

# La difesa dell'Europa

di Stefano Silvestri

## ABSTRACT

Le prime settimane della seconda amministrazione Trump hanno messo in dubbio le regole e gli equilibri che avevano retto gli equilibri internazionali negli ultimi ottant'anni. In particolare, è in crisi la fiducia degli alleati nelle scelte future degli Stati Uniti, in ogni campo, compreso quello della difesa. È così ripreso il dibattito sulla difesa europea, che tuttavia, per essere all'altezza del suo nome, richiederebbe innovazioni costituzionali analoghe a quelle contenute nel trattato della Comunità europea di difesa (Ced), affossato a metà degli anni '50. Oggi il vero obiettivo è quello di arrivare a una difesa dell'Europa basata essenzialmente su risorse europee e non, come ora, americane. Ciò richiede l'impegno di un gruppo di paesi volenterosi, nonché la pianificazione e il comando e controllo di uno Stato Maggiore, che potrebbe essere basato su quel che esiste nella Nato, e risorse economiche aggiuntive. Questo potrà essere il primo passo verso un maggior ruolo internazionale dell'Europa.

*Difesa europea | Unione europea | Nato | Relazioni transatlantiche*

**keywords**

## La difesa dell'Europa

di Stefano Silvestri\*

### Introduzione

Negli ultimi anni si è molto parlato di difesa europea. Da quando Ursula von der Leyen, subito dopo essere stata confermata presidente della Commissione europea nel 2019, ha lanciato la sua idea di una "Europa geopolitica" e si è poi avventurata nell'idea di una "autonomia strategica", il tema della difesa comune ha prodotto una gran quantità di documenti, studi e prese di posizione, pur rimanendo qualcosa di indefinito sul piano pratico. In sostanza, si è parlato molto, ma è stato fatto poco. O meglio, non è stato fatto nulla che potesse essere presentato come il primo gradino verso una difesa comune e autonoma.

Poi è arrivata la guerra in Europa. Una vera guerra, molto diversa da quella che ha portato alla dissoluzione della Jugoslavia, che aveva la forma di una guerra civile, diretta all'interno del paese stesso e non all'esterno contro altri paesi.

Questa volta abbiamo una guerra condotta per la conquista di territori appartenenti a un'altra nazione sovrana, membro della Nazioni Unite, da parte di una potenza nucleare, membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Per di più, secondo quanto afferma il presidente russo Vladimir Putin, che ha lanciato l'aggressione militare all'Ucraina, l'obiettivo non è solo quello di anettere territori, ma di spostare a favore di Mosca l'equilibrio geopolitico in Europa (o almeno in Europa orientale) formatosi dopo la riunificazione tedesca e la scomparsa dell'Unione sovietica.

Il rapido allargamento dell'Alleanza atlantica e dell'Unione europea ai paesi che facevano parte del blocco sovietico e alle tre repubbliche baltiche che erano state annesse all'Unione sovietica dopo la Seconda guerra mondiale è stato interpretato da Putin come un indebolimento del ruolo e del rango internazionale della Russia. La prospettiva, infine, che questi allargamenti comprendessero anche altre repubbliche ex-sovietiche, come la Georgia, l'Ucraina e la Moldavia, è stata letta dal Cremlino come una minaccia alla sicurezza della Russia e la mossa iniziale di un piano volto a forzare un cambio di regime a Mosca, controllato dagli Usa.

\* Stefano Silvestri è consigliere scientifico ed è stato presidente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Questa interpretazione aggressiva di scelte che, ad Occidente, erano invece lette in chiave difensiva e di stabilizzazione degli equilibri, sembra il portato di una visione imperialistica della sicurezza russa, secondo cui Mosca, per non temere aggressioni, deve controllare direttamente o indirettamente una larga fascia di paesi confinanti. Una logica imperiale che sembra essere divenuta un fattore chiave di legittimazione interna del regime di Putin.

È anche probabile che la reazione relativamente debole degli alleati atlantici, prima alla decisione russa di aggredire la Georgia nell'agosto 2008 e di riconoscere come indipendenti (ma di fatto annettendosi) le due province dell'Ossezia meridionale e dell'Abkhazia e poi al colpo di mano che ha portato all'annessione della Crimea alla Russia e alla destabilizzazione del Donbas in Ucraina nel 2014, abbiano convinto il Cremlino che gli occidentali erano troppo deboli e divisi per reagire efficacemente ad altre provocazioni.

In realtà invece la reazione europea e atlantica all'attacco militare russo contro l'Ucraina è stata forte e solidale. Una compatta alleanza occidentale, coordinata dalla Nato, ha aiutato economicamente e militarmente l'Ucraina, contribuendo in modo determinante all'efficacia della resistenza all'aggressione. Malgrado l'enorme disparità di forze tra Russia e Ucraina, al terzo anno di guerra le conquiste territoriali russe si attestano a circa un quinto del territorio ucraino, un avanzamento molto modesto rispetto a quanto la Russia già controllava prima di febbraio 2022 (la Crimea e parte del Donbas).

Ora però la solidarietà alleata è stata bruscamente spezzata. Donald Trump, rieletto presidente degli Stati Uniti, ha iniziato una trattativa diretta bilaterale con il Cremlino e nel contempo ha prima sospeso, poi riattivato, gli aiuti all'Ucraina per spingerla ad accettare un cessate il fuoco di trenta giorni. Gli alleati della Nato non sono stati consultati né invitati a partecipare ai negoziati coi russi, mentre gli ucraini hanno accettato di negoziare pur in assenza di garanzie di sicurezza per il timore di perdere del tutto aiuti militari e di intelligence americani. L'obiettivo dichiarato di Trump è ottenere una tregua dei combattimenti che consenta di aprire un negoziato di pace senza precondizioni (neanche quelle della riaffermazione del principio che i confini degli stati non possono essere modificati con la forza). L'Ucraina ha accettato l'idea di una tregua che consenta poi di negoziare, anche se, a tutt'oggi, non si sono avute indicazioni positive, di apertura al negoziato, da parte di Mosca, che ha invece continuato a ribadire tesi inflessibili, non solo sul futuro dei territori che ha occupato militarmente, ma sulla stessa indipendenza e sovranità dell'Ucraina.

Quali che siano i futuri sviluppi di questa guerra, l'iniziativa americana ha causato un'ampia frattura all'interno dell'Alleanza atlantica, più grave di quelle che molte volte in passato hanno diviso gli alleati e che in genere vertevano attorno a una più equa distribuzione degli oneri (*burden sharing*), all'importanza dei contributi di ciascuno alla sicurezza collettiva, ma mai mettevano in dubbio che la sicurezza dovesse essere appunto collettiva. Si è fortemente indebolita la fiducia degli alleati sulla volontà e disponibilità americana a mantenere gli impegni presi.

La questione della difesa europea ha assunto quindi un'urgenza del tutto nuova. Siamo di fronte a una situazione di emergenza, un evento straordinario. Il dibattito sulla difesa europea è divenuto insieme politicamente centrale e urgente. Il problema è duplice: nel medio termine si tratta di assicurare una maggiore capacità autonoma europea di deterrenza e difesa, ma nell'immediato si tratta di aiutare l'Ucraina a mantenersi libera e sicura, sia che la guerra continui sia che si negozi una cessazione delle ostilità.

### 1. Difesa europea o difesa dell'Europa?

Sviluppare la difesa europea come una nuova politica comune dell'UE è un progetto estremamente ambizioso e difficile. Ci si può girare intorno in molti modi diversi, ma la realtà è che per delegare tale funzione all'UE sarebbe necessaria anche una riforma dell'Unione in senso federale (o confederale che sia), in pratica un governo europeo con una competenza esclusiva in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, analoga a quella acquisita in ambito monetario dalla Banca centrale europea.

Questo fu il tentativo della Comunità europea di difesa (Ced) negli anni '50 del secolo scorso, il cui fallimento portò al riarmo tedesco-occidentale in una Nato di cui gli Usa prendevano definitivamente le redini sia sul piano strategico che su quello operativo. L'attuale compromesso all'interno dell'UE ha visto la creazione di alcuni modesti strumenti comuni per la politica estera e per la difesa e sicurezza, ma il mantenimento delle decisioni in proposito resta saldamente nelle mani dei singoli governi che decidono all'unanimità. Le formule sin qui tentate di cooperazione tra un gruppo di paesi membri "volenterosi" hanno consentito di superare alcune limitate opposizioni, ma non hanno ancora dato vita a un progetto più ambizioso<sup>1</sup>.

Recentemente, lo sviluppo più interessante è stata la creazione della figura di un Commissario europeo alla difesa, orientato ai problemi industriali e del mercato interno, che affianca la struttura intergovernativa dell'Agenzia europea per la difesa. Questo piccolo nucleo iniziale potrebbe facilitare lo sviluppo di un mercato unico europeo della difesa, oggi di fatto inesistente, e un processo di razionalizzazione industriale che vada al di là dei confini nazionali, su scala continentale.

Ma resta la questione di fondo: siamo pronti per una vera e completa difesa comune europea?

La risposta per il momento non può che essere negativa: troppi ostacoli istituzionali, troppe differenze politiche, e soprattutto una grave carenza di legittimità: chi avrebbe il diritto di chiamare gli europei alle armi e di decidere del loro futuro, al di là dei singoli stati nazionali?

<sup>1</sup> Un'analisi di questi problemi più in dettaglio in Adolfo Battaglia e Stefano Silvestri, *Guerra in Europa. Un Consiglio di Difesa come risposta a pericoli e declino*, Roma, Castelvecchi, 2022.

È bene quindi evitare fughe in avanti su iniziative irrealistiche che nello stesso tempo avrebbero gravi conseguenze di divisioni e reciproche incomprensioni, ritardando altre decisioni che sono invece utili, necessarie e possibili.

Per questo è opportuno continuare a parlare di *difesa dell'Europa*, e lasciare sullo sfondo la prospettiva, politicamente e istituzionalmente molto più ambiziosa, della *Difesa europea*. Difesa dell'Europa là dove essa è oggi più necessaria e urgente, e cioè alla frontiera orientale con la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina e il Mar Nero. In tale quadro l'Ucraina è un importante tassello in appoggio della nostra stessa difesa.

La differenza rispetto al passato è che questa volta la difesa dell'Europa peserà in modo determinante sulle spalle degli stessi europei. La partecipazione americana, che in svariati campi è oggi non solo essenziale, ma insostituibile, sarà sempre ricercata e apprezzata dagli europei, ma non potrà più essere data per scontata. Il che significa che gli europei dovranno essere in grado di dispiegare capacità sostitutive, con un accettabile livello di efficacia.

In pratica, un gruppo di paesi "volenterosi" dovrebbe accordarsi per condurre una missione comune di largo respiro e lunga durata per contribuire massicciamente alla difesa della frontiera orientale e alla sicurezza dei territori limitrofi.

In linea con le esperienze fatte dalle numerose missioni di pace o di gestione di crisi condotte sotto bandiera europea, la decisione iniziale più importante, senza la quale nulla sarebbe possibile, consiste nell'approntamento di uno Stato Maggiore *ad hoc* per il comando delle forze, che faccia riferimento a un Comitato politico intergovernativo, ma si colleghi anche con l'UE e soprattutto con la Nato. Ed è qui che nasce un grosso problema.

## 2. Difesa dell'Europa e Nato

Oggi, chi ha la responsabilità primaria della difesa dell'Europa è la Nato, con la partecipazione determinante degli Stati Uniti (oltre che del Canada). Sarebbe assurdo voler fare a meno del decisivo contributo americano, sia nel campo della deterrenza nucleare, sia in quello della difesa convenzionale. Nessun paese europeo è così autolesionista.

Nello scenario migliore, una dimostrata capacità di efficacia militare degli europei potrebbe influenzare positivamente l'alleato americano, che non ha grande interesse a confrontarsi con un possibile fronte unito russo-cinese, né ad assistere a uno sviluppo militare del tutto autonomo degli europei. Nello scenario peggiore, gli americani potrebbero decidere di ridurre drasticamente il loro impegno per la difesa dell'Europa, pur restando formalmente nella Nato.

In ogni caso gli europei dovrebbero affrontare le loro attuali gravissime carenze in settori chiave quali l'intelligence, lo spazio, la *cyber warfare*, la difesa aerea e missilistica, il trasporto strategico, i droni e così via, ma potrebbero comunque avere risorse sufficienti per montare una resistenza credibile, guadagnare tempo e colmare almeno alcune delle loro lacune. Per riuscire a farlo dovrebbero però prepararsi per tempo, sia politicamente (e psicologicamente), sia militarmente, individuando le risorse disponibili, preparando piani operativi, addestrando le forze, e così via – insomma, il lavoro tipico di uno stato maggiore.

Per tutto questo è però necessario un comando militare multinazionale integrato. Ad oggi, l'unico stato maggiore integrato esistente, con la responsabilità di difendere il territorio dei paesi membri della Nato in Europa, è il Comando supremo europeo della Nato (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Shape*), a Mons, in Belgio. A capo di Shape c'è il Comandante supremo delle potenze alleate in Europa (*Supreme Allied Commander in Europe, Saceur*), il generale americano a capo del Comando Europa delle forze armate americane; il Saceur ha come sottocapo un generale europeo. Shape è una struttura imponente, di circa quindicimila persone, con una rete di comandi subordinati, perfettamente in grado di esercitare il comando e controllo delle forze alleate in qualsiasi momento e circostanza.

In teoria, gli accordi cosiddetti "*Berlin Plus*" tra la Nato e l'UE, conclusi nei primi anni 2000, consentono all'UE di utilizzare Shape come struttura di comando ove la Nato, in specifici casi, non voglia intervenire. Tuttavia, sarebbe strano se la Nato, in caso di minaccia o di attacco ai paesi membri, delegasse la sua funzione primaria all'UE. Ciò potrebbe avvenire solo in caso di ritiro degli Usa dall'Europa. In tal caso però Shape sarebbe nel caos.

D'altronde, creare uno Shape europeo che duplichi le funzioni di quello Nato, ma senza gli americani, sembrerebbe un invito agli Usa ad abbandonare l'Europa, oltre che uno spreco di risorse.

Le alternative sembrano le seguenti:

1. Tenersi Shape e la Nato così come sono e sperare che il rafforzamento convenzionale degli alleati europei sia sufficiente per mantenere alta la credibilità della difesa dell'Europa.
2. Procedere alla svolta alla creazione di uno Shape europeo dando ormai per persa la partita transatlantica.
3. Affidare, con il consenso americano, il comando di Shape a un generale europeo (scelto tra i militari di un paese "volenteroso") rinunciando alla continuità della linea di comando convenzionale/nucleare oggi assicurata dalla nazionalità americana di Saceur.
4. Preparare Shape a un'eventuale transizione di emergenza da un Saceur americano a un Saceur europeo, con una pianificazione che tenga conto di un possibile, più o meno brusco, ritiro o forte riduzione delle capacità americane che oggi ne assicurano l'efficacia. In pratica si tratterebbe di istituire, all'interno di Shape, uno stato maggiore virtuale europeo, pronto ad assumere tutte le funzioni necessarie, ma anche incaricato di pianificare le scelte operative e di

capacità necessarie per difendere l'Europa con i soli europei.

La risposta migliore si situa da qualche parte tra 2 e 4, a seconda delle decisioni di Washington.

### 3. Chi sono i "volenterosi"?

Tutti i paesi della Nato, oltre ai membri dell'UE, possono evidentemente partecipare a una difesa dell'Europa che punti a rinsaldare o in caso rimpiazzare la difesa transatlantica. In tal modo, non solo il Regno Unito, ma anche il Canada, la Norvegia e la Turchia potrebbero aggiungersi a pieno titolo ai "volenterosi", con reciproco vantaggio.

Questo "campo largo" dei potenziali partecipanti potrebbe peraltro non limitarsi ai soli membri delle due organizzazioni. Altri potrebbero essere interessati a dare un contributo diretto o indiretto, o comunque un appoggio (politico, economico, industriale, ecc.) che rafforzerebbe l'immagine, ma anche le capacità, della missione difensiva: paesi quali la Svizzera, il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia potrebbero scegliere un tale collegamento.

La natura strettamente difensiva di questa iniziativa ne semplifica la creazione e il funzionamento. Si vogliono proteggere le frontiere e i principi stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite, nulla di più e nulla di meno. Questa discriminante è molto significativa per il futuro dell'ordine e della pace internazionali.

Certamente un simile "campo largo" rende più difficile immaginare una piena coincidenza tra la missione di difesa dell'Europa e il progetto di costruire una Difesa europea all'interno dell'UE.

Tuttavia restringere la missione ai soli paesi membri dell'Unione ne indebolirebbe pericolosamente l'efficacia sia militare sia politica e non manterrebbe aperto, per quanto possibile, il legame transatlantico.

Il futuro della Difesa europea dipenderà invece dalla capacità dei paesi membri dell'Unione di partecipare a tale missione in modo più solidale e di far evolvere nuove iniziative da questa base comune. Ma sarebbe controproducente utilizzare la *membership* per impedire a paesi terzi, che contribuiscono alla missione di difesa dell'Europa, di partecipare a progetti comuni europei nel settore della difesa e del riarmo.

### 4. Quale riarmo e quali spese

È molto importante che sia l'embrione di Stato Maggiore europeo che esiste nell'UE, sia lo stesso Shape più o meno "europeizzato", provvedano rapidamente a

specificare con chiarezza cosa si richiede agli alleati europei perché essi siano in grado di confrontarsi convenzionalmente con successo con la minaccia orientale (russa, russo-cinese o altro che sia) e cosa sia opportuno prevedere per aiutare la resistenza dell'Ucraina.

Questa dovrà essere la base del processo di riarmo convenzionale europeo ipotizzato dalla Commissione, da discutere in sede di Consiglio europeo, e il programma di riarmo del gruppo dei paesi volenterosi che parteciperanno alla missione comune. I vari programmi nazionali esistenti dovranno essere armonizzati fra loro secondo le necessità della missione comune di difesa dell'Europa che si vuole intraprendere. In altri termini, lo Stato Maggiore, il centro comune integrato di comando della missione, dovrebbe anche fungere da centro di pianificazione per gli incrementi e le acquisizioni necessari a raggiungere il livello richiesto di capacità militari. Una programmazione comune, e un sistema comune per definire gli acquisti dovrebbero in questo caso sostituire o indirizzare gli esistenti sistemi nazionali. L'obiettivo sarebbe quello di evitare sprechi e duplicazioni, di concentrare le risorse nel modo più razionale e di raggiungere il livello più alto possibile di *commonality* o quanto meno di alta interoperabilità tra i sistemi d'arma e le catene logistiche.

È sulla base di tale programmazione che potranno essere definiti anche i costi da affrontare, quanti siano già coperti dai bilanci già approvati e quanti dovranno essere finanziati in comune o singolarmente con decisioni da prendere in comune, in collegamento con la Nato e l'UE. In altri termini, l'importanza della missione di difesa dell'Europa richiede che si abbandoni la comoda abitudine di dimensionare la minaccia sulla base delle risorse disponibili. Al contrario sarà necessario reperire le risorse rese necessarie dalla dimensione della minaccia.

Una più precisa e credibile individuazione dei costi potrebbe utilmente prendere in considerazione l'eliminazione per quanto possibile di inutili duplicazioni e dell'acquisto di sistemi non interoperabili. La spesa sarebbe certamente più bassa e più efficace se il processo di acquisizione venisse integrato. Questo è un obiettivo che potrebbe rafforzare la centralità dell'UE. Certamente ogni sforzo in questa direzione si baserà anche sulle politiche europee di gestione del mercato della difesa e sulla capacità dell'Unione di mobilitare importanti risorse addizionali.

Gli scenari possono essere diversi e dovranno essere attentamente valutati dallo Stato Maggiore comune, che poi farà le sue scelte. Calcoliamo che, nell'affrontare il problema della difesa della frontiera orientale dalla Russia, gli europei potranno contare su alcuni ovvi vantaggi iniziali quali la molto più numerosa popolazione, un Pil molto più grande e una larga base di forze convenzionali e nucleari. In termini di tempo si può supporre che il costo inflitto alle forze russe dalla guerra in Ucraina richiederà, per essere pienamente recuperato, un periodo minimo di circa 5-7 anni: sufficiente per riorganizzare la difesa dell'Europa.

A titolo meramente esemplificativo, una delle possibili risposte militari europee è stata illustrata recentemente da Arlan Hullman e dal generale Lord Richards (il primo è un noto analista militare americano, il secondo è stato Capo di Stato



Maggiore della Difesa britannica), che hanno proposto una "difesa a porcospino" elaborata a partire dall'esempio ucraino<sup>2</sup>. A loro avviso ciò richiederebbe un tempo di attuazione di 3/5 anni e una spesa complessiva pari a un 0,5/1 per cento del prodotto interno lordo (non necessariamente tutto in spese aggiuntive). L'obiettivo sarebbe quello di essere pronti a infliggere all'aggressore danni tali da rendere l'aggressione stessa improbabile.

Si tratterebbe di coprire quattro possibili assi di penetrazione (o regioni di massima concentrazione delle forze):

1. Circolo polare artico, Penisola di Kola (centrato su Norvegia, Svezia, Finlandia)
2. Il Baltico, San Pietroburgo, Kaliningrad (centrato sulle repubbliche baltiche, la Danimarca, la Germania, i Paesi Bassi)
3. Polonia, Ucraina (centrato su Polonia, Repubblica Ceca, Germania, forse Ucraina)
4. Mar Nero, Balcani e Bosforo (centrato su Grecia, Turchia, Romania, Bulgaria, forse Italia).

Le forze britanniche e francesi oltre a quelle di altri paesi garantiranno la profondità del fronte, le forze di riserva e di controffensiva.

Le tecnologie da privilegiare in un simile scenario sono grosso modo note, a partire da un intensissimo uso di droni aerei, terrestri e navali, con una molteplicità di funzioni, dall'intelligence all'attacco. Serviranno altresì sistemi decisionali avanzati, di comando, controllo, sorveglianza e acquisizione degli obiettivi basati su computer e sull'uso dell'intelligenza artificiale. Inoltre si pensa a sistemi elettronici, di *jamming* e *counter-jamming*, satelliti di riserva da lanciare su orbite basse, stampanti 3D e sistemi logistici innovativi. Infine bisognerà garantirsi importanti capacità di fuoco a lungo raggio e di attacco in profondità contro i sistemi logistici e di comando e controllo avversari. Tutte cose che richiederebbero una revisione e decentralizzazione delle strutture di comando e controllo nonché un diverso addestramento delle forze.

Altre ipotesi sono naturalmente possibili e andrebbero accuratamente valutate per scegliere poi quella che appare più promettente. Tutte hanno sia punti di forza sia punti di debolezza. Nel caso della difesa a porcospino, ad esempio, il difetto maggiore è nella sua ridotta capacità di reggere su tempi molto lunghi e nella possibilità che la Russia scelga di usare le armi nucleari del campo di battaglia, che abbondano nel suo arsenale. Per questa ragione, questo scenario, come tutti gli altri scenari di difesa convenzionale, richiede l'integrazione con sicure capacità di deterrenza nucleare, quali sono attualmente garantite dagli Stati Uniti, ma che potrebbero in futuro dipendere maggiormente dalle capacità nucleari francesi e britanniche. E questo richiede alcune considerazioni aggiuntive.

<sup>2</sup> General Lord Richards and Arlan Hullman, "Porcupine for Putin: How Europe Can Defend Itself against Russia", in *The Telegraph*, 17 March 2025, <https://www.telegraph.co.uk/news/2025/03/17/porcupine-defence-europe-nato-putin-russia-weapons>.

## 5. La deterrenza nucleare

La strategia alleata (il "Concetto strategico") mira in primo luogo a evitare la guerra. La deterrenza transatlantica non è concepita come strumento di vittoria, ma come strumento di pace. Nessuno può uscire vincitore da una guerra nucleare. Ma questo non può significare che è invece accettabile una guerra convenzionale totale, sul modello della passata guerra mondiale o di quella in atto in Ucraina.

Avere una forte capacità militare convenzionale è parte essenziale della deterrenza (che chiamiamo nucleare, ma che in realtà è un continuum) per varie ragioni. In particolare per evitare che lo scontro militare raggiunga troppo velocemente il livello in cui l'uso del nucleare appaia inevitabile, dando alla politica e alla diplomazia il tempo necessario per fermare il conflitto. Inoltre una forte capacità convenzionale diminuisce l'attrattiva di un attacco del nemico e quindi di una guerra che non raggiunga il livello nucleare.

La dottrina nucleare alleata prevede quindi la dissuasione della guerra, non solo nucleare, ma anche convenzionale. Questa tra l'altro è una delle ragioni per cui la Nato non ha mai accettato la dottrina del cosiddetto "*no first use*", cioè di non usare mai per primi l'arma nucleare. Consapevoli delle distruzioni che può comportare una guerra convenzionale, i paesi europei in primo luogo sono interessati a evitare ogni forma di guerra sul loro territorio, anche al prezzo di minacciare l'uso di armi nucleari.

La dottrina russa presenta similitudini e differenze rispetto a quella alleata, ma forse la maggior differenza è nel mantenimento di un imponente arsenale di testate nucleari "tattiche", destinate cioè a essere impiegate come strumenti della battaglia, contro obiettivi sia militari che civili, più che come armi di deterrenza. La Nato, che inizialmente condivideva questa impostazione, si è poi negli anni liberata del suo arsenale nucleare tattico in Europa (passando da quasi 6.000 a circa 200/300 testate, tutte americane, schierate in cinque paesi europei tra cui l'Italia). Tali armi tuttavia sono ormai concepite come sub-strategiche, più che tattiche: non sono cioè destinate al campo di battaglia, ma sono parte della strategia di risposta flessibile che assicura la credibilità della deterrenza allargata (in pratica sono concepite come elemento aggiuntivo di conferma dell'impegno americano a difesa degli alleati). Al contrario, la Russia ha mantenuto e modernizzato l'arsenale tattico da impiegare sul campo di battaglia (e viene accreditata in possesso di 3/4.000 testate nucleari destinate a tali fini).

La Russia potrebbe quindi minacciare una guerra convenzionale e nucleare limitata al solo territorio europeo. Tuttavia questa minaccia era più credibile quando ancora esistevano l'Urss e il Patto di Varsavia. Allora era infatti possibile immaginare una guerra nucleare lungo la faglia di divisione fra Europa occidentale ed Europa orientale che escludesse sia il territorio sovietico che quello americano. Oggi, l'esclusione del territorio russo non sarebbe possibile.

Sinora questa ipotesi è stata dissuasa dalla deterrenza nucleare americana, rafforzata dai deterrenti nucleari di Francia e Regno Unito. Tuttavia, per quanto formalmente la dottrina strategica americana, che include la deterrenza allargata a copertura degli alleati e dissuasione della guerra, non sia mutata, i recenti pronunciamenti del governo americano ne hanno minato la credibilità.

Come assicurare dunque la deterrenza a protezione dell'Europa? Varie possibilità possono essere discusse, tra le quali:

1. Ognuno per sé. Alcuni paesi scelgono di uscire dal Trattato di non proliferazione nucleare (che vieta loro di acquisire un arsenale atomico) e di armarsi nuclearmente, altri no. Ne risulta un'Europa disunita e debole.
2. Allargamento "europeo" della deterrenza francese e britannica, con formule molto simili a quelle oggi esistenti nella Nato per il deterrente americano (incluse formule di "condivisione nucleare" come esistono fra Usa e Germania e Usa e Italia, fra gli altri, in base alle quali gli Usa hanno l'autorità di decidere l'uso della bomba e il paese ospitante di autorizzarne il trasporto e l'uso sul vettore di trasporto, in pratica un aereo).
3. Deterrenza nucleare unitaria europea; un'ipotesi puramente di scuola in assenza di una federalizzazione dell'UE, perché altrimenti non sarebbe chiaro chi controllerebbe il 'bottono rosso'.
4. Capacità strategiche convenzionali europee: in pratica armi a lunghissima gittata e altissima precisione, con grandi capacità di penetrare le difese avversarie, in grado di condurre attacchi strategici sia contro obiettivi militari (controforza) sia contro obiettivi civili (città).

L'ipotesi 2 sembra la più soddisfacente tecnicamente, anche se potrebbe sbattere contro numerosi ostacoli politici.

L'ipotesi 4 è molto costosa e difficile oltre ad avere minore impatto psicologico. In genere è sviluppata dalle potenze nucleari a complemento delle loro capacità di primo colpo o per acquisire nuovi margini di flessibilità.

In ogni caso perché una deterrenza europea funzioni, essa richiederebbe una forte capacità di difesa convenzionale, tale da dissuadere ogni avversario dal tentare inutili avventure. Di contro una difesa solo convenzionale non sarebbe del tutto credibile.

Detto questo, è il caso di aprire ora questo vaso di Pandora? Attualmente coloro che si interrogano sulla questione sembrano dividersi tra i fautori di una "estensione" dei deterrenti nazionali francese e britannico e i sostenitori della opportunità di sviluppare un nuovo deterrente unitario europeo.

La prima soluzione è più semplice anche se incontra oppositori sia in Europa che nei due paesi nucleari europei. Il rischio di una svolta "trumpiana" a Londra e Parigi c'è, ma i due paesi non sono divisi da un oceano dal teatro bellico europeo, per cui potrebbero avere molta maggiore difficoltà (e molto minore interesse) a defilarsi

in caso di guerra. Tuttavia alcuni paesi europei delle regioni settentrionali o di quelle meridionali potrebbero sentirsi meno sicuri di quelli delle regioni centrali. Formule di condivisione nucleare potrebbero divenire imperative per accrescere la credibilità della deterrenza allargata europea, ma potrebbero accrescere anche le resistenze politiche nei due paesi nucleari europei.

La seconda soluzione è molto più lineare, ma richiede l'esistenza di un sistema decisionale legittimato a usare il nucleare in tempi brevissimi e senza impedimenti. Ad esempio un Presidente federale europeo. Sono possibili alternative?

Sullo sfondo, tuttavia, per quanto poco discusso pubblicamente, rimane forte il rischio che, nel caso in cui l'attuale strategia di deterrenza venga rimessa in discussione e le possibili soluzioni alternative europee non si concretizzino, alcuni paesi decidano di abbandonare il Trattato di non proliferazione nucleare e di dotarsi di un arsenale nucleare nazionale.

### 6. In conclusione: quale Europa?

Difendere la frontiera orientale dell'Europa è una missione difficile, una emergenza da risolvere in tempi relativamente brevi, entro i prossimi quattro o cinque anni. Il modo in cui questa emergenza verrà affrontata dagli europei e gli sviluppi della guerra e dei negoziati che intendono mettervi fine attirano il massimo dell'attenzione e, in parte, sfuggono al controllo dell'Europa. Ma la partita che l'Europa gioca con la difesa delle sue frontiere orientali va oltre la sicurezza del territorio europeo. In questa fase di ridefinizione degli equilibri globali e delle regole della convivenza internazionale, l'Europa può uscire dalla crisi rafforzata e riconosciuta come uno dei grandi interlocutori globali, oppure diminuita e umiliata, probabilmente anche frammentata e percorsa da frustrazioni nazionalistiche, di fatto più oggetto che soggetto di storia.

Il successo della missione di difesa dell'Europa avrà un peso determinante sui futuri sviluppi di una vera e propria Difesa europea, che tuttavia dovrà essere concepita per affrontare problematiche più ampie di quelle legate alla sola difesa e sicurezza militare. Si tratta di determinare quale ruolo avrà l'Europa nel futuro sistema internazionale e quali obiettivi strategici.

L'UE si è affermata in questi anni come una "potenza normativa", puntando sul rafforzamento di una rete di leggi e regole valide per l'insieme del sistema internazionale. La sua sicurezza e il suo benessere sono strettamente legati al buon funzionamento del sistema multilaterale, garantito da regole e comportamenti ben codificati. Purtroppo gli sviluppi della globalizzazione hanno travolto il sistema di *governance* multilaterale alimentando reazioni spesso eccessive di chiusura nazionalista e di ricorso alla forza, che hanno ulteriormente indebolito la tenuta del sistema complessivo. In estrema sintesi si può dire che il ricorso sempre più frequente all'uso di *hard power* ha ridotto ai minimi termini il ruolo di ogni forma

di *soft (smart) power*. La logica della guerra e della legge del più forte prevale su ogni altra, a maggior danno per l'Europa.

L'interesse strategico europeo non è semplicemente quello di partecipare con un maggior peso a questo imbarbarimento del sistema internazionale, ma di riprendere il filo della crescita di una *governance* condivisa basata su regole ben codificate. Una maggiore capacità militare non modifica l'interesse prevalente dell'Europa in un sistema internazionale aperto e pacifico, ma accrescerebbe l'autorevolezza della sua voce.

L'intensità e la complessità dei conflitti in atto tutto intorno all'Europa, a partire dalle sponde atlantiche delle regioni subsahariane e mediterranee dell'Africa sino al Circolo polare artico, passando per il Corno d'Africa, le regioni del Golfo, il Vicino Oriente, il Caucaso e l'Ucraina, non trovano soluzione con il solo uso della forza militare. Il continuo riproporsi di conflitti irrisolti alimenta una fitta serie di scontri più o meno intensi e a volte si coagula in crisi regionali maggiori, come avviene attualmente con il conflitto tra Israele e la popolazione palestinese. La mancanza di prospettive di pace sembra dipendere dal fatto che tutte le parti in conflitto puntano a una vittoria totale sull'avversario, da conseguire attraverso l'uso della forza. Una tale visione è però in contrasto con la realtà di guerre che rimangono fortemente circoscritte, limitate, da fattori esterni ai contendenti. L'eliminazione di Israele cui aspirano Hamas, Hezbollah o lo stesso Iran, si scontra, oltre che con la forza dello stesso Israele, con la volontà di tutte le maggiori potenze. Ugualmente, obbligare l'insieme della popolazione arabo-palestinese ad abbandonare Gaza e la Cisgiordania, oltre a creare una grave crisi umanitaria e a destabilizzare l'intero mondo arabo (e forse anche l'intero mondo musulmano) si scontra con problemi pratici pressoché irrisolvibili. La ricerca di una vittoria impossibile alimenta una guerra infinita.

Sarebbe utile quindi diminuire il ruolo delle armi e accrescere quello degli accordi e delle norme applicate in modo equo e reciproco. Sembra però inevitabile passare per una fase di recupero della credibilità militare dell'Europa. La combinazione di questi due fattori, credibilità militare e rafforzamento delle iniziative di *soft (smart) power* dovrebbe essere al centro della futura Difesa europea, il tratto distintivo dell'identità europea nel mondo.

*aggiornato 2 aprile 2025*

### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affarinternazionali*), due collane di libri (*Trends and Perspectives in International Politics* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Rome, Italy  
T +39 06 6976831  
[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi IAI PAPERS

Direttore: Riccardo Alcaro ([r.alcaro@iai.it](mailto:r.alcaro@iai.it))

- 25 | 04 Stefano Silvestri, *La difesa dell'Europa*
- 25 | 03 Margherita Bianchi and Chiara Scissa, *Building Ambition in the Run-up to Belém: Italy's G7 Presidency on Climate and Energy*
- 25 | 02 Daniele Fattibene, *The G7 and Sustainable Agri-Food Systems' Transformation: Lessons Learned from the Italian Presidency*
- 25 | 01 Federica Marconi, *AI Governance and Geopolitical Challenges: What's Next after Italy's G7 Presidency?*
- 24 | 28 Francesca Maremonti, *The G7 and AI Governance: Towards a Deeper and Broader Agenda*
- 24 | 27 Matteo Bursi, *The Health-Security Nexus and the Impact of Epidemics on Global Security*
- 24 | 26 Alessio Sangiorgio and Pier Paolo Raimondi, *Perspectives for Italy-Germany Energy Cooperation amid Energy Security and Transition*
- 24 | 25 Francesca Maremonti, *Transatlantic Cooperation on Data Governance and Digital Infrastructures*
- 24 | 24 Manuela Moschella, *Potential for EU-US Coordination on Diversification and Resilience of Supply Chains*
- 24 | 23 Gabriele Abbondanza and Simone Battiston, *Italian-Australian Relations: The Untapped Potential of Two Global Partners*