizza i cambiamenti già in atto e quelli potenzialmente necessari per consentire agli alleati europei di assumere una quota crescente degli oneri della sicurezza continentale. L'attenzione si concentra in particolare sulle implicazioni del *burden shifting* per il reclutamento e la disponibilità di personale, per l'organizzazione delle strutture di comando, per gli strumenti finanziari a sostegno del pilastro europeo della difesa e per la capacità industriale necessaria a sostenere un maggiore livello di autonomia operativa.

Nel loro insieme, i contributi qui raccolti intendono valutare se l'Europa disponga delle risorse politiche, economiche, militari e industriali necessarie per sostenere una maggiore assunzione di responsabilità all'interno della NATO e quali trasformazioni sarebbero richieste affinché tale processo possa realizzarsi senza compromettere la credibilità della deterrenza e della difesa collettiva. In questa prospettiva, la riflessione finale sul tema della deterrenza nucleare europea rappresenta il

naturale punto di atterraggio per un dibattito che riguarda, in ultima analisi, il futuro equilibrio tra leadership americana e responsabilità europea nella sicurezza euro-atlantica.

Riferimenti Bibliografici

- Atlantic Council (2026). Tracking the US military assets in the Iran war. <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/trackers-and-data-visualizations/tracking-us-military-assets-in-the-iran-war/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Brands, H., & Beckley, M. (2022). *Danger zone: The coming conflict with China*. New York: W. W. Norton & Company.
- Carati, A. (2025). La postura militare degli Stati Uniti: Continuità e discontinuità nel ritorno della competizione fra grandi competenze. In G. Natalizia, M. Mazziotti di Celso e N. Sorio (a cura) (2025). *L'Italia e la competizione tra grandi potenze. Dispiegamento militare, politiche nel Mediterraneo, energia*. Roma: UNINT University Press, pp. 17-26.
- Natalizia, G. & Mazziotti di Celso, M. (2026). SEC360 – Le sfide transnazionali del Mediterraneo Allargato. *Centro Studi Geopolitica.info – Geopolitical Brief n. 55* <https://geopolitica.info/ricerca/sec360/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Colby, E. (2021). *The strategy of denial: American defense in an age of great power conflict*. New Haven: Yale University Press.
- Colombo, A. (2025). *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Department of Defense (2026). *National defense strategy of the United States of America*. <https://share.google/CKLAIfiKiYvTq3JtO> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Hegseth, P. (2026). *Remarks at the 2026 NATO Defense Ministerial in Brussels*. <https://www.war.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/4521023/remarks-by-secretary-of-war-pete-hegseth-at-the-2026-nato-defense-ministerial-i/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Locatelli, A. & Cladi, L. (2023). Quale autonomia strategica? Le ambizioni europee, la reazione americana e il futuro della partnership transatlantica. In G. Natalizia e L. Termine (a cura) (2023). *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino, pp. 131-142.
- Mazziotti di Celso, M. (2023). Come superare il dilemma del burden sharing. In G. Natalizia e L. Termine (a cura) (2023). *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino, pp. 207-218.
- Natalizia, G. & Belardinelli, E. (2025). Defining Strategic Autonomy: A Comparative Analysis of Italy, France, Germany, and the Baltic Region. In L. Termine, M. Mazziotti di Celso, A. Ercolani, J.M. DiCicco (a cura) (2025). *Handbook of European strategic autonomy*. Milano: McGraw-Hill, pp. 37-58.
- Natalizia, G. & Mazziotti di Celso, M. (2026). The structural roots of Italy's expanding foreign military deployments. *Contemporary Italian Politics*, 18(1), 7–30.

- Natalizia, G. & Termine, L. (a cura) (2023). *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino.
- Natalizia, G. & Termine, L. (2025). Rome's Elephant in the Room. U.S. Pressures over China and Italian Foreign Policy Change. *Journal of Contemporary European Studies*, 34(2), pp. 522–538.
- NATO (2014). *Wales summit declaration*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (ultimo accesso 23/06/2026).
- NATO (2016). *Warsaw summit declaration*. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/09/warsaw-summit-communique> (ultimo accesso 23/06/2026).
- NATO (2026). *European Allies to take on new leadership roles in NATO's Command Structure*. <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2026/02/06/european-allies-to-take-on-new-leadership-roles-in-natos-command-structure> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Stefanachi, C. (2025). La modernizzazione militare della Russia di Putin: realtà e limiti. In G. Natalizia, M. Mazziotti di Celso e N. Sorio (a cura) (2025). *L'Italia e la competizione tra grandi potenze. Dispiegamento militare, politiche nel Mediterraneo, energia*. Roma: UNINT University Press, pp. 39-50.
- Termine, L., Mazziotti di Celso, M., Ercolani, A. & DiCicco, J. M. (a cura) (2025). *Handbook of European strategic autonomy*. Milano: McGraw-Hill.
- Vechiu, A. & Mazziotti di Celso, M. (a cura) (2025). La guerra in Ucraina nel 2025: Impatto strategico, economico e geopolitico del conflitto sul sistema europeo. *Centro Studi Geopolitica.info – Geopolitical Brief n. 53*, <https://geopolitica.info/report/geopolitical-brief-53-la-guerra-in-ucraina-nel-2025-impatto-strategico-economico-e-geopolitico-del-conflitto-sul-sistema-europeo/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- White House. (2010). *National security strategy*. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).
- White House. (2017). *National security strategy of the United States of America*. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).
- https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf (ultimo accesso 23/06/2026).
- White House. (2022). *National security strategy*. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).
- White House. (2025). *National security strategy*. <https://share.google/12MdAwGQ6uwvcnkgI> (ultimo accesso 23/06/2026).

L'adattamento della NATO al nuovo contesto strategico: piani di difesa, *capability requirements* e trasformazione militare dell'Alleanza

di Francesco Diella

Executive Summary

L'invasione russa dell'Ucraina del 2022 ha accelerato l'adattamento della NATO al ritorno della competizione tra grandi potenze, spingendo l'Alleanza a rafforzare la propria postura di deterrenza e difesa e a riorganizzare i propri strumenti di pianificazione militare. Il capitolo mostra come la NATO traduca le esigenze operative derivanti dalla difesa collettiva in obiettivi di capacità e investimenti per i singoli Alleati. In questa prospettiva, il nuovo obiettivo di spesa del 3,5% del PIL per la difesa e dell'1,5% per investimenti collegati alla sicurezza rappresenta la traduzione finanziaria dei requisiti militari individuati dall'Alleanza. L'analisi evidenzia inoltre che la sfida principale non consiste più nell'identificare le capacità necessarie, ma nel generarle in quantità sufficiente. La guerra in Ucraina ha infatti dimostrato che la superiorità tecnologica deve essere accompagnata da adeguati livelli di personale, capacità industriale, logistica e sostenibilità. Infine, il capitolo sostiene che un maggiore contributo europeo alla sicurezza euro-atlantica debba essere interpretato come una maggiore assunzione di responsabilità all'interno della NATO, in complementarità con l'Unione Europea e senza mettere in discussione il legame transatlantico.

Introduzione

La sicurezza euro-atlantica sta attraversando una fase di profonda trasformazione. In un contesto caratterizzato dal ritorno della competizione tra grandi potenze, dalla crescente instabilità internazionale e dall'emergere di minacce multi-dominio, l'Alleanza si è trovata nella necessità di rivedere la propria postura di deterrenza e difesa, rafforzando la capacità di prevenire, dissuadere e, se necessario, contrastare militarmente un avversario dotato di capacità comparabili. Come già avvenuto in altre fasi della sua storia, la NATO è stata quindi chiamata a riconsiderare priorità strategiche, posture operative e strumenti di pianificazione per adattarsi a un ambiente di sicurezza profondamente mutato. Tale capacità di adattamento costituisce uno degli elementi distintivi della storia dell'Alleanza, la cui evoluzione può essere letta come una continua ricerca di equilibrio tra finalità politiche e strumenti militari (Rynning 2024).

Dalla fine della Guerra fredda, l'Alleanza privilegiò progressivamente le *wars of choice* – operazioni di *crisis management*, stabilizzazione e *counter-insurgency* – rispetto alla *war of necessity* che aveva caratterizzato il confronto bipolare. Tale evoluzione rifletteva i profondi cambiamenti intervenuti nel

quadro politico-strategico e nell'ambiente di sicurezza internazionale (Haas 2009). Parallelamente, molti Alleati ridussero – nel nome dei *peace dividends* – la consistenza numerica delle Forze Armate, gli *stockpile*, le infrastrutture logistiche e le capacità industriali per la difesa, nella convinzione che il continente europeo fosse ormai entrato in una fase di relativa stabilità strategica (Institute for Fiscal Studies 2025). Tale processo non comportò soltanto una riduzione delle risorse ma contribuì anche a ridimensionare la centralità della pianificazione per la difesa collettiva dell'area euro-atlantica, che per decenni aveva rappresentato il nucleo identitario dell'Alleanza (Johnston 2017).

Il progressivo deterioramento del quadro strategico europeo riportò gradualmente al centro dell'attenzione la deterrenza e difesa. Tuttavia, è stata l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 a imporre un ulteriore salto di qualità nel processo di adattamento dell'Alleanza (Bishop 2024). Il Concetto Strategico approvato a Madrid nello stesso anno ha così identificato la Federazione Russa come la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli Alleati, sancendo la necessità di conferire nuovamente credibilità all'Articolo 5 del Trattato di Washington. Su tali basi, la NATO ha consolidato e implementato la nuova postura di deterrenza ed ha approvato una serie di piani operativi per la difesa dell'area euro-atlantica, definita dalle autorità alleate come la più completa e ambiziosa architettura di pianificazione elaborata dalla fine della Guerra fredda (NATO Secretary General 2024).

L'adozione di una nuova postura di deterrenza e difesa implica tuttavia conseguenze dirette sul piano delle capacità. Ogni incremento del livello di ambizione militare richiede infatti forze, mezzi e risorse adeguate a sostenerlo. In questo quadro, il *NATO Defence Planning Process* (NDPP) rappresenta il principale strumento attraverso il quale l'Alleanza traduce le valutazioni strategiche e le esigenze operative in *capability requirements* e *capability targets* assegnati alle singole nazioni.

È in questo contesto che si colloca il presente lavoro, con l'obiettivo di mostrare come la NATO sia chiamata oggi a rispondere a numerose sfide – dall'incremento delle spese per la difesa ad una più equa ripartizione interna all'Alleanza dei compiti e delle responsabilità connesse alla sicurezza del continente europeo – senza minare la solidarietà del legame transatlantico e la coesione tra gli Alleati.

Il ritorno della competizione strategica

Per oltre due decenni successivi alla fine della Guerra fredda, la NATO operò in un contesto strategico caratterizzato dall'assenza di una minaccia convenzionale diretta al territorio degli Alleati. Pur mantenendo formalmente la difesa collettiva quale missione fondamentale dell'Alleanza, le esigenze operative furono prevalentemente legate alla gestione delle crisi, alle operazioni di stabilizzazione e agli interventi *expeditionary* condotti al di fuori dell'area euro-atlantica. Conseguentemente, la capacità di proiettare forze rapidamente, operare in coalizioni multinazionali e mantenere elevati

livelli di interoperabilità assunse progressivamente maggiore rilevanza rispetto alla preparazione di una difesa territoriale su vasta scala.

L'adattamento dell'Alleanza a questo nuovo contesto non riguardò soltanto l'impiego delle forze ma investì l'intera architettura politico-militare costruita durante la Guerra fredda. La *NATO Command Structure*¹ venne progressivamente ridimensionata e riorganizzata mentre la *NATO Force Structure*² si orientò verso forze professionali, leggere e rapidamente rischierabili.

Tale evoluzione fu accompagnata dalla crescente convinzione che la preminenza qualitativa e tecnologica potesse compensare almeno in parte la riduzione quantitativa delle forze disponibili. Le riflessioni sviluppate attorno alla *Revolution in Military Affairs* alimentarono l'idea che superiorità informativa, capacità di *precision strike* e interoperabilità avanzata consentissero di ottenere risultati decisivi con forze numericamente più contenute.

Se da un lato tale approccio consentì all'Alleanza di sviluppare capacità particolarmente efficaci per le operazioni “*fuori area*”, dall'altro alcune funzioni tradizionalmente associate alla deterrenza e alla difesa ricevettero minore attenzione. Numerosi Alleati europei ridussero o abbandonarono capacità ad alto costo quali il trasporto strategico, il rifornimento in volo, l'*intelligence*, la sorveglianza e ricognizione (ISR), la difesa missilistica e altri *enablers* indispensabili per operazioni su vasta scala. Gli Stati Uniti continuarono invece a preservare tali capacità in virtù della propria strategia globale di proiezione di potenza, determinando una crescente asimmetria capacitiva all'interno dell'Alleanza (Bergmann et al. 2022). Tale squilibrio sarebbe emerso con maggiore evidenza negli anni successivi.

I segnali che il contesto strategico stesse mutando più rapidamente delle strutture e delle capacità della NATO si videro già nella seconda metà degli anni Duemila. L'allargamento dell'Alleanza ai Paesi dell'Europa centrale e orientale aveva progressivamente ampliato il perimetro geografico della difesa collettiva ma aveva esteso le responsabilità dell'Alleanza verso aree caratterizzate da una crescente sensibilità strategica nei confronti della Russia. Il discorso pronunciato da Vladimir Putin alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco del 2007 e il dibattito sviluppatosi in occasione del Vertice di Bucarest del 2008 evidenziarono il progressivo deterioramento del rapporto tra Mosca e

¹ La *NATO Command Structure* è l'architettura militare permanente dell'Alleanza. Essa collega le decisioni politiche degli Stati membri alle forze armate sul campo, garantendo la pianificazione e l'esecuzione di tutte le operazioni. Questa struttura sovraintende anche ai comandi operativi e tattici (tra cui quelli aerei, marittimi e terrestri). La *NATO Force Structure* invece è l'insieme delle unità militari, terrestri, aeree, navali e delle forze speciali che i Paesi membri mettono a disposizione dell'Alleanza.

² La *NATO Force Structure* è l'insieme delle unità militari, terrestri, aeree, navali e delle forze speciali che i Paesi membri mettono a disposizione dell'Alleanza. A differenza della *NATO Command Structure*, che gestisce i quartieri generali permanenti (come SHAPE in Belgio), questa è composta dalle truppe nazionali. Queste forze vengono mantenute, addestrate e finanziate dai singoli Stati, ma passano sotto il comando operativo della NATO solo durante le esercitazioni, le missioni di gestione delle crisi o per la difesa collettiva.

l'Occidente. La guerra russo-georgiana dello stesso anno contribuì ulteriormente a rafforzare la percezione che la competizione strategica tra grandi potenze non appartenesse più esclusivamente al passato e che la sicurezza europea stesse entrando in una nuova fase.

La modernizzazione delle Forze Armate russe, lo sviluppo di sistemi *anti-access/area denial* (A2/AD) e il crescente impiego di strumenti ibridi indussero progressivamente l'Alleanza a interrogarsi sull'adeguatezza della propria postura strategica. In questa fase, le principali preoccupazioni riguardavano soprattutto la credibilità della deterrenza convenzionale, la resilienza delle infrastrutture critiche, il comando e controllo e l'integrazione multi-dominio delle operazioni (Bergmann et al. 2022).

L'annessione illegale della Crimea nel 2014 e il conflitto nel Donbass rappresentarono il momento in cui tali valutazioni trovarono una conferma concreta. Per la prima volta dalla fine della Guerra fredda, la NATO si trovò nuovamente di fronte alla prospettiva di dover garantire la difesa del territorio alleato contro un avversario statale dotato di capacità convenzionali avanzate. Le misure adottate al Vertice del Galles – dal *Readiness Action Plan* al rafforzamento della *NATO Response Force*, dalla creazione della *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) fino alla successiva *Enhanced Forward Presence* – costituirono una prima risposta a tale sfida.

Dalla deterrenza alla pianificazione operativa: la nuova architettura della difesa alleata

La trasformazione della NATO avviata dall'annessione della Crimea non si è limitata al rafforzamento della presenza militare sul fianco orientale. Essa ha comportato una più profonda revisione del modo in cui l'Alleanza concepisce la deterrenza, la difesa collettiva e l'impiego dello strumento militare. Tale processo ha trovato espressione nella *NATO Military Strategy* del 2019 e, successivamente, nel *NATO Warfighting Capstone Concept* e nella *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* approvati nel 2020.

La *Military Strategy* riconosce formalmente il ritorno della competizione strategica, la crescente disputa dello spazio euro-atlantico e la necessità di preparare la NATO ad operare simultaneamente nei diversi domini operativi, tuttavia - pur individuando il problema strategico - non definisce ancora gli strumenti necessari per affrontarlo.

Il *NATO Warfighting Capstone Concept* rappresenta la risposta al problema del mantenimento del vantaggio qualitativo ed è probabilmente il tentativo più ambizioso compiuto dall'Alleanza per riflettere sul futuro della guerra e sulle implicazioni della trasformazione tecnologica. Elaborato dall'*Allied Command Transformation* (ACT), esso si configura come una “*North Star Vision*” destinata a orientare la trasformazione dello strumento militare alleato fino al 2040.

Il documento parte dalla constatazione che il vantaggio strategico occidentale non possa più essere considerato acquisito e che la NATO debba continuare a preservare il proprio *technological edge* attraverso innovazione, integrazione multi-dominio, superiorità cognitiva e rapidità decisionale (Tammen 2021). I cosiddetti “*six outs*” individuati dal documento, cioè *out-think, out-fight, out-excel, out-pace, out-partner* e *out-last*, sintetizzano l’ambizione dell’Alleanza di mantenere un vantaggio complessivo rispetto ai propri avversari non soltanto sul piano strettamente militare ma anche in termini di innovazione, adattamento, cooperazione e resilienza strategica. In sostanza, il NWCC non definisce come la NATO debba organizzare concretamente la difesa dell’area euro-atlantica; piuttosto, indica come l’Alleanza intenda continuare a combattere con successo nel futuro.

La questione di come tradurre tale vantaggio qualitativo in una postura di deterrenza e difesa credibile viene affrontata dal *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area*, destinato a rappresentare il principale strumento di adattamento della NATO al nuovo contesto strategico. La DDA non configura una strategia nel senso tradizionale del termine né un semplice piano operativo ma delinea una cornice integrata destinata a collegare deterrenza convenzionale, ombrello nucleare, difesa missilistica, attività multi-dominio e pianificazione militare all’interno di un unico sistema coerente (Ryan 2023).

Un aspetto fondamentale consiste nel superamento della frammentazione geografica che aveva caratterizzato gran parte della pianificazione alleata nel periodo successivo alla Guerra fredda. In tale fase, la difesa collettiva della NATO era organizzata principalmente attraverso i *Graduated Response Plans* (GRPs), una famiglia di piani locali concepiti per rispondere a specifiche crisi o aggressioni in aree geografiche delimitate. Sebbene tali strumenti fossero adeguati a un contesto caratterizzato da minacce relativamente circoscritte e da una minore integrazione tra i diversi teatri operativi, essi riflettevano una visione della deterrenza ancora fortemente segmentata sul piano geografico.

La DDA supera tale impostazione introducendo una prospettiva “*whole-of-the-theatre*”: Nord Atlantico, Artico, Baltico, Territori Europei, Mar Nero e Mediterraneo non vengono più considerati ambienti separati ma componenti di un unico teatro operativo interconnesso nel quale strumenti convenzionali, nucleari, *cyber*, spaziali e informativi devono essere integrati in modo coerente (Monaghan et al. 2024). Questa visione riflette la consapevolezza che una crisi in una determinata regione possa produrre effetti immediati sull’intera architettura di sicurezza dell’Alleanza e che le minacce contemporanee siano sempre meno confinabili entro rigidi limiti geografici (Diella 2023).

Un altro aspetto importante introdotto dalla DDA riguarda il rafforzamento della “*deterrence by denial*” (Monaghan et al. 2024). Durante il periodo successivo alla Guerra fredda, la deterrenza alleata si era progressivamente concentrata sulla capacità di punire un eventuale aggressore attraverso la

minaccia di una risposta militare superiore (*deterrence by punishment*). La DDA attribuisce invece crescente importanza alla capacità di negare all'avversario il raggiungimento dei propri obiettivi sin dalle fasi iniziali di un'eventuale aggressione. In sostanza, l'Alleanza deve disporre di capacità credibili in grado di difendere immediatamente il territorio alleato, impedendo che eventuali guadagni territoriali o vantaggi operativi possano essere conseguiti e consolidati. In tale prospettiva, la deterrenza e la difesa collettiva cessano di essere funzioni distinte e tendono progressivamente a convergere all'interno di un'unica architettura operativa. Per conseguire tale capacità, la DDA promuove una postura caratterizzata da forze più pronte, maggiormente integrate e preassegnate ai diversi teatri operativi, sostenute da una pianificazione che copre l'intero *continuum* tra pace, crisi e conflitto. Tale approccio è inoltre accompagnato da una crescente enfasi sul *campaigning*, inteso come l'insieme delle attività militari condotte in tempo di pace per modellare l'ambiente strategico, rafforzare la deterrenza e migliorare la prontezza dell'Alleanza.

In definitiva, la principale innovazione della DDA consiste nell'aver trasformato la deterrenza da concetto prevalentemente politico a sistema operativo. Se durante il periodo successivo alla Guerra fredda la deterrenza era spesso concepita come una funzione derivante principalmente dalla volontà politica e dalla disponibilità di capacità militari, la DDA costruisce un meccanismo destinato a collegare strategia, pianificazione operativa, strutture di comando e disponibilità delle forze all'interno di un unico disegno coerente.

Dalla DDA prende forma la nuova *Family of Plans* approvata al Vertice di Vilnius del 2023. Per la prima volta dalla fine della Guerra fredda, l'Alleanza dispone di un insieme integrato di piani concepiti per la difesa dell'intero spazio euro-atlantico.

Al vertice di questa architettura si colloca il piano strategico elaborato dal *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), destinato a garantire una visione unitaria dell'intero teatro euro-atlantico. Ad esso sono subordinati tre *Regional Plans – Northern, Central e Southern Region* (Loorents 2025) – ai quali si aggiungono una serie di *Subordinate Strategic Plans* (SSPs) dedicati a specifici domini e funzioni operative quali cyberspazio, spazio, operazioni speciali, mobilità militare, logistica e *sustainment*. A differenza dei precedenti GRPs, i nuovi piani adottano una logica “*theatre-wide*” e descrivono in modo dettagliato le modalità attraverso cui l'Alleanza intende condurre operazioni di deterrenza e difesa collettiva lungo l'intero spettro del conflitto.

I *Regional Plans* definiscono obiettivi, responsabilità, priorità operative, sequenze di impiego delle forze e meccanismi di rinforzo necessari alla difesa delle diverse aree strategiche. Essi costituiscono inoltre il principale riferimento per la successiva individuazione dei requisiti di forza e delle capacità richieste agli Alleati.

La loro introduzione rappresenta un cambiamento di particolare rilievo perché consente di collegare direttamente la pianificazione operativa alla generazione delle forze e allo sviluppo delle capacità, superando la tradizionale separazione tra la pianificazione strategica e quella della difesa.

Uno degli aspetti più significativi di questa evoluzione riguarda il rapporto tra pianificazione alleata e nazionale. Infatti, i *Regional Plans* non costituiscono documenti validi solo per la NATO ma rappresentano il quadro di riferimento entro il quale gli Alleati sono chiamati a sviluppare e adattare i propri piani nazionali di difesa (Ignac 2024). In tal modo, la nuova architettura riduce il rischio di disallineamento tra livello nazionale e livello alleato, rafforzando la credibilità della deterrenza e migliorando la capacità dell'Alleanza di reagire a una crisi in modo tempestivo e coordinato.

La pianificazione, tuttavia, non produce deterrenza di per sé. Affinché i piani possano essere attuati è necessario disporre di una struttura di comando in grado di trasformare la pianificazione in operazioni concrete. Sotto la direzione strategica dell'*Allied Command Operations* (ACO) e del SACEUR, il livello operativo è assicurato dai *Joint Force Commands* (JFCs) di Brunssum, Napoli e Norfolk, responsabili della pianificazione e conduzione delle operazioni nei rispettivi teatri geografici di competenza.³ A supporto dei JFCs operano i *Component Commands*, responsabili dei singoli domini operativi.⁴

Nel contesto della nuova architettura di pianificazione, l'individuazione delle contribuzioni necessarie per attuare concretamente i piani viene definita *Force Structure Requirement* (FSR). In sostanza, la FSR rappresenta la risposta in termini forze e capacità al *demand signal* generato dalla *Family of Plans* (Deni 2024), creando il collegamento tra pianificazione operativa (che definisce gli effetti da conseguire) e pianificazione delle risorse (che traduce gli effetti in requisiti concreti). È proprio in questo contesto che emerge la valenza della “dimensione quantitativa”: la credibilità della *deterrence by denial* richiede non soltanto capacità tecnologicamente avanzate ma anche la disponibilità di forze sufficienti, pronte e sostenibili nel tempo. In altre parole, la pianificazione ha mostrato che il vantaggio qualitativo perseguito attraverso innovazione e superiorità tecnologica necessita di una base quantitativa adeguata per poter produrre effetti strategici credibili.

³ I JFCs Brunssum, Napoli e Norfolk operano rispettivamente: nella regione baltica e dell'Europa centro-settentrionale; nel fianco meridionale dell'Alleanza, comprendente il Mediterraneo, Mar Nero e le aree limitrofe; nell'Atlantico, nell'Artico e nel Mare del Nord, allo scopo di proteggere le linee di comunicazione transatlantiche e il collegamento strategico tra Nord America ed Europa.

⁴ I *Component Commands* sono: *Allied Land Command* (LANDCOM) a Izmir per la componente terrestre; *Allied Maritime Command* (MARCOM) a Northwood per quella marittima; *Allied Air Command* (AIRCOM) a Ramstein per quella aerea.

Per rispondere a tale esigenza, la NATO ha adottato il nuovo *NATO Force Model* (NFM), approvato al Vertice di Madrid del 2022. Diversamente dalla precedente *NATO Response Force*, il NFM non rappresenta una singola forza ad alta prontezza ma un sistema di organizzazione, gestione, attivazione e comando delle forze nazionali alleate a supporto dei compiti fondamentali della NATO. Il modello prevede un bacino molto più ampio di unità ad alta prontezza, articolate in tre livelli temporali: 0-10 giorni, 10-30 giorni e 30-180 giorni. In tal modo, il SACEUR dispone di uno strumento per graduare la risposta alleata lungo le diverse fasi della competizione, della crisi e del conflitto (Bosica 2026).

In definitiva, la relazione tra *Force Structure Requirement* e *NATO Force Model* è particolarmente significativa: se la FSR rappresenta il “cosa serve” come pacchetti di forze, il NFM rappresenta il “come le organizziamo e le usiamo”, ovvero il modello operativo che assegna queste forze a specifici livelli di prontezza e a precisi piani regionali (Deni 2024).

In conclusione, nel loro insieme NWCC, DDA, *Family of Plans*, *Force Structure Requirement* e *NATO Force Model* costituiscono una nuova architettura della deterrenza e della difesa destinata a collegare visione strategica, pianificazione operativa, generazione delle forze e disponibilità delle capacità. La sfida successiva consiste nel tradurre tali requisiti in capacità concretamente generate dagli Alleati, compito affidato al *NATO Defence Planning Process*.

Dalla pianificazione operativa alle risorse: il ruolo del *NATO Defence Planning Process*

Il *NATO Defence Planning Process*⁵ costituisce da oltre vent'anni il principale strumento attraverso il quale l'Alleanza coordina lo sviluppo delle capacità militari degli Alleati. La sua rilevanza è cresciuta significativamente negli ultimi anni in conseguenza della trasformazione della postura di deterrenza e difesa dell'Alleanza avviata dopo il 2022.

⁵ Il *NATO Defence Planning Process* si articola in cinque fasi principali. In primo luogo, gli Alleati definiscono una *Political Guidance* comune che, sulla base dello *Strategic Concept* e del livello di ambizione dell'Alleanza, individua gli obiettivi generali della pianificazione della difesa. Successivamente, i due Comandi Strategici della NATO (ACO e ACT) determinano i *Minimum Capability Requirements*, ossia le capacità minime necessarie per soddisfare gli obiettivi fissati. Tali requisiti vengono poi ripartiti tra gli Alleati attraverso l'assegnazione dei *Capability Targets* (vedi nota 44), secondo criteri di equa condivisione degli oneri e di ragionevole livello di ambizione. Una volta approvati dai Ministri della Difesa, i *Capability Targets* vengono recepiti nei processi nazionali di pianificazione. La NATO supporta quindi la loro implementazione attraverso iniziative multinazionali e attività di coordinamento. Infine, mediante il *Defence Planning Capability Review*, l'Alleanza valuta periodicamente il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, verificando l'evoluzione delle capacità nazionali, dei piani di investimento e delle spese per la difesa, così da fornire indicazioni per il ciclo successivo del processo di pianificazione.

L'adozione della DDA e dei *Regional Plans* ha modificato profondamente il contesto nel quale opera il NDPP. I *Capability Targets*⁶ individuati al termine del processo non derivano, pertanto, da ipotesi teoriche ma dalle esigenze operative concrete individuate attraverso i piani regionali.

Il momento decisivo di questo percorso è stato rappresentato dalla riunione dei Ministri della Difesa della NATO del giugno 2025, nel corso della quale gli Alleati hanno approvato i *Capability Targets* ripartiti per ogni Paese. Sebbene l'attenzione mediatica si sia concentrata sul Vertice dell'Aia di 20 giorni dopo e sul dibattito relativo alle spese per la difesa, il vero passaggio sostanziale si è verificato proprio durante quella *Defence Ministerial*, durante la quale la NATO ha formalizzato le capacità necessarie per sostenere la postura di deterrenza sviluppata dopo il 2022.

Questa dinamica è particolarmente importante perché consente di interpretare in modo diverso la successiva discussione sulla percentuale del PIL da destinare al comparto Difesa. Una parte significativa del dibattito pubblico ha infatti attribuito l'approvazione dell'obiettivo del 5% principalmente alle pressioni esercitate dagli Stati Uniti sugli Alleati europei o alla volontà dell'Amministrazione americana di ottenere una più equa distribuzione degli oneri finanziari correlati alla *Collective Defence*. Sebbene tali fattori abbiano certamente contribuito ad accelerare il processo politico, questi non ne spiegano la genesi. Per comprendere l'origine della decisione adottata dagli Alleati è necessario osservare il processo in senso inverso: la NATO non ha prima individuato una determinata percentuale di spesa per poi stabilire come impiegarla; al contrario, attraverso il ciclo di pianificazione, ha individuato prima gli effetti militari da conseguire in aderenza ai piani e le forze necessarie, trasformandoli successivamente in *Capability Targets*. Solo al termine del processo è emersa la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per conseguire tali obiettivi.

In definitiva, il nuovo obiettivo del 3,5% destinato alle *core defence spending* rappresenta la traduzione finanziaria dei *Capability Targets* assegnati agli Alleati attraverso il *NATO Defence Planning Process*⁷. Più che una cifra politica o simbolica, detta percentuale di PIL rappresenta il tentativo di assicurare le risorse necessarie per colmare le carenze evidenziate dal ciclo di pianificazione e soddisfare i requisiti derivanti dalla DDA, dai *Regional Plans* e dal *NATO Force Model*.

⁶ I *Capability Targets* sono gli obiettivi capacitivo-operativi assegnati dalla NATO ai singoli Alleati nell'ambito del *NATO Defence Planning Process*. Essi definiscono le capacità militari che ciascun Paese è chiamato a sviluppare, mantenere o rendere disponibili per contribuire al soddisfacimento dei requisiti complessivi dell'Alleanza.

⁷ I *Capability Targets* sono coperti da riservatezza. Durante la *Press Conference* al termine della *Defence Ministerial* di giugno 2025, il Segretario Generale Rutte ha parlato di *air defence, fighter jets, tanks, drones, personnel, logistics*. Mark Rutte, NATO Secretary General Press Conference at Defence Ministers Meeting, 05 Giugno 2025,

Un ragionamento analogo va sviluppato con riferimento all'ulteriore 1,5% del PIL destinato ai cosiddetti *security-related investments*. Anche in questo caso, il dibattito pubblico tende talvolta a considerare tale quota come una componente residuale o come una soluzione di compromesso destinata a facilitare il raggiungimento dell'obiettivo complessivo del 5% voluto espressamente dall'Amministrazione statunitense. Una lettura più attenta suggerisce invece una diversa interpretazione: le esigenze emerse dal nuovo ciclo di pianificazione non riguardano esclusivamente sistemi d'arma e forze combattenti; la credibilità della deterrenza e della difesa dipende sempre più da fattori quali mobilità militare, resilienza delle infrastrutture critiche, capacità industriali, cybersicurezza, protezione delle reti energetiche, supporto logistico e preparazione civile. Si tratta di elementi che non rientrano sempre nelle tradizionali categorie della spesa militare ma che risultano indispensabili per consentire alle capacità militari propriamente dette di operare efficacemente.

Da questa prospettiva, la distinzione tra il 3,5% destinato alle capacità militari e l'1,5% dedicato agli investimenti *defence-related* riflette la stessa logica che caratterizza la nuova postura dell'Alleanza: il primo è orientato a finanziare le capacità necessarie per soddisfare sostanzialmente i *Capability Targets* assegnati alle nazioni; il secondo è destinato a creare le condizioni infrastrutturali, industriali e di resilienza necessarie affinché tali capacità possano essere impiegate e sostenute nel tempo.

La decisione adottata dagli Alleati in vista del Vertice dell'Aia non rappresenta, pertanto, il punto di partenza del processo bensì il suo punto di arrivo. Più che il risultato di una semplice negoziazione politica, il nuovo obiettivo di spesa costituisce la traduzione finanziaria dei requisiti militari individuati attraverso il più ampio processo di adattamento dell'Alleanza al nuovo contesto strategico.

La disponibilità delle risorse: il dilemma tra *capability* e *capacity*

L'adattamento della NATO al nuovo contesto strategico ha prodotto risultati significativi sul piano concettuale e organizzativo. Tuttavia, l'esistenza di una pianificazione più dettagliata non garantisce automaticamente la disponibilità delle capacità richieste. Per la prima volta dalla fine della Guerra fredda, il principale problema dell'Alleanza non consiste tanto nell'individuazione di ciò che serve per la difesa collettiva, quanto nella capacità di generarlo in misura sufficiente e in tempi compatibili con il deterioramento del contesto strategico (Biscop 2022).

Per molti aspetti, la NATO si trova oggi in una situazione paradossale. Per oltre due decenni il principale problema era rappresentato dall'assenza di una chiara definizione delle esigenze operative derivanti dalla difesa di tutta l'Area di Responsabilità alleata. Oggi, al contrario, l'Alleanza dispone di una pianificazione molto più dettagliata rispetto al passato ma deve confrontarsi con il problema della concreta disponibilità delle risorse necessarie per attuarla. In altre parole, il passaggio dalla

pianificazione all'esecuzione rischia di trasformarsi nel principale punto di frizione della nuova postura di deterrenza e difesa.

Una delle lezioni più importanti emerse dalla guerra in Ucraina riguarda il ritorno della massa come fattore strategico. Per molti anni, la superiorità tecnologica occidentale aveva alimentato la convinzione che precisione, connettività e superiorità informativa potessero compensare eventuali inferiorità numeriche. Tale impostazione era peraltro coerente con il contesto operativo delle campagne condotte nei Balcani, in Afghanistan e in Iraq, caratterizzate da una netta superiorità militare occidentale e da livelli relativamente contenuti di attrito tra forze comparabili.

Il conflitto russo-ucraino ha mostrato una realtà differente. Il consumo di munizioni, la necessità di rigenerare continuamente le unità combattenti, l'importanza della profondità logistica e la capacità di sostenere nel tempo operazioni ad alta intensità hanno riportato al centro dell'attenzione elementi che, in larga misura, erano stati marginalizzati durante il periodo successivo alla Guerra fredda. La guerra contemporanea continua certamente a richiedere innovazione e superiorità tecnologica ma impone anche la disponibilità di forze numericamente adeguate, riserve, scorte e capacità industriali in grado di sostenere conflitti prolungati. In sostanza, il problema non viene interpretato come una scelta tra qualità e quantità bensì come la necessità di combinare entrambe all'interno di una postura credibile di deterrenza e difesa. La capacità di generare massa non può infatti essere considerata un'alternativa al vantaggio tecnologico ma rappresenta una condizione necessaria affinché quest'ultimo possa produrre effetti strategici duraturi.

Ovviamente, questo non significa che la superiorità qualitativa abbia perso rilevanza. In tale contesto, particolare importanza assumono le *Emerging and Disruptive Technologies* (EDTs), considerate dalla NATO uno dei principali strumenti per preservare il proprio vantaggio qualitativo nei confronti degli avversari strategici. Intelligenza artificiale, autonomia, sistemi quantistici, biotecnologie e nuove applicazioni spaziali sono infatti destinate a incidere profondamente sulle future modalità di condotta delle operazioni.

Il *NATO Warfighting Capstone Concept* identifica il mantenimento del *technological edge* come uno dei principali fattori di vantaggio dell'Alleanza. L'integrazione multi-dominio, l'impiego dell'intelligenza artificiale, la superiorità informativa, la velocità decisionale e la capacità di operare efficacemente nei domini *cyber* e spaziale costituiscono elementi essenziali della futura postura militare della NATO. La competizione con avversari dotati di capacità tecnologiche sempre più sofisticate rende infatti indispensabile preservare il vantaggio qualitativo costruito dagli Alleati nel corso degli ultimi decenni.

La lezione che emerge dai conflitti contemporanei non è quindi il superamento del paradigma della superiorità tecnologica ma piuttosto il riconoscimento dei suoi limiti quando esso non sia accompagnato da adeguate capacità quantitative. Il problema non consiste nello scegliere tra innovazione e massa bensì nel comprendere come esse possano rafforzarsi reciprocamente. Da questa prospettiva, il dibattito contemporaneo sulla trasformazione delle Forze Armate occidentali può essere interpretato attraverso la distinzione tra *capability* e *capacity*. Sebbene i due termini vengano spesso utilizzati come sinonimi, essi identificano dimensioni differenti della potenza militare: le *capabilities* riguardano la qualità degli strumenti militari disponibili, ovvero la tecnologia, l'interoperabilità, la precisione degli *strike*, la superiorità informativa, la capacità di comando e controllo, l'integrazione multi-dominio; le *capacities* riguardano invece la quantità delle risorse disponibili di personale, unità combattenti, scorte, munizioni, piattaforme, capacità industriali e di rigenerazione delle forze.

L'esperienza ucraina suggerisce che né la sola superiorità tecnologica né la sola massa siano sufficienti a garantire il successo militare. La deterrenza contemporanea richiede quindi un equilibrio tra *capability* e *capacity*. In particolare, l'equilibrio delle *capacities* rispetto all'avversario rappresenta la condizione che consente al *technological edge* di produrre superiorità operativa e, quindi, deterrenza credibile.

Questa considerazione assume particolare rilevanza alla luce delle difficoltà che numerosi Alleati continuano a incontrare nella generazione delle risorse richieste dal nuovo ciclo del NDPP. Le carenze riguardano diversi ambiti tra loro strettamente collegati: il reclutamento e la fidelizzazione del personale militare, il rafforzamento della base industriale della difesa, l'espansione della produzione di munizioni e sistemi d'arma, la mobilità militare, la resilienza delle infrastrutture critiche e la disponibilità di alcuni *enablers* strategici che continuano a dipendere in misura significativa dagli Stati Uniti.

Le difficoltà nella generazione delle risorse necessarie alla nuova postura di deterrenza e difesa si collegano inoltre a una riflessione più ampia sulla distribuzione delle responsabilità all'interno dell'Alleanza. In questo contesto si inserisce il dibattito sulla cosiddetta "NATO 3.0", espressione utilizzata dal Segretario Generale Mark Rutte per descrivere una fase nella quale gli Alleati europei sono chiamati ad assumere una quota crescente delle responsabilità connesse alla difesa del continente. L'obiettivo non consiste nella sostituzione del ruolo statunitense all'interno dell'Alleanza bensì nella costruzione di un equilibrio transatlantico più sostenibile, nel quale l'aumento del contributo europeo consenta di preservare la credibilità complessiva della deterrenza collettiva.

La sfida che emerge da questa trasformazione è quindi profondamente diversa rispetto a quella affrontata dalla NATO negli anni successivi alla Guerra fredda. Oggi l'Alleanza deve confrontarsi con la necessità di ricostruire una capacità credibile di deterrenza e difesa contro avversari dotati di capacità comparabili. Ciò richiede non soltanto innovazione e superiorità tecnologica ma anche forze sufficienti, capacità industriali adeguate e risorse sostenibili nel lungo periodo.

In definitiva, la NATO sembra aver compiuto progressi significativi nell'identificazione delle capacità necessarie per la difesa dell'area euro-atlantica. Attraverso la DDA, i *Regional Plans*, la *Force Structure Requirement* e il NDPP, l'Alleanza ha sviluppato una comprensione molto più precisa delle proprie esigenze operative. La sfida principale consiste ora nel trasformare tali requisiti in capacità effettivamente disponibili. Il successo della nuova postura di deterrenza e difesa dipenderà pertanto dalla capacità degli Alleati di combinare vantaggio qualitativo e massa, innovazione e sostenibilità, *capability* e *capacity* all'interno di un'unica architettura coerente. È in questo equilibrio che si giocherà la credibilità della deterrenza NATO nei prossimi decenni.

Conclusioni

L'adattamento della NATO al deterioramento del contesto strategico internazionale non può essere interpretato esclusivamente come un ritorno alla deterrenza e difesa. Più correttamente, esso rappresenta il tentativo dell'Alleanza di riallineare valutazione della minaccia, pianificazione operativa, sviluppo delle capacità e allocazione delle risorse. Dopo oltre due decenni nei quali la superiorità tecnologica occidentale e le operazioni di gestione delle crisi hanno dominato il dibattito strategico, la competizione tra grandi potenze e la guerra in Ucraina hanno riportato al centro questioni che sembravano appartenere al passato: la disponibilità delle forze, la sostenibilità delle operazioni, la resilienza delle infrastrutture, la capacità industriale e la credibilità della deterrenza convenzionale.

Sotto questo profilo, uno degli aspetti più significativi della trasformazione in corso risiede nella progressiva ricostruzione del legame tra esigenze operative e investimenti. La definizione di nuovi obiettivi di spesa per la difesa non rappresenta infatti una mera risposta alle pressioni politiche provenienti da Washington o come un esercizio finalizzato esclusivamente a riequilibrare il *burden sharing* all'interno dell'Alleanza. Al contrario, essa rappresenta la conseguenza di un processo che ha progressivamente identificato le capacità necessarie per garantire la credibilità della difesa euro-atlantica. Il 3,5% destinato alle spese militari necessarie a soddisfare i *capability targets* e l'ulteriore 1,5% dedicato agli investimenti *defence-related* riflettono l'emersione di esigenze operative concrete che richiedono non soltanto nuovi sistemi d'arma ma anche infrastrutture, mobilità militare, resilienza, innovazione e capacità industriale.

Tuttavia, una volta individuato ciò che è necessario per la difesa dell'area euro-atlantica, emerge una questione ulteriore. La sfida non consiste più nel reperire le risorse finanziarie necessarie ma nel comprendere come distribuire responsabilità, funzioni e capacità tra i diversi attori della sicurezza occidentale. Da questa prospettiva, il tradizionale concetto di *burden sharing* appare sempre meno sufficiente a descrivere le trasformazioni in atto. In altri termini, il problema non riguarda più soltanto quanto spendere ma chi debba fornire determinate capacità e assumere specifiche responsabilità.

In questo senso, il dibattito sul futuro dell'Alleanza sembra evolvere verso una logica di *burden shifting*. Tale concetto non implica una progressiva sostituzione del ruolo degli Stati Uniti nella sicurezza del continente europeo; al contrario, la permanenza dell'impegno americano continua a rappresentare una delle condizioni fondamentali della credibilità della deterrenza alleata. Anche in uno scenario caratterizzato da una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli Alleati europei, Washington continuerebbe a fornire - soprattutto nel breve-medio termine - una quota significativa degli *enablers* strategici dell'Alleanza e rimarrebbe il principale garante della capacità di rinforzo necessaria a sostenere una risposta collettiva in caso di applicazione dell'Articolo 5 del Trattato di Washington (Kagan 2002).

Il *burden shifting* dovrebbe, pertanto, essere interpretato come una redistribuzione delle funzioni all'interno della comunità transatlantica e non come un processo di disaccoppiamento strategico. In tale quadro, la visione delineata dal Segretario Generale Mark Rutte attraverso il concetto di *NATO 3.0* e sintetizzata nell'espressione "*A Stronger Europe in a Stronger NATO*" appare come uno dei possibili punti di equilibrio tra continuità e cambiamento. Essa non presuppone una minore rilevanza del legame transatlantico ma, al contrario, una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli Alleati europei all'interno di un'Alleanza che continua a fondarsi sul contributo essenziale degli Stati Uniti.

Da questa prospettiva, il concetto di autonomia strategica europea rischia di risultare fuorviante se interpretato come progressiva emancipazione dall'ombrello strategico statunitense. Più che di autonomia strategica, appare forse opportuno parlare di "*European Strategic Responsibility*"⁸. In definitiva, l'obiettivo non dovrebbe essere la costruzione di una capacità di difesa alternativa alla NATO bensì lo sviluppo di un pilastro europeo più robusto, capace di contribuire in misura crescente alla sicurezza collettiva pur rimanendo pienamente integrato nel quadro euro-atlantico (Ellison & Fiot 2026).

⁸ L'espressione "*European Strategic Responsibility*" è utilizzata in questo lavoro per indicare una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli Alleati europei all'interno della NATO senza implicare forme di autonomia strategica intese come separazione dal quadro euro-atlantico.

Tale riflessione assume particolare rilevanza se si considera che NATO e Unione Europea sembrano oggi seguire traiettorie per molti aspetti speculari. Infatti, l'Alleanza Atlantica nacque come organizzazione prevalentemente militare e nel corso del tempo ha progressivamente riconosciuto l'importanza della dimensione politica; l'Unione Europea, al contrario, si è sviluppata come progetto essenzialmente politico, economico e regolatorio e sta gradualmente acquisendo una più marcata dimensione di sicurezza e difesa. In entrambi i casi, tuttavia, la finalità ultima rimane la medesima, cioè creare un quadro cooperativo capace di rendere più efficaci le capacità fornite dagli Stati sovrani.

In questo contesto, il rafforzamento della dimensione europea della sicurezza non dovrebbe essere interpretato come un'alternativa alla NATO ma come un fattore complementare alla sua azione. L'Alleanza continuerà verosimilmente a rappresentare il riferimento imprescindibile per la deterrenza nucleare, la difesa collettiva e le operazioni ad alta intensità. L'Unione Europea, invece, potrebbe accrescere ulteriormente il proprio contributo nei settori della gestione delle crisi, della sicurezza marittima, della protezione delle infrastrutture critiche, della resilienza, della mobilità militare, del contrasto alle minacce ibride e del rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa. La disponibilità di strumenti normativi, economici, finanziari e regolatori conferisce infatti all'Unione un valore aggiunto che la NATO, per sua natura, non possiede (Draghi 2024).

Sebbene formulate alla fine degli anni Novanta in un contesto strategico profondamente diverso da quello attuale, le cosiddette “tre D” di Madeleine Albright – *no duplication, no decoupling, no discrimination* – continuano a offrire una bussola concettuale utile per orientare tale evoluzione. Il rafforzamento del ruolo europeo dovrebbe evitare inutili duplicazioni delle strutture esistenti, preservare il legame transatlantico e garantire la piena inclusione degli Alleati che non appartengono all'Unione Europea. In questa prospettiva, anche l'eventuale sviluppo delle capacità europee di pianificazione e comando dovrebbe essere concepito come uno strumento volto ad accrescere il contributo europeo alla sicurezza collettiva e non come un'alternativa alle strutture dell'Alleanza (Albright 1998).

Il principio guida dovrebbe pertanto rimanere quello del “*single set of forces*”, con capacità nazionali in grado di operare efficacemente tanto in ambito NATO quanto in ambito UE. Una simile impostazione consentirebbe di rafforzare il pilastro europeo della sicurezza occidentale senza indebolire il legame transatlantico e contribuirebbe a rispondere a una delle principali lezioni emerse dalla guerra in Ucraina: la credibilità della deterrenza contemporanea dipende dalla capacità di combinare efficacemente *capability* e *capacity*, facendo sì che la superiorità qualitativa possa tradursi in effettiva superiorità operativa. Se gli Stati Uniti continueranno verosimilmente a garantire una quota significativa delle *capability* strategiche dell'Alleanza, una maggiore assunzione di

responsabilità da parte degli Alleati europei e un più ampio coinvolgimento dell'Unione Europea potrebbero contribuire a generare quella *capacity* convenzionale, industriale e infrastrutturale necessaria a sostenere la deterrenza nel lungo periodo.

In definitiva, la sfida che attende la comunità euro-atlantica nel prossimo decennio non consiste più nell'individuare ciò che è necessario per garantire la propria sicurezza. Tale processo è ormai ampiamente avviato. La vera sfida consiste nel trasformare tali requisiti in capacità effettivamente disponibili, sostenibili e politicamente condivise. In questo senso, una NATO più forte e un'Europa più responsabile non rappresentano obiettivi alternativi ma elementi complementari di una medesima strategia volta a preservare la credibilità della difesa collettiva e del legame transatlantico in un contesto internazionale sempre più competitivo e instabile.

Punti chiave

- Il ritorno della competizione strategica ha imposto alla NATO una profonda revisione della propria postura di deterrenza e difesa, tradotta nella *NATO Military Strategy*, nel *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA), nella *Family of Plans* e nel *NATO Force Model*, segnando il passaggio da una logica di *crisis management* a una nuova centralità della difesa collettiva.
- Il *NATO Defence Planning Process* (NDPP) rappresenta il principale collegamento tra pianificazione operativa e sviluppo delle capacità: i *Capability Targets* approvati nel 2025 ed assegnati agli Alleati derivano direttamente dalle esigenze generate dai *Regional Plans* e costituiscono il fondamento dell'obiettivo di spesa del 3,5% per le attività *core-defence* e dell'ulteriore 1,5% per investimenti *defence-related*, deciso dalla NATO durante il Summit dell'Aia.
- La credibilità della deterrenza alleata dipenderà dalla capacità di combinare efficacemente *capability* e *capacity* e di realizzare un più equilibrato *burden shifting* all'interno dell'Alleanza. In tale quadro, il rafforzamento del contributo europeo dovrebbe essere interpretato in termini di *European Strategic Responsibility*, promuovendo una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli Alleati europei e una più stretta complementarità tra NATO e Unione Europea nel rispetto del principio di una "*Stronger Europe in a Stronger NATO*".

Riferimenti bibliografici

- Albright, M. (1998, December 7). *The right balance will secure NATO's future*. Financial Times.
- Bergmann, M., Morcos, P., Monaghan, S., & Wall, C. (2022). *Transforming European defense*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Bishop, S. (2024). NATO: 75 years of challenges and change. *Canadian Military Journal* 24(3), 49–56
- Biscop, S. (2022). *The new force model: NATO's European army?* Egmont Institute. https://egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Sven-Biscop_PolicyBrief285_vFinal.pdf (ultimo accesso 22/06/2026).
- Bosica, J. M. (2026). *NATO's new force model: A watershed step for the Alliance's deterrence, defence and crisis management missions in a complex Euro-Atlantic security landscape*. Atlantic Forum. <https://www.atlantic-forum.com/atlantica/natos-new-force-model-a-watershed-step-for-the-alliances-deterrence-defence-and-crisis-management-missions-in-a-complex-euro-atlantic-security-landscape> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Deni, J. R. (2024). *The new NATO force model: Ready for launch?* NATO Defense College. <https://www.ndc.nato.int/the-new-nato-force-model-ready-for-launch-2/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Diella, F. (2023). Prefazione. In L. Termine & A. Dell'Era (a cura) *Strategie di collegamento dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato. La prospettiva dell'Italia oltre il corridoio IMEC*. Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimento n. 210. <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0210.pdf> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en (ultimo accesso 22/06/2026).
- Ellison, D., & Fiott, D. (2026). *Between the Berlaymont and the Glass Palace*. Hague Centre for Strategic Studies.
- Haass, R. N. (2009). *War of necessity, war of choice: A memoir of two Iraq wars*. Simon & Schuster.
- Ignac, L. (2024). *From blueprints to battlefields: How to ensure NATO's future readiness*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/from-blueprints-to-battlefields-how-to-ensure-natos-future-readiness/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Johnston, S. A. (2017). *How NATO adapts: Strategy and organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Johns Hopkins University Press.
- Kagan, R. (2002). Power and weakness: Why the United States and Europe see the world differently. *Policy Review* 113, June & July 2002.
- Loorents, N. (2025). *The regional defence plans*. International Centre for Defence and Security. <https://icds.ee/en/hague-summit-series-the-regional-defence-plans/> (ultimo accesso 22/06/2026).

- Monaghan, S., Kjellström Elgin, K., & Bjerg Moller, S. (2024). *Understanding NATO's concept for deterrence and defence of the Euro-Atlantic Area*. Center for Strategic and Budgetary Assessments. https://csbaonline.org/uploads/documents/NATOs_DDA_Concept.pdf (ultimo accesso 22/06/2026).
- Ryan, K. (2023). *NATO's concept for deterrence and defence of the Euro-Atlantic Area (DDA)*. Belfer Center for Science and International Affairs. <https://www.belfercenter.org/publication/natos-concept-deterrence-and-defence-euro-atlantic-area-dda> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Tammen, A. (2021). NATO's warfighting capstone concept: Anticipating the changing character of war. *NATO Review*.

Il problema del reclutamento

di Matteo Mazziotti di Celso

Executive summary

Il processo di burden shifting all'interno della NATO presuppone che gli Alleati europei incrementino la consistenza numerica delle loro forze armate. Si tratta tuttavia di un obiettivo particolarmente difficile da conseguire. Il declino demografico, unito al crescente divario tra forze armate e società, sta infatti riducendo la capacità di molti Paesi dell'Alleanza di attrarre nuove reclute. Di fronte a questa sfida, le opzioni disponibili comprendono la reintroduzione di forme di coscrizione, l'aumento dei benefici associati alla professione militare – inclusa una maggiore sicurezza occupazionale – e, soprattutto, iniziative volte a rafforzare il legame tra cittadini e istituzione militare.

Introduzione

Secondo quanto riportato dal *Military Balance*, una delle fonti di dati e informazioni di carattere militare più affidabile a livello mondiale, gli Stati Uniti dispongono di 1,34 milioni di militari in servizio attivo e 805.000 riservisti. In totale, essi sono potenzialmente in grado di mobilitare ben più di due milioni di militari. I restanti Paesi NATO possono contare, nel loro complesso, su 1,97 milioni di militari in servizio attivo e 1,4 milioni di riservisti.¹ Le forze armate americane rappresentano dunque il 45% delle forze attive e il 36.3% delle forze di riserva dell'Alleanza Atlantica (fig. 1).

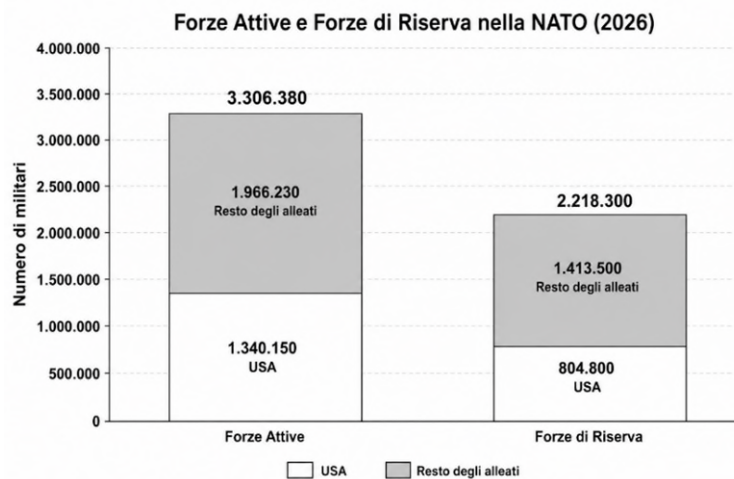


Figura 1: Forze attive e di riserva della NATO (2026). Fonte: elaborazione dell'autore su dati The Military Balance 2026.

¹ Nel computo sono escluse le forze che il *Military Balance* chiama "Gendarmerie & Paramilitary", come i Carabinieri, la *Gendarmerie* francese e la *Guardia Civil* spagnola.

A giudicare dai dati, quindi, nel caso in cui la NATO non potesse più contare sulla disponibilità delle forze armate americane, teoricamente gli alleati dovrebbero raddoppiare o quasi le forze che essi sono attualmente in grado di mettere a disposizione. Chiaramente, si tratta di calcoli assolutamente approssimativi e che non tengono conto della reale distribuzione di risorse umane tra gli alleati prevista dai piani di difesa NATO (Diella 2026). Tuttavia, sono utili per illustrare l'entità dello sforzo che gli alleati sarebbero chiamati a compiere nel caso in cui gli Stati Uniti non fossero più disponibili a partecipare a questi piani. Tutto sommato, essi mostrano come il *burden shifting* implichi la capacità da parte dei Paesi NATO di reclutare un'ingente quantità di giovani.

Questa esigenza è stata riconosciuta dalla maggior parte dei Paesi europei. La Germania ha annunciato che intende arruolare circa 60.000 unità aggiuntive entro il 2035, in modo da incrementare le dimensioni delle forze armate federali fino a 260.000 militari (Speer 2026). La Spagna si è posta l'obiettivo di reclutare 14.000 unità (Trelinski 2025), sempre entro il 2035, mentre la Francia intende incrementare gli organici di circa 6.000 unità entro il 2030 (Assemblée Nationale 2025). L'Italia per ora non ha annunciato un incremento degli organici, ma lo schema di disegno di legge per la revisione dello strumento militare proposto dal Ministro Guido Crosetto a giugno 2026 prevede un aumento degli organici fino a 40.000 unità aggiuntive entro il 2033 (Carli 2026). Nel complesso, quindi, la tendenza ad aumentare gli organici delle forze armate è diffusa in quasi tutta Europa.

Tuttavia, la maggior parte dei Paesi NATO, Stati Uniti compresi, incontra crescenti difficoltà a motivare i giovani ad arruolarsi (Carbonaro 2024). Complice un diffuso declino delle nascite in quasi tutto l'occidente e una crescente disaffezione dei giovani dai valori tradizionali delle forze armate, in molti di questi Paesi il numero di giovani che è attratto dalla carriera militare è in forte declino. Per risolvere questo problema, molti Paesi hanno iniziato a ragionare su modelli di reclutamento alternativi a quelli attuali, incluso il ritorno della coscrizione, ormai stabilmente presente in numerosi paesi europei (Launay 2025).

Questo saggio si propone di analizzare il problema del reclutamento militare negli alleati europei, esaminando le ragioni della difficoltà ad attrarre reclute e illustrando le principali iniziative che questi Paesi potrebbero avviare al fine di identificare le migliori soluzioni a questo problema. A tal fine, esso è strutturato in tre parti. La prima parte esamina la crisi del reclutamento, evidenziando le difficoltà incontrate da alcuni dei principali eserciti europei nel raggiungere gli obiettivi prefissati. La seconda parte discute le cause di questa crisi, distinguendo tra fattori demografici, sociali, culturali e organizzativi. La terza parte, infine, analizza le possibili soluzioni al problema. Il saggio termina con delle considerazioni conclusive.

I problemi del reclutamento nella NATO

Negli ultimi cinque anni, diversi analisti ed esperti hanno fatto notare che in diversi Paesi europei le forze armate stanno affrontando un grave problema di reclutamento (Kremidas-Courtney 2025; Carbonaro 2024; Kölsch 2025). Si tratta di evidenze principalmente di tipo aneddótico, non raccolte in maniera sistematica e strutturata. Tuttavia, incrociando diverse fonti, esse sembrano suggerire che, effettivamente, molte forze armate europee affrontano una crisi delle vocazioni.

In Germania, il Paese più popoloso d'Europa, il problema del reclutamento è stato più volte menzionato dalle più alte cariche politiche della difesa. A marzo 2026, infatti, è stato il Commissario Parlamentare per le Forze armate (*Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages*) a denunciare il problema, dichiarando che il reclutamento costituisce attualmente “il principale problema del Bundeswehr” (Reuters 2026). In effetti, secondo i dati forniti da *Euractiv*, le forze armate tedesche non riescono facilmente a raggiungere gli obiettivi prefissati in materia di reclutamento. Berlino intende reclutare circa 60.000 unità aggiuntive entro il 2035, ma nel 2026, nonostante un forte aumento delle domande, il Bundeswehr ha registrato un calo di 200 unità rispetto al 2025 (Neubert 2026). E questo a fronte di un aumento del bilancio della difesa veramente ingente, che ha permesso di offrire alle nuove reclute con ferma annuale uno stipendio pari ad almeno € 2.600 lordi, una cifra relativamente bassa se messa a confronto con i salari medi in Germania, ma decisamente alta se confrontata con i livelli retribuiti dell'apprendistato nel Paese (Hallam 2026).

Anche in Spagna sembra che le forze armate stiano incontrando sempre maggiori difficoltà nell'attrarre giovani reclute. Nonostante le evidenze empiriche dei problemi di reclutamento siano meno nitide rispetto a quelle tedesche, alcuni dati mostrano trend preoccupanti. Secondo quanto riferito dall'Associazione Professionale dei Sottufficiali delle Forze Armate (ASFASPRO), le forze armate spagnole affrontano una crisi del personale «senza precedenti», al punto tale che il numero di candidati per posto disponibile ha raggiunto un rapporto così basso da imporre alle autorità militari di abbassare gli standard di selezione (Guerrero 2025). Anche i dati disponibili sembrano confermare l'esistenza di un problema: secondo l'*Observatorio de la vida militar*, nel 2024 alle forze armate spagnole mancavano tra 13.000 e 23.000 militari rispetto agli organici previsti dalla legge, con un totale di circa 117.000-119.000 effettivi contro un obiettivo compreso tra 130.000 e 140.000 unità (de Santos 2025).

Nel Regno Unito, secondo un'analisi del servizio studi della Camera dei Comuni britannica, tra il 2023 e il 2024 l'Esercito ha reclutato solo il 64% delle unità che si era posto come obiettivo (6.720 unità, contro un obiettivo di 10.450), la Marina il 60% (2.450 su 4.040) e l'Aeronautica il 70% (1.800 su 2.560) (Foley 2025). In generale, nel 2025 all'interno delle forze armate britanniche mancavano

all'appello ben 8.590 unità, un deficit pari al 6% degli organici che si desiderano avere. Anche in questo caso, al problema dei bassi tassi di reclutamento si affianca quello degli elevati numeri delle fuoriuscite. Nel periodo 2024-2025 le statistiche ufficiali rivelano che ben 14.590 unità hanno lasciato il Regno Unito. Di queste, più del 60% per scelta volontaria, legata principalmente a una insoddisfazione diffusa.

Per quanto riguarda l'Italia, i dati disponibili suggeriscono che il calo della capacità di attrarre reclute non interessa tutte le categorie del personale. Per i volontari in ferma prefissata, infatti, il rapporto tra domande e posti disponibili nel 2025 rimane elevato e sostanzialmente stabile rispetto al 2015 (7:1 nell'Esercito e 6:1 nella Marina). Le criticità emergono invece nella categoria ufficiali (Masiello 2025). Tra il 2015 e il 2025, il rapporto domanda/offerta per l'Accademia Militare dell'Esercito è sceso da 57:1 a 20,3:1, mentre quello dell'Accademia Navale è passato da 58,2:1 a 16,3:1.² Pur non configurando una vera e propria crisi di reclutamento, questi dati indicano una significativa riduzione dell'attrattività delle carriere da ufficiale nelle forze armate italiane.

Va tuttavia sottolineato che non tutti i Paesi occidentali stanno incontrando difficoltà nel reclutamento. In Canada, ad esempio, le forze armate hanno superato per il secondo anno consecutivo gli obiettivi di reclutamento. Nell'anno fiscale 2025-2026 sono stati arruolati 7.310 nuovi militari, a fronte di un obiettivo di 6.957, un dato che rappresenta il più elevato di reclute degli ultimi trent'anni (Yousif 2026). Anche la Francia presenta una situazione differente. Secondo il vicecapo di stato maggiore dell'Esercito francese, il numero di candidati è oggi superiore alle esigenze delle forze armate, al punto che nel 2025 l'Esercito ha dovuto rallentare il reclutamento per ragioni di bilancio (Ruitenbergh 2026).

I dati presentati dipingono una situazione alquanto problematica. Se in alcuni casi le Forze armate riescono a raggiungere i loro obiettivi di reclutamento, come la Francia e il Canada, in molti altri, come la Germania, la Spagna e, parzialmente, l'Italia, le forze armate non solo non riescono ad aumentare gli organici, ma fanno anche fatica a mantenere gli attuali livelli di forza.

Le cause del problema

Le difficoltà di reclutamento che interessano molte forze armate della NATO derivano da una combinazione di fattori strutturali. Il primo è il declino demografico. L'invecchiamento della popolazione europea e il persistente calo della natalità riducono progressivamente il numero di giovani in età idonea al servizio militare. Oggi oltre un quinto della popolazione dell'Unione Europea

² Elaborazione dell'autore su dati forniti da PERSOMIL.

ha più di 65 anni e i tassi di fertilità si collocano ben al di sotto della soglia di sostituzione (1.3 figli per donna) (De La Feld 2026). Inoltre, le statistiche demografiche indicano che nei prossimi anni la situazione peggiorerà: secondo Eurostat, la popolazione europea dovrebbe raggiungere il suo picco intorno al 2029, con circa 453 milioni di abitanti, per poi avviarsi verso un declino significativo che potrebbe portarla al di sotto dei 400 milioni entro il 2100 (Wälde 2026). Quella posta dalla demografia rappresenta probabilmente la sfida più rilevante per i Paesi NATO, poiché dipende da dinamiche di lungo periodo sulle quali le forze armate hanno una capacità di intervento limitata.

Un secondo fattore che rende difficile il reclutamento è il crescente divario tra forze armate e società. Tale divario è innanzitutto di natura culturale e valoriale. Le giovani generazioni tendono a essere più individualiste e meno attratte da valori tradizionalmente associati alla professione militare, quali disciplina, sacrificio, e patriottismo (Boëne 1990). I sociologi militari fanno riferimento a questo problema utilizzando il concetto di società 'post-moderne', quelle cioè caratterizzate da un declino dell'idea di Patria e soprattutto di servizio alla nazione (Boëne 2006, Moskos & Burk 1994). In questi contesti, la realizzazione personale, l'autonomia individuale e la ricerca di un migliore equilibrio tra vita privata e lavoro tendono ad assumere maggiore importanza rispetto ai valori collettivi e al senso del dovere verso la comunità.

Questa disaffezione è legata anche a una dimensione sociologica legata all'urbanizzazione. Dal 1957 a oggi, in Europa il numero di agglomerati urbani con oltre 300.000 abitanti è quasi raddoppiato (da 17 a 31), mentre la popolazione residente in queste aree è cresciuta del 44% (Istat 2026). Questo rappresenta un problema per il reclutamento, perché, storicamente, le forze armate hanno reclutato con maggiore facilità nelle aree rurali e nei piccoli centri, dove la carriera militare rappresenta spesso un importante canale di mobilità sociale e dove persistono generalmente valori più compatibili con l'etica militare. Nel 1950, ad esempio, circa il 70% degli ufficiali dell'Esercito statunitense proveniva da contesti rurali (Janowitz 1960). Più in generale, gli ufficiali superiori tendevano a essere reclutati in comunità agricole e piccoli centri piuttosto che nelle grandi aree metropolitane. Secondo alcuni studi, questa tendenza non sarebbe venuta meno nel tempo: ancora oggi il personale militare americano risulta provenire in misura sproporzionata da realtà rurali e da aree meno urbanizzate rispetto alla popolazione nel suo complesso (Kane 2006). Una dinamica simile sembra riscontrarsi anche in Italia, dove il reclutamento delle forze armate è storicamente concentrato nelle regioni meridionali, caratterizzate da una maggiore presenza di aree rurali e da una struttura economica storicamente più legata al settore agricolo rispetto al Centro-Nord (Pasquino 1976; Caforio 1995).

Vista la scarsa attrazione dei giovani per i valori tradizionali rappresentati dalla vita militare, le forze armate devono offrire incentivi 'occupazionali', ovvero legati a fattori motivazionali più estrinseci:

salari alti, opportunità formative, condizioni di lavoro agiate, sicurezza del lavoro (Moskos 1977). Questa categoria di fattori ha sempre rappresentato una componente importante della motivazione al reclutamento. La ricerca ha infatti dimostrato che i periodi di maggiore difficoltà economica tendono a coincidere con un aumento dei livelli di reclutamento poiché in tali contesti diminuiscono le opportunità alternative e si abbassano le aspettative salariali e lavorative dei potenziali candidati (Bäckström 2019).

Tuttavia, è chiaro che strutturare il modello di reclutamento in funzione di questo tipo di incentivi, mettendo invece da parte quelli valoriali, rappresenta un problema per le forze armate. Innanzitutto, perché – come ha mostrato la ricerca – i candidati che si arruolano con motivazioni più valoriali tendono ad avere un maggiore livello di motivazione (Woodruff 2017). In secondo luogo, perché questo tipo di reclutamento pone le forze armate in competizione con il resto del mercato del lavoro, soprattutto quello privato, che però non impone gli stessi disagi della vita militare. Dati i sacrifici che esse richiedono, se le forze armate dovessero competere a livello salariale con gli incentivi economici offerti dal mondo privato, il loro costo non sarebbe sostenibile (Moskos & Wood 1988). D'altra parte, le forze armate non possono neanche ridurre eccessivamente il numero di limiti e di disagi imposti ai propri membri, perché questi derivano da un'esigenza funzionale, cioè la necessità di mantenere la capacità di operare in contesti di combattimento (Huntington 1957; Boëne 1990).

Il problema del crescente divario tra forze armate e società però non è solo culturale, ma anche fisico. In molti Paesi europei la fine della coscrizione obbligatoria ha infatti eliminato il principale canale di contatto tra cittadini e istituzione militare. Il servizio di leva, infatti, garantiva un livello più elevato di conoscenza reciproca e, secondo alcuni studiosi, maggiore fiducia verso le forze armate (Choulis et al. 2021). Da un lato, obbligava ampie coorti di giovani a trascorrere un periodo, più o meno lungo, all'interno delle forze armate, favorendo una familiarità diretta con l'istituzione. Dall'altro, imponeva alle forze armate un maggiore grado di trasparenza e contribuiva a stimolare l'interesse pubblico nei loro confronti (Barry 2003; Kennedy 2006). Diversi studi mostrano come la conoscenza diretta dell'istituzione militare favorisca la propensione all'arruolamento, mentre una minore esposizione riduce l'interesse verso la professione delle armi (Efflandt 2025; Feaver 2023). L'assenza di opportunità di contatto tra forze armate e società crea quindi problemi per il reclutamento.

Possibili soluzioni per aumentare la capacità di reclutamento

Le possibili soluzioni alla crisi del reclutamento possono essere ricondotte a quattro grandi categorie. La prima consiste nella reintroduzione di forme di coscrizione (Tresch et al. 2025). Attualmente, diversi Paesi europei hanno deciso di perseguire questa strada. Alcuni di questi, come la Finlandia, la Grecia e la Danimarca non hanno mai sospeso la leva (Launay 2025). Altri, come la Lituania, la

Svezia e la Lettonia hanno deciso di ristabilirla negli ultimi anni (Lituania 2015, Svezia 2017, Lettonia 2024). I modelli proposti variano molto a seconda del contesto. I principali sono quello della milizia, adottato da Paesi come Svizzera e Austria; quello della difesa totale, tipico di Finlandia ed Estonia; e quello della coscrizione selettiva, utilizzato in Svezia e Norvegia, dove solo una quota limitata della popolazione viene effettivamente incorporata. Esistono inoltre formule intermedie di servizio volontario breve, adottate ad esempio da Francia e Germania, che tuttavia niente hanno a che vedere con la coscrizione – d'altronde, come dice il loro nome, sono servizi volontari.

La coscrizione può essere una soluzione, perché consente di ampliare in maniera rapida ed efficace il numero di militari sotto le armi. Tuttavia, la praticabilità di una reintroduzione della coscrizione dipende in larga misura dal livello di consenso di cui essa gode all'interno della società. Nei Paesi che mantengono sistemi di leva, il sostegno dell'opinione pubblica risulta generalmente elevato. In Svizzera, ad esempio, tale consenso è stato confermato dal referendum del 30 novembre 2025, nel quale l'84,15% degli elettori ha respinto l'iniziativa "Servizio civico per tutti", che proponeva di sostituire l'attuale leva militare obbligatoria maschile con un servizio universale per tutti i cittadini (O'Regan 2025). Anche in Austria il supporto alla coscrizione rimane molto elevato e si attesta intorno al 70% della popolazione (Militär Aktuell 2025). Livelli ancora più alti si registrano in Estonia e Finlandia, dove il servizio militare obbligatorio è sostenuto rispettivamente dall'81% e dall'87% dei cittadini (ibid.). Anche nei Paesi che adottano forme di coscrizione selettiva il sistema continua a godere di una grande legittimazione. In Norvegia, dal 2017 al 2025 la coscrizione ha raccolto in media il consenso del 75% dei cittadini (Steder 2025, 106), mentre in Svezia ben otto militari di leva su dieci si dichiarano soddisfatti del periodo di servizio prestato (Österberg & Jonsson 2025, 122). In Francia, il 62% della popolazione si dichiara favorevole a una qualche forma di servizio obbligatorio, sebbene il consenso tra i giovani si riduca al 44% (Ipsos 2025). In Germania emerge una dinamica simile: il sostegno alla coscrizione raggiunge il 66% tra gli ultrasessantenni, ma scende al 35% nella fascia di età compresa tra i 18 e i 29 anni (The Local 2025). L'Italia si colloca in una posizione intermedia. Secondo un sondaggio realizzato dall'Università di Genova, il 46% degli italiani è favorevole alla reintroduzione del servizio militare obbligatorio (Coticchia et al. 2026). Tuttavia, questa percentuale scende al 22% tra i giovani compresi tra i 18 e i 24 anni.

Una seconda soluzione consiste nel rafforzare le garanzie occupazionali associate al servizio militare. Questa opzione appare particolarmente rilevante in Paesi come l'Italia, dove la sicurezza del posto di lavoro continua a rappresentare un fattore importante nelle scelte professionali (Mazziotti di Celso 2026). Una possibilità consiste nell'aumentare le opportunità di accesso a posizioni permanenti all'interno delle forze armate. L'esperienza italiana degli anni Novanta mostra che tale strategia può

aumentare significativamente l'attrattività del reclutamento, ma evidenzia anche effetti collaterali importanti, come l'invecchiamento degli organici. Non a caso, la maggior parte delle forze armate europee si basa oggi prevalentemente su personale a contratto. In Francia, ad esempio, circa il 69% del personale è costituito da militari a tempo determinato e la permanenza media in servizio è di circa sette anni (Ministère des Armées 2025). Un'alternativa consiste nel rafforzare i canali di transizione verso altre amministrazioni pubbliche, in particolare le forze di polizia. L'esperienza italiana del cosiddetto "patentino", che subordinava l'accesso ai corpi di polizia a un precedente periodo di servizio militare, contribuì in modo significativo all'aumento delle candidature nei primi anni Duemila (Mazziotti di Celso 2026). Tuttavia, tali misure tendono a incontrare forti resistenze istituzionali e richiedono un delicato equilibrio tra le esigenze delle diverse amministrazioni pubbliche.

La terza opzione consiste nell'aumentare i benefici associati alla professione militare. La letteratura sul reclutamento identifica numerosi strumenti in grado di incrementarne l'attrattività: aumenti salariali, bonus all'arruolamento, incentivi alla permanenza in servizio, sostegno agli studi universitari, programmi di formazione professionale, miglioramento delle condizioni abitative e servizi per le famiglie (Linn 2023). Alcuni dei pochi casi di successo registrati negli ultimi anni sembrano confermare l'importanza di questi strumenti. In Canada, ad esempio, il superamento degli obiettivi di reclutamento è stato attribuito anche agli aumenti salariali e alla semplificazione delle procedure di selezione (Yousif 2026). Tuttavia, queste misure comportano costi significativi e richiedono una forte volontà politica di destinare risorse aggiuntive alla difesa. Inoltre, la loro efficacia dipende dalla capacità delle forze armate di competere con un mercato del lavoro privato che, soprattutto nei periodi di crescita economica, può offrire salari e opportunità professionali più attrattivi.

Infine, una quarta soluzione consiste nel ridurre il divario tra forze armate e società. Numerosi studi mostrano che la conoscenza diretta dell'istituzione militare favorisce sia la fiducia dei cittadini sia la propensione all'arruolamento (Feaver 2023; Efflandt 2025). Negli Stati Uniti, ad esempio, la presenza di veterani nelle comunità locali si è dimostrata un fattore importante nel diffondere informazioni sulla carriera militare e nell'incentivare il reclutamento (Carter et al. 2017). In questa prospettiva, le forze armate possono intervenire attraverso attività di divulgazione, eventi pubblici, programmi educativi e una maggiore partecipazione al dibattito pubblico. Anche università, centri di ricerca e think tank possono svolgere un ruolo importante nel rafforzare il dialogo tra mondo civile e mondo militare. In Italia, forme di interazione di questo tipo erano particolarmente diffuse durante il periodo della coscrizione obbligatoria, tramite strumenti come le "caserme aperte", le attività della Rivista

Militare e gli studi del CEMISS. La fine della leva ha però ridotto significativamente queste occasioni di contatto. Rafforzare nuovamente tali canali potrebbe contribuire ad aumentare la conoscenza delle forze armate e, indirettamente, la loro capacità di attrarre nuove reclute.

Conclusioni

Nel più ampio contesto del dibattito sul *burden shifting* e sulla crescente assunzione di responsabilità da parte degli alleati europei, il reclutamento rappresenta una delle principali sfide per il rafforzamento delle capacità militari del continente. L'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, infatti, può accrescere le capacità militari soltanto fino a un certo punto: senza personale sufficiente per utilizzarli, mantenerli e impiegarli operativamente, anche gli investimenti più ambiziosi rischiano di produrre risultati limitati. Come mostrato in questo lavoro, tuttavia, l'espansione degli organici si scontra con ostacoli profondi. Le difficoltà di reclutamento non derivano principalmente dalla mancanza di risorse finanziarie, ma da fattori strutturali quali il declino demografico e, soprattutto, il crescente divario tra forze armate e società, sia nella dimensione fisica che valoriale.

I due problemi richiedono tuttavia risposte differenti. La questione demografica rappresenta una tendenza strutturale che interessa gran parte delle società occidentali e sulla quale le forze armate possono esercitare soltanto un'influenza limitata. Affrontarla richiede infatti interventi di lungo periodo che vanno ben oltre le politiche di reclutamento militare. Diverso è il caso del crescente divario tra forze armate e società. Come mostrato in questo lavoro, tale distanza non si manifesta con la stessa intensità in tutti i Paesi europei. In alcuni contesti, infatti, i cittadini mantengono un rapporto più stretto con le istituzioni militari, ne conoscono meglio il ruolo e mostrano livelli più elevati di fiducia nei loro confronti. Non sorprende che proprio questi Paesi tendano a registrare performance migliori in termini di reclutamento.

Ridurre la distanza tra forze armate e società costituisce quindi una delle principali leve a disposizione dei governi. Per avvicinare i cittadini alle istituzioni militari è necessario innanzitutto aumentarne la conoscenza. Le forze armate devono essere maggiormente presenti nel dibattito pubblico, spiegare le proprie funzioni, promuovere il contatto con la società civile e favorire una più ampia comprensione del proprio contributo alla sicurezza nazionale. Numerose ricerche mostrano infatti che la scarsa conoscenza delle istituzioni militari tende ad alimentare stereotipi e percezioni negative, mentre una maggiore familiarità favorisce atteggiamenti più positivi nei loro confronti (Feaver 2023, Efflandt 2025). In Italia, una ricerca recente dell'Università di Genova ha mostrato che il livello di conoscenza dello strumento militare e incide positivamente sul supporto dei cittadini verso la spesa militare e verso l'impiego delle forze armate (Coticchia et al. 2026). Il processo di riavvicinamento tra le forze armate e la società non dovrebbe però tradursi in una trasformazione dell'identità militare per renderla

più simile alla società civile; al contrario, le forze armate dovrebbero essere conosciute e valorizzate per le loro specificità e per la funzione peculiare che svolgono (Boëne 1990).

Parallelamente, è necessario rafforzare la consapevolezza pubblica delle questioni strategiche e di sicurezza. In assenza di una comprensione diffusa delle minacce, degli interessi nazionali e del ruolo svolto dallo strumento militare, risulta difficile per i cittadini comprendere l'utilità delle forze armate e riconoscerne il valore. Rafforzare il legame tra società, sicurezza e istituzioni militari non garantisce da solo la soluzione della crisi di reclutamento, ma rappresenta una condizione essenziale per rendere la professione militare più comprensibile, legittima e attrattiva per le nuove generazioni.

Punti Chiave

- Il *burden shifting* richiede un aumento degli organici militari europei. Nonostante la consapevolezza del problema, molti governi incontrano crescenti difficoltà nel reclutare e trattenere personale.
- Le difficoltà di reclutamento derivano da due fattori principali: il declino demografico e il crescente divario tra forze armate e società, sia sul piano valoriale sia su quello della conoscenza e del contatto reciproco.
- Ridurre la distanza tra forze armate e società rappresenta la principale leva di intervento. Rafforzare la conoscenza delle istituzioni militari e delle questioni di sicurezza può contribuire a rendere la professione militare più attrattiva per le nuove generazioni.

Riferimenti bibliografici

Assemblée Nationale (2025). Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées (2025). https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_def/117b1152_rapport-information (ultimo accesso 22/06/2026).

Bäckström, P. (2019). Are Economic Upturns Bad for Military Recruitment? A Study on Swedish Regional Data 2011–2015. *Defence and Peace Economics*, 30(7), 813–829.

Barry, S. (2003). Reflections on the Citizen-Soldier. *Parameters* 33 (2): 66–77.

Boëne, B. (1990). How 'unique' should the military be?: A review of representative literature & outline of a synthetic formulation. *European journal of sociology* 31(1), 3-59.

Boëne, B. (2006). The Military as a Tribe among Tribes. In Caforio, G. (a cura) *Handbook of the Sociology of the Military*. Springer, New York, 167-186.

Caforio, G. (1995). Cento Anni di Reclutamento. *Rivista Militare* n. 5/1995, 112-121.

Carbonaro, G. (2 febbraio 2024). Why are European armies struggling to recruit soldiers? *Euronews*. <https://www.euronews.com/2024/02/16/why-are-european-armies-struggling-to-recruit-soldiers> (ultimo accesso 16/06/2026).

- Carli, A. (10 giugno 2026). Difesa, ecco la riforma Crosetto. L'Italia gioca la carta della riserva. *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/difesa-ecco-riforma-crosetto-l-italia-gioca-carta-riserva-operativa-AINSy4aD> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Carter, P., Schafer, A., Kidder, K., Fagan, M. (2017). Lost in translation: The Civil-Military Divide and Veteran Employment. *Center for a New American Security, 2017*.
- Choulis, I., Bakaki, Z., & Böhmelt, T. (2021). Public support for the armed forces: The role of conscription. *Defence and Peace Economics, 32*(2), 240-251.
- Coticchia, F., Mazziotti di Celso, M., Bove, V. (2026). Drivers of support towards military policy and individuals' connections to the Armed Forces. The case of Italy. *Working Paper presentato al convegno annuale dello Standing Group di Relazioni Internazionali della Società Italiana di Scienza Politica*, Palermo, 18-19 giugno 2026.
- De La Feld, S. (13 febbraio 2026), Europe grows older as median age reaches 45; one retiree for every three workers, *Eunews*. <https://www.eunews.it/en/2026/02/13/europe-grows-older-as-median-age-reaches-45-one-retiree-for-every-three-workers/> (ultimo accesso 17/06/2026).
- de Santos, L. (4 novembre 2025). El Observatorio de la Vida Militar alerta del desplome en las solicitudes para ingresar en las Fuerzas Armadas. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5569426/observatorio-vida-militar-alerta-desplome-solicitudes-ingresar-fuerzas-armadas> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Diella, F.P. (2026). L'adattamento della NATO al nuovo contesto strategico: piani di difesa, capability requirements e trasformazione militare dell'Alleanza. In M. Mazziotti di Celso & G. Natalizia (a cura). Dal burden sharing al burden shifting: le implicazioni per gli alleati europei. *Osservatorio di Politica Internazionale*.
- Efflandt, S. (2025). The New Warrior Caste: How Recruiting Failed the All-Volunteer Force. *Undaunted Service*.
- Feaver, P. (2023). *Thanks for your service*. Oxford University Press.
- Foley, N. (2 giugno 2025), Strategic Defence Review 2025: Armed forces personnel, *House of Commons Library*. <https://commonslibrary.parliament.uk/strategic-defence-review-2025-armed-forces-personnel/> (ultimo accesso 17/06/2026).
- Guerrero, J. A. (9 dicembre 2025). Could military service return to Spain? Unlikely, it seems. *SURinenglish*. https://www.surinenglish.com/spain/can-the-military-service-return-spain-thats-20251205135317-nt.html#goog_rewarded (ultimo accesso 17/06/2026).
- Hallam, M. (3 marzo 2026). Germany: Recruitment boost crucial, Bundeswehr report finds. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/germany-recruitment-boost-crucial-bundeswehr-report-finds/a-76196701> (ultimo accesso 16/06/2026).
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State*. Harvard University Press.
- International Institute for Strategic Studies (2026). *The Military Balance 2026*.
- Ipsos (27 novembre 2025). 62% des Français favorables à un service militaire volontaire <https://www.ipsos.com/fr-fr/62-des-francais-favorables-un-service-militaire-volontaire> (ultimo accesso 22/06/2026).

- Istat (22 aprile 2026). “Sessant’anni di Europa”. <https://www.istat.it/60annidieuropa/societa.html> (ultimo accesso 17/06/2026).
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier*. The Free Press
- Kane, T. (27 ottobre 2006). Who Are the Recruits? The Demographic Characteristics of U.S. Military Enlistment, 2003-2005. *The Heritage Foundation*.
- Kennedy, D. M. (2006). The Wages of a Mercenary Army: Issues of Civil–Military Relations. *Bulletin of the American Academy*, Spring: 12–16.
- Kölsch, D. (4 giugno 2025). Why European militaries struggle to recruit. *The European Correspondent*. <https://europeancorrespondent.com/en/r/why-european-militaries-struggle-to-recruit> (ultimo accesso 16/06/2026).
- Kremidas-Courtney, C. (17 luglio 2025). Military retention crisis undermines Europe’s defence surge. *European Policy Centre*. <https://www.epc.eu/publication/military-retention-crisis-undermines-europes-defence-surge/> (ultimo accesso 16/06/2026).
- Launay, M. (2025). Le retour du service militaire en Europe de la suppression des conscriptions après la fin de la guerre froide à leur rétablissement relatif depuis 2022. *Étude 128, IRSEM, novembre 2025*.
- Linn, B. M. (2023). A historical perspective on today’s recruiting crisis. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 53(3), 3
- Masiello, C. (2025), Audizione del Capo di Stato Maggiore dell’Esercito, Gen. C. A. Carmine Masiello, sulle linee generali dell’incarico ricoperto, *Commissione IV Difesa, Camera dei Deputati*, p. 6.
- Mazziotti di Celso, M. (2026). Many applications, but at what cost? Italy’s alternative model of military recruitment. *Working paper presentato al convegno biennale dell’European Research Group in Military and Society, Aarhus, 1 giugno 2026*.
- Militär Aktuell (23 aprile 2025) Austria: approval of compulsory military service on the rise. <https://militaeraktuell.at/en/austria-approval-of-compulsory-military-service-on-the-rise/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Ministère des Armées (2025). Rapport Social Unique 2024. <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/sga/Rapport%20social%20unique%202024.pdf> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Moskos C. C. (1977). From institution to occupation: Trends in military organization. *Armed forces & society*, 4(1), 41-50.
- Moskos, C. C., & Wood, F. R. (1988). *The military: More than just a job?* Pergamon-Brassey's International Defense Publishers
- Moskos, C. C. & Burk, J. (1994). The Postmodern Military. In J. Burk, R. J. Waldman, D. R. Segal, C. C. Moskos (a cura). *The Military In New Times*, Routledge: 141-163.
- Neubert, K. (19 marzo 2026). Germany's military sees uptick in applications following recruitment drive. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/news/germanys-military-sees-uptick-in-applications-following-recruitment-drive/> (ultimo accesso 16/06/2026).

- O'Regan, E. (30 novembre 2025), Swiss voters reject new tax on super-rich and civic duty for women, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/swiss-vote-against-tax-for-super-rich-and-civic-duty-for-women/>
- Österberg, J., Jonsson, E. (2025). Conscription in Sweden. In: Tresch, T., Česnuitytė, V., Kasearu, K., Sederholm, T., Österberg, J. (a cura) Conscription as Subject of National Security. Militär und Sozialwissenschaften. Springer VS, Wiesbaden, 113-128.
- Pasquino, G. (1976). The Italian Army: Some Notes on Recruitment. *Armed Forces & Society* 2(2), 205-217.
- Reuters (3 marzo 2026). Recruitment poses main problem for German armed forces, says commissioner. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/recruitment-poses-main-problem-german-armed-forces-says-commissioner-2026-03-03/> (ultimo accesso 16/06/2026).
- Ruitenbergh, R. (8 giugno 2026). French Army has recruitment surplus but lacks equipment, deputy chief says. *Defence News*. <https://www.defensenews.com/global/europe/2026/06/08/french-army-has-recruitment-surplus-but-lacks-equipment-deputy-chief-says/>
- Speer, C. (22 aprile 2026), Die neue Strategie der Reserve: 200.000 Reservisten bis 2033, *Sicherheit und Verteidigung*, <https://suv.report/die-neue-strategie-der-reserve-200-000-reservisten-bis-2033/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Steder, F.B. (2025). Conscription in Norway. In Tresch, T., Česnuitytė, V., Kasearu, K., Sederholm, T., Österberg, J. (a cura) Conscription as Subject of National Security. Militär und Sozialwissenschaften/The Military and Social Research. Springer VS, Wiesbaden, 93 – 112.
- The Local (21 giugno 2025). Majority of Germans in favour of return to conscription. <https://www.thelocal.de/20250621/survey-shows-majority-of-germans-in-favour-of-return-to-conscription> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Trelinski, A. (11 luglio 2025), Pedro Sanchez tells NATO that Spain's armed forces will be boosted by 14,000 personnel, *The Olive Press*. <https://www.theolivepress.es/spain-news/2025/07/11/pedro-sanchez-tells-nato-that-spains-armed-forces-will-be-boosted-by-14000-personnel/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Tresch, T., Česnuitytė, V., Kasearu, K., Sederholm, T., & Österberg, J. (2025). Conscription as subject of national security : comparative perspective in Europe at the beginning of the 21st Century. Springer VS.
- Yousif, N. (10 maggio 2026). Why Canada is seeing its biggest military recruitment surge in 30 years. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/articles/crrpd1pvgkzo> (ultimo accesso 17/06/2026).
- Wälde, M. (16 aprile 2026) EU's population to shrink this century, Eurostat projects, *Politico*. <https://www.politico.eu/article/europe-population-shrinking-eurostat-fertility-birth-death-migration/>
- Woodruff, T. D. (2017). Who should the military recruit? The effects of institutional, occupational, and self-enhancement enlistment motives on soldier identification and behavior. *Armed Forces & Society*, 43(4), 579-607.

Il costo dell'autonomia: vincoli finanziari e sostenibilità del burden shifting europeo nella NATO

di Walter Rauti

Executive Summary

Il trasferimento di una quota crescente della responsabilità per la difesa europea dagli Stati Uniti agli alleati europei della NATO non è una semplice correzione del burden sharing. È un mutamento della grammatica strategica dell'Alleanza. Per decenni, il confronto transatlantico si è concentrato sulla distribuzione degli oneri: quanto gli europei dovessero spendere, quanto fosse equo il contributo americano, quanto il 2% del PIL potesse misurare la credibilità politica di un alleato. Oggi il problema è più esigente. Se il contributo statunitense diventasse più selettivo o orientato verso altri teatri, gli europei non dovrebbero soltanto spendere di più: dovrebbero finanziare capacità finora garantite in larga misura da Washington. Il nodo finanziario del burden shifting sta in questa differenza. La difesa europea richiede continuità di spesa, capacità industriale, interoperabilità, scorte, logistica, infrastrutture resilienti, tecnologie dual use, comando e controllo, difesa aerea e missilistica, mobilità militare e una base produttiva capace di sostenere crisi prolungate. Senza questi elementi, l'incremento delle risorse resta una variabile contabile, non una trasformazione strategica. Il Vertice NATO dell'Aia del 2025 ha reso esplicito il salto di scala, impegnando gli alleati a investire entro il 2035 il 5% del PIL in difesa e sicurezza: almeno il 3,5% per i requisiti militari fondamentali e fino all'1,5% per spese connesse a resilienza, infrastrutture critiche, innovazione e preparazione civile (NATO 2025a). Anche le stime sulla spesa confermano il cambio di ciclo: nel 2025 gli alleati europei e il Canada raggiungono, a prezzi costanti 2021, circa 559 miliardi di dollari di spesa per la difesa, contro circa 279 miliardi nel 2014 (NATO 2025b). L'aumento è rilevante, ma resta diseguale e non elimina le carenze accumulate in decenni di sotto investimento.

Introduzione

La sicurezza europea del secondo dopoguerra si è sviluppata attorno a un equilibrio tanto efficace quanto asimmetrico. Gli Stati Uniti hanno fornito la garanzia nucleare, la profondità strategica, l'intelligence, il comando e controllo avanzato, il trasporto strategico e molte delle capacità abilitanti necessarie alla deterrenza. Gli alleati europei hanno contribuito alla difesa comune, ma entro un ordine nel quale la superiorità militare e industriale americana compensava le fragilità del continente. Quell'assetto ha prodotto stabilità, ma ha anche sedimentato dipendenze. Dopo il 1989, la riduzione della minaccia convenzionale diretta favorì il dividendo della pace: bilanci militari più contenuti,

stock ridotti, minore pressione sulla produzione industriale, crescente centralità di welfare, consolidamento fiscale e integrazione economica. La guerra russa contro l'Ucraina ha interrotto questa traiettoria. Munizionamento insufficiente, tempi lunghi di produzione, carenze nella difesa aerea, ritardi nei programmi e dipendenze tecnologiche sono diventati vulnerabilità strategiche. Il cambiamento europeo si intreccia con il riposizionamento americano. La competizione con la Cina, la pressione sulle risorse militari e industriali degli Stati Uniti e la difficoltà di sostenere simultaneamente più teatri spingono Washington verso una distribuzione più selettiva degli impegni. L'Europa resta centrale per la sicurezza occidentale, ma la sua centralità è sempre meno separabile dalla capacità di assumere responsabilità dirette nella propria area strategica. Il passaggio da consumatore di sicurezza a produttore di stabilità sintetizza questa nuova condizione (Altomonte & Rauti 2026). In questa cornice, il *burden shifting* non indica l'abbandono dell'Alleanza, né la sostituzione della NATO con un'autonomia europea autosufficiente. Descrive piuttosto una redistribuzione delle funzioni: gli Stati Uniti rimangono il partner strategico essenziale, ma gli europei devono diventare il primo pilastro della difesa del continente. Il tema finanziario va quindi oltre il confronto tra percentuali di PIL. Una soglia di spesa può misurare l'impegno politico, ma non garantisce capacità effettiva. La sicurezza nasce dalla combinazione tra risorse, priorità, industria, tecnologia, personale, infrastrutture e coordinamento.

Dalla soglia contabile alla capacità effettiva

Il 2% del PIL ha avuto una funzione politica importante. Dopo il Vertice del Galles del 2014, esso ha fornito un parametro comprensibile per misurare l'impegno degli alleati e contenere la tendenza europea al sub-investimento. La sua forza simbolica, tuttavia, ha spesso oscurato una questione più sostanziale: non conta soltanto quanto si spende, ma quale capacità viene generata. Due Paesi con la stessa percentuale di spesa possono produrre risultati molto diversi, a seconda della quota destinata agli investimenti, dell'efficienza del procurement, della qualità del personale, della maturità industriale e dell'interoperabilità con gli altri alleati.

Il *burden shifting* rende questa distinzione decisiva. Se gli Stati Uniti riducessero la disponibilità a fornire capacità critiche, gli europei non dovrebbero colmare solo un differenziale di spesa. Dovrebbero finanziare funzioni strategiche: difesa aerea e missilistica integrata, intelligence satellitare, sorveglianza marittima, cyber-difesa, guerra elettronica, trasporto strategico, rifornimento in volo, logistica, munizionamento, comando e controllo, protezione delle infrastrutture critiche e capacità spaziali. Sono settori ad alta intensità tecnologica, costosi da sviluppare, difficili da duplicare su base nazionale e indispensabili per sostenere operazioni prolungate.

L'impegno assunto all'Aia nel 2025 riconosce questa nuova realtà. La NATO non chiede soltanto più spesa militare tradizionale, ma collega difesa, resilienza e base industriale. Il 5% del PIL entro il 2035 è articolato tra il 3,5% destinato ai requisiti militari fondamentali e fino all'1,5% per infrastrutture critiche, reti, preparazione civile, innovazione e industria della difesa (NATO 2025a). Il messaggio politico è chiaro: la deterrenza contemporanea non poggia solo su piattaforme e unità militari, ma sulla capacità di sostenere, proteggere e rigenerare il potenziale bellico nel tempo.

Per molti Paesi europei, il passaggio dal 2% al 3,5% per la difesa core equivale a una trasformazione permanente del bilancio pubblico. In un'economia da 2.000 miliardi di euro, un punto di PIL vale circa 20 miliardi l'anno. La differenza tra il 2% e il 3,5% non è quindi una limatura, ma una scelta di politica economica di lungo periodo. Essa richiede contratti pluriennali, continuità della domanda pubblica, capacità amministrativa, tempi certi di procurement e una relazione più stabile tra Stato, industria e mercati finanziari.

La spesa europea sta già crescendo. Il rapporto NATO Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2025 stima per gli alleati europei e il Canada una spesa complessiva pari a 559,3 miliardi di dollari nel 2025 a prezzi costanti 2021, rispetto ai 278,6 miliardi del 2014 (NATO 2025b). Il dato segnala un cambio di ciclo. Non dice però se tale incremento sia sufficiente a sostituire le capacità americane, né se sia distribuito secondo priorità comuni. La media aggregata nasconde differenze profonde: alcuni Stati dell'Est e del Nord Europa hanno accelerato rapidamente, mentre altre grandi economie procedono con maggiore gradualità e vincoli fiscali più severi.

Vincoli fiscali e consenso politico

Il nuovo ciclo di spesa militare si apre in un'Europa che non dispone di spazio fiscale illimitato. La crescita resta modesta in molte economie, l'invecchiamento demografico aumenta la pressione su pensioni e sanità, la transizione energetica richiede investimenti ingenti, le infrastrutture civili hanno bisogno di manutenzione, mentre diversi Paesi convivono con debiti pubblici elevati. La difesa torna così al centro della politica economica nel momento in cui il bilancio pubblico è già un terreno fortemente conteso.

La spesa militare presenta una difficoltà democratica specifica. I benefici della deterrenza sono diffusi e spesso invisibili: quando funziona, l'evento che essa previene non si verifica. I costi, invece, sono immediati, nazionali e contabilizzati ogni anno. Questo squilibrio rende politicamente più semplice tagliare o rinviare la difesa nei periodi di apparente stabilità, e più difficile costruire consenso per aumenti permanenti quando la minaccia non è percepita con la stessa intensità da tutte le opinioni pubbliche.

Gli alleati europei partono da posizioni molto diverse. I Paesi più esposti alla minaccia russa, con debito contenuto o con culture strategiche più orientate alla difesa territoriale, possono sostenere aumenti più rapidi. Le economie con alto debito, bassa crescita e forti pressioni sociali incontrano ostacoli più consistenti. Il risultato potrebbe essere un *burden shifting* asimmetrico: alcuni Stati capaci di correre, altri costretti a inseguire, altri ancora formalmente allineati agli obiettivi ma privi della massa critica necessaria per investimenti trasformativi.

L'Italia rappresenta uno snodo emblematico. L'elevato debito pubblico, la pressione della spesa sociale e le esigenze di investimento civile rendono politicamente delicato un aumento strutturale della spesa per la difesa. In un simile contesto, la sostenibilità non può poggiare soltanto sull'argomento dell'obbligo alleato. Deve essere costruita attorno a una nozione più ampia di sicurezza nazionale: protezione delle infrastrutture critiche, resilienza energetica, innovazione tecnologica, occupazione qualificata, rafforzamento delle filiere produttive e capacità di prevenire costi futuri più elevati. La difesa diventa sostenibile quando viene percepita non come una sottrazione meccanica al welfare, ma come una forma di assicurazione collettiva contro rischi sistemici.

La Commissione europea ha cercato di rispondere a questi vincoli con il White Paper for European Defence – Readiness 2030 e con il piano ReArm Europe/Readiness 2030. Il documento propone strumenti per ampliare lo spazio fiscale destinato alla difesa, inclusa l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita, e indica la necessità di sostenere investimenti in capacità critiche, industria, mobilità militare, scorte e innovazione (Commissione Europea 2025). La logica è comprensibile: senza una cornice fiscale più flessibile, il salto richiesto dai nuovi obiettivi NATO rischia di essere incompatibile con i bilanci di diversi Stati membri.

La flessibilità fiscale, tuttavia, non basta. Consentire ai governi di spendere di più non garantisce che la spesa sia coordinata, efficiente o coerente con le priorità comuni. Se ogni Paese usa lo spazio aggiuntivo per finanziare programmi prevalentemente nazionali, il risultato sarà un aumento parallelo dei bilanci militari senza un salto equivalente nella capacità collettiva. La sostenibilità finanziaria dipende quindi dalla qualità istituzionale della spesa, non solo dalla sua autorizzazione contabile.

La frammentazione come tassa sull'autonomia

L'Europa non è priva di risorse. Dispone di grandi economie, competenze tecnologiche avanzate, imprese importanti nei settori aerospaziale, navale, terrestre, elettronico e missilistico, centri di ricerca di qualità e una base manifatturiera ancora significativa. Eppure la capacità di trasformare questa ricchezza in potere militare resta inferiore al potenziale. La causa principale è la frammentazione.

La frammentazione riguarda la domanda, perché gli Stati definiscono requisiti militari spesso diversi; l'offerta, perché le industrie restano legate a mercati domestici e a logiche di ritorno nazionale; la governance, perché procedure e tempi di procurement variano da Paese a Paese; la percezione della minaccia, perché Est, Nord, Sud e Ovest dell'Europa guardano con intensità diversa alla Russia, al Mediterraneo, al cyber-spazio, all'Africa, al Medio Oriente e alla competizione tecnologica. Questa pluralità è politicamente comprensibile, ma finanziariamente costosa.

Ogni sistema simile ma non identico riduce le economie di scala. Ogni piattaforma non interoperabile complica addestramento, manutenzione e logistica. Ogni standard divergente indebolisce la capacità di operare insieme. Ogni filiera nazionale troppo piccola aumenta i costi unitari e rende più fragile la produzione. In tempo di pace, tutto ciò appare come una sovrapposizione di inefficienze. In tempo di crisi, diventa un limite operativo.

Il *Coordinated Annual Review on Defence Report 2024* dell'Agenzia europea per la difesa indica la necessità di una maggiore convergenza tra gli Stati membri, individuando opportunità collaborative in ambiti come difesa aerea e missilistica, guerra elettronica, munizioni circuitanti, sistemi d'artiglieria, trasporto strategico, spazio e tecnologie emergenti (European Defence Agency 2024). Il White Paper europeo converge sulla stessa diagnosi quando collega la prontezza del continente alla capacità di creare un vero mercato europeo della difesa, aggregare la domanda e ridurre le dipendenze critiche (Commissione Europea 2025).

La frammentazione agisce dunque come una tassa implicita sull'autonomia. L'Europa può anche aumentare sensibilmente la spesa, ma se continua a spenderla secondo logiche prevalentemente nazionali il rendimento strategico resterà basso. Il costo dell'autonomia non dipende solo dalle capacità da acquisire; dipende anche dalle inefficienze che si decide di conservare. In questo senso, la sovranità non coincide con la duplicazione. Nessuno Stato europeo, singolarmente, possiede la scala necessaria per replicare l'intero spettro delle capacità statunitensi. La sovranità effettiva deriva dalla partecipazione a filiere affidabili, resilienti e politicamente governabili.

La finanza della difesa deve quindi essere accompagnata da una governance industriale più matura. Aumenti di bilancio, consolidamento industriale, allineamento tecnologico e responsabilità strategica possono generare un circolo virtuoso di innovazione e competitività solo se inseriti in un quadro europeo coerente (Altomonte & Rauti 2026). In caso contrario, l'Europa rischia di finanziare la propria frammentazione, non la propria autonomia.

Strumenti comuni e capitale privato

Gli strumenti comuni rappresentano la risposta più concreta al doppio vincolo fiscale e industriale. SAFE, adottato dal Consiglio dell'Unione europea nel 2025, mette a disposizione fino a 150 miliardi di euro in prestiti per sostenere gli Stati membri che intendono investire nella produzione industriale della difesa attraverso appalti comuni e capacità prioritarie (Consiglio dell'Unione Europea 2025). La sua logica è importante perché non si limita ad aggiungere risorse: prova a modificare gli incentivi, rendendo più conveniente acquistare insieme.

La natura dello strumento ne definisce anche i limiti. SAFE mobilita risorse consistenti, ma resta prevalentemente un meccanismo di prestito. Gli Stati beneficiari dovranno rimborsare i fondi ricevuti; di conseguenza, per i Paesi con elevato debito pubblico, l'incentivo può essere inferiore rispetto a strumenti fondati su trasferimenti o su un vero bilancio comune della difesa. Inoltre, l'efficacia dipenderà dalla capacità di usare i prestiti per programmi realmente congiunti, non per acquisti nazionali presentati come coordinati.

Accanto alla finanza pubblica, il capitale privato sarà decisivo. La nuova economia della difesa non riguarda solo armamenti tradizionali, ma tecnologie dual use: intelligenza artificiale, spazio, cyber, semiconduttori, quantistica, robotica, sensoristica, materiali avanzati, cloud sicuro, energia e componentistica critica. Molte di queste aree si collocano al confine tra sicurezza nazionale, politica industriale e competitività civile. Il rapporto *The Future of European Competitiveness* ha sottolineato come l'Europa non possa più separare crescita, tecnologia, energia e sicurezza secondo le categorie del passato (Commissione Europea 2024).

L'Europa incontra però difficoltà strutturali nel mobilitare capitale privato verso settori ad alta intensità tecnologica e strategica. I mercati dei capitali restano frammentati, il venture capital è meno profondo rispetto agli Stati Uniti, l'avversione al rischio è più elevata e per anni la difesa è stata penalizzata anche da incertezze reputazionali e interpretazioni restrittive dei criteri ESG. Il mutamento del contesto strategico sta modificando questa percezione, ma il cambiamento culturale deve tradursi in strumenti concreti: garanzie pubbliche, contratti prevedibili, chiarezza regolatoria, procedure più rapide e condivisione del rischio tra settore pubblico e investitori.

Conclusioni

Il costo dell'autonomia europea nella NATO non coincide con il semplice acquisto di più mezzi, più sistemi d'arma o più infrastrutture. Riguarda una trasformazione della politica economica della sicurezza: rendere l'Europa capace di sostenere nel tempo una quota maggiore della deterrenza e della

difesa del proprio continente, senza spezzare il legame transatlantico e senza illudersi che la protezione americana possa restare invariata a prescindere dalle priorità strategiche di Washington.

Le risorse economiche, nel complesso, non mancano. Mancano piuttosto una sufficiente integrazione della domanda, una governance industriale adeguata, strumenti finanziari comuni abbastanza robusti e una capacità politica di spiegare ai cittadini che la difesa non è un costo estraneo al benessere collettivo, ma una condizione della sua protezione. L'autonomia costa, ma anche la dipendenza ha un prezzo: espone l'Europa alla vulnerabilità di decisioni prese altrove e riduce la sua capacità di incidere nell'Alleanza.

La sostenibilità del *burden shifting* dipenderà dalla qualità degli investimenti. Se gli aumenti di spesa resteranno nazionali, frammentati e politicamente reversibili, produrranno conformità formale più che capacità sostanziale. Se invece saranno collegati a procurement congiunto, filiere integrate, contratti pluriennali, capitale privato e strumenti europei, potranno trasformare la difesa in una leva di sicurezza, innovazione e maturità strategica. Una NATO più equilibrata non nasce da un'Europa separata dagli Stati Uniti, ma da un'Europa meno dipendente dalla loro supplenza permanente.

Punti chiave

- Il *burden shifting* richiede una trasformazione della spesa in capacità effettive, interoperabili e sostenibili, non il semplice raggiungimento di una soglia percentuale del PIL.
- I vincoli fiscali nazionali rendono indispensabili strumenti comuni europei, capaci di aumentare prevedibilità, coordinamento e rendimento strategico degli investimenti.
- La frammentazione industriale e del procurement è una tassa implicita sull'autonomia europea: senza scala, standard comuni e filiere integrate, l'Europa spenderà di più senza difendersi proporzionalmente meglio.

Riferimenti bibliografici

Altomonte, C. & Rauti, A. W. (2026). The 2025 US National Security Strategy and the Strategic Repositioning of Europe. IEP@BU Policy Brief, n. 51, Bocconi University. https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/PB51_The%202025%20US%20National%20Security%20Strategy.pdf (ultimo accesso 22/06/2026).

Consiglio dell'Unione Europea (2025). SAFE Regulation: Security Action for Europe. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/safe/> (ultimo accesso 22/06/2026).

Commissione Europea. (2024). The Future of European Competitiveness. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en (ultimo accesso 22/06/2026).

Commissione Europea (2025). White Paper for European Defence – Readiness 2030. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en (ultimo accesso 22/06/2026).

European Defence Agency. (2024). Coordinated Annual Review on Defence Report 2024. <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-%28card%29> (ultimo accesso 22/06/2026).

NATO (2025a). Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2025. <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf> (ultimo accesso 22/06/2026).

NATO. (2025b). The Hague Summit Declaration. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration> (ultimo accesso 22/06/2026).

Il futuro della difesa europea: sfide materiali, industriali e capacità militari

di Giacomo Leccese e Ivan Zaccagnini

Executive Summary

L'invasione russa dell'Ucraina e il progressivo disimpegno statunitense dal fronte transatlantico hanno reso urgente per i Paesi europei della NATO lo sviluppo di capacità difensive autonome, evidenziando dipendenze strutturali dagli USA in ambiti critici quali intelligence e sorveglianza, dominio spaziale, infrastrutture digitali e difesa aerea e missilistica integrata. A tali lacune capacitive si sovrappongono rilevanti vincoli industriali: carenza di personale qualificato, catene di approvvigionamento fragili con forte esposizione a fornitori unici, linee produttive progettate per volumi limitati e persistenti ostacoli burocratici che rallentano certificazione e produzione. I paesi europei hanno risposto avviando, a livello nazionale, comunitario e congiunto, una serie di iniziative molto ambiziose e ottimistiche nelle tempistiche, ma che rischiano di scontrarsi con la complessità strutturale del problema. Colmare decenni di sottoinvestimento e dipendenza non è una questione esclusivamente di volontà politica o di risorse finanziarie: richiede tempo, coerenza strategica e investimenti strutturati con criterio, orientati non solo ai grandi programmi, ma anche al tessuto industriale, alla formazione e alla riduzione delle vulnerabilità delle filiere. Il successo della transizione europea verso una difesa autonoma dipenderà pertanto non tanto dall'entità delle risorse mobilitate, quanto dalla capacità di coordinare programmi nazionali e comunitari, garantire flussi finanziari stabili alle piccole e medie imprese, ridurre le barriere regolamentari e attenuare l'esposizione ai colli di bottiglia industriali.

Introduzione

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina iniziata nel 2022 e del progressivo disimpegno dell'amministrazione Trump sul piano transatlantico, l'Europa si trova attualmente a dover fronteggiare un contesto di sicurezza inedito, constatando la necessità di sviluppare capacità di difesa più solide e meno dipendenti dal contributo statunitense. A marzo 2025, la Commissione europea ha lanciato il piano Readiness 2030, con l'obiettivo di mobilitare fino a 800 miliardi di euro per rafforzare le capacità difensive del continente, ma la dipendenza dagli Stati Uniti (USA), costruita in decenni di *burden-sharing* asimmetrico, ha lasciato lacune profonde che il solo incremento della spesa non può colmare nel breve periodo (Soetenhorst 2026). La sfida più urgente per l'Europa è rappresentata dalla necessità di convertire i budget in capacità operative effettive, con la rapidità e la credibilità che la deterrenza richiede.

Questo capitolo analizza i fattori che rallentano o ostacolano questa conversione lungo tre assi. La prima parte mappa i principali divari di capacità degli alleati (esclusi gli USA) nell'hardware convenzionale, nei sistemi software e di comando, e nella difesa aerea e missilistica. La seconda parte esamina i principali ostacoli che l'industria europea incontra nel colmare tali *gap*: dalle dipendenze nelle catene di approvvigionamento alla mancanza di personale qualificato, fino alle barriere burocratiche e ai limiti strutturali della base industriale. La terza parte offre una panoramica delle principali iniziative in corso — nazionali, comunitarie e congiunte — volte ad accelerare il riarmo europeo.

Gap di Capacità, Difficoltà Industriali e Iniziative Europee

La dipendenza degli alleati europei dagli USA si articola su più livelli e investe ambiti profondamente diversi tra loro. Sul piano delle capacità, l'Europa manca di un'architettura autonoma per la rilevazione a lungo raggio, l'identificazione e la geolocalizzazione degli obiettivi, nonché per la trasmissione in tempo reale dei dati di *targeting* oltre la linea visiva e in territorio ostile, funzioni oggi garantite quasi esclusivamente dagli USA, insieme alla maggior parte delle capacità di guerra elettronica aerea necessarie per neutralizzare i sensori avversari. A questo si aggiunge la dipendenza da specifiche piattaforme americane per le quali l'Europa a oggi non dispone di equivalenti nazionali o europei. Queste includono gli aerei per le operazioni antisommergibile, gli aerei da rifornimento in volo, i droni da ricognizione e combattimento ad alta quota e lungo raggio, i principali sistemi di difesa aerea a lungo raggio e ad alta quota, e i sistemi lanciarazzi a lancio multiplo (IISS 2025a). Infine, gli alleati europei dipendono dagli USA, in misura variabile da paese a paese, per numerose categorie di munizioni a guida di precisione — dai missili aria-aria a quelli anti-radiazione (o anti-radar), da quelli superficie-aria a quelli superficie-superficie — e ne detengono scorte storicamente limitate (Bronk 2025; Sprenger 2025). Le sezioni che seguono analizzano nel dettaglio questo divario lungo tre dimensioni principali: hardware, software e difesa aerea e missilistica integrata.

Hardware

Il primo livello di dipendenza europea riguarda le piattaforme fisiche (inclusi gli assetti *legacy*¹): gli aerei, i satelliti, i sistemi di artiglieria a lungo raggio, i missili e i sistemi d'arma che costituiscono la colonna vertebrale di qualsiasi operazione militare moderna. In quasi tutti questi settori, gli alleati europei presentano significative lacune, che diverrebbero critiche senza il contributo statunitense.

¹ Nel gergo militare e strategico anglosassone, il termine *legacy platforms* (o *systems*) indica i mezzi e i sistemi d'arma di vecchia generazione ancora operativi. Essi si distinguono dalle tecnologie emergenti e dirompenti (EDTs) e richiedono costanti aggiornamenti per non perdere la capacità di integrarsi e comunicare con le moderne piattaforme e reti di comando e controllo.

Il divario è particolarmente evidente nelle capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione (ISR). Gli USA dispongono di almeno 80 velivoli ISR con equipaggio e 34 piattaforme SIGINT (SIGnals INTelligence), mentre l'intera Europa ne possiede rispettivamente soltanto 36 e 11 (IISS 2026). Prima dell'invasione dell'Ucraina, Washington forniva infatti circa due terzi delle missioni ISR della NATO nell'area. Sostituire le piattaforme SIGINT ed ELINT (ELectronic-sIGNALS INTelligence) americane richiederebbe investimenti fino a 4,8 miliardi di dollari (IISS 2025b).

Analoga fragilità emerge nel dominio spaziale, dove l'Europa dipende in misura crescente dagli USA in varie funzioni critiche, dal semplice accesso all'orbita, fino a ISR, navigazione, comunicazioni sicure e allerta precoce missilistica. Il divario nelle capacità spaziali tra gli alleati europei e Washington è evidente sia considerando il livello di dipendenza europea dalle capacità di lancio di SpaceX (Bollfrass et al. 2025, p. 10) sia guardando al numero di satelliti militari che ciascuna delle due parti ha attualmente in orbita, come mostrato in Figura 1. A questi problemi si aggiunge l'obsolescenza di numerosi satelliti europei e, soprattutto, l'assenza di un'architettura autonoma di allerta precoce missilistica, funzione oggi affidata esclusivamente a sistemi americani. Colmare queste lacune richiederebbe almeno 10 miliardi di dollari e circa un decennio di investimenti (Pobjie et al. 2026).

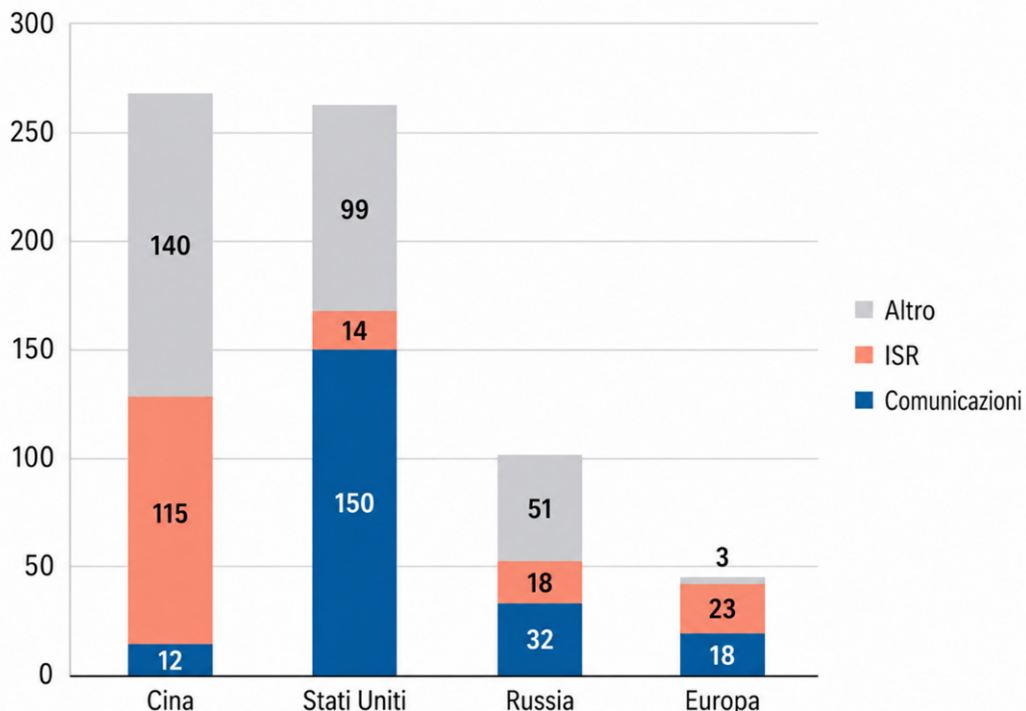


Figura 1. Numero di satelliti militari dispiegati per paese nel 2024. Fonte: Burilkov, A. et al. (2025), Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia, Kiel Institute, p. 29.

Persistono infine rilevanti carenze nelle capacità di ingaggio terrestre a lungo raggio. Sul fronte aereo e navale, la capacità europea di colpire obiettivi oltre i 1.000 km è oggi limitata ai missili francesi

MdCN/NCM e ai missili da crociera britannici Tomahawk (Figura 2). Per i sistemi terrestri, il quadro è ancora più frammentato, con pochissimi alleati europei, specialmente dell'Europa Orientale, che si stanno dotando di lanciatori a lungo raggio (HIMARS) dagli USA e da Israele, e che in larga parte dipendono da munizioni e tecnologia statunitensi. Si stima che sostituire i soli lanciarazzi multipli che gli USA destinano ai piani NATO costerebbe fino a 3 miliardi di dollari, a cui andrebbero aggiunti circa 1,6 miliardi per i missili balistici a corto raggio associati (IISS, 2025b p. 17).

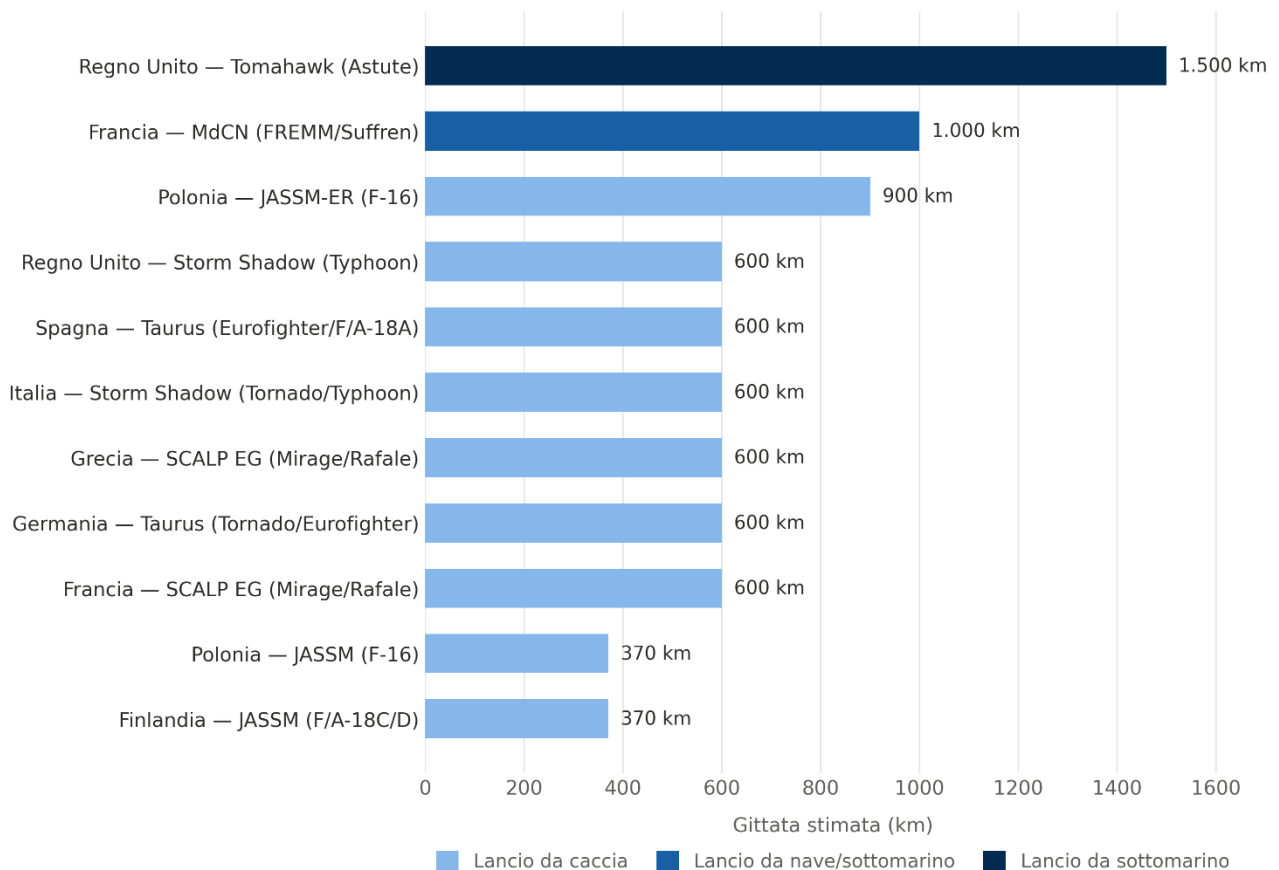


Figura 2. Missili da crociera europei per attacchi terrestri, lanciati via piattaforme aeree e navali, con un'autonomia di oltre 300 km (in servizio).

Software

Accanto ai gap materiali, l'Europa sconta una dipendenza altrettanto profonda nel dominio digitale. Le infrastrutture cloud su larga scala, indispensabili per la gestione dei dati, l'intelligenza artificiale (IA) e le operazioni multi-dominio, sono dominate quasi interamente da aziende americane. Colossi quali AWS, Microsoft e Google Cloud controllano insieme circa il 72% del mercato europeo, mentre i fornitori europei si fermano al 13% (IISS 2025b p. 24). Questa concentrazione non è solo commerciale dato che il CLOUD Act americano del 2018 conferisce alle autorità statunitensi potenziali diritti di accesso ai dati ospitati da provider americani, anche se fisicamente situati in

Europa, sollevando interrogativi di sovranità che nessun paese ha ancora risolto in modo soddisfacente (H.R. 4943 2018).

Sulle capacità di comando e controllo (C2), l'Europa esprime alcune capacità più consolidate, con sistemi come il SitaWare della danese Systematic, oggi adottato di fatto come standard NATO per le attività di comando dal livello di Reggimento e superiori in oltre 50 paesi. Tuttavia, rimangono lacune significative nei datalink ad alta capacità, come nel caso del Link 16, il principale standard di condivisione dati per l'aviazione NATO, che è di origine e controllo americano, e nei processori per applicazioni dell'IA, dove l'Europa resta dipendente dai chip statunitensi e asiatici.

Difesa Aerea e Missilistica Integrata (IAMD)

Il terzo gap riguarda l'assenza, in Europa, di una difesa aerea e missilistica integrata (in inglese *Integrated Air and Missile Defense – IAMD*) adeguata sull'intero spettro della minaccia, dai droni a basso costo ai missili balistici a medio e lungo raggio. I sistemi esistenti, per quanto tecnologicamente validi, non sono disponibili nei volumi necessari per un conflitto ad alta intensità. Come dimostrato dai dati provenienti dagli scenari di guerra in Ucraina e nel Medio Oriente, le scorte di missili superficie-aria sono insufficienti, le linee di produzione sono lente (i tempi di fabbricazione di un singolo missile SAMP/T erano fino a poco tempo fa di oltre 42 mesi) e la difesa in fase terminale dipende quasi esclusivamente dal sistema Patriot americano, operato da Germania, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Spagna e Svezia, e la cui fornitura a oggi è caratterizzata da ritardi e incertezze come dimostrato dal caso svizzero (Armasuisse 2026).

La difesa *mid-course* in esofase atmosferica (l'ultimo strato prima dell'impatto di un missile balistico a lungo raggio) è invece fornita esclusivamente dagli USA, attraverso i siti Aegis Ashore di Romania e Polonia. Nessun paese europeo dispone autonomamente di questa capacità. Nel giugno 2025, il Segretario Generale della NATO Mark Rutte ha dichiarato la necessità di quadruplicare le capacità IAMD dell'Alleanza: un obiettivo che, anche se raggiunto, rischierebbe comunque di non essere sufficiente a colmare le esigenze operative europee.

Difficoltà e Limitazioni per l'Europa

L'affrancamento da una così profonda dipendenza dagli asset, dalle scorte e dalle tecnologie statunitensi non sarà immediato, a causa di importanti limitazioni industriali, che ostacolano sia lo sviluppo di nuove tecnologie, che gli europei non producono da decenni o che non hanno mai prodotto, sia l'aumento dei livelli di produzione di piattaforme e munizioni per cui gli attuali numeri non sono sufficienti.

Come sottolineato da Gilli et al. (2025), la complessità di sviluppare nuovi sistemi rende inevitabile incontrare ostacoli tecnici, soprattutto in un settore trainato dalle prestazioni tecnologiche come quello della difesa, dove le piattaforme hanno margini di errore estremamente ridotti e sono soggette a innumerevoli incompatibilità e vulnerabilità. Questi sistemi devono operare in opposizione alle contromisure nemiche, in diverse condizioni ambientali (come umidità, salinità, sabbia, fulmini), e devono essere progettati tenendo conto di fattori come la facilità d'uso e di manutenzione. Raggiungere tali risultati richiede tempo, poiché è necessario acquisire esperienza pratica in numerosi ambiti tecnici e organizzativi. Inoltre, le tecnologie a supporto della *kill chain* (volte a individuare, identificare, tracciare e ingaggiare il nemico), di cui gli europei sono carenti, richiedono enormi quantità di dati per operare in modo efficace, rendendo difficile sostituire le banche dati statunitensi, sostenute da anni di impiego sul campo.

Allo stesso modo, anche aumentare la produzione di sistemi e piattaforme già prodotti in Europa incontra problematiche significative. Il vincolo della scarsità della domanda non è più il problema principale. Le maggiori aziende europee del settore gestiscono ora portafogli di ordini consistenti, ma questo si traduce in tempi di consegna più lunghi (Figura 3), che in molti casi superano quelli degli operatori statunitensi (GLOBSEC 2026). Tali rallentamenti dipendono da una combinazione di fattori operativi e fisici: deficit pianificativi, carenza di personale qualificato, attrezzature e componenti o forniture essenziali, tra cui sensori e materie prime.

Le 10 principali aziende del settore della difesa in Europa

Fonte: elaborazione su dati GLOBSEC (2026)

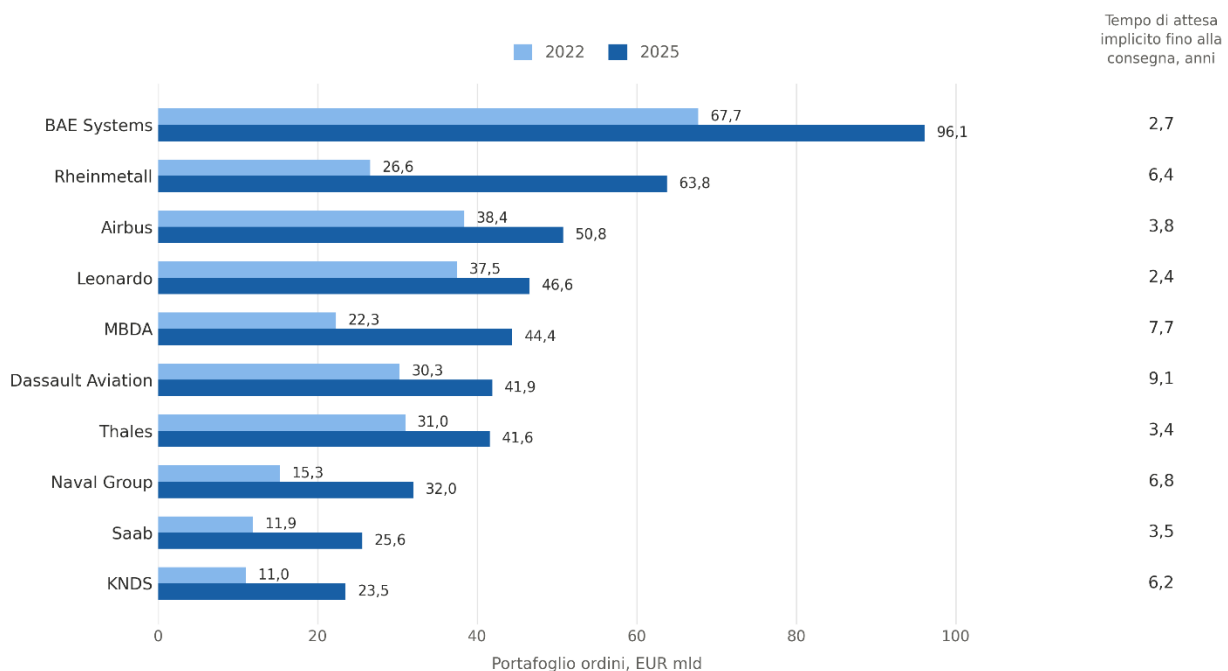


Figura 3: Portafogli ordini e tempi di consegna. Rielaborazione dati GLOBSEC (2026).

A monte di tali criticità si colloca un deficit di pianificazione pubblica, che concentra le risorse finanziarie sui grandi gruppi industriali. Questa asimmetria penalizza il tessuto delle piccole e medie imprese (PMI), che invece producono sottocomponenti critici e ad alto valore tecnologico. Senza la garanzia di commesse a lungo termine, esse non dispongono della stabilità finanziaria indispensabile per sostenere gli investimenti infrastrutturali e la crescita dimensionale.

A sua volta, la capacità produttiva risente delle limitazioni in termini di risorse umane e impianti. Circa il 50% delle aziende della difesa segnala che oltre il 40% della produzione programmata non è stata eseguita come previsto, a causa di significative carenze nelle ore o nei turni di produzione effettivi rispetto a quanto pianificato (Figura 4). Da un lato, questo è dovuto alla mancanza di personale qualificato, frutto sia di anni di investimenti insufficienti nella formazione di conoscenze necessarie sia della competizione con altre aziende private, interessate alle stesse competenze e spesso in grado di fornire condizioni maggiormente attrattive, soprattutto nel campo informatico e nel caso delle *big tech* (Soler 2025). Dall'altro, tale ritardo risente anche del fatto che sistemi di produzione originariamente progettati per consegne a basso volume e su misura vengono ora spinti oltre i loro limiti. L'aumento di scala richiede la riprogettazione sia dei prodotti che dei processi produttivi per la produzione in serie, il che inevitabilmente incide sui tempi di consegna (GLOBSEC 2026).

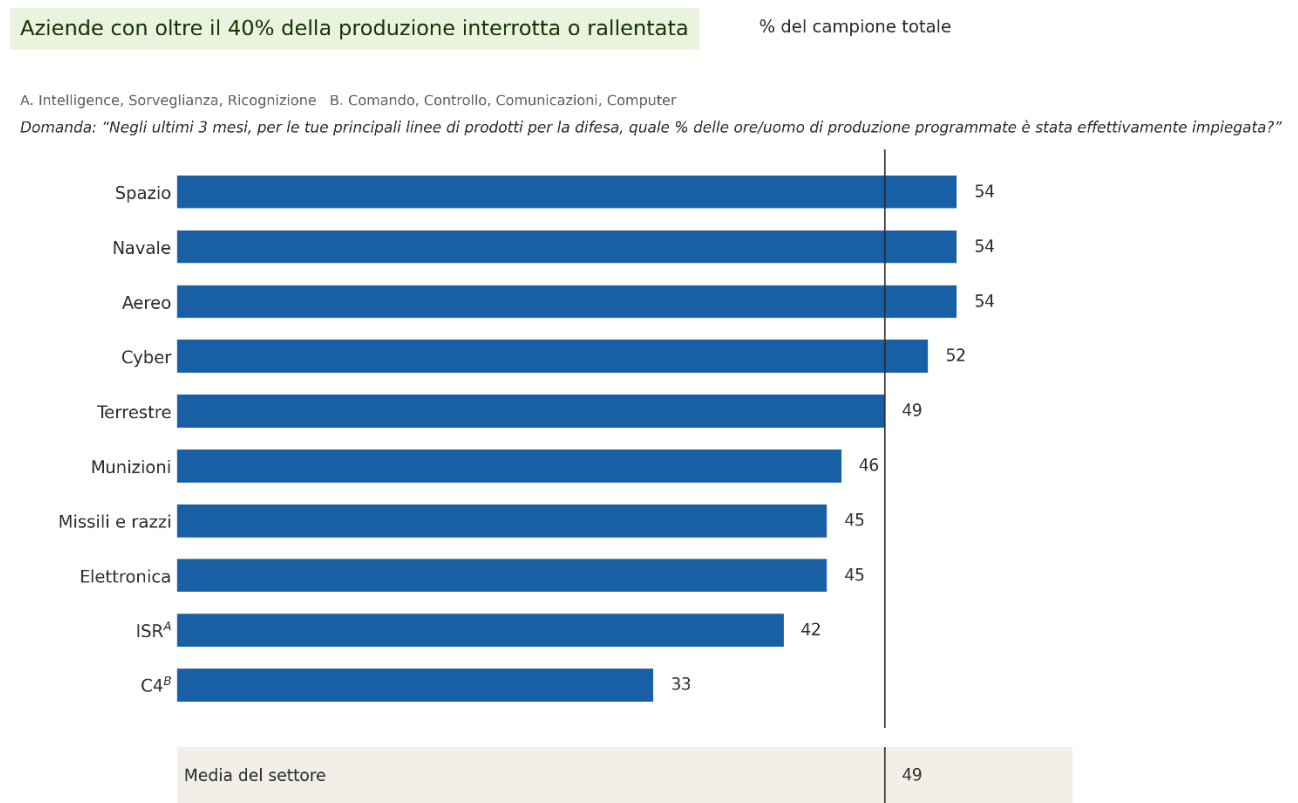


Figura 4: Aziende con oltre il 40% della produzione interrotta o rallentata. Rielaborazione dati GLOBSEC (2026)

A questo si aggiunge la forte esposizione ai colli di bottiglia della catena del valore. Oltre un terzo delle aziende si affida a un unico fornitore per più del 25% della loro produzione, con un'esposizione particolarmente elevata in settori come munizioni, spazio e aeronautica (Figura 5). In queste categorie, un singolo rallentamento a monte può innescare una reazione a catena con conseguenze significative su tutto il programma. I componenti elettronici e i semiconduttori, i sistemi di propulsione e i materiali specializzati, tra cui l'acciaio balistico (usato principalmente per le corazzature) e i componenti a base di terre rare, emergono come colli di bottiglia ricorrenti. Questi provengono spesso da un numero limitato di fornitori, molti dei quali si trovano al di fuori dell'Europa: la Cina per gran parte delle terre rare e delle materie prime critiche (Figura 6) e gli USA nel caso di componentistica elettronica e sensori.

Quota di aziende con oltre il 25% di esposizione a fornitori unici

per i loro input critici, %

A. Intelligence, Sorveglianza, Ricognizione B. Comando, Controllo, Comunicazioni, Computer

Domanda: "Qual è l'esposizione a fornitori unici in termini di quota di input critici?"

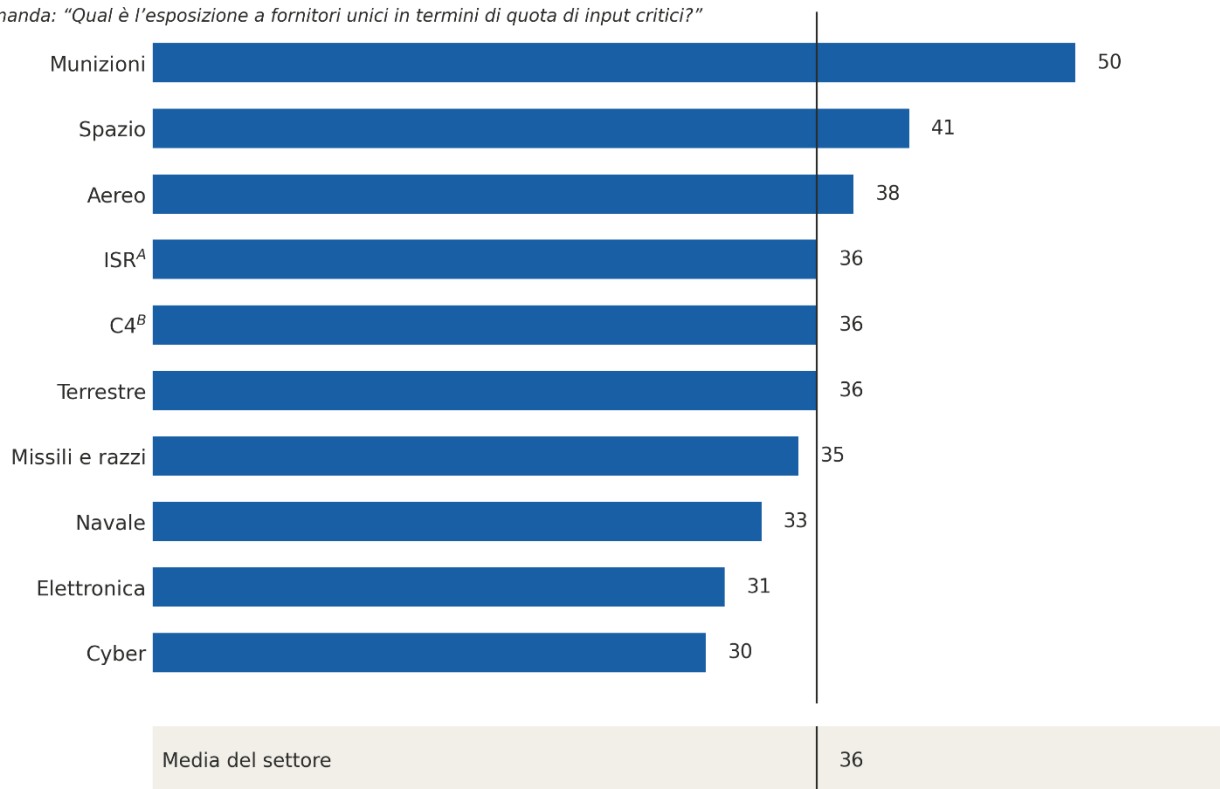


Figura 5: Quota di aziende con oltre il 25% di esposizione a fornitori unici. Rielaborazione dati GLOBSEC (2026)

L'intero quadro è complicato dai persistenti ostacoli burocratici e regolamentari che caratterizzano l'industria europea, come licenze di esportazione, test e certificazione, e proprietà intellettuale (Watling & Danylyuk 2025). Un esempio è fornito dall'industria dei droni, che fatica ad ottenere i

permessi per poter testare le proprie piattaforme in ambienti elettromagnetici contestati,² simili a quelli in cui si troverebbero ad operare in guerra. Allo stesso modo, problemi legati alla proprietà intellettuale hanno rallentato la fornitura di cannoni da 155 mm all'Ucraina nelle tempistiche necessarie.

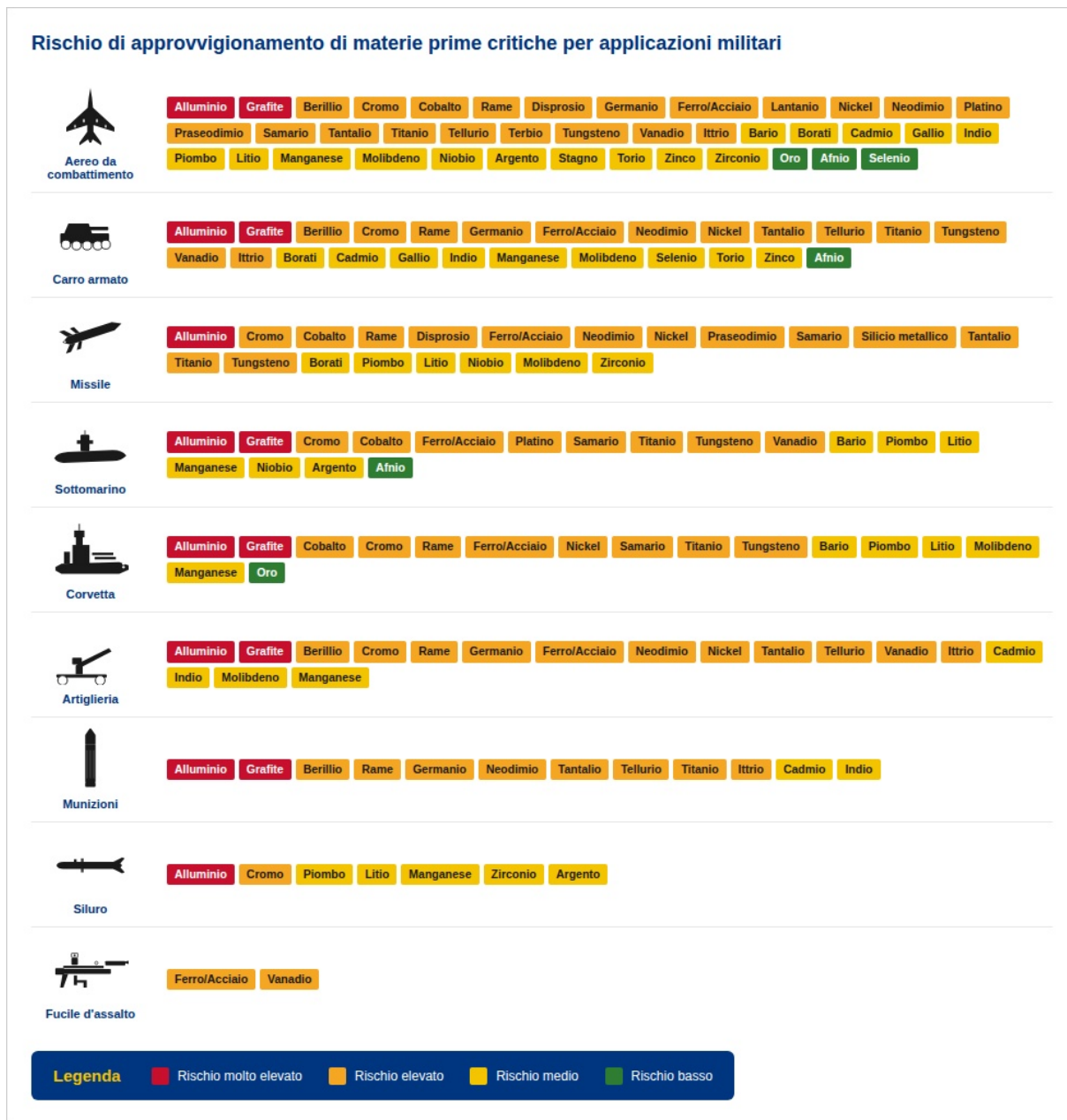


Figura 6: Rischio di colli di bottiglia nella fornitura per le diverse applicazioni militari. Rielaborazione dati da Girardi et al. (2023)

² Un ambiente elettromagnetico contestato è un campo di battaglia, uno spazio definito o un dominio digitale in cui l'accesso allo spettro elettromagnetico (EMS) viene attivamente contestato, interrotto o negato da un avversario attraverso mezzi di guerra elettronica (in inglese Electronic Warfare, EW) tramite tecniche quali jamming e spoofing. Riprodurre ambienti contestati, per simulare le condizioni in cui i droni si troverebbero ad operare in un conflitto contro un avversario tecnologicamente avanzato, risulta particolarmente difficile perché tali manipolazioni dello spettro elettromagnetico rischiano di avere impatti significativi anche sulle applicazioni civili circostanti, come la linea wireless o la radio.

Filling the gap? Le principali iniziative europee

Nonostante tali ostacoli, la presa di coscienza dei paesi europei riguardo alle proprie vulnerabilità e dipendenze da Washington, accelerata dai recenti sviluppi internazionali, ha generato, a partire dal 2022 e con crescente intensità nel 2025, una serie di iniziative volte ad accrescere l'autonomia europea e a consolidare la base industriale continentale. Tali iniziative si sviluppano su tre livelli: nazionale, comunitario e congiunto.

Sul piano nazionale, diversi alleati hanno avviato programmi di riarmo di portata storica. La Germania ha riformato il freno costituzionale al debito per finanziare un investimento straordinario da più di 100 miliardi di euro nelle proprie forze armate, portando la spesa per la difesa dal 3,1% del PIL attuale al 3,7% entro il 2030, e ha contestualmente impegnato 35 miliardi di euro per le capacità spaziali entro il 2030 (Benacchio 2026; Di Donfrancesco 2026). Polonia e Paesi baltici continuano ad aumentare le spese militari ben oltre la soglia del 2% del PIL, orientando gli investimenti verso la difesa aerea, l'artiglieria a lungo raggio e le capacità ISR (Liang et al. 2026). Il Regno Unito ha pubblicato la Strategic Defence Review 2025, che individua nella difesa missilistica e nelle capacità digitali le priorità di investimento (UK Ministry of Defence 2025).

A livello comunitario, la risposta più significativa è il già citato piano Readiness 2030, che mira a mobilitare fino a 800 miliardi di euro attraverso una combinazione di strumenti finanziari comuni, flessibilità di bilancio nazionale e il meccanismo SAFE. Il piano riconosce esplicitamente che il problema europeo non è solo finanziario ma strutturale. Il Defence Readiness Roadmap 2030, pubblicato nell'ottobre 2025, fissa obiettivi concreti per colmare i gap in difesa aerea, munizionamento, capacità spaziali e digitalizzazione delle forze (Commissione Europea 2025), e l'European Defence Industry Programme (EDIP) e il Fondo Europeo per la Difesa rappresentano gli strumenti operativi per sostenere la ricerca, lo sviluppo e la produzione in comune.

Sul fronte delle iniziative congiunte, spiccano la European Sky Shield Initiative (ESSI), che aggrega acquisti coordinati di sistemi di difesa aerea tra 24 paesi, e il progetto ELSA per lo sviluppo di capacità di ingaggio terrestre a lungo raggio (Loss 2024). In campo spaziale, il programma franco-tedesco JEWEL punta a dotare l'Europa di un'architettura autonoma di allerta precoce missilistica entro i primi anni Trenta, mentre IRIS2 fornirà connettività satellitare sicura per uso governativo e militare entro il 2030 (EUSPA s.d.; Ministère des Armées 2025).

Tuttavia, il rischio principale non risiede nella mancanza di iniziative, bensì nella loro frammentazione, dato che in assenza di una strategia coerente e di un coordinamento reale, il risultato rischia di essere un insieme di sistemi nazionali incompatibili piuttosto che un'architettura europea integrata. Anche i progetti più ambiziosi rimangono vulnerabili a ritardi, cancellazioni o defezioni da

parte dei paesi promotori. È il caso del programma europeo MALE RPAS (Eurodrone), segnato dal recente disimpegno della Francia, e del progetto franco-tedesco FCAS, che l'8 giugno 2026 ha visto Berlino ritirare la propria partecipazione.

Conclusioni

Come mostrato, il conseguimento di una maggiore capacità di difesa autonoma europea rappresenta una sfida ben più complessa del semplice incremento della spesa militare. I divari rispetto agli Stati Uniti riguardano principalmente capacità abilitanti fondamentali, dallo spazio all'intelligence, dai sistemi di comando e controllo alle infrastrutture digitali, che richiedono anni di investimenti, sviluppo tecnologico e consolidamento industriale. La maggior parte delle iniziative europee si rivolge proprio a questi gap, ma il loro successo dipende dalla capacità di superare i ricorrenti ostacoli industriali e strutturali che caratterizzano l'Europa.

Punti chiave

Al fine di superare le sfide delineate nel capitolo, i governi europei dovrebbero:

- Garantire flussi di cassa rapidi e più prevedibili, in modo da facilitare investimenti a cascata anche verso le PMI. Questo, sul piano nazionale, può essere favorito attraverso pagamenti anticipati, ma dipende soprattutto dalla capacità di utilizzare strumenti europei come il SAFE per ottenere una maggiore flessibilità finanziaria.
- Investire nella formazione e nella mobilità della forza lavoro nel settore della difesa, favorendo partnership strutturate con altri settori produttivi e con altri paesi europei e non.
- Ridurre le barriere burocratiche che ostacolano e rallentano la produzione, promuovendo un maggiore coordinamento europeo per raggiungere un unico regime di certificazione comune tra i paesi europei e della NATO;
- Attenuare l'esposizione ai colli di bottiglia industriali, ricorrendo a programmi di finanziamento e incentivi per ridurre i rischi degli investimenti e incoraggiare le imprese a innovare e ad avviare la produzione di materiali critici.

Riferimenti bibliografici

Benacchio, L. (28 maggio 2026). Spazio, la Germania spariglia le carte della sicurezza europea. *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/spazio-germania-spariglia-carte-sicurezza-europea-AIa7acJD> (ultimo accesso 23/06/2026).

Bollfrass, A., Sabatino, E., & Wiley, S. (23 settembre 2025). *Space capabilities to support military operations in the European theatre* (Research Paper). International Institute for Strategic Studies. <https://www.iiss.org/publications/research-papers/2025/09/space-capabilities-to-support-military-operations-in-the-european-theatre/> (ultimo accesso 23/06/2026).

- Bronk, J. (10 luglio 2025). *Regenerating warfighting credibility for European NATO air forces* (Whitehall Report 3-25). Royal United Services Institute. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-reports/regenerating-warfighting-credibility-european-nato-air-forces> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Burilkov, A., et al. (2025). *Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia*. Kiel Institute for the World Economy.
- Commissione Europea. (16 ottobre 2025). *Defence Readiness Roadmap 2030* (Comunicazione congiunta). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030_en (ultimo accesso 23/06/2026).
- Di Donfrancesco, G. (29 aprile 2026). Berlino accelera sulla difesa: spesa al 3,7% del PIL nel 2030. *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/berlino-accelera-difesa-spesa-37percento-pil-2030-AIBUg6lC> (ultimo accesso 23/06/2026).
- EU Agency for the Space Programme (EUSPA). (s.d.). *IRIS²*. <https://www.euspa.europa.eu/eu-space-programme/secure-satcom/iris2> (ultimo accesso 23/06/2026).
- European Union Institute for Security Studies. (22 maggio 2026). Closing the deep-strike gap: Why Europe needs useful systems now (Commentario). <https://www.iss.europa.eu/publications/commentary/closing-deep-strike-gap-why-europe-needs-useful-systems-now> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Federal Office for Defence Procurement (armasuisse). (29 maggio 2026). *Long-range ground-based air defence: Information received from contacted providers* (Comunicato stampa). Portale del Governo Svizzero. https://www.admin.ch/en/newsb/SfN7T_Rzly0JfkTicwPiE (ultimo accesso 23/06/2026).
- Gilli, A., Gilli, M., & Petrelli, N. (15 aprile 2025). Rearming Europe: Challenges and constraints. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/rearming-europe-challenges-and-constraints-2/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Girardi, B., Patrahau, I., Cisco, G. & Rademaker, M. (gennaio 2023). *Strategic raw materials for defence. Mapping European industry needs*. The Hague Center for Strategic Studies. <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2023/01/Strategic-Raw-Materials-for-Defence-HCSS-2023-V2.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).
- GLOBSEC. (18 maggio 2026). *Stress-testing Europe's defence industrial scale-up: From demand signals to industrial delivery across European defence supply chains*. <https://www.globsec.org/publication/european-defence-industrial-scale-up-report> (ultimo accesso 23/06/2026).
- H.R. 4943 – Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act), 115° Congresso degli Stati Uniti. (2018). <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943> (ultimo accesso 23/06/2026).
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (14 febbraio 2025a). *Building defence capacity in Europe: An assessment* (Strategic Dossier). <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/building-defence-capacity-in-europe-an-assessment/> (ultimo accesso 23/06/2026).

- International Institute for Strategic Studies (IISS). (settembre 2025b). *Progress and shortfalls in Europe's defence: An assessment* (Strategic Dossier). <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/progress-and-shortfalls-in-europes-defence-an-assessment/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2026). *The Military Balance+*. <https://milbalplus.iiss.org/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Liang, X., Tian, N., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim, Z., & Guiberteau Ricard, J. (aprile 2026). *Trends in world military expenditure, 2025* (SIPRI Fact Sheet). Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/publications/2026/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2025> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Loss, R. (2024). *A roof over Europe? Ground-based air defence after the Zeitenwende* (Working Paper 3/2024). Bundesakademie für Sicherheitspolitik. <https://www.baks.bund.de/en/working-papers/2024/a-roof-over-europe-ground-based-air-defence-after-the-zeitenwende> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Ministère des Armées. (24 ottobre 2025). *JEWEL: France and Germany lay the foundation for a European early warning capability*. <https://www.defense.gouv.fr/en/news/jewel-france-and-germany-lay-foundation-european-early-warning-capability> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Pobjie, E., Bollfrass, A. K., Sabatino, E., & Dols, A. (marzo 2026). *Advancing European military capacity in space* (Research Paper). International Institute for Strategic Studies. <https://www.iiss.org/research-paper/2026/03/advancing-european-military-capacity-in-space/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Soetenhorst, S. (10 maggio 2026). Readiness Europe 2030 lacks structure and planning. *JASON Institute*. <https://jasoninstitute.com/readiness-europe-2030-lacks-structure-and-planning/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Soler, P. (26 febbraio 2025). 'Skilled workers wanted': The EU's defence industry struggles to find the right talent. *EuroNews*. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/02/26/skilled-workers-wanted-the-eus-defence-industry-struggles-to-find-the-right-talent> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Sprenger, S. (17 marzo 2025). Europe's very own missile for piercing air defenses is years away. *Defense News*. <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/03/17/europes-very-own-missile-for-piercing-air-defenses-is-years-away/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- UK Ministry of Defence. (2 giugno 2025). *The Strategic Defence Review 2025 – Making Britain safer: Secure at home, strong abroad*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Watling, J. & Danylyuk, O. V. (2025). *Winning the Industrial War Comparing Russia, Europe and Ukraine, 2022–24* (Occasional Paper). Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://static.rusi.org/winning-the-industrial-war-comparing-russia-europe-ukraine-2022-24.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).

Passare la mano all'Europa? Il problema del comando e del controllo nel trasferimento di responsabilità tra Stati Uniti e alleati

di Giorgio Cuzzelli

Executive Summary

Gli intendimenti manifestati dagli Stati Uniti in più occasioni – dal lontano passato sino agli ultimi giorni – circa la necessità di rivedere il proprio impegno nell'ambito dell'Alleanza Atlantica e la contemporanea esigenza da parte degli altri Stati Membri del Trattato di Washington di bilanciare opportunamente tali intenzioni per mantenere intatta la dissuasione esercitata dalla NATO nei confronti delle minacce alla pace in Europa hanno reso indispensabile una formale rivisitazione di quelli che sono i capisaldi concettuali della difesa comune sotto il profilo decisionale, organizzativo ed esecutivo. Un eventuale trasferimento di responsabilità decisionale nell'ambito dell'Alleanza Atlantica dagli Stati Uniti agli Alleati sottende a due ordini di problemi distinti: uno che attiene al livello strategico-politico e l'altro riferito al livello strategico-militare. Se al livello politico un'assenza di decisione sarebbe superabile in termini sostanziali, sotto il profilo strategico-militare un'astensione avrebbe gravi conseguenze sulla capacità dell'Alleanza di fronteggiare un'aggressione. In tale contesto vi sono diverse soluzioni allo studio, alcune delle quali vedono l'Unione Europea sostituire la NATO nella responsabilità della difesa collettiva. La più semplice, tuttavia, è quella di avvicinare le figure apicali statunitensi con elementi europei, mantenendo il quadro di riferimento complessivo dell'Alleanza Atlantica, e negoziando nel contempo la progressiva sostituzione delle capacità tecniche di supporto erogate dall'America.

Introduzione

Gli intendimenti manifestati dagli Stati Uniti in più occasioni – dal lontano passato sino agli ultimi giorni – circa la necessità di rivedere il proprio impegno nell'ambito dell'Alleanza Atlantica e la contemporanea esigenza da parte degli altri Stati Membri del Trattato di Washington di bilanciare opportunamente tali intenzioni per mantenere intatta la dissuasione esercitata dalla NATO nei confronti delle minacce alla pace in Europa hanno reso indispensabile una formale rivisitazione di quelli che sono i capisaldi concettuali della difesa comune sotto il profilo decisionale, organizzativo ed esecutivo.

In sintesi, qualora gli Stati Uniti si dissocino dalle decisioni comuni, o si vogliano semplicemente astenersi dal sostenerle, qual è la strada da seguire? E chi la deve percorrere? E come? Le osservazioni che seguono si prefiggono perciò lo scopo di tratteggiare innanzitutto le origini del problema e, in

seconda battuta, le principali criticità di un eventuale trasferimento di responsabilità dagli Stati Uniti agli Alleati europei in quei settori nei quali sino ad oggi Washington ha esercitato una primazia decisionale fattuale prima ancora che formale. Nel contempo, e in conclusione, si andranno ad esaminare rischi e opportunità che si vanno manifestando per l'Italia nella particolare congiuntura, evidenziando la natura delle scelte da compiere.

L'origine del problema

La rilevanza della presenza statunitense nei processi decisionali dell'Alleanza Atlantica sin dalla nascita di quest'ultima – così come nei sistemi di comando, controllo e gestione delle forze – non può essere né sottovalutata né tantomeno ignorata. Gli Stati Uniti hanno fornito – e forniscono tuttora – l'architettura formale e sostanziale sulla quale è stata costruita la sicurezza del continente. Si tratta di un'implicita egemonia di Washington, funzionale agli interessi di entrambe le sponde dell'Atlantico, che si è voluta cooperativa – ovvero benevola – per lungo tempo, e che si intravede ora come “transattiva” – in ragione delle aspettative della Presidenza Trump.

Nel contempo, tuttavia, un esame dei rapporti tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi Membri rivela che sin dagli anni '50 del secolo scorso si è manifestata un'evidente dicotomia tra le aspettative di Washington e ciò che gli Alleati sarebbero stati disposti a fare – e, soprattutto, a dare – in cambio della protezione americana. Dunque, nulla di nuovo, né tantomeno ragione sufficiente per dubitare della volontà statunitense di mantenere in piedi o comunque partecipare all'Alleanza nel prosieguo del XXI Secolo.

Quanto ad un eventuale ritiro *tout court* dall'Alleanza, ferme restando le difficoltà di ordine giuridico-legislativo di una simile scelta, è assolutamente evidente che una proposta in tal senso incontrerebbe una fortissima opposizione interna, essendo assolutamente contraria all'interesse nazionale nel medio-lungo termine (Ratti 2025).

Nondimeno, l'accelerazione impressa dalla politica statunitense al cambio di postura tra sostegno dell'Occidente e presenza in Oriente, nonché l'esigenza immanente di soddisfare le aspettative della propria base elettorale, sembrano aver inciso sulle relazioni transatlantiche nel breve termine. Più di recente, tale atteggiamento ha condotto all'avvio di una formale rivisitazione degli impegni di Washington nei confronti dell'Alleanza, che sottende sia al trasferimento di importanti risorse operative altrove sia, soprattutto, a un riallineamento della responsabilità decisionale nell'ambito delle strutture di comando e controllo (Koenig 2026).

Richiamata con clamore, e accolta con sorpresa dai commentatori meno avveduti, tale rivisitazione era nella logica delle cose già da almeno un anno ed era stata messa in conto da tempo dai governanti

europei, che nel quadro del contenimento dell'aggressione russa all'Ucraina avevano avviato una riflessione al fine di individuare sia le direttrici di una necessaria autonomia strategica dell'Europa in materia di difesa del continente sia un adattamento dei processi decisionali alla nuova situazione (Marrone 2024).

In quanto ispirato e alimentato dall'Unione Europea, tuttavia, tale dibattito si è concentrato sugli aspetti politico-economici, finanziari e industriali che ad essa fanno capo, ovvero sulla resilienza, sulla produzione industriale e sul progresso tecnologico, limitando invece l'approfondimento dei processi decisionali che attengono alla difesa collettiva ai vari livelli. Nel contempo, l'emergere di taluni ammaestramenti di natura squisitamente tattica dal conflitto russo-ucraino – peraltro discutibili – ha ulteriormente orientato la discussione in senso specialistico, facendo perdere di vista *the big picture* (Witney 2026).

In tale contesto, ancorché siano evidenti l'intento di evitare duplicazioni con la NATO e la necessità di mantenere in vita il legame transatlantico, è stata comunque avviata una discussione sulle implicazioni dell'art. 42.7 del Trattato di Lisbona¹ e su ciò che potrebbe significare in termini pratici per la difesa collettiva del continente (Bagnoli, 2026). È comunque evidente che, ad oggi, la capacità decisionale per quanto concerne la difesa del continente europeo è, e rimane, della NATO, così come un suo riallineamento nel quadro di un eventuale disimpegno statunitense è un problema dell'Alleanza.

Il trasferimento di responsabilità nell'ambito strategico-politico e strategico-militare

Un eventuale trasferimento di responsabilità decisionale nell'ambito dell'Alleanza Atlantica dagli Stati Uniti agli Alleati sottende a due ordini di problemi distinti: uno che attiene al livello strategico-politico e l'altro riferito al livello strategico-militare.

Il livello strategico-politico indica la finalità ultima dell'azione da intraprendere, che il livello strategico-militare trasforma in obiettivi da conseguire sul terreno utilizzando le forze a disposizione. In buona sostanza, in termini di difesa collettiva, l'esigenza politica di preservare l'integrità dei paesi membri si traduce in una manovra difensiva di tipo militare esercitata ai confini. Tale manovra

¹ Il comma 7 dell'art. 42 del TUE (c.d. Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore nel 2009) recita: "Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri."

Nel contempo, il paragrafo conclusivo dell'art.42 recita: "Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa." https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_42/oj/ita

difensiva del livello strategico, a sua volta, si esplica in una serie di campagne, condotte in teatri distinti da comandi subordinati appartenenti al cosiddetto livello operativo.

Si tratta dunque di comprendere da un lato come un'assenza di decisione da parte degli Stati Uniti possa avere effetto sul comune intento difensivo al livello politico, e dall'altro come gli Europei possano condurre autonomamente la manovra al livello strategico e operativo per difendere i propri confini in assenza degli Americani.

Sotto il profilo politico, il comune vincolo difensivo del Trattato di Washington discende dal dettato dell'Art. 5.² La lettera è chiara. Non vi è alcun obbligo di avviare azioni di tipo militare in caso di aggressione a uno Stato membro. Si parla infatti di intraprendere l'“azione che giudicherà necessaria”. Ciò significa che, in assoluto, gli Stati Uniti possono decidere come, quando e dove intervenire come qualunque altro Stato Membro. E che lo spettro delle azioni possibili per manifestare la loro vicinanza all'agredito al di fuori di un intervento militare è pressoché infinito.

Sotto il profilo strategico-militare, un'eventuale astensione degli Stati Uniti dalla decisione avrebbe gravi conseguenze sulla capacità dell'Alleanza di fronteggiare un'aggressione. Non verrebbe infatti solamente compromesso il meccanismo che consente di trasformare l'intendimento politico in azione militare, in ragione della decisiva presenza degli Stati Uniti nella catena decisionale, ma verrebbero anche meno taluni fattori abilitanti dell'azione medesima, ovvero quelle capacità che gli Stati Uniti mettono a disposizione della NATO e che gli altri Alleati non possiedono, o possiedono in misura insufficiente.

Si parla dunque di comando e controllo delle forze e, nel contempo, di c.d. *strategic enablers* quali il supporto informativo alla manovra, il fuoco in profondità, la difesa antimissile, il trasporto aereo a lunga distanza e così via.

È un fatto, tuttavia, che tra tutti i problemi sollevati il più importante sia quello del comando e controllo, in assenza del quale il possesso di qualunque altra capacità è perfettamente inutile, dal momento che non si potrebbe utilizzare. Comandanti statunitensi – e gli elementi organizzativi per sostenerli – sono presenti in posizioni-chiave della catena decisionale dell'Alleanza. Il Comandante Supremo è americano. Diversi Comandanti dei livelli intermedi sono americani. La questione dunque è semplice: come sostituire gli elementi statunitensi nella catena di comando e controllo della NATO,

² L'art. 5 del Trattato di Washington del 1949 recita: “Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale.”

dal livello strategico-militare a scendere, e come rimpiazzare i fattori abilitanti di tale catena forniti sinora da Washington?

Il problema è squisitamente politico. Chi si assume l'onere di sostituire gli Americani, e in quale contesto organizzativo? Le risposte fornite ad oggi sono molteplici.

La parte statunitense concettualmente più vicina all'Amministrazione in carica sostiene l'opportunità di un progressivo, completo disimpegno di Washington dalla responsabilità di proteggere il continente europeo. Tale disimpegno dovrebbe essere accompagnato da una sostanziale frammentazione dell'Alleanza in aggruppamenti di stati su base regionale - Nord, Centro e Sud - che dovrebbero dare vita ad intese difensive su base multilaterale, sostenute da forze di coalizione opportunamente strutturate e comandi affidati a una nazione *framework* (Ashford 2025).

In Europa si sono fatte invece strada opinioni assai differenziate. Da un lato, in particolare in Nord Europa e nel Regno Unito vi è chi invoca soluzioni molto simili a quella estrema proposta negli Stati Uniti, con forze regionali di coalizione guidate da un paese *leader*. Rimarrebbe solo un'affiliazione politica molto lasca all'organismo centrale di Bruxelles, e una ridotta capacità di pianificazione collettiva. Ciò che significherebbe la regionalizzazione della difesa collettiva (AA.VV. 2026).

In tale contesto di tutta evidenza potrebbe essere il ruolo di leadership recentemente assunto della Germania in ambito continentale che, tuttavia, dà già ora luogo a non poche remore di ordine storico e politico (Fix 2026)

In altri passaggi si invoca invece un passaggio di responsabilità sotto il profilo decisionale all'Unione Europea, dando con ciò concreta attuazione al citato art.42 comma 7 del TUE, mantenendo però in vita le attuali strutture operative della NATO su base regionale - e anzi incrementandole - per condurre in porto la missione difensiva mediante aggregazioni multinazionali (Loss et al. 2026). Si tratta di una soluzione mista che richiederebbe innanzitutto una comune volontà politica da parte degli Stati Membri della UE – ovvero quantomeno il superamento dell'unanimità – e, in seconda battuta, concreti e diversificati investimenti. Senza contare un complicato negoziato con i Paesi non appartenenti all'Unione, che dovrebbero accettare un diverso sistema decisionale. Avrebbe tuttavia il pregio sia di appoggiarsi a meccanismi e strutture preesistenti e collaudati senza creare troppi traumi sia di porre un freno ad eventuali ambizioni egemoniche continentali (Garton-Ash 2026).

Da ultimo, vi è chi propone di lasciare sostanzialmente le cose come stanno, sostituendo semplicemente le figure apicali statunitensi presenti nell'organizzazione con elementi di origine continentale, secondo un'assegnazione precostituita su base regionale o a rotazione (Camporini 2026). Si tratterebbe, in questo caso, di lasciare intatti i meccanismi decisionali sia della NATO sia

della UE, e di sostituire con risorse europee gli assetti di supporto alla decisione e alla manovra di provenienza americana. Passaggio da negoziare attentamente con Washington, e da attuare con la necessaria progressività al crescere degli investimenti europei nella difesa.

Sulla base delle decisioni sinora assunte e, segnatamente, della volontà statunitense di rilasciare da subito talune posizioni agli Alleati, sembrerebbe che sia questa – quantomeno per ora – la strada scelta per il futuro delle relazioni militari transatlantiche.

Tale indirizzo appare peraltro rispondere concretamente alle esigenze di difesa collettiva e di dissuasione di un insieme di medie potenze qual è quello europeo, che deve far fronte all'offensiva concertata di nazioni potenzialmente egemoni quali la Russia, la Cina, e gli Stati Uniti medesimi (Emmott 2026). Nel contempo, esso va incontro alle esigenze di unità di intenti e di concentrazione degli sforzi caratteristiche delle operazioni militari.

Da ultimo, una NATO a trazione continentale va incontro alla domanda di sicurezza della maggioranza dei cittadini europei che, secondo recenti sondaggi, non si fida più degli Stati Uniti ma non sembra disposta a rinunciare alle garanzie sinora fornite dall'Alleanza Atlantica (Kozbova 2026).

Nondimeno, ai quesiti di natura squisitamente politica sinora evidenziati si aggiunge, in materia di comando e controllo la questione più marcatamente tecnica di un indispensabile adattamento organizzativo dell'Alleanza Atlantica al mutato quadro di situazione.

La NATO della Guerra Fredda era un'organizzazione essenzialmente territoriale votata alla difesa di settori confinati precostituiti per il tramite di una gerarchia di comandi regionali interforze, e *single service* subordinati. A tale articolazione è subentrata dagli anni '90 del secolo scorso una struttura molto più snella, dove la difesa dei confini e la regionalizzazione dello sforzo sono stati sostituiti dalla proiezione di forze in Teatri lontani e dalle attività di cooperazione con Paesi terzi, mentre le attività *single service* sono state ridotte e centralizzate. È tuttavia assodato che il ritorno della guerra sul territorio europeo e la rinnovata assertività di talune potenze, continentali e non, impongono un'ulteriore adattamento delle strutture di comando, controllo e impiego delle forze.

Il trasferimento di responsabilità dal punto di vista italiano

L'ipotesi di lasciare l'organizzazione di comando e controllo della NATO sostanzialmente immutata sotto il profilo concettuale, sostituendo laddove necessario le figure chiave statunitensi con elementi europei, e di procedere in parallelo a un riassetto ordinativo per attagliare le strutture di impiego delle forze al mutato quadro di riferimento è perfettamente rispondente all'interesse nazionale italiano.

Nel presente quadro di grave instabilità internazionale l'Italia, quale media potenza regionale, può trovare il soddisfacimento dei propri bisogni difensivi solamente in un quadro di alleanze stabili. Si

tratta, dunque, di concentrarsi su ciò che è già presente e che funziona. Ovvero la NATO, così com'è. La sola organizzazione nell'ambito della quale il Paese è in grado di dare concretezza ai propri bisogni difensivi per tre ordini di motivi. In primo luogo, perché non ha le risorse né per fare da sola né per lanciarsi in velleitari progetti di *grandeur* continentale. In seconda battuta perché l'opinione pubblica non ha alcuna ambizione di ulteriori avventure militari, e non perde occasione per farlo capire. Aspetto di cui il livello politico è perfettamente consapevole, per di più in un quadro economico di grande difficoltà. Da ultimo, perché nella NATO ha sinora investito, e nella NATO ha acquisito esperienza, capacità e credibilità. Si tratta dunque di rimanere nell'Alleanza Atlantica, organizzazione nella quale il Paese si muove agilmente, e di contribuire semmai ad adattarla ai nuovi scenari nel senso in precedenza indicato. L'imminente assegnazione all'Italia del Comando meridionale al livello operativo in sostituzione degli Stati Uniti è un segnale che va nella giusta direzione. Occorrerà evidentemente dotare questo organismo di quanto necessario per operare al meglio. Ancorché lo sforzo possa e debba ripartirsi su base regionale, è indubbio che l'Italia dovrà fare la sua parte. È tuttavia un fatto che lo sforzo finanziario richiesto per sostituire gli Stati Uniti nel loro contributo all'Alleanza non è sovrumano (Camporini 2026).

Conclusioni

La concreta possibilità di un ridimensionamento dell'impegno statunitense nella NATO ha dato luogo a un serrato dibattito circa i modi e i tempi di tale riallineamento. A fronte del comune impegno nella difesa continentale, l'eventuale venir meno della presenza di Washington nei processi decisionali può avere importanti conseguenze sia dal punto di vista politico sia sotto il profilo del comando delle forze assegnate. Nondimeno, tra le varie soluzioni allo studio - alcune delle quali vorrebbero assegnare un ruolo suppletivo all'Unione Europea - emerge con sempre maggiore chiarezza l'ipotesi di avvicinare semplicemente le figure apicali statunitensi con elementi europei, mantenendo il quadro di riferimento complessivo dell'Alleanza Atlantica, e negoziando nel contempo la progressiva sostituzione delle capacità tecniche di supporto erogate dall'America.

In parallelo, il mutato quadro di situazione che vede la NATO ritrovare il proprio ruolo originale di prima linea di difesa del continente impone una rivisitazione delle strutture organizzative dedicate a tale compito, facendo giustizia di talune scelte operate al termine della Guerra Fredda.

In tale contesto l'Italia ha un importante ruolo da giocare, sia in termini di assunzione di responsabilità dirette sia per quanto riguarda l'adattamento organizzativo dell'Alleanza alle nuove sfide. Dovrà però reperire le risorse necessarie per sostenere il proprio livello di ambizione.

Punti chiave

- La concreta possibilità di un ridimensionamento dell'impegno statunitense nella NATO può avere importanti conseguenze sia dal punto di vista politico sia sotto il profilo del comando delle forze assegnate.
- Tra le varie soluzioni allo studio emerge con sempre maggiore chiarezza l'ipotesi di avvicinare le figure apicali statunitensi con elementi europei, negoziando nel contempo la progressiva sostituzione delle capacità tecniche di supporto erogatate dall'America con assetti continentali.
- L'ipotesi di lasciare l'organizzazione di comando e controllo della NATO sostanzialmente immutata, e di procedere in parallelo a un riassetto ordinativo per attagliare le strutture di impiego delle forze al mutato quadro di riferimento, appare rispondente all'interesse nazionale italiano.

Riferimenti bibliografici

- Ashford E. (22 agosto 2025). Passing the Baton in Europe. *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2025/08/22/us-withdrawal-troops-europe-defense-realism/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- AA.VV. (19 maggio 2026). Europe's secret Plan B to replace NATO. What happens if America quits. *The Economist* <https://www.economist.com/europe/2026/05/19/europes-secret-plan-b-to-replace-nato> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Bagnoli M. (18 aprile 2026), L'Ue testa l'articolo 42.7 nel quadro delle tensioni con Trump. *ANSA Focus* https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2026/04/18/ansa-focus-lue-testa-larticolo-42.7-nel-quadro-delle-tensioni_6b7a3e68-9cc5-49bb-95ee-0b81cb345a64.html (ultimo accesso 23/06/2026).
- Camporini V. (2026). Impadronirsi di SHAPE: una struttura di comando per le forze degli Europei. *Astrid Rassegna*, n. 420.
- Emmott B. (24 aprile 2026.). Navigating a More Dangerous World: How Can We Survive and Prosper?. *Royal United Services Institution (RUSI)* <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/navigating-more-dangerous-world-how-can-we-survive-and-prosper> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Fix L. (2026). Europe's Next Hegemon. The Perils of German Power. *Foreign Affairs*, March/April 2026, vol. 105, n. 2.
- Garton-Ash T. (07 maggio 2026). *Germany's military power is on the rise. This time it must be firmly embedded in Europe*, European Council on Foreign Relations (ECFR) <https://ecfr.eu/article/germanys-military-power-is-on-the-rise-this-time-it-must-be-firmly-embedded-in-europe/> (ultimo accesso 23/06/2026).

- Koenig, N. (2026). Europe: Detachment Issues, in T. Bunde e S. Eisentraut (a cura di). *Munich Security Report 2026: Under Destruction*. Munich Security Conference. <https://doi.org/10.47342/JWIE5806-2> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Kobzova J., Zerka P. (10 giugno 2026). Home alone: Europeans are ready to defend themselves. *European Council on Foreign Relations (ECFR)* <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2026/06/Home-alone-Europeans-are-ready-to-defend-themselves-v2.pdf> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Marrone, A. (16 giugno 2024). A Europe-led NATO to guarantee European security: the time has come. *Aspenia Online* <https://aspeniaonline.it/a-europe-led-nato-to-guarantee-european-security-the-time-has-come/> (ultimo accesso 23/06/2026).
- Ratti L. (2025). Defying old and new warnings about NATO's impending crisis. *Journal of Transatlantic Studies*, 23, pp. 213-227.
- Witney N. (10 giugno 2026). Combat lessons: What Europeans should learn from Ukraine. *European Council on Foreign Relations (ECFR)* <https://ecfr.eu/article/combat-lessons-what-europeans-should-learn-from-ukraine/> (ultimo accesso 23/06/2026).

Conclusioni

Lorenzo Termine

Alla vigilia del Summit NATO di Ankara del 2026, il passaggio dal *burden sharing* al *burden shifting* costituisce una delle principali linee di trasformazione dell'Alleanza Atlantica. La distinzione non è soltanto terminologica. Se il *burden sharing* aveva tradizionalmente indicato la richiesta americana di una più equa ripartizione degli oneri tra alleati – misurata soprattutto attraverso le “tre C” di cash, capabilities e contributions – il *burden shifting* segnala un mutamento più profondo della divisione del lavoro strategico all'interno della NATO. Non si tratta più soltanto di chiedere agli europei di spendere di più, acquisire più capacità o contribuire maggiormente alle missioni alleate. Si tratterebbe, piuttosto, di trasferire verso gli alleati europei una quota crescente delle funzioni di sicurezza che per decenni sono state garantite in misura prevalente dagli Stati Uniti. In questa prospettiva, il *burden shifting* non rappresenterebbe una correzione incrementale del vecchio dibattito sulla spesa militare, ma una trasformazione qualitativa dell'equilibrio transatlantico.

Il presente studio colloca correttamente questa evoluzione nel più ampio disallineamento – non assoluto, ma crescente – tra le priorità strategiche delle due sponde dell'Atlantico. Per Washington, la competizione con la Repubblica Popolare Cinese costituisce ormai la priorità di lungo periodo, poiché riguarda simultaneamente il primato militare, tecnologico, industriale ed economico degli Stati Uniti e la preservazione di un equilibrio favorevole nell'Indo-Pacifico. Ogni altro impegno, specialmente se euro-mediterraneo, viene vissuto alla stregua di una fastidiosa e costosa distrazione. Per gli europei, invece, il principale orizzonte di minaccia resta concentrato nell'arco di crisi che circonda il continente: dalla guerra russa contro l'Ucraina al fianco orientale della NATO, fino all'instabilità del Mediterraneo allargato. Il *burden shifting* nasce dunque da una tensione strutturale: gli Stati Uniti intendono ridurre il proprio impegno relativo nel teatro europeo senza compromettere la deterrenza dell'Alleanza, mentre gli europei sono chiamati ad assumere responsabilità più ampie proprio nel momento in cui il loro ambiente di sicurezza diventa più esigente, più instabile e più costoso (Natalizia & Termine 2023).

I capitoli raccolti nello studio mostrano che questa transizione è molto più complessa di quanto suggerisca il linguaggio politico del riequilibrio. L'evoluzione dei piani di difesa della NATO, dei *capability requirements* e *targets* ha innalzato il livello di ambizione dell'Alleanza, spostando l'attenzione dalla disponibilità formale di risorse alla capacità effettiva di generare forze, prontezza, massa, logistica, resilienza e sostenibilità operativa. La NATO non chiede semplicemente più bilanci

militari, ma più capacità realmente utilizzabili all'interno di una postura di deterrenza e difesa fondata su piani concreti e processi di pianificazione concertati tra gli alleati. In altri termini, il passaggio dallo *sharing* allo *shifting* si misura nella possibilità di trasformare gli impegni politici in capacità operative e, soprattutto, nella possibilità di farlo in tempi compatibili con il deterioramento dell'ambiente strategico (Termine et al. 2025).

In questa prospettiva, il *burden shifting* europeo incontra almeno quattro colli di bottiglia strutturali, che non possono essere considerati separatamente. Il primo collo di bottiglia riguarda il personale. I nuovi requisiti richiedono non soltanto piattaforme, munizioni e sistemi d'arma, ma anche uomini e donne in grado di utilizzarli, mantenerli, comandarli e integrarli in strutture operative complesse. L'analisi sul reclutamento in questo lavoro mostra come molte forze armate europee debbano aumentare significativamente i propri organici proprio mentre incontrano crescenti difficoltà ad attrarre e trattenere personale. Il problema non è soltanto amministrativo, ma sociale e demografico. Il declino della popolazione in età militare, la competizione con il mercato del lavoro civile, la distanza culturale tra società e istituzione militare, l'indebolimento del legame tra cittadinanza e servizio e la crescente "occupazionalizzazione" della professione militare riducono la capacità degli Stati europei di generare massa. Il ritorno del dibattito sulla coscrizione o su forme ibride di servizio obbligatorio segnala che il reclutamento non può essere trattato come una variabile secondaria del riarmo. Senza capitale umano, il *burden shifting* rischia di produrre un aumento delle dotazioni materiali privo della forza sostenibile necessaria a trasformarle in capacità effettiva.

Il secondo collo di bottiglia è finanziario. Il nuovo Defence Investment Pledge e la soglia del 5% entro il 2035 riconoscono che la difesa europea non può più essere finanziata con la logica residuale del dividendo della pace. Tuttavia, il passaggio dalla soglia contabile alla capacità effettiva richiede continuità pluriennale, programmazione, procurement efficiente, investimenti in infrastrutture, scorte, innovazione, resilienza civile-militare e base industriale. Per molti Paesi europei, ciò implica una trasformazione permanente della politica economica della sicurezza, in un contesto segnato da debito pubblico elevato, bassa crescita, invecchiamento demografico, pressione su welfare e sanità, transizione energetica e vincoli di consenso. La sostenibilità del *burden shifting* dipenderà quindi meno dalla proclamazione di nuovi target e più dalla capacità politica di costruire una narrazione della difesa come investimento collettivo nella resilienza nazionale ed europea. Se l'aumento della spesa sarà percepito come sottrazione meccanica al welfare, esso resterà vulnerabile alla reversibilità politica; se sarà invece collegato alla protezione delle infrastrutture critiche, all'innovazione tecnologica, alla sicurezza energetica, all'occupazione qualificata e alla riduzione dei costi futuri dell'insicurezza, potrà acquisire una legittimità più solida.

Il terzo collo di bottiglia è industriale. Lo *shift* presuppone che gli europei siano in grado di produrre rapidamente e in quantità sufficienti munizioni, sistemi terrestri, capacità aeree, difesa antiaerea e antimissile, droni, sensori, piattaforme navali, componenti elettroniche, ricambi e tecnologie abilitanti. Tuttavia, la base industriale europea della difesa resta frammentata, organizzata attorno a mercati nazionali, requisiti divergenti, ritorni industriali domestici e procedure di procurement spesso lente e non coordinate. La vicenda Dassault-Airbus su FCAS ne è testimonianza amara. La frammentazione agisce come una tassa implicita sull'autonomia operativa europea: riduce le economie di scala, aumenta i costi unitari, rallenta la produzione, complica la leadership e la manutenzione, indebolisce l'interoperabilità e rende più difficile sostenere uno sforzo prolungato. La questione industriale, dunque, non è separata dalla deterrenza. Una postura di *deterrence by denial* richiede la capacità di impedire all'avversario di conseguire rapidamente i propri obiettivi; ma tale capacità dipende anche dalla profondità degli stock, dalla rigenerazione delle forze, dalla continuità produttiva e dalla capacità di sostituire ciò che viene consumato in una crisi o in un conflitto.

Il quarto riguarda le funzioni di comando, controllo e pianificazione operativa, ancora profondamente segnate dal contributo americano. La recente decisione di affidare progressivamente ad alleati europei la guida dei tre Joint Force Commands – Norfolk al Regno Unito, Naples all'Italia, Brunssum a Germania e Polonia su base rotazionale – rappresenta un segnale importante di europeizzazione delle responsabilità operative. Tuttavia, essa non elimina la dipendenza europea dalle competenze, dalle procedure, dagli assetti e dalla cultura di comando maturati sotto leadership statunitense. La stessa riorganizzazione della struttura di comando conferma che Washington manterrà la guida delle principali funzioni strategiche dell'Alleanza, incluse quelle associate ai comandi di teatro. Il *burden shifting*, dunque, non implica un disimpegno americano dal cuore strategico della NATO, ma una redistribuzione selettiva nella quale agli europei viene chiesto di assumere più responsabilità nella conduzione operativa, mentre gli Stati Uniti continuano a presidiare le funzioni critiche della deterrenza, del comando strategico e degli abilitatori avanzati.

Da questi quattro colli di bottiglia discende una prima conclusione generale: il *burden shifting* realistico non coincide con la costruzione di una NATO post-americana, ma con la formazione di un pilastro europeo più robusto all'interno di una NATO ancora essenzialmente transatlantica. La formula della "NATO 3.0", secondo cui gli europei dovrebbero assumere un ruolo guida nella sicurezza del continente, non deve essere intesa come sostituzione integrale degli Stati Uniti, ma come ridefinizione funzionale della divisione del lavoro alleato. Gli europei dovranno farsi carico di una quota crescente della difesa convenzionale, della generazione delle forze, della prontezza, della produzione industriale, della resilienza e di alcune funzioni di comando operativo. Gli Stati Uniti,

tuttavia, continueranno a essere indispensabili nelle funzioni strategiche più sensibili: deterrenza nucleare estesa, comando e controllo, intelligence, capacità spaziali, logistica strategica e abilitatori avanzati. La sfida di Ankara sarà precisamente quella di rendere questa divisione del lavoro più chiara, più credibile e più sostenibile, evitando sia l'inerzia della dipendenza sia l'illusione di un'autonomia europea immediata e autosufficiente.

Proprio per questo la dimensione nucleare rappresenta un punto di massima sensibilità strategica (Avesani 2026). Per tutta la storia della NATO, la deterrenza nucleare estesa statunitense ha costituito la garanzia ultima della sicurezza europea. Essa non ha funzionato soltanto come promessa astratta di protezione, ma come architettura politico-militare fondata su presenza avanzata, *nuclear sharing*, consultazione alleata, pianificazione, integrazione convenzionale e capacità di controllo dell'*escalation*. Gli Stati Uniti non hanno messo solo il proprio arsenale a disposizione degli alleati europei, ma hanno costruito un sistema nel quale la loro disponibilità a correre rischi estremi per la sicurezza del continente era resa più credibile dalla presenza militare in Europa, dalla struttura di comando della NATO e dal coinvolgimento diretto di alcuni alleati nelle missioni nucleari. In questo senso, il *nuclear sharing* non è un residuo della Guerra fredda, ma uno dei principali meccanismi attraverso cui l'Alleanza continua a rendere visibile il legame tra sicurezza europea e garanzia strategica americana.

La prospettiva del *burden shifting* non cancella questa centralità, ma la rende politicamente più delicata. Se gli europei dovranno assumere maggiori responsabilità convenzionali, industriali e operative, la deterrenza nucleare estesa americana continuerà a rappresentare il livello finale di assicurazione senza il quale il processo di redistribuzione degli oneri rischierebbe di essere interpretato come *decoupling*. Per Mosca, eventuali ambiguità sulla disponibilità americana a garantire la sicurezza europea potrebbero creare incentivi alla coercizione nucleare o a test della coesione alleata. Non si tratta di credere che la Federazione Russa sia pronta all'avventurismo nucleare, bensì che il Cremlino possa voler prendere l'iniziativa per misurare, in caso di allentamento della garanzia nucleare americana, il punto di flessione della determinazione degli europei. Per quest'ultimi, un *burden shifting* percepito come minor garanzia statunitense senza maggiore leadership europea potrebbe indebolire il consenso politico verso l'aumento degli oneri. Per Washington, al contrario, una maggiore assunzione europea di responsabilità convenzionali può rendere più sostenibile nel tempo la deterrenza estesa, riducendo la sproporzione tra contributo americano e contributo europeo. Il nucleare non sembra entrare nell'equazione in maniera determinante. Il punto di atterraggio sembra dunque il seguente: più Europa nella difesa

convenzionale e nella resilienza operativa, ma non meno Stati Uniti nella garanzia nucleare e nelle funzioni strategiche dell'Alleanza.

È entro questa cornice che va valutato il dibattito sull'eventuale condivisione dell'ombrello nucleare britannico e francese. Londra e Parigi dispongono di deterrenti indipendenti, credibili e politicamente rilevanti, e il loro contributo può rafforzare la deterrenza complessiva dell'Alleanza complicando il calcolo dell'avversario. Il Regno Unito è strutturalmente ancorato alla NATO e alla relazione transatlantica, mentre la Francia ha più volte sottolineato che i propri interessi vitali possiedono una dimensione europea. La Dichiarazione di Northwood e il rinnovato dibattito francese sulla *dissuasion partagée* o *avancée* segnalano che esiste uno spazio politico per una maggiore consultazione nucleare europea. Tuttavia, questi sviluppi non equivalgono alla creazione di un sostituto dell'ombrello americano. Gli arsenali britannico e francese hanno dimensioni, dottrine, strutture di comando e funzioni diverse da quelle statunitensi; soprattutto, non sono inseriti in un ecosistema politico-militare comparabile a quello che collega da decenni deterrenza americana, comando integrato NATO e difesa collettiva europea.

Occorre pertanto distinguere tre opzioni, evitando di confonderle in un'unica formula di deterrenza europea. La prima, più realistica, consiste nel rafforzare il ruolo dei deterrenti britannico e francese all'interno della NATO, come contributi complementari alla deterrenza complessiva dell'Alleanza. Questa opzione valorizza le capacità europee esistenti senza mettere in discussione la centralità della garanzia statunitense. La seconda consiste in una forma di consultazione o estensione prevalentemente francese in sede UE o in formati europei ristretti. Essa potrebbe avere valore politico, favorire una cultura strategica europea più matura e offrire rassicurazione ad alcuni partner, ma resterebbe fragile sul piano della legittimità, della pianificazione, delle procedure di crisi e del rapporto con l'Articolo 5. La terza, molto più radicale, sarebbe la costruzione di un vero euro-deterrente o la proliferazione di nuove capacità nucleari nazionali europee. Questa ipotesi appare oggi la meno praticabile, perché incontrerebbe ostacoli politici, giuridici, istituzionali, finanziari e strategici tali da rischiare di indebolire, più che rafforzare, la sicurezza europea.

La conclusione più rigorosa, dunque, non è che l'Europa debba sostituire l'ombrello americano con un ombrello britannico o francese, ma che debba integrare progressivamente la deterrenza complessiva della NATO attraverso un duplice movimento. Sul piano convenzionale, gli europei devono ridurre la loro dipendenza dagli Stati Uniti nei segmenti più critici della deterrenza per negazione: forze terrestri, difesa aerea e antimissile, capacità di fuoco a lungo raggio, droni, munizionamento, logistica, mobilità militare, ISR, cyber, spazio, resilienza e capacità industriale. Sul piano nucleare, devono invece sviluppare una discussione più strutturata sul contributo britannico e

francese, senza trasformarla in una narrativa di sostituzione. Il valore dei deterrenti europei risiede nella loro capacità di aggiungere incertezza al calcolo dell'avversario e complicarne i piani operativi, non nella pretesa di replicare in tempi brevi l'architettura statunitense di deterrenza estesa.

Questa distinzione è essenziale anche per evitare due rischi speculari. Il primo è quello dell'inerzia, cioè la tentazione di considerare la garanzia americana come indefinitamente disponibile e politicamente gratuita, rinviando ancora una volta le trasformazioni necessarie nel pilastro europeo della difesa. Il secondo è quello del massimalismo, cioè la tendenza a interpretare il *burden shifting* come occasione per proclamare un'autonomia strategica europea dai piedi di argilla, che non dispone ancora né delle basi militari, né delle risorse finanziarie, né della coesione politica, né delle istituzioni nucleari necessarie. Entrambi i rischi comprometterebbero la credibilità della deterrenza. L'inerzia perpetuerebbe la sovradipendenza europea dagli Stati Uniti; il massimalismo alimenterebbe aspettative non sostenute da capacità effettive. La via più prudente è una strategia di transizione: europeizzare ciò che può e deve essere europeizzato nel campo convenzionale, industriale e operativo, preservando al tempo stesso la centralità americana nelle funzioni strategiche e nucleari dell'Alleanza.

Il Summit di Ankara dovrebbe quindi essere concepito come il luogo in cui trasformare il *burden shifting* da formula politica – se non slogan di una presidenza Trump sempre più riottosa – a programma concreto di adattamento strategico. Programma che però è necessario ma non autosufficiente. È necessario perché gli Stati Uniti non possono più essere considerati l'unico fornitore indisputato di sicurezza europea in un sistema internazionale dominato dalla centralità crescente dell'Indo-Pacifico. Non è autosufficiente perché, se non accompagnato da una chiara riaffermazione della deterrenza estesa americana e da una gestione ordinata del contributo britannico e francese, potrebbe alimentare proprio i dubbi che intende ridurre. Solo entro questa cornice il *burden shifting* potrà rafforzare, anziché indebolire, la NATO.

Riferimenti bibliografici

- Avesani, L. (a cura) (2026). L'Europa e la deterrenza nucleare: prospettive nazionali a confronto. *Centro Studi Geopolitica.info – Geopolitical Brief n. 56*. <https://geopolitica.info/report/geopolitical-brief-56-leuropa-e-la-deterrenza-nucleare-prospettive-nazionali-a-confronto/> (ultimo accesso 22/06/2026).
- Natalizia, G. & Termine, L. (a cura) (2023). *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino.
- Termine, L., Mazziotti di Celso, M., Ercolani, A. & DiCicco, J. M. (a cura) (2025). *Handbook of European strategic autonomy*. Milano: McGraw-Hill.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: affari.internazionali@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.