



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
SVILUPPO ECONOMICO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

LA DIFESA EUROPEA TRA SOVRANITÀ DEGLI STATI E INTEGRAZIONE:
BASI GIURIDICHE, GOVERNANCE ISTITUZIONALE, STRUMENTI
INDUSTRIALI E CONTRIBUTO ITALIANO

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Giulia Rossolillo

Correlatore:

Chiar.mo C. Amm. Giosuè Allegrini

Tesi di laurea di
Simone Zingales

Matricola n.

546296

ANNO ACCADEMICO 2024/25

Abstract

Questo lavoro si occupa di analizzare l'evoluzione della difesa europea nel quadro della tensione tra sovranità statale e integrazione sovranazionale, soffermandosi sulle basi giuridiche della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, sui suoi assetti di *governance* e sugli strumenti finanziari e industriali progressivamente sviluppati dall'UE. Muovendo dal profondo mutamento del contesto strategico internazionale, segnato dal ritorno della guerra ad alta intensità nel continente e dall'acuirsi della competizione geopolitica, la ricerca esamina la capacità dell'Unione di tradurre il quadro giuridico e gli strumenti di cui dispone in una difesa comune credibile ed efficace. L'analisi evidenzia come, a fronte di una sensibile accelerazione registrata negli ultimi anni, permangano rilevanti vincoli strutturali che ne limitano il consolidamento, tra i quali la persistente centralità della logica intergovernativa, la frammentazione della base industriale e tecnologica europea, le dipendenze strategiche e il perdurante scarto tra ambizione politica e capacità operative. Il rafforzamento della difesa europea si configura ormai come una necessità strategica non più rinviabile, il cui consolidamento richiede un più elevato grado di integrazione politica, industriale e capacità decisionale.

This study examines the evolution of European defence within the framework of the tension between state sovereignty and supranational integration, focusing on the legal foundations of the Common Security and Defence Policy, its governance arrangements, and the financial and industrial instruments progressively developed by the EU. Against the backdrop of the profound transformation of the international strategic environment, marked by the return of high-intensity warfare to the European continent and the intensification of geopolitical competition, the research assesses the Union's capacity to translate its legal framework and available instruments into a credible and effective common defence. The

analysis shows that, despite the significant acceleration recorded in recent years, major structural constraints continue to hinder its consolidation, including the enduring predominance of intergovernmental logic, the fragmentation of the European defence technological and industrial base, strategic dependencies, and the persistent gap between political ambition and operational capabilities. The strengthening of European defence has thus become a strategic necessity that can no longer be postponed, and its consolidation requires a higher degree of political and industrial integration, as well as greater decision-making capacity.

Indice

Abstract	1
Introduzione	6
PARTE I ORIGINI E FONDAMENTI GIURIDICO-ISTITUZIONALI	10
DAL PARADIGMA POST-1989 ALLA CENTRALITÀ DELLA DIFESA	11
1.1 Introduzione	11
1.2 La “fine della storia” e l’illusione della sicurezza	11
1.3 Gli <i>shock</i> che chiudono la parentesi post-Guerra fredda	13
1.4 Capacità e vincoli materiali della difesa europea	14
1.5 Conclusioni	16
L’ARCHITETTURA GIURIDICA E ISTITUZIONALE	18
2.1 Introduzione	18
2.2 Evoluzione storica e consolidamento della PSDC	19
2.3 Le basi giuridiche della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune	22
2.4 Una <i>governance</i> ibrida in evoluzione	25
2.4.1 Quadro teorico della PSDC	25
2.4.2 La Commissione europea come attore emergente della difesa	26
2.4.3 Il Consiglio e l’ <i>European Peace Facility</i>	30
2.4.4 L’Alto Rappresentante, il SEAE e la <i>Military Planning and Conduct Capability</i>	33
2.4.5 Rappresentanza democratica e controllo parlamentare nella PSDC	35
2.4.6 Il ruolo della Corte di Giustizia dell’UE e il controllo giurisdizionale	38
2.4.7 L’Agenzia Europea per la Difesa	42
2.5 Conclusioni	45
L’EVOLUZIONE DELLE STRATEGIE DI SICUREZZA	47
3.1 Introduzione	47
3.2 La Strategia Europea in materia di Sicurezza	48
3.3 Verso la EUGS, dal 2003 al 2016	52

3.4 La Strategia Globale per la Politica Estera e di Sicurezza dell'UE	53
3.5 Verso la Bussola Strategica	59
3.6 La Bussola Strategica per la sicurezza e la difesa.....	60
3.6.1 Azione	61
3.6.2. Sicurezza.....	63
3.6.3 Investimenti	66
3.6.4 Partner.....	68
3.7 Conclusioni	70
PARTE II STRUMENTI E PROGRAMMI DELL'UE	72
STRUMENTI OPERATIVI E FINANZIARI	73
4.1 Introduzione	73
4.2 Andamento della spesa per la difesa UE.....	74
4.3 Dalla spesa alle capacità: <i>procurement</i> , R&S e R&T	77
4.4 La frammentazione del mercato della difesa europeo	80
4.5 Il Fondo europeo per la difesa come leva strutturale su R&S	83
4.6 Verso una cooperazione coordinata: CDP, CARD e PESCO.....	85
4.7 <i>Procurement</i> congiunto e capacità industriale: EDIRPA e ASAP .	90
4.8 SAFE: leva finanziaria per accelerare spesa e <i>procurement</i> congiunto.....	93
4.9 Mobilità Militare nell'UE	97
4.10 L' <i>European Peace Facility</i> come strumento per l'assistenza	102
4.11 Conclusioni	105
LA DIMENSIONE INDUSTRIALE.....	107
5.1 Introduzione	107
5.2 La Base Industriale e Tecnologica della Difesa Europea.....	108
5.3 OCCAR: cooperazione multinazionale e limiti del modello intergovernativo	112
5.5 EDIP: continuità strutturale oltre la fase emergenziale	119
5.6 <i>Readiness 2030</i> : connettere ambizione strategica e trasformazione industriale.....	121
5.7 Conclusioni	129
PARTE III IL CASO ITALIANO	131

L'ITALIA NELLA DIFESA EUROPEA	132
6.1 Introduzione	132
6.2 La spesa per la difesa italiana	132
6.3 Il ruolo dell'Italia nelle missioni PSDC	135
6.4 Industria nazionale della difesa: Leonardo e Fincantieri	139
6.5 Il ruolo dell'Italia nella PESCO e nell'OCCAR	143
6.6 La dimensione subacquea come priorità strategica: il caso della collaborazione tra Marina Militare e Università di Pavia	146
6.6.1 Origini e obiettivi della <i>partnership</i>	148
6.6.2 Attività e sviluppi	149
6.6.3 Collegamenti con le priorità strategiche e industriali dell'UE	152
6.7 Conclusioni	154
PARTE IV PROSPETTIVE FUTURE	155
VERSO IL “PILASTRO EUROPEO” DELLA NATO?	156
7.1 Introduzione	156
7.2 Il quadro istituzionale	157
7.3 Le tre dimensioni del pilastro europeo	159
7.4 I vincoli strutturali	162
7.5 Conclusioni	164
Conclusioni	166
Appendice	178
Intervista al C. Amm. Giosuè Allegrini – Marzo 2026	178
Bibliografia	185

Introduzione

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha avviato la propria invasione su larga scala dell'Ucraina, riportando la guerra convenzionale ad alta intensità nel cuore del continente europeo. Quell'evento ha impresso un'accelerazione senza precedenti a un processo già in corso: la faticosa riscoperta, da parte dell'Unione europea (UE), della propria dimensione di sicurezza e difesa. In un contesto in cui la competizione geopolitica tra grandi potenze ha progressivamente eroso il multilateralismo fondato su norme condivise, e in cui il quadro delle relazioni transatlantiche mostra segnali di trasformazione strutturale, l'Europa si trova a dover affrontare una sfida che aveva a lungo eluso: quella di ridefinire il proprio ruolo nel campo della sicurezza e della difesa.

La domanda di ricerca che guida questo lavoro è se, e in quale misura, l'UE sia oggi in grado di tradurre gli strumenti giuridici, le risorse finanziarie e industriali e l'ambizione strategica di cui dispone in una difesa comune realmente efficace, nonché quali vincoli istituzionali, politici e materiali continuino a limitarne l'efficacia. Questo dilemma attraversa l'intera storia dell'integrazione europea, poiché la difesa ha sempre rappresentato il nucleo più resistente della sovranità statale, difficilmente riconducibile alla logica comune che in altri settori ha prodotto risultati superiori all'azione individuale. A partire da tale interrogativo, la tesi intende ricostruire con rigore analitico le cause strutturali di questo divario e le possibili direzioni della sua evoluzione.

Il tema della difesa europea, a lungo confinato ai margini del dibattito sull'integrazione, ha assunto negli ultimi anni una centralità senza precedenti. Dal punto di vista geopolitico, il ritorno della guerra convenzionale in Europa e le trasformazioni in atto nelle priorità strategiche americane impongono all'Unione di riconsiderare i presupposti su cui ha costruito la propria sicurezza negli ultimi trent'anni. Come

conseguenza diretta, sul piano istituzionale, la proliferazione di nuovi strumenti testimonia un'accelerazione reale, ma pone interrogativi legittimi sulla coerenza e sulla tenuta di lungo periodo di un sistema ancora privo di un centro decisionale unitario. Un altro fattore conseguente agli *shock* degli ultimi anni pone la dipendenza da fornitori extra-europei per componenti critici e la frammentazione della base industriale nazionale come una vulnerabilità che la sola crescita della spesa non è sufficiente a colmare.

Questo lavoro di tesi adotta un'impostazione fondata sull'analisi della letteratura scientifica in materia di diritto dell'UE, studi strategici ed economia della difesa, integrata dai principali documenti istituzionali, tra cui il Rapporto Draghi, e dai dati rilasciati dalle principali organizzazioni internazionali. A questa si affianca una revisione critica delle fonti, finalizzata a valutare la coerenza tra assetto normativo, obiettivi dichiarati e risultati conseguiti. A fini integrativi, il lavoro si avvale anche di un'intervista riportata in appendice, realizzata da chi scrive al Contrammiraglio Giosuè Allegrini, referente del Polo scientifico e culturale che prenderà forma dalla collaborazione tra la Marina Militare italiana e l'Università di Pavia. L'intervista offre il punto di vista diretto di una figura con un ruolo centrale nella gestione della sicurezza marittima e subacquea italiana, e aiuta a capire come si colloca il nostro Paese nel contesto europeo dello sviluppo delle capacità strategiche.

La tesi si articola in sette capitoli costruiti attorno a un filo argomentativo progressivo. Il primo pone le premesse storiche e concettuali, ricostruendo il paradigma post-Guerra fredda, le ragioni per cui la sicurezza è stata a lungo data per scontata nell'Unione e gli *shock* che ne hanno segnato la fine definitiva, restituendo il contesto entro cui si è resa necessaria una rifondazione della difesa europea. Il secondo entra nell'architettura giuridica e istituzionale della PSDC, dalle origini fino agli assetti del

Trattato di Lisbona, mostrando come le basi normative esistenti siano al tempo stesso un patrimonio consolidato e un vincolo strutturale, in ragione della logica intergovernativa che continua a presiedere alle decisioni più sensibili. Il terzo sposta l'analisi sul piano strategico, ripercorrendo l'evoluzione della postura dell'Unione attraverso tre documenti chiave come l'ESS del 2003, la Strategia Globale del 2016 e la Bussola Strategica del 2022, mostrando come il passaggio da una concezione prevalentemente ordinativa della sicurezza a una più orientata alle capacità operative non abbia ancora colmato il divario tra ambizione dichiarata e risultati verificabili. Il quarto traduce questa tensione sul piano delle risorse, analizzando la crescita della spesa per la difesa, la composizione degli investimenti e gli strumenti di coordinamento e cofinanziamento europei, con l'obiettivo di verificare se l'aumento quantitativo si stia effettivamente convertendo in potenza militare coerente. Il quinto approfondisce la dimensione strutturalmente più fragile del sistema, ovvero la base industriale e tecnologica europea, analizzandone le asimmetrie interne, il ruolo di OCCAR e le ambizioni ancora in larga parte da verificare dell'EDIS e del suo strumento attuativo EDIP. Il sesto offre una prospettiva italiana, ricostruendo i vincoli strutturali del bilancio della difesa nazionale e i canali attraverso cui l'Italia ha comunque costruito un peso specifico nell'architettura europea, tra proiezione operativa nelle missioni PSDC, ruolo industriale dei suoi principali attori e il caso della collaborazione tra la Marina Militare e l'Università di Pavia. Il settimo colloca l'intera architettura analizzata nei capitoli precedenti all'interno del quadro transatlantico, esaminando la relazione UE-NATO e i vincoli che rendono ancora incompiuta la costruzione di un pilastro europeo credibile in un contesto in cui la ridefinizione del ruolo americano in Europa non è più una possibilità remota ma una trasformazione strutturale già in corso. Le conclusioni sintetizzano il percorso argomentativo e, sulla base degli elementi raccolti, formulano una valutazione complessiva dei principali

ostacoli politico-istituzionali che ancora limitano il consolidamento della difesa europea e delle implicazioni che ne derivano per la sua evoluzione futura.

**PARTE I ORIGINI E FONDAMENTI GIURIDICO-
ISTITUZIONALI**

DAL PARADIGMA POST-1989 ALLA CENTRALITÀ DELLA DIFESA

1.1 Introduzione

Il primo capitolo di questa analisi cercherà di ricostruire le ragioni che hanno riportato il settore della difesa al centro dell'agenda europea. Attraverso questo studio si proverà inoltre a chiarire quali sono i principali vincoli che rendono difficile trasformare risorse e obiettivi in capacità operative. Inizialmente, verrà inquadrato il paradigma post-Guerra fredda e le ragioni per cui la dimensione militare è rimasta a lungo marginale nel processo di integrazione. Successivamente, verranno analizzati alcuni shock recenti (pandemia, crisi energetica e guerra) che hanno messo alla luce vulnerabilità e dipendenze dell'Unione. Infine, l'analisi si concentrerà sugli aspetti materiali, con attenzione alla spesa, alla base industriale e alla frammentazione.

1.2 La “fine della storia” e l'illusione della sicurezza

All'inizio degli anni Novanta, una parte consistente delle élite politiche e intellettuali occidentali interpretò la fine della Guerra fredda come l'avvio di un nuovo ordine internazionale più stabile, sostenuto dall'interdipendenza economica e dall'espansione delle istituzioni liberali, in un contesto in cui la prospettiva di un conflitto interstatale nel cuore dell'Europa appariva ormai remota. È in questo clima che si inserisce la tesi della “fine della storia”, resa famosa da Francis Fukuyama¹, secondo cui l'Europa poteva vivere in una fase “post-storica”, in cui la sicurezza veniva data quasi per scontata e la difesa era vista come un tema tecnico, secondario e facilmente delegabile. La traiettoria che porta all'inizio del 2026 mostra invece il superamento di quella postura. La difesa europea assume un ruolo centrale come risultato degli *shock* geopolitici, economici e strategici, che hanno mostrato la fragilità di una sicurezza data a lungo

¹Francis Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, DeA Planeta Libri S.r.l, 2020, pp. 13-14.

per scontata. La fine del paradigma post-1989 segna l'avvio di una fase di ridefinizione del ruolo della difesa, ormai parte integrante della stabilità politica, economica e istituzionale dell'Unione. Questa evoluzione impone di ripensare il rapporto tra sovranità, capacità materiali e credibilità strategica. Richiede anche di riconoscere la sicurezza come un bene pubblico, che non si produce senza risorse dedicate e senza coordinamento.

È significativo il modo in cui Sauli Niinistö descrive la “normalità” del periodo post-Guerra fredda: «Non possiamo vedere e sentire la sicurezza quando l'abbiamo, il che rende la sua perdita tanto più drammatica e dolorosa»². Questa considerazione mette in luce un aspetto di fondo. Per molti anni l'Unione si è sviluppata e consolidata senza che le proprie esigenze di sicurezza fossero davvero al centro del processo. In pratica, istituzioni, procedure e basi giuridiche sono nate in un contesto percepito come relativamente sicuro, finendo per lasciare la difesa in una posizione marginale nell'integrazione europea.³

Possiamo osservare che, già prima della crisi del 2022, questa configurazione mostrava segni di indebolimento. Il *European Defence Report 2017* della *Munich Security Conference* metteva in evidenza un divario sempre più evidente tra documenti strategici (che continuavano a usare un linguaggio piuttosto ottimistico) e una realtà di sicurezza che risultava invece molto più deteriorata. Soprattutto, segnalava che vi fossero ragioni per dubitare che gli Stati Uniti intendessero mantenere indefinitamente lo stesso livello di impegno se le capacità europee fossero rimaste insufficienti⁴. A distanza di quasi un decennio, tale preoccupazione

² S. Niinistö, *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, Commissione Europea, Bruxelles, 2024, p. 4.

³ *Ibidem*.

⁴ Munich Security Conference, *European Defence Report 2017: More European, More Connected and More Capable*, Munich Security Conference, Monaco di Baviera, 2017, pp. 3–5.

trova conferma nell'evoluzione della postura strategica statunitense, che tende a concentrare risorse e priorità su altre aree di competizione sistemica e ad attendersi che gli alleati europei assumano una quota crescente di responsabilità nella propria sicurezza⁵.

1.3 Gli *shock* che chiudono la parentesi post-Guerra fredda

Il decennio in corso ha trasformato questi segnali in un vero e proprio salto di paradigma. La pandemia di COVID-19 non è stata soltanto una crisi sanitaria di proporzioni globali, ma un evento che ha reso visibili vulnerabilità strutturali profonde (dipendenze da filiere extra-UE per beni critici, fragilità logistiche, coordinamento incompleto tra Stati membri) e ha contribuito a ridefinire la sicurezza europea in termini di resilienza sistemica e continuità funzionale. In questi anni concetti come *preparedness* e *readiness* sono entrati stabilmente nel linguaggio strategico. La sicurezza non può più essere considerata solo una questione militare. È diventata un metro con cui misurare la resilienza complessiva dell'Unione e la sua capacità di assicurare continuità istituzionale ed economica anche in scenari di pressione prolungata. Niinistö riassume bene questa convergenza ricordando che, nello stesso periodo, abbiamo attraversato la pandemia più grave dell'ultimo secolo, la guerra più sanguinosa in Europa dalla Seconda guerra mondiale e l'anno più caldo mai registrato. Da qui la proposta di un approccio *all-hazards* e *whole-of-society*, in cui la preparazione non riguarda solo le istituzioni, ma coinvolge tutti i livelli della società⁶.

Alla pandemia si è aggiunta la crisi energetica, che ha reso evidente quanto energia, competitività e sicurezza siano ormai intrecciate. L'energia è diventata una leva geopolitica e, di riflesso, un fattore che condiziona la sostenibilità della spesa e la capacità di mantenere una produzione

⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, Washington D.C., Novembre 2025, pp. 1–2 e 25.

⁶ Niinistö, *op. cit.*, p. 13.

strategica. Il Rapporto Draghi cerca di quantificare questo divario. Nel 2024, nell'UE i prezzi del gas al dettaglio e all'ingrosso sono risultati tra tre e cinque volte più alti rispetto a quelli degli Stati Uniti, mentre i prezzi dell'elettricità al dettaglio (soprattutto per l'industria) sono stati tra due e tre volte superiori⁷. In un contesto segnato da rivalità e dal ritorno della logica dell'attrito, questi divari non sono un semplice dato macroeconomico. Hanno effetti diretti sulla base industriale e, di conseguenza, sulla capacità di sostenere produzioni strategiche e investimenti con orizzonti di lungo periodo. Lo stesso rapporto evidenzia il peso delle dipendenze energetiche in termini di costi. La spesa UE per importazioni di energia da combustibili fossili cresce da €341 miliardi nel 2019 a €416 miliardi nel 2023 (circa il 2,7% del PIL), e la spesa per combustibili fossili russi raggiunge oltre €120 miliardi nel 2022 prima di scendere a meno di €30 miliardi nel 2023⁸. Ne consegue che la sicurezza acquistata in emergenza è più costosa e che la riduzione delle dipendenze strategiche assume forte centralità.

La resilienza diventa una priorità, ma non risolve il problema della difesa. Puoi essere resiliente e restare comunque vulnerabile se non hai capacità militari credibili. Dal 2022 in poi, il tema non è solo reggere una crisi, ma anche dissuadere ed essere in grado di sostenere un confronto più duro.

1.4 Capacità e vincoli materiali della difesa europea

La guerra d'aggressione russa contro l'Ucraina del 24 febbraio 2022 provoca un altro mutamento, perché riporta nel cuore dell'Europa la possibilità di una guerra ad alta intensità e, con essa, la centralità della deterrenza materiale. A conferma di questa trasformazione, la dinamica della spesa europea registra un'evidente discontinuità. Nel 2024 la spesa complessiva per la difesa dei 27 Stati membri ha raggiunto i €343 miliardi,

⁷ M. Draghi, *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, Commissione Europea, Bruxelles, settembre 2024, p. 5.

⁸ *Ibidem.*, p. 7

con un incremento del 19% rispetto al 2023 e pari all'1,9% del PIL, con stime che indicano il superamento della soglia del 2% nel 2025. Ancora più rilevante è la composizione di questa crescita: gli investimenti in difesa superano per la prima volta i €100 miliardi (circa il 31% della spesa complessiva), trainati in particolare dal *procurement* di equipaggiamenti, aumentato del 39% rispetto all'anno precedente, mentre anche la spesa in R&D fa registrare un salto significativo, raggiungendo i €13 miliardi nel 2024⁹. Non si è trattato semplicemente di un aumento nominale, ma di una mobilitazione crescente di risorse materiali orientate alla produzione di capacità reali e alla ricostituzione di basi industriali funzionali alla deterrenza e alla prontezza operativa.

Nonostante l'aumento delle risorse, la dipendenza materiale dell'Unione da assetti e capacità abilitanti resta difficile da ridurre nel breve periodo. Missiroli osserva che Washington fornirebbe almeno il 50% delle capacità NATO, soprattutto i cosiddetti *strategic enablers*¹⁰ (C4ISR, difesa aerea e missilistica, aerei da trasporto pesante, capacità geospaziali e servizi commerciali per il *cloud* su larga scala), che “sono costosi e *time-consuming* da sostituire”¹¹. Questa asimmetria, quindi, sposta il tema da un terreno spesso trattato come compromesso politico (intergovernativismo, unanimità, sovranità nazionale) a una questione di effettività. Senza trasformare la spesa in capacità reali, interoperabili e sostenibili, la richiesta di una maggiore responsabilità europea rischia di restare più programmatica che concreta.

Il nesso tra difesa e competitività rende il tema ancora più centrale. In un quadro di rivalità strategiche e di ritorno della logica dell'attrito, la

⁹ Agenzia europea per la difesa, *Defence Data 2024–2025*, EDA, Bruxelles, 2025, p. 3.

¹⁰ Gli *strategic enablers* sono l'insieme di capacità, risorse e tecnologie indispensabili per pianificare, schierare e sostenere operazioni militari complesse, che garantiscono proiezione della forza e superiorità decisionale attraverso asset come l'intelligence satellitare, il rifornimento in volo, il trasporto strategico o la *cyber*-difesa.

¹¹ A. Missiroli, *Defending Europe. Transatlantic and European Security from Truman to Trump*, Ledizioni LediPublishing/ISPI, Milano, dicembre 2025, p. 199.

competitività industriale diventa a tutti gli effetti un pilastro della sicurezza. Costi energetici elevati, frammentazione regolatoria e dipendenze finiscono per restringere lo spazio per sostenere produzione, innovazione e investimenti di lungo periodo nei settori critici¹². Da questo punto di vista, il problema europeo non è soltanto la quantità della spesa, ma la capacità di trasformarla in massa industriale, prontezza operativa e interoperabilità. È proprio in questo intreccio (minaccia militare, vincolo industriale, dipendenze strategiche, riequilibrio transatlantico) che la frammentazione europea diventa un problema di primo ordine. Il Rapporto Letta, nel discutere l’impatto economico della frammentazione dei mercati della difesa in Europa, stima che il relativo costo ecceda i €100 miliardi l’anno, evidenziando i potenziali benefici di una maggiore integrazione e razionalizzazione¹³. Ne consegue che l’aumento della spesa senza un disegno di coordinamento e standardizzazione rischia di produrre duplicazioni e inefficienze. La frammentazione non è quindi solo un problema politico o una differenza di approcci. È un vincolo strutturale che limita la capacità europea di trasformare risorse crescenti in potenza militare effettiva, interoperabile e credibilità strategica. La centralità della difesa nel dibattito odierno non dipende solo da una maggiore attenzione alla sicurezza. Riflette piuttosto un riassetto strutturale che spinge l’Europa a cercare un nuovo equilibrio tra controllo sovrano ed efficienza, tra legittimazione democratica e rapidità decisionale, tra autonomia e complementarità con la NATO.

1.5 Conclusioni

Alla luce dei cambiamenti epocali sopra descritti, il tema della difesa europea si impone come questione centrale perché sintetizza, più di

¹² M. Draghi, *Il futuro della competitività europea. Parte A Una strategia di competitività per l’Europa*, Commissione Europea, Bruxelles, settembre 2024, pp. 2-5.

¹³ E. Letta, *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity — Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, Rapporto al Consiglio Europeo, Bruxelles, aprile 2024, p. 73.

qualunque altra *policy*, la trasformazione dell'ambiente strategico e la crisi del paradigma post-1989. La pace non può più essere considerata una condizione scontata e, in questo nuovo contesto, la deterrenza torna a rappresentare un elemento essenziale per garantire la stabilità. In merito alla necessità di una capacità autonoma, il Ministro della Difesa Guido Crosetto ha recentemente osservato:

"L'unica deterrenza di cui disponiamo oggi è quella degli Stati Uniti, ma dobbiamo imparare a muoverci su binari paralleli...Dobbiamo rafforzare la capacità europea di decidere autonomamente, creando catene di approvvigionamento resilienti: non è una scelta politica, è pragmatismo di fronte ai nuovi scenari di sicurezza."¹⁴

La dimensione industriale e tecnologica diventa così parte integrante della sicurezza, e la solidità del legame transatlantico dipende sempre di più dalla capacità dell'Europa di ridurre le proprie debolezze e colmare le asimmetrie ancora esistenti. È a partire da questa cornice che l'analisi successiva sulle basi giuridiche e sull'assetto di *governance* della difesa europea acquista pieno senso. In un sistema costruito su attribuzione limitata di competenze e primato intergovernativo, la domanda decisiva non è soltanto che cosa l'Europa intenda fare, ma che cosa l'Europa possa fare con gli strumenti normativi e istituzionali effettivamente disponibili.

¹⁴ Guido Crosetto, *Intervento alla XVIII Conferenza delle Ambasciatrici e degli Ambasciatori d'Italia*, <https://www.difesa.it/primopiano/xviii-conferenza-delle-ambasciatrici-e-degli-ambasciatori/84824.html>, (ultimo accesso: 28/12/2025).

L'ARCHITETTURA GIURIDICA E ISTITUZIONALE

2.1 Introduzione

L'architettura della difesa europea si presenta oggi come un sistema complesso e in costante adattamento, frutto di un equilibrio tra la tutela della sovranità nazionale e la necessità di una cooperazione collettiva. Il capitolo analizzerà le basi giuridiche e la *governance* di questo settore, sottolineando come l'integrazione sia passata da una dimensione marginale a un sistema istituzionale via via più strutturato.

L'analisi partirà dall'evoluzione storica della Politica di Sicurezza e di difesa comune (PSDC), ripercorrendo i passaggi che vanno dai primi tentativi degli anni Cinquanta fino ai recenti *shock*. Verranno poi esaminate le basi normative introdotte dal Trattato di Lisbona, con particolare attenzione alle clausole di mutua difesa e solidarietà e alla cornice della Cooperazione strutturata permanente (PESCO).

Successivamente, l'analisi si focalizzerà sulla *governance* della difesa, definita come un assetto ibrido in cui convivono diverse logiche. Se da un lato si vedrà il ruolo emergente della Commissione europea, capace di incidere attraverso leve industriali e finanziarie, dall'altro emergerà la persistente centralità del Consiglio, dove l'unanimità conferma il controllo degli Stati sulle decisioni più sensibili. Inoltre, verrà approfondita la funzione di raccordo che svolge l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (AR/VP) e il supporto tecnico fornito dall'Agenzia europea per la difesa (AED) nel coordinamento delle capacità. Il capitolo proseguirà con una riflessione sul controllo democratico e giurisdizionale, indagando i margini d'azione del Parlamento europeo e il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) nel definire i confini di legalità di una materia ancora fortemente legata al controllo statale. Infine, si concluderà con una riflessione sulla

capacità di questo sistema di tradurre le ambizioni strategiche in effettiva autonomia d'azione.

2.2 Evoluzione storica e consolidamento della PSDC

Il primo tentativo di dare all'Europa una vera dimensione militare comune risale agli anni Cinquanta, con il progetto della Comunità europea di difesa (CED). L'idea, piuttosto ambiziosa, era quella di creare un esercito sovranazionale sottoposto a un controllo politico europeo, nel contesto della Guerra fredda e del reinserimento della Germania Ovest in un sistema di sicurezza più stabile. Ed è proprio questa ambizione che fa emergere fin da subito il problema di fondo, cioè un limite strutturale difficile da aggirare. La difesa, infatti, viene quasi sempre considerata una competenza essenziale della sovranità statale: significa decidere politicamente quando e come usare la forza, rispondere davanti all'opinione pubblica e definire in autonomia che cosa rientra nell'interesse nazionale. Non a caso, già in quella fase si comprese che il problema non riguardava soltanto l'organizzazione di un esercito, ma anche chi lo avrebbe governato. È in quest'ottica che va letto il progetto di trattato del 1953, pensato per istituire una Comunità Politica Europea (CPE) da affiancare alla CED. La dimensione militare richiedeva infatti un corrispondente livello di governo e di legittimazione politica, senza il quale l'integrazione sarebbe rimasta priva del centro decisionale necessario. L'esito confermò la difficoltà di sciogliere quel legame fra difesa e sovranità, dal momento che nel 1954 la mancata ratifica francese bloccò la CED e, a sua volta, anche la CPE. Da quel momento in poi, nelle fasi successive, si sono imposti regole e assetti che hanno continuato a preservare il controllo statale sulle scelte più sensibili. Di conseguenza, per molti anni si è consolidato un freno (anche culturale) all'idea che l'integrazione possa spingersi fino al militare. La sicurezza collettiva europea ruota così attorno alla NATO, mentre la dimensione propriamente europea resta marginale.

È solo dagli anni Novanta che la difesa rientra, con una certa continuità, nell'orizzonte dell'integrazione. La fine della Guerra fredda, l'avvio del percorso che porta a Maastricht, e soprattutto le guerre balcaniche agiscono come fattori di pressione. In quel frangente l'Europa scopre un serio limite, rappresentato dalla difficoltà di prevenire o gestire crisi regionali nel proprio vicinato senza dipendere da altri attori. Da qui nasce l'esigenza di dotarsi di strumenti minimi di sicurezza più autonomi. Con il Trattato di Maastricht del 1992¹⁵ e la struttura a tre pilastri, prende forma la Politica estera e di sicurezza comune (PESC). È un passaggio importante perché mette nero su bianco un riferimento organico alla dimensione militare, ma non va sopravvalutato in quanto resta un'impostazione intergovernativa, priva di capacità operative proprie e condizionata dai veti nazionali. Con Amsterdam (1997)¹⁶ e Nizza (2001)¹⁷ la difesa europea esce dal piano solo dichiarativo e si confronta con missioni civili e militari riconducibili ai compiti di Petersberg¹⁸, poi confluiti e ampliati nell'attuale elenco dell'art. 43 TUE. Anche la creazione nel 2004 dell'Agenzia europea per la difesa (AED) va letta in questa direzione, dove il tema delle capacità e della base industriale non è più un dettaglio tecnico, ma un vincolo strutturale della credibilità europea¹⁹.

Il vero punto di svolta arriva però con il Trattato di Lisbona²⁰, entrato in vigore nel 2009. L'abolizione della struttura a pilastri e l'integrazione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dentro la PESC offrono, per la prima volta, una cornice più coerente e leggibile della difesa

¹⁵ Unione Europea. *Trattato sull'Unione Europea* (Maastricht), GUUE, C 191, 29 luglio 1992.

¹⁶ Unione Europea. *Trattato di Amsterdam*, GUUE, C 340, 10 novembre 1997.

¹⁷ Unione Europea. *Trattato di Nizza*, GUUE, C 80, 10 marzo 2001.

¹⁸ Unione dell'Europa Occidentale (UEO), *Dichiarazione di Petersberg*, Bonn, 19 giugno 1992.

¹⁹ Consiglio dell'UE, *Azione comune 2004/551/PESC che istituisce l'Agenzia europea per la difesa*, GUUE, L 245, 17 luglio 2004.

²⁰ Unione Europea, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, GUUE, C 306, 17 dicembre 2007.

europea nei Trattati. Anche qui, però, conviene mantenere uno sguardo critico. Lisbona non istituisce una difesa comune in senso pieno, ma mette a disposizione un'architettura che può sostenerla se gli Stati membri decidono di attivarla e di utilizzarla in modo ambizioso. La PSDC acquista stabilità normativa, ma la sua effettività resta condizionata dalla scelta politica degli Stati di utilizzare gli strumenti disponibili.

Negli anni successivi, la crisi ucraina del 2014, la crescente instabilità nel vicinato europeo e la diffusione di minacce ibride, inducono l'UE a elaborare la Strategia globale del 2016, nella quale emerge con forza la necessità di un'Europa più autonoma e capace nel campo della sicurezza²¹. Questa visione prosegue nella Bussola Strategica del 2022, il primo documento strategico-operativo che definisce obiettivi, linee di azione e un calendario per rendere la difesa europea più efficace entro il 2030²². L'aggressione russa all'Ucraina nel 2022 ha segnato un ulteriore *shock* per il progetto europeo, perché ha rimesso al centro il tema dell'autonomia energetica, strategica e industriale, mostrando chiaramente quanto questi piani siano legati tra loro. Accanto alla risposta militare e finanziaria, l'UE ha iniziato a puntare di più su strumenti di politica industriale e su forme di spesa comune. In questo quadro, il Fondo europeo per la difesa (FED)²³ diventa uno dei canali principali e, soprattutto dopo il 2022, vengono rafforzate misure per aumentare la capacità produttiva e rendere più semplici gli acquisti coordinati tra Stati membri. Il punto è che la difesa entra sempre di più dentro industria, approvvigionamenti e produzione, non solo dentro missioni e dichiarazioni. Questo passaggio si intreccia con

²¹ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruxelles, giugno 2016.

²² Consiglio dell'UE, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, 7371/22, Bruxelles, 21 marzo 2022, p. 4

²³ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092*, GUUE, L 170, 12 maggio 2021.

la riflessione contenuta nel Rapporto Draghi sulla competitività del 2024, in cui la difesa è identificata come settore strategico per la sovranità economica e tecnologica dell'Unione, e in cui la frammentazione dei sistemi nazionali è indicata come principale ostacolo alla capacità industriale e innovativa europea²⁴.

La difesa europea non sembra affatto un progetto lineare o privo di contraddizioni. Piuttosto, assomiglia a un processo di adattamento graduale, spesso più reattivo che pianificato, spinto da eventi esterni, cambiamenti geopolitici e dal tentativo continuo di trovare un equilibrio tra sovranità nazionale e cooperazione collettiva. La PSDC oggi è probabilmente lo stadio più avanzato di questo percorso, ma resta anche un ambito in cui le tensioni sono costanti tra ambizioni politiche e limiti operativi concreti, tra logiche industriali e necessità strategiche. In questo quadro, l'autonomia strategica europea rimane un obiettivo ancora in costruzione che può trasformarsi in una reale capacità di azione comune, oppure rischia di restare bloccata e diventare, di fatto, un progetto incompiuto.

2.3 Le basi giuridiche della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune

Il quadro normativo della difesa europea si trova soprattutto nel Trattato sull'Unione europea (TUE), nella versione consolidata successiva a Lisbona. L'art. 42, par. 1, TUE colloca la PSDC nel perimetro della PESC e ne delinea la base giuridica, attribuendo all'Unione una potenzialità operativa basata sia su strumenti civili che su mezzi militari. Il terzo paragrafo dello stesso articolo associa tale prerogativa allo sviluppo congiunto dei mezzi e delle competenze, da attuarsi anche attraverso l'intervento dell'AED. L'art. 43, par. 1, TUE individua invece le missioni

²⁴ *Il futuro della competitività Europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit., cap. 7.

attraverso cui tale capacità può essere esercitata, codificando e ampliando il catalogo delle missioni PSDC. L'art. 42, par. 2, afferma inoltre che la politica di difesa comune potrà condurre, qualora vi sia unanimità tra gli Stati membri, alla graduale definizione di una difesa comune dell'Unione. Particolarmente significativa, all'interno dello stesso articolo, è la clausola di mutua difesa prevista dal paragrafo 7. Prevede che, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri siano tenuti a prestare assistenza con "tutti i mezzi in loro possesso" e in conformità all'art. 51 della Carta ONU. Resta fermo il rispetto delle specificità degli Stati membri neutrali e la centralità dell'Alleanza Atlantica per coloro che vi aderiscono, ma l'obbligo di assistenza è il più forte vincolo giuridico reciproco in materia di difesa previsto dal diritto dell'Unione. Un ulteriore elemento essenziale del quadro normativo è l'art. 45 TUE, che istituisce l'Agenzia europea per la difesa (AED)²⁵. Questa Agenzia è incaricata di sostenere lo sviluppo delle capacità di difesa, promuovere la cooperazione nella ricerca e negli armamenti, contribuire all'identificazione degli obiettivi operativi e rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea. L'assetto istituzionale appena delineato è completato dagli artt. 42, par. 6, e 46 TUE e dal Protocollo n. 10, che disciplinano la cooperazione strutturata permanente (PESCO). Questo strumento è stato concepito per permettere agli Stati membri che dispongono di capacità militari più solide e che accettano di assumere impegni più stringenti (anche sul piano politico) di collaborare in modo più ravvicinato, così da sviluppare capacità comuni e rendere più concreta la possibilità di agire. La PESCO è stata attivata nel 2017 con una decisione del Consiglio²⁶. In quella sede sono stati indicati gli Stati partecipanti e sono stati fissati gli impegni considerati vincolanti.

²⁵ *Azione comune 2004/551/PESC*, op. cit.

²⁶ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce una cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti*, GUUE, L 331, 14 dicembre 2017.

Il lavoro si è tradotto in progetti congiunti pensati per aumentare interoperabilità ed efficienza operativa. Il punto critico, però, è che la quantità di progetti non coincide automaticamente con un salto di qualità. Senza priorità condivise e senza risorse adeguate, l'interoperabilità rischia di restare un obiettivo sulla carta più che un risultato misurabile.

Per quanto riguarda il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), un riferimento centrale è l'art. 222, la cosiddetta clausola di solidarietà. Essa prevede un dovere di azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri in caso di attacco terroristico o di calamità naturale o provocata dall'uomo che colpisca uno Stato membro. A differenza della clausola di mutua assistenza di cui all'art. 42, par. 7, TUE, non si tratta di un meccanismo di difesa collettiva in senso stretto, bensì di una logica di gestione delle crisi e di coordinamento. Sul piano attuativo, l'art. 222, par. 3, TFUE affida a una decisione del Consiglio la definizione delle modalità di applicazione, su proposta della Commissione e dell'Alto rappresentante. Queste modalità sono state disciplinate, sul piano dell'Unione, dalla Decisione 2014/415/UE²⁷, che chiarisce l'assetto istituzionale e procedurale per rendere operativa la clausola. Il Parlamento è informato. Qualora le misure di esecuzione abbiano implicazioni nel settore della difesa, la deliberazione ricade nel perimetro della PESC e segue le relative regole decisionali previste dall'art. 31, par. 1, TUE.

I Trattati costruiscono un sistema flessibile, in cui obblighi di solidarietà e assistenza convivono con strumenti per sviluppare capacità comuni e con meccanismi a più velocità. Ne esce una PSDC unitaria sul piano giuridico, ma con limiti che, come vedremo, pesano sulla *governance* e, spesso, sulla capacità dell'Unione di agire in modo concreto ed efficace.

²⁷ Consiglio dell'UE, *Decisione 2014/415/UE relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà*, GUUE, L 192, 1 luglio 2014.

2.4 Una *governance* ibrida in evoluzione

2.4.1 Quadro teorico della PSDC

La *governance* della PSDC nasce da un compromesso dove gli Stati restano al centro e l'Unione si muove con margini limitati. La cooperazione è volontaria e le istituzioni sovranazionali incidono meno che in altri settori. La necessità di agire con rapidità mette spesso in luce i limiti di questo assetto, che nell'ultimo quinquennio ha rivelato tutta la sua fragilità. L'aggressione russa all'Ucraina ha cambiato il quadro e il conseguente deterioramento dell'ordine di sicurezza europeo ha reso più evidente il problema. A questo si aggiunge una competizione tecnologica e industriale che non è più solo un tema economico, ma incide direttamente sulla capacità di difesa. In questo contesto, un modello basato quasi esclusivamente sul coordinamento tra Stati appare insufficiente. Servono risposte rapide, capacità militari che siano davvero interoperabili e una base industriale in grado di reggere lo stress, senza dipendere troppo da decisioni prese fuori dall'Europa. È in questo scenario che la *governance* della difesa europea comincia a muoversi sul serio. Non tanto per un salto verso l'integrazione, quanto perché la pressione degli eventi riduce gli spazi di scelta. Ne sta uscendo un assetto piuttosto ibrido, in cui le logiche intergovernative continuano a pesare ma si affiancano anche strumenti più strutturati. Non è un punto di arrivo, ma una trasformazione ancora in corso che si porta dietro diverse ambiguità che restano irrisolte.

Dal punto di vista teorico, questa evoluzione sfugge a una classificazione univoca. Sul piano formale, la PSDC resta dentro il perimetro del *new intergovernmentalism*. Il baricentro decisionale rimane agli Stati membri e, almeno sulla carta, la difesa resta dentro un'area di competenza

controllata, lontana da ipotesi di integrazione di tipo federale²⁸. Se però si guarda alla sostanza, il quadro è meno lineare. Il peso crescente della Commissione europea non è un dettaglio. È un segnale politico che richiama dinamiche che somigliano al *functional spillover*²⁹. Quando gli Stati non riescono a produrre risultati credibili da soli, aumentano le pressioni verso soluzioni che passano per l'Unione. Questo accade soprattutto dove la difesa si intreccia con il mercato interno, con la politica industriale e con la capacità di mobilitare risorse finanziarie³⁰. La difesa europea si configura così come un caso emblematico in cui l'espansione del ruolo dell'Unione non avviene tramite revisione dei Trattati, bensì attraverso l'uso estensivo di basi giuridiche esistenti³¹. Questa trasformazione è accompagnata da una tensione tra l'esigenza di efficienza decisionale e la persistenza di meccanismi di controllo sovrano, che definisce il quadro entro cui si colloca l'attuale *governance* istituzionale della difesa europea.

2.4.2 La Commissione europea come attore emergente della difesa

Oggi, quando si parla di difesa europea, inevitabilmente entra in gioco anche la Commissione. Non perché i Trattati le riconoscano una competenza militare vera e propria. La PSDC rimane infatti un ambito in cui contano soprattutto gli Stati membri e continua a prevalere una logica essenzialmente intergovernativa. La Commissione, però, è diventata centrale dove la difesa incrocia industria, mercato interno, ricerca, bilancio. Lì l'Unione ha strumenti effettivi e lì la Commissione ha spazio per incidere. Questo spiega il peso crescente della Direzione Generale per

²⁸ C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *Journal of Common Market Studies* vol. 53, n. 4, 2015, pp. 703–722.

²⁹ R. Kuokštys, *EU Defence Policy: Between Functionalism, National Interests, and Transatlantic Realities*, *Baltic Journal of Law & Politics* vol. 16, n. 2, 2023, p. 33

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Per una ricostruzione di questa dinamica cfr. par. 2.4.2.

l'industria della Difesa e dello Spazio (DG DEFIS)³². In poco tempo è diventata un punto di raccordo per la Base industriale e tecnologica di difesa europea. Il caso più chiaro è il Fondo europeo per la difesa (FED), che non nasce dentro la PESC, ma come strumento di politica industriale e di ricerca. Viene istituito dal Regolamento (UE) 2021/697³³, adottato in procedura legislativa ordinaria sulla base degli artt. 173, par. 3, 182, par. 4, 183 e 188, secondo comma, TFUE. Questo serve anche a chiarire un equivoco tipico. L'art. 41, par. 2, TUE esclude le spese operative PESC con implicazioni militari o di difesa dal bilancio UE, ma il FED finanzia soprattutto ricerca e sviluppo industriale (quindi sta su un binario diverso, industria/ricerca, non spese operative di missione). E infatti la Commissione incide tantissimo perché governa il Fondo tramite programmi di lavoro annuali adottati con atti di esecuzione, dove si fissano priorità, categorie di azioni e allocazioni. Nello stesso filone rientra anche il Programma per l'industria europea della difesa (EDIP)³⁴, che mira a dare una cornice più stabile alla politica industriale della difesa e a rafforzare la disponibilità e la fornitura di prodotti per la difesa. Messi insieme, questi strumenti non spostano formalmente le competenze, ma spostano il baricentro di fatto. Non cambia la regola formale sul chi decide la struttura della difesa, ma cambia il contesto in cui si formano le scelte, perché una parte crescente delle decisioni passa da criteri industriali e finanziari. E su questo terreno la Commissione è strutturalmente forte.

Questa crescita di ruolo si manifesta in almeno in tre dimensioni. La prima è quella normativa. La Commissione non si occupa di difesa nel senso

³² D. Fiott, *Strategic investment: Making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy*, Chaillot Paper No. 156, EU Institute for Security Studies, Parigi, 2019, pp. 4-5.

³³ Regolamento (UE) 2021/697 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, op. cit.

³⁴ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2025/2643 che istituisce il Programma europeo per l'industria della difesa e un quadro di misure volto a garantire la disponibilità e la fornitura tempestive di prodotti per la difesa (regolamento EDIP)*, GUUE, L 2025/2643, 29 dicembre 2025.

classico, però incide nel costruire il quadro di regole³⁵. Attraverso regolamenti e atti attuativi stabilisce requisiti, standard e condizioni di accesso ai programmi. Inoltre, introduce vincoli che riguardano filiere, interoperabilità e forme di cooperazione industriale. Sembrano aspetti solo tecnici, ma in realtà pesano parecchio, perché decidono quali progetti sono finanziabili e quali no, e quindi quali capacità e tecnologie finiscono per consolidarsi. La seconda dimensione è allocativa, cioè, legato alle risorse. Il tema non è soltanto quanto si spende, ma soprattutto dove si spende: su quali settori, tecnologie, processi produttivi e catene di approvvigionamento³⁶. È un potere in parte indiretto, però con effetti molto concreti. Se incentivi alcune forme di collaborazione e non altre, o se spingi certe filiere, finisci per modellare la struttura del mercato. E quel mercato, nel medio periodo, condiziona anche cosa gli Stati possono davvero comprare e poi dispiegare. La terza riguarda l'*agenda-setting*, in senso funzionale e operativo. La Commissione contribuisce a definire cosa viene considerato prioritario, quali colli di bottiglia contano davvero e quali fragilità industriali iniziano a essere lette come problemi di sicurezza³⁷. È un potere che lavora a monte, orientando l'attenzione e incidendo sulle scelte già prima che la questione arrivi al livello politico più visibile.

Il tema delle basi giuridiche aiuta a chiarire il punto. Esiste una linea ordinaria, ancorata al mercato interno e alla politica industriale. In questa

³⁵ Regolamento (UE) 2021/697, op. cit., art. 24 e considerando 46.

³⁶ Commissione Europea, *Decisione di esecuzione del 15.3.2024 relativa al finanziamento del Fondo europeo per la difesa istituito dal regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'adozione del programma di lavoro per il 2024 - parte 2*, C(2024) 1702 final, Bruxelles, 2024, p. 42.

³⁷ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry, JOIN (2024) 10 final*, Bruxelles, 5 marzo 2024, p. 9.

linea rientra l'Atto a sostegno della produzione di munizioni (ASAP)³⁸. Qui l'intervento viene costruito come risposta a un problema di capacità produttiva e di sicurezza degli approvvigionamenti. La base giuridica è quella tipica di mercato interno e industria, indicata dagli artt. 114 e 173, par. 3, TFUE e adozione tramite procedura legislativa ordinaria. Ne deriva una forma di "securitizzazione" industriale della difesa. La Commissione rafforza così il proprio ruolo senza uscire dal perimetro delle procedure legislative ordinarie. Accanto a questa c'è una linea emergenziale. Qui il caso centrale è SAFE. La base giuridica è l'art. 122 TFUE. Il Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio istituisce lo Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)³⁹ mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa. L'atto è adottato dal Consiglio su proposta della Commissione e, proprio perché fondato su art. 122 TFUE, segue una procedura più rapida e concentrata, nella quale il Parlamento non partecipa in co-decisione. Questo apre una questione istituzionale di legittimazione democratica e di corretta qualificazione della base giuridica. Nel diritto dell'Unione, la scelta della base giuridica deve essere coerente con lo scopo e con il contenuto effettivo dell'atto (criterio del "centro di gravità"), cioè con l'obiettivo che persegue e con le misure concrete che introduce. Se SAFE viene letto come misura strutturale di politica industriale/mercato interno sulla difesa, allora è più facile sostenere che la via corretta fosse una base ordinaria (con co-decisione). Se invece viene letto come risposta eccezionale e urgente a una situazione di crisi, il ricorso all'art. 122 diventa più difendibile. Non a caso, il Parlamento europeo ha

³⁸ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2023/1525 del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)*, GUUE, L 185, 24 luglio 2023.

³⁹ Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2025/1106 del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa*, GUUE, L 2025/1106, 28 maggio 2025.

promosso un ricorso di annullamento in base all'art. 263 TFUE contro il regolamento SAFE⁴⁰, contestando proprio la scelta della base giuridica.

La dinamica complessiva è quindi chiara. Da un lato, la Commissione costruisce influenza attraverso strumenti ordinari, legati a industria e mercato interno. Dall'altro, in condizioni di urgenza può sostenere strumenti eccezionali, con un impatto immediato sugli equilibri istituzionali. In entrambi i casi, il risultato tende a stabilizzarsi. Restano comunque criteri, programmi, priorità e anche varie forme di condizionalità. Anche quando l'urgenza del momento si riduce, l'infrastruttura di *policy* continua a stare in piedi. È in questo modo che la Commissione finisce per consolidarsi come un perno della governance della difesa europea, pur senza trasformarsi, nei Trattati, in un attore "militare" in senso stretto.

2.4.3 Il Consiglio e l'*European Peace Facility*

Nel contesto della PSDC conviene distinguere, anzitutto, tra Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato o di governo, ai sensi degli artt. 15 e 22 TUE, imprime la direzione politica e fissa gli orientamenti strategici generali in materia di sicurezza e difesa, senza essere il luogo in cui si autorizzano concretamente missioni e operazioni, anche se resta un attore decisivo quando si tratta di scelte di fondo che segnano l'evoluzione dell'integrazione. In pratica è il livello in cui si decide la linea politica generale e, quando serve, si spinge anche su obiettivi e interessi strategici che poi orientano tutto il resto.

⁴⁰ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Causa C-560/25*, GUUE, C/2025/5209, 6 Ottobre 2025.

Il Consiglio dell'Unione europea, nella formazione Affari esteri in formato Difesa (CAE-Difesa)⁴¹, è invece il perno formale delle decisioni in ambito PSDC. Qui si definiscono i mandati, si autorizza l'impiego delle missioni e delle operazioni, si governa la dimensione più immediata dell'azione esterna⁴². In materia di PSDC l'unanimità resta il perno decisionale in base all'art. 42, par. 4, TUE, mentre l'art. 31 TUE serve a capire la regola generale della PESC e soprattutto dove ci sono spiragli e dove invece quei margini si chiudono. L'impianto resta quello dell'unanimità ai sensi dell'art. 31, par. 1, TUE, ma al tempo stesso sono previsti correttivi che ne attenuano l'impatto. In questa logica si colloca l'astensione costruttiva, che, in base all'art. 31, par. 1, TUE, è una scelta dichiarata e non un gesto ambiguo e che consente di non applicare una decisione senza impedirne l'adozione, fermo restando il dovere di non ostacolare l'Unione. Un limite importante opera quando le astensioni raggiungono la soglia di almeno un terzo degli Stati membri rappresentanti almeno un terzo della popolazione dell'Unione: in tal caso, la decisione non viene adottata in forza dell'art. 31, par. 1, TUE. Ai sensi dell'art. 31, par. 2, TUE, sono previste inoltre ipotesi circoscritte di voto a maggioranza qualificata, incluse quelle relative a decisioni che danno attuazione ad azioni o posizioni dell'Unione. Resta in ogni caso ferma l'esclusione per le decisioni che hanno implicazioni militari o di difesa in base a quanto previsto dall'art. 31, par. 4, TUE. Va però precisato che, ai sensi dell'art. 31, par. 3, TUE, accanto ai casi in cui la maggioranza qualificata è già consentita dal Trattato (art. 31, par. 2, TUE), il suo impiego può essere ulteriormente esteso solo quando il Consiglio europeo abbia già deciso all'unanimità di autorizzarlo. L'apertura alla maggioranza qualificata non comporta così

⁴¹ Consiglio dell'UE, *Decisione 2009/937/UE del 1 dicembre 2009 relativa all'adozione del suo regolamento interno*, GUUE, L 325, 11 dicembre 2009, spec. Allegato I (Elenco delle formazioni del Consiglio), p. 51.

⁴² Unione Europea, *Trattato sull'Unione europea (versione consolidata)*, GUUE, C 202, 7 giugno 2016, art. 16, par. 6.

una piena compressione del controllo nazionale, poiché gli Stati membri mantengono strumenti per rallentare o arrestare il processo decisionale quando ritengano in gioco interessi vitali di politica nazionale, potendo deferire la questione al Consiglio europeo in conformità con l'art. 31, par. 2, secondo comma, TUE.

A rendere questo assetto ancora più esposto alla lentezza non è soltanto la regola del voto, ma la persistenza di divergenze profonde tra le culture strategiche nazionali⁴³. È una frattura che non riguarda solo le priorità geografiche o la percezione delle minacce, ma tocca anche il modo in cui gli Stati valutano il rischio, l'uso legittimo della forza e il rapporto tra autonomia nazionale e integrazione europea. Quando queste differenze emergono, l'unanimità smette di essere un dettaglio procedurale e diventa il punto in cui le distanze politiche si trasformano in stallo, soprattutto se la questione controversa incide in modo diretto sulla sovranità e sulla proiezione internazionale dei singoli Stati. In questo senso il problema non è soltanto giuridico e non è neppure solo tecnico, perché la politica conta molto, anche per il modo in cui il veto viene usato, spesso come risorsa negoziale spendibile su dossier estranei al tema della difesa⁴⁴.

L'*European Peace Facility* (EPF)⁴⁵ si inserisce coerentemente in questa lettura. Lo strumento è stato istituito con decisione del Consiglio in ambito

⁴³ Tali divergenze derivano da posture storiche e strategiche distinte: la Francia tende a privilegiare l'autonomia strategica e la capacità di proiezione globale; la Germania, segnata dalla tradizione della *culture of restraint*, mantiene una forte attenzione al quadro NATO e al controllo parlamentare sull'uso della forza; i Paesi baltici adottano una concezione di difesa prevalentemente esistenziale e territoriale, temendo che un rafforzamento dell'autonomia strategica europea possa indebolire la garanzia di sicurezza statunitense; l'Italia, infine, assume una posizione più pragmatica, combinando atlantismo ed europeismo e concentrandosi in particolare sulla stabilità del Mediterraneo. Per un inquadramento generale delle diverse culture strategiche nazionali nell'UE, cfr. J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 2^a ed., Palgrave Macmillan, Londra, 2014.

⁴⁴ C. Navarra, L. Jančová, I. Ioannides, *Qualified majority voting in common foreign and security policy: A cost of non-Europe report*, EPRS, PE 740.243, agosto 2023, pp. 18, 21-22.

⁴⁵ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2021/509 che istituisce lo strumento europeo per la pace (EPF)*, GUUE, L 102, 24 marzo 2021.

PESC. È esterno al bilancio dell'Unione ed è finanziato dai contributi degli Stati membri. La collocazione fuori bilancio è coerente con l'art. 41, par. 2, TUE. Questa disposizione esclude dal bilancio UE le spese operative PESC con implicazioni militari o di difesa, salvo diversa decisione unanime del Consiglio. L'EPF ha consentito di finanziare assistenza militare, anche letale. La *governance* resta però ancorata alle regole decisionali tipiche della PESC, da cui ne derivano le consuete fragilità: le decisioni possono essere rallentate o condizionate da singoli Stati e i compromessi possono riflettere equilibri politici contingenti più che priorità operative. La regola generale resta l'unanimità ai sensi dell'art. 31, par. 1, TUE. Le aperture alla maggioranza qualificata previste dall'art. 31, par. 2, TUE non si applicano quando la decisione ha contenuto militare o di difesa, ai sensi dell'art. 31, par. 4, TUE.

2.4.4 L'Alto Rappresentante, il SEAE e la *Military Planning and Conduct Capability*

Tra il livello politico intergovernativo rappresentato dal Consiglio e l'intervento crescente della Commissione si colloca l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (AR/VP). Questa figura è disciplinata principalmente dagli artt. 18 e 27, TUE. L'AR/VP guida e contribuisce all'elaborazione della PESC, vigilando sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. È Vicepresidente della Commissione, presiede il Consiglio Affari esteri e dirige l'AED, fungendo da cerniera tra volontà politica degli Stati ed esecuzione tecnica. Rappresenta l'Unione presso le organizzazioni internazionali e conduce un dialogo politico con i paesi terzi. A supporto dell'AR/VP opera il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)⁴⁶, istituito dal Trattato di

⁴⁶ Consiglio dell'UE, *Decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, GUUE, L 201, 3 agosto 2010.

Lisbona come struttura amministrativa e diplomatica dell'Unione incaricata di assistere l'AR/VP nell'attuazione della PESC e della PSDC.

La scelta di istituire un Commissario competente per Difesa e Spazio (nell'ambito della Commissione)⁴⁷, ha introdotto una possibile linea di tensione sul piano istituzionale. Non si tratta di un conflitto di competenze in senso formale, anche se non esiste nemmeno una gerarchia chiara tra le due figure. Il problema è diverso e riguarda la direzione complessiva della difesa europea. I Trattati non offrono indicazioni precise su come gestire questa sovrapposizione. L'AR/VP continua a presidiare la dimensione strategica, definendo il quadro delle minacce e orientando le priorità operative. La Commissione, però, esercita un controllo sempre più rilevante sugli strumenti industriali e finanziari. È su questo terreno che si stanno spostando molte decisioni chiave. Ne deriva una *leadership* divisa, che non è solo funzionale ma anche politica. Questo assetto solleva interrogativi aperti su chi rappresenti davvero il centro della difesa europea e su come garantire una visione strategica coerente nel tempo.

Questa frammentazione della *leadership* non resta confinata al piano politico. Produce effetti anche sul livello operativo. Il problema della coerenza non riguarda solo chi orienta le scelte strategiche, ma anche come queste vengono tradotte in pianificazione e conduzione delle missioni. È in questo spazio intermedio, tra indirizzo politico e attuazione concreta, che si collocano le strutture militari dell'Unione, tra cui la *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), istituita nel 2017 con una decisione del Consiglio che definisce le modalità di pianificazione e condotta per le missioni militari PSDC non esecutive⁴⁸, e che viene spesso

⁴⁷ Commissione Europea, *Lettera di missione ad Andrius Kubilius Commissario designato per la Difesa e lo Spazio*, Bruxelles, 17 settembre 2024.

⁴⁸ Consiglio dell'UE, *Decisione (UE) 2017/971 dell'8 giugno 2017 che determina le modalità di pianificazione e condotta per le missioni militari PSDC non esecutive*, GUUE, L 146, 9 giugno 2017.

letta come un primo passo verso una capacità di comando più strutturata a livello UE. Nonostante i progressi compiuti, la MPCC rimane limitata dalla dipendenza dal personale distaccato dagli Stati membri, il che ne riduce l'autonomia e la capacità di pianificazione a lungo termine.

2.4.5 Rappresentanza democratica e controllo parlamentare nella PSDC

Se la Commissione ha trovato spazio nella difesa attraverso industria, mercato interno e bilancio, il Parlamento europeo entra nello stesso perimetro in modo selettivo. La ragione è nei Trattati. L'art. 14 TUE attribuisce al Parlamento funzioni legislative, di bilancio e di controllo politico. Nella PESC e nella PSDC queste leve non operano in modo pieno. La regola è posta dall'art. 24, par. 1, TUE, che colloca la PESC fuori dalle procedure legislative, perché è esclusa l'adozione di atti legislativi. Il risultato è un controllo democratico disallineato rispetto alla crescita delle politiche europee di difesa. È un tema sensibile anche sul piano della legittimazione, perché ai sensi dell'art. 10 TUE i cittadini sono rappresentati direttamente nel Parlamento. Il quadro minimo delle competenze del Parlamento è definito dall'art. 36 TUE. Qui, però, il Parlamento non ha un ruolo di co-decisione. Viene consultato dall'AR/VP regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte di fondo, ed è informato sull'evoluzione della politica. Può presentare interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e all'AR/VP, e svolge almeno due dibattiti l'anno sull'attuazione della PESC, includendo anche la PSDC. È quindi un ruolo effettivo, ma per come è costruito tende a intervenire soprattutto dopo che le decisioni sono già state prese. Contribuisce alla trasparenza e alla legittimazione politica, però incide molto meno sulla direzione operativa.

All'interno di questo quadro normativo, il Parlamento prova comunque a costruirsi margini di influenza. Lo fa prima di tutto sul terreno del

controllo politico. Risoluzioni, relazioni annuali su PESC e PSDC, audizioni e interrogazioni non producono obblighi giuridici diretti. Però fissano standard politici e alzano il costo reputazionale di certe scelte⁴⁹. È una forma di pressione istituzionale, che funziona soprattutto quando la PSDC si intreccia con temi più visibili nell'opinione pubblica, o quando si vuole mettere a fuoco incoerenze tra obiettivi strategici dichiarati e strumenti effettivamente messi in campo. Il secondo margine passa da bilancio e legislazione, soprattutto quando la difesa viene tradotta in strumenti di mercato interno e politica industriale. Ai sensi dell'art. 41, par. 2, TUE di regola le spese operative con implicazioni militari o di difesa non gravano sul bilancio dell'Unione. L'art. 41, par. 3, TUE prevede la consultazione del Parlamento sulla decisione del Consiglio che stabilisce le procedure per l'accesso rapido a finanziamenti urgenti in ambito PESC e, soprattutto, disciplina anche il fondo d'avviamento (*start-up fund*) per le attività preparatorie legate alle missioni PSDC. Su questo versante, nei programmi industriali e di mercato interno, il Parlamento torna forte perché può incidere sulla costruzione delle regole e sulle condizioni di accesso ai programmi, e perché partecipa alla procedura di bilancio ai sensi dell'art. 314 TFUE. In pratica, questo significa che il Parlamento può contribuire a orientare le priorità e le condizioni generali dei programmi. Il tema, però, è politico ancora prima che tecnico. Se una quota sempre più ampia della difesa europea passa attraverso programmi industriali e strumenti finanziari, allora anche una parte del controllo democratico finisce per spostarsi su quel livello. Non è un controllo in senso stretto, ma incide comunque sulle capacità in modo indiretto, perché determina che cosa viene finanziato e con quali condizioni. C'è poi un terzo margine, più istituzionale, che riguarda la tutela delle prerogative del Parlamento. Quando la scelta della base giuridica e della procedura riduce

⁴⁹ E. Lazarou, G. Leclerc, P.P. Lamprou, *The European Parliament in EU external action*, EPRS, Briefing PE 769.564, aprile 2025, pp. 3-4.

lo spazio parlamentare, il Parlamento può reagire in sede contenziosa. Ai sensi dell'art. 263 TFUE può promuovere un ricorso di annullamento. Questo serve a difendere competenze e ruolo, non solo a contestare. Il caso SAFE⁵⁰ è significativo proprio per questo. Il punto non riguarda solo la politica di difesa in senso stretto, ma anche il fatto che si stanno normalizzando strumenti rapidi, spesso costruiti su basi giuridiche pensate per l'emergenza. L'art. 122 TFUE, ad esempio, permette al Consiglio di adottare misure in tempi più brevi su proposta della Commissione, mentre il ruolo del Parlamento resta sostanzialmente limitato all'informazione, senza co-decisione. È qui che si vede una frizione abbastanza strutturale, infatti aumenta l'efficienza decisionale, ma allo stesso tempo si restringe il circuito democratico. Infine, il controllo parlamentare dipende molto dall'accesso alle informazioni. Anche quando l'azione esterna ricade nella PESC, la funzione di scrutinio non può essere svuotata del tutto. La giurisprudenza, nelle ipotesi di accordi internazionali, ha valorizzato l'obbligo di informazione previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE, collegandolo alla capacità del Parlamento di esercitare le funzioni che i Trattati comunque gli riconoscono⁵¹. Non trasforma il Parlamento in co-decisore della PSDC, ma alza la soglia minima di *accountability* procedurale. Ed è un punto importante, perché in un settore opaco per definizione l'informazione è spesso la condizione che rende possibile qualsiasi forma di controllo.

Il Parlamento, quindi, sembra soprattutto un attore che tutela la legittimazione democratica della difesa europea, senza però governarla direttamente. Il problema non è tanto che sia irrilevante, quanto il modo in cui sta crescendo la difesa europea. Una parte rilevante dell'integrazione

⁵⁰ *Causa C-560/25*, Op. cit.

⁵¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), sentenza 24 giugno 2014, *Causa C-658/11 Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2014:2025; Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), sentenza 14 giugno 2016, *Causa C-263/14 Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2016:435.

passa da strumenti industriali e finanziari, dove il Parlamento riesce a incidere. Un'altra parte, invece, si sviluppa tramite strumenti emergenziali e meccanismi intergovernativi, e lì lo spazio parlamentare si restringe molto. Ne deriva una sorta di comunitarizzazione che non sempre va di pari passo con una vera parlamentarizzazione. Se questa asimmetria dovesse diventare stabile, il rischio sarebbe che la rapidità decisionale diventi un criterio normale, mentre il controllo democratico finisce ai margini. In un ambito che riguarda sovranità, uso della forza e allocazione di risorse, questa distanza pesa e può diventare un problema per la sostenibilità politica dell'intero assetto di *governance*.

2.4.6 Il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE e il controllo giurisdizionale

La scelta del Parlamento di agire sul regolamento SAFE non è un episodio isolato. Rappresenta piuttosto il sintomo di una tensione profonda sul controllo giuridico della difesa europea. Anche dopo l'evoluzione istituzionale richiamata nel capitolo, il controllo giurisdizionale sulla PSDC resta più ristretto rispetto ad altri ambiti dell'integrazione. I Trattati prevedono un *carve-out* (clausola di esclusione). L'art. 24, par. 1, TUE e l'art. 275, primo comma, TFUE prevedono, in linea generale, l'esclusione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sulle disposizioni della PESC e sugli atti adottati in base a esse. L'impostazione di fondo è abbastanza chiara. Mantenere un margine di discrezionalità politica per gli Stati membri nelle scelte di sicurezza e difesa, soprattutto quando si entra in decisioni strategiche e operative.

Questo *carve-out*, però, non equivale a un'immunità generale della materia difesa. Qui sta una prima precisazione utile. Il limite alla giurisdizione dipende dalla base giuridica e dall'inquadramento dell'atto

nel Titolo V TUE⁵². Non dipende dal fatto che l'atto, sul piano materiale, riguardi la difesa. Quando l'Unione interviene con basi TFUE (mercato interno, industria, bilancio, emergenze), la Corte opera nel circuito ordinario di legalità. Il caso SAFE lo mostra bene. La domanda non è se la difesa sia, in astratto, sottratta alla CGUE. La domanda è se l'atto si collochi davvero nella PESC/PSDC oppure se, usando una base TFUE, stia espandendo legittimamente le competenze dell'Unione. In questi casi la Corte può diventare l'arbitro del confine. A questo si aggiunge un secondo chiarimento, che conviene rendere esplicito. I Trattati prevedono due rientri testuali della giurisdizione, spesso descritti come *claw-back* (clausole di recupero). Il primo è l'art. 40 TUE, la cosiddetta clausola di non affievolimento, che vale in entrambe le direzioni. Essa impone di evitare che la PESC invada competenze ordinarie dell'Unione e, specularmente, che strumenti TFUE aggirino le regole e le procedure del Titolo V TUE. Qui la CGUE controlla il riparto di competenze e la corretta qualificazione dell'atto. Di solito la questione diventa una controversia sulla base giuridica e sulle procedure⁵³. Il secondo rientro è l'art. 275, secondo comma, TFUE, che attribuisce alla Corte, alle condizioni dell'art. 263, quarto comma, TFUE, il controllo di legittimità delle decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche⁵⁴.

La giurisprudenza ha poi trasformato questi spiragli in un vero perimetro di controllo giurisdizionale. Sul versante delle misure restrittive, la sentenza *Rosneft* (C-72/15)⁵⁵ è un punto fermo. In essa la Corte chiarisce che il rinvio pregiudiziale sulla validità resta possibile in via eccezionale

⁵² Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata)*, GUUE, C 326, 2012, art. 275.

⁵³ P. Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, gennaio 2018, pp. 6-7.

⁵⁴ *Ibidem.*, pp. 16-17 e 21.

⁵⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), sentenza 28 marzo 2017, *Causa C-72/15 PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury*, ECLI:EU:C:2017:236.

in due casi: controllo del confine in base all'art. 40 TUE e controllo di legittimità delle decisioni PESC che impongono misure restrittive verso persone fisiche o giuridiche. Con *Bank Refah Kargaran* (C-134/19 P)⁵⁶ la Corte rafforza i rimedi. Riconosce la giurisdizione della CGUE sulle azioni di risarcimento relative a misure restrittive adottate con decisioni PESC, richiamando alla tutela effettiva dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Queste pronunce sono molto utili per descrivere il *claw-back*. Hanno però un campo tipico: le sanzioni. Non coprono, da sole, la governance PSDC in senso stretto.

Per la PSDC più “operativa”, la lettura più convincente passa dagli atti non strategici. Il merito delle scelte operative resta in larga parte fuori dal controllo della Corte, ma qui si parla soprattutto di atti di gestione e di misure che producono effetti giuridici ordinari. In questo ambito la Corte non sostiene di poter controllare qualsiasi fattispecie. Piuttosto, chiarisce che l'esclusione di competenza non copre automaticamente ogni atto solo perché è collegato a una missione. Nella causa *H c. Consiglio* (C-455/14 P)⁵⁷, la CGUE distingue tra scelte strategiche e operative, da un lato, e atti di gestione amministrativa o del personale, dall'altro. Questi ultimi possono rientrare nel controllo di legalità anche se adottati nel contesto di una missione PSDC. La stessa logica emerge in *Elitaliana c. EULEX Kosovo* (C-439/13 P)⁵⁸, su profili contrattuali e di *procurement* connessi alla missione, in particolare quando le procedure di gara incidono su spese che rientrano nel bilancio dell'Unione e si innestano su regole finanziarie dell'ordinamento UE. E trova un'ulteriore conferma in *SatCen c. KF* (C-

⁵⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 6 ottobre 2020, *Causa C-134/19 P Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2020:793.

⁵⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 19 luglio 2016, *Causa C-455/14 P H c. Consiglio dell'Unione europea e altri*, ECLI:EU:C:2016:569.

⁵⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 12 novembre 2015, *Causa C-439/13 P Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753.

14/19 P)⁵⁹, dove il contenzioso riguarda rapporti e tutele in un contesto PESC, con l'idea che assetti interni di riesame non possano tradursi in una schermatura del controllo giurisdizionale quando sono in gioco diritti e garanzie procedurali riconosciuti dall'ordinamento UE. La Grande Sezione lo ha ribadito in *KS e KD* (C-29/22 P e C-44/22 P)⁶⁰, chiarendo che la giurisdizione dipende dal nesso diretto con scelte politico-strategiche. Se il nesso è diretto, la giurisdizione resta esclusa. In assenza di un nesso diretto, il controllo giurisdizionale può riaprirsi nella misura in cui la controversia riguardi atti qualificabili come amministrativi/gestionali o comunque con effetti giuridici ordinari, e non imponga di valutare scelte politico/strategiche coperte dal *carve-out*.

Infine, per la *governance* complessiva, vale la pena richiamare anche un altro filone, vicino al tema del controllo istituzionale. Nelle cause *Parlamento c. Consiglio* (C-658/11, "*Mauritius*")⁶¹ e (C-263/14, "*Tanzania*")⁶², la Corte tutela le prerogative del Parlamento sul piano procedurale, anche quando l'azione esterna ricade nella sfera PESC, valorizzando l'obbligo di informazione derivante dall'art. 218, par. 10, TFUE. Non è un controllo sul merito della scelta di politica estera, ma riguarda soprattutto il rispetto delle regole procedurali e dell'equilibrio istituzionale.

Il quadro che emerge è meno binario di quanto suggerisca l'idea di una difesa sottratta al controllo giurisdizionale. Il *carve-out* resta reale e continua a coprire il nucleo delle decisioni strategiche e operative. Si tratta di una deroga alla giurisdizione ordinaria applicata nei limiti fissati dai Trattati, senza estenderla oltre quanto previsto dagli stessi. Allo stesso

⁵⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 25 giugno 2020, *Causa C-14/19 P SatCen c. KF*, ECLI:EU:C:2020:492.

⁶⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 10 settembre 2024, *Cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, KS e KD c. Consiglio dell'Unione europea e altri*, ECLI:EU:C:2024:725.

⁶¹ *Causa C-658/11*, op. cit.

⁶² *Causa C-263/14*, op.cit.

tempo, l'interpretazione delle eccezioni non è spinta fino a comprimere in modo eccessivo le forme di controllo che l'ordinamento comunque ammette. Il *claw-back* e la giurisprudenza hanno infatti ristretto gli spazi di sottrazione al controllo giurisdizionale. La PSDC non è pienamente normalizzata, ma non è neppure un ambito impermeabile alla verifica di legalità. Il controllo oggi passa dai confini di competenza, dai rimedi effettivi e dagli atti amministrativi che accompagnano l'azione operativa. Questo è il punto che rende comprensibile, e giuridicamente fondato, il contenzioso che può svilupparsi attorno a strumenti come SAFE.

2.4.7 L'Agencia Europea per la Difesa

L'Agencia Europea per la Difesa (AED) è un attore soprattutto tecnico, ma inserito in un contesto politico in cui la spinta decisiva resta nelle mani degli Stati membri. La sua architettura si fonda su basi giuridiche idonee a promuovere convergenza e pianificazione capacitiva, ma con limitata portata coercitiva. Riprendendo le basi già richiamate nella sezione 2.2, quindi l'art. 42, par. 3, e l'art. 45 TUE, l'organizzazione dell'AED è regolata dalla Decisione (PESC) 2015/1835⁶³, che ne definisce statuto, sede, regole operative e struttura degli organi. Il Capo dell'agenzia coincide con l'AR/VP⁶⁴. Il livello decisionale principale è invece il Comitato direttivo, formato da un rappresentante per ciascuno Stato partecipante, con potere di impegnarlo, e da un rappresentante della Commissione. Il Comitato si riunisce a livello di ministri della difesa o dei loro rappresentanti⁶⁵. In ogni caso, il voto resta nelle mani degli Stati partecipanti. Il Comitato direttivo decide di regola a maggioranza qualificata. Sul bilancio generale, però, serve l'unanimità. Inoltre, se un

⁶³ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio che definisce lo statuto, la sede e le modalità operative dell'Agencia europea per la difesa*, GUUE, L 266, 13 ottobre 2015.

⁶⁴ *Ibidem.*, art. 7, par. 1

⁶⁵ *Ibidem.*, art. 8, parr. 1-2

rappresentante dichiara che per ragioni di politica nazionale intende opporsi a una decisione che dovrebbe essere presa a maggioranza qualificata, il voto non si tiene e la questione può essere rimessa al Consiglio, che decide all'unanimità.⁶⁶ La gestione è affidata al Direttore esecutivo⁶⁷, selezionato e nominato dal Comitato direttivo su raccomandazione del Capo dell'agenzia, con responsabilità di efficienza e coordinamento delle unità funzionali, responsabilità verso il Comitato direttivo e rappresentanza legale dell'Agenzia. Questo assetto chiarisce il nodo politico: l'AED non opera come centro di comando, bensì come piattaforma di coordinamento sotto controllo degli Stati. La partecipazione del livello ministeriale nel Comitato direttivo ne qualifica la natura. Pur essendo presente la Commissione, l'indirizzo resta ai soli Stati partecipanti e il baricentro decisionale rimane intergovernativo, mantenendo l'Agenzia entro una logica di sovranità nazionale.

Il mandato previsto dal Trattato è formulato in modo intenzionalmente prudente, e ruota intorno a funzioni di promozione e sostegno. Il modo in cui l'AED traduce questo mandato in pratica passa soprattutto attraverso strumenti di pianificazione e di revisione delle capacità. Non si tratta di strumenti aggiuntivi, ma di un esito abbastanza naturale della funzione che l'Agenzia riceve in tema di *capabilities*. Nelle prassi dell'Unione la sequenza è abbastanza chiara, perché si parte da un quadro comune di priorità, si costruisce un meccanismo di trasparenza sulle traiettorie nazionali e poi si crea un contenitore progettuale che serve a trasformare quelle priorità in cooperazione concreta. Il *Capability Development Plan* (CDP) si inserisce esattamente in questa logica. Il CDP è lo strumento con cui si costruisce una fotografia di lungo periodo e si individuano priorità capacitive concordate tra gli Stati membri. Funziona come riferimento sia

⁶⁶ Ibidem., art.9, parr. 2-3

⁶⁷ Ibidem., art. 10, parr. 1 e 3

per la pianificazione a livello UE sia per quella nazionale, e aiuta a ridurre la distanza tra requisiti operativi e scelte industriali⁶⁸. In pratica, diventa una base comune di riferimento sulle capacità. Il CDP non basta a produrre convergenza. La *governance* della difesa europea soffre di asimmetrie informative e di piani nazionali costruiti in parallelo. Qui entra in gioco la *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. La *CARD* nasce su impulso politico nel percorso di implementazione della Strategia globale del 2016. Nello stesso anno il Consiglio invita l'AR/VP, anche in qualità di Capo dell'AED, a presentare proposte su scopo, modalità e contenuto della *CARD*⁶⁹. Il processo è concepito come revisione annuale guidata dagli Stati membri e su base volontaria. Il ruolo dell'AED è strutturale. È segretariato della *CARD*, in cooperazione con il SEAE. La *CARD* produce una diagnosi periodica del panorama europeo, individua opportunità di cooperazione, rende comparabili i piani di spesa e sviluppo. Non impone riallocazioni e non modifica da sola gli incentivi industriali nazionali. Il terzo elemento è la Cooperazione strutturata permanente (PESCO). La PESCO è la “corsia” progettuale della PSDC per chi accetta impegni più esigenti. La Decisione (PESC) 2017/2315 istituisce la PESCO e affida al SEAE, incluso lo Stato Maggiore dell'UE, e all'AED, sotto la responsabilità dell'AR/VP anche in qualità di Capo dell'Agenzia, le funzioni di segretariato necessarie per la PESCO diverse da quelle al livello del Consiglio⁷⁰. L'AED sostiene l'AR/VP sugli aspetti di sviluppo capacitivo della PESCO. La funzione dell'Agenzia non è politica in senso stretto, ma piuttosto tecnica e capacitiva, valutando coerenza con priorità e carenze, accompagnandone l'implementazione.

⁶⁸ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *European Defence – 2018 EU Capability Development Plan approved*, https://www.eeas.europa.eu/node/47749_en, (ultimo accesso: 03/01/2026).

⁶⁹ Agenzia Europea per la Difesa, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, scheda informativa, 20 novembre 2017, pp. 1-2

⁷⁰ *Decisione (PESC) 2017/2315*, op. cit., art. 7

Insieme, CDP, CARD e PESCO strutturano la pianificazione, la trasparenza sulle traiettorie nazionali e la traduzione delle priorità capacitive in cooperazioni progettuali. La narrativa istituzionale europea insiste da anni sulla necessità che gli strumenti siano coerenti e mutualmente rinforzanti. Il Consiglio lo riconosce esplicitamente quando richiama coordinamento tra iniziative, sottolineando che sono distinte e poggiano su basi giuridiche diverse⁷¹. In questo quadro l'AED produce standard, analisi, requisiti, supporto tecnico a progetti e cooperazioni⁷². Il suo valore sta nella capacità di tenere il lato militare dentro un processo che, negli anni recenti, ha visto crescere strumenti industriali e finanziari guidati dalla Commissione. Il suo limite resta strutturale: volontarietà, consenso, risorse contenute. Un'agenzia può rendere possibile la cooperazione, ma non può sostituire la decisione politica degli Stati. La conseguenza è coerente con un assetto di governance ibrido, dove l'AED può essere centrale senza essere sovrana, incidere sulla coerenza del sistema senza diventare un centro di governo. La traiettoria reale dipende dall'uso politico dei suoi *output*. CDP, CARD e PESCO funzionano quando le capitali li assumono come vincolo politico e non come repertorio tecnico.

2.5 Conclusioni

Le Basi giuridiche e la governance istituzionale mostrano che la difesa europea non è più solo una cornice politica generica, ma sta diventando qualcosa di più concreto, anche se resta piena di limiti. La PSDC rimane soprattutto intergovernativa e l'unanimità continua a pesare: il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea restano il luogo in cui gli Stati decidono davvero, come si vede anche con strumenti come l'EPF.

⁷¹ Consiglio dell'UE, *Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE*, doc. 10048/19, Lussemburgo, 17 giugno 2019, parr. 13-15.

⁷² *Decisione (PESC) 2015/1835*, op. cit., artt. 2 e 5.

Allo stesso tempo, negli ultimi anni si è rafforzata la parte legata a industria e finanziamenti, dove la Commissione europea incide in modo più diretto, dal FED ai meccanismi che spingono verso progetti comuni, con la PESCO come cornice di continuità. In mezzo si colloca l'AR/VP con SEAE e MPCC, che provano a tenere insieme indirizzo politico e gestione, mentre AED resta importante sul piano tecnico e il Parlamento europeo ha un ruolo di controllo ma con margini limitati. Questa struttura si capisce se funziona quando produce risultati: più interoperabilità, meno frammentazione negli acquisti, capacità che arrivano davvero e che non restano solo pianificate. Alla fine, la questione non è quante misure vengono lanciate, ma quanto questo sistema riesce a tenere insieme gli interessi nazionali e l'obiettivo comune, riducendo la distanza tra ambizione strategica e possibilità effettiva di agire.

L'EVOLUZIONE DELLE STRATEGIE DI SICUREZZA

3.1 Introduzione

Nell'analisi che segue verrà ricostruita l'evoluzione della postura strategica dell'UE attraverso tre momenti chiave: la Strategia europea in materia di Sicurezza (ESS) del 2003, la Strategia Globale dell'UE (EUGS) del 2016 e la Bussola Strategica del 2022. Se il capitolo precedente ha definito l'architettura giuridica e i limiti del perimetro d'azione comune, il presente esamina come l'UE abbia definito e aggiornato le proprie priorità strategiche e come abbia cercato di tradurle in capacità operative. L'obiettivo è mostrare come il linguaggio e gli strumenti della sicurezza europea si siano trasformati in risposta a un ambiente internazionale progressivamente più instabile e competitivo. Questa evoluzione non ha riguardato solo la definizione delle minacce, ma soprattutto la capacità dell'Unione di tradurre l'ambizione politica in *output* operativi verificabili.

La tesi di fondo è che l'UE abbia attraversato un passaggio da una concezione prevalentemente “ordinativa” della sicurezza (centrata su prevenzione e multilateralismo), verso una postura più realistica e implementativa, dove resilienza e capacità di agire diventano variabili di credibilità. Questa traiettoria, tuttavia, si sviluppa entro un vincolo costitutivo già emerso nell'analisi della *governance*: la natura intergovernativa della PESC/PSDC che continua a condizionare decisione e impiego degli strumenti comuni.

Il capitolo analizzerà dunque l'ESS e i suoi limiti di operativizzazione, l'EUGS come risposta al deterioramento del contesto strategico e la Bussola Strategica come tentativo di ridurre il divario tra indirizzo politico, capacità schierabili e sostenibilità industriale.

3.2 La Strategia Europea in materia di Sicurezza

Nel 2003 l'Unione europea compie un passaggio rilevante nel modo in cui definisce la propria sicurezza. Con la Strategia europea in materia di sicurezza (ESS) l'UE prova a ordinare minacce e priorità e a costruire una base concettuale comune, in un contesto politico segnato dalle fratture tra gli Stati membri sulla guerra in Iraq e dalla conseguente esigenza di ricomporre la coesione interna⁷³. Nel maggio 2003 il Consiglio dell'UE ha affidato all'AR/VP Javier Solana la redazione di un concetto strategico che, dopo una fase di consultazione e revisione, ha portato all'adozione del testo finale il 12 dicembre 2003⁷⁴.

Il documento parte da un'analisi del contesto strategico. Sebbene una guerra convenzionale tra Stati appaia improbabile, l'Europa è esposta a rischi difficili da intercettare con strumenti tradizionali. L'ESS individua cinque minacce principali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento dello Stato e criminalità organizzata⁷⁵. La selezione delle minacce orienta così la Strategia verso una lettura della sicurezza come gestione di instabilità e vulnerabilità, con un nesso tra dimensione interna ed esterna.

L'ESS definisce tre obiettivi strategici: affrontare le minacce individuate, costruire sicurezza nel vicinato riducendo le aree di instabilità attorno all'UE e rafforzare l'ordine internazionale basato sul "multilateralismo efficace"⁷⁶. È dentro questa logica, centrata sulla prevenzione, che si consolida il *policy mix* europeo, che combina strumenti diplomatici, economici e di cooperazione allo sviluppo, in cui la sicurezza non è solo

⁷³ A. J. K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, Stoccolma, febbraio 2005, pp. iv e 9.

⁷⁴ Consiglio dell'UE, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, 15895/03, Bruxelles, 12 dicembre 2003. Questo è il testo presentato al Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2003. Le conclusioni del Consiglio, che adottano definitivamente la strategia, sono disponibili su: Consiglio dell'UE, *Brussels European Council 12 and 13 December 2003 Presidency Conclusions*, 5381/04, Bruxelles, 5 febbraio 2004, pt. 84.

⁷⁵ Ibidem, pp. 5-7.

⁷⁶ Ibidem, pp. 8-12.

difesa dei confini ma gestione di vulnerabilità transnazionali. Il “multilateralismo efficace” diventa il principio guida, perché la prevenzione è incisiva solo se inserita in un ordine internazionale regolato dal diritto, con l’ONU al proprio centro⁷⁷.

L’ESS rappresenta anche il tentativo di definire che tipo di attore l’Unione vuole essere nell’ambito della sicurezza. L’impianto del 2003 riflette una fiducia elevata nel *soft power* e nella capacità di promuovere stabilità attraverso regole, interdipendenza e istituzioni⁷⁸. La dimensione militare resta sullo sfondo e viene pensata più come strumento di supporto⁷⁹, in un clima in cui la gestione delle crisi appare l’orizzonte più probabile e la competizione geopolitica nello spazio europeo sembra attenuata.

Il punto caratterizzante la postura dell’Unione è il linguaggio sull’azione di risposta. A differenza della dottrina statunitense dell’azione preventiva (*pre-emptive action*)⁸⁰, nell’ESS la risposta europea è formulata nei termini di un impegno preventivo (*preventive engagement*)⁸¹. Nel dibattito post 2001, l’UE rivendica la necessità di agire prima dell’insorgere delle crisi, collocando questa esigenza dentro un’azione precoce e multidimensionale, evitando però che l’anticipazione diventi una giustificazione automatica dell’uso unilaterale della forza.

L’ESS opera nel perimetro della PESC/PESD⁸². È un dato che conta perché aiuta a spiegare la scelta di un documento volutamente ampio, capace di tenere insieme posizioni diverse ma meno adatto a guidare in modo stringente la costruzione di capacità. In più, alla vigilia

⁷⁷ *Brussels European Council 12 and 13 December 2003 Presidency Conclusions*, op. cit., pt. 85-86.

⁷⁸ *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, op. cit., pp. 1-15-17.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁰ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America foreword by President Bush*, Washington DC, 17 settembre 2002, parte 3 e 5.

⁸¹ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, op. cit., p. 13.

⁸² Per Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) si intende la dimensione di gestione delle crisi della PESC nella fase pre-Lisbona, basata su decisioni prevalentemente intergovernative tra Stati membri. Con il Trattato di Lisbona è confluita nella PSDC.

dell'allargamento del 2004, la priorità del vicinato acquista un peso particolare perché i confini dell'Unione si ampliano e la stabilità attorno ad essi assume un peso maggiore. In questo quadro entra in modo diretto il rapporto con la NATO. Nel 2003, gli accordi di *Berlin Plus*⁸³ consolidano condizioni e procedure per l'accesso dell'UE a capacità e pianificazione NATO in operazioni a guida europea quando l'Alleanza non è impegnata come organizzazione e quando sussistono le condizioni politiche per attivarne i meccanismi⁸⁴. Ne deriva una tensione strutturale: l'UE costruisce una cornice strategica ambiziosa sul piano politico, mentre sul piano operativo la capacità di condurre operazioni più robuste resta intrecciata a procedure e assetti transatlantici.

Nel 2008, in occasione del quinto anniversario dell'ESS, il Consiglio dell'UE ha presentato un report sull'attuazione della Strategia intitolato "Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione"⁸⁵. Pur confermando l'impianto del 2003, il documento estende l'analisi a sfide divenute urgenti, come la sicurezza informatica, la vulnerabilità energetica e i cambiamenti climatici, descritti come "moltiplicatori di minacce"⁸⁶. Il report riconosce un incremento dell'esperienza nella gestione delle crisi attraverso il dispiegamento di oltre venti missioni e operazioni, con esempi che vanno dal post-tsunami ad Aceh alla protezione dei rifugiati in Ciad⁸⁷, a conferma della crescente proiezione operativa dell'UE. Questa crescita operativa è presentata come espressione di un approccio europeo fondato

⁸³ Parlamento Europeo, *Berlin Plus agreement*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf, (ultimo accesso: 22/01/2026). Il documento formalizza il cosiddetto "*Framework Agreement*" attraverso lo scambio di lettere tra l'Alto rappresentante UE e il Segretario Generale NATO, rendendo operativo il pacchetto di accordi *Berlin Plus*.

⁸⁴ L'attivazione del quadro *Berlin Plus* resta politicamente condizionata (richiede consenso tra gli alleati e l'assenza di blocchi nelle relazioni UE-NATO), e quindi non costituisce un canale automaticamente disponibile in ogni crisi. Cfr. S. Clapp, *EU-NATO cooperation*, EPRS, PE 772.922, luglio 2025, pp. 5-6.

⁸⁵ Consiglio dell'UE, *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, S407/08, Bruxelles, 11 dicembre 2008.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 3-5.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 2.

sulla combinazione di strumenti dell'azione esterna, in particolare diplomatici e politici, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari, capacità di risposta alle crisi e gestione di strumenti civili e militari. Lo stesso report sottolinea però che l'attuazione complessiva della Strategia non può ritenersi conclusa e che, per valorizzarne il potenziale, l'Unione deve aumentare capacità, coerenza e iniziativa, evidenziando così la distanza tra indirizzo strategico e strumenti di implementazione⁸⁸.

Questo esito è coerente con la natura dell'ESS, che resta un documento di indirizzo politico strategico e non si presenta come strumento di pianificazione o di allocazione di risorse⁸⁹. La formulazione ampia rende complesso tradurre principi e obiettivi in priorità operative. L'ESS non esplicita una gerarchia chiara né i *trade-off* tra priorità concorrenti e non definisce criteri stabili o soglie condivise per guidare la selezione degli strumenti e la decisione su quando e come intervenire. Non è accompagnata da obiettivi di sviluppo capacitivo, indicatori o un ciclo di monitoraggio che colleghi obiettivi strategici, pianificazione e risorse. La traduzione operativa resta affidata a scelte caso per caso e dipende dalla volontà degli Stati membri. Questo limite pesa ancora di più se si considera che, in parallelo, negli stessi anni l'Unione tenta comunque di ragionare in termini di capacità soprattutto nel quadro PESD, attraverso obiettivi politici e tecnici che mirano a rendere più credibile la gestione delle crisi, senza che questi sforzi venissero integrati in modo organico nell'ESS. La Strategia non orienta lo sviluppo capacitivo e lo sviluppo capacitivo non rende verificabile l'effettività della Strategia. Ne risulta una separazione tra cornice strategica e costruzione delle capacità con un

⁸⁸ Ibidem, p. 9.

⁸⁹ Sul piano istituzionale, la logica intergovernativa PESC/PESD e l'assenza di leve sovranazionali tipiche della programmazione (iniziativa, strumenti, continuità nell'impiego delle risorse) fanno sì che documenti come l'ESS funzionino primariamente come indirizzi politici piuttosto che strategia nel senso di dottrina militare o concetto operativo cfr. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, op. cit., pp. 2 e 20.

effetto prevedibile: l'ambizione rimane più facile da formulare che da tradurre in disponibilità reali, poiché le capacità restano prevalentemente nazionali e la trasformazione dell'indirizzo politico in strumenti impiegabili non è assistita da un percorso vincolante.

Questi limiti misero in evidenza la necessità di una cornice strategica aggiornata. L'obiettivo non è abbandonare l'impianto dell'ESS, quanto piuttosto conservarne la logica di fondo adattandola a un contesto di sicurezza progressivamente deteriorato e colmando, almeno in parte, la distanza tra indirizzo strategico e implementazione.

3.3 Verso la EUGS, dal 2003 al 2016

Nel decennio successivo l'Unione accumula segnali di disallineamento tra strumenti costruiti sulla carta e capacità di impiego reale. Un esempio tipico è la questione della “risposta rapida”. Gli *EU Battlegroups* (EUBG)⁹⁰ diventano pienamente operativi dal 2007 e vengono definiti come parte della capacità di reazione rapida dell'Unione. La loro mancata utilizzazione diventa nel tempo un indicatore delle difficoltà politiche e finanziarie che accompagnano l'impiego di strumenti militari europei, soprattutto per la distribuzione degli oneri e per l'assenza di incentivi stabili legati ai costi comuni⁹¹. Questo elemento incide sulla credibilità complessiva dell'azione europea e prepara il terreno a scelte successive in cui la risposta rapida verrà riformulata in modo più vincolato a obiettivi e verifiche.

Il deterioramento del fianco orientale dopo il 2014 segna un cambio di fase per la sicurezza europea. La crisi ucraina e l'annessione illegale della

⁹⁰ Gli EUBG sono unità multinazionali di circa 1.500 effettivi, pronte all'impiego entro 10 giorni dalla decisione politica per missioni di gestione delle crisi (*peacekeeping*, assistenza umanitaria o stabilizzazione). Definiti formalmente da: Consiglio dell'UE, *EU Battlegroup Concept*, doc. 13618/06 EXT 1, Bruxelles, 5 ottobre 2006.

⁹¹ Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di dispiegamento rapido dell'UE, i gruppi tattici dell'UE e l'articolo 44 TUE: prospettive per il futuro*, 2022/2145(INI), 19 aprile 2023, lett. F e Z.

Crimea rendono più difficile sostenere una diagnosi in cui la dimensione interstatale e la componente geopolitica restano marginali. Lo scarto rispetto al passato diventa evidente perché l'ESS era costruita in un contesto in cui la guerra convenzionale veniva considerata improbabile, mentre da quel momento la stabilità europea appare più esposta a dinamiche di potenza e a una competizione che si manifesta anche nello spazio europeo.

Come conseguenza dell'instabilità crescente del vicinato, nel 2015 l'Unione procede con una revisione della Politica europea di vicinato⁹². Il riposizionamento segnala che l'idea secondo cui stabilità e convergenza potessero essere prodotte principalmente con economia e condizionalità viene corretta e affiancata da un lessico più securitario, con maggiore attenzione a stabilità, sicurezza e resilienza dei *partner*. Questo cambiamento aiuta a comprendere meglio perché la Strategia successiva adotterà il concetto di resilienza come una delle sue categorie chiave.

3.4 La Strategia Globale per la Politica Estera e di Sicurezza dell'UE

Il passaggio dall'ESS alla Strategia successiva si concretizza nel giugno 2015, quando il Consiglio europeo attribuisce all'AR/VP il mandato di elaborare una Strategia globale europea da presentare entro giugno del 2016⁹³, riconoscendo la necessità di un aggiornamento complessivo della cornice politico-strategica. La Strategia Globale dell'UE (EUGS)⁹⁴ viene presentata così al Consiglio europeo del giugno 2016, pochi giorni dopo il risultato del referendum sulla Brexit, in una fase in cui l'Unione è sotto pressione e la credibilità dell'azione esterna torna centrale. Essendo già

⁹² Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Riesame della politica europea di vicinato*, JOIN (2015) 50 final, Bruxelles, 18 novembre 2015, pp. 2-4 e 12-14.

⁹³ Consiglio Europeo, *European Council meeting (25 and 26 June 2015) Conclusions*, EUCO 22/15, Bruxelles, 26 giugno 2015, p. 5, par. 10, lett. b.

⁹⁴ Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, giugno 2016.

entrato in vigore il Trattato di Lisbona, il perimetro entro il quale si sviluppa l'EUGS è quello della PSDC/PESC, dove la regola del consenso continua a condizionare decisione e impiego degli strumenti comuni.

Il contesto nel quale la Strategia prende forma viene descritto come più connesso, conflittuale e complesso⁹⁵. Minacce ibride e *cyber*, instabilità nel vicinato, terrorismo e pressioni migratorie rendono insufficiente un approccio basato principalmente su prevenzione e gestione delle crisi. La Politica europea di vicinato non riesce a stabilizzare lo spazio intorno all'Unione con la sola forza dell'interdipendenza economica e della convergenza normativa. Le Primavere arabe e le crisi nel Mediterraneo mettono in evidenza fragilità strutturali nel fianco sud, mentre l'annessione della Crimea nel 2014 rende più evidente la necessità di rinforzare il fianco est. La Strategia nasce dentro questa maturazione forzata piuttosto che come evoluzione lineare.

L'EUGS articola le priorità dell'azione esterna in cinque aree⁹⁶ che descrivono insieme identità, interessi e modalità di presenza internazionale. La protezione dell'Unione, intesa come sicurezza di cittadini e territorio, diventa il punto di partenza e porta con sé un'attenzione più esplicita verso minacce ibride, terrorismo e vulnerabilità che attraversano il confine tra dimensione interna ed esterna. Da qui la Strategia sposta il baricentro sul vicinato e sulla resilienza dei *partner*, perché la stabilità a est e a sud viene trattata come una condizione per ridurre instabilità e ricadute dirette sulla sicurezza europea. Questo assetto richiede un modo diverso di intervenire, non limitato alla gestione episodica delle crisi, e per questo il documento insiste su un "approccio integrato ai conflitti e alle crisi", pensato per dare continuità all'azione europea. L'azione dell'Unione viene poi proiettata su un piano regionale e

⁹⁵ Ibidem, p. 8.

⁹⁶ Ibidem, pp. 18-44.

globale, attraverso l'idea di ordini regionali cooperativi e il rafforzamento della *governance* internazionale basata su regole, con il multilateralismo come riferimento e i partenariati come modalità di lavoro. Le cinque priorità appena descritte si tengono insieme nella postura che la Strategia definisce come “pragmatismo basato sui principi”⁹⁷. Si tratta di un approccio in cui la promozione dei valori europei non viene meno, ma la scelta di obiettivi e strumenti viene guidata da una valutazione realistica delle capacità dell'Unione e della necessità di tutelare i propri interessi strategici. Tra le principali novità introdotte, il concetto di resilienza è quello che meglio segnala lo spostamento rispetto al 2003 e merita quindi un approfondimento specifico.

La resilienza diventa una categoria centrale anche alla luce delle sue implicazioni politiche: da una parte funziona come concetto ordinante, perché consente di parlare di sicurezza come capacità di assorbire *shock* e ridurre vulnerabilità, collegando stabilità esterna e tenuta interna; dall'altra parte segna uno spostamento rispetto all'orizzonte più trasformativo associato all'ESS. Nel linguaggio del 2016 diventa più importante evitare collassi e contenere instabilità, riducendo i rischi di *spillover* verso l'UE, più che trasformare in profondità sistemi politici e società del vicinato. L'approccio integrato diventa la traduzione operativa della resilienza, perché richiede continuità tra prevenzione, gestione della crisi e stabilizzazione.

Un elemento caratterizzante la Strategia è il riferimento alla cosiddetta “autonomia strategica”⁹⁸. Nel documento indica la capacità europea di decidere e agire quando necessario, sostenuta da strumenti e capacità adeguati, in un assetto dichiaratamente complementare alla NATO. L'autonomia non equivale ad autosufficienza e viene presentata come

⁹⁷ Ibidem, pp. 16-18.

⁹⁸ Ibidem, pp. 19-20 e 45.

possibilità di garantire continuità lungo la catena decisione, pianificazione e schieramento e di ridurre dipendenze critiche, soprattutto nelle capacità abilitanti e nella base industriale tecnologica. Dal punto di vista operativo il limite è chiaro: molte capacità restano sotto controllo nazionale e, per alcuni aspetti, dipendono ancora da assetti e standard transatlantici⁹⁹. L'autonomia opera quindi come obiettivo politico condizionato e la sua credibilità dipende dalla traduzione in investimenti, priorità comuni e meccanismi di implementazione. Su questo versante pesa anche una tensione politica interna, per cui l'autonomia strategica tende ad essere letta in modo diverso tra Stati membri: per alcuni rimanda alla capacità europea di agire anche senza assetti NATO, per altri è credibile solo se resta un rafforzamento complementare dell'Alleanza¹⁰⁰. La Strategia mantiene così una formulazione elastica, necessaria per garantirne la condivisibilità, ma tale da rendere più complessa la definizione di priorità capacitive chiare e di un consenso solido alla direzione dell'integrazione.

Il rapporto con la NATO non resta un richiamo generico. Nel periodo che segue l'EUGS la cooperazione UE-NATO viene articolata in aree operative che riguardano il contrasto alle minacce ibride e *cyber*, le esercitazioni e la mobilità militare, oltre al rafforzamento delle capacità dei partner¹⁰¹. Questo aspetto è rilevante perché conferma la volontà dell'UE di provare a costruire autonomia intesa come capacità di scelta e azione, dentro un ecosistema di sicurezza interdipendente in cui la cooperazione con la NATO diventa parte del pacchetto di credibilità.

⁹⁹ Cfr. quanto già discusso nel Cap 1.4.

¹⁰⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 20.

¹⁰¹ Consiglio Europeo, Commissione Europea, NATO, *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Varsavia, 8 luglio 2016; Consiglio Europeo, Commissione Europea, NATO, *Joint Declaration on EU-NATO cooperation*, Bruxelles, 10 luglio 2018.

L'attuazione dell'EUGS viene organizzata tramite una sequenza di atti di indirizzo e piani settoriali. Le conclusioni del Consiglio del 17 ottobre 2016 avviano il *follow-up* e individuano nella Strategia il quadro di riferimento per l'azione esterna¹⁰². Nel settore sicurezza e difesa, l'*Implementation Plan on Security and Defence* (IPSD) definisce un "livello di ambizione" articolato in tre priorità: risposta a crisi e conflitti esterni, rafforzamento delle capacità dei partner, protezione dell'Unione e dei cittadini¹⁰³. Le conclusioni del Consiglio del 14 novembre 2016 recepiscono il piano e lo inseriscono in un pacchetto che include il contributo della Commissione e la cooperazione con i *partner*, in particolare nel quadro UE-NATO¹⁰⁴.

Da qui in avanti, la differenza tra EUGS ed ESS si vede soprattutto nel modo in cui la Strategia viene sostenuta da un ciclo di attuazione che prova a incidere su priorità e capacità.

I report ufficiali di *follow-up* mettono in evidenza il ruolo delle principali iniziative avviate dopo il 2016. L'istituzione del MPCC, l'avvio della CARD e il lancio della PESCO si configurano come meccanismi con cui l'Unione prova a rendere più credibile il "livello di ambizione" della PSDC, intervenendo rispettivamente su credibilità operativa, coordinamento capacitivo e cooperazione strutturata¹⁰⁵. Il secondo *follow-up* integra anche una dimensione capacitivo industriale e finanziaria con strumenti di incentivo agli investimenti e alla cooperazione, tra cui il FED¹⁰⁶. Le conclusioni del Consiglio del giugno 2018 descrivono CARD,

¹⁰² Consiglio dell'UE, *Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy*, 13202/16, Lussemburgo, 17 ottobre 2016.

¹⁰³ Consiglio dell'UE, *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Bruxelles, 14 novembre 2016, pp. 9-17.

¹⁰⁴ Consiglio dell'UE, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, 14149/16, Bruxelles, 14 novembre 2016.

¹⁰⁵ Unione Europea, *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*, Bruxelles, giugno 2017, pp. 20-23.

¹⁰⁶ Unione Europea, *Implementing the EU Global Strategy Year 2*, Bruxelles, giugno 2018, p. 7.

PESCO e FED come iniziative “distinte ma reciprocamente rinforzanti” e richiamano l’esigenza di coerenza tra priorità capacitive, strumenti e risorse¹⁰⁷.

L’EUGS opera nella struttura decisionale tipica della PESC/PSDC e resta quindi condizionata dal primato degli Stati membri e dal consenso. Introduce però una discontinuità nel tentativo di rendere operativa l’ambizione strategica attraverso un ciclo di attuazione basato su *follow-up*, piani settoriali e iniziative “reciprocamente rinforzanti”. Il livello di ambizione dell’IPSD funge da parametro per orientare priorità capacitive, cooperazione e misure di sostegno, con l’obiettivo di ridurre frammentazione e duplicazioni. La Strategia consolida un linguaggio più realistico rispetto al 2003: sicurezza intesa come gestione di vulnerabilità e costruzione di resilienza, e autonomia strategica come obiettivo condizionato in un ambiente interdipendente. Resta tuttavia centrale il divario tra strumenti e capacità effettive. La cooperazione produce processi, ma la traduzione in capacità pronte e interoperabili dipende da investimenti e priorità nazionali e dalla possibilità di rendere vincolante l’allocazione delle risorse. Non a caso, già nelle conclusioni del novembre 2016 il Consiglio richiama la necessità di intervenire su finanziamento e incentivi, inclusi profili legati a schieramento e risposta rapida, confermando che la credibilità operativa è anche una questione di ripartizione degli oneri¹⁰⁸.

Resilienza e approccio integrato funzionano così da principi ordinanti. Tuttavia, essi richiedono specificazioni operative per evitare ambiguità e garantire coerenza tra obiettivi, strumenti e risultati osservabili. Su questo

¹⁰⁷ Consiglio dell’UE, *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, 10246/18, Lussemburgo, 25 giugno 2018, pp. 2-4.

¹⁰⁸ *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, op. cit., pp. 6 e 13.

aspetto, e sulla riduzione del *gap* tra ambizione e *output*, si inserisce la fase successiva.

3.5 Verso la Bussola Strategica

Nei sei anni che separano l'adozione dell'EUGS dalla Bussola Strategica, il contesto internazionale cambia radicalmente. La rinnovata competizione tra potenze torna ad avere implicazioni dirette per l'Unione, manifestandosi spesso attraverso forme ibride, quindi non solo militari, ma anche economiche, tecnologiche e informative. Da un lato cresce una pressione costante fatta di strumenti come attacchi *cyber*, disinformazione e coercizione economica, dall'altro la pandemia e la crisi energetica mettono a nudo vulnerabilità critiche legate a forniture, catene del valore e infrastrutture critiche. Con l'invasione russa dell'Ucraina la guerra ad alta intensità torna ad essere un rischio reale nello spazio europeo. Di fronte a questa sequenza, per gli Stati membri diventa difficile mantenere un approccio prettamente dichiarativo o rimandare scelte più concrete. Il contesto li obbliga a definire più chiaramente priorità, livelli di ambizione e quindi a muoversi verso una cornice più operativa.

In continuità con l'evoluzione descritta nelle Strategie precedenti, emerge anche l'esigenza di rendere più coerente e verificabile il rapporto tra obiettivi strategici, strumenti disponibili e capacità effettivamente dispiegabili. Questo significa che il passaggio dall'EUGS alla Bussola Strategica non implica un cambio di finalità, ma risponde alla necessità di tradurre l'indirizzo strategico in una *roadmap* più concreta, capace di orientare l'azione dell'Unione lungo priorità operative e scadenze. Nel paragrafo successivo si vedrà come la Bussola Strategica sia costruita proprio per rafforzare questa dimensione operativa, attraverso obiettivi più definiti e meccanismi di monitoraggio dell'attuazione.

3.6 La Bussola Strategica per la sicurezza e la difesa

La Bussola Strategica, adottata nel marzo 2022 dal Consiglio dell'UE¹⁰⁹, si distingue dalle strategie precedenti innanzitutto per la sua struttura. Il documento combina una valutazione condivisa dell'ambiente strategico con un impianto di attuazione articolato in quattro pilastri (Azione, Sicurezza, Investimenti e Partner), e in un insieme di azioni scandite temporalmente, concepite per rendere più coerente il rapporto tra priorità, strumenti e risultati. La Strategia non serve solo da cornice politico-concettuale, ma mira anche a stabilire un percorso che colleghi indirizzo politico a prontezza, resilienza, investimenti e partenariati attraverso obiettivi chiari (*deliverables*) e cicli di verifica periodica.

Un elemento distintivo di questa nuova Strategia è anche il passaggio preliminare inedito su cui essa si poggia. Nel 2020 l'Unione procede con la sua prima Analisi comune e comprensiva delle minacce (*Threat analysis*)¹¹⁰, documento che, pur restando classificato, ha avuto una funzione politica precisa: offrire terreno comune di percezioni e priorità su cui costruire i quattro pilastri e alimentare una cultura strategica condivisa, da aggiornare regolarmente in funzione dell'evoluzione del contesto.

A tal proposito, è opportuno notare come le tempistiche abbiano influito sull'entità stessa della Strategia. La Bussola era in preparazione da circa due anni, ma l'invasione dell'Ucraina ha imposto una ricalibratura rapida del testo finale, con un'introduzione più netta e toni irrigiditi nelle settimane immediatamente precedenti l'adozione di marzo¹¹¹. Questo

¹⁰⁹ Consiglio dell'UE, *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, Bruxelles, marzo 2022.

¹¹⁰ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Memo Questions and answers: Threat Analysis - a background for the Strategic Compass*, Bruxelles, novembre 2020. Il memo è una sintesi pubblica che non sostituisce il testo ufficiale (segretato).

¹¹¹ Si confronti l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Communication to the Council – A foreword to the Strategic Compass*, doc. HR(2021) 174, Bruxelles, 9 novembre 2021, documento di accompagnamento relativo alla fase di

spiega perché alcune misure connesse al pilastro Investimenti assumano, a posteriori, un carattere quasi emergenziale, strettamente legato a vincoli di produzione e disponibilità materiali che la guerra rende improvvisamente non più rinviabili.

La nuova Strategia, in linea con l'evoluzione della difesa europea, incontra un limite nella propria capacità di colmare il divario tra ambizione e capacità effettive, finché permangono i vincoli costitutivi della PSDC. La Bussola non supera la matrice intergovernativa (unanimità, proprietà nazionali delle forze, sensibilità divergenti sull'uso della forza), ma tenta di ridurre l'incertezza su due snodi che in passato hanno reso più fragile la credibilità europea: la prontezza operativa (forze, *enablers*, C2) e la sostenibilità materiale (produzione, scorte, manutenzione, *supply chain*)¹¹².

3.6.1 Azione

Il primo pilastro della nuova Strategia concentra il problema della credibilità europea su un punto operativo: la capacità di decidere e schierare in tempi compatibili con la dinamica delle crisi, anche in contesti non permissivi. La Bussola affronta questo problema proponendo la *Rapid Deployment Capacity* (RDC) dell'UE come dispositivo modulabile fino a 5.000 unità, pensato per scenari non permissivi e, soprattutto, ancorato a requisiti di prontezza più stringenti rispetto all'esperienza dei *Battlegroups*¹¹³. La RDC viene concepita come una capacità la cui

presentazione/discussione della bozza, con il testo finale *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., adottato nel marzo 2022. Dal confronto emerge che nel documento del 2021 prevale un inquadramento centrato sulla definizione di una traiettoria strategica e sul rafforzamento della capacità dell'UE di decidere e agire in modo più coerente, mentre la versione finale del marzo 2022 introduce un riferimento esplicito alla guerra contro l'Ucraina nel quadro introduttivo, con formulazioni più nette e un senso di urgenza accentuato.

¹¹² S. Clapp, *Implementation of the Strategic Compass: Opportunities, challenges and timelines*, EPRS, Bruxelles, dicembre 2022, pp. 11, 15-20, 36, 41-47.

¹¹³ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., p. 25.

operatività deve essere garantita attraverso pacchetti di forze, fattori abilitanti e un ciclo di esercitazioni regolari, con l'obiettivo di ridurre quegli ostacoli che finora hanno reso la risposta rapida un concetto più teorico che operativo¹¹⁴. L'attenzione per i fattori abilitanti incide sul terreno in cui la dipendenza europea è storicamente più alta (mobilità militare, logistica, *intelligence*). La Bussola, in altre parole, sposta il baricentro dalla mera disponibilità di unità combattenti alla disponibilità del pacchetto che rende possibile schierarle e sostenerle. Seguendo questa logica, la normalizzazione delle esercitazioni connesse alla RDC risponde a un'esigenza di credibilità. Infatti, senza standard di interoperabilità, procedure e addestramento comune, la prontezza rimane nominale e il tempo decisionale si dilata proprio quando la crisi richiede rapidità. La validità di questo modello è stata testata per la prima volta con l'esercitazione LIVEX (MILEX 23), svoltasi a Cadice nell'ottobre 2023, che ha rappresentato la prima verifica sul terreno dell'impostazione prevista dalla Bussola¹¹⁵.

Un altro snodo fondamentale è la catena di comando¹¹⁶. La Strategia valorizza la MPCC come elemento di continuità operativa, riducendo la distanza tra decisione politica e capacità di condurre operazioni. Un dispositivo di schieramento rapido è tanto credibile quanto lo sono le sue funzioni di pianificazione, comando e controllo. L'impianto della Bussola tende a stabilizzare questa dimensione, evitando che ogni operazione ricominci da zero sul piano del comando, della pianificazione e delle procedure. Tuttavia, l'efficacia di questa architettura di comando non dipende solo dalla sua stabilità tecnica, ma anche dalla capacità di superare

¹¹⁴ Ibidem, pp. 25-26.

¹¹⁵ Per un approfondimento cfr. Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *EU Crisis Management Military Exercise 2023 MILEX/LIVEX 23*, ottobre 2023, pp. 1-2.

¹¹⁶ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., pp. 12 e 28-29.

l'eventuale immobilismo decisionale del Consiglio. Proprio per sopperire a questa eventualità, la Bussola rilancia l'uso di clausole operative finora scarsamente utilizzate, in particolare l'art. 44 TUE¹¹⁷. Questa norma consente di affidare a un gruppo di Stati membri "disposti e in grado" la conduzione di una missione nel quadro dell'Unione e sotto la supervisione del Consiglio. Si introduce così una flessibilità esecutiva che tuttavia non elude la soglia politica, in quanto l'attivazione dell'articolo presuppone comunque una decisione all'unanimità per definire obiettivi e portata della missione. La differenza, dunque, riguarda la gestione dell'azione (chi implementa e come), confermando che la Bussola cerca di rendere meno paralizzante il vincolo intergovernativo senza però metterne in discussione la natura costitutiva.

Se procedure, esercitazioni e strutture di comando possono accrescere la prontezza operativa, il loro impiego continua a dipendere dalla convergenza politica tra Stati membri e dalla disponibilità a sostenere costi e rischio. Pertanto, il richiamo dentro la Strategia sull'espansione dei costi comuni¹¹⁸ non mira a scardinare la natura intergovernativa, ma ad abbassare la soglia di accesso all'intervento. Lo scopo è superare gli ostacoli economici e le divergenze sulla ripartizione delle spese che hanno limitato l'impegno degli Stati membri nei momenti di crisi.

3.6.2. Sicurezza

Il pilastro Sicurezza ha come scopo il rafforzamento della resilienza dell'Unione agendo sui quattro domini globali (*cyber*, spazio, mare, aria), che la Bussola identifica come spazi di competizione e potenziali vulnerabilità per la sicurezza collettiva. Questa scelta riflette il fatto che la sicurezza europea è condizionata da pressioni continue che, come abbiamo visto, attraversano il confine tra interno ed esterno. Cyberattacchi e

¹¹⁷ Ibidem, pp. 26 e 30.

¹¹⁸ Ibidem, p. 26.

coercizione economica colpiscono infrastrutture, filiere e sistemi informativi, spesso sotto la soglia del conflitto armato. La Bussola tratta queste vulnerabilità come prerequisiti operativi, in quanto la capacità di agire e sostenere operazioni dipende dalla resilienza dei domini su cui poggiano comando, comunicazioni, *intelligence* e protezione delle infrastrutture critiche¹¹⁹.

Per quanto riguarda il dominio *cyber*, questo approccio viene consolidato dalla Politica di cyberdifesa dell'UE¹²⁰ che connette la dimensione digitale della difesa in senso stretto. Essa prevede sviluppo di capacità, cooperazione tra parte civile e militare e riduzione di dipendenze tecnologiche critiche. L'iniziativa rende esplicito che la credibilità della difesa dipende dall'integrità delle reti e della capacità di operare in un ambiente conteso, dove le interferenze digitali possono colpire la continuità delle decisioni e dell'azione.

Nel dominio spaziale, l'Unione produce la sua Strategia spaziale per la sicurezza e la difesa¹²¹ nella quale lo spazio viene inquadrato come infrastruttura abilitante per osservazione, comunicazione e navigazione, agendo quindi da moltiplicatore di credibilità per l'autonomia d'azione europea. La resilienza degli asset spaziali non è un obiettivo settoriale, ma un fattore che incide sulla capacità di pianificare missioni e sulla protezione di servizi essenziali in un contesto crescente di competizione orbitale.

La Bussola riconosce il dominio marittimo come uno spazio vitale per la stabilità delle linee di comunicazione e la sicurezza delle infrastrutture

¹¹⁹ Ibidem, p. 33.

¹²⁰ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio La politica di cyberdifesa dell'UE*, JOIN (2022) 49 final, Bruxelles, 10 novembre 2022, pp. 1-2 e 4.

¹²¹ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa*, JOIN (2023) 9 final, Bruxelles, 10 marzo 2023, pp. 1-3.

sottomarine¹²². Questa visione ha trovato traduzione nell'aggiornamento dell'*European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS) del 2023¹²³, mirata a rafforzare la sorveglianza e la cooperazione navale attraverso strumenti come le *Coordinated Maritime Presences* (CMP)¹²⁴. Tramite la condivisione di informazioni e la cooperazione logistica, si punta a ottimizzare la sorveglianza marittima e a garantire la libertà di navigazione, rafforzando il ruolo dell'Unione come garante della sicurezza nei domini marittimi contesi.

L'evoluzione negli affari militari dovuta al progresso tecnologico ha reso il dominio aereo di fondamentale importanza per rendere effettiva la difesa dei cieli europei¹²⁵. Per questo motivo la Strategia indica l'esigenza di rafforzare la capacità europea di assicurare un vantaggio nel dominio aereo attraverso lo sviluppo di sistemi di combattimento futuri, come capacità di nuova generazione pienamente interoperabile, da integrare con capacità di contrasto ai sistemi a pilotaggio remoto¹²⁶. La protezione delle infrastrutture critiche e le capacità di operare in un ambiente conteso richiedono un avanzamento verso soluzioni più integrate contro minacce

¹²² *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., pp. 36-37.

¹²³ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Comunicazione congiunta sull'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e del relativo piano d'azione*, JOIN (2023) 8 final, Bruxelles, 10 marzo 2023, pp. 1-6.

¹²⁴ Per il lancio del progetto pilota e la successiva estensione cfr. Consiglio dell'UE, *Conclusioni del Consiglio sull'estensione e il rafforzamento dell'attuazione del concetto di presenze marittime coordinate nel Golfo di Guinea*, 6256/22, Bruxelles, 21 febbraio 2022; Consiglio dell'UE, *Conclusioni del Consiglio sull'attuazione del concetto di presenze marittime coordinate nell'Oceano Indiano nord-occidentale*, 6255/22, Bruxelles, 21 febbraio 2022.

¹²⁵ Per un approfondimento sull'impatto del progresso tecnologico e delle lezioni apprese dal conflitto ucraino sulla difesa aerea, con particolare riferimento ai sistemi a pilotaggio remoto, cfr. N. Blakcori, *The Evolving UAS Threat: Lessons from the Russian-Ukrainian War Since 2022 on Future Air Defence Challenges and Requirements*, IAMD COE, Base aerea di Souda, 9 febbraio 2024.

¹²⁶ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., p. 36.

aeree e missilistiche sempre più sofisticate, in contesti tipici di A2/AD¹²⁷. La costruzione di una tale capacità si sviluppa in piena coerenza e complementarità con il modello di *Integrated Air and Missile Defence* (IAMD) della NATO, che fornisce il quadro di riferimento per interoperabilità, sensori e C2¹²⁸. Parallelamente, progetti di cooperazione capacitiva avviati nel quadro della PESCO contribuiscono a queste finalità. Il progetto *Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance* (TWISTER)¹²⁹ punta a rafforzare la capacità europea di rilevare, tracciare e contrastare minacce aeree, in stretta cooperazione con la NATO, e rappresenta un esempio di come la dimensione industriale e tecnologica possa sostenere l'ambizione di resilienza e superiorità nel dominio aereo.

3.6.3 Investimenti

In questa parte della Strategia viene esplicitato il legame tra ambizione e condizione materiale. La disponibilità di forze schierabili e la sostenibilità della prontezza richiedono capacità industriali e *supply chain* resilienti. Dopo il 2022, il problema non è soltanto il livello di spesa, ma la capacità di produrre e rigenerare assetti in tempi compatibili con scenari ad alta intensità. In questo senso il pilastro “Investimenti” serve a ridurre frammentazione e duplicazioni, orientando le risorse verso priorità comuni che rendano più credibile la postura operativa¹³⁰.

¹²⁷ Con il termine *Anti-Access* (A2) si intendono le capacità volte a impedire l'ingresso di una forza avversaria in un'area operativa, mentre l'*Area Denial* (AD) raggruppa le tecnologie che mirano a limitare la libertà d'azione dell'avversario una volta che l'area è stata raggiunta. Per un approfondimento sulla natura strategica di tale minaccia cfr. G. Lasconjarias, A. Marrone, *How to Respond to Anti-Access/Area Denial (A2/AD)? Towards a NATO Counter-A2/AD Strategy*, NATO Defense College, Conference Report n. 01/16, Roma, febbraio 2016.

¹²⁸ NATO, *NATO Integrated Air and Missile Defence Policy*, Bruxelles, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/02/13/nato-integrated-air-and-missile-defence-policy>, (ultimo accesso: 31/01/2026).

¹²⁹ PESCO, *Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance* (TWISTER), <https://www.pesco.europa.eu/project/timely-warning-and-interception-with-space-based-theater-surveillance-twister/>, (ultimo accesso: 31/01/2026).

¹³⁰ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., pp. 43-48.

Negli anni successivi al 2022, il pilastro trova una traduzione operativa soprattutto in strumenti giuridici e finanziari che cambiano gli incentivi alla cooperazione. ASAP, EDIRPA ed EDIP puntano nel complesso a rafforzare la base industriale e a spingere verso forme più stabili di cooperazione negli approvvigionamenti¹³¹. Pur non essendo strumenti inclusi nella Strategia, essi risultano coerenti con le priorità del pilastro e ne mostrano la rotta: più capacità produttiva, più coordinamento e maggiore integrazione del mercato della difesa. È proprio qui che la difesa europea mostra una forma di comunitarizzazione¹³². Infatti, programmi e regolamenti legati a priorità politico-strategiche definite nel perimetro della PSDC, sono promossi e gestiti con logiche più vicine al metodo comunitario. Si viene così a creare una tensione: l'intergovernativismo resta fondamentale per decisione e impiego, ma la leva finanziaria e regolativa sposta capacità di iniziativa e coordinamento verso le strutture della politica industriale europea, con un ruolo centrale della Commissione nella mobilitazione di risorse e nell'orientamento degli incentivi.

Per completare il quadro sopra descritto, è utile richiamare l'EPF, strumento extra-bilancio che, dopo il 2022, ha rafforzato la capacità europea di agire come fornitore di sicurezza¹³³. Attraverso l'EPF l'Unione ha potuto sostenere rimborsi agli Stati membri per forniture di equipaggiamento militare a un paese terzo, inclusa assistenza all'Ucraina. La novità, rispetto alla logica della Bussola, è l'effetto pratico in cui la dimensione di prontezza e capacità si collega a un meccanismo finanziario che rende più sostenibili alcune scelte di supporto militare, pur restando distinto dagli strumenti di politica industriale.

¹³¹ In questa parte dell'analisi gli strumenti sono richiamati come indicatori di una tendenza generale. Il loro funzionamento verrà trattato dettagliatamente nei Capp. 4-5.

¹³² Per approfondire questo concetto cfr. Cap. 2.4.5., in cui il tema della "comunitarizzazione" è trattato nell'ambito dell'assetto della *governance* della difesa europea.

¹³³ Cfr. Cap. 2.4.3. per le basi giuridiche dell'EPF.

L'evoluzione appena descritta produce un effetto rilevante sulla struttura della difesa europea. Rende possibile intervenire sui deficit materiali che storicamente hanno alimentato il *gap* tra ambizione e *output*, perché consente di agire su filiere, produzione e *procurement* attraverso leve tipicamente europee. Contemporaneamente, accentua la competizione politica su chi ottiene i vantaggi economici, perché la cooperazione tende ad essere perseguita soprattutto quando si allinea ai piani nazionali e produce benefici per le industrie della difesa domestiche¹³⁴. La Bussola colloca quindi la credibilità non solo nella disponibilità di forze, ma nelle capacità di sostenere nel tempo la prontezza operativa attraverso una base industriale e tecnologica coerente con gli obiettivi politici dichiarati. In questo scenario si inseriscono anche iniziative successive, come *Readiness 2030* e il piano *ReArm Europe*, che sviluppano ulteriormente la dimensione industriale e finanziaria della difesa europea¹³⁵.

3.6.4 Partner

L'ultimo pilastro della Strategia definisce invece la cornice esterna entro cui la Bussola colloca l'aumento della capacità europea. La cooperazione con i Partner è presentata come strumento essenziale per affrontare minacce comuni e sostenere l'ordine internazionale basato su regole, mantenendo il riferimento al multilateralismo con le Nazioni Unite al centro. La Bussola ribadisce l'intenzione di intensificare la *partnership* strategica con la NATO secondo principi di inclusività, reciprocità e rispetto dell'autonomia decisionale dell'UE, riconoscendo al contempo la specificità delle politiche di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri¹³⁶.

La relazione con la NATO viene inquadrata come dimensione operativa della sicurezza europea. La Strategia richiama la necessità di rendere la

¹³⁴ S. Clapp, M. Höflmayr e F. Vambrie, *Building a common market for European defence*, EPRS, PE 775.924, settembre 2025, pp. 5-6.

¹³⁵ Per una trattazione più approfondita cfr. Cap. 5.

¹³⁶ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., p. 53.

cooperazione più strutturale (mobilità militare, contrasto alle minacce ibride e *cyber*, sicurezza marittima, spazio). Questa linea viene ribadita nel quadro della terza *Joint Declaration* UE-NATO del 2023, richiamata nella documentazione ufficiale dell'Unione come riferimento per rafforzare la cooperazione tra le due organizzazioni¹³⁷.

Parallelamente alla NATO e all'ONU, la Bussola prevede l'intensificazione della cooperazione con partner regionali (OSCE, Unione Africana, ASEAN), e lo sviluppo di partenariati bilaterali con Paesi come USA, Canada, UK, Giappone, associando tale agenda a un *EU Security and Defence Partnership Forum* volto a rendere più sistematico il lavoro con i partner su sfide comuni¹³⁸. Questa dimensione partenariale sostiene indirettamente anche l'attuazione degli altri pilastri, perché incide su interoperabilità, standard e cooperazione operativa (rilevanti per la prontezza di "Azione") e su coordinamento industriale capacitivo (rilevante per la sostenibilità di "Investimenti").

Il progressivo potenziamento della dimensione partenariale tende, inoltre, a istituzionalizzarsi dal punto di vista della presenza e del coordinamento. Il *Progress Report 2024* segnala l'espansione delle reti di consiglieri militari nelle delegazioni dell'UE, con nuovi posti creati in Africa, come misura funzionale ad accrescere proiezione esterna e coordinamento in materia di sicurezza e difesa¹³⁹.

La scelta di articolare la dimensione partenariale su più livelli amplia la capacità dell'UE di agire in contesti diversi e rafforza la traducibilità operativa della Bussola, anche attraverso strumenti di coordinamento

¹³⁷ Consiglio dell'UE, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 7/23, 10 January 2023.

¹³⁸ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, op. cit., pp. 54-56.

¹³⁹ Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, SEAE, marzo 2024, p. 59.

come il *Partnership Forum*. Questa pluralità di livelli, però, richiede continuità politica e risorse coerenti con l'ambizione dichiarata. Senza un sostegno stabile in termini di capacità, finanziamenti e contributi nazionali, il rischio è che la cooperazione rimanga disomogenea e produca risultati intermittenti. La solidità del pilastro "Partner" dipende così dalla possibilità di rendere i partenariati un moltiplicatore effettivo di interoperabilità e prontezza, mantenendo al tempo stesso la complementarità con la NATO e l'autonomia decisionale dell'UE.

3.7 Conclusioni

L'evoluzione della Strategia europea qui descritta mostra un progressivo spostamento da un approccio puramente teorico a una ricerca di concretezza operativa. L'ESS ha rappresentato il primo sforzo di ordinare minacce comuni in un'Unione segnata da divergenze interne, fondando la sicurezza su strumenti civili e su un'idea di "multilateralismo efficace" coerente con l'ordine internazionale basato su interdipendenza e stabilità post-1989. Il limite di quella fase risiedeva nella scarsa traducibilità dei principi in priorità operative e in un ciclo di attuazione, lasciando l'azione comune priva di una gerarchia stabile e di strumenti d'implementazione comparabili. Il passaggio all'EUGS e, successivamente, alla Bussola Strategica segna una maturazione forzata in risposta a *shock* esterni e al deterioramento dell'ambiente strategico. La sicurezza europea si è spostata verso un approccio più realistico, in cui la tutela dell'Unione dipende dalla gestione delle vulnerabilità e dalla capacità di agire, in modo complementare alla NATO. La discontinuità più rilevante della Bussola Strategica risiede nel tentativo di intervenire sui nodi critici: rapidità decisionale, C2 e legame tra ambizione strategica e base industriale. Dalla presente analisi emergono segnali di implementazione già osservabili soprattutto nell'ambito procedurale e degli strumenti (RDC e ciclo di esercitazioni, rafforzamento della MPCC, strumenti industriali e finanziari come ASAP/EDIP/EPF), mentre l'effetto pieno su rapidità decisionale e

capacità effettivamente schierabili resta condizionato dal vincolo intergovernativo e dalla disponibilità degli Stati membri a rendere opera

PARTE II STRUMENTI E PROGRAMMI DELL'UE

STRUMENTI OPERATIVI E FINANZIARI

4.1 Introduzione

Dopo aver ricostruito nel capitolo precedente l'evoluzione delle strategie europee e il tentativo della Bussola Strategica di rendere più concreta l'azione dell'Unione, qui l'attenzione si sposta su ciò che consente di passare dalle intenzioni ai risultati. Entrano quindi in gioco la qualità della spesa, le modalità di investimento e la capacità di coordinamento tra Stati membri.

L'aumento della spesa per la difesa in Europa è ormai centrale nel dibattito politico, ma il suo significato non è automatico. Il riferimento al 2% del PIL ha un valore simbolico, però non descrive da solo la composizione della spesa né chiarisce quali priorità vengano rafforzate. Per questo, la prima parte del capitolo considera la crescita degli investimenti e valuta se stia producendo un rafforzamento reale delle capacità o se rischi invece di alimentare scelte poco coerenti tra loro. Successivamente vengono esaminate il modo in cui l'investimento si traduce in *output*, con particolare attenzione a *procurement*, R&S, capacità industriale e cooperazione. In questo quadro vengono analizzati il Fondo Europeo per la Difesa (FED), le misure introdotte per incentivare acquisti congiunti e produzione come EDIRPA e ASAP, e il possibile ruolo di strumenti finanziari come SAFE. Accanto a queste leve, l'analisi considera i meccanismi di coordinamento CDP, CARD e PESCO, e approfondisce due dimensioni abilitanti per la prontezza come la Mobilità Militare e l'EPF.

L'obiettivo del capitolo è verificare se la combinazione tra risorse crescenti, misure comuni e coordinamento stia riducendo la distanza tra ambizione politica e capacità effettiva, evidenziando al tempo stesso i vincoli che rendono il percorso ancora disomogeneo tra Paesi e settori.

4.2 Andamento della spesa per la difesa UE

Riprendendo il quadro accennato nel Cap. 1.4, utilizzando i dati AED, nel 2024 la spesa complessiva per la difesa dei 27 Stati membri dell'UE ha raggiunto €343 miliardi, con un aumento del 19% rispetto al 2023 e una dinamica di crescita ormai pluriennale¹⁴⁰. Le stime per il 2025 indicano un ulteriore incremento, nell'ordine di €381 miliardi (€392 miliardi a prezzi correnti). L'evoluzione del totale e la sua relazione con la soglia del 2% del PIL fissata dai precedenti impegni NATO, mostra un'accelerazione netta dopo il 2020 e un avvicinamento alla soglia in aggregato. Questa traiettoria è coerente con una fase in cui la minaccia convenzionale sul continente è tornata centrale, e in cui la difesa è rientrata tra le priorità di bilancio dopo un lungo ciclo di sotto investimento.

In aggregato, quindi, la spesa per la difesa dell'UE si è avvicinata alla soglia del 2% del PIL (1,9% nel 2024), e le stime per il 2025 indicano un superamento della soglia (circa 2,1%)¹⁴¹. Tuttavia, il report mostra che questa lettura “di insieme” non coincide con un raggiungimento uniforme del 2% tra gli Stati membri e la distribuzione per Paese resta piuttosto eterogenea. Nel 2024 alcuni Stati si collocano ben oltre la soglia (la Polonia 3,75%), altri in prossimità (Germania e Francia, rispettivamente 2,1% e 2,05%), mentre altri rimangono al di sotto (Italia e Spagna, rispettivamente 1,5% e 1,4%)¹⁴². Ne deriva che il 2% non va interpretato come un traguardo già conseguito, ma come un segnale dell'intensità dello sforzo complessivo. Per valutare quanto questo sforzo si traduca in capacità effettive, è bene quindi guardare anche alla composizione della spesa (investimenti, acquisizioni e ricerca), non solo al valore aggregato.

¹⁴⁰ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 4. Tutti i dati sono espressi in prezzi costanti del 2024, salvo nei casi dove specificato diversamente.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*, p. 5.

La composizione della spesa è, pertanto, rilevante. Nel 2024 gli investimenti¹⁴³ hanno superato per la prima volta i €100 miliardi, attestandosi a €106 miliardi. La proiezione per il 2025 avvicina la cifra ai €130 miliardi¹⁴⁴. L'aumento è trainato soprattutto dalle componenti materiali di modernizzazione (acquisizioni e programmi). Coerentemente, la quota degli investimenti sul totale ha raggiunto valori record, con un'incidenza superiore al 30% e quindi oltre il *benchmark* del 20% utilizzato come riferimento collettivo in ambito europeo¹⁴⁵. Il dato segnala un cambiamento di priorità ma apre un problema di sostenibilità: investimenti elevati devono tradursi in contratti, consegne e messa in servizio, altrimenti restano un indicatore di intenzione più che di risultato.

Una metrica utile per leggere la qualità della spesa è la dimensione “per soldato” (spesa totale per la difesa per militare attivo) e “per cittadino” (spesa totale pro-capite), che mette in relazione l'aumento di bilancio con la stabilità relativa degli organici. Nel 2024 la spesa totale per militare attivo e la spesa pro-capite crescono in modo netto (rispettivamente del 18% e del 19%), mentre il numero di militari attivi aumenta in misura molto più contenuta (1%)¹⁴⁶. Questa divergenza può essere interpretata in due direzioni, entrambe plausibili: da un lato, potrebbe indicare un miglioramento qualitativo (più risorse per equipaggiamento e addestramento degli effettivi esistenti); dall'altro, può anticipare un collo di bottiglia di personale, perché nuove piattaforme e sistemi richiedono competenze, manutenzione e cicli addestrativi più onerosi.

Rispetto agli altri attori internazionali, volendo procedere con una comparazione, i dati mostrano una distanza strutturale dagli Stati Uniti non solo in termini di spesa complessiva (€845 miliardi contro €343

¹⁴³ Per “Investimenti” si intende principalmente la spesa in acquisizioni di equipaggiamento e la R&S collegata.

¹⁴⁴ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 10.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 10-11.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 6-7.

miliardi)¹⁴⁷, ma soprattutto in termini di assetto decisionale. Infatti, mentre gli USA allocano il bilancio in un'unica cornice nazionale, nell'UE la spesa è definita e programmata da 27 governi, con effetti prevedibili di frammentazione e duplicazione. Questa frammentazione si riflette anche nella struttura degli arsenali. L'UE dispone di volumi più elevati in alcune categorie terrestri (4.214 MBTs contro i 2.640 degli USA; 5.806 IFVs contro 3.288; 1.873 sistemi di artiglieria da 155 mm contro 1.542)¹⁴⁸, ma tali dotazioni risultano ripartite tra una maggiore varietà di modelli e piattaforme. Ne derivano maggiori costi e complessità per interoperabilità, addestramento, manutenzione e catene logistiche, con minori economie di scala e un potere contrattuale collettivo più debole. Al contrario, in alcune capacità abilitanti gli scarti sono marcati (ad esempio 247 aerei cisterna e da trasporto medi/pesanti contro i 1.210 degli USA)¹⁴⁹, con conseguenze sulla proiezione e sul sostegno operativo¹⁵⁰. Lo stesso schema interpretativo aiuta anche nel confronto con Russia e Cina. Nonostante questi due attori spendano complessivamente meno dell'UE (rispettivamente, €107 miliardi e €250 miliardi)¹⁵¹, si osserva che essi possono ottenere una maggiore efficienza della spesa grazie a prezzi domestici più bassi e a una pianificazione più integrata, con minore frammentazione e maggiori economie di scala¹⁵².

¹⁴⁷ Ibidem, p. 7.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 8.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 8.

¹⁵⁰ Volendo citare il Generale e Presidente statunitense Dwight D. Eisenhower: «Non troverete difficile provare che battaglie, campagne e persino guerre sono state vinte o perse principalmente a causa della logistica». In questo contesto, la capacità di proiettare la propria forza globalmente necessita di una potente catena logistica supportata da un adeguato numero di sistemi di trasporto militare.

¹⁵¹ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 8.

¹⁵² Indicativamente, un ordine tedesco di 105 Leopard 2A8 per €2,93 miliardi (circa €27,9 milioni/unità) si colloca nell'ordine di decine di milioni, mentre un'acquisizione di 464 T-90MS russi per €1,93 miliardi (circa €4,16 milioni/unità) è nell'ordine di pochi milioni. I valori unitari vanno letti con cautela, sia perché i dati provengono da autorità statali che spesso omettono i reali valori, sia perché le commesse possono includere (oltre ai mezzi) supporto logistico, parti di ricambio, addestramento e kit aggiuntivi, ma in questo caso è utile per il nostro confronto. Cfr. *Germany to order 105 Leopard tanks to equip German brigade in Lithuania*, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-order-105-leopard-tanks-equip->

4.3 Dalla spesa alle capacità: *procurement*, R&S e R&T

Considerata la crescita degli investimenti evidenziata nel paragrafo precedente, la questione ora è capire attraverso quali meccanismi essa si traduca in capacità. Per farlo, in questa parte osserveremo: il *procurement* di equipaggiamenti, come canale di conversione più diretto; la ricerca e sviluppo (R&S), come determinante delle capacità future; la dimensione ricerca e tecnologia (R&T) cooperativa, come indicatore della misura in cui tali risorse vengono organizzate congiuntamente con effetti su standardizzazione, scala e interoperabilità.

Il *procurement* di equipaggiamenti è una componente chiave degli investimenti e canale attraverso cui la spesa si trasforma in piattaforme, munizionamento e sistemi. Nel 2024 la spesa per *procurement* ha raggiunto €88 miliardi, con un incremento del 39% rispetto al 2023, e le stime per il 2025 prevedono il superamento dei €100 miliardi. Il *procurement* di equipaggiamenti rappresenta oltre l'80% dell'investimento complessivo in difesa ed è il principale *driver* dell'aumento degli investimenti¹⁵³. L'AED collega questa crescita sia all'effetto dei grandi contratti di acquisizione firmati nel 2024, i cui impegni di spesa saranno distribuiti negli anni successivi, sia all'urgenza di colmare carenze operative nel breve periodo, che spingono gli Stati membri verso acquisizioni di soluzioni già disponibili. Infatti, l'aumento del *procurement* non implica automaticamente maggiore convergenza europea. Il continuo ricorso agli acquisti prevalentemente nazionali e l'uso frequente di soluzioni *commercial off-the-shelf* (COTS)¹⁵⁴ per accelerare i tempi, possono consolidare un mosaico di piattaforme e configurazioni, con effetti su standardizzazione, interoperabilità, supporto logistico e

german-brigade-lithuania-2024-06-20/, (ultimo accesso: 13/02/2026); *India's cabinet committee on security approves procurement of 464 T-90MS tanks*, <https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/indias-cabinet-committee-on-security-approves-procurement-of-464-t-90ms-tanks>, (ultimo accesso: 13/02/2026).

¹⁵³ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 12.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

manutenzione. Il *procurement*, quindi, cresce ed è la leva dominante dell'investimento, ma senza coordinamento rischia di produrre *output* non in grado di ridurre la frammentazione. Proprio qui si innesta la questione della collaborazione, considerati i benefici noti quali le economie di scala e la riduzione dei costi unitari. A tal proposito, l'AED sottolinea la necessità di raggiungere il *benchmark* del 35% di acquisti congiunti, manifestando perplessità sull'evidente limite informativo derivante dalla mancata comunicazione dei dati da parte degli Stati. Infatti, nel 2024 solo 12 Stati membri su 27 hanno riportato dati su acquisti congiunti, rendendo impossibile una valutazione pienamente complessiva dello stato della cooperazione in questo ambito.

Il secondo canale R&S in ambito difesa, intesa come l'insieme delle attività finalizzate alla generazione, maturazione e validazione di conoscenze e tecnologie con potenziale applicazione militare. Nel 2024 la spesa complessiva in R&S ha raggiunto i €13 miliardi, segnando un incremento del 20% rispetto all'anno precedente, con le proiezioni del 2025 che indicano un ulteriore aumento a €17 miliardi¹⁵⁵. La componente R&T, ovvero la quota più orientata alla ricerca e al progresso tecnologico tipicamente precedente alle fasi di sviluppo di sistemi specifici, supera i €5 miliardi nel 2024 (da €4 miliardi nel 2023, +27%) ed è prevista a €6 miliardi nel 2025¹⁵⁶. In ogni caso, la crescita va letta alla luce di alcuni vincoli. Nel 2024 la R&T rappresenta circa l'1,5% della spesa complessiva, restando sotto l'obiettivo del 2% fissato a livello europeo nel 2007. Inoltre, la spesa in R&T risulta fortemente concentrata, con due Stati membri responsabili di oltre l'80% del totale UE, che segnala come la capacità innovativa sia disomogenea. A questo si aggiungono criticità di comparabilità dovute al fatto che non tutti gli Stati membri distinguono in

¹⁵⁵ Ibidem, p. 14.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 15.

modo uniforme tra R&S e R&T e, in alcuni casi, tali voci confluiscono direttamente nel *procurement*. Il report prende in considerazione anche il divario con gli Stati Uniti, dove la voce RDT&E (Ricerca, Sviluppo, Test e Valutazione)¹⁵⁷ rappresenta circa il 16% del budget della difesa, contro circa il 4% nell'UE¹⁵⁸. Questi risultati indicano che l'incremento di R&S/R&T anche se significativo non coincide automaticamente con un avanzamento della convergenza europea, considerato anche la forte concentrazione della spesa.

La dimensione cooperativa è rilevante perché permette di integrare elementi di R&T tra Stati membri, aumentando la probabilità che le traiettorie di innovazione convergano verso standard e requisiti condivisi. I dati disponibili suggeriscono che nonostante la crescita della R&T complessiva, la cooperazione europea resti ancora su livelli contenuti. Nel 2024 la spesa in R&T collaborativa supera i €500 milioni, con un contributo del FED pari a circa €255 milioni, cioè circa la metà dell'investimento cooperativo complessivo a livello europeo¹⁵⁹. Per raggiungere l'obiettivo del 20% di R&T cooperativa sarebbe però necessario raddoppiare gli attuali livelli. In uno scenario ipotetico in cui tutti gli Stati membri rispettassero i livelli di spesa, l'ordine di grandezza atteso sarebbe intorno ai €2,5 miliardi. Questo significa che un aumento degli stanziamenti in R&T non comporta automaticamente un aumento proporzionale della cooperazione. Tale differenza contribuisce a spiegare perché l'accelerazione della spesa possa tradursi in percorsi tecnologici paralleli e non pienamente convergenti.

¹⁵⁷ Negli Stati Uniti RDT&E è una categoria di stanziamento del bilancio della difesa. La maggior parte dei fondi per *Research, Development, Test, and Evaluation* è iscritta nel Titolo IV della legge annuale di stanziamento per la difesa, che include esplicitamente anche test e valutazione. Per questo la classificazione non coincide perfettamente con le voci europee di R&D/R&T. Cfr. Congressional Research Service, *Defense Primer: Research, Development, Test, and Evaluation*, CRS (IF10553), 30 gennaio 2026.

¹⁵⁸ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 14.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 16.

4.4 La frammentazione del mercato della difesa europeo

La frammentazione può costituire un limite strutturale alla trasformazione dell'aumento delle risorse in capacità sostenibili nel tempo, perché tende a riflettersi lungo l'intera catena: requisiti, acquisizione, integrazione, gestione in esercizio, disponibilità operativa¹⁶⁰. Ne possono derivare costi di ciclo di vita più elevati, tempi più lunghi e una maggiore complessità nella gestione di scorte, manutenzione e addestramento, soprattutto quando aumentano varianti e configurazioni. La dispersione di procedure, specifiche tecniche, certificazioni, regimi di conformità e riconoscimento reciproco può portare la stessa funzione operativa a essere riprodotta in soluzioni nazionali diverse, ciascuna con implicazioni proprie per supporto e sostenibilità. La frammentazione assume una dimensione osservabile anche sul piano della cooperazione. Infatti, nel 2022 l'acquisizione collaborativa di equipaggiamenti si attesta al 18%¹⁶¹, a fronte del parametro di riferimento del 35% definito nei quadri dell'AED, già accennato nei paragrafi precedenti.

La frammentazione non coincide solo con la pluralità di piattaforme e programmi. Riguarda l'eterogeneità delle specifiche e la mancata convergenza dei requisiti, con una perdita di economie di scala e una moltiplicazione degli sforzi lungo programmi omologhi¹⁶². La manifestazione più evidente emerge quando la logistica diventa vincolo operativo: nel segmento dell'artiglieria da 155 mm sono stati forniti all'Ucraina circa dieci tipi diversi di obici dalle scorte degli Stati membri dell'UE, oltre ad ulteriori tipologie provenienti da altri Paesi NATO¹⁶³.

¹⁶⁰ J. Black et al., *Resourcing Defense Cooperation in Europe Amidst Russia's War in Ukraine: Implications of Reforms to Planning, Programming, Budgeting, and Execution Processes for Multinational Collaboration*, RAND Corporation, Santa Monica, 2024.

¹⁶¹ *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit., p. 180.

¹⁶² Parlamento Europeo, *Improving the quality of European defence spending Cost of non-Europe report*, EPRS Study, Bruxelles, novembre 2024, pp. 2-3.

¹⁶³ *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit. p. 181.

Inoltre, i trasferimenti sono avvenuti anche in varianti differenti, ciascuna con proprie esigenze di parti di ricambio, manutenzione, addestramento, munizionamento e gestione del fuoco. Il dato non descrive solo l'eterogeneità dell'arsenale, descrive il problema: la capacità esiste, la capacità impiegabile e sostenibile si contrae. Una struttura industriale che riproduce la stessa funzione in più linee riduce scala e velocità. Ad esempio, in Europa risultano in produzione cinque tipi di obici, negli Stati Uniti uno. In Europa esistono dodici tipologie di carri armati, negli Stati Uniti una¹⁶⁴.

Un rilievo ulteriore riguarda la capacità del sistema industriale europeo di adattare l'offerta alla crescita della domanda. Una domanda frammentata e scandita da cicli nazionali può ridurre la prevedibilità nel medio periodo. Così facendo, la potenza industriale tende a indebolirsi e gli investimenti di capacità possono muoversi con ritardo rispetto alla domanda¹⁶⁵. Nel rapporto viene richiamata l'assenza di una mappatura condivisa delle capacità produttive europee per la difesa, includendo la complessità delle catene di approvvigionamento transfrontaliere. Infatti, una domanda che accelera in modo non coordinato incontra un'offerta che non viene vista come sistema, strozzature che non vengono isolate in tempo, sostituzioni tra fornitori che non avvengono senza costi elevati. Il rischio non è la mancanza di tecnologia quanto piuttosto l'incapacità di convertire rapidamente risorse in *output* industriale e *output* industriale in prontezza, perché requisiti e standard non convergono e la domanda non diventa massa critica¹⁶⁶.

La traiettoria della spesa mostra come questa frizione si traduca in dipendenza esterna proprio quando la priorità è ridurre vulnerabilità. Tra

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ T. Luisari, *The New European Defence Industrial Strategy: A Political Matter*, IAI Commentaries 24/19, Roma, aprile 2024, p. 2.

¹⁶⁶ *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit. p. 181.

giugno 2022 e giugno 2023, su circa €75 miliardi spesi dagli Stati membri, il 78% degli acquisti è stato destinato a fornitori extra-UE, con il 63% indirizzato verso gli Stati Uniti. Nello stesso periodo le vendite militari estere statunitensi in Europa aumentano dell'89%, con un mercato statunitense sostanzialmente chiuso alle imprese europee¹⁶⁷. Il dato segnala un disallineamento tra espansione della domanda e consolidamento della base industriale UE. La dipendenza non si esaurisce nella spiegazione dell'urgenza. Il rapporto osserva che in molte categorie esistono soluzioni europee o capacità rendibili disponibili in tempi relativamente rapidi. La variabile decisiva diventa la velocità di *procurement* combinata con la mancanza di convergenza su requisiti, standard e pianificazione.

La frammentazione presenta profili differenti per dominio e produce effetti diversi su autonomia e competitività. Nel dominio navale la frammentazione viene alimentata dalla scelta di preservare sovranità industriale e autonomia, con programmi che raramente raggiungono dimensione tale da generare economie di scala. In questo caso, ad esempio, il maggiore programma europeo arriva a coprire circa il 14% della flotta¹⁶⁸. Per quanto riguarda il dominio aereo, più specificatamente nel settore dei velivoli da combattimento, Eurofighter, Rafale e Gripen rappresentano circa un terzo della flotta europea, con una quota residua ampia riconducibile a piattaforme statunitensi¹⁶⁹. Nel dominio terrestre le barriere d'ingresso più basse favoriscono dispersione e duplicazioni, con la transizione tecnologica che alza il fabbisogno di investimento e rende più costoso restare frammentati¹⁷⁰. Nel *cyber* la rapidità di innovazione e l'accessibilità tecnologica riducono il vantaggio relativo di chi non opera

¹⁶⁷ Ibidem, p. 182.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 181 e 185.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 181 e 185.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 185.

su scala, mentre nello spazio la spinta all'autonomia piena è tratto comune delle principali potenze e delle potenze emergenti¹⁷¹. La frammentazione non produce solo inefficienza, produce traiettorie diverse di dipendenza e ritardo tecnologico a seconda del dominio, con rischi di *mismatch* tra priorità operative e specializzazione industriale.

4.5 Il Fondo europeo per la difesa come leva strutturale su R&S

Il principale passaggio della politica europea negli ultimi anni è stato lo spostamento da una fase sperimentale a una fase strutturale di finanziamento e regolazione nel campo della difesa. Il Fondo europeo per la difesa (FED)¹⁷², istituito per il periodo 2021-2027, rappresenta lo strumento strutturale più rilevante del bilancio UE per sostenere la cooperazione transnazionale su ricerca e sviluppo di capacità, previsto con una dotazione di circa €8 miliardi¹⁷³. L'architettura del Fondo integra due componenti: il finanziamento della ricerca collaborativa e il cofinanziamento dello sviluppo (inclusi prototipi e dimostratori), con l'obiettivo di ridurre il costo marginale della cooperazione per gli Stati membri e di rendere più probabile la formazione di consorzi stabili tra imprese di Paesi diversi¹⁷⁴.

Il FED è osservabile attraverso due dimensioni complementari. La prima è la capacità di esecuzione annuale, misurabile in termini di progetti effettivamente selezionati e risorse effettivamente allocate. Nel 2024 la Commissione europea indica la selezione di 62 nuovi progetti con un contributo UE nell'ordine di circa €1 miliardo, e un totale cumulato di finanziamenti UE che supera i €4 miliardi dall'avvio del quadro nel 2021¹⁷⁵. Nel ciclo 2023 la selezione è stata di 61 progetti con un supporto

¹⁷¹ Ibidem, p. 185.

¹⁷² *Regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092*, op. cit.

¹⁷³ Ibidem, art. 4, par. 1.

¹⁷⁴ Ibidem, art. 3, par. 2.

¹⁷⁵ Commissione Europea, *EDF 2024 Call Results: EU invests in 62 ambitious defence projects with €910 million funding*, 2025, p. 1.

UE nell'ordine di circa €1,1 miliardi¹⁷⁶. Questi numeri mostrano continuità di implementazione e un ordine di grandezza relativamente stabile, utile per la costruzione di cicli di sviluppo tecnologico, pur restando lontano dalla scala della spesa nazionale per *procurement*.

La seconda dimensione è la struttura concreta della cooperazione che lo strumento produce, misurabile tramite la composizione dei consorzi. Nel ciclo FED 2024, ciascun progetto coinvolge in media 15 entità provenienti da 7 paesi, con 625 soggetti giuridici di 26 Stati membri, più Norvegia e Ucraina. Le PMI rappresentano il 38% delle entità selezionate e ricevono il 27% dei finanziamenti¹⁷⁷. Nel ciclo FED 2023 i consorzi risultano mediamente più ampi (17 entità da 8 Stati membri), con 670 soggetti giuridici di 26 Stati membri, più Norvegia. Le PMI costituiscono il 42% delle entità selezionate, ma con una quota di finanziamento più bassa (18%)¹⁷⁸. La divergenza tra peso numerico delle PMI e peso finanziario segnala che il FED amplia effettivamente la base cooperativa e la rete transnazionale, ma che la componente più intensiva di capitale (sviluppo, integrazione, dimostratori) tende ancora a concentrarsi su attori con maggiore capacità di assorbire costi, rischio e complessità.

Il FED contribuisce così a rendere misurabile e ripetibile la cooperazione industriale a monte (R&S), riducendo la probabilità che l'innovazione resti confinata in percorsi esclusivamente nazionali. Tuttavia, resta evidente il problema delle risorse: un Fondo nell'ordine di alcuni miliardi sul settennio rimane irrisorio rispetto all'ordine di grandezza della spesa nazionale annua per *procurement* e quindi opera soprattutto come leva incentivante, non sostitutiva. Il FED può accelerare tecnologie e

¹⁷⁶ Commissione Europea, *EDF 2023 Call Results: EU invests in 61 ambitious defence projects with €1154 million funding*, 2024, p. 1

¹⁷⁷ *EDF 2024 Call Results: EU invests in 62 ambitious defence projects with €910 million funding*, op. cit., pp.1-2.

¹⁷⁸ *EDF 2023 Call Results: EU invests in 61 ambitious defence projects with €1154 million funding*, op. cit., pp. 1-2.

aumentare la densità della cooperazione transnazionale, ma non garantisce automaticamente il passaggio verso acquisizioni comuni su larga scala, che dipendono ancora da decisioni nazionali, tempi di *procurement* e domanda aggregata coerente.

4.6 Verso una cooperazione coordinata: CDP, CARD e PESCO

In parallelo alla crescita della spesa già evidenziata, e proprio perché la cooperazione resta una condizione necessaria per trasformare l'aumento quantitativo in capacità effettivamente disponibili, l'UE ha introdotto meccanismi di coordinamento della pianificazione e dell'investimento che non richiedono, almeno in prima battuta, il trasferimento formale della sovranità sulle decisioni inerenti alla difesa. Tra questi meccanismi rientrano il *Capability Development Plan* (CDP) che funge da base di riferimento per la lettura delle priorità capacitive, mentre la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) e la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) rappresentano i due strumenti attraverso cui è possibile osservare il passaggio dalla diagnosi condivisa alla cooperazione, prima in termini di "opportunità" e poi in termini di progetti.

La CDP definisce un set di priorità capacitive comuni che ordinano le esigenze europee e forniscono una base di riferimento sui cui CARD e PESCO dovrebbero innestarsi per trasformarli in cooperazione. Nel 2023 l'AED presenta le *EU Capability Development Priorities* come riferimento centrale della pianificazione a livello dell'UE. Al suo interno vengono organizzate le priorità in 22 voci complessive, articolate in 14 che coprono i cinque domini operativi (terra, aria, mare, spazio, *cyber*) e otto priorità trasversali riguardanti gli *strategic enablers* e i moltiplicatori di forza (logistica, mobilità, comunicazioni)¹⁷⁹. L'*output* non è un

¹⁷⁹ Agenzia Europea per la Difesa, *The 2023 EU Capability Development Priorities*, 2023, pp. 4-5.

programma operativo ma una griglia comune di priorità destinate a, come dicevamo, orientano gli strumenti successivi.

L'importanza della CARD risiede nella sua capacità di ordinare e rendere comparabili piani nazionali, individuando aree di convergenza e traducendole in opzioni cooperative identificabili. Il ciclo più recente della CARD, che ricordiamo avere una cadenza biennale, è quello del 2024. In esso sono state individuate 18 priorità per la collaborazione capacitiva europea, ovvero aree in cui la convergenza tra domanda nazionale e interessi europei appare sufficiente a generare un'agenda di cooperazione concreta¹⁸⁰. Su questa base l'AED accompagna la CARD con la formalizzazione delle *Letters of intents* (LOIs), che equivalgono a una dichiarazione politica attraverso cui due o più Stati membri decidono di avviare discussioni formali per un progetto comune¹⁸¹. Sono state identificate quattro aree d'interesse ritenute ad alta criticità e alta spendibilità operativa: IAMD, *electronic warfare*, *loitering munitions* e *combat surface vessel*. La rilevanza delle LOIs risiede nella struttura temporale che le accompagna, in cui per ogni area identificata viene articolata una traiettoria di breve, medio e lungo periodo. Nel caso dell'IAMD, per esempio, al breve periodo vengono collegate iniziative di *procurement* congiunto (capacità anti-droni C-UAS, difesa aerea terrestre GBAD e relativo munizionamento), al medio periodo lo sviluppo di soluzioni contro minacce più complesse (sciame di droni e minacce ad alta velocità), e al lungo periodo alla costruzione di un'architettura di IAMD robusta¹⁸². È significativo anche il livello di adesione da parte degli Stati membri alle quattro aree d'interesse: 18 per IAMD, 14 per *electronic*

¹⁸⁰ Agenzia Europea per la Difesa, *Coordinated Annual Review on Defence - Report 2024*, 2024, pp. 5-6.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 1 e 6.

¹⁸² Agenzia Europea per la Difesa, *2024 Defence Review paves way for joint military projects*, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/11/19/2024-defence-review-paves-way-for-joint-military-projects>, (ultimo accesso: 15/02/2026).

warfare, 17 per *loitering munitions* e 7 per *combat surface vessel*¹⁸³. Queste aggregazioni non equivalgono a contratti o capacità consegnate, ma sono significative perché dimostrano che esiste una massa critica sufficiente per passare dalla diagnosi al progetto comune, rendendo la CARD una piattaforma concreta di convergenza. Nonostante ciò, perdura il limite derivante dalla mancanza di un meccanismo effettivamente vincolante capace di sincronizzare calendari nazionali, priorità operative e cicli di bilancio. La CARD può identificare opportunità ad alto valore, ma se tempi decisionali, preferenze industriali e finestre di investimento non si allineano, l'opportunità cooperativa resta sulla carta senza tradursi in programmi comuni.

La PESCO è il canale attraverso cui una parte delle opportunità emerse nella fase di coordinamento può prendere la forma di progetti strutturati, associati a impegni e obiettivi espliciti. Essa è dunque un quadro di riferimento per 26 Stati partecipanti¹⁸⁴, con la possibilità di associazione di Paesi terzi a singoli progetti¹⁸⁵. La consistenza del portafoglio è cresciuta per ondate successive e, con la sesta ondata di nuovi progetti adottata nel maggio 2025 (11 iniziative aggiuntive), il totale delle iniziative PESCO è arrivato a 75¹⁸⁶. Il *Progress Report* considera però il sottoinsieme dei 66 progetti “in corso”, escludendo quelli non più attivi o chiusi, rilevando che quasi metà è entrata nella fase di esecuzione, cioè oltre la dimensione concettuale e di pianificazione¹⁸⁷. Il punto critico resta la conversione di questo portafoglio in capacità effettivamente disponibili

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Annual Report on the Status of PESCO Implementation*, HR (2023) 195, Bruxelles, 20 luglio 2023, p. 2.

¹⁸⁵ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio che stabilisce le condizioni generali per l'invito eccezionale di Stati terzi a partecipare a singoli progetti PESCO*, GUUE, L 371/3, 6 novembre 2020.

¹⁸⁶ Consiglio dell'UE, *EU defence readiness: Council launches 6th wave of new PESCO projects*, 416/25, Bruxelles, 27 maggio 2025, p.1.

¹⁸⁷ Segretariato PESCO, *PESCO Projects' Progress Report*, Bruxelles, settembre 2025, p. 2.

entro scadenze definite. Il Consiglio indica che 26 progetti avrebbero dovuto produrre risultati concreti o raggiungere la *Full Operational Capability* (FOC) entro il 2025¹⁸⁸. Già nel 2024, tuttavia, lo stesso Consiglio indicava che solo circa la metà dei progetti era attesa al conseguimento dell'obiettivo, e il *Progress Report 2025* colloca per alcuni progetti la piena capacità operativa oltre il 2025 (ad esempio, *Military Mobility* nel 2026)¹⁸⁹. Lo stesso documento segnala che nel 2024 due progetti sono stati chiusi con risultati conseguiti (*deliverables*): EUFOR *Crisis Response Operation Core* and *European Medical Command* (EMC). Per quest'ultimo, è degno di nota segnalare il suo impiego concreto a supporto di missioni/operazioni PSDC durante la pandemia e per l'assistenza all'Ucraina dopo l'inizio dell'aggressione russa. Diversi progetti PESCO hanno un profilo abilitante, cioè incidono su condizioni operative che rendono più schierabili e sostenibili capacità diverse. Nel dominio *cyber*, ad esempio, i *Cyber Rapid Response Teams* (CRRTs) e i *Mutual Assistance in Cyber Security* (MACS), sono concepiti come squadre e strumenti comuni impiegabili per individuare e mitigare minacce, includendo supporto a Stati membri, istituzioni UE e operazioni PSDC, oltre ad attività di addestramento e valutazione delle vulnerabilità¹⁹⁰. Il *Cyber and Information Domain Coordination Center* (CIDCC) punta a istituire una struttura multinazionale permanente di coordinamento nel dominio *cyber*-informativo, alimentato da contributi nazionali e fondata sul principio che ciascuno Stato decide, caso per caso, forma e intensità del proprio apporto¹⁹¹. Nel dominio marittimo, la PESCO può incidere anche sulla convergenza di requisiti e sulla filiera industriale.

¹⁸⁸ Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Annual Report on the Status of PESCO Implementation*, HR (2024) 193, Bruxelles, 30 luglio 2024, p. 4.

¹⁸⁹ *PESCO Projects' Progress Report*, op. cit., p. 5.

¹⁹⁰ Segretariato PESCO, *Permanent Structured Cooperation (PESCO) first collaborative PESCO projects - Overview*, Bruxelles, 2018, p. 5.

¹⁹¹ Segretariato PESCO, *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects - Overview*, Bruxelles, 2023, pp. 21.

L'*European Patrol Corvette* (EPC) è definito come percorso di progettazione e sviluppo di un prototipo di nuova classe, con architettura modulare e flessibile per ospitare sistemi e carichi utili differenti e coprire un ampio spettro di compiti e missioni¹⁹². Il Report annuale sullo stato della PESCO sottolinea l'importanza della filiera "CARD-AED-FED", considerando che l'EPC nasce da un'opportunità collaborativa emersa dalla CARD, che l'AED ha supportato l'armonizzazione dei requisiti e che il progetto ha beneficiato di finanziamenti FED¹⁹³. La PESCO traduce una parte della diagnosi in un portafoglio di progetti e consente di seguirne l'avanzamento, ma i suoi stessi indicatori mostrano che il vincolo principale resta la trasformazione del portafoglio in capacità effettivamente disponibili entro scadenze definite.

Complessivamente, CDP, CARD e PESCO descrivono una sequenza coerente: il CDP ordina le priorità capacitive comuni, la CARD seleziona e rende comparabili le opportunità di cooperazione, la PESCO concentra tali opportunità in progetti. Al tempo stesso, i tre strumenti riflettono un limite strutturale già emerso in questa analisi: la cooperazione europea in difesa resta condizionata dall'allineamento dei cicli nazionali, dalla maturità progettuale, dalla capacità industriale e dalla convergenza delle priorità operative, con il rischio che l'espansione del perimetro (priorità, opportunità, progetti) non si traduca automaticamente in un'accelerazione proporzionale nella produzione di capacità. L'uso delle priorità CDP come riferimento e delle LOIs e priorità CARD come filtro per concentrare la PESCO su iniziative ad alta maturità e ad alto impatto operativo è fondamentale per ridurre lo scarto tra diagnosi condivisa e risultati conseguiti.

¹⁹² Ibidem, p. 10.

¹⁹³ *Annual Report on the Status of PESCO Implementation*, op. cit., p. 4.

4.7 *Procurement* congiunto e capacità industriale: EDIRPA e ASAP

La fase 2022-2025 ha visto l'introduzione di strumenti con finalità prevalentemente operative, concepiti per ridurre lo scarto tra incremento della domanda e tempi di disponibilità dei sistemi, intervenendo su due leve complementari: l'incentivo al *procurement* congiunto tra Stati membri e il rafforzamento delle capacità produttive nei segmenti di filiera che costituiscono colli di bottiglia. EDIRPA sostiene la dimensione della domanda aggregata, mentre ASAP agisce direttamente sull'offerta industriale.

L'EDIRPA costituisce il primo intervento dell'Unione volto a sostenere finanziariamente progetti di *procurement* congiunto tra Stati membri in aree ritenute prioritarie (munizionamento, difesa aerea e missilistica)¹⁹⁴. Nel primo ciclo di assegnazione, la Commissione ha approvato cinque progetti, ciascuno con un contributo massimo di €60 milioni per un valore complessivo di €300 milioni¹⁹⁵. I progetti in questione si distribuiscono su tre ambiti capacitivi: due iniziative per la difesa aerea (MISTRAL e JAMIE/IRIS-T SLM), un progetto per veicoli corazzati CAVS e due iniziative per munizionamento d'artiglieria da 155 mm (CPoA 155mm e HE 155mm)¹⁹⁶. La partecipazione coinvolge venti Stati membri, con una media di sei Stati per progetto, suggerendo un livello di adesione superiore alla soglia minima prevista e un potenziale contributo alla convergenza su interoperabilità e standardizzazione. La Commissione stima che gli acquisti complessivamente previsti nell'ambito dei cinque progetti selezionati superino gli €11 miliardi¹⁹⁷. Poiché il contributo europeo è finalizzato a sostenere i costi di coordinamento del *procurement* congiunto

¹⁹⁴ Commissione Europea, *Work programme for 2024-2025 for EDIRPA Regulation (EU) 2023/2418*, C (2024) 1700 final, Bruxelles, 15 marzo 2024, pp. 3-5.

¹⁹⁵ Commissione Europea, *EU boosts defence readiness with first ever financial support for common defence procurement*, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-boosts-defence-readiness-first-ever-financial-support-common-defence-procurement-2024-11-14_en, (ultimo accesso: 20/02/2026).

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

(e non a finanziare direttamente i sistemi acquistati), il rapporto tra contributi europei e valori delle acquisizioni può essere interpretato come una misura della domanda che i consorzi riescono ad aggregare grazie all'incentivo. Detto in altri termini, a fronte di una dotazione limitata lo strumento appare in grado di sostenere l'avvio di *procurement* congiunto di valore nettamente superiore. L'EDIRPA può essere così considerato come meccanismo di riduzione dei costi di coordinamento che facilita l'avvio di ordini comuni, nonostante la capacità di produrre effetti stabili su scala industriale resti condizionata dalla continuità degli acquisti oltre la finestra emergenziale.

L'ASAP interviene invece sul lato dell'offerta, con l'obiettivo di accelerare l'aumento di capacità nelle filiere delle munizioni e dei missili¹⁹⁸. In base alle decisioni di allocazione, sono stati selezionati 31 progetti¹⁹⁹ e il sostegno complessivo dovrebbe contribuire a portare la capacità annua di produzione di granate a 2 milioni entro la fine del 2025²⁰⁰. Il programma si articola su più aree di intervento lungo la catena del valore (polveri, propellenti, esplosivi, componenti munizioni, attività di prova e certificazione)²⁰¹, sebbene la documentazione di attuazione evidenzia una concentrazione prioritaria sugli *input* che costituiscono vincoli strutturali per la scalabilità produttiva: polveri ed esplosivi²⁰². L'attuazione prevede un incremento della capacità annua di oltre 10.000

¹⁹⁸ Regolamento (UE) 2023/1525 relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit., artt. 1 e 4.

¹⁹⁹ Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione che stabilisce l'elenco delle proposte selezionate per il finanziamento e delle proposte inserite nell'elenco di riserva nell'ambito dello strumento a sostegno della produzione di munizioni (ASAP)*, C (2024) 3928 final, Bruxelles, 7 giugno 2024, art. 1.

²⁰⁰ Commissione Europea, *La Commissione assegna 500 milioni di euro per aumentare la produzione di munizioni, su un totale di 2 miliardi di euro per rafforzare l'industria della difesa dell'UE*, comunicato stampa, Bruxelles, 15 marzo 2024.

²⁰¹ Regolamento (UE) 2023/1525 relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit. art. 8.

²⁰² Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)*, COM (2024) 296 final, Bruxelles, 8 luglio 2024.

tonnellate di polveri e oltre 4.300 tonnellate di esplosivi, con un investimento europeo rispettivamente pari a €248 milioni e €124 milioni²⁰³. La documentazione di implementazione segnala inoltre che dieci progetti ricorrono alla clausola di retroattività prevista dal regolamento²⁰⁴, che consente di rendere ammissibili al cofinanziamento attività già avviate prima della firma dell'accordo di sovvenzione entro limiti temporali definiti (comunque non anteriori al 20 marzo 2023)²⁰⁵. Questo risponde a una logica di accelerazione in base alla quale l'intervento pubblico può sostenere investimenti industriali già in corso o immediatamente eseguibili, riducendo lo scarto temporale tra decisione di finanziamento e avvio operativo degli ampliamenti di capacità. I dati di attuazione consentono di ricostruire ASAP come un portafoglio di interventi industriali selezionati e finanziati, orientati a rimuovere colli di bottiglia "a monte" della filiera, rendendo osservabili incrementi di capacità attesi sugli *input* più vincolanti²⁰⁶. Al tempo stesso, la documentazione segnala un limite di scala che consiste nella presenza di progetti non finanziati (inclusi quelli in lista di riserva) e l'indicazione di un fabbisogno addizionale per sostenere ulteriori interventi suggeriscono che la domanda di espansione della capacità ecceda rapidamente la dotazione disponibile in una cornice emergenziale²⁰⁷. L'efficacia del programma, in termini di traduzione della capacità aggiuntiva in *output* produttivo e di consolidamento della prontezza, dipende non solo dall'esecuzione tecnica dei progetti, ma dalla continuità e prevedibilità

²⁰³ Ibidem, p. 14.

²⁰⁴ Regolamento (UE) 2023/1525 relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit. art.7.

²⁰⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit., p. 7.

²⁰⁶ Regolamento (UE) 2023/1525 relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit. artt. 8 e 11.

²⁰⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, relativo al sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), op. cit., p. 13.

degli ordini nel periodo successivo, condizione necessaria per stabilizzare l'espansione oltre l'orizzonte temporale dell'intervento.

La complementarità tra EDIRPA e ASAP può essere intesa come tentativo di ricomporre, in chiave emergenziale, il nesso tra domanda aggregata e prontezza industriale. In presenza di vincoli di filiera, l'incentivo a *procurement* congiunto tende ad aumentare la pressione su capacità produttive limitate, mentre in assenza di domanda coordinata e sufficientemente prevedibile, l'espansione di capacità rischia di rimanere circoscritta e di non tradursi in convergenza su interoperabilità, standard e pianificazione di medio periodo. La natura temporanea degli strumenti implica che gli indicatori oggi disponibili descrivono soprattutto portafogli selezionati e capacità attese, mentre gli effetti più rilevanti (in termini di *output* industriale effettivo) sono osservabili con ritardo, come riconosciuto dalla documentazione di attuazione che segnala la non disponibilità dei risultati dei progetti nella fase di valutazione. La questione della scala e della prevedibilità della domanda resta decisiva per stabilizzare gli investimenti e ridurre la frammentazione oltre la finestra emergenziale.

4.8 SAFE: leva finanziaria per accelerare spesa e *procurement* congiunto
Nel passaggio dalla fase emergenziale del sostegno all'Ucraina a una strategia di rafforzamento strutturale della base industriale e tecnologica europea della difesa, la dimensione finanziaria diviene un vincolo determinante. La capacità di generare domanda prevedibile e su scala adeguata dipende infatti dalla possibilità per gli Stati membri di sostenere programmi di *procurement* pluriennali senza innescare dinamiche di instabilità fiscale o tensione sui mercati del debito. Proprio a tale scopo viene istituito nel 2025 lo strumento SAFE²⁰⁸, concepito per fornire

²⁰⁸ Regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce l'azione per la sicurezza in Europa (SAFE) mediante lo strumento di rafforzamento dell'industria europea della difesa, op. cit.

assistenza finanziaria agli Stati membri sotto forma di prestiti garantiti dall'Unione, fino a un massimale complessivo di €150 miliardi, finalizzati a investimenti in capacità di difesa mediante appalti prevalentemente comuni e concentrati su priorità capacitive individuate a livello europeo²⁰⁹.

Come anticipato, SAFE opera come meccanismo di prestito in cui la Commissione europea è autorizzata a reperire sui mercati dei capitali le risorse necessarie e a elargirle ai richiedenti²¹⁰. L'accesso avviene tramite la presentazione, da parte dello Stato membro, di una richiesta di assistenza finanziaria corredata da un piano di investimenti nell'industria europea della difesa²¹¹. Sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio dell'UE adotta una decisione di esecuzione che mette a disposizione l'assistenza finanziaria²¹². Successivamente, la Commissione conclude con lo Stato membro un accordo di prestito e specifici accordi operativi, nei quali sono definiti il periodo di disponibilità, i termini dettagliati del sostegno e il rapporto tra l'attuazione del piano e la corrispondente assistenza finanziaria, includendo un calendario provvisorio di erogazione delle rate²¹³. È inoltre previsto un prefinanziamento fino al 15% del sostegno sotto forma di prestito, subordinato all'entrata in vigore degli accordi operativi²¹⁴. Le rate dei pagamenti sono subordinate alle verifiche di completezza, correttezza e coerenza delle condizioni stabilite nel regolamento e nel piano nazionale²¹⁵. Questa impostazione, pur rimanendo ancorata alla logica di un prestito e non di un trasferimento, introduce elementi di programmazione e tracciabilità idonei a sostenere, in modo più credibile, cicli di acquisizione industriale di medio periodo.

²⁰⁹ Ibidem, artt. 1, 5-6.

²¹⁰ Ibidem, art. 9.

²¹¹ Ibidem, art. 7.

²¹² Ibidem, art. 8.

²¹³ Ibidem, art. 10.

²¹⁴ Ibidem, art. 11.

²¹⁵ Ibidem, art. 12.

Il cronoprogramma pubblicato dalla Commissione indica che, entro la data prevista del 30 novembre 2025, sono stati presentati piani nazionali da diciannove Stati membri²¹⁶. Nel gennaio 2026 la Commissione ha quindi avviato la fase successiva, trasmettendo al Consiglio le prime proposte di decisione di esecuzione relative a un primo insieme di piani, mentre le restanti richieste risultano non ancora incluse in tali *tranche* alla medesima data. Il 15 gennaio 2026 la Commissione ha trasmesso al Consiglio una prima proposta di decisione di esecuzione relativa a otto piani nazionali (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Spagna, Croazia, Cipro, Portogallo e Romania), associati a un ammontare complessivo di €38 miliardi²¹⁷. Il 26 gennaio 2026 è seguita una seconda proposta per altri otto Stati membri (Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Finlandia), per circa €74 miliardi²¹⁸. In entrambi i casi, le comunicazioni istituzionali collocano l'adozione delle decisioni entro quattro settimane dalla proposta e l'avvio dei primi pagamenti nel marzo 2026. Questo passaggio è abbastanza rilevante dal momento che consente di misurare la rapidità con cui uno strumento finanziario comune si traduce in risorse effettivamente attivabili a livello nazionale.

La capacità di SAFE di tradursi in moltiplicatore industriale dipende anche dalle condizioni di ammissibilità degli appalti, i quali incorporano una preferenza sostanziale per la produzione nel perimetro europeo. I contraenti e i subappaltatori devono essere stabiliti nell'Unione, in uno Stato SEE-EFTA o in Ucraina e non devono essere soggetti al controllo di

²¹⁶ Commissione Europea, *SAFE: Security Action for Europe*, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>, (ultimo accesso: 22/02/2026).

²¹⁷ Commissione Europea, *Commission approves first wave of defence funding for eight Member States under SAFE*, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>, (ultimo accesso: 22/02/2026).

²¹⁸ Commissione Europea, *Commission approves second wave of SAFE defence funding for eight Member States*, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>, (ultimo accesso: 22/02/2026).

Paesi terzi al di fuori di tale perimetro, salvo deroghe condizionate²¹⁹. I contratti devono garantire che il costo dei componenti originari da Paesi esterni non superi il 35% del costo stimato dei componenti del prodotto finale²²⁰. La clausola sopra descritta è importante perché orienta la domanda verso filiere europee, rafforzando la resilienza delle catene di approvvigionamento e, contemporaneamente, attenuando il rischio che un sostegno finanziario di ampia scala si traduca in un incremento di importazioni extra-UE. Così facendo, SAFE si colloca come complemento lato domanda degli strumenti analizzati nel paragrafo precedente, non soltanto perché aumenta la capacità di spesa, ma anche perché la condiziona a requisiti industriali coerenti con l'obiettivo di ridurre dipendenze strategiche e favorire standardizzazione e interoperabilità.

L'uso di SAFE si colloca entro vincoli di finanzia pubblica che restano determinanti, poiché lo strumento opera tramite prestiti rimborsabili. Nel quadro riformato della *governance* economica, la clausola di salvaguardia nazionale²²¹ consente, su richiesta dello Stato membro e previa decisione del Consiglio, una deviazione temporanea dal percorso correttivo nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo²²². La flessibilità è prevista per un massimo di quattro anni a partire dal 2025²²³ e lo scostamento annuo è soggetto a un tetto pari all'1,5% del PIL²²⁴. La Commissione circoscrive ulteriormente l'ambito di spesa ammissibile all'incremento della spesa per la difesa misurata secondo la classificazione COFOG (divisione 02)²²⁵. In questo modo, la spesa finanziata tramite

²¹⁹ Regolamento (UE) 2025/1106 che istituisce l'azione per la sicurezza in Europa (SAFE) mediante lo strumento di rafforzamento dell'industria europea della difesa, op. cit., art 16.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regulation (EU) 2024/1263 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97*, L 2024/1263, 30 Aprile 2024, art. 26.

²²² Commissione Europea, *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, C (2025) 2000 final, Bruxelles, 19 marzo 2025, p. 2.

²²³ Ibidem, p. 5.

²²⁴ Ibidem, p. 6.

²²⁵ Ibidem, pp. 4-5.

prestiti SAFE rientra nel perimetro della flessibilità una volta attivata la clausola secondo le condizioni previste. L'aumento strutturale della spesa in difesa si innesta in una fase in cui il costo del debito è aumentato rispetto al decennio precedente e in cui la sostenibilità delle finanze pubbliche è fondamentale. L'eterogeneità dello spazio fiscale tra Stati membri può tradursi in capacità differenziate di finanziare programmi di acquisizione su scala e in un rischio di divergenza nell'attuazione delle priorità comuni. SAFE interviene così sul vincolo finanziario attenuando il differenziale di costo del capitale tra Stati membri, poiché la raccolta centralizzata dell'Unione consente prestiti di lunga durata a condizioni più favorevoli rispetto a quelle ottenibili da alcuni Stati membri sui mercati.

SAFE costituisce dunque un passaggio rilevante perché introduce un canale di raccolta e prestito dell'Unione in grado di sostenere, in tempi relativamente rapidi, programmi di *procurement* su scala. La leva finanziaria non è tuttavia sufficiente a garantire un incremento effettivo della capacità industriale e delle consegne, a causa di vincoli di assorbimento amministrativo, tempi di contrattualizzazione e colli di bottiglia lungo le filiere produttive. Le condizioni di ammissibilità orientate alla produzione europea rafforzano l'obiettivo di ridurre dipendenze e frammentazioni, ma possono ridurre le alternative disponibili nel breve periodo e incidere su costi e tempi, soprattutto nei segmenti tecnologicamente più complessi.

4.9 Mobilità Militare nell'UE

Una volta chiariti gli strumenti che finanziano e accelerano le acquisizioni, il tema della mobilità militare serve a capire se, nella pratica, l'UE è in grado di schierare e sostenere rapidamente forze, mezzi e materiali lungo direttrici critiche, in tempi compatibili con una crisi. Se la si osserva con una lente operativa, la Mobilità militare è condizionata da tre categorie di vincoli. Il primo è infrastrutturale e riguarda limiti fisici (portata e sagoma

di ponti e gallerie), capacità di terminali e nodi ferroviari e portuali, continuità della rete e dei collegamenti lungo i corridoi prioritari. Il secondo è procedurale e include autorizzazioni, notifiche, coordinamento tra amministrazioni e prassi di attraversamento dei confini. Il terzo è regolatorio e riguarda requisiti tecnici e norme applicabili al trasporto, soprattutto per merci pericolose e carichi eccezionali, che incidono sulla pianificazione e movimentazione. Questi vincoli presentano anche un profilo specifico di frammentazione. Se nelle sezioni precedenti la frammentazione riguarda soprattutto piattaforme e programmi, qui riguarda regole, procedure e requisiti tecnici che cambiano da uno Stato all'altro.

Per quanto riguarda le infrastrutture, la mobilità militare pone all'Unione un obiettivo operativo concreto: rendere la rete di trasporto europea sempre più *dual-use*, a partire dalla *Trans-European transport network* (TEN-T)²²⁶. A tal fine, per orientare gli investimenti lungo la TEN-T, sono stati individuati quattro corridoi prioritari multimodali²²⁷ (settentrionale, centro-settentrionale, centro-meridionale, orientale) per movimenti a breve preavviso e su larga scala, insieme a requisiti infrastrutturali condivisi, come base per coordinamento e pianificazione degli investimenti. Gli interventi mirano a rimuovere colli di bottiglia e a rafforzare infrastrutture critiche (in particolare ponti, gallerie e rete ferroviaria) per facilitare il transito di mezzi pesanti e sovradimensionati, aumentando la capacità di nodi ferroviari, aeroporti e porti, con miglioramenti tecnici atti a garantirne la continuità di servizio in scenari

²²⁶ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2024/1679 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1153 e (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013*, GUUE, L 2024/1679, 28 giugno 2024.

²²⁷ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility 2.0*, JOIN (2025) 11 final, Bruxelles, 20 marzo 2025, p. 6.

di crisi²²⁸. L'attuazione di questa linea passa dai progetti cofinanziati attraverso il *Connecting Europe Facility* (CEF)²²⁹, nell'ambito dei bandi dedicati. Nelle liste ufficiali dei progetti selezionati compaiono interventi che agiscono sui nodi logistici e sui loro collegamenti, come ad esempio l'adeguamento a parametri di trasporto a duplice uso del bacino portuale di Genova Sampierdarena (circa €29 milioni) e gli interventi sulla connessione ferroviaria del porto della Spezia (circa €9,27 milioni)²³⁰, con riferimento all'aumento di capacità e all'adeguamento per treni più lunghi e per trasporti civili e militari²³¹. La Corte dei Conti Europea (CCE) segnala però come questi progetti soffrano di alcuni limiti strutturali, in particolare di scala e di metodo. Nel quadro finanziario 2021-2027, la dotazione dedicata al CEF è pari a €1,69 miliardi ed è descritta come un primo passo ma "modesto"²³² (95 progetti selezionati, contributo medio di circa €18 milioni)²³³. Inoltre, la Corte segnala che si rischia di finanziare interventi a "mosaico", cioè su tratti isolati che non eliminano i colli di bottiglia principali, e rileva che nella selezione dei progetti il peso delle esigenze militari e del contesto geopolitico incidono in modo insufficiente, riducendo la probabilità che le risorse si concentrino dove servono di più dal punto di vista operativo²³⁴. Per questo motivo, nelle raccomandazioni la Corte propone di impostare un quadro di finanziamento più regolare e

²²⁸ Commissione Europea, *Commission Staff Working Document on Military Mobility*, SWD (2025) 847 final, Bruxelles, 19 novembre 2025, pp. 59, 61 e 80.

²²⁹ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2021/1153 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, GUUE, L 249/38, 14 luglio 2021.

²³⁰ Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 7.3.2024 relativa alla selezione di progetti di mobilità militare a seguito dell'invito a presentare proposte 2023 per sovvenzioni nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa — settore dei trasporti ai sensi della decisione di esecuzione C (2023) 4886, C (2024) 1421 final*, Bruxelles, 7 marzo 2024, p. 7.

²³¹ Commissione Europea, *List of selected proposals under the Connecting Europe Facility (CEF) - Transport sector: Military Mobility 2023 call*, (2024) 1421 final, Bruxelles, 7 marzo 2024, allegato alla decisione di esecuzione C, p. 1.

²³² Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale 04/2025: "EU military mobility - Full speed not reached due to design weaknesses and obstacles en route"*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2025, pp. 3, 22 e 41.

²³³ *Ibidem*, p. 22.

²³⁴ *Ibidem*, p. 28.

prevedibile, così da poter pianificare e completare gli interventi lungo i corridoi prioritari in modo continuativo, invece di procedere per singoli progetti isolati²³⁵.

Dal punto di vista procedurale, il problema principale è la variabile dei tempi autorizzativi e le dipendenze da procedure spesso ancora cartacee. Ad esempio, in alcuni Stati membri i permessi transfrontalieri possono richiedere fino a 45 giorni di attesa²³⁶, a fronte dell'impegno a processare tali richieste entro 3 giorni lavorativi assunto nel quadro dell'iniziativa sulla mobilità militare²³⁷. Per ridurre questo evidente ostacolo, viene proposto un pacchetto con un insieme unico di regole per i permessi di trasporto militare transfrontaliero, includendo anche le autorizzazioni diplomatiche, con tempi più brevi e modelli standardizzati per richieste e notifiche²³⁸. Un'altra questione fondamentale riguarda le formalità doganali. I ritardi sono dovuti alla divergenza nell'applicazione delle regole doganali e all'uso insufficiente dei formulari dedicati (UE o NATO)²³⁹. La misura proposta è l'uso di *default* dei formulari 302²⁴⁰ da parte degli operatori, salvo rinuncia motivata dalle autorità militari, accompagnato da indicazioni operative e attività di formazione rivolte a operatori civili, autorità doganali e militari. Sempre sullo stesso versante, il tema della digitalizzazione è affrontato prevedendo la costruzione progressiva di uno strumento digitale unico per gestire i processi di

²³⁵ Ibidem, p. 43.

²³⁶ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility*, JOIN (2025) 846 final, Bruxelles, 19 novembre 2025, p. 3.

²³⁷ Consiglio dell'UE, *Council Conclusions on EU Security and Defence*, ST 9225/24, Bruxelles, 27 maggio 2024, p. 37.

²³⁸ *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility*, op. cit., p. 4.

²³⁹ Ibidem, p. 5.

²⁴⁰ Il modulo 302 (NATO/UE) è un documento doganale semplificato che facilita il transito transfrontaliero di equipaggiamenti militari, fungendo da dichiarazione doganale per le forze armate. Cfr. Unione Europea, *Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447*, GUUE, L 343/558, 29 dicembre 2015, artt. 285-287, che disciplina l'uso dei formulari 302 nel territorio doganale dell'Unione.

mobilità militare transfrontaliera, includendo tracciamento dei trasporti, scambio e archiviazione delle informazioni e una versione digitalizzata del formulario UE 302²⁴¹.

Sul piano regolatorio, il Piano sottolinea la criticità tipica del trasporto militare che, più frequentemente di quello civile, coinvolge merci pericolose e carichi eccezionali. Tuttavia, le regole armonizzate europee sulle merci pericolose e i carichi eccezionali non si applicano al trasporto militare, comportando processi spesso lenti e disomogenei, con accordi impostati caso per caso tra Stati, autorità locali e gestori delle infrastrutture²⁴². La soluzione proposta è l'adozione di regole e procedure comuni, che coprano esplicitamente merci pericolose e trasporti eccezionali, con richieste e notifiche standardizzate per ridurre i tempi²⁴³. In aggiunta a quanto sopra, si prevede inoltre la possibilità di esentare il trasporto militare da alcune regole civili, come i divieti di circolazione nei giorni festivi²⁴⁴.

Quello che emerge è che la mobilità militare è una condizione abilitante. Senza infrastrutture adeguate e senza procedure rapide e uniformi, l'aumento di risorse e acquisizioni non si traduce automaticamente in prontezza. I rimedi individuati vanno nella stessa direzione (concentrazione degli interventi sui corridoi, regole più omogenee per permessi e transiti, digitalizzazione e semplificazione doganale, procedure comuni per merci pericolose e trasporti eccezionali) ma la loro efficacia dipende da continuità e selettività nell'attuazione, soprattutto per evitare interventi isolati e disomogenei. Il punto, quindi, è verificare se

²⁴¹ *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility*, op. cit., p. 5.

²⁴² *Ibidem*, p. 4.

²⁴³ Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro di misure per agevolare il trasporto di equipaggiamenti, merci e personale militari nell'Unione*, COM (2025) 847 final, Bruxelles, 19 novembre 2025, artt. 8, 10 e 11.

²⁴⁴ *Ibidem*, art. 12.

investimenti e semplificazioni portano a tempi più brevi e movimenti più prevedibili lungo i corridoi prioritari. Dopo aver esaminato alcuni dei maggiori vincoli che incidono sulla prontezza all'interno dell'Unione, la sezione successiva sposta l'attenzione sulla capacità di sostenere nel tempo l'assistenza militare e i relativi meccanismi di rimborso quando la domanda resta elevata per periodi prolungati.

4.10 L'*European Peace Facility* come strumento per l'assistenza

L'EPF è istituito con decisione del Consiglio in ambito PESC ed è inserito fuori dal bilancio dell'Unione²⁴⁵. La scelta della collocazione fuori bilancio, come già accennato nei capitoli precedenti, è coerente con l'art. 41, par. 2, TUE, che esclude dal bilancio UE le spese operative PESC con implicazioni militari o di difesa, salvo decisione unanime del Consiglio. La *governance* resta dunque legata alle regole decisionali della PESC, dove la norma è l'unanimità. Nella componente relativa alle missioni e operazioni²⁴⁶, i costi comuni finanziati dall'EPF comprendono in modo stabile le spese di avvio e di funzionamento delle strutture di comando, quindi la messa in piedi e la gestione dei quartier generali, inclusi i costi di amministrazione e di personale assunto localmente, nonché i sistemi informativi e le attività di informazione pubblica²⁴⁷. Rientrano in questa categoria anche costi di supporto alla forza nel suo complesso, con riferimento a infrastrutture e servizi sanitari, evacuazione medica e, dove necessario, acquisizione di immagini satellitari²⁴⁸. Sono previsti inoltre la copertura di rimborsi verso o da organizzazioni internazionali, inclusa la NATO, e costi connessi al dispiegamento di un gruppo tattico dell'Unione²⁴⁹. Su richiesta del comandante dell'operazione e previa approvazione del comitato dello strumento, possono essere finanziate

²⁴⁵ *Decisione (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace e abroga la decisione (PESC) 2015/528*, op. cit.

²⁴⁶ *Ibidem*, art. 44.

²⁴⁷ *Ibidem*, Allegato IV, Parte A, punto 1.

²⁴⁸ *Ibidem*, Allegato IV, Parte A, punti 2(c) e 2(d).

²⁴⁹ *Ibidem*, Allegato IV, Parte A, punti 3 (a), 4 e 5.

ulteriori capacità critiche a livello di teatro, tra cui l'acquisizione di informazioni e attività di ricognizione e sorveglianza, oltre che capacità specialistiche come sminamento e protezione chimica, biologica, radiologica e nucleare²⁵⁰. La cornice operativa prevede anche la possibilità di prefinanziare e gestire alcune spese sostenute a livello nazionale per un'operazione, che restano di responsabilità dello Stato interessato e vengono poi rimborsate dagli Stati beneficiari, includendo voci come alloggio e carburante²⁵¹. Per quanto riguarda le misure di assistenza, il sostegno prevede la fornitura di equipaggiamenti militari, infrastrutture e supporto tecnico, a favore di Paesi partner e di organizzazioni regionali o internazionali²⁵². Nell'ambito di specifiche misure di assistenza adottate dal Consiglio per sostenere le forze armate di un Paese partner (ad esempio per rafforzarne capacità operative e autodifesa), può essere autorizzata anche la fornitura di equipaggiamenti letali²⁵³.

Gli Stati membri contribuiscono direttamente all'EPF sulla base di contributi annuali calcolati in proporzione alla rispettiva quota di reddito nazionale lordo (RNL), utilizzando i dati del bilancio generale dell'Unione relativi alle risorse proprie basate sul RNL²⁵⁴. Questo assetto permette di condividere, tramite l'EPF, una quota dei costi delle forniture che gli Stati membri effettuano nell'ambito di una misura di assistenza, attraverso rimborsi regolati caso per caso (che restano subordinati agli equilibri intergovernativi propri della PESC). La struttura di gestione prevede un comitato dedicato allo strumento (*Facility Committee*), chiamato a svolgere funzioni centrali nella gestione del bilancio, inclusa l'adozione del bilancio annuale e di eventuali bilanci rettificativi²⁵⁵.

²⁵⁰ Ibidem, Allegato IV, Parte C, punti (d) e (e).

²⁵¹ Ibidem, artt. 47-49.

²⁵² Ibidem, art. 59, punto 2.

²⁵³ Ibidem, art. 59, punto 5.

²⁵⁴ Ibidem, art. 26.

²⁵⁵ Ibidem, art. 11, 18 e 19.

La dimensione quantitativa dell'EPF è cambiata soprattutto dopo il 2022. Per il periodo 2021-2027 le fonti riportano un massimale finanziario pari a poco più di €17 miliardi²⁵⁶, inteso come importo massimo che gli Stati membri possono decidere di assegnare allo strumento. La crescita del tetto è avvenuta tramite aumenti successivi decisi dal Consiglio, con passaggi che rendono visibile l'esigenza di rifinanziamenti ripetuti. Nel marzo 2024 il Consiglio ha modificato l'impianto dell'EPF²⁵⁷, istituendo una dotazione dedicata all'Ucraina di €5 miliardi all'interno dello strumento, indicato come *Ukraine Assistance Fund (UAF)*²⁵⁸. Nel testo è indicato un orientamento verso un maggiore ricorso all'approvvigionamento congiunto dall'industria europea della difesa, anche attraverso l'AED e con soluzioni basate su una "nazione capofila"²⁵⁹. È presente anche la possibilità di utilizzare strutture nazionali, contratti quadro già esistenti e, quando necessario, una certa flessibilità nelle catene di fornitura. La Decisione interviene anche sulla gestione dei rimborsi, introducendo correttivi nella valorizzazione e nell'impostazione del rimborso²⁶⁰. In prossimità dell'esaurimento dell'importo dedicato e dopo un periodo transitorio, prevede la possibilità di limitare il rimborso delle ulteriori consegne da scorte e degli acquisti sul mercato, tenendo conto delle priorità militari ucraine e delle valutazioni del comitato dello strumento²⁶¹. Questa previsione rende più osservabile la tensione tra continuità del sostegno e limiti di bilancio, perché lega il regime dei rimborsi a una condizione di scarsità e a una decisione politica-operativa interna alla *governance* dell'EPF.

²⁵⁶ Ibidem, art. 2.

²⁵⁷ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2024/890 che modifica la decisione (PESC) 2021/509 che istituisce uno strumento europeo per la pace*, GUUE, L 2024/890, 19 marzo 2024.

²⁵⁸ Ibidem, art. 1.

²⁵⁹ Ibidem, considerando 9.

²⁶⁰ Ibidem, considerando 12.

²⁶¹ Ibidem, considerando 10.

4.11 Conclusioni

Negli ultimi anni lo sforzo europeo in difesa è aumentato in modo significativo, ma la variabile decisiva resta la capacità di convertire l'incremento di spesa in capacità disponibili. In questo senso, contano le consegne, la prontezza e la sostenibilità nel tempo, oltre alla capacità dei sistemi di operare congiuntamente. L'andamento della spesa mostra che la dinamica è trainata soprattutto dal *procurement*. Questo rafforza la risposta nel breve periodo, ma non implica automaticamente convergenza tra Stati membri. Se l'urgenza si traduce in acquisizioni rapide e poco coordinate, la frammentazione tende a consolidarsi e diventa un vincolo operativo e industriale, perché aumenta complessità e costi lungo il ciclo di vita. Gli strumenti analizzati intervengono su questo snodo con logiche diverse. Il FED sostiene la cooperazione a monte su R&S e sviluppo tecnologico. EDIRPA e ASAP rispondono alla fase emergenziale, agendo rispettivamente su *procurement* congiunto e colli di bottiglia produttivi, soprattutto nelle filiere di munizioni e missili. SAFE prova a ridurre il vincolo finanziario attraverso prestiti comuni su larga scala, orientando la domanda verso produzioni europee. L'efficacia di queste leve, tuttavia, dipende dalla prevedibilità della domanda e dalla capacità degli Stati di allineare requisiti e tempi, perché una domanda strutturalmente frammentata ne riduce l'impatto. Sul piano del coordinamento, CDP, CARD e PESCO rendono più leggibili le priorità e traducono parte della convergenza in opportunità e progetti, ma la trasformazione in capacità effettive resta diseguale e legata ai cicli nazionali e alla maturità progettuale. Infine, la Mobilità Militare ed EPF chiariscono che la prontezza dipende anche da condizioni abilitanti e da meccanismi di sostegno che reggano nel tempo. Senza infrastrutture e procedure più omogenee la capacità di schieramento resta limitata, e senza strumenti finanziari sostenibili l'assistenza rischia di diventare intermittente. Nel complesso, il capitolo mostra un'Unione con più risorse e più leve, ma

ancora vincolata dalla frammentazione e dalla difficoltà di trasformare coordinamento e strumenti in programmi comuni con *output* osservabili.

LA DIMENSIONE INDUSTRIALE

5.1 Introduzione

Il capitolo precedente ha mostrato che la crescita della spesa europea per la difesa, pur rilevante nella sua entità, non si traduce automaticamente in un rafforzamento proporzionale delle capacità operative. La conversione delle risorse in sistemi disponibili, interoperabili e sostenibili nel tempo presuppone qualcosa che nessuno degli strumenti finanziari e di coordinamento esaminati riesce da solo a garantire: una base industriale e tecnologica in grado di assorbire la domanda, trasformarla in produzione e mantenerla su orizzonti coerenti con i tempi del riarmo. Questa base esiste nella realtà europea, ma è frammentata, asimmetrica nella distribuzione delle competenze tra Stati membri e costruita attorno a logiche di sovranità nazionale che ne limitano la scala e l'efficienza. Il problema, pertanto, non è puramente quantitativo e non si risolve aumentando i fondi disponibili. Riguarda la struttura del mercato europeo della difesa, il modo in cui si distribuiscono le competenze tecnologiche lungo la catena del valore e la coerenza tra la domanda degli Stati e l'organizzazione dell'offerta industriale.

Il presente capitolo affronta questa dimensione, analizzando gli attori, le istituzioni e le strategie che definiscono la politica industriale europea per la difesa. Il punto di partenza è la Base Industriale e Tecnologica della Difesa Europea (EDTIB), di cui si esaminano la struttura interna, la catena del valore, le vulnerabilità tecnologiche e la crescente rilevanza delle tecnologie a duplice uso civile-militare. Segue un'analisi di OCCAR come caso consolidato di cooperazione multinazionale nella gestione di grandi programmi di armamento, utile sia per identificare le condizioni di successo della cooperazione sia per i limiti strutturali che essa ancora incontra, anche nel nuovo contesto post-2022. La parte centrale del capitolo è dedicata alla prima vera strategia industriale europea per la

difesa, l'EDIS, e al suo strumento di attuazione, EDIP, che si collocano come risposta strutturale ai limiti degli interventi emergenziali che li hanno preceduti. Il capitolo si conclude con l'analisi di *Readiness 2030*, che rappresenta il tentativo più recente e organico di connettere ambizione politica, capacità industriale e prontezza operativa in un'unica cornice dotata di scadenze definite. Il filo argomentativo che orienta l'analisi è che la difesa europea stia attraversando un passaggio da una politica industriale essenzialmente reattiva ed emergenziale, di cui ASAP ed EDIRPA, già esaminati nel capitolo precedente, sono l'espressione più compiuta, a una politica industriale strutturale e proattiva, che si propone di riorganizzare le condizioni di base della produzione e dell'innovazione per la difesa su orizzonti di medio periodo. Questo passaggio è ancora in corso e incontra le stesse tensioni che percorrono l'intera architettura della difesa europea: il primato della sovranità industriale nazionale, le asimmetrie di capacità tra Stati membri e la difficoltà di tradurre priorità condivise in scelte di allocazione vincolanti.

5.2 La Base Industriale e Tecnologica della Difesa Europea

Prima di analizzare la struttura interna dell'EDTIB, è utile definirne il peso economico, perché le dimensioni del sistema industriale condizionano sia la sua capacità di risposta alla domanda sia la sua rilevanza politica nel contesto del dibattito sull'autonomia europea. La base industriale della difesa europea impiega direttamente circa mezzo milione di persone nell'Unione²⁶². Il fatturato aggregato del settore è di €70 miliardi annui, con una quota di esportazioni che lo colloca tra i principali settori industriali europei per rilevanza strategica ed economica²⁶³. Queste cifre,

²⁶² Commissione Europea, *Commission Staff Working Document for a European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)*, SWD (2024) 515 final, Bruxelles 2024, p. 61. Come specificato nel documento, il numero rappresenta una semplice stima a causa della nomenclatura NACE (il sistema di classificazione statistica delle attività economiche nell'UE), che non permette di distinguere, in molte categorie, tra attività civili e attività legate alla difesa.

²⁶³ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new European Defence Industrial*

per quanto significative, non devono far dimenticare che l'EDTIB non è distribuita uniformemente sul territorio dell'Unione. I *players* più importanti che costituiscono il nucleo della capacità industriale restano concentrati in pochi Stati membri, mentre in molti altri Paesi la base industriale della difesa è composta soprattutto da produttori e fornitori più piccoli inseriti nelle catene del valore²⁶⁴. Questa asimmetria, come si vedrà, è al tempo stesso una caratteristica strutturale del sistema e una delle fonti principali della sua fragilità.

L'EDTIB è l'insieme di imprese, istituti di ricerca, catene di fornitura e competenze tecnologiche che concorrono alla produzione di beni e servizi per la difesa nell'Unione europea. Non è un sistema unitario, ma una costellazione di sottosistemi nazionali con gradi molto diversi di integrazione reciproca. La sua struttura riflette una tendenza storica in cui le politiche industriali degli Stati membri hanno privilegiato la preservazione di capacità sovrane rispetto all'efficienza di scala, generando un mercato che nella sostanza non funziona come tale, perché frammentato da barriere normative, di accesso, di finanziamento e di preferenza nazionale negli approvvigionamenti²⁶⁵.

Sul piano degli attori principali, come anticipato, l'EDTIB si articola attorno a un nucleo ristretto di grandi realtà che presidiano i segmenti tecnologicamente più complessi e svolgono la funzione di integratori di sistema. Tra questi figurano Leonardo, Airbus Defence & Space, Thales, Rheinmetall, BAE Systems, MBDA, Naval Group, Dassault Aviation, Saab e Fincantieri, con distribuzioni di specializzazione che rispecchiano

Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry, op. cit., p. 4.

²⁶⁴ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, JOIN (2022) 24 final, Bruxelles 2022, p. 5.

²⁶⁵ *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit., pp. 179-180.

le priorità strategiche dei rispettivi Paesi di origine. Attorno a questi si sviluppa una rete più ampia di imprese di secondo e terzo livello, spesso di dimensioni medie o piccole (PMI), che forniscono componenti, sottosistemi e servizi specializzati. Le PMI costituiscono una componente numericamente rilevante del tessuto industriale²⁶⁶, ma la loro posizione nella catena del valore è spesso vulnerabile, poiché dipendono dall'integrazione in *supply chains* guidate dai *contractors* e incontrano particolari difficoltà nell'internazionalizzazione, nell'accesso ai programmi e nella tutela del valore tecnologico apportato²⁶⁷.

Uno degli aspetti di maggiore rilievo è la progressiva dissoluzione del confine tradizionale tra tecnologie civili e tecnologie militari²⁶⁸. Settori come semiconduttori avanzati, intelligenza artificiale, calcolo quantistico, comunicazioni sicure, spazio e sistemi autonomi producono tecnologie che trovano impiego tanto in ambito civile quanto nei sistemi d'arma di nuova generazione, rendendo obsoleta la separazione tra una base industriale civile e una militare come categorie distinte. Questa convergenza ha implicazioni profonde per la struttura dell'EDTIB poiché la competitività europea nella difesa dipende sempre più anche dal controllo di tecnologie e componenti critici sviluppati in ecosistemi industriali più ampi, in particolare nei semiconduttori avanzati, nelle telecomunicazioni sicure, nello spazio e nelle tecnologie emergenti a elevata intensità di R&S. Ciò amplia il bacino di capacità tecnologiche e industriali su cui la politica industriale europea può fare leva, ma introduce anche nuove vulnerabilità, poiché tali catene del valore restano fortemente

²⁶⁶ Commissione Europea, *Defence SMEs in Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-smes_en, (ultimo accesso: 27/02/2026).

²⁶⁷ *Strategic investment: Making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy*, op. cit. pp. 37-38.

²⁶⁸ Commissione Europea, *White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, COM (2024) 27 final, Bruxelles 2024, pp. 1 e 5

esposte a dipendenze esterne, specie nei semiconduttori avanzati e nei materiali critici²⁶⁹. Le dipendenze critiche non riguardano solo i componenti elettronici avanzati. Materie prime strategiche come terre rare, litio, cobalto e tungsteno, rilevanti per filiere tecnologiche avanzate, batterie, materiali speciali e applicazioni di sicurezza e difesa, provengono in larga parte da fornitori extra-europei, con una concentrazione geografica che pone problemi strutturali di approvvigionamento in scenari di crisi prolungata²⁷⁰. A questa si aggiunge, in alcuni segmenti della filiera, la dipendenza da polveri da sparo, propellenti ed esplosivi. Essi rappresentano una vulnerabilità che la guerra in Ucraina ha reso concretamente visibile, mostrando che la capacità europea di aumentare rapidamente la produzione di munizioni era limitata non solo dalla domanda frammentata ma anche dai colli di bottiglia a monte nelle filiere produttive²⁷¹. Ciò ha confermato che intervenire sull'EDTIB richiede un'azione coordinata lungo l'intera catena del valore, ben al di là degli stadi di assemblaggio finale, e che la sicurezza degli approvvigionamenti deve essere trattata come una dimensione strutturale della politica industriale e non come risposta emergenziale.

Un problema di fondo è la continua tendenza alla "logica del campione nazionale"²⁷². Gli Stati membri tendono a sostenere i *players* nazionali attraverso la spesa pubblica, le preferenze negli appalti e le politiche di esportazione, perpetuando una struttura di mercato in cui la competizione tra imprese europee per la domanda pubblica rimane limitata e gli incentivi

²⁶⁹ *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*, op. cit., pp. 57-58 e 61.

²⁷⁰ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability*, COM (2020) 474 final, Bruxelles 2020, pp. 3-5.

²⁷¹ Su questo punto si rinvia a quanto già osservato nel Cap. 4.7, in cui ASAP è stato esaminato come tentativo di intervenire sui colli di bottiglia a monte della filiera delle munizioni.

²⁷² *Il futuro della competitività Europea. Parte A Una strategia di competitività per l'Europa*, op. cit., p. 13.

alla specializzazione transnazionale sono deboli²⁷³. Il risultato, già analizzato nel capitolo precedente in termini di proliferazione di piattaforme omologhe e duplicazione dei programmi, è un'EDTIB al tempo stesso ricca di competenze e sottodimensionata nella scala, frammentata nella domanda e poco coordinata nell'offerta. Questa combinazione rende più difficile e più costoso trasformare le risorse disponibili in capacità operative disponibili. In questo quadro, la transizione tecnologica in corso accentua ulteriormente tali criticità, perché l'integrazione di sistemi digitali, autonomi e di intelligenza artificiale nei sistemi d'arma rende sempre più oneroso, per industrie nazionali frammentate, sostenere da sole gli investimenti in R&S necessari, proprio mentre la velocità dell'innovazione diventa una variabile della competizione strategica.

5.3 OCCAR: cooperazione multinazionale e limiti del modello intergovernativo

Nel panorama della cooperazione industriale per la difesa, l'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR) rappresenta un caso istituzionale significativo. Un'organizzazione che ha dimostrato di funzionare, che gestisce programmi di grande complessità tecnica e finanziaria e che ha prodotto risultati concreti nel campo del *procurement* multinazionale. La sua storia e i suoi limiti aiutano a definire con più precisione sia il potenziale della cooperazione industriale sia i vincoli strutturali che essa ancora incontra nel contesto europeo.

OCCAR nasce da un accordo amministrativo firmato il 12 novembre 1996 dai ministri della difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito, formalizzato nella Convenzione internazionale sottoscritta il 9 settembre

²⁷³ É. Bassot, *Ten issues to watch in 2025*, EPRS, gennaio 2025, p. 18.

1998 a Farnborough ed entrata in vigore nel 2001²⁷⁴. La base giuridica di OCCAR è quella di un'organizzazione internazionale istituita per convenzione tra Stati membri, dotata di personalità giuridica propria e di un autonomo assetto di *governance* e finanziario²⁷⁵. Essa si colloca pertanto al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e non è soggetta alle procedure di bilancio e di governo proprie delle istituzioni UE. La struttura di *membership* attuale include sei Stati partecipanti (Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito)²⁷⁶, mentre Organizzazioni internazionali o altri Paesi possono partecipare a singoli programmi in qualità di Stati partecipanti non membri²⁷⁷.

Il portafoglio gestito da OCCAR include alcuni dei programmi di cooperazione industriale più rilevanti nel settore. Tra questi figurano lo sviluppo dell'aereo da trasporto militare A400M, progetto multinazionale che vede la partecipazione di Belgio, Francia, Germania, Spagna, Turchia e Regno Unito, mentre il Lussemburgo partecipa attraverso il Belgio²⁷⁸. Il veicolo blindato BOXER, sviluppato da Germania, Paesi Bassi, Lituania, Regno Unito e Australia come osservatore²⁷⁹. L'elicottero da combattimento TIGER, che vede coinvolti Francia, Germania, Spagna e Australia come osservatore²⁸⁰. Il drone tattico EURODRONE, sviluppato da Francia, Germania, Italia, Spagna, Giappone e India²⁸¹. Le Fregate

²⁷⁴ Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti, *Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation (OCCAR)*, Farnborough 1998.

²⁷⁵ Ibidem, artt. 9-13, 18, 19-21, 35-36, 39.

²⁷⁶ OCCAR, *OCCAR about us*, <https://www.occar.int/about-us>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁷⁷ *Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation (OCCAR)*, op. cit. artt. 37-38.

²⁷⁸ OCCAR, *A400m a tactical and strategic airlifter*, <https://www.occar.int/our-work/programmes/a400m-a-tactical-and-strategic-airlifter>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁷⁹ OCCAR, *BOXER the next generation of multi role armoured vehicles*, <https://www.occar.int/our-work/programmes/boxer-a-multi-role-armoured-vehicle>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸⁰ OCCAR, *TIGER A New Generation of Helicopters*, <https://www.occar.int/our-work/programmes/tiger-a-new-generation-of-helicopters>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸¹ OCCAR, *MALE RPAS Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*, <https://www.occar.int/our-work/programmes/male-rpas-medium-altitude-long-endurance-remotely-piloted-aircraft-system>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

Europee Multi Missione (FREMM), progetto congiunto Italia-Francia²⁸². Nonché diversi programmi missilistici e di comunicazione/sistemi elettronici avanzati come FSAF-PAAMS (Italia, Francia e Regno Unito)²⁸³ ed ESSOR (Germania, Francia, Italia, Polonia, Spagna, Finlandia)²⁸⁴. La centralità di OCCAR nel panorama della cooperazione industriale europea è confermata anche dalla dimensione del portafoglio programmi gestito. Secondo i dati resi pubblici dall'organizzazione, complessivamente, esso comprende oltre venti programmi e presenta un budget operativo pari a circa 6 miliardi di euro nel 2023²⁸⁵.

Il valore aggiunto di OCCAR risiede nella sua capacità di gestire contratti multinazionali complessi attraverso una struttura professionale permanente, con competenze tecniche, legali e contrattuali²⁸⁶. Rispetto alla tradizionale cooperazione intergovernativa, OCCAR introduce procedure standardizzate, una gestione professionale delle variazioni contrattuali e strumenti per attenuare, anche se non eliminare, il principio del *juste retour*²⁸⁷. Questo principio, che lega la ripartizione del lavoro industriale ai contributi finanziari dei singoli Paesi, è stato a lungo indicato come uno dei principali ostacoli alla cooperazione europea, poiché privilegia logiche di compensazione nazionale rispetto a criteri di efficienza e limita i benefici attesi in termini di economie di scala, consolidamento industriale e specializzazione tecnologica²⁸⁸.

²⁸² OCCAR, *FREMM*, <https://www.occар.int/our-work/programmes/horizon-mlufremm-multi-mission-frigates/general-information>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸³ OCCAR, *FSAF-PAAMS The Next Generation of Surface-to-Air Anti-Missile Systems*, <https://www.occар.int/our-work/programmes/fsafpaams-the-next-generation-of-surface-to-air-antimissile-systems>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸⁴ OCCAR, *ESSOR European Secure Software defined Radio*, <https://www.occар.int/our-work/programmes/essor-european-secure-software-defined-radio>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸⁵ OCCAR, *Our Work*, <https://www.occар.int/our-work>, (ultimo accesso: 28/02/2026).

²⁸⁶ *Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation (OCCAR)*, op. cit. artt. 7-8, 19-20.

²⁸⁷ *Ibidem*, art. 5.

²⁸⁸ J.P. Darnis *et al.*, *Lessons learned from European defence equipment programmes*, EU Institute for Security Studies, Parigi 2007, pp. 3,6,26 e 31.

I limiti strutturali di OCCAR sono tuttavia rilevanti ai fini dell'analisi complessiva della *governance* industriale europea. La sua estraneità al quadro istituzionale dell'Unione implica che i programmi da essa gestiti non siano organicamente inseriti negli strumenti europei di pianificazione e sviluppo capacitivo, né derivino necessariamente dalle priorità identificate dall'AED. La *membership* ristretta e la natura volontaria della partecipazione fanno sì che ciascuno Stato decida autonomamente se aderire a un programma, con quale quota di finanziamento e secondo quali condizioni industriali. A ciò si aggiunge la questione, divenuta più sensibile dopo la Brexit, della partecipazione del Regno Unito. La posizione di Londra in OCCAR è rimasta formalmente invariata, ma la sua collocazione al di fuori dell'Unione può generare frizioni con strumenti industriali europei come FED, EDIP e SAFE, i cui criteri di ammissibilità privilegiano entità stabilite nel perimetro UE o associato e sottopongono la partecipazione di soggetti controllati da Paesi terzi a condizioni specifiche. Ne derivano possibili tensioni tra la logica intergovernativa e inclusiva di OCCAR e quella, più selettiva, della politica industriale dell'Unione. Questa tensione si è accentuata nella fase post-2022, quando l'accelerazione del "riarmo" ha reso più evidente il contrasto tra i tempi lunghi tipici della gestione di grandi programmi multinazionali e l'esigenza di strumenti capaci di sostenere approvvigionamenti congiunti in tempi più ristretti. La proliferazione di strumenti europei con criteri di ammissibilità legati al perimetro UE o associato, ha reso più visibile il disallineamento tra la logica gestionale di OCCAR, che include il Regno Unito e può coinvolgere anche soggetti esterni all'Unione, e la logica della politica industriale europea, orientata al rafforzamento dell'EDTIB nel perimetro dell'Unione. L'esperienza di OCCAR conferma dunque che la cooperazione industriale multinazionale per la difesa è tecnicamente e organizzativamente fattibile quando esiste una sufficiente convergenza di interessi tra i Paesi partecipanti e quando si dispone di una struttura di

gestione adeguata. Conferma però anche che, in assenza di un quadro europeo più vincolante, la cooperazione resta selettiva, dipendente dalla volontà politica contingente e non automaticamente allineata alle priorità strategiche dell'Unione.

5.4 EDIS: dall'emergenza a una logica di politica industriale

L'adozione della *European Defence Industrial Strategy* (EDIS)²⁸⁹ segna un passaggio politicamente rilevante nella traiettoria della difesa europea. L'EDIS recepisce in forma esplicita molte delle criticità già emerse nell'analisi dell'EDTIB e le traduce in un quadro politico-industriale comune, collegato a obiettivi quantitativi, strumenti dedicati e nuove aspettative di coordinamento tra Commissione, Stati membri e AED.

La strategia individua nella frammentazione della domanda e nella scarsa prevedibilità degli ordini i principali fattori che frenano gli investimenti industriali. In assenza di segnali di domanda stabili e di lungo periodo, le imprese non hanno incentivi sufficienti a espandere le capacità produttive, mentre gli Stati continuano ad acquistare in modo insufficientemente coordinato. È da questo nesso tra domanda frammentata, offerta sottodimensionata e dipendenza esterna che la strategia fa discendere il divario persistente tra ambizione strategica dichiarata e capacità effettiva disponibile²⁹⁰. Così facendo, EDIS non si sovrappone agli strumenti emergenziali che l'hanno preceduta, ma li presuppone e cerca di colmare il vuoto strutturale che essi non erano attrezzati a riempire²⁹¹.

La risposta dell'EDIS si articola attorno ad alcuni obiettivi quantitativi. Viene previsto che almeno il 50% del bilancio di *procurement* per la difesa

²⁸⁹ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*, op. cit.

²⁹⁰ *Ibidem*, p.5.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 7.

degli Stati membri sia destinato ad acquisti da fornitori stabiliti nell'Unione, con un ulteriore obiettivo del 60% entro il 2035²⁹². Si propone che almeno il 40% degli equipaggiamenti di difesa sia acquistato in modo collaborativo tra due o più Stati membri²⁹³. Inoltre, viene fissato al 35% il valore del commercio intra-UE di beni per la difesa rispetto al valore del mercato della difesa dell'Unione²⁹⁴. Questi obiettivi hanno una natura politica più che giuridica. Essi, infatti, non sono vincolanti per gli Stati membri²⁹⁵, ma definiscono un punto di riferimento condiviso e un parametro rispetto al quale misurare i progressi nel tempo. La loro utilità risiede nella capacità di orientare la discussione, spostando il confronto da generiche dichiarazioni di intenti a indicatori verificabili, con la consapevolezza che la loro effettività dipende interamente dalla disponibilità a utilizzarli come criteri di valutazione politica nelle sedi in cui si discute l'andamento della spesa comune.

Più che limitarsi a descrivere le criticità del mercato europeo della difesa, la strategia individua una direzione di *policy*, fondata sul rafforzamento della domanda europea e dell'EDTIB. In questo risiede anche la principale difficoltà della strategia: nel breve periodo, orientare gli acquisti verso soluzioni europee presuppone una coerenza politica tra Stati membri che può entrare in tensione con l'urgenza del riarmo, con la persistenza di priorità nazionali divergenti e con la tendenza a privilegiare le opzioni immediatamente disponibili, anche quando esterne al perimetro industriale dell'Unione²⁹⁶. Il rischio, già emerso nell'analisi del biennio 2022-2023 quando quasi il 78% degli acquisti europei per la difesa è stato destinato a fornitori extra-UE²⁹⁷, è che la preferenza europea rimanga una

²⁹² Ibidem, p. 15.

²⁹³ Ibidem, p. 10.

²⁹⁴ Ibidem, p. 15.

²⁹⁵ Poiché l'EDIS assume la forma di una *Joint Communication*, essa ha natura di atto di indirizzo politico e non rientra tra gli atti vincolanti tipizzati dall'art. 288 TFUE.

²⁹⁶ *The New European Defence Industrial Strategy: A Political Matter*, op. cit., pp. 3, 5-6.

²⁹⁷ Cfr. Cap. 4.4.

dichiarazione di principio che cede di fronte all'urgenza, producendo esattamente il contrario di quanto la strategia si propone.

L'EDIS può essere inteso come un tentativo più esplicito compiuto dall'Unione di trattare la base industriale della difesa come un oggetto di politica europea, e non soltanto come il risultato aggregato di decisioni nazionali. La strategia introduce un possibile cambio di paradigma in cui la sicurezza degli approvvigionamenti, la capacità produttiva e l'orientamento della domanda non vengono più considerati temi separati, ma elementi di una stessa politica industriale funzionale alla credibilità strategica dell'Unione²⁹⁸. Proprio qui emerge, tuttavia, anche il limite strutturale dell'EDIS. La strategia ambisce a orientare le scelte nazionali senza disporre di strumenti pienamente vincolanti per imporne l'allineamento. Essa opera quindi attraverso incentivi, obiettivi quantitativi e condizionalità, nel tentativo di rendere più coerenti comportamenti che restano, in ultima istanza, nelle mani degli Stati membri. L'EDIS non risolve questa tensione, ma la incorpora nel proprio impianto. Dopo il 2022 è diventata sempre più evidente la necessità di una base industriale europea più integrata e prevedibile. Allo stesso tempo, gli Stati continuano a mostrarsi poco disposti a cedere quote significative di controllo su priorità produttive e approvvigionamenti, in un settore che tocca ancora profondamente la sovranità nazionale. L'importanza della strategia non risiede allora nella sua immediata capacità prescrittiva quanto piuttosto nel fatto di aver reso esplicito che il rafforzamento dell'EDTIB non può più essere affidato soltanto alla cooperazione volontaria o a strumenti emergenziali temporanei, ma richiede meccanismi più stabili di coordinamento, finanziamento e attuazione.

²⁹⁸ D. Fiott, *Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence*, Elcano Royal Institute, ARI 57/2024, 9 Maggio 2024, pp. 1-2, 9.

5.5 EDIP: continuità strutturale oltre la fase emergenziale

Se l'EDIS definisce la cornice strategica, l'*European Defence Industry Programme* (EDIP) ne costituisce lo strumento operativo per il periodo 2025-2027²⁹⁹. La logica è quella di capitalizzare sull'esperienza accumulata. ASAP ha dimostrato che il cofinanziamento europeo riesce a sbloccare investimenti industriali nei segmenti che soffrono di colli di bottiglia produttivi, ma un orizzonte di dodici mesi non consente di modificare strutturalmente le capacità di filiera³⁰⁰. EDIRPA ha mostrato che i consorzi di *procurement* congiunto sono tecnicamente fattibili e producono aggregazione di domanda superiore al contributo europeo, ma la disponibilità finanziaria è risultata esigua rispetto alla domanda latente e alla scala del problema³⁰¹. EDIP mira a stabilizzare tali effetti su un orizzonte triennale, associando a una dotazione finanziaria più strutturata pari a €1,2 miliardi³⁰², un ambito di intervento più ampio, che non si limita al munizionamento e alla difesa missilistica, ma si estende a una più vasta gamma di equipaggiamenti e di azioni di rafforzamento industriale coerenti con le priorità dell'EDIS³⁰³.

Gli obiettivi principali del programma riguardano il rafforzamento della capacità produttiva nelle filiere critiche, l'incentivazione del *procurement* congiunto tra Stati membri, il sostegno alla standardizzazione e all'interoperabilità e la riduzione delle dipendenze critiche nelle catene di approvvigionamento³⁰⁴. Il programma combina condizioni relative all'ammissibilità delle azioni con requisiti concernenti la posizione dei

²⁹⁹ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Regolamento (UE) 2025/2643 che istituisce il Programma europeo per l'industria della difesa e un quadro di misure volto a garantire la disponibilità e la fornitura tempestive di prodotti per la difesa (regolamento EDIP)*, op. cit.

³⁰⁰ Cfr. Cap. 4.7.

³⁰¹ Ibidem.

³⁰² *Regolamento (UE) 2025/2643 che istituisce il Programma europeo per l'industria della difesa e un quadro di misure volto a garantire la disponibilità e la fornitura tempestive di prodotti per la difesa (regolamento EDIP)*, op. cit. art. 3

³⁰³ Ibidem, artt. 10, 12 e considerando 7.

³⁰⁴ Ibidem, art. 4.

beneficiari, i quali devono essere stabiliti nell'Unione o in un Paese associato e, salvo eccezioni specificamente disciplinate, non essere controllati da Paesi terzi non associati o da entità a essi riconducibili³⁰⁵. Questa clausola replica la logica già adottata in SAFE per cui il sostegno europeo deve tradursi in rafforzamento dell'industria europea e non in trasferimenti indiretti verso fornitori extra-UE, una condizionalità che orienta la struttura della domanda verso l'interno del perimetro europeo, senza tuttavia tradursi in un divieto generale per gli Stati membri di approvvigionarsi altrove al di fuori delle azioni finanziate dal programma.

Rispetto ai predecessori, EDIP presenta alcune caratteristiche che potenzialmente ne accrescono l'efficacia. La durata triennale consente di costruire relazioni contrattuali più stabili tra industria e programma, riducendo l'incertezza che scoraggia gli investimenti di lungo periodo. Il raccordo esplicito con l'EDIS e con le priorità capacitive elaborate nel quadro del CDP, del CARD e delle iniziative dell'AED tende a ricomporre, almeno sul piano normativo, il nesso tra diagnosi strategica, priorità industriali e allocazione delle risorse³⁰⁶. Così facendo, EDIP amplia il raggio d'azione rispetto al FED, affiancando al sostegno della ricerca e dello sviluppo collaborativo misure di rafforzamento industriale, industrializzazione, commercializzazione e supporto agli investimenti necessari alla capacità produttiva e alla produzione iniziale³⁰⁷. Resta però essenziale che il rapporto tra i due strumenti sia governato in modo coerente, così che le sinergie previste dal Regolamento accompagnino senza fratture il passaggio dalla ricerca allo sviluppo, e da questo all'industrializzazione e al *procurement*.

Il limite principale di EDIP è di scala. Con la dotazione prevista il programma è in grado di intervenire su un numero selezionato di segmenti

³⁰⁵ Ibidem, artt. 9-10.

³⁰⁶ Ibidem, art. 4.

³⁰⁷ Ibidem, artt. 10, 12 e 40.

prioritari, ma non può modificare in modo sistemico la struttura dell'EDTIB. La spesa europea per *procurement* di equipaggiamenti ha raggiunto gli €88 miliardi nel solo 2024³⁰⁸, mentre il contributo annuo di EDIP si colloca su una frazione di questa cifra³⁰⁹. Come già emerso nell'analisi del FED³¹⁰, il cofinanziamento europeo funziona come leva incentivante ma non come motore sostitutivo degli investimenti nazionali. L'efficacia di EDIP, pertanto, dipende in misura cruciale dalla capacità degli Stati membri di allineare i propri piani di approvvigionamento alle priorità che lo strumento incentiva, trasformando il contributo europeo in un segnale di domanda sufficientemente prevedibile da giustificare investimenti industriali di medio periodo. In assenza di questo allineamento, anche un programma ben disegnato rischia di produrre effetti circoscritti ai segmenti già maturi piuttosto che di accelerare la trasformazione strutturale che la strategia EDIS dichiara come obiettivo.

5.6 *Readiness 2030*: connettere ambizione strategica e trasformazione industriale

Readiness 2030, inteso qui in termini analitici come un *cluster* di iniziative tra loro funzionalmente connesse, può essere considerato il tentativo più ambizioso finora compiuto dall'Unione per connettere indirizzo politico, capacità industriale e prontezza operativa entro una medesima cornice politico-operativa dotata di scadenze definite. Non si tratta di un documento singolo, ma di una sequenza di atti politici, finanziari e normativi sviluppati nel 2025, che possono essere letti unitariamente come le componenti di una medesima architettura di prontezza (*readiness*).

Il punto di avvio è il Libro bianco sulla difesa europea, presentato come parte di un pacchetto integrato che comprende anche il piano *ReArm*

³⁰⁸ *Defence Data 2024-2025*, op. cit., p. 12.

³⁰⁹ €1,2 miliardi contro €88 miliardi corrispondono all'1,36% della spesa.

³¹⁰ Cfr. Cap. 4.5.

*Europe*³¹¹. I due atti vanno letti congiuntamente, più che come iniziative separate. Il Libro bianco fornisce il quadro strategico e la diagnosi capacitiva, mentre il piano *ReArm Europe* ne costituisce il braccio finanziario, identificando le leve di bilancio per mobilitare risorse fino a 800 miliardi di euro entro il 2030³¹². Il Libro bianco si configura così come uno dei primi documenti organici di questo tipo nel campo della difesa europea, per ampiezza della diagnosi, esplicitazione delle priorità capacitive e connessione con strumenti di mobilitazione finanziaria. Sul piano concettuale opera anche uno spostamento terminologico che vale la pena segnalare, perché riflette una maturazione nel modo in cui le istituzioni europee comunicano le proprie ambizioni in materia di sicurezza. Il concetto di "autonomia strategica", introdotto dall'EUGS del 2016 e consolidato nella Bussola Strategica del 2022 come obiettivo politico di lungo periodo³¹³, viene in questa sede affiancato e in parte reso operativo dalla categoria della *readiness*, ovvero della prontezza effettiva. I due concetti non si escludono, rappresentando la prontezza, sul piano analitico, la dimensione misurabile dell'autonomia strategica. Ma la scelta di portare in primo piano la *readiness* piuttosto che l'autonomia non è casuale. L'autonomia è una categoria politicamente controversa, che alcuni Stati membri interpretano come distanza dalla NATO e altri come suo rafforzamento complementare, mentre la prontezza rinvia più facilmente a indicatori verificabili e non implica necessariamente alcuna presa di posizione sul rapporto transatlantico. Il Libro bianco consente così all'Unione di avanzare verso obiettivi che nella sostanza implicano una maggiore autonomia di azione, utilizzando un linguaggio che abbassa la

³¹¹ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN (2025) 120 final, Bruxelles, 19 marzo 2025.

³¹² Commissione Europea, *The future of European defence*, https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en, (ultimo accesso: 1/03/2026).

³¹³ Cfr. Capp. 3.4 e 3.6.

soglia di conflittualità politica interna e rende più facile mantenere il consenso tra Stati membri con posture strategiche diverse. È importante precisare che *Readiness 2030* non sostituisce la traiettoria inaugurata da EDIS ed EDIP, ma la riassorbe entro una cornice più ampia. Infatti, se EDIS ha definito l'indirizzo strategico e EDIP ne ha rappresentato il primo strumento di attuazione, *Readiness 2030* tenta di integrare quella logica con una più esplicita articolazione tra priorità capacitive, leva finanziaria, adeguamento regolatorio e trasformazione industriale³¹⁴.

Come atto politico di alto profilo che assume la difesa non come tema settoriale ma come dimensione costitutiva della stabilità politica ed economica dell'Unione, il Libro bianco muove da una valutazione dell'ambiente di sicurezza formulata in termini più espliciti di quanto fosse avvenuto in precedenza nel linguaggio ufficiale delle istituzioni europee. La guerra ad alta intensità è tornata a essere una possibilità reale nel continente, la disponibilità degli Stati Uniti a garantire la sicurezza europea non può essere data per scontata nel tempo e le capacità industriali europee sono strutturalmente inadeguate rispetto a questi scenari³¹⁵. Questa diagnosi impone una risposta che non sia solo finanziaria ma strutturale, orientata a trasformare nel medio periodo le condizioni di base della produzione, dell'acquisizione e della prontezza. Il Libro bianco identifica a questo fine otto aree di investimento capacitivo prioritarie per il 2030: difesa aerea e missilistica integrata, artiglieria e munizionamento, capacità terrestri, droni e sistemi di contromisura, capacità navali, sicurezza nello spazio, *cyber* e difesa informatica, abilitatori strategici inclusi comando, controllo e mobilità militare³¹⁶. Queste aree non costituiscono tuttavia dei programmi operativi vincolanti, considerando

³¹⁴ *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, op cit. pp. 2, 6–8, 9–10, 13–19, 21.

³¹⁵ *Ibidem*, 3–5.

³¹⁶ *Ibidem*, 6–7.

che il Libro bianco ne definisce la rilevanza strategica e la diagnosi di lacuna, rinviando a strumenti successivi la loro traduzione in obiettivi con scadenze e responsabilità istituzionali.

Il piano ReArm Europe ha affiancato il Libro bianco con una prospettiva finanziaria senza precedenti per il settore della difesa europea. Il piano prevede la mobilitazione di risorse aggregate fino a €800 miliardi entro il 2030, combinando i prestiti garantiti dall'Unione attraverso SAFE³¹⁷, con una flessibilità fiscale nazionale che consente agli Stati membri di aumentare la spesa per la difesa al di fuori dei normali vincoli di sorveglianza di bilancio, con una deviazione annua massima dell'1,5% del PIL per quattro anni a partire dal 2025³¹⁸. La combinazione di questi due strumenti è concepita per consentire agli Stati membri di aumentare significativamente i programmi di investimento senza innescare dinamiche di instabilità sui mercati del debito sovrano. Si tratta, nei termini del capitolo precedente, di una leva sul lato della domanda che di per sé non crea le capacità industriali necessarie, ma rimuove uno dei principali ostacoli che ne avevano frenato lo sviluppo, ossia la difficoltà di mobilitare risorse finanziarie su scala adeguata senza incorrere in tensioni di finanza pubblica. Tuttavia, nonostante il piano ampli in modo significativo la disponibilità di risorse, lo fa attraverso una struttura che resta ancora largamente fondata sul debito nazionale, con una componente comune più limitata. Per questo, il nodo decisivo non è soltanto la quantità della spesa mobilitata, bensì la sua capacità di tradursi in cooperazione industriale e riduzione della frammentazione. Se l'espansione degli investimenti resta prevalentemente affidata ai bilanci nazionali, essa rischia non solo di riprodurre le asimmetrie fiscali tra Stati membri, ma anche di non generare automaticamente una maggiore convergenza tra

³¹⁷ Cfr. Cap. 4.8.

³¹⁸ *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, op. cit. p. 17.

imprese, standard e programmi di acquisizione. Il debito nazionale, infatti, non garantisce di per sé una maggiore cooperazione tra le industrie europee né una riduzione della frammentazione dei sistemi d'arma. Per produrre tali effetti, la leva finanziaria deve essere inserita in meccanismi comuni e sufficientemente condizionati, capaci di orientare la spesa verso priorità condivise, programmi cooperativi e acquisizioni coerenti con gli obiettivi industriali europei³¹⁹.

L'efficacia complessiva di questa cornice di *readiness* dipende anche dalla capacità di ridurre gli attriti regolatori che hanno storicamente frammentato il mercato europeo della difesa. Gli strumenti adottati nella seconda metà del 2025 si comprendono pienamente solo se ricondotti al quadro normativo preesistente che intendono correggere. Il mercato europeo della difesa è disciplinato, nella sua dimensione di diritto derivato, da due direttive del 2009 che ne hanno costituito la base giuridica per oltre un decennio. La prima, la Direttiva 2009/81/CE, ha introdotto regole specifiche per gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, cercando di ridurre le eccezioni nazionali che ne avevano ostacolato l'apertura³²⁰. La seconda, la Direttiva 2009/43/CE, ha semplificato le condizioni per i trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa, introducendo un sistema di licenze generali, globali e individuali³²¹. L'attuazione di entrambe ha tuttavia prodotto risultati solo parziali: il mercato europeo della difesa continua a essere segnato da frammentazione, divergenze regolatorie e debole coordinamento, fattori che riducono l'efficienza

³¹⁹ ISPI, *ReArm Europe: ambizione o illusione?*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/rearm-europe-ambizione-o-illusione-202521>, (ultimo accesso: 1/03/2026).

³²⁰ Commissione Europea, *Report on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security*, COM (2016) 762 final, Bruxelles, 30 novembre 2016, p. 2.

³²¹ Commissione Europea, *Evaluation of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community*, COM (2016) 760 final, Bruxelles, 30 novembre 2016, pp. 2 e 4.

complessiva del sistema e ostacolano l'operatività transfrontaliera delle imprese. Questi limiti dipendono dalla persistenza di applicazioni nazionali divergenti e dal mantenimento di margini di preferenza nazionale che le direttive miravano a restringere, e che gli strumenti del 2025 si propongono appunto di correggere³²².

È in risposta a questa persistente frammentazione regolatoria che si inserisce il *Defence Readiness Omnibus*³²³, proposto dalla Commissione come quinto pacchetto di semplificazione nell'ambito dell'agenda competitività. Il pacchetto si articola in due regolamenti e una direttiva: un regolamento volto a facilitare gli investimenti nella difesa e ad adeguare alcune condizioni regolatorie per l'industria, un regolamento sull'accelerazione del rilascio dei permessi per i progetti di difesa e una direttiva di modifica delle direttive 2009/43/CE e 2009/81/CE. A questi si affianca la comunicazione della Commissione che chiarisce come possono essere utilizzate, a fini della *readiness* nella difesa, alcune deroghe già presenti nel diritto dell'Unione³²⁴. Gli interventi riguardano la semplificazione dell'attuazione del FED, l'introduzione di un termine ordinario di 60 giorni per i procedimenti autorizzativi relativi ai progetti di “*defence readiness*”, l'estensione della durata massima degli accordi quadro da sette a dieci anni, il rafforzamento e l'ampliamento del ricorso alle licenze generali per i trasferimenti intra-UE e adattamenti mirati alla legislazione chimica e ambientale per renderla più compatibile con le esigenze di produzione della difesa. Il *Defence Readiness Omnibus* non risolve il problema della sovranità nazionale sulle decisioni d'acquisto, ma

³²² *Building a common market for European defence*, op. cit., pp. 5, 7, 11–12.

³²³ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Defence Readiness Omnibus*, COM (2025) 820 final, Strasburgo, 17 giugno 2025.

³²⁴ Consiglio dell'UE, *Defence industry: Council agrees position on simplification package to boost Europe's defence industry and readiness*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/11/26/defence-industry-council-agrees-position-on-simplification-package-to-boost-europe-s-defence-industry-and-readiness/>, (ultimo accesso: 1/03/2026).

può ridurre significativamente quei costi di transazione che, come mostrato nei paragrafi precedenti, hanno reso la cooperazione industriale meno attraente della soluzione nazionale, abbassando al contempo la soglia di accesso al mercato europeo per le imprese che intendono partecipare a programmi multinazionali.

La traduzione del Libro bianco in obiettivi operativi con scadenze concrete è avvenuta attraverso due documenti adottati nel secondo semestre del 2025, distinti per funzione e contenuto. Il primo è la comunicazione congiunta *Preserving Peace - Defence Readiness Roadmap 2030*³²⁵. La *Roadmap* traduce il Libro bianco e gli orientamenti del Consiglio europeo in obiettivi chiari, tappe con date concrete per i risultati attesi e indicatori per monitorare i progressi. Essa non abbandona il lavoro sulle aree prioritarie già identificate dal Libro bianco, ma individua quattro iniziative prioritarie europee (*European flagships*) di particolare urgenza: l'*European Drone Defence Initiative*, l'*Eastern Flank Watch*, l'*European Air Shield* e l'*European Space Shield*³²⁶. Tali “*flagships*” hanno natura trasversale e aggregano più esigenze capacitive attorno a progetti nei quali l'azione collettiva appare in grado di produrre benefici strategici più immediati e risultati più misurabili entro il 2030. In questo senso, rispetto al Libro bianco, la *Readiness Roadmap* introduce non tanto una mera riduzione delle priorità, quanto una loro più netta gerarchizzazione operativa. Il secondo documento è l'*EU Defence Industry Transformation Roadmap*, che si focalizza sulla trasformazione dell'ecosistema industriale europeo della difesa³²⁷. Mentre la *Defence Readiness Roadmap 2030* tratta

³²⁵ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council - Preserving Peace: Defence Readiness Roadmap 2030*, JOIN (2025) 27 final, Bruxelles, 16 ottobre 2025.

³²⁶ *Ibidem*, pp. 5-8.

³²⁷ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness*, COM (2025) 845 final, Bruxelles, 19 novembre 2025.

la prontezza capacitiva con una prospettiva orientata alle capacità da sviluppare e al ruolo degli Stati membri, l'*EU Defence Industry Transformation Roadmap* si concentra sul versante produttivo e tecnologico. Essa propone misure per sostenere l'innovazione e i nuovi attori del settore difesa, accompagnare l'intero percorso di crescita e investimento, accelerare l'immissione sul mercato delle tecnologie rilevanti, ampliare l'accesso ai contratti e sviluppare il capitale umano³²⁸. Viene fissato anche l'obiettivo di sostenere l'aggiornamento delle competenze (*upskilling*) di circa il 12% della forza lavoro esistente ogni anno e la riqualificazione (*reskilling*) di 600.000 lavoratori dell'industria della difesa entro il 2030. Si attribuisce inoltre rilievo strutturale alla cooperazione con l'Ucraina, valorizzandone l'esperienza di innovazione bellica e promuovendo una più stretta integrazione tra ecosistemi industriali e tecnologici ucraini ed europei³²⁹. I due documenti vanno quindi letti congiuntamente, in quanto la *Defence Readiness Roadmap 2030* definisce le priorità capacitive e gli obiettivi di prontezza da conseguire entro il 2030, mentre l'*EU Defence Industry Transformation Roadmap* individua le condizioni industriali, tecnologiche e occupazionali necessarie a sostenerli.

Dal punto di vista dell'implementazione, tuttavia, permane la tensione strutturale che caratterizza tutti i tentativi precedenti di tradurre l'ambizione europea in capacità effettive. La pressione dell'urgenza spinge gli Stati verso acquisizioni rapide e poco coordinate, riproducendo la frammentazione. La logica del coordinamento richiede tempo, convergenza dei requisiti tecnici e disponibilità a cedere quota di controllo su decisioni che toccano interessi industriali e di sicurezza nazionali. La cooperazione resta l'eccezione piuttosto che la regola ed è perseguita

³²⁸ Ibidem, pp. 8-14.

³²⁹ Ibidem, pp. 3-5.

soprattutto quando si allinea ai piani nazionali e avvantaggia le industrie domestiche³³⁰. Senza meccanismi che rendano effettivamente incentivante l'allineamento dei piani nazionali alle priorità delle iniziative europee, *Readiness 2030* rischia di produrre convergenza soltanto parziale in alcuni segmenti, lasciando sostanzialmente invariata la frammentazione nei settori in cui gli interessi nazionali divergono maggiormente. Ciò nonostante, *Readiness 2030* segna un avanzamento qualitativo rispetto alle iniziative precedenti, perché per la prima volta tenta di ricondurre entro una stessa scansione temporale priorità capacitive, leva finanziaria, riforma regolatoria e trasformazione industriale.

5.7 Conclusioni

L'analisi di questo capitolo mostra un'EDTIB che dispone di competenze tecnologiche reali in numerosi segmenti, ma che rimane strutturalmente frammentata, asimmetrica nella distribuzione delle capacità tra Stati membri e parzialmente dipendente da *input* critici extra-europei (componenti elettronici avanzati, materie prime strategiche, tecnologie dual-use a dominanza civile), in misura non compatibile con l'ambizione di autonomia che i documenti ufficiali hanno progressivamente codificato. L'esperienza di OCCAR dimostra che la cooperazione multinazionale sui grandi programmi è tecnicamente fattibile, ma resta selettiva, dipendente dalla convergenza di interessi contingente e non automaticamente allineata alle priorità strategiche dell'Unione. La progressione da EDIS a EDIP a *Readiness 2030* descrive una traiettoria politica coerente e senza precedenti per velocità: dall'identificazione del problema attraverso la strategia, allo strumento di attuazione, fino a una *roadmap* sistemica con scadenze e risorse, tutto concentrato in meno di due anni. Questo segnala un cambiamento reale nella percezione della posta in gioco. Tuttavia, il limite principale non è l'assenza di visione o di strumenti, ma la loro

³³⁰ *Building a common market for European defence*, op. cit. pp. 4-7.

proporzionalità rispetto alla sfida. Le risorse europee disponibili (FED, EDIP, la quota di SAFE orientata verso produzione europea) sono significative in termini assoluti ma modeste rispetto alla spesa nazionale per *procurement*. Il cofinanziamento europeo può modificare gli incentivi e abbassare i costi di coordinamento, ma non può sostituire la convergenza delle scelte nazionali di investimento. Finché gli Stati programmeranno la propria spesa principalmente in logica nazionale, con il contributo europeo come elemento accessorio, il divario tra ambizione strategica e capacità industriale effettiva non si ridurrà in proporzione all'aumento delle risorse.

La questione politica che rimane aperta è quella della *governance* industriale. Nessun attore ha oggi l'autorità di definire in modo effettivamente vincolante quali capacità devono essere prodotte, da chi e in quali quantità. La Commissione può incentivare ma non prescrivere, l'AED può pianificare ma non allocare risorse autonomamente, il Consiglio decide all'unanimità e quindi raramente su questioni che toccano interessi industriali nazionali divergenti. Colmare questo vuoto non è una questione di strumenti aggiuntivi, ma di scelta politica sulla quota di sovranità industriale che gli Stati sono disposti a mettere in comune in cambio di efficienza collettiva e credibilità strategica condivisa.

PARTE III IL CASO ITALIANO

L'ITALIA NELLA DIFESA EUROPEA

6.1 Introduzione

Non tutti gli Stati membri pesano nella difesa europea in proporzione a quanto spendono, e l'Italia è forse il caso più nitido di questo disallineamento. Per capirlo occorre partire dai vincoli di bilancio, che nel caso italiano non sono congiunturali ma strutturali, legati a una composizione della spesa storicamente sbilanciata sul personale, a un debito pubblico che comprime lo spazio fiscale e a una crescita economica insufficiente a sostenere un adeguamento rapido. Eppure, nonostante questi vincoli, l'Italia mantiene una presenza operativa e industriale nella difesa europea che difficilmente si spiega con i soli numeri del bilancio. Il capitolo cerca di capire attraverso quali canali questo peso specifico venga costruito e mantenuto, analizzando la partecipazione italiana alle missioni PSDC, il ruolo di Leonardo e Fincantieri nei principali programmi europei e il posizionamento italiano in PESCO e OCCAR. Il capitolo si chiude con l'analisi della nascente collaborazione tra la Marina Militare e l'Università di Pavia, un caso che chi scrive ha potuto seguire direttamente, avendo collaborato con il Contrammiraglio Giosuè Allegrini, referente del Polo di prossima formazione, e avendolo intervistato. La sua testimonianza, disponibile in Appendice, risulterà utile per comprendere più approfonditamente le ragioni di una cooperazione più stretta tra mondo militare e accademico.

6.2 La spesa per la difesa italiana

Per valutare in che misura i vincoli di bilancio condizionino effettivamente il posizionamento italiano, occorre prima di tutto guardare alla struttura della spesa per la difesa e alle sue componenti.

La spesa militare italiana si è attestata a €32,7 miliardi nel 2024, corrispondente all'1,5% del PIL³³¹. Nel 2025 il governo ha dichiarato il raggiungimento del 2%, portando la spesa da definizione NATO a €45,3 miliardi, con un incremento del 38,5%³³². Il "Bilancio Integrato della Difesa", che sarebbe la metrica nazionale, registra per lo stesso anno un valore di €35,5 miliardi, in crescita del 9,8%³³³. La differenza tra le due cifre si spiega con una modifica della procedura di conversione alla definizione NATO, che ha incluso per la prima volta voci relative a enti con funzioni a doppia valenza civile-militare e a domini come spazio e *cyber*³³⁴. Secondo l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, la componente dell'aumento riconducibile a risorse aggiuntive effettivamente stanziata si attesterebbe intorno a 0,1 punti di PIL, mentre la parte restante rifletterebbe l'inclusione nel perimetro contabile di spese già esistenti³³⁵. Il dato non invalida il raggiungimento formale della soglia, ma segnala che la crescita effettiva delle risorse destinate alla difesa è di ordine diverso rispetto a quanto il dato aggregato suggerisce. Al di là della dimensione quantitativa, è la struttura qualitativa del bilancio a evidenziare i vincoli più persistenti. La spesa per il personale, pur scesa dal 68% medio del periodo 2014-2023 al 42,8% nel 2025, resta la componente principale e colloca l'Italia al sesto posto tra i Paesi NATO per incidenza di questa voce³³⁶. Un'elevata quota di spesa per il personale tende strutturalmente a comprimere le risorse disponibili per equipaggiamento e R&S. Nel caso italiano, questo squilibrio si traduce in una capacità di investimento

³³¹ NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, Bruxelles, 28 agosto 2025, pp. 7 e 9.

³³² *Ibidem*.

³³³ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2025-2027*, Roma, 2025, p. 94.

³³⁴ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico n. 9*, seduta del 3 luglio 2025, p. 22. In questa audizione il Ministro Crosetto ha illustrato l'esito del vertice NATO dell'Aia in cui l'Italia ha annunciato il raggiungimento della soglia del 2% del Pil.

³³⁵ C. Cottarelli, G. Olmastroni, *La spesa militare sale del 38,5% nel 2025, ma non si sa perché*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 6 novembre 2025.

³³⁶ *Ibidem*, p. 6.

relativamente contenuta rispetto ad altri partner europei³³⁷, il che rende il Paese orientato alla cooperazione per accedere ai programmi tecnologici e industriali di maggiore portata. A questi elementi si sommano dei vincoli di finanza pubblica. Con un debito pari al 137,8% del PIL alla fine del terzo quadrimestre del 2025³³⁸, una crescita economica pari allo 0,5% nel 2025³³⁹ e una previsione di crescita dello 0,8% nel biennio successivo³⁴⁰, lo spazio fiscale italiano per un incremento strutturale della spesa per la difesa è significativamente più ristretto di quello di cui dispongono altri alleati europei. Il nuovo obiettivo del 5% del PIL fissato al vertice NATO dell'Aia, articolato in un 3,5% di spesa militare in senso stretto e un ulteriore 1,5% per infrastrutture critiche, resilienza civile e base industriale³⁴¹, rende la dimensione dello sforzo richiesto particolarmente evidente. Infatti, raggiungere il 5% nel 2035 richiederebbe all'Italia una spesa annua di circa \$158 miliardi³⁴², quasi il quadruplo del livello attuale. Nel corso dell'ultimo decennio, l'Italia ha risposto a questi vincoli con un'intensificazione sistematica della partecipazione alle operazioni internazionali, costruendo in questo modo un capitale reputazionale e una credibilità alleata che hanno parzialmente compensato la sottodimensione della spesa. Le nuove condizioni strategiche ne riducono però la

³³⁷ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, op. cit., p. 6, grafico 8.

³³⁸ Eurostat, *Government debt at 88.5% of GDP in euro area*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22012026-ap>, (ultimo accesso: 06/03/2026).

³³⁹ Istat, *Pil e indebitamento AP. Anni 2023-2025. Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche*, 2 marzo 2026, p.1.

³⁴⁰ Commissione Europea, *Economic forecast for Italy*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages/italy/economic-forecast-italy_en, (ultimo accesso: 06/03/2026).

³⁴¹ NATO, *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: 06/03/2026).

³⁴² SIPRI, *NATO's new spending target: challenges and risks associated with a political signal*, <https://www.sipri.org/commentary/essay/2025/natos-new-spending-target-challenges-and-risks-associated-political-signal>, (ultimo accesso: 06/03/2026). Al tasso medio di marzo 2026 (1,1558) corrispondenti a circa €137 miliardi. Cfr. Banca d'Italia, *Tassi di cambio*, <https://tassidicambio.bancaditalia.it/terzevalute-wf-ui-web/averageRates>, (ultimo accesso: 02/04/2026).

sostenibilità a causa della crescente pressione da parte della seconda amministrazione Trump. Nel suo primo anno e mezzo di presidenza, il POTUS ha fatto della condivisione degli oneri una priorità dichiarata, rendendo la compensazione operativa sempre meno sufficiente come sostituto della spesa diretta. Inoltre, un'ulteriore espansione dei contingenti all'estero risulterebbe difficilmente sostenibile sul piano del personale, dell'equipaggiamento e della prontezza operativa³⁴³.

Il quadro che emerge è quello di un Paese che ha formalmente raggiunto la soglia del 2%, ma la cui spesa effettiva è cresciuta in misura più contenuta di quanto il dato aggregato indichi, che presenta persistenti squilibri nella composizione del bilancio e che dispone di margini fiscali limitati per un adeguamento strutturale. Questo insieme di vincoli ha spinto l'Italia a sviluppare un modello di partecipazione alle missioni europee fondato non sulla scala del bilancio ma sulla densità dei contributi operativi, sul peso della propria base industriale e sull'inserimento nei meccanismi cooperativi europei.

6.3 Il ruolo dell'Italia nelle missioni PSDC

Se i vincoli di bilancio limitano la possibilità italiana di incidere attraverso la sola scala della spesa, è nella partecipazione operativa alle missioni PSDC che Roma ha costruito una parte significativa del proprio peso relativo. Nel quadro delle operazioni della PSDC, l'Italia si colloca stabilmente tra gli Stati membri più presenti e più visibili, non solo per continuità di partecipazione ma soprattutto per la capacità di assumere responsabilità di comando operativo. È in questa proiezione di comando, più ancora che nella dimensione numerica dei contingenti, che si coglie il peso effettivo di Roma all'interno delle missioni europee.

³⁴³ Atlantic Council, *Beyond NATO's 2 percent threshold: How can Italy meet the challenge?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/beyond-natos-2-percent-threshold-how-can-italy-meet-the-challenge/>, (ultimo accesso: 06/03/2026).

Tra queste rientra EUNAVFOR ASPIDES³⁴⁴, operazione difensiva di sicurezza marittima istituita nel febbraio 2024 in risposta agli attacchi delle forze Houthi nel Mar Rosso e nelle acque adiacenti. Il lancio di ASPIDES ha rappresentato un caso significativo della capacità dell'UE di accelerare sul piano politico e militare. Fin dalla fase iniziale, l'Italia ha assunto un ruolo operativo di primo piano, esprimendo il comando delle forze in mare³⁴⁵. Contestualmente, nel febbraio 2024 l'Italia ha assunto il comando delle forze³⁴⁶³⁴⁷ di EUNAVFOR ATALANTA³⁴⁸, l'operazione antipirateria attiva dal 2008 nel Corno d'Africa e nell'Oceano Indiano occidentale, nonché prima operazione marittima PSDC dell'Unione europea. Il comando italiano di ATALANTA si è sovrapposto nei mesi successivi al comando italiano di EUNAVFOR ASPIDES, configurando nella prima metà del 2024 una fase in cui la Marina Militare italiana esercitava simultaneamente responsabilità di comando sulle due principali operazioni navali europee tra Mar Rosso, Golfo di Aden, Corno d'Africa e Oceano Indiano occidentale. Nel Mediterraneo centrale, l'Italia ricopre un ruolo distinto ma complementare nella struttura di EUNAVFOR MED IRINI³⁴⁹, l'operazione militare PSDC lanciata nel 2020 per contribuire all'attuazione dell'embargo ONU sulle armi verso la Libia. Fin dall'avvio

³⁴⁴ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2024/583 relativa a un'operazione di sicurezza marittima dell'Unione europea volta a salvaguardare la libertà di navigazione in relazione alla crisi nel Mar Rosso (EUNAVFOR ASPIDES)*, GUUE, L 2024/583, 12 febbraio 2024.

³⁴⁵ Ministero della difesa, *EUNAVFOR ASPIDES Contributo nazionale*, <https://www.difesa.it/operazionimilitari/op-intern-corso/eunavfor-aspides/contributo-nazionale/48437.html>, (ultimo accesso: 07/03/2026).

³⁴⁶ EUNAVFOR ATALANTA, *Italy assumes command of Operation ATALANTA's Force*, <https://eunavfor.eu/news/italy-assumes-command-operation-atalantas-force>, (ultimo accesso: 07/03/2026).

³⁴⁷ Tuttora l'Italia detiene il comando delle operazioni della 52ª rotazione cfr. EUNAVFOR ATALANTA, *Italy assumes command of Operation ATALANTA's Force*, <https://eunavfor.eu/news/italy-assumes-command-operation-atalantas-force-1>, (ultimo accesso: 07/03/2026).

³⁴⁸ Consiglio dell'UE, *Azione comune 2008/851/PESC relativa a un'operazione militare dell'Unione europea intesa a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, GUUE, L 301, 12 novembre 2008.

³⁴⁹ Consiglio dell'UE, *Decisione 2020/472/PESC relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED IRINI)*, GUUE, L 101, 1 aprile 2020.

della missione, l'Italia ne ospita il Quartier Generale Operativo, mentre il livello di comando delle operazioni è anch'esso affidato dal 2020 a ufficiali italiani.

L'Africa subsahariana rappresenta un secondo asse consolidato della presenza italiana nelle missioni PSDC, articolato principalmente attraverso le missioni di addestramento militare. L'Italia contribuisce a EUTM Somalia³⁵⁰ con 171 unità impegnate nel rafforzamento delle forze armate somale³⁵¹, e a EUMAM Mozambico³⁵² nel contesto della risposta europea alla destabilizzazione jihadista nel nord del Paese con un contingente di 15 unità³⁵³.

L'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 ha ulteriormente confermato l'impegno italiano nel quadro PSDC. L'Italia partecipa a EUMAM Ucraina³⁵⁴, organizzando moduli addestrativi sul territorio nazionale a beneficio di personale delle Forze armate ucraine e contribuendo con un personale di 231 unità³⁵⁵. Parallelamente, magistrati italiani sono stati impegnati nella missione civile EUAM Ucraina³⁵⁶ per il sostegno alle istituzioni dello Stato di diritto e al sistema giudiziario ucraino, completando un profilo che copre sia la dimensione militare sia quella

³⁵⁰ Consiglio dell'UE, *Decisione 2010/96/PESC relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire all'addestramento delle forze di sicurezza somale*, GUUE, L 44, 19 febbraio 2010.

³⁵¹ Senato della Repubblica e Camera dei deputati, *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, DOC XXV, n. 3, DOC XXVI, n. 3, 4 marzo 2025, pp. 46-47.

³⁵² Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2024/1354 che modifica la decisione (PESC) 2021/1143 su una missione di addestramento militare dell'Unione europea in Mozambico (EUTM Mozambique)*, GUUE, L 2024/1354, 15 maggio 2024.

³⁵³ *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, op. cit., pp. 50-51.

³⁵⁴ Consiglio dell'UE, *Decisione (PESC) 2022/1968 relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina)*, GUUE, L 270, 18 ottobre 2022.

³⁵⁵ *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, op. cit. pp. 22-24.

³⁵⁶ Consiglio dell'UE, *Decisione 2014/486/PESC relativa alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ukraine)*, GUUE, L 217, 23 luglio 2014.

civile della PSDC. Tra gli altri contributi alle missioni civili l'Italia partecipa a EUBAM Libia³⁵⁷, la missione di assistenza alla gestione integrata delle frontiere libiche, orientata al rafforzamento strutturale delle capacità istituzionali libiche in materia di controllo delle frontiere terrestri, marittime e aeree³⁵⁸. In Kosovo, l'Italia contribuisce alla missione EULEX Kosovo³⁵⁹ con personale della Polizia di Stato. La missione sostiene le istituzioni kosovare dello Stato di diritto e in particolare nei settori della giustizia, della polizia e dell'applicazione della legge, attraverso attività di monitoraggio, consulenza e funzioni esecutive limitate³⁶⁰. Nei Territori Palestinesi, personale della Polizia di Stato italiana partecipa alla missione civile EUPOL COPPS³⁶¹, che sostiene lo sviluppo della polizia civile palestinese e il rafforzamento del sistema di giustizia penale dell'Autorità Palestinese³⁶².

Le missioni richiamate costituiscono soltanto una parte della partecipazione italiana alla PSDC, ma risultano sufficienti a delinearne la logica di fondo. Esse mostrano come la presenza italiana si distribuisca nei principali teatri in cui si concentrano interessi strategici nazionali, dal Mediterraneo allargato al continente africano, dal vicinato orientale ai Balcani. La partecipazione dell'Italia alle missioni PSDC va pertanto letta non solo come contributo al quadro di sicurezza europeo, ma anche come espressione della capacità e della volontà di tutelare, entro una cornice

³⁵⁷ Consiglio dell'UE, *Decisione 2013/233/PESC relativa alla missione dell'Unione europea di assistenza integrata per la gestione delle frontiere in Libia (EUBAM Libya)*, GUUE, L 138, 24 maggio 2013.

³⁵⁸ *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, op. cit., pp. 69 e 71.

³⁵⁹ Consiglio dell'UE, *Azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)*, GUUE, L 42, 16 febbraio 2008.

³⁶⁰ *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, op. cit., p. 76.

³⁶¹ Consiglio dell'UE, *Azione comune 2005/797/PESC relativa alla missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi (EUPOL COPPS)*, GUUE, L 300, 17 novembre 2005.

³⁶² *Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025*, op. cit., p. 72.

multilaterale, i propri interessi strategici nei contesti in cui questi risultano maggiormente esposti.

6.4 Industria nazionale della difesa: Leonardo e Fincantieri

Alla proiezione di forza nelle missioni PSDC si affianca una seconda dimensione del ruolo italiano nella difesa europea: quella industriale. Il peso della base industriale determina la capacità di orientare l'agenda tecnologica e il *procurement*. Il sistema industriale della difesa italiano è strutturato attorno a due poli complementari: Leonardo S.p.A. e Fincantieri S.p.A. Entrambi i gruppi, nel biennio 2024-2025, hanno registrato un'accelerazione eccezionale, funzione della domanda di riarmamento europeo e delle scelte di politica industriale nazionale. I due gruppi presentano strutture proprietarie distinte ma entrambe riconducibili allo Stato. Leonardo ha come azionista di riferimento il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che detiene direttamente il 30,2% del capitale³⁶³. Fincantieri è invece controllata da CDP Equity S.p.A., società interamente partecipata da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., a sua volta partecipata all'82,77% dal MEF³⁶⁴, con una quota di controllo pari al 64,24%³⁶⁵ a seguito della variazione del capitale sociale per effetto dell'esercizio dei *warrant*³⁶⁶ nel febbraio 2026³⁶⁷. In entrambi i casi, la presenza pubblica riflette la qualificazione di questi gruppi come *asset* strategici nell'ordinamento italiano.

³⁶³ Leonardo S.p.A., *Struttura Azionariato*, <https://www.leonardo.com/it/investors/stock-info/shareholders-base>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁶⁴ Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., *Azionariato*, <https://www.cdp.it/sitointernet/it/azionariato.page>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁶⁵ Fincantieri S.p.A., *Composizione azionariato*, <https://www.fincantieri.com/it/investor-relations/fincantieri-in-borsa/composizione-azionariato>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

³⁶⁶ I *warrant* sono strumenti finanziari che danno a chi li possiede la possibilità di acquistare azioni della società a un prezzo già fissato entro una certa data. Se vengono esercitati, possono portare all'emissione di nuove azioni e quindi modificare il capitale sociale.

³⁶⁷ Fincantieri S.p.A., *Comunicazione di variazione del capitale sociale. Deposito attestazione ex art. 2444 c.c.*, <https://www.fincantieri.com/it/newsroom/news-e-comunicati-stampa/2026/comunicazione-di-variazione-del-capitale-sociale-deposito-attestazione-ex-art-2444-cc-100326>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

Leonardo S.p.A. opera in cinque settori principali: elicotteri, elettronica per la difesa e sicurezza, *cyber* e soluzioni di sicurezza, aeronautica e spazio³⁶⁸. I risultati dell'esercizio 2025 confermano una crescita strutturale, con ricavi pari a €19,5 miliardi (+10,9% rispetto al 2024), nuovi ordini per €23,8 miliardi e un *backlog*³⁶⁹ di €46,6 miliardi³⁷⁰. Il programma strategico di maggior rilievo europeo rimane il GCAP (*Global Combat Air Programme*), partenariato trilaterale tra Italia, Regno Unito e Giappone per lo sviluppo di un velivolo da combattimento di nuova generazione con orizzonte operativo al 2035, nel quale Leonardo svolge un ruolo industriale di primo piano, in particolare nei sistemi elettronici avanzati e nei sistemi di missione³⁷¹. Quanto alle operazioni di riassetto industriale e alle *partnership* strategiche, la società ha completato nel gennaio 2025 la cessione a Fincantieri dell'UAS (*Underwater Armaments & Systems*)³⁷², in coerenza con una razionalizzazione del portafoglio verso segmenti ad alto valore strategico. Nel luglio 2025 Leonardo ha sottoscritto un accordo per l'acquisizione di Iveco Defence Vehicles³⁷³, il *business* della difesa del gruppo Iveco, operazione volta a rafforzarne il presidio nel dominio della difesa terrestre³⁷⁴. Inoltre, nel febbraio 2026 ha

³⁶⁸ Leonardo S.p.A., *Integrated Annual Report 2025 Report on operations at 31 December 2025*, 2026, p. 11.

³⁶⁹ Per *backlog* si intende il valore dei contratti già acquisiti e non ancora eseguiti. Esso rappresenta quindi il portafoglio ordini che assicura visibilità sulla produzione futura dell'impresa. Nel settore della difesa, il *backlog* è comunemente utilizzato come indicatore della continuità dell'attività industriale su un orizzonte pluriennale.

³⁷⁰ *Integrated Annual Report 2025 Report on operations at 31 December 2025*, op. cit., pp. 17-18.

³⁷¹ Leonardo S.p.A., *GCAP: Developing the future of combat air*, <https://uk.leonardo.com/en/fcas/gcap>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁷² Fincantieri S.p.A., *Publication of the information document pursuant to art. 71 of CONSOB Regulation No. 11971/1999*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/publication-of-the-information-document-pursuant-to-art-71-of-consob-regulation-no-11971-1999>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁷³ Leonardo S.p.A., *Leonardo to acquire Iveco Defence*, <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/30-07-2025-ldo-iveco-defence>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁷⁴ L'operazione assume anche un evidente rilievo strategico: Iveco Defence Vehicles, parte di Iveco Group, è stata esclusa dal perimetro dell'offerta di Tata Motors e oggetto di un separato accordo con Leonardo, lasciando al gruppo indiano il *business* civile e riservando quello militare a un assetto proprietario nazionale ed europeo.

firmato con Indra Group un accordo di cooperazione nel settore della *cyber difesa*³⁷⁵.

Fincantieri S.p.A. opera nella cantieristica navale militare e civile. Nel 2025 ha registrato un rilevante miglioramento della performance economico-finanziaria, con ricavi pari a €9,1 miliardi (+13,1% rispetto al 2024), nuovi ordini a livelli record per €20,3 miliardi (+21% rispetto al 2024) e un *backlog* totale di €63,2 miliardi³⁷⁶. Per quanto riguarda il comparto difesa, il gruppo ha consolidato il proprio ruolo nel rinnovamento della flotta della Marina Militare. Infatti, nel giugno 2025 si è aggiudicato il contratto per la costruzione di due nuovi Pattugliatori Polivalenti d'Altura in configurazione “Light Plus”³⁷⁷, e nel settembre 2025 Italia e Grecia hanno firmato un accordo preliminare per il trasferimento di due fregate FREMM italiane alla Marina ellenica³⁷⁸. La proiezione internazionale del gruppo è confermata anche dal rapporto con la U.S. Navy. Attraverso la controllata Fincantieri Marinette Marine, il gruppo è stato selezionato per il programma delle fregate classe “*Constellation*”, derivato dalla piattaforma FREMM, ottenendo nel maggio 2024 il contratto per la quinta e la sesta unità³⁷⁹. Sebbene sia stato successivamente rimodulato nel novembre 2025, tale programma costituisce una rilevante validazione della competitività tecnologica e industriale di Fincantieri nel principale mercato navale militare

³⁷⁵ Leonardo S.p.A., *Indra Group and Leonardo sign agreement to work together in the cyber defence field*, <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/18-02-2026-indra-group-and-leonardo-sign-agreement-to-work-together-in-the-cyber-defence-field>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁷⁶ Fincantieri S.p.A., *Approvazione bilancio consolidato 2025*, <https://www.fincantieri.com/it/newsroom/news-e-comunicati-stampa/2026/approvazione-bilancio-consolidato-2025>, (ultimo accesso: 27/03/2026).

³⁷⁷ Fincantieri S.p.A., *Approval of 1H 2025 results*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/news-e-comunicati-stampa/2025/approval-of-1h-2025-results>, (ultimo accesso: 09/03/2026).

³⁷⁸ SEAFUTURE 2025, *Report 2025*, p. 26.

³⁷⁹ Fincantieri S.p.A., *Fincantieri is awarded contract from the U.S. Navy for the fifth and sixth Constellation-class frigates*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2024/fincantieri-is-awarded-contract-from-the-us-navy-for-the-fifth-and-sixth-constellation-class-frigates>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

occidentale³⁸⁰. Un altro esempio dell'importanza di questo attore è rappresentato dal nuovo segmento “*Underwater*”, rafforzato nel 2025 dalla già citata acquisizione del *business* UAS (Underwater Armaments & Systems) proveniente da Leonardo e dallo sviluppo di nuove soluzioni autonome per la protezione di infrastrutture critiche e porti. Esso rappresenta uno dei principali assi di sviluppo del gruppo nel medio periodo in un settore destinato a crescere da circa €22 miliardi a €43 miliardi nel periodo 2026–2030³⁸¹.

Il nodo di integrazione tra i due gruppi è Orizzonte Sistemi Navali (OSN), joint venture (JV) partecipata al 51% da Fincantieri e al 49% da Leonardo³⁸², che costituisce il principale veicolo industriale della cooperazione navale tra i due gruppi e l'appaltatore italiano principale nel programma FREMM. La JV rappresenta non soltanto uno strumento industriale, ma anche il punto di convergenza tra la domanda istituzionale della Marina Militare e la capacità industriale integrata dei due campioni nazionali. I due gruppi a controllo pubblico, ancorati strutturalmente alla filiera del *procurement* europeo attraverso *backlog* pluriennali, presenti nei programmi tecnologicamente più avanzati del continente e in fase di espansione verso domini emergenti come quello subacqueo, definiscono una base industriale che non si limita a rispondere alla domanda di riarmamento europeo, ma colloca l'Italia in una posizione da cui può tentare di incidere, in modo selettivo, su alcuni processi di standardizzazione, cooperazione capacitiva e definizione dei programmi.

³⁸⁰ Fincantieri S.p.A., *Fincantieri Marine Group to reshape the Constellation Class program to better support evolving needs of the U.S. Navy strengthening strategic partnership*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/Fincantieri-Marine-Group-to-reshape-the-Constellation-Class-program-to-better-support-evolving-needs-of-the-US-Navy-strengthening-strategic-partnership>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

³⁸¹ Fincantieri S.p.A., *The Board of Directors approves the 2026-2030 Business Plan*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/Fincantieri-the-Board-of-Directors-approves-the-2026-2030-business-plan>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

³⁸² Fincantieri S.p.A., *Orizzonte Sistemi Navali*, <https://www.fincantieri.com/it/gruppo/societa/controllate-e-collegate/Orizzonte-Sistemi-Navali>, (ultimo accesso: 10/03/2026).

È questa la premessa che rende comprensibile il posizionamento italiano in PESCO e OCCAR esaminato nel paragrafo successivo.

6.5 Il ruolo dell'Italia nella PESCO e nell'OCCAR

La partecipazione italiana alla PESCO e all'OCCAR può essere letta anche come il tentativo di ritagliarsi una capacità di influenza selettiva nel settore difesa, soprattutto nei segmenti in cui la combinazione tra iniziativa statale, cooperazione multinazionale e base industriale nazionale consente a Roma margini più elevati di incidenza. Come analizzato nei Capp. 4.6 e 5.3, PESCO e OCCAR rappresentano rispettivamente il quadro cooperativo istituzionale UE e il principale strumento intergovernativo di gestione dei programmi di armamento multinazionali. In questa sezione l'analisi si concentra sul posizionamento specifico dell'Italia all'interno di tali cornici istituzionali e sui canali attraverso cui Roma prova ad esercitare la propria influenza sull'agenda industriale e tecnologica europea.

La rilevanza di questo approccio si misura con particolare chiarezza nella fase di passaggio tra la Prima Fase PESCO (2017–2025) e la Seconda Fase (2026–2030), resa operativa dal 2026. Nel portafoglio che la sesta ondata di maggio 2025 ha portato a 75 iniziative attive³⁸³, il posizionamento italiano si colloca tra i più rilevanti dell'intera platea dei 26 Stati partecipanti. Con 51 progetti di partecipazione prima ancora della sesta ondata, l'Italia era seconda solo alla Francia (52), seguita da Spagna (44) e Germania (41)³⁸⁴. Tra i programmi di maggiore rilevanza strategica per gli interessi nazionali spicca, in primo luogo, Eurodrone (MALE RPAS)³⁸⁵, sistema a media quota e lunga autonomia sviluppato e attuato sul piano programmatico sotto la gestione OCCAR, nel quale Leonardo

³⁸³ Cfr. Cap. 4.6

³⁸⁴ International Centre for Defence and Security, *EU Defence Series: PESCO Must Step Up*, <https://icds.ee/en/eu-defence-series-pesco-must-step-up/>, (ultimo accesso: 11/03/2026).

³⁸⁵ *MALE RPAS Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*, op. cit.

svolge un ruolo industriale di primo piano, essendo responsabile del sistema di missione a bordo (AMS)³⁸⁶. IMLAMD (*Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence*)³⁸⁷, progetto di cui l'Italia è nazione coordinatrice e che si inserisce nell'area capacitativa prioritaria (difesa aerea e missilistica integrata) identificata come prima tra le sette dal Libro Bianco³⁸⁸. CSIP (*Critical Seabed Infrastructure Protection*)³⁸⁹, cruciale per la protezione dei cavi sottomarini e delle infrastrutture energetiche nei fondali mediterranei, che rappresenta un dominio in cui le capacità industriali di Fincantieri, con il suo segmento “*Underwater*”, rafforzano il posizionamento italiano in un dominio di crescente rilevanza strategica.

La PESCO *Strategic Review* (PSR)³⁹⁰, avviata nel 2023 e conclusa nella sua fase decisionale nel novembre 2024, ha orientato il quadro cooperativo verso una maggiore qualità e rilevanza strategica dei progetti, più che verso la loro proliferazione quantitativa. La successiva fase di implementazione, avviata nel 2025, ha reso operativo il quadro rivisto per il ciclo post-2025, con effetti dispiegati a partire dal 2026. Per l'Italia, la transizione pone soprattutto una questione di coerenza: la capacità di mantenere i ruoli di *leadership* già acquisiti e di attrarre verso i segmenti industriali nazionali i nuovi progetti prioritari della fase dipenderà anche dal grado di allineamento tra le priorità indicate nel *National Implementation Plan*, relative alla partecipazione ai progetti, allo sviluppo

³⁸⁶ Leonardo S.p.A., *Leonardo's growing role in the multinational Eurodrone programme*, <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/19.06.2023-leonardo-s-growing-role-in-the-multinational-eurodrone-programme>, (ultimo accesso: 12/03/2026).

³⁸⁷ PESCO, *Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence system (IMLAMD)*, <https://www.pesco.europa.eu/project/integrated-multi-layer-air-and-missile-defence-system-implamd/>, (ultimo accesso: 12/03/2026).

³⁸⁸ Cfr. Cap. 5.6.

³⁸⁹ PESCO, *Critical Seabed Infrastructure Protection (CSIP)*, <https://www.pesco.europa.eu/project/critical-seabed-infrastructure-protection-csip/>, (ultimo accesso: 12/03/2026).

³⁹⁰ Consiglio dell'UE, *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review*, 14375/24, Bruxelles, 18 novembre 2024.

capacitivo e alla cooperazione industriale, e le risorse effettivamente allocate nel Documento Programmatico Pluriennale della Difesa (DPPD).

OCCAR gestisce una parte rilevante dei principali programmi di armamento multinazionali con partecipazione italiana. Dal punto di vista operativo, l'integrazione tra il sistema industriale nazionale, in particolare attraverso OSN, e il *framework* OCCAR ha permesso la chiusura di due contratti che illustrano il peso concreto di Roma nei programmi multinazionali. Nel giugno 2024, OCCAR ha esercitato l'opzione per la costruzione del quarto sottomarino di nuova generazione U212NFS (*Near Future Submarine*), assegnato a Fincantieri per un valore complessivo di circa €500 milioni, incluso il supporto logistico integrato³⁹¹. Nello stesso anno, OSN ha firmato con OCCAR il contratto per la costruzione di due fregate FREMM in versione “*Evolution*” (FREMM EVO) per un valore di circa €1,5 miliardi, con prime consegne alla Marina Militare previste nel 2029–2030³⁹². Questi due contratti, per un valore complessivo prossimo ai 2 miliardi di euro, confermano la centralità della filiera navale italiana nel portafoglio OCCAR e mostrano come l'industria navale nazionale costituisca uno dei principali snodi operativi del rapporto tra cooperazione europea e base industriale italiana.

Il quadro complessivo mostra un'Italia che usa PESCO e OCCAR non solo come strumenti di cooperazione, ma anche come canali attraverso cui l'Italia cerca di rafforzare la propria influenza nella struttura industriale europea. Il valore del multilateralismo non è soltanto di accesso tecnologico ma di posizionamento normativo, poiché la presenza nei

³⁹¹ Fincantieri S.p.A., *The fourth NFS submarine for the Italian Navy assigned to Fincantieri for 500 million euros*, <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2024/the-fourth-nfs-submarine-for-the-italian-navy-assigned-to-fincantieri-for-500-million-euros>, (ultimo accesso: 12/03/2026).

³⁹² Leonardo S.p.A., *Orizzonte Sistemi Navali signs €1.5 billion contract for two 'FREMM EVO' frigates for the Italian Navy*, <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/31-07-2024-orizzonte-sistemi-navali-signs-%E2%82%AC1.5-billion-contract-for-two-fremm-evo-frigates-for-the-italian-navy>, (ultimo accesso: 12/03/2026).

programmi chiave consente a Roma di orientare scelte di standardizzazione e di *procurement* che avranno effetti strutturali sulla EDTIB nei prossimi decenni.

Le dinamiche sistemiche finora esaminate possono trovare una rappresentazione concreta in alcune *partnership* istituzionali che operano all'intersezione tra capacità militare, ricerca accademica e tecnologia duale. Il prossimo paragrafo esaminerà uno di questi casi: la collaborazione tra la Marina Militare italiana e l'Università di Pavia, che costituisce un'istanza emblematica di come le priorità strategiche definite a livello europeo cercano di tradursi in iniziative operative specifiche.

6.6 La dimensione subacquea come priorità strategica: il caso della collaborazione tra Marina Militare e Università di Pavia

I paragrafi precedenti hanno mostrato come il posizionamento italiano si articoli lungo tre direttrici tra loro collegate: il contributo operativo, il ruolo della base industriale nazionale nei programmi di sviluppo tecnologico, e la partecipazione nei quadri cooperativi europei e intergovernativi, in particolare PESCO e OCCAR. Su tutti e tre i livelli, un tema ricorre con crescente insistenza: la dimensione marittima e subacquea come spazio di competizione, vulnerabilità e opportunità industriale.

Per l'Italia questo non è un tema tra i tanti, ma una condizione strutturale. Il Mediterraneo allargato è area di “prioritario interesse strategico” per il Paese³⁹³, come evidenziato dal fatto che il 64% delle importazioni e il 50% delle esportazioni italiane transitano via mare³⁹⁴. Le direttrici energetiche che collegano l'Italia al Nord Africa, al Levante e al Golfo Persico

³⁹³ Ministero della Difesa, *Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'E.F. 2026 e la programmazione pluriennale 2027-2028*, 22 settembre 2025, p. 1.

³⁹⁴ Confindustria, *Progetto Mare. La competitività dell'economia del mare in una prospettiva di sviluppo del Paese e di autonomia strategica europea. Le proposte, le analisi e gli approfondimenti del sistema Confindustria*, maggio 2022, p. 134.

incidono direttamente sulla sicurezza degli approvvigionamenti e sulla stabilità del Paese³⁹⁵. La loro continuità dipende anche da infrastrutture sottomarine che, fino a tempi recenti, hanno ricevuto minore attenzione nel dibattito strategico. L'esplosione del gasdotto Nord Stream nel settembre 2022 ha chiuso questa fase³⁹⁶. Come osserva l'Ammiraglio Allegrini, quell'episodio non ha creato il problema, ma «lo ha reso visibile a tutti», segnando il momento in cui la vulnerabilità delle infrastrutture sottomarine ha smesso di essere patrimonio esclusivo degli specialisti per diventare una questione di sicurezza strategica a pieno titolo.

La rilevanza operativa di questo tema si traduce in un'intensificazione parallela delle iniziative istituzionali. Nel novembre 2025 la rete *Critical Undersea Infrastructure* (CUI) della NATO ha tenuto la propria riunione a Roma, visitando il Centro di Sorveglianza delle Infrastrutture Sottomarine Critiche della Marina Militare³⁹⁷, e nel marzo 2025 la Commissione europea e l'AR/VP hanno adottato un piano d'azione congiunto sulla sicurezza dei cavi sottomarini³⁹⁸. Tra le priorità della Difesa italiana emerge il rafforzamento della dimensione subacquea, inteso come ammodernamento delle capacità nazionali, sviluppo di sistemi *unmanned*, consolidamento della sorveglianza delle infrastrutture

³⁹⁵ Intervista dell'autore al C. Amm. Giosuè Allegrini, referente del progetto di collaborazione tra Marina Militare e ITIR-Università di Pavia, Pavia, marzo 2026. Cfr. Appendice.

³⁹⁶ Reuters, *Nord Stream leaks caused by deliberate actions, Denmark's prime minister says*, <https://www.reuters.com/business/energy/nord-stream-leaks-caused-by-deliberate-actions-denmarks-prime-minister-says-2022-09-27/>, (ultimo accesso: 13/03/2026).

³⁹⁷ NATO, *NATO expands its engagement on critical undersea infrastructure in the Mediterranean*, <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/11/21/nato-expands-its-engagement-on-critical-undersea-infrastructure-in-the-mediterranean>, (ultimo accesso: 13/03/2026).

³⁹⁸ Commissione Europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio. Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi*, JOIN (2025) 9 final, Bruxelles, 21 febbraio 2025.

subacquee e valorizzazione del Polo Nazionale della Dimensione Subacquea (PNS)³⁹⁹.

È in questo contesto che si colloca la collaborazione tra la Marina Militare e l'Università di Pavia. Il caso consente di osservare, su scala territoriale, come priorità strategiche già emerse nei paragrafi precedenti si traducano in una *partnership* orientata alla ricerca, alla formazione e al rafforzamento di competenze nel dominio sottomarino.

6.6.1 Origini e obiettivi della *partnership*

La complessità del dominio subacqueo impone alle istituzioni di sviluppare una conoscenza approfondita del settore, dal momento che non si può proteggere ciò che non si conosce a fondo né costruire le tecnologie necessarie per monitorarlo e controllarlo senza una solida base di ricerca fondamentale e applicata. La collaborazione tra Marina Militare e università si fonda sulla complementarità tra esperienza operativa e competenze scientifiche. Da un lato, la Marina mette a disposizione una conoscenza maturata nel contatto diretto con l'ambiente operativo e con le sue esigenze concrete. Dall'altro, l'università contribuisce con strumenti di analisi e capacità di R&S. Considerate separatamente, queste due dimensioni rispondono solo in parte alla complessità del settore *underwater*, ma integrate in modo stabile, consentono invece di collegare ricerca applicata, interpretazione dello scenario e formazione di competenze specialistiche⁴⁰⁰.

L'Accordo Quadro tra la Marina Militare e il Centro ITIR dell'Università di Pavia, formalizzato nel febbraio 2025, è la risposta istituzionale a questa

³⁹⁹ *Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'E.F. 2026 e la programmazione pluriennale 2027-2028*, op. cit., p. A-11.

⁴⁰⁰ *Intervista al C. Amm. Allegrini*, op. cit.

esigenza⁴⁰¹. La scelta di coinvolgere l'ITIR, centro di ricerca interdipartimentale con vocazione esplicitamente orientata verso l'innovazione trasformativa, riflette la consapevolezza che le sfide del dominio subacqueo non si prestano a risposte disciplinari settoriali, ma richiedono l'integrazione tra competenze in fisica, ingegneria, geologia, informatica e *management* strategico.

Il perimetro tematico dell'accordo è, sotto questo profilo, significativo. I dieci assi di collaborazione individuati, dall'*underwater* al diritto della navigazione, dall'economia del mare all'innovazione tecnologica, dalla transizione ecologica alle crisi energetiche e geopolitiche, fino alla tutela degli habitat marini e alla medicina sperimentale e forense, non compongono un insieme eterogeneo, ma riflettono la natura multidimensionale della sfida⁴⁰². Questa ampiezza risponde alla stessa logica che ha spinto la Bussola Strategica a trattare il dominio marittimo come uno spazio di competizione che investe insieme sicurezza delle rotte, protezione delle infrastrutture, resilienza energetica e presidio tecnologico⁴⁰³.

6.6.2 Attività e sviluppi

La visione operativa della collaborazione è delineata nel documento programmatico⁴⁰⁴ che organizza le attività intorno a tre assi tra loro collegati, vale a dire la ricerca scientifica, la formazione avanzata e lo sviluppo culturale e divulgativo. L'aspetto più rilevante della proposta sta proprio in questa integrazione in cui la ricerca sostiene la formazione, la formazione rafforza la consapevolezza strategica e la divulgazione

⁴⁰¹ *Accordo quadro di collaborazione tra marina militare e centro di ricerca interdipartimentale "Institute for Transformative Innovation Research - ITIR" dell'Università degli studi di Pavia*, prot. n. 0033020, 25 febbraio 2025.

⁴⁰² *Ibidem*, art. 2.

⁴⁰³ Cfr. Cap. 3.6.2.

⁴⁰⁴ ITIR e Università degli studi di Pavia, *Verso un polo scientifico e culturale in sinergia fra MMI e ITIR-Unipv*, 2025.

contribuisce a diffondere nell'opinione pubblica temi importanti per l'intero sistema Paese.

La ricerca sarà suddivisa in cinque filoni⁴⁰⁵ che struttureranno l'agenda scientifica, ciascuno con un legame diretto alle priorità operative del dominio subacqueo. La sensoristica e la "*Silent Technology*" sviluppano metamateriali per la gestione delle interferenze vibrazionali e acustiche in ambiente marino. La nano-ottica e i sensori plasmonici consentono lo sviluppo di dispositivi in grado di tracciare scie molecolari di inquinanti, micro e nano-plastiche o agenti contaminanti in ambienti subacquei difficilmente accessibili, estendendo di fatto le capacità sensoriali là dove la presenza umana diretta è impraticabile. La geologia marina si concentra sui sistemi idrotermali del Mediterraneo per valutarne il potenziale energetico e minerario e costruire modelli predittivi dei rischi per le infrastrutture sottomarine derivanti da processi sedimentari attivi. La manifattura additiva risponde a un'esigenza concreta di resilienza logistica, poiché la capacità di produrre rapidamente dei componenti di ricambio o parti speciali direttamente a bordo o in prossimità delle aree operative riduce la dipendenza dalla catena logistica tradizionale, con implicazioni dirette sulla prontezza operativa in scenari remoti o emergenziali. L'intelligenza artificiale e le simulazioni digitali in ambito marittimo e subacqueo, infine, sono sviluppate secondo un paradigma di "*augmented intelligence*" che mantiene l'operatore umano al centro del processo decisionale, integrando competenze ed esperienza con le capacità computazionali dell'IA.

Per quanto riguarda la formazione, la collaborazione si svilupperà su tre livelli⁴⁰⁶. Il Master in *Underwater Innovation*, volto a supportare la Marina a sviluppare competenze avanzate nel campo delle tecnologie subacquee.

⁴⁰⁵ Ibidem, pp. 5-14.

⁴⁰⁶ Ibidem, pp. 15-20.

L'*Admiral Executive School*, pensato per offrire ad ammiragli e ufficiali superiori percorsi di aggiornamento su *leadership*, geopolitica e *management* strategico. Corsi specifici le cui tematiche verranno concordate in base alle esigenze della Forza armata, che potranno essere dedicati, per esempio, all'economia e alla gestione della filiera sottomarina.

La dimensione culturale e divulgativa ha già prodotto risultati concreti. L'ITIR Summit del gennaio 2025, "Sfumature di Blu", ha visto la partecipazione del Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio Credendino, e di oltre 600 tra imprenditori, manager e ricercatori di prestigio⁴⁰⁷. Il convegno "Blu Strategies" del maggio 2025 ha incluso una *lectio magistralis* del Comandante Interregionale Marittimo Nord, Ammiraglio Biaggi, e la mostra "MareArte" curata dall'Ammiraglio Allegrini⁴⁰⁸. L'edizione 2026 dell'ITIR Summit "Bagliori Rossi" ha visto la partecipazione della Senatrice Roberta Pinotti, già Ministro della Difesa e Presidente della Fondazione PNS⁴⁰⁹. L'evento "Blue Deep-Tech" ha registrato l'intervento attivo del Senatore Nello Musumeci, Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare⁴¹⁰. Questi appuntamenti non hanno avuto solo una funzione comunicativa, ma hanno anche favorito il confronto tra attori istituzionali, mondo della ricerca e pubblico più ampio.

⁴⁰⁷ Università di Pavia, *ITIR Summit 2025 'Sfumature di Blu': l'Innovazione Trasformativa come guida per il futuro di imprese e società*, <https://www.unipv.news/notizie/itir-summit-2025-sfumature-di-blu-linnovazione-trasformativa-come-guida-il-futuro-di>, (ultimo accesso: 13/03/2026).

⁴⁰⁸ Collegio Fratelli Cairoli, *BLUE STRATEGIES. Futuro, geopolitica dell'innovazione tecnologica e cultura del mare*, <https://www.collegiocairoli.it/it/notizia/369/blue-strategies-futuro-geopolitica-dell-innovazione-tecnologica-e-cultura-del-mare>, (ultimo accesso: 14/03/2026).

⁴⁰⁹ ITIR, *ITIR Summit 2026*, <https://www.itir.io/itir-summit-2026/>, (ultimo accesso: 14/03/2026).

⁴¹⁰ Università di Pavia, *Il Senatore Musumeci, Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare, a Pavia per il convegno 'Blue DeepTech: Tecnologia, Sicurezza e Salute nella Dimensione Subacquea'*, <https://www.unipv.news/eventi/il-senatore-musumeci-ministro-la-protezione-civile-e-le-politiche-del-mare-pavia-il-convegno>, (ultimo accesso: 14/03/2026).

Come sottolinea l'Ammiraglio Allegrini, «una nazione marittima matura non si costruisce solo nei laboratori, ma nella coscienza di chi la abita»⁴¹¹.

6.6.3 Collegamenti con le priorità strategiche e industriali dell'UE

La *partnership* tra la Marina Militare e l'Università di Pavia va collocata nel quadro delineato dalle sezioni precedenti di questa analisi, rispetto al quale emergono tre principali linee di connessione.

La prima riguarda il rapporto con la strategia di sicurezza europea. La Bussola Strategica identifica il dominio marittimo come uno spazio vitale per la stabilità delle linee di comunicazione e la sicurezza delle infrastrutture sottomarine, traducendo questa priorità nell'aggiornamento dell'*European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS) del 2023 e nel potenziamento degli strumenti di sorveglianza navale come le CMP⁴¹². Non è casuale che le premesse dell'Accordo Quadro Marina-ITIR richiama esplicitamente la EUMSS e il relativo Piano d'Azione adottato nel giugno 2014 come uno dei riferimenti normativi che ne fondano la stipula⁴¹³. Questo richiamo segnala che la collaborazione non opera in un vuoto strategico, ma si iscrive consapevolmente in un orientamento europeo definito. La *partnership* con l'ITIR si inserisce in questa traiettoria come contributo al rafforzamento di quelle capacità tecnologico-scientifiche che la Bussola e l'EUMSS identificano come precondizioni di una sorveglianza marittima efficace.

La seconda interessa il posizionamento industriale italiano. Sulla base di quanto già esaminato⁴¹⁴, Fincantieri ha strutturato il segmento “*Underwater*” come uno dei principali assi di sviluppo per il periodo 2026-2030, orientato allo sviluppo di soluzioni autonome per la protezione

⁴¹¹ *Intervista al C. Amm. Allegrini*, op. cit.

⁴¹² Cfr. 3.6.2.

⁴¹³ *Accordo quadro di collaborazione tra marina militare e centro di ricerca interdipartimentale "Institute for Transformative Innovation Research - ITIR" dell'Università degli studi di Pavia*, op. cit. p. 4.

⁴¹⁴ Cfr. Cap 6.4.

di infrastrutture critiche. Il progetto PESCO CSIP⁴¹⁵ si colloca nel medesimo spazio tecnologico, fondato sulla protezione dei cavi sottomarini e delle infrastrutture energetiche nei fondali del Mediterraneo. Tra le esigenze che queste iniziative industriali e programmatiche esprimono (sensoristica avanzata, sistemi autonomi, monitoraggio dei fondali, tecnologie duali per infrastrutture critiche) e i filoni di ricerca che verranno sviluppati dalla collaborazione Marina-ITIR esiste una convergenza che non è solo tematica ma strutturalmente funzionale. Infatti, la ricerca accademica produce conoscenza e competenze che la filiera industriale può trasformare in capacità operative.

La terza concerne la domanda di tecnologie critiche che il quadro europeo esprime. Il Libro Bianco ha identificato nello sviluppo delle tecnologie emergenti un presupposto per l'autonomia strategica europea⁴¹⁶. Questi non sono domini in cui il trasferimento tecnologico avviene unidirezionalmente dal laboratorio all'industria. Essi richiedono una cooperazione strutturata tra ricerca di frontiera e capacità operative, in cui l'esperienza dell'utilizzatore finale orienta le domande di ricerca e la conoscenza accademica espande l'orizzonte delle soluzioni possibili. La *partnership* Marina-ITIR è, potenzialmente, un'iniziativa attraverso cui questo circuito può trovare realizzazione concreta.

Considerati insieme, questi tre livelli mostrano come la collaborazione tra la Marina Militare e l'Università di Pavia non costituisca un caso di partenariato locale di nicchia, ma una delle forme in cui le priorità strategiche definite a livello europeo si traducono in iniziative operative specifiche, collegando il piano dell'indirizzo politico-strategico, quello industriale e quello della ricerca e formazione in un sistema coerente.

⁴¹⁵ Cfr. Cap. 6.5

⁴¹⁶ Cfr. Cap. 5.6.

Il valore di questo caso suggerisce che un modello di cooperazione strutturata tra forza armata e università su temi tecnologici, sostenuto da obiettivi definiti e da forme di trasferimento reciproco, possa contribuire alla costruzione delle capacità necessarie per presidiare un dominio che ha assunto un rilievo crescente nelle priorità della difesa europea.

6.7 Conclusioni

L'Italia dispone di margini fiscali limitati, una struttura della spesa squilibrata e un debito che comprime lo spazio di manovra, eppure riesce a mantenere nella difesa europea una presenza che non si spiega con i soli numeri del bilancio. Il capitolo ha esaminato le dimensioni attraverso cui questa presenza si costruisce, senza presupporre che esse formino un disegno unitario. Ciò che emerge è piuttosto che i vincoli di bilancio hanno orientato scelte che, prese singolarmente, rispondono a logiche proprie: la partecipazione alle missioni PSDC tutela interessi strategici nazionali nei teatri in cui l'Italia è più esposta, il posizionamento industriale di Leonardo e Fincantieri nei programmi europei risponde a dinamiche di mercato e di politica industriale nazionale, la presenza in PESCO e OCCAR serve ad acquisire influenza su scelte di procurement e standardizzazione che avranno effetti strutturali sull'EDTIB. La collaborazione tra la Marina Militare e l'Università di Pavia non va letta come sintesi di tutto questo, ma come un caso che consente di osservare, su scala ridotta, come una priorità strategica emergente a livello europeo, la protezione delle infrastrutture subacquee critiche, trovi una risposta concreta nell'incontro tra capacità operativa militare e ricerca accademica applicata.

Questo insieme di contributi regge finché viene riconosciuto come partecipazione effettiva agli oneri della difesa comune. La nuova soglia del 5% fissata all'Aia e le pressioni della seconda amministrazione Trump rendono questo equilibrio più fragile, e pongono una domanda che il capitolo conclusivo riprenderà nel quadro più ampio della difesa europea.

PARTE IV PROSPETTIVE FUTURE

VERSO IL “PILASTRO EUROPEO” DELLA NATO?

7.1 Introduzione

L'architettura della difesa europea analizzata nei capitoli precedenti si inserisce in un sistema di sicurezza collettiva in cui la NATO rimane, per ventitré dei ventisette Stati membri dell'UE⁴¹⁷, il fondamento giuridico e operativo della difesa ai sensi dell'art. 5 del Trattato di Washington⁴¹⁸. Stabilire in quale misura e a quali condizioni questa architettura possa tradursi in un pilastro europeo credibile all'interno dell'Alleanza, ridefinendo il rapporto transatlantico senza comprometterne la tenuta, è la questione che il presente capitolo proverà ad affrontare.

La rilevanza di questo tema è aumentata con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca. La sua seconda amministrazione, in questi primi 14 mesi, non si è limitata a riproporre la pressione sulla condivisione degli oneri già emersa durante il suo primo mandato. L'obiettivo parrebbe essere la ridefinizione esplicita del ruolo degli Stati Uniti in Europa, affiancando alle richieste di maggiore spesa segnali di possibile riduzione della presenza militare nel teatro europeo e di riorientamento delle risorse verso l'Indo-Pacifico⁴¹⁹. Questo cambiamento non sembrerebbe essere congiunturale. Esso riflette una trasformazione strutturale delle priorità strategiche americane che non dipende dall'esito di una singola elezione presidenziale, e che impone all'Europa di riconsiderare la propria posizione nell'Alleanza in termini non più rinviabili.

Il capitolo si articola in un'analisi del quadro istituzionale della cooperazione UE-NATO, delle dimensioni attraverso cui il pilastro europeo andrebbe implementato e dei vincoli che ne limitano la realizzazione.

⁴¹⁷ Austria, Cipro, Irlanda e Malta fanno parte dell'UE ma non aderiscono alla NATO.

⁴¹⁸ NATO, *The North Atlantic Treaty*, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty>, (ultimo accesso: 18/03/2026).

⁴¹⁹ *National Security Strategy of the United States of America*, op. cit.

7.2 Il quadro istituzionale

La cooperazione tra UE e NATO non è disciplinata da un unico trattato generale, ma da una serie progressiva di atti politici, accordi operativi e prassi istituzionali consolidatisi nell'arco di oltre vent'anni. Il nucleo storico di questo quadro è rappresentato dalla *NATO-EU Declaration on ESDP*⁴²⁰, dalla *NATO-EU security of information agreement*⁴²¹ tra le due organizzazioni e, soprattutto, dagli accordi *Berlin Plus*⁴²². Essi consentono all'Unione, in determinate condizioni, di accedere alla pianificazione operativa della NATO, di avvalersi di assetti e capacità comuni dell'Alleanza e di fare ricorso, sul piano del comando, al *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSACEUR), purché la NATO nel suo insieme non sia impegnata nell'operazione considerata. I *Berlin Plus* disciplinano dunque una cooperazione circoscritta al settore delle operazioni di gestione delle crisi con ricorso a mezzi NATO. Il loro utilizzo pratico è rimasto limitato, infatti il quadro è stato applicato dapprima all'operazione Concordia nell'allora ex Repubblica jugoslava di Macedonia nel 2003 e successivamente a EUFOR Althea in Bosnia-Erzegovina⁴²³. Questa applicazione selettiva mostra il carattere ristretto del meccanismo, concepito per ipotesi operative delimitate e mai evoluto verso una cornice più ampia di integrazione istituzionale. Il fatto che il suo quadro giuridico non sia mai stato aggiornato non è il risultato di una scelta tecnica, ma di un blocco politico preciso. Il conflitto irrisolto tra Cipro, Stato membro dell'UE, e Turchia, Stato membro della NATO, limita ancora lo scambio di informazioni classificate e continua a ostacolare una revisione formale

⁴²⁰ NATO, *EU-NATO Declaration on ESDP*, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2002/12/16/eu-nato-declaration-on-esdp>, (ultimo accesso: 19/03/2026).

⁴²¹ NATO, *NATO-EU Security of Information Agreement signed today*, <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2003/03/14/nato-eu-security-of-information-agreement-signed-today>, (ultimo accesso: 19/03/2026).

⁴²² *Berlin Plus agreement*, op. cit.

⁴²³ NATO, *Relations with the European Union*, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-the-european-union>, (ultimo accesso: 19/03/2026).

del quadro di cooperazione tra le due organizzazioni, impedendo l'estensione del suo perimetro oltre gli assetti già esistenti⁴²⁴.

La cooperazione attuale, molto più estesa per contenuti e ambiti di intervento, si fonda invece su un diverso livello di regolazione, quello politico-strategico. In questo senso assumono rilievo centrale le tre Dichiarazioni congiunte UE-NATO del 2016⁴²⁵, del 2018⁴²⁶ e del 2023⁴²⁷. Tali dichiarazioni fissano i principi politici del partenariato tra le due organizzazioni (complementarità, coerenza, interoperabilità, reciprocità e pieno rispetto dell'autonomia decisionale di ciascuna) e definiscono progressivamente un'agenda comune sempre più ampia, che comprende: il contrasto alle minacce ibride, la cooperazione nel dominio *cyber*, la mobilità militare, la resilienza delle infrastrutture critiche, lo sviluppo delle capacità, il rafforzamento della base industriale della difesa e il sostegno all'Ucraina.

Dal punto di vista operativo, il riferimento è costituito dalle 74 proposte comuni approvate in due fasi tra il 2016 e il 2017, la cui implementazione è monitorata attraverso periodici rapporti di avanzamento⁴²⁸. Il decimo *Progress Report* del giugno 2025⁴²⁹ conferma che la cooperazione copre ormai un ventaglio molto ampio di settori e individua come priorità urgenti il rafforzamento della prontezza operativa, il colmamento delle lacune

⁴²⁴ L. A. Schuette, *Shaping institutional overlap: NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014*, BJPIR, Vol 25(3), 2023, p. 429.

⁴²⁵ NATO, *Joint Declaration*, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/08/joint-declaration>, (ultimo accesso: 20/03/2026).

⁴²⁶ NATO, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2018/07/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation>, (ultimo accesso: 20/03/2026).

⁴²⁷ NATO, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2023/01/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation>, (ultimo accesso: 20/03/2026).

⁴²⁸ NATO e UE, *Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 31 maggio 2018.

⁴²⁹ NATO e UE, *Tenth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 5 giugno 2025.

capacitive, l'espansione della capacità industriale della difesa e l'accelerazione della produzione. La densità di questo coordinamento è misurabile, basti pensare che tra il 2016 e il 2025 le due organizzazioni hanno condotto 325 sessioni incrociate in comitati e gruppi di lavoro, coordinate dallo EU-NATO *Steering Group*, con sette dialoghi strutturati nelle aree ritenute di maggiore rilevanza strategica⁴³⁰.

Il dato che emerge è quindi duplice. La cooperazione tra le due organizzazioni si è approfondita sul piano funzionale, ma continua a poggiare su una base istituzionale composita e parzialmente bloccata, nella quale strumenti operativi come *Berlin Plus* convivono con dichiarazioni politiche e meccanismi di coordinamento assai più recenti. Questa asimmetria tra solidità funzionale e fragilità istituzionale è precisamente il vincolo entro cui si colloca il progetto del pilastro europeo.

7.3 Le tre dimensioni del pilastro europeo

Più che sul terreno delle riforme formali, la costruzione del pilastro europeo si gioca oggi sulla possibilità che gli alleati europei sviluppino un'azione coerente e coordinata in tre dimensioni: la definizione strategica delle priorità, la mobilitazione delle risorse economiche e industriali, e la traduzione di entrambe in capacità militari effettive.

La questione fondamentale della dimensione strategica è la divergenza crescente nella percezione della minaccia russa tra le due sponde dell'Atlantico. Per gli alleati europei, Polonia e Repubbliche baltiche in testa, la Russia rappresenta un pericolo immediato e di lungo periodo, e la presenza americana continua a costituire il pilastro essenziale della deterrenza. Per gli USA, come abbiamo visto, la sicurezza europea tende invece a essere collocata ad un livello più basso di priorità, in cui il confronto con la Cina e l'Indo-Pacifico assorbe una quota crescente di

⁴³⁰ Ibidem.

attenzione politica e militare. Il problema che ne deriva non è un ritiro formale della garanzia americana, ma l'aumento dell'incertezza circa il grado, la durata e le modalità del suo impegno futuro in Europa. È questa ambiguità strategica, più che un disimpegno esplicito, a rendere necessaria una definizione più chiara del ruolo europeo dentro la NATO. Nel febbraio 2025 il Segretario alla Guerra P. Hegseth ha affermato che gli alleati europei devono assumere la responsabilità primaria della difesa del continente, formulazione che segnala con nettezza la volontà americana di spingere verso una più ampia assunzione di oneri strategici da parte degli europei⁴³¹. La riflessione sulla possibile transizione graduale dell'autorità di comando nei principali quartieri generali NATO da ufficiali statunitensi a europei ha smesso di essere una formula puramente teorica. Un anno dopo, nel febbraio 2026, gli alleati hanno concordato una redistribuzione della *leadership* nella struttura di comando NATO in base alla quale, per la prima volta, tutti e tre i *Joint Force Commands* a livello operativo saranno affidati a europei⁴³². Questo sviluppo non equivale a un trasferimento del vertice dell'architettura militare dell'Alleanza, poiché gli Stati Uniti mantengono il *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) e la guida dei tre comandi di componente di teatro (AIRCOM, LANDCOM e MARCOM)⁴³³. La NATO non sta dunque diventando improvvisamente europea, ma si sta già entrando in una fase di riequilibrio progressivo nella quale agli alleati europei viene richiesto di sostenere con maggiore continuità il peso della deterrenza convenzionale sul continente. La pressione americana ha già prodotto un risultato che interessa la dimensione economica. Al Vertice NATO dell'Aia del giugno 2025, gli

⁴³¹ U.S. Department of War, *Hegseth Tells NATO Hard Power Provides Deterrence, Defence*, <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4066810/hegseth-tells-nato-hard-power-provides-deterrence-defense/>, (ultimo accesso: 21/03/2026).

⁴³² NATO, *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: 21/03/2026).

⁴³³ *Ibidem*.

alleati hanno assunto l'impegno di portare la spesa per la difesa e la sicurezza al 5% del PIL entro il 2035, ripartito in un 3,5% per la spesa militare in senso stretto e un 1,5% per infrastrutture critiche, resilienza civile e base industriale⁴³⁴. Si tratta di un impegno senza precedenti dal secondo dopoguerra, che segnala, almeno sulla carta, una presa d'atto collettiva dell'insufficienza della postura difensiva europea. Tuttavia, il livello della spesa aggregata dice poco sulla qualità delle capacità che essa produce. Lo dimostra che negli anni Novanta e nei primi anni Duemila, quando la quota europea sulla spesa totale NATO era superiore a quella attuale, l'Europa restava comunque totalmente dipendente dagli Stati Uniti per la gestione delle crisi⁴³⁵. Il problema, ancora una volta, non è solo quanto si spende ma come lo si fa. Come ampiamente discusso nei capitoli precedenti, ventisette sistemi nazionali di *procurement* che acquistano separatamente producono un mosaico di piattaforme incompatibili che indebolisce l'interoperabilità e riduce la capacità dell'Europa di sostenere uno sforzo prolungato. Gli strumenti europei analizzati precedentemente, dall'EDF all'EDIP, da SAFE alla CARD dell'AED, assumono qui una rilevanza che va oltre la sola politica industriale, perché mirano a coordinare la domanda di difesa degli Stati membri affinché si traduca in capacità effettive e coerenti con la pianificazione NATO, invece di alimentare ulteriormente la frammentazione.

Nella dimensione militare, il tema centrale è quello degli *strategic enablers*. La struttura di deterrenza convenzionale dell'Alleanza si regge su due presupposti che le dinamiche attuali mettono in discussione: che gli Stati Uniti mantengano un ruolo centrale nel teatro europeo⁴³⁶ con le

⁴³⁴ *The Hague Summit Declaration*, op. cit.

⁴³⁵ K. Raik, M. Terlikowski, M. Baumann, *Beyond Burden Sharing: Conceptualizing the European Pillar of NATO*, DGAP Policy Brief n. 14, giugno 2025, pp. 4-6.

⁴³⁶ Il *National Defense Authorization Act per il 2026*, provvedimento annuale con cui il Congresso autorizza la spesa del Dipartimento della Guerra (DoW), ha introdotto specifici vincoli alla modifica della postura militare statunitense in Europa, vietando l'impiego dei fondi autorizzati dalla legge per ridurre sotto le 76.000 unità il numero di militari statunitensi

proprie 84.000 unità nel comando EUCOM⁴³⁷, e che forniscano le capacità abilitanti (ISR, rifornimento aereo e trasporto pesante, difesa antimissile, guerra elettromagnetica aerea) che nessun singolo alleato europeo è in grado di sostituire nel breve periodo. Il disimpegno anche solo parziale aprirebbe lacune operative immediate, poiché sono capacità la cui presenza amplifica l'efficacia di tutte le forze alleate. Le aree su cui gli europei devono concentrare gli investimenti sono quelle in cui la dipendenza americana è più acuta e il divario più difficile da colmare. La difesa aerea integrata, capacità ISTAR, attacco a lungo raggio e sistemi a pilotaggio remoto, dominio quest'ultimo in cui la guerra in Ucraina ha dimostrato quanto rapidamente questa tecnologia possa rivelarsi decisiva e in cui la base industriale europea ha le competenze per sviluppare soluzioni proprie⁴³⁸. Tutte queste capacità devono essere sviluppate in coordinamento con il NATO *Defence Planning Process*⁴³⁹ e con la CARD dell'AED, affinché gli strumenti finanziari europei producano *output* riconoscibili nell'ambito della pianificazione dell'Alleanza.

7.4 I vincoli strutturali

Che gli obiettivi delineati nelle tre dimensioni restino in larga parte incompiuti non è spiegabile con la sola insufficienza delle risorse o con una generica mancanza di volontà politica. I vincoli che gravano sulla

permanentemente stanziati o dispiegati nell'area di responsabilità dell'EUCOM, per dismettere o trasferire fuori da tale area equipaggiamenti e beni del DoW, nonché per rinunciare al ruolo del comandante di EUCOM quale *Supreme Allied Commander Europe* della NATO, salvo previa trasmissione al Congresso delle certificazioni e valutazioni previste dalla legge. Cfr. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026*, S. 2296, 119th Congress, 1st Session, sec. 1225, pp. 853-855.

⁴³⁷ Council on Foreign Relations, *Where Are U.S. Forces Deployed in Europe?*, <https://www.cfr.org/articles/where-are-us-forces-deployed-europe>, (ultimo accesso: 22/03/2026).

⁴³⁸ *Beyond Burden Sharing: Conceptualizing the European Pillar of NATO*, op. cit. p. 7.

⁴³⁹ È il processo attraverso il quale l'Alleanza individua le capacità necessarie, le assegna agli Alleati come obiettivi capacitivi e ne verifica periodicamente l'attuazione. Cfr. NATO, *NATO Defence Planning Process*, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/nato-defence-planning-process>, (ultimo accesso: 22/03/2026).

cooperazione UE-NATO non agiscono separatamente, ma si rafforzano a vicenda producendo un effetto di blocco complessivo.

Il conflitto irrisolto tra Cipro e Turchia produce una conseguenza concreta: limita l'accesso dell'UE alla dimensione più sensibile della pianificazione della difesa NATO, ostacolando lo scambio di informazioni classificate e la pianificazione congiunta proprio nella fase in cui gli indirizzi politici vengono tradotti in obiettivi capacitivi, cioè nel punto in cui il raccordo con gli strumenti finanziari europei sarebbe più necessario⁴⁴⁰. Su questo blocco operativo si innesta una fragilità di natura diversa, che ne moltiplica l'effetto: l'assenza di una definizione condivisa di cosa debba essere il pilastro europeo all'interno dell'Alleanza. Finché il concetto rimane aperto a interpretazioni inconciliabili, qualunque proposta istituzionale può essere legittimamente contestata dagli alleati non-UE come rischio di duplicazione o di trattamento discriminatorio⁴⁴¹. L'ambiguità non è dunque un problema tecnico in attesa di soluzione, ma una risorsa politica nelle mani di chi ha interesse a contenere l'evoluzione della relazione. Le tensioni transatlantiche più recenti aggiungono infine una contraddizione che i vincoli precedenti non producevano. Gli strumenti europei come SAFE e EDIP vengono contestati da Washington come meccanismi di esclusione dell'industria americana⁴⁴², ponendo l'UE nella posizione paradossale in cui i mezzi necessari per ridurre la dipendenza dagli Stati Uniti sono ostacolati dall'alleato il cui parziale disimpegno ha reso quella riduzione urgente.

Il risultato di questi elementi convergenti spiega perché l'aumento della spesa, per quanto necessario, non si traduca automaticamente in un

⁴⁴⁰ J. J. Andersson, *European Defence Partnerships: Stronger Together*, EUISS Brief, n. 3, febbraio 2023, p. 2.

⁴⁴¹ G. Spatafora, *The Union, the Star and the Eagle: EU-NATO cooperation under Trump 2.0*, EUISS Brief, n. 5, marzo 2026, p.3.

⁴⁴² A. Puzder, M. Whitaker, *Why US-EU defense industrial cooperation matters more than ever*, <https://www.politico.eu/article/why-us-eu-defense-industrial-cooperation-matters-more-than-ever/>, (ultimo accesso: 23/03/2026).

miglioramento della posizione europea. La disponibilità di risorse non compensa l'assenza di coordinamento nella pianificazione e nelle scelte capacitive, e la cooperazione tra le due organizzazioni funziona bene fin tanto che rimane tecnico-operativa, perché a quel livello i vincoli descritti non si attivano in modo simultaneo. Il limite non è dunque soltanto operativo, ma riguarda la difficoltà di far evolvere la relazione oltre il coordinamento prevalentemente tecnico senza che gli Stati assumano costi politici che finora hanno scelto di non sostenere.

7.5 Conclusioni

Il pilastro europeo non è ancora una realtà compiuta, quanto piuttosto un processo in corso la cui traiettoria dipende da scelte politiche che gli Stati non hanno ancora pienamente compiuto. Il quadro istituzionale della cooperazione UE-NATO ha acquisito una notevole densità funzionale, come dimostrano l'intensificazione del coordinamento tra le due organizzazioni e l'ampliamento progressivo della loro agenda comune. Questa solidità operativa, tuttavia, non ha trovato un corrispettivo sul piano giuridico-formale, rimasto bloccato da divisioni politiche che nessun progresso tecnico è in grado di superare da solo. Le tre dimensioni analizzate confermano che gli europei stanno assumendo responsabilità crescenti, dalla redistribuzione della leadership nei comandi operativi NATO agli impegni di spesa assunti all'Aia, ma nessuno di questi sviluppi equivale ancora a una ridefinizione del baricentro dell'Alleanza. La questione centrale resta dunque quella evidenziata in apertura: l'incertezza sull'impegno americano non è un'anomalia congiunturale legata a una singola amministrazione, ma riflette una trasformazione strutturale delle priorità strategiche degli Stati Uniti. Ciò non significa che tale mutamento debba essere interpretato come l'inizio di una fuoriuscita degli Stati Uniti dalla NATO. Un ritiro totale statunitense dall'Alleanza appare infatti

difficilmente ipotizzabile e, soprattutto, realizzabile⁴⁴³. La questione decisiva non è pertanto immaginare una NATO priva degli Stati Uniti, ma comprendere che il loro impegno nella sicurezza europea non può più essere considerato illimitato, automatico o immutabile. Un maggiore sforzo europeo non dovrebbe essere inteso come una risposta contingente alle pressioni provenienti da Washington, né come una misura volta a compiacere una specifica amministrazione americana, ma come l'avvio di una traiettoria politica, industriale e militare che consenta all'Europa di ridurre progressivamente la propria dipendenza dagli Stati Uniti e di acquisire, nel medio-lungo periodo, un più elevato grado di autonomia strategica. Il pilastro europeo non rappresenta attualmente un'alternativa alla NATO, quanto piuttosto la condizione necessaria per riequilibrare in modo più sostenibile il rapporto transatlantico all'interno dell'Alleanza stessa.

⁴⁴³ Il *National Defense Authorization Act per il 2024* ha introdotto un limite al potere presidenziale di recedere unilateralmente dalla NATO, stabilendo che il Presidente non può sospendere, denunciare, terminare o ritirare gli Stati Uniti dal Trattato del Nord Atlantico senza l'approvazione di due terzi del Senato oppure di un apposito atto del Congresso. Cfr. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*, Pub. L. No. 118-31, sec. 1250A, pp. 464-465.

Conclusioni

L'analisi condotta mostra che il rafforzamento della difesa europea non dipende soltanto dalla disponibilità di strumenti giuridici, risorse finanziarie e capacità industriali, ma dalla capacità di ricondurre tali elementi entro un quadro politico e istituzionale coerente. Considerati nel loro insieme, i profili storici, normativi, strategici, industriali e transatlantici esaminati nel corso della tesi confermano infatti che l'Unione continua a incontrare difficoltà significative nel tradurre il proprio potenziale in una capacità effettiva di azione come attore di sicurezza credibile e autonomo. La questione centrale emersa dall'analisi non risiede dunque nella semplice carenza di mezzi. Ciò che manca non è la materia, ma la volontà politica di organizzarla in modo coerente ed efficace. E questa volontà è bloccata, prima di tutto, da un dispositivo istituzionale che ha trasformato la prudenza in paralisi: la regola dell'unanimità.

La regola dell'unanimità nelle decisioni PESC/PSDC è nata come garanzia della sovranità statale in un campo storicamente considerato il nucleo intoccabile dell'identità nazionale. La difesa era un tabù, i Paesi fondatori erano profondamente divisi sulla portata dell'integrazione, e il compromesso richiedeva che nessuno si sentisse sovrastato. Nel corso degli anni, quella stessa regola è diventata un privilegio strumentale nelle mani di chi ha interesse a paralizzare il processo decisionale europeo, come hanno dimostrato con brutalità i veti ripetuti sulla crisi ucraina.

Il costo dell'unanimità è documentato con precisione dal dibattito in corso nelle istituzioni europee. Negli ultimi anni gli Stati membri hanno fatto ricorso al diritto di veto quarantotto volte⁴⁴⁴, di cui almeno trenta

⁴⁴⁴ M. Ovádek, *Tracking EU Member States' Vetoes*, <https://michalovadek.github.io/eu-veto-tracker/>, (ultimo accesso: 26/03/2026).

nell'ambito della PESC⁴⁴⁵, impedendo o ritardando azioni collettive su sanzioni, dichiarazioni e politiche esterne. Ciò dimostra che il problema non riguarda casi eccezionali, ma una tendenza strutturale alla paralisi proprio quando l'urgenza di agire è maggiore. Il caso ungherese dimostra con particolare evidenza che la regola dell'unanimità non serve soltanto a proteggere la sovranità legittima, ma possa anche favorire comportamenti che indeboliscono l'Unione nel suo complesso, come mostrano il blocco degli aiuti all'Ucraina, l'ostacolo a dichiarazioni congiunte su Cina e Russia e l'uso del veto per ottenere concessioni sui fondi europei.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto alcune aperture limitate volte ad attenuare, in casi specifici, gli effetti paralizzanti dell'unanimità nell'ambito della PESC⁴⁴⁶. Oltre a questi correttivi, esso ha inoltre previsto, nel settore della difesa, una forma di integrazione differenziata rappresentata dalla cooperazione strutturata permanente (PESCO)⁴⁴⁷. Queste aperture, tuttavia, restano circoscritte e non incidono in modo decisivo sul nucleo delle decisioni con implicazioni militari o di difesa, rispetto alle quali l'unanimità continua a rappresentare la regola centrale. Gli strumenti esistenti offrono quindi margini soltanto parziali di flessibilità e non sono sufficienti, da soli, a rendere il processo decisionale europeo pienamente coerente con le esigenze di rapidità e compattezza imposte dall'attuale contesto geopolitico. Se questi margini si rivelano politicamente insufficienti o di fatto inattuabili, una riforma più incisiva del quadro decisionale appare difficilmente evitabile.

La resistenza di alcuni Paesi a qualsiasi compressione del veto conferma, del resto, che il contesto geopolitico entro cui l'Unione opera ha ormai

⁴⁴⁵ Va precisato che questo numero include non solo i veti individuali, ma anche minacce di veto o ritardi nel contesto della PESC. Cfr. R. A. Wessel, V. Szép, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Parlamento Europeo, Bruxelles, novembre 2022, p. 8.

⁴⁴⁶ Cfr. Cap. 2.4.3.

⁴⁴⁷ Cfr. Cap. 2.3.

subito una trasformazione strutturale che non consente ulteriori rinvii. La guerra d'aggressione russa in Ucraina ha dimostrato che il conflitto interstatale ad alta intensità è tornato a essere una realtà europea, non una memoria storica. Allo stesso tempo, la seconda amministrazione Trump ha reso esplicito ciò che era implicitamente in corso da anni: gli Stati Uniti stanno ridefinendo i propri impegni in Europa, spostando le priorità strategiche verso altri teatri e chiedendo agli alleati europei di assumere la responsabilità primaria della propria difesa. Come emerso nel settimo capitolo, il Segretario alla Guerra P. Hegseth ha affermato esplicitamente che gli europei devono farsi carico in prima persona della difesa del continente. Come conseguenza diretta, gli alleati NATO hanno concordato una redistribuzione della *leadership* nei comandi operativi in favore degli europei. Questi sono segnali che indicano una direzione ormai irreversibile.

I recenti sviluppi hanno confermato che il mondo si è assestato su una struttura multipolare nella quale le grandi potenze operano con logiche di interesse nazionale, e il multilateralismo basato su norme condivise ha ceduto il passo alla competizione tra potenze. In questo nuovo contesto, la frammentazione europea non è semplicemente inefficiente: è strategicamente insostenibile. Un'Unione che impiega anni a deliberare su pacchetti di sostegno militare, che si paralizza di fronte ai veti di governi minoritari, che non riesce a tradurre una spesa complessiva superiore a €343 miliardi in capacità militari coerenti e interoperabili, non è un attore rilevante sullo scacchiere internazionale. È un osservatore passivo, costretto a inseguire. Volendo riprendere le idee di Fukuyama, ma ribaltandone l'esito, è giunta l'ora di rientrare nella storia.

I dati analizzati nel corso della tesi testimoniano il fatto che le risorse industriali esistono, ma continuano a essere organizzate secondo logiche nazionali che producono duplicazioni, dipendenze esterne e incapacità a

rispondere con rapidità. La Bussola Strategica, l'EDIS, gli strumenti del FED e dell'EDIP sono passi nella direzione giusta, ma restano iscritti in un sistema che non consente a quella direzione di diventare definitiva senza una riforma del processo decisionale. La difesa comune non si costruisce con ventisette pianificazioni nazionali alla ricerca di un minimo comune denominatore, ma con una volontà politica unificata e con la capacità istituzionale di esercitarla.

Superare il potere di veto è il primo passo, ma non è sufficiente da solo. Ciò a cui esso aprirebbe la via è la prospettiva (di lungo periodo) di uno Stato federale europeo, con una difesa comune e un esercito unico. Chi scrive è convinto che definirla “utopica” non ne sminuisce la necessità politica. La storia dell'integrazione europea è costellata di imprese che sembravano impossibili e che sono poi diventate realtà quando la pressione degli eventi ha reso insostenibile il compromesso intergovernativo. La moneta unica era considerata impossibile fino a Maastricht. Lo spazio Schengen era considerato una minaccia alla sovranità fino a quando non è diventato un presupposto della normalità continentale.

La ragione più profonda in favore della prospettiva federale è squisitamente geopolitica. Nel mondo multipolare consolidatosi nel corso degli ultimi anni, gli attori che contano sono i soggetti di dimensione continentale: gli Stati Uniti, la Cina, e in misura crescente l'India. La Russia, nonostante la sua fragilità economica strutturale, continua a esercitare una pressione militare credibile sul fianco est dell'Unione proprio perché agisce come soggetto unitario, con una catena di comando singola e una strategia coerente⁴⁴⁸. L'Europa, per contro, non dispone di questa unitarietà. Ventisette governi che devono trovare un compromesso

⁴⁴⁸ Non va dimenticato che la Russia detiene il più grande arsenale nucleare con 5.459 testate totali, numero superiore a quello statunitense. Cfr. SIPRI, *SIPRI Yearbook 2025. Armaments, Disarmament and International Security*, Stoccolma, 2025, pp. 8-9.

non rappresentano un attore geopolitico: rappresentano un processo negoziale. E i processi negoziali non dissuadono, non proiettano potenza, non decidono con la rapidità che la competizione internazionale oggi richiede. Come ha osservato Josep Borrell alla fine del suo mandato di AR/VP, l'Europa era (è) «mal preparata alla durezza del mondo attuale»⁴⁴⁹, e la misura di questa impreparazione si trova esattamente nell'incapacità di agire come soggetto unitario.

La prospettiva federale non deve però essere confusa con la dissoluzione delle identità nazionali o con la soppressione, in ambito difesa, delle tradizioni militari degli Stati membri. I modelli federali storicamente più solidi, come quello degli Stati Uniti o della Germania, hanno sempre preservato spazi significativi di autonomia subnazionale all'interno di un quadro decisionale comune. Un esercito europeo non sopprimerebbe le forze armate nazionali, ma le integrerebbe in una struttura di comando unificata per le funzioni strategiche, lasciando agli Stati i livelli operativi e territoriali. Ciò che cambierebbe è la sede ultima della decisione sull'uso della forza: da ventisette capitali a un'unica autorità europea, democraticamente legittimata. L'Unione dei Federalisti Europei, nel suo documento del marzo 2025 presentato in vista del Consiglio europeo, ha avanzato una proposta che va grossomodo in questa direzione: un *European Defence System* (EDS) composto dagli eserciti nazionali e da un ventottesimo esercito europeo, coordinati in una struttura comune⁴⁵⁰. La proposta conferma che questa non è una fantasia accademica, ma un'agenda politica potenzialmente attuabile.

⁴⁴⁹ J. Borrell, *US: Speech by High Representative Josep Borrell at Georgetown University: "Europe is rediscovering the harshness of the world"*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/us-speech-high-representative-josep-borrell-georgetown-university-%E2%80%9Ceuropa-rediscovering-harshness_en, (ultimo accesso: 28/03/2026).

⁴⁵⁰ Unione dei Federalisti Europei, *Proposal on a Common European Defence*, Bruxelles, 4 marzo 2025, pp. 1-2.

Sarebbe ingenuo sostenere che questo salto possa avvenire in tempi brevi o senza resistenze. Le identità nazionali sono reali, le culture strategiche divergono, e la cessione della sovranità, anche militare, è la più difficile da accettare per qualsiasi governo democratico. Ma è proprio per questo che è necessario che l'Unione si doti, fin d'ora, di una direzione chiara: non una direzione che ammetta il compromesso all'infinito, ma una che stabilisca con onestà dove l'integrazione deve arrivare per rendere l'Europa un attore capace non solo di sopravvivere ma, soprattutto, di prosperare nel nuovo sistema internazionale. Sulla falsariga di quanto proposto dall'Unione dei Federalisti Europei, sarebbe allora auspicabile immaginare una CED del ventunesimo secolo, qualora lo Stato federale dovesse rivelarsi, nel giudizio della storia, una prospettiva irrealizzabile. Un progetto di difesa comune che, a differenza di quello affossato nel 1954, trovi questa volta il coraggio politico collettivo di giungere a compimento e di diventare, finalmente, realtà.

Il percorso delineato in questa tesi, dalla forma del processo decisionale alla politica industriale strutturata, dal coordinamento capacitivo alla costruzione del pilastro europeo in seno alla NATO, non è fine a sé stesso. È una sequenza di tappe intermedie che ha senso solo se esiste un punto di arrivo condiviso. Quel punto di arrivo è un'Europa in grado di decidere autonomamente, di agire quando necessario e di farlo con le capacità di un grande attore moderno. È (sarebbe) un'Europa in grado di garantire la propria sicurezza senza dipendere indefinitamente dall'ombrello di un alleato che ha già chiaramente segnalato la volontà di ridefinire i termini di quella protezione.

La sfida è epocale e richiederà il massimo sforzo da parte di coloro che appartengono alla generazione figlia di questo secolo. In gioco c'è la capacità dell'Europa di contare qualcosa nel mondo che viene, e questo non ammette né prudenza eccessiva né ulteriori rinvii. Come ha scritto il

già citato Sauli Niinistö nel suo rapporto: «non possiamo vedere e sentire la sicurezza quando l'abbiamo»⁴⁵¹. Stiamo imparando, a caro prezzo, cosa significa perderla. La lezione non va sprecata.

⁴⁵¹ *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, op. cit., p. 4.

Glossario

- A2/AD** – Anti-Access/Aerial Denial
- AED** – Agenzia Europea per la Difesa
- AMS** – Airborne Mission System
- AIRCOM** – Allied Air Command
- AR/VP** – Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza/ Vicepresidente della Commissione
- ASAP** – Atto a sostegno della produzione di munizioni
- ASEAN** – Association of Southeast Asian Nations
- C2** – Command and Control
- C4ISR** – Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
- CAE-Difesa** – Consiglio Affari Esteri-Difesa
- CARD** – Coordinated Annual Review on Defence
- CAVS** – Common Armoured Vehicle System
- CCE** – Corte dei Conti Europea
- CDP** – Capability Development Plan
- CED** – Comunità Europea di Difesa
- CEF** – Connecting Europe Facility
- CGUE** – Corte di Giustizia dell’Unione europea
- CIDCC** – Cyber and Information Domain Coordination Center
- CMP** – Coordinated Maritime Presences
- COFOG** – Classification of the Functions of Government
- COTS** – Commercial off-the-shelf
- COVID-19** – Coronavirus Disease 2019
- CPE** – Comunità Politica Europea
- CPoA 155mm** – Collaborative Procurement of 155mm Ammunition
- CRRTs** – Cyber Rapid Response Teams
- CSIP** – Critical Seabed Infrastructure Protection
- C-UAS** – Counter-Unmanned Aircraft Systems

CUI – Critical Undersea Infrastructure

DG DEFIS – Direzione Generale per l’Industria della Difesa e dello Spazio

DoW – Department of War

DPPD – Documento Programmatico Pluriennale della Difesa

DSACEUR – Deputy Supreme Allied Commander Europe

EDIP – European Defence Industry Programme

EDS – European Defence System

EDIRPA – European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act

EDIS – European Defence Industrial Strategy

EDTIB – European Defence Technological and Industrial Base

EMC – European Medical Command

EPC – European Patrol Corvette

EPF – European Peace Facility

ESS – European Security Strategy

ESSOR – European Secure Software-defined Radio

EUAM – European Union Advisory Mission

EUBAM – European Union Border Assistance Mission

EUBG – European Union Battlegroups

EUCOM – European Command

EUFOR – European Union Force

EUGS – European Union Global Strategy

EULEX – European Union Rule of Law Mission

EUMAM – European Union Military Assistance Mission

EUMSS – European Union Maritime Security Strategy

EUNAVFOR – European Union Naval Forces

EUPOL COPPS – European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support

EUTM – European Union Training Mission

FED – Fondo Europeo per la Difesa

FOC – Full Operational Capability

FREMM – Fregata Europea Multi Missione

FREMM EVO – Fregata Europea Multi Missione Evolution

FASA-PAAMS – Future Surface-to-Air Family of systems - Principal Anti-Air Missile System

GBAD – Ground Based Air Defence

GCAP – Global Combat Air Programme

HE 155mm – High Explosive 155mm ammunition

IA – Intelligenza Artificiale

IAMD – Integrated Air and Missile Defence

IFVs – Infantry Fighting Vehicles

IMLAD – Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence

IPSD – Implementation Plan on Security and Defence

IRIS-T SLM – sistema di difesa aerea e antimissile a medio raggio

ISTAR – Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance

ITIR – Institute for Transformative Innovation Research

JAMIE – Joint Air Missile Defence Initiative in Europe

JV – Joint Venture

LANDCOM – Allied Land Command

LIVEX (MILEX 23) – Live Exercise (Crisis Management Military Exercise 2023)

LOIs – Letter of Intent

MACS – Mutual Assistance in Cyber Security

MALE RPAS – Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System

MARCOM – Allied Maritime Command

MBTs – Main Battle Tanks

MEF – Ministero dell’Economia e delle Finanze
MISTRAL – sistema di difesa aerea a cortissimo raggio
MPCC – Military Planning and Conduct Capability
NATO – North Atlantic Treaty Organization
OCCAR – Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti
ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE – Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
OSN – Orizzonte Sistemi Navali
PESC – Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESCO – Cooperazione strutturata permanente
PESD – Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PSDC – Politica di Sicurezza e Difesa Comune
PIL – Prodotto Interno Lordo
PMI – Piccole e Medie Imprese
PNS – Polo Nazionale della Dimensione Subacquea
POTUS – President of the United States
PSDC – Politica di Sicurezza e di Difesa Comune
PSR – PESCO Strategic Review
RDT&E – Ricerca Sviluppo Test e Valutazione
RDC – Rapid Deployment Capacity
R&S – Ricerca e Sviluppo
R&T – Ricerca e Tecnologia
RNL – Reddito Nazionale Lordo
SAFE – Strumento di azione per la sicurezza dell’Europa
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe
SEAE – Servizio Europeo per l’Azione Esterna
SEE-EFTA – Spazio Economico Europeo-European Free Trade Association States

S.p.A. – Società per Azioni

TEN-T – Trans-European Transport Network

TFUE – Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE – Trattato sull'Unione Europea

TWISTER – Timely Warning and Interception with Space-based
Theater surveillance

UAF – Ukraine Assistance Fund

UE – Unione Europea

UK – United Kingdom

USA – United States of America

U212NFS – U212 Near Future Submarine

Appendice

Intervista al C. Amm. Giosuè Allegrini – Marzo 2026

Il fondale marino è diventato uno dei luoghi più strategici del mondo contemporaneo. Cavi, condotte, infrastrutture invisibili: ciò che passa sotto la superficie determina la tenuta energetica, economica e securitaria degli Stati. Per l'Italia, paese strategicamente affacciato sul Mediterraneo, la posta in gioco è concreta e immediata. Ne parliamo con l'Ammiraglio Giosuè Allegrini, referente del Polo scientifico e culturale che nascerà dalla sinergia tra la Marina Militare e l'Università di Pavia, una città nel cuore della pianura padana che ha scelto di guardare al mare.

Ammiraglio, perché oggi il mare è tornato così centrale nel ragionamento strategico?

Il mare non ha mai smesso di essere centrale, ma per anni abbiamo scelto di non vederlo. Lo abbiamo pensato soprattutto come spazio di traffico e di collegamento, quasi come una condizione naturale della globalizzazione. Oggi non possiamo più permetterci questa ingenuità. Il mare è tornato a essere un ambiente attraversato da competizione geopolitica, vulnerabilità infrastrutturali, pressioni sugli approvvigionamenti e minacce che spesso restano sotto la soglia del conflitto aperto. In altre parole, il mare non è più soltanto ciò che unisce, ma anche ciò che può essere conteso e persino condizionato. Per la nostra Nazione questo vale ancora di più. L'Italia è una media potenza a vocazione marittima, non per una semplice ragione geografica, ma per struttura economica profonda. Per un Paese manifatturiero, trasformativo, fortemente orientato all'export come il nostro, qualsiasi instabilità nel dominio marittimo si traduce rapidamente in conseguenze concrete sulla nostra economia, la nostra energia, la nostra competitività. Parlare di mare, oggi, significa parlare di interesse nazionale nel senso più diretto del termine.

Parliamo molto di rotte, di porti, di traffici. Eppure, sempre più spesso si sente dire che il vero nervo scoperto è altrove, nascosto sotto la superficie. È davvero lì che si gioca la partita?

È proprio lì che si concentra la parte più delicata. Ciò che non si vede è spesso ciò che è più esposto. Sotto la superficie passano cavi, condotte, sistemi di monitoraggio, funzioni essenziali per la continuità operativa di uno Stato moderno. Vulnerabilità che un tempo appartenevano al solo orizzonte degli specialisti e che oggi sono entrate a pieno titolo nel campo della sicurezza strategica. Questo è il vero salto di consapevolezza degli ultimi anni. Abbiamo capito che il fondale non è uno spazio remoto, ma un'infrastruttura critica diffusa. E quando un'infrastruttura critica si trova in un ambiente difficile da osservare, da presidiare e da proteggere, la questione smette di essere solo tecnica e diventa insieme politica, economica, militare. Non è un tema nuovo in assoluto, ma oggi ne vediamo con ben maggiore chiarezza il peso reale.

Nella percezione pubblica c'è stato un momento preciso in cui la vulnerabilità delle infrastrutture sottomarine è diventata impossibile da ignorare?

Più che un momento preciso, è stata una sequenza di segnali che ha progressivamente cambiato il modo di guardare al dominio marittimo. Il caso Nord Stream, nel settembre 2022, ha avuto una forza comunicativa particolare. Ha mostrato all'opinione pubblica europea, in modo inequivocabile, quanto possa essere esposta un'infrastruttura collocata sotto il mare e quanto ampie possano essere le conseguenze di un danno in quel dominio. Da quell'episodio in poi il tema ha smesso di essere patrimonio esclusivo degli specialisti. Ma sarebbe sbagliato ridurre tutto a quell'evento. Il punto vero è che il contesto strategico marittimo è profondamente mutato. Il mare è diventato più competitivo, più affollato di interessi, più esposto a interferenze e più legato alla continuità delle

funzioni vitali degli Stati. Nord Stream, in questo senso, è stato un campanello d'allarme che non ha creato il problema, lo ha reso visibile a tutti.

In questo contesto, per l'Italia c'è però una dimensione ulteriore che rende il ragionamento ancora più stringente: quella energetica.

Nel nostro caso non è una variabile tra le altre, ma una condizione strutturale. L'Italia vive dentro il Mediterraneo allargato e da quello spazio riceve una parte fondamentale della propria sicurezza energetica. Le direttrici che collegano il nostro Paese al Nord Africa, al Golfo di Guinea, al Levante, al Golfo Persico o all'Africa orientale non sono astrazioni geostrategiche. Sono linee reali da cui dipendono approvvigionamenti e stabilità. E quando quelle linee vengono messe sotto pressione, le conseguenze per l'Italia sono immediate. La guerra in Ucraina ha mostrato quanto possa essere fragile un sistema troppo esposto a dipendenze esterne. Le tensioni legate allo Stretto di Hormuz ricordano, ancora oggi, quanto gli equilibri energetici restino indissolubilmente legati alla sicurezza delle rotte marittime. Per questo la dimensione marittima e subacquea non riguarda solo la difesa in senso stretto, ma la tenuta complessiva del sistema Paese. Compreso questo, si capisce anche perché il fondale debba essere osservato e protetto con una logica nuova. Non basta riconoscere che il problema esiste. Bisogna organizzarsi per conoscerlo, monitorarlo e governarlo.

È da questa consapevolezza che nasce l'esigenza di una collaborazione più stretta tra Marina Militare e realtà accademiche come quella Ticinese?

La complessità di questo dominio è tale che nessuna istituzione, da sola, può permettersi di affrontarla. La Marina porta l'esperienza operativa, la familiarità con il mare reale, la percezione concreta del rischio e del tempo

decisionale. L'università porta rigore metodologico, profondità di analisi, capacità di ricerca e di innovazione. Se queste due dimensioni restano separate, entrambe vedono solo una parte del problema. Se invece dialogano in modo strutturato, si genera qualcosa che nessuna delle due potrebbe produrre da sola. Questo, a mio avviso, è il senso più forte della collaborazione. Non un semplice protocollo formale tra istituzioni, ma un luogo in cui esperienza e conoscenza si rafforzano reciprocamente, producendo capacità che uniscano ricerca applicata, lettura dello scenario, formazione avanzata e dialogo con il sistema produttivo.

Tutto questo, però, deve tradursi in capacità concrete. Su cosa si lavora?

Mettere il Paese nella condizione di capire meglio ciò che accade sotto il mare, di proteggere ciò che è vulnerabile e di rendere più robusta la propria presenza in un ambiente difficile. Questo richiede strumenti, certo, ma richiede soprattutto continuità di ricerca, sperimentazione, addestramento, scambio di competenze e un rapporto organico con il mondo industriale. La protezione e la valorizzazione della dimensione subacquea non si costruiscono soltanto dentro le istituzioni. Si costruiscono attraverso una cooperazione stabile con operatori nazionali, centri di ricerca e imprese che lavorano su materiali, sensoristica, comunicazioni, robotica, manifattura avanzata. Questa filiera esiste già, si sta consolidando, e rappresenta una risorsa concreta su cui il sistema Paese può contare.

Arriviamo al progetto che la vede direttamente coinvolto. Un Polo dedicato al mare, alla ricerca subacquea, alla formazione, eppure con sede a Pavia, nel cuore della pianura padana. A prima vista sembra un paradosso. Come lo spiega?

Il paradosso è solo apparente. Per troppo tempo in Italia si è pensato che la cultura del mare appartenesse quasi solo alle città costiere. Ma una

nazione marittima matura deve saper portare il mare anche nei propri luoghi di elaborazione culturale, scientifica e formativa. Pavia porta la scienza nel proprio DNA. È la città di Alessandro Volta, che qui concepì la pila elettrica, e di Camillo Golgi, primo italiano a conquistare un Nobel scientifico per le sue rivoluzionarie scoperte sul sistema nervoso. Un'eredità che non è rimasta cristallizzata nel passato, ma si è trasformata in una tradizione viva, capace ancora oggi di alimentare ricerca e innovazione. La sua collocazione geografica la pone al centro esatto del triangolo Genova–Milano–Venezia, dove il mare, la finanza e la manifattura trovano un naturale punto di sintesi. In questo senso, l'idea di un retroporto culturale e scientifico è tutt'altro che astratta. Il valore di Pavia sta proprio qui. Non nel replicare ciò che fanno i grandi centri costieri e operativi, ma nell'offrire uno spazio in cui il mare possa essere studiato, spiegato, trasmesso, collegato all'innovazione e alla formazione della futura classe dirigente.

Abbiamo capito perché il mare conta e perché Pavia ha senso in questo contesto. Ma cosa farà concretamente questo Polo?

Il polo si articolerà su tre assi che dovranno alimentarsi a vicenda: ricerca scientifica, formazione e divulgazione culturale. Non tre compartimenti separati, ma un ciclo in cui ciascuna dimensione potenzia le altre. Sul fronte della ricerca, Pavia porta competenze molto specifiche. Sensoristica avanzata, nano-ottica per il monitoraggio degli ecosistemi, geologia marina, manifattura additiva, intelligenza artificiale applicata al dominio subacqueo. Filoni già radicati nell'Università, che ora trovano una direzione strategica comune. Sul fronte della formazione, stiamo lavorando a un Master in *Underwater Innovation*, pensato per trasferire alla Marina competenze tecnologiche d'avanguardia, e a un programma per ufficiali superiori, l'*Admiral Executive School*, che integri leadership, geopolitica e management strategico. Poi c'è la dimensione culturale, fatta

di mostre, convegni e di un think tank sulla geopolitica dell'innovazione tecnologica e del dominio *underwater*. Un ecosistema culturale che ha già saputo attrarre interlocutori istituzionali di primo piano: dall'ITIR Summit 2025 *"Sfumature di Blu"*, a cui ha partecipato il Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio Credendino, o all'edizione più recente del 2026, *"Bagliori Rossi"*, che ha visto la partecipazione dell'On. Senatrice Roberta Pinotti, già Ministro della Difesa e attuale Presidente della Fondazione PNS. O ancora all'evento *"Blue Deep-Tech: Tecnologia, Sicurezza e Salute nella Dimensione Subacquea"*, arricchito dall'intervento del Senatore Nello Musumeci, Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare. Questi momenti sono il luogo in cui la visione strategica incontra la società civile, dove l'expertise tecnica si traduce in consapevolezza condivisa e il dibattito istituzionale diventa patrimonio collettivo. Perché una nazione marittima matura non si costruisce solo nei laboratori, ma nella coscienza di chi la abita.

Pavia non è però l'unica realtà che lavora su questi temi in Italia. Come si evita il rischio di sovrapposizioni?

Il sistema italiano sulla dimensione subacquea ha già un suo centro di gravità, e Pavia nasce per rafforzarlo, non per duplicarlo. In questo sistema il riferimento principale è il Polo Nazionale della Dimensione Subacquea (PNS), un hub interministeriale che aggrega imprese, università e centri di ricerca per sviluppare tecnologie avanzate nell'ambiente sottomarino, coinvolgendo già oltre cento attori tra realtà industriali e accademiche. È il cuore operativo dell'innovazione subacquea italiana, e lavora esattamente nella direzione in cui il Paese deve andare. Pavia si inserisce in questa logica non come realtà parallela, ma come tassello complementare con una propria fisionomia riconoscibile. Il nostro valore distintivo sta nella capacità di tenere insieme ricerca scientifica, formazione avanzata e divulgazione culturale in un unico ecosistema. Se

il PNS sviluppa tecnologie e le porta a maturità industriale, Pavia può essere il luogo in cui quella stessa innovazione viene elaborata culturalmente, trasmessa ai giovani e radicata nella coscienza civile. Non una sovrapposizione, ma una continuità di senso.

Ammiraglio, con quale auspicio guarda a questo percorso?

Che riesca a mettere radici, o, per dirla in maniera marinaresca, a calare le ancore. Le buone idee hanno bisogno di continuità, di serietà, di persone che le accompagnino nel tempo. Questo progetto non nasce da una suggestione momentanea, ma da un'esigenza reale che il Paese fatica ancora ad affrontare con la necessaria sistematicità. Se riusciremo a fare di Pavia un luogo in cui istituzioni, università, imprese e visione strategica dialogano davvero, avremo contribuito a costruire una base più solida da cui il sistema Italia potrà affrontare le sfide di un dominio destinato a diventare sempre più centrale. È questo, alla fine, l'auspicio più importante. Non un'ambizione fine a sé stessa, ma uno strumento utile alla robustezza del sistema Paese.

Bibliografia

- Agencia Europea per la Difesa. (2024). *2024 Defence Review paves way for joint military projects*. Tratto da <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/11/19/2024-defence-review-paves-way-for-joint-military-projects>
- Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- Agencia Europea per la Difesa. (2025). *Defence Data 2024-2025*. EDA.
- Clapp, S. (2022). *Implementation of the Strategic Compass: Opportunities, challenges and timelines*.
- Agencia Europea per la Difesa. (2017). *Coordinated Annual Review on Defence*.
- Agencia Europea per la Difesa. (2023). *The 2023 EU Capability Development Priorities*.
- Agencia Europea per la Difesa. (2024). *Coordinated Annual Review on Defence - Report 2024*.
- Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2021). *Communication to the Council – A foreword to the Strategic Compass. HR(2021) 174*. Bruxelles.
- Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2023). *Annual Report on the Status of PESCO Implementation. HR (2023) 195*. Bruxelles.
- Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2024). *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*. SEAE.
- Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2024). *Annual Report on the Status of PESCO Implementation. HR (2024) 193*. Bruxelles.
- Andersson, J. J. (2023). *European Defence Partnerships: Stronger Together. EUISS, 3*.
- Atlantic Council. (2024). *Beyond NATO's 2 percent threshold: How can Italy meet the challenge?* Tratto da

<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/beyond-natos-2-percent-threshold-how-can-italy-meet-the-challenge/>

- Bailes, A. (2005). The European Security Strategy: An Evolutionary History. *Policy paper*(10).
- Banca d'Italia. (2026). *Tassi di cambio*. Tratto da <https://tassidicambio.bancaditalia.it/terzevalute-wf-ui-web/averageRates>
- Bassot, É. (2025). Ten issues to watch in 2025. EPRS.
- Bickerton, C., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4).
- Black, J. (2024). Resourcing Defense Cooperation in Europe Amidst Russia's War in Ukraine: Implications of Reforms to Planning, Programming, Budgeting, and Execution Processes for Multinational Collaboration. Santa Monica: RAND Corporation.
- Blakcori, N. (2024). *The Evolving UAS Threat: Lessons from the Russian-Ukrainian War Since 2022 on Future Air Defence Challenges and Requirements*. IAMD COE, Souda.
- Borrell, J. (2024). *US: Speech by High Representative Josep Borrell at Georgetown University: "Europe is rediscovering the harshness of the world"*. Tratto da https://www.eeas.europa.eu/eeas/us-speech-high-representative-josep-borrell-georgetown-university-%E2%80%9Ceuropa-rediscovering-harshness_en
- Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (2026). *Azionariato*. Tratto da <https://www.cdp.it/sitointernet/it/azionariato.page>
- Causa C-134/19 P Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2020:793 (Ottobre 6, 2020).
- Causa C-14/19 P SatCen c. KF, ECLI:EU:C:2020:492 (Giugno 25, 2020).
- Causa C-263/14 Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2016:435 (Grande Sezione giugno 14, 2016).
- Causa C-439/13 P Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo, ECLI:EU:C:2015:753 (Novembre 12, 2015).
- Causa C-455/14 P H c. Consiglio dell'Unione europea e altri, ECLI:EU:C:2016:569 (Luglio 19, 2016).

- Causa C-658/11 Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2014:2025 (Grande Sezione Giugno 24, 2014).
- Causa C-72/15 PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury, ECLI:EU:C:2017:236 (Grande Sezione Marzo 28, 2017).
- Cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, KS e KD c. Consiglio dell'Unione europea e altri, ECLI:EU:C:2024:725 (Settembre 10, 2024).
- Clapp, S. (2025). EU-NATO cooperation. *PE 772.922*. EPRS.
- Clapp, S., Höflmayr, M., & Vambrie, F. (2025). Building a common market for European defence. *PE 775.924*. EPRS.
- Collegio Fratelli Cairoli. (2025). *BLUE STRATEGIES. Futuro, geopolitica dell'innovazione tecnologica e cultura del mare*. Tratto da <https://www.collegiocairoli.it/it/notizia/369/blue-strategies-futuro-geopolitica-dell-innovazione-tecnologica-e-cultura-del-mare>
- Commissione Europea. (2016). Evaluation of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community. *COM (2016) 760 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2016). Report on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security. *COM (2016) 762 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. *COM (2020) 474 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Commission Staff Working Document for a European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products. *SWD (2024) 515 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Decisione di esecuzione del 15.3.2024 relativa al finanziamento del Fondo europeo per la difesa istituito dal regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'adozione del programma di lavoro per il 2024 - parte 2. *C(2024) final*.

- Commissione Europea. (2024). Decisione di esecuzione della Commissione che stabilisce l'elenco delle proposte selezionate per il finanziamento e delle proposte inserite nell'elenco di riserva nell'ambito dello strumento a sostegno della produzione di munizioni. *C (2024) 3928 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Decisione di esecuzione della Commissione relativa alla selezione di progetti di mobilità militare a seguito dell'invito a presentare proposte 2023 per sovvenzioni nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa. *C (2024) 1421 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). EDF 2023 Call Results: EU invests in 61 ambitious defence projects with €1154 million funding.
- Commissione Europea. (2024). *EU boosts defence readiness with first ever financial support for common defence procurement*. Tratto da https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-boosts-defence-readiness-first-ever-financial-support-common-defence-procurement-2024-11-14_en
- Commissione Europea. (2024). La Commissione assegna 500 milioni di euro per aumentare la produzione di munizioni, su un totale di 2 miliardi di euro per rafforzare l'industria della difesa dell'UE. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Lettera di missione ad Andrius Kubilius Commissario designato per la Difesa e lo Spazio. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). List of selected proposals under the Connecting Europe Facility (CEF) - Transport sector: Military Mobility 2023 call. *(2024) 1421 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, relativo al sostegno alla produzione di munizioni. *COM (2024) 296 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential. *COM (2024) 27 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2024). Work programme for 2024-2025 for EDIRPA Regulation (EU) 2023/2418. *C (2024) 1700 final*. Bruxelles.

- Commissione Europea. (2025). Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact. *C (2025) 2000 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2025). Commission Staff Working Document on Military Mobility. *SWD (2025) 847 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2025). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Defence Readiness Omnibus. *COM (2025) 820 final*. Strasburgo.
- Commissione Europea. (2025). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness. *COM (2025) 845 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2025). *Economic forecast for Italy*. Tratto da https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages/italy/economic-forecast-italy_en
- Commissione Europea. (2025). EDF 2024 Call Results: EU invests in 62 ambitious defence projects with €910 million funding.
- Commissione Europea. (2025). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro di misure per agevolare il trasporto di equipaggiamenti, merci e personale militari nell'Unione. *COM (2025) 847 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2025). *SAFE: Security Action for Europe*. Tratto da <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>
- Commissione Europea. (2025). *The future of European defence*. Tratto da https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en
- Commissione Europea. (2026). *Commission approves first wave of defence funding for eight Member States under SAFE*. Tratto da <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>
- Commissione Europea. (2026). *Commission approves second wave of SAFE defence funding for eight Member States*. Tratto da <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2022). Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio La politica di ciberdifesa dell'UE. *JOIN (2022) 49 final*. Bruxelles.

- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2023). Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa. *JOIN (2023) 9 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2023). Comunicazione congiunta sull'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e del relativo piano d'azione. *JOIN (2023) 8 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2024). A new European Defence Industrial Strategy. *JOIN (2024) 10 final*.
- Commissione Europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2025). Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio. Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi. *JOIN (2025) 9 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2025). Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council - Preserving Peace: Defence Readiness Roadmap 2030. *JOIN (2025) 27 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2025). Joint White Paper for European Defence Readiness 2030. *JOIN (2025) 120 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2015). Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Riesame della politica europea di vicinato. *JOIN (2015) 50 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2022). Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward. *JOIN (2022) 24 final*. Bruxelles.

- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2025). Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility. *JOIN (2025) 846 final*. Bruxelles.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2025). Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility 2.0. *JOIN (2025) 11 final*.
- Commissione Europea. (s.d.). *Entrepreneurship and SMEs*. Tratto da https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-smes_en
- Confindustria. (2022). *Progetto Mare. La competitività dell'economia del mare in una prospettiva di sviluppo del Paese e di autonomia strategica europea. Le proposte, le analisi e gli approfondimenti del sistema Confindustria*.
- Congressional Research Service. (2026). Defense Primer: Research, Development, Test, and Evaluation. *IF10553*. CRS.
- Consiglio dell'UE. (2004). Azione comune 2004/551/PESC che istituisce l'Agenzia europea per la difesa. *L 245*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2016). Implementation Plan on Security and Defence. *14392/16*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2017). Decisione (UE) 2017/971 dell'8 giugno 2017 che determina le modalità di pianificazione e condotta per le missioni militari PSDC non esecutive. *L 146*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2020). Decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio che stabilisce le condizioni generali per l'invito eccezionale di Stati terzi a partecipare a singoli progetti PESCO. *L 371/3*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2020). Decisione 2020/472/PESC relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED IRINI). *L 101*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2022). Conclusioni del Consiglio sull'attuazione del concetto di presenze marittime coordinate nell'Oceano Indiano nord-occidentale. *6255/22*. Bruxelles.

- Consiglio dell'UE. (2022). Conclusioni del Consiglio sull'estensione e il rafforzamento dell'attuazione del concetto di presenze marittime coordinate nel Golfo di Guinea. *6256/22*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2023). Joint Declaration on EU-NATO Cooperation. *7/23*.
- Consiglio dell'UE. (2024). Council Conclusions on the PESCO Strategic Review. *14375/24*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2024). Decisione (PESC) 2024/890 che modifica la decisione (PESC) 2021/509 che istituisce uno strumento europeo per la pace. *L 2024/890*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2003). A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. *15895/03*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2004). Brussels European Council 12 and 13 December 2003 Presidency Conclusions. *5381/04*, *Bruxelles*.
- Consiglio dell'UE. (2005). Azione comune 2005/797/PESC relativa alla missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi (EUPOL COPPS). *L 300*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2006). EU Battlegroup Concept. *13618/06 EXT 1*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2008). Azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO). *L 42*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2008). Azione comune 2008/851/PESC relativa a un'operazione militare dell'Unione europea intesa a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia. *L 301*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2008). Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World. *S407/08*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2009). Decisione 2009/937/UE del 1 dicembre 2009 relativa all'adozione del suo regolamento interno. *L 325*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2010). Decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna. *L 201*. GUUE.

- Consiglio dell'UE. (2010). Decisione 2010/96/PESC relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire all'addestramento delle forze di sicurezza somale. *L 44*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2013). Decisione 2013/233/PESC relativa alla missione dell'Unione europea di assistenza integrata per la gestione delle frontiere in Libia (EUBAM Libya). *L 138*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2014). Decisione 2014/415/UE relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà. *L 192*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2014). Decisione 2014/486/PESC relativa alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ukraine). *L 217*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2015). Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio che definisce lo statuto, la sede e le modalità operative dell'Agenzia europea per la difesa. *L 266*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2016). Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence. *14149/16*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2016). Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy. *13202/16*.
- Consiglio dell'UE. (2017). Decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce una cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. *L 331*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2018). Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. *10246/18*. Lussemburgo.
- Consiglio dell'UE. (2019). Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE. *10048/19*.
- Consiglio dell'UE. (2021). Decisione (PESC) 2021/509 che istituisce lo strumento europeo per la pace. *L 102*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. Bruxelles.

- Consiglio dell'UE. (2022). Decisione (PESC) 2022/1968 relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina). *L 270*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2022). Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali. *7371/22*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2024). Council Conclusions on EU Security and Defence. *ST 9225/24*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2024). Decisione (PESC) 2024/1354 che modifica la decisione (PESC) 2021/1143 su una missione di addestramento militare dell'Unione europea in Mozambico (EUTM Mozambique). *L 2024/1354*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2024). Decisione (PESC) 2024/583 relativa a un'operazione di sicurezza marittima dell'Unione europea volta a salvaguardare la libertà di navigazione in relazione alla crisi nel Mar Rosso (EUNAVFOR ASPIDES). *L 2024/583*. GUUE.
- Consiglio dell'UE. (2025). *Defence industry: Council agrees position on simplification package to boost Europe's defence industry and readiness*. Tratto da <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/11/26/defence-industry-council-agrees-position-on-simplification-package-to-boost-europe-s-defence-industry-and-readiness/>
- Consiglio dell'UE. (2025). EU defence readiness: Council launches 6th wave of new PESCO projects. *416/25*. Bruxelles.
- Consiglio dell'UE. (2025). Regolamento (UE) 2025/1106 del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa. *L 2025/1106*. GUUE.
- Consiglio Europeo. (2015). European Council meeting (25 and 26 June 2015) Conclusions. *EUCO 22/15*. Bruxelles.
- Consiglio Europeo, Commissione Europea, NATO. (2016). Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Varsavia.

- Consiglio Europeo, Commissione Europea, NATO. (2018). Joint Declaration on EU-NATO cooperation. Bruxelles.
- Corte dei Conti Europea. (2025). Relazione speciale 04/2025: "EU military mobility - Full speed not reached due to design weaknesses and obstacles en route". Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Cottarelli, C., & Olmastroni, G. (2025). La spesa militare sale del 38,5% nel 2025, ma non si sa perché. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.
- Council on Foreign Relations. (2025). *Where Are U.S. Forces Deployed in Europe?* Tratto da <https://www.cfr.org/articles/where-are-us-forces-deployed-europe>
- Crosetto, G. (2025). Intervento alla XVIII Conferenza delle Ambasciatrici e degli Ambasciatori d'Italia. Roma. Tratto da <https://www.difesa.it/primopiano/xviii-conferenza-delle-ambasciatrici-e-degli-ambasciatori/84824.html>
- Darnis, J. (2007). Lessons learned from European defence equipment programmes. Parigi: EU Institute for Security Studies.
- Draghi, M. (2024). *Il futuro della competitività europea. Parte B Analisi approfondita e raccomandazioni*. Commissione Europea, Bruxelles.
- Draghi, M. (2024). *Il futuro della competitività. Parte A Una strategia di competitività per l'Europa*. Commissione Europea, Bruxelles.
- EUNAVFOR ATALANTA. (2024). *Italy assumes command of Operation ATALANTA's Force*. Tratto da <https://eunavfor.eu/news/italy-assumes-command-operation-atalantas-force>
- EUNAVFOR ATALANTA. (2026). *Italy assumes command of Operation ATALANTA's Force*. Tratto da <https://eunavfor.eu/news/italy-assumes-command-operation-atalantas-force-1>
- Eurostat. (2026). *Government debt at 88.5% of GDP in euro area*. Tratto da <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22012026-ap>
- Fincantieri S.p.A. (2024). *Fincantieri is awarded contract from the U.S. Navy for the fifth and sixth Constellation-class frigates*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press->

releases/2024/fincantieri-is-awarded-contract-from-the-us-navy-for-the-fifth-and-sixth-constellation-class-frigates

Fincantieri S.p.A. (2024). *The fourth NFS submarine for the Italian Navy assigned to Fincantieri for 500 million euros*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2024/the-fourth-nfs-submarine-for-the-italian-navy-assigned-to-fincantieri-for-500-million-euros>

Fincantieri S.p.A. (2025). *Approval of 1H 2025 results*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/news-e-comunicati-stampa/2025/approval-of-1h-2025-results>

Fincantieri S.p.A. (2025). *Fincantieri Marine Group to reshape the Constellation Class program to better support evolving needs of the U.S. Navy strengthening strategic partnership*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/Fincantieri-Marine-Group-to-reshape-the-Constellation-Class-program-to-better-support-evolving-needs-of-the-US-Navy-strengthening-strategic-partnership>

Fincantieri S.p.A. (2025). *Publication of the information document pursuant to art. 71 of CONSOB Regulation No. 11971/1999*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/publication-of-the-information-document-pursuant-to-art-71-of-consob-regulation-no-11971-1999>

Fincantieri S.p.A. (2025). *The Board of Directors approves the 2026-2030 Business Plan*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/en/newsroom/press-releases/2025/Fincantieri-the-Board-of-Directors-approves-the-2026-2030-business-plan>

Fincantieri S.p.A. (2026). *Approvazione bilancio consolidato 2025*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/it/newsroom/news-e-comunicati-stampa/2026/approvazione-bilancio-consolidato-2025>

Fincantieri S.p.A. (2026). *Composizione azionariato*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/it/investor-relations/fincantieri-in-borsa/composizione-azionariato>

Fincantieri S.p.A. (2026). *Comunicazione di variazione del capitale sociale. Deposito attestazione ex art. 2444 c.c.* Tratto da <https://www.fincantieri.com/it/newsroom/news-e-comunicati->

stampa/2026/comunicazione-di-variazione-del-capitale-sociale-deposito-attestazione-ex-art-2444-cc-100326

- Fincantieri S.p.A. (s.d.). *Orizzonte Sistemi Navali*. Tratto da <https://www.fincantieri.com/it/gruppo/societa/controllate-e-collegate/Orizzonte-Sistemi-Navali>
- Fiott, D. (2019). Strategic investment: Making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy. *Chaillot Paper*(156).
- Fiott, D. (2024). Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence. *ARI 57/2024*. Elcano Royal Institute.
- Fukuyama, F. (2020). *La fine della storia e l'ultimo uomo*. DeA Planeta Libri S.r.l.
- Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union* (II ed.). Londra: Palgrave Macmillan.
- International Centre for Defence and Security. (2025). *EU Defence Series: PESCO Must Step Up*. Tratto da <https://icds.ee/en/eu-defence-series-pesco-must-step-up/>
- ISPI. (2025). *ReArm Europe: ambizione o illusione?* Tratto da <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/rearm-europe-ambizione-o-illusione-202521>
- ISTAT. (2026). Pil e indebitamento AP. Anni 2023-2025. Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche.
- ITIR. (2026). *ITIR Summit 2026*. Tratto da <https://www.itir.io/itir-summit-2026/>
- ITIR e Università degli studi di Pavia. (2025). Verso un polo scientifico e culturale in sinergia fra MMI e ITIR-Unipv.
- JANES. (2019). *India's cabinet committee on security approves procurement of 464 T-90MS tanks*. Tratto da <https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/indias-cabinet-committee-on-security-approves-procurement-of-464-t-90ms-tanks>
- Koutrakos, P. (2018). Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy. *International and Comparative Law Quarterly*, 67.

- Kuokštytė, R. (2022). EU Defence Policy: Between Functionalism, National Interests, and Transatlantic Realities. *Baltic Journal of Law & Politics*, 16(2).
- Lasconjarias, G., & Marrone, A. (2016). *How to Respond to Anti-Access/Area Denial (A2/AD)? Towards a NATO Counter-A2/AD Strategy*. NATO Defense College.
- Lazarou, E., Leclerc, G., & Lamprou, P. (2025). The European Parliament in EU external action. *Briefing PE 769.564*. EPRS.
- Leonardo S.p.A. (2023). *Leonardo's growing role in the multinational Eurodrone programme*. Tratto da <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/19.06.2023-leonardo-s-growing-role-in-the-multinational-eurodrone-programme>
- Leonardo S.p.A. (2024). *Orizzonte Sistemi Navali signs €1.5 billion contract for two 'FREMM EVO' frigates for the Italian Navy*. Tratto da <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/31-07-2024-orizzonte-sistemi-navali-signs-%E2%82%AC1.5-billion-contract-for-two-fremm-evo-frigates-for-the-italian-navy>
- Leonardo S.p.A. (2026). *Indra Group and Leonardo sign agreement to work together in the cyber defence field*. Tratto da <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/18-02-2026-indra-group-and-leonardo-sign-agreement-to-work-together-in-the-cyber-defence-field>
- Leonardo S.p.A. (2026). *Struttura Azionariato*. Tratto da <https://www.leonardo.com/it/investors/stock-info/shareholders-base>
- Leonardo S.p.A. (s.d.). *GCAP: Developing the future of combat air*. Tratto da <https://uk.leonardo.com/en/fcas/gcap>
- Leonardo S.p.A. (s.d.). *Integrated Annual Report 2025 Report on operations at 31 December 2025*.
- Leonardo S.p.A. (s.d.). *Leonardo to acquire Iveco Defence*. Tratto da <https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/30-07-2025-ldo-iveco-defence>

- Letta, E. (2024). *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity - Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. Consiglio Europeo, Bruxelles.
- Luisari, T. (2024). *The New European Defence Industrial Strategy: A Political Matter*. 24/19. Roma: IAI.
- Ministero della Difesa. (2025). Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'E.F. 2026 e la programmazione pluriennale 2027-2028.
- Ministero della Difesa. (2025). Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2025-2027. Roma.
- Ministero della Difesa. (2025). *EUNAVFOR ASPIDES Contributo nazionale*. Tratto da <https://www.difesa.it/operazionimilitari/op-intern-corso/eunavfor-aspides/contributo-nazionale/48437.html>
- Missiroli, A. (2025). *Defending Europe. Transatlantic and European Security from Truman to Trump*. ISPI. Milano: Ledizioni LediPublishing.
- Munich Security Conference. (2017). *European Defence Report 2017: More European, More Connected and More capable*. Monaco di Baviera.
- NATO. (2002). *EU-NATO Declaration on ESDP*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2002/12/16/eu-nato-declaration-on-esdp>
- NATO. (2003). *NATO-EU Security of Information Agreement signed today*. Tratto da <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2003/03/14/nato-eu-security-of-information-agreement-signed-today>
- NATO. (2016). *Joint Declaration*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/08/joint-declaration>
- NATO. (2018). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2018/07/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation>
- NATO. (2023). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and->

resources/official-texts/2023/01/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation

NATO. (2025). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*. Bruxelles.

NATO. (2025). *NATO Defence Planning Process*. Tratto da <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/nato-defence-planning-process>

NATO. (2025). *NATO expands its engagement on critical undersea infrastructure in the Mediterranean*. Tratto da <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/11/21/nato-expands-its-engagement-on-critical-undersea-infrastructure-in-the-mediterranean>

NATO. (2025). *NATO Integrated Air and Missile Defence Policy*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/02/13/nato-integrated-air-and-missile-defence-policy>

NATO. (2025). *Relations with the European Union*. Tratto da <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-the-european-union>

NATO. (2025). *The Hague Summit Declaration*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>

NATO. (2026). *European Allies to take on new leadership roles in NATO's Command Structure*. Tratto da <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>

NATO e UE. (2018). Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017.

NATO e UE. (2025). Tenth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017.

NATO. (s.d.). *The North Atlantic Treaty*. Tratto da <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty>

- Navarra, C., Jančová, L., & Ioannides, I. (2023). Qualified majority voting in common foreign and security policy: A cost of non-Europe report. *PE 740.243*.
- Niinistö, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Commissione Europea, Bruxelles.
- OCCAR. (s.d.). *A400m a tactical and strategic airlifter*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/a400m-a-tactical-and-strategic-airlifter>
- OCCAR. (s.d.). *BOXER the next generation of multi role armoured vehicles*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/boxer-a-multi-role-armoured-vehicle>
- OCCAR. (s.d.). *ESSOR European Secure Software defined Radio*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/essor-european-secure-software-defined-radio>
- OCCAR. (s.d.). *FREMM*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/horizon-mlufremm-multi-mission-frigates/general-information>
- OCCAR. (s.d.). *FSAF-PAAMS The Next Generation of Surface-to-Air Anti-Missile Systems*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/fsafpaams-the-next-generation-of-surface-to-air-anti-missile-systems>
- OCCAR. (s.d.). *MALE RPAS Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/male-rpas-medium-altitude-long-endurance-remotely-piloted-aircraft-system>
- OCCAR. (s.d.). *OCCAR about us*. Tratto da <https://www.occar.int/about-us>
- OCCAR. (s.d.). *Our Work*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work>
- OCCAR. (s.d.). *TIGER A New Generation of Helicopters*. Tratto da <https://www.occar.int/our-work/programmes/tiger-a-new-generation-of-helicopters>
- Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti. (1998). *Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation*. Farnborough.

- Ovádek, M. (s.d.). *Tracking EU Member States' Vetoes*. Tratto da <https://michalovadek.github.io/eu-veto-tracker/>
- Parlamento Europeo. (2004). *Berlin Plus agreement*. Tratto da https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf
- Parlamento Europeo. (2023). Risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di dispiegamento rapido dell'UE, i gruppi tattici dell'UE e l'articolo 44 TUE: prospettive per il futuro. *2022/2145 INI*.
- Parlamento Europeo. (2024). Improving the quality of European defence spending Cost of non-Europe report. Bruxelles: EPRS.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2021). Regolamento (UE) 2021/1153 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014. *L 249/38*. Bruxelles: GUUE.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2021). Regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE)2018/1092. *L 170*. GUUE.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2023). Regolamento (UE) 2023/1525 del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP). *L 185*. GUUE.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2024). Regolamento (UE) 2024/1679 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1153 e (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013. *L 2024/1679*. GUUE.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2024). Regulation (EU) 2024/1263 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. *L 2024/1263*.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2025). Causa C-560/25. *C/2025/5209*. GUUE.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE. (2025). Parlamento Regolamento (UE) 2025/2643 che istituisce il Programma europeo per l'industria della difesa e un quadro di misure volto a garantire la disponibilità e la fornitura tempestive di prodotti per la difesa. *L 2025/2643*. GUUE.

- PESCO. (2025). *Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance*. Tratto da <https://www.pesco.europa.eu/project/timely-warning-and-interception-with-space-based-theater-surveillance-twister/>
- PESCO. (s.d.). *Critical Seabed Infrastructure Protection (CSIP)*. Tratto da <https://www.pesco.europa.eu/project/critical-seabed-infrastructure-protection-csip/>
- PESCO. (s.d.). *Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence system (IMLAMD)*. Tratto da <https://www.pesco.europa.eu/project/integrated-multi-layer-air-and-missile-defence-system-implamd/>
- Puzder, A., & Whitaker, M. (2026). *Why US-EU defense industrial cooperation matters more than ever*. Tratto da <https://www.politico.eu/article/why-us-eu-defense-industrial-cooperation-matters-more-than-ever/>
- Raik, K., Terlikowski, M., & Baumann, M. (2025). Beyond Burden Sharing: Conceptualizing the European Pillar of NATO. *DGAP, Policy Brief n. 14*.
- REUTERS . (2024). *Germany to order 105 Leopard tanks to equip German brigade in Lithuania*. Tratto da <https://www.reuters.com/world/europe/germany-order-105-leopard-tanks-equip-german-brigade-lithuania-2024-06-20/>
- REUTERS. (2022). *Nord Stream leaks caused by deliberate actions, Denmark's prime minister says*. Tratto da <https://www.reuters.com/business/energy/nord-stream-leaks-caused-by-deliberate-actions-denmarks-prime-minister-says-2022-09-27/>
- Schuette, L. A. (2023). Shaping institutional overlap: NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014. *BJPIR*, 25 (3).
- SEAFUTURE. (2025). *Report 2025*.
- Segretariato PESCO. (2018). Permanent Structured Cooperation (PESCO) first collaborative PESCO projects - Overview. Bruxelles.
- Segretariato PESCO. (2023). Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects - Overview. Bruxelles.

- Segretariato PESCO. (2025). PESCO Projects' Progress Report. Bruxelles.
- Senato della Repubblica. (2025). Resoconto stenografico n. 9, seduta del 3 luglio 2025. Roma.
- Senato della Repubblica e Camera dei deputati. (2025). Proroga delle missioni internazionali in corso e autorizzazione per ulteriori missioni per l'anno 2025. *XXV e XXVI*. Roma.
- Servizio Europeo per l'Azione Esterna. (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Bruxelles.
- Servizio Europeo per l'Azione Esterna. (2018). *European Defence – 2018 EU Capability Development Plan approved*. Tratto da https://www.eeas.europa.eu/node/47749_en
- Servizio Europeo per l'Azione Esterna. (2023). EU Crisis Management Military Exercise 2023 MILEX/LIVEX 23.
- Servizio Europeo per l'Azione Esterna. (2020). Memo Questions and answers: Threat Analysis - a background for the Strategic Compass. Bruxelles.
- SIPRI. (2025). *NATO's new spending target: challenges and risks associated with a political signal*. Tratto da <https://www.sipri.org/commentary/essay/2025/natos-new-spending-target-challenges-and-risks-associated-political-signal>
- SIPRI. (2025). SIPRI Yearbook 2025. Armaments, Disarmament and International Security. Stoccolma.
- Spatafora, G. (2026). The Union, the Star and the Eagle: EU-NATO cooperation under Trump 2.0. *EUISS*, 5.
- The White House. (2002). The National Security Strategy of the United States of America foreword by President Bush. Washington D.C.
- The White House. (2025). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.
- U.S. Congress. (2023). National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024. *Pub. L. No. 118-31, sec. 1250A*.
- U.S. Congress. (2025). National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026. *S. 2296(sec. 1225), 119th Congress*.

- U.S. Department of War. (2025). *Hegseth Tells NATO Hard Power Provides Deterrence, Defence*. Tratto da <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4066810/hegseth-tells-nato-hard-power-provides-deterrence-defense/>
- Unione dei Federalisti Europei. (2025). *Proposal on a Common European Defence*. Bruxelles.
- Unione dell'Europa Occidentale . (1992). Dichiarazione di Petersberg. Bonn.
- Unione Europea. (1992). Trattato sull'Unione Europea. *C 191*. GUUE.
- Unione Europea. (1997). Trattato di Amsterdam. *C 340*. GUUE.
- Unione Europea. (2001). Trattato di Nizza. *C 80*. GUUE.
- Unione Europea. (2007). Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea. *C 306*. GUUE.
- Unione Europea. (2012). Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. *C 326*. GUUE.
- Unione Europea. (2015). Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447. *L 343/558*. GUUE.
- Unione Europea. (2016). Trattato sull'Unione europea. *C 202*. GUUE.
- Unione Europea. (2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*. Bruxelles.
- Unione Europea. (2018). *Implementing the EU Global Strategy Year 2*. Bruxelles.
- UNIPV. (2025). Accordo quadro di collaborazione tra marina militare e centro di ricerca interdipartimentale "Institute for Transformative Innovation Research - ITIR" dell'Università degli studi di Pavia.
- Università di Pavia. (2025). *Il Senatore Musumeci, Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare, a Pavia per il convegno 'Blue DeepTech: Tecnologia, Sicurezza e Salute nella Dimensione Subacquea'*. Tratto da <https://www.unipv.news/eventi/il-senatore-musumeci-ministro-la-protezione-civile-e-le-politiche-del-mare-pavia-il-convegno>

Università di Pavia. (2025). *ITIR Summit 2025 'Sfumature di Blu': l'Innovazione Trasformativa come guida per il futuro di imprese e società*. Tratto da <https://www.unipv.news/notizie/itir-summit-2025-sfumature-di-blu-linnovazione-trasformativa-come-guida-il-futuro-di>

Wessel, R. A., & Szép, V. (2022). The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy? Bruxelles: Parlamento Europeo.