

I RAPPORTI TRANSATLANTICI NEL QUADRO GLOBALE: WEAPONIZZAZIONE DEGLI SCAMBI ECONOMICI E SICUREZZA



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

*Dal confronto regolare tra diplomatici ed esperti nasce il progetto
di "Comunità italiana di Politica Estera".*

*La pluralità di idee e prospettive arricchisce la riflessione
strategica sull'azione internazionale dell'Italia.*

*I RAPPORTI TRANSATLANTICI NEL
QUADRO GLOBALE:
WEAPONIZZAZIONE DEGLI SCAMBI
ECONOMICI E SICUREZZA
(NOVEMBRE 2025)*

Si ringraziano i Think Tank
che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera” per il loro contributo.

I RAPPORTI TRANSATLANTICI NEL QUADRO GLOBALE: WEAPONIZZAZIONE DEGLI SCAMBI ECONOMICI E SICUREZZA

(NOVEMBRE 2025)

1 UN NUOVO QUADRO CONCETTUALE PER I RAPPORTI TRANSATLANTICI: TRA WEAPONIZZAZIONE DEGLI SCAMBI ECONOMICI E RIASSETTO STRATEGICO EUROPEO	2
2 EMILIO ROSSI: CONDIZIONAMENTI E SQUILIBRI ECONOMICI INTERNAZIONALI NELLA SECONDA AMMINISTRAZIONE TRUMP: IMPLICAZIONI PER LA UE	12
3 PAOLO GUERRIERI: L'UE NEL DISORDINE ECONOMICO GLOBALE: COME REAGIRE ALLA "WEAPONIZATION" DI USA E CINA	22
4 ALESSANDRO ARESU: UNA STRATEGIA ECONOMICO-TECNOLOGICA EUROPEA: COMPETITIVITÀ, FORNITURE CRITICHE, SETTORE AI	31
5 ANDREA GILLI: LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA EUROPEA TRA DOMANDA E OFFERTA	36

**UN NUOVO QUADRO CONCETTUALE PER I RAPPORTI
TRANSATLANTICI:
TRA WEAPONIZZAZIONE DEGLI SCAMBI ECONOMICI
E RIASSETTO STRATEGICO EUROPEO**

Il rapporto tra economia (commercio, tecnologia e le connessioni tra i due aspetti) e sicurezza (difesa, ma anche tecnologie e materiali critici, infrastrutture, *intelligence*) sta cambiando gli assetti politico-strategici globali, e dunque inevitabilmente anche il legame transatlantico.

Non abbiamo soltanto una situazione in cui è nettamente cresciuta l'attenzione ai fattori economici come strumenti di competizione internazionale e degli equilibri (o squilibri) di potere; stiamo anche assistendo al dispiegamento attivo dei fattori economici come armi (a scopo dimostrativo, offensivo, difensivo, di deterrenza, di escalation graduale) in vari tipi di conflitti ibridi, cioè multidimensionali. È quella che possiamo definire come un'aggressiva "weaponizzazione" dei mercati, che va ancora oltre la più prudente e pragmatica "sicuritizzazione" dei rapporti economici.

È così che si deve inquadrare l'approccio adottato dalla seconda amministrazione Trump, che rivendica ragioni di sicurezza nazionale in chiave emergenziale nel perseguire negoziati commerciali. Altrettanto sta facendo il governo cinese guidato da Xi Jinping, con una spregiudicatezza ben maggiore rispetto a pochi anni fa – in gran parte stimolata proprio dalle iniziative americane, con una dinamica a spirale che al momento non sembra del tutto sotto controllo.

Sia sul versante americano che su quello cinese, è emerso con chiarezza che il fattore decisivo non è di per sé la dimensione dell'economia né il livello del PIL pro capite (cioè la ricchezza "qualitativa" del mercato interno), ma la capacità di presidiare i "punti strategici" dei flussi globali, cioè i *chokepoint* lungo le catene del valore.

Come scrive Alessandro Aresu nel suo contributo, si può dire che un "effetto Bruxelles" (il potere di condizionamento europeo sulle imprese altrui attraverso le regole del mercato comune) è stato finora meno rilevante di un "effetto *chokepoints*".

Il ruolo cruciale dei colli di bottiglia vale anche per attori con minore peso internazionale, su scala più ridotta, come suggeriscono i casi dei produttori di

microchip taiwanesi e olandesi, o dei Paesi-chiave sui mercati delle terre rare, e naturalmente per gli esportatori di energia ma anche per le poche economie che riforniscono mezzo mondo di alcuni prodotti agricoli o medicali. Perfino nell'ottica della sostenibilità ambientale, che molti Paesi hanno in parte adottato come importante criterio nel disegnare le politiche economiche, le considerazioni strettamente climatiche vengono combinate con l'obiettivo di cogliere i benefici dei settori energetici più innovativi in chiave competitiva – caso di scuola è quello dei pannelli fotovoltaici e delle BEV di produzione cinese.

Perfino in uno dei pochi settori in cui l'Europa ha fatto una scelta teoricamente lungimirante, come quello della transizione verde nel campo dei trasporti, questa complessa operazione industriale è stata costruita sulla dipendenza da fornitori cinesi. Un ecosistema (dei trasporti e poi in senso più ampio) altamente sostenibile potrebbe anche fungere da leva nei rapporti internazionali, ma nelle attuali condizioni tecnologiche e delle filiere si sta subendo un effetto inverso.

Non è affatto nuovo l'utilizzo di una leva, perfino da parte di Paesi piccoli per popolazione o territorio, quando si dispone di una quota di mercato dominante o comunque rilevante in settori critici; la relativa novità sta nel fatto che in un contesto iper-competitivo e spesso apertamente conflittuale la logica del libero scambio finisce quasi sempre per soccombere a considerazioni di sicurezza. Questa ha poi ulteriori effetti a cascata sul funzionamento dei mercati, soprattutto in termini di frammentazione e di minore efficienza complessiva.

Se per l'Europa si tratta di un problema macroscopico, è anche vero che alcune conseguenze indesiderate emergono perfino per chi cerca di manipolare e influenzare i flussi economici da un'iniziale posizione di apparente vantaggio.

Proprio in questa prospettiva, è rivelatore l'atteggiamento tutto sommato prudente e pragmatico che il Presidente Trump ha dovuto adottare in occasione del vertice coreano con Xi del novembre scorso (a margine di un incontro dell'APEC a cui non ha poi partecipato, lasciando di fatto la scena al leader cinese). Washington aveva puntato molto sull'importanza del mercato americano per la Cina, ma ha probabilmente dovuto fare i conti con i numeri: il 13% delle importazioni globali (nonostante un più cospicuo 25% del PIL mondiale) non è probabilmente una cifra sufficiente a causare una sorta di cedimento negoziale da parte di Pechino, a fronte del quasi 70% della produzione mondiale di terre rare controllato invece dalla Cina. Per le stesse ragioni, tuttavia, è semmai il dollaro statunitense a funzionare come straordinaria leva sui mercati finanziari globali – il che però presuppone la conferma

del ruolo di garante e stabilizzatore della sicurezza quasi-globale che proprio Trump sta mettendo in dubbio.

In sostanza, la weaponizzazione dei rapporti economici (compresa naturalmente la finanza) consente ai più forti di influenzare l'ecosistema internazionale, ma pone anche su di essi una notevole pressione perché sbagliare una mossa economica può avere conseguenze strategiche. Il ragionamento si applica anche nella direzione inversa, quando cioè considerazioni politiche e di sicurezza producono importanti effetti economici indesiderati: si pensi alla modalità totalmente flessibile con cui dazi e tariffe sono stati impiegati da Washington negli ultimi mesi, in un crescendo che nonostante l'alto livello di "disruption" non può considerarsi una vera politica industriale (se non altro perché il "*reshoring*" richiede tempo e condizioni organizzative che quasi nessuna azienda è in grado di gestire senza incorrere in costi elevati che tenderà a passare al consumatore); è piuttosto una tattica negoziale a tutto spettro. Come è stato rimarcato da più parti, la protezione dei produttori nazionali attraverso dazi all'importazione non porta, di per sé, allo sviluppo di nuove capacità produttive, né aumenta necessariamente la competitività di medio-lungo termine delle aziende nazionali – in questo caso statunitensi. E' vero che si possono attirare flussi di investimenti diretti esteri (un fenomeno che si è osservato in alcuni casi tra UE e USA, già con l'IRA e in parte il CHIPS Act dell'amministrazione Biden), ma questo dipende anzitutto dalle altre caratteristiche peculiari del mercato americano e presuppone dunque una valutazione ben più ampia del sistema-Paese.

In ogni caso, queste tendenze generali non stanno favorendo gli interessi europei e italiani, sia perché accrescono gli incentivi a una competizione intra-europea sul mercato americano (dunque la frammentazione) sia perché rendono più difficile sfruttare pienamente i vantaggi comparati negli scambi internazionali – come sottolinea Emilio Rossi nel suo contributo sulla base di vari indici e parametri.

Problemi e limiti dell'approccio di Trump

La seconda amministrazione Trump ha visto un approccio ancora più assertivo sul piano commerciale e soprattutto ancora più orientato a collegare direttamente l'uso di strumenti di pressione o coercizione economica con obiettivi politici e di sicurezza. Questa operazione di "*issue linkage*" è diventata una caratteristica distintiva dell'azione internazionale di Washington.

Sono però emersi vari fattori limitanti che hanno portato ad alcune correzioni di rotta.

Un primo fattore è emerso in modo più evidente nei confronti della Cina, che ha sfruttato appieno il suo accesso ai mercati mondiali nel reagire alle pressioni americane. Quella sorta di micro-management dei rapporti commerciali che, secondo Trump e i suoi collaboratori davvero persuasi della potenza quasi miracolosa dei dazi, farebbe crollare qualsiasi resistenza grazie alla forza del mercato americano, ha in realtà incontrato un dato macroscopico: la quota tuttora assai rilevante del PIL mondiale (quasi un quarto) rappresentato dagli USA è alimentato in parte proprio dalle importazioni, e in particolare da alcuni beni difficilmente sostituibili. Ciò implica che il ricorso massiccio alla coercizione commerciale è dunque piuttosto rischioso perfino per un'economia senza pari come quella americana.

Alcuni hanno anche ipotizzato che il vero beneficio dei dazi sarebbe ottenere le risorse per finanziare il debito pubblico americano (in continuo aumento e a livelli storicamente alti); il caso dei produttori agricoli suggerisce però che si è delineata una situazione più difficile, con minori margini di manovra per il governo, visto che Trump ha scelto di compensare in certa misura gli agricoltori americani – cioè coloro che i dazi stessi hanno danneggiato. Questo meccanismo “circolare” conferma i molti dubbi sulla logica economica dei dazi, e semmai sposta il discorso su obiettivi di altra natura, come la riconquista di maggiore autonomia nazionale. Il che, a sua volta, suscita un semplice quesito: a quale costo?

Un secondo fattore limitante per Washington è che l'efficacia di dazi e sanzioni è stata condizionata proprio dall'uso a 360 gradi che ne è stato fatto anche verso Paesi alleati, i quali in linea generale condividono l'interesse a contenere Cina e Russia. E' emersa dunque un'incoerenza tra lo strumento “economico coercitivo” e l'obiettivo di mantenere un equilibrio strategico complessivamente favorevole agli USA. Il problema è particolarmente evidente in Asia e nell'area indopacifica, dove alcuni Paesi-chiave per la posizione americana di garante delle grandi rotte marittime stanno subendo l'impatto delle politiche commerciali di Trump proprio mentre Washington chiede loro di rafforzare l'impegno militare per il contenimento della Cina. Ma anche in Europa la questione si è posta con urgenza, concentrandosi per ovvie ragioni sul dossier ucraino.

Il quadrante asiatico e quello europeo hanno in effetti un tratto essenziale in comune: in entrambi i casi, gli apparenti cedimenti negoziali degli alleati di Washington si possono interpretare come scelte tattiche che non dimostrano l'efficacia delle tariffe in sé ma semmai l'importanza persistente del ruolo strategico svolto dagli USA e il tentativo dei paesi alleati di conservarne i vantaggi – seppure in una versione magari “ridotta” e meno affidabile. La forza negoziale americana non sta agendo

principalmente lungo l'asse economia-economia, ma su quello trasversale economia-sicurezza. In altre parole, siamo di fronte all'ammissione di una dipendenza strategica piuttosto che a una specie di capitolazione economica, come conferma ad esempio l'atteggiamento più disinvolto di Paesi come l'India, assai meno legata al sostegno americano per la propria sicurezza.

Le tensioni politico-commerciali sono comunque dannose per le coalizioni a guida americana, dal momento che gli avversari (Cina in testa) seguono con attenzione i negoziati in corso soprattutto rispetto ad un criterio fondamentale: la fiducia tra partner di lunga data, cioè un asset intangibile ma di grande importanza, che rischia di essere la principale vittima delle controversie commerciali. Ad oggi, questo contesto di forte instabilità sembra aver imposto incertezze e dilemmi più alle tradizionali alleanze americano-centriche che non alla Cina. Le pressioni esercitate sul governo di Pechino hanno finora prodotto un risultato principale: aver reso esplicito un potere ricattatorio cinese sulle famigerate "terre rare" e la loro raffinazione che era rimasto per diversi anni latente. Ora la filiera dei materiali critici è pienamente "weaponizzata".

Intanto, è cresciuta la volatilità economica globale, la quale – almeno secondo le teorie largamente predominanti che Trump contesta in modo esplicito – ha un effetto complessivamente negativo sulla crescita, come mostra il rallentamento degli scambi commerciali registrato dai maggiori indici. In tal senso, i governi e le imprese ragionano oggi soprattutto di limitazione dei danni, con il rischio di generare un circolo vizioso: se l'unica opzione plausibile è minimizzare le perdite, aumentano gli incentivi a danneggiare i concorrenti prima ancora di massimizzare i propri vantaggi. Sembra insomma la ricetta ideale per un mondo a somma zero e ben più "malthusiano" che negli ultimi decenni. Non è chiaro in che modo ciò potrebbe convenire agli USA, e certamente non conviene all'Europa.

Le scelte europee possibili: dalla leva commerciale alla sicurezza e difesa

Per gli europei, vedere la difesa come questione (anche) industriale rende oggi più difficile procedere verso la creazione di nuove capacità militari perché proprio l'intreccio più stretto imposto da Trump rende politicamente difficile l'opzione del "*buy American*": mentre i governi europei devono persuadere le proprie opinioni pubbliche dell'esigenza di aumentare le spese militari si trovano in una sorta di guerra commerciale strisciante e a intermittenza con gli USA. E' un vero dilemma di difficile superamento, come spiega Paolo Guerrieri nel suo contributo.

La situazione è ulteriormente complicata da quella che potremmo definire una cattiva abitudine europea, stimolata e alimentata negli ultimi anni da Washington. Come ricorda il contributo di Andrea Gilli, le acquisizioni si possono analizzare in termini di domanda e offerta, nel senso che la domanda (i piani di procurement dei governi) orienta e di fatto delinea quasi del tutto l'offerta; ma per ragioni di efficacia dovrebbe farlo, e questo è un punto concettualmente decisivo, in base a criteri di "output" definito come capacità operative per ottenere maggiore sicurezza. Può sembrare un passaggio scontato, ma nella pratica non lo è stato finora: è prevalsa la tendenza a definire obiettivi di spesa invece che di capacità operative. Così facendo, si è spostata l'attenzione del dibattito pubblico dal valore di quello che si vuole difendere (interessi, principi, modelli di società, impegni con Paesi alleati etc.) al costo contabilizzato nei bilanci statali. A sua volta, ciò ha favorito una contrapposizione tra burro e cannoni, che certo non agevola il lavoro dei governi nel conquistare il consenso delle opinioni pubbliche per le spese della difesa.

A queste incertezze strutturali si deve aggiungere un dato, in parte inatteso alla vigilia della seconda presidenza Trump: la disinvoltura nell'impiego della forza militare, e ancor più di minacce di possibili azioni militari, da parte di Washington. Non soltanto le vaghe ma reiterate dichiarazioni della prima ora contro Danimarca (per la Groenlandia) e Panama, ma in modo ben più concreto l'azione aerea e missilistica contro i siti nucleari clandestini iraniani (giugno 2025), combinata con le minacce imprecisate nei confronti di Hamas (in caso di mancato cessate-il-fuoco), e poi le operazioni mirate contro i narcotrafficienti nelle acque dei Caraibi e dell'Oceano Pacifico, fino all'importante schieramento navale nell'area (focalizzato sul Venezuela). Questa tendenza generale ha reso ancora più drammatico il divario di capacità militari tra USA e alleati europei, combinandosi con l'orientamento marcatamente unilaterale dell'amministrazione in carica, che certo non fa ricorso alle consultazioni interalleate come normale pratica diplomatica e operativa. Aumentano così i rischi di un più ampio scollamento transatlantico nel campo della sicurezza.

Policy Recommendations: l'Italia e un riassetto strategico per l'Europa

Le opzioni e le possibili scelte per l'Italia sono fortemente condizionate dal quadro europeo, e questo non è soltanto un vincolo bensì un'opportunità e una visione costruttiva: in un contesto UE con un peso decrescente di Francia e Germania, l'Italia ha la concreta possibilità di svolgere un ruolo di co-leadership, sia nelle proposte rivolte a tutti i Paesi membri sia nell'avvio di eventuali iniziative con gruppi ristretti

– in vari formati di cooperazione rafforzata. La dimensione europea è assolutamente indispensabile in chiave transatlantica per poter esercitare reale influenza nei quadranti regionali di maggiore rilevanza e nei negoziati con Washington. Si deve ricordare che la tentazione di ricercare intese governative bilaterali è comprensibile nel breve termine e può rendersi necessaria in alcune circostanze eccezionali, ma è sostanzialmente dannosa nel medio e lungo termine nella misura in cui indebolisce le capacità negoziali aggregate dei partner europei. In campo commerciale, tecnologico, dell'intelligence e della difesa, l'articolazione delle priorità nazionali è un primo passo verso la definizione di possibili strategie condivise a livello europeo – eventualmente in formati ad hoc che comunque non precludano una larga partecipazione dei membri della UE e di altri partner: queste restano ad oggi il miglior moltiplicatore della capacità nazionali.

In questa ottica, si possono articolare alcune ipotesi di lavoro, che partono dal contesto economico e tecnologico per arrivare alla sicurezza e alla difesa. In larga parte, sono certamente raccomandazioni ben note e discusse da tempo in varie; ma è opportuno sia ribadirle in una fase in cui si sono fatti più stringenti i trade-off in termini di risorse pubbliche, sia porle in un'ottica strutturalmente europea – visto che praticamente tutte puntano su economie di scala. L'Italia potrebbe farsi attiva promotrice e in alcuni casi apripista con iniziative nazionali replicabili (o adattabili) a livello europeo.

- Gestire i rapporti UE-USA per evitare di scegliere tra rottura – impossibile per la UE e i suoi membri, vista la persistente dipendenza da Washington in materia di sicurezza – e allineamento passivo. Si tratta di costruire una posizione europea di maggiore forza e resilienza: cooperando dove conviene, prevenendo e disinnescando le crisi commerciali prima che degenerino. Sulla base dell'accordo-quadro raggiunto lo scorso luglio, l'UE potrebbe avanzare un “mini-pacchetto di stabilizzazione” e attuazione pratica dell'intesa, per ridurre il rischio di ulteriori strappi o iniziative unilaterali da parte americana.
- Nei rapporti UE-Cina (a sua volta interdipendente con gli USA e ormai centrale nelle filiere globali), definire una strategia selettiva, partendo dal fatto che essa ha interessi specifici solo in parte convergenti con quelli americani. Le strategie di *derisking* vanno rese più precise e meglio implementate, mentre vanno ridotte le dipendenze critiche – che paradossalmente si sono intensificate negli ultimi anni, a dispetto di rapporti diplomatici complessivamente più difficili. Riguardo ai principali beni

pubblici globali (clima, ambiente e salute), forme di cooperazione con la Cina restano indispensabili. Per perseguire questi obiettivi, l'UE dovrà dar vita a coalizioni con altri partner – in particolare nel G7 e nell'area dell'Asia-Pacifico – in quanto “coalizioni di *derisking*” in grado di rafforzare la capacità negoziale verso Pechino – e in certa misura anche verso Washington.

- Estendere e rafforzare la rete già esistente di accordi economici bilaterali, regionali e plurilaterali con i paesi del Sud globale, che in molti casi hanno un notevole potenziale commerciali in settori strategici. Anche in chiave di influenza diplomatica e questioni di sicurezza, i rapporti economici possono agire da facilitatore.
- Trasformare l'eccesso di risparmio che caratterizza le economie europee in un asset per aumentare il capitale di rischio disponibile – a sua volta necessario ad alimentare investimenti nei settori più innovativi, a cominciare dal capitale umano (e dunque dai salari) per limitare la fuga dei cervelli. E' un passaggio particolarmente importante per l'Italia nel contesto intra-europeo oltre che transatlantico. Si tratta di orientare verso investimenti produttivi la grande massa di liquidità/risparmio presente nel sistema economico europeo (e globale), e da questo deriva la necessità di muoversi nel modo più rapido verso l'Unione Europea dei Capitali. In termini più generali, la UE deve spostare il baricentro della crescita verso la domanda interna e gli investimenti, con il completamento del Mercato Unico.
- Integrare sviluppi tecnologici, capacità industriali e capacità militari in un unico quadro di policy. Ne deriva l'urgenza di lavorare sul capitale umano, cioè formare un bacino di analisti, pianificatori e operatori strategici per meglio orientare le scelte di procurement e i continui adattamenti operativi.
- Partire dai casi di successo (ASML, software industriale, alcune infrastrutture per la produzione e distribuzione di energia rinnovabile, ma anche Airbus, etc.) per analizzare i punti di forza “nascosti” dei sistemi industriali europei, anche nell'ottica delle supply chain.
- Facilitare l'adozione (anche in chiave “customizzata”, a partire da piattaforme non necessariamente “*made in EU*”) di tecnologie digitali su

vasta scala per imprese e consumatori, sfruttando l'*expertise* già esistente anche per connettere meglio i settori dei servizi e delle manifatture. Questa diffusione tecnologica dovrà comunque tenere conto delle implicazioni in termini di cyber-sicurezza, ma non si potrà certamente prescindere dall'impiego massiccio di strumenti digitali avanzati proprio per fronteggiare rischi e minacce ibridi.

- Realizzare i grandi investimenti energetici (soprattutto in produzione di rinnovabili e in infrastrutture per stoccaggio e distribuzione) necessari ad alimentare la crescita e l'innovazione. Le reti europee sono decisive in tal senso per efficienza, accesso diffuso ed economie di scala. Le FER avranno nel prossimo futuro crescenti vantaggi anche in termini di costi, dunque in chiave competitiva oltre che di contrasto ai danni ambientali. La sicurezza energetica (degli approvvigionamenti e delle infrastrutture) ha un ruolo sempre più centrale nella prosperità economica e nello stesso perseguimento di obiettivi di progresso sociale.
- Mantenere vivo il tessuto formativo, già esistente, che coltiva competenze di alto livello e favorisce i giovani talenti (non soltanto nei settori STEM, ma puntando a capacità analitiche e di ragionamento), collegandolo in modo assai più efficiente alle opportunità professionali. In modo più specifico, creare o potenziare agenzie europee con funzioni analoghe alla DARPA americana, per finanziare progetti ad alto potenziale innovativo, con flessibilità amministrativa e una collaborazione più stretta tra settore pubblico, privato e accademico.
- Facilitare gli investimenti congiunti a livello europeo nei settori delle tecnologie digitali e della "*space economy*", che hanno una forte ricaduta sull'industria della difesa ma anche un notevole potenziale di spinoff positivi sui settori civili.
- Introdurre in Italia una legge sulla programmazione pluriennale della difesa (giuridicamente vincolante): sarebbe uno strumento utile per rafforzare la pianificazione strategica, fornendo un quadro relativamente stabile per gli investimenti. Si dovrebbe parallelamente procedere con l'elaborazione di una complessiva Strategia di Sicurezza Nazionale che orienti e fornisca un contesto adeguato per la più specifica articolazione degli obiettivi di difesa. In sua assenza, non è di fatto realizzabile una coerente pianificazione per la

difesa, che manca di parametri – con effetti negativi a cascata. La recentissima Strategia di Sicurezza Militare (2025) è un importante passo avanti, ma manca appunto del suo naturale quadro di riferimento, che potrebbe essere da essa stimolato – pur sempre con una procedura sostanzialmente invertita, *bottom-up* invece che *top-down*. Il recente “Non-paper sul contrasto alla guerra ibrida” del Ministro della Difesa si inserisce in questo processo, ma conferma l’esigenza di definire un quadro più ampio di interessi nazionali, visto che proprio i conflitti ibridi richiedono l’adozione di una prospettiva di “Sistema Paese”, coinvolgendo molti attori anche privati fino ai singoli cittadini.

Non si deve immaginare che un documento di tale ampiezza possa, di per sé, risolvere contraddizioni legate alle condizioni oggettive del Paese e alle risorse disponibili, nè definire esattamente trade-off e scelte operative, ma si può comunque farne un utile strumento di impostazione generale che faciliti il dibattito sulla base di alcuni dati di contesto, scenari ad alta probabilità, e priorità ineludibili. In altre parole, una Strategia di Sicurezza Nazionale spingerebbe gli organi decisionali preposti ma anche tutti i protagonisti del dibattito pubblico a condividere alcuni parametri per definire linee di indirizzo politico e operativo. Prima ancora che fornire risposte esaustive, un documento di indirizzo avrebbe la funzione di porre quesiti che spingano a meglio razionalizzare le scelte di policy, anche per i successivi governi nel normale avvicendamento politico e delle legislature. Infine, una Strategia nazionale è anche un contributo al dibattito europeo e alla auspicata convergenza verso una visione strategica comune, a fronte del fatto che i nostri principali partner hanno già adottato (e/o recentemente aggiornato) documenti del genere.

**CONDIZIONAMENTI E SQUILIBRI ECONOMICI INTERNAZIONALI
NELLA SECONDA AMMINISTRAZIONE TRUMP:
RISCHI E IMPLICAZIONI PER LA UE**

Emilio Rossi

La parola chiave per descrivere il contesto economico globale odierno è “complessità”, nella sua accezione derivante dalla fisica, ossia l’economia come sistema con un gran numero di elementi le cui interazioni generano situazioni difficili da comprendere e prevedere studiando solo le singole parti. Agli elementi rappresentati sotto la formula “stagnazione secolare” che avevano caratterizzato lo sviluppo economico globale - e soprattutto quello dei paesi occidentali - nei due primi decenni dopo l’anno 2000 (contenuta crescita economica, invecchiamento della popolazione, bassa crescita della produttività, squilibrio risparmi/investimenti, tassi di interesse reali vicini allo zero o negativi) si sono aggiunti ulteriori fattori cruciali quali il cambiamento climatico, il protezionismo, le tensioni geopolitiche tra grandi blocchi di paesi con la connessa rielaborazione delle strategie relative alla difesa.

La crisi economica globale determinatasi nel 2020 a causa del Covid e delle strozzature di offerta ad esso collegate fu affrontata con l’adozione generalizzata di politiche fiscali e monetarie estremamente espansive, sostanzialmente inevitabili data la grave congiuntura negativa creatasi in quei due anni (seppur con caveat nei modi e nei tempi). Tali politiche hanno gettato le basi per la rapidità del significativo rimbalzo globale della crescita economica e dell’aumento dei prezzi per beni e servizi e quindi dei tassi di interesse, con la miccia inflattiva per l’Europa proveniente dalle conseguenze dell’invasione dell’Ucraina da parte della Russia.

Oggi la difficile fase di transizione successiva alle politiche espansive è caratterizzata dalla discesa dell’inflazione, dal progressivo rientro dei tassi d’interesse, dalla necessità di ridurre significativi squilibri di finanza pubblica e dal ritorno alla crescita anemica del ventennio pre-Covid. Semplificando una realtà che è appunto complessa, si può oramai dare per acquisito il ritorno alla formula della “stagnazione secolare”, aggravata però dal venir meno del motore del commercio mondiale. In altre parole, nel prossimo decennio (e anche oltre se non verranno adottate policy e comportamenti appropriati) i paesi avanzati dovranno affrontare gli stessi nodi strutturali che li affliggevano dall’inizio degli anni duemila, in condizioni politiche ed economiche più difficili.

In questo contesto non incoraggiante, si posizionano sia nuove opportunità che nuovi vincoli (con la predominanza dei vincoli) per la crescita economica e la diffusione del benessere anche per i paesi emergenti e in via di sviluppo.

Nuovi condizionamenti e squilibri dell'era Trump

Negli ultimi anni si è assistito a un cambiamento radicale nel sistema delle relazioni internazionali che già con l'avvento della prima Amministrazione Trump ha subito una forte accelerazione. La perdita di rilevanza delle istituzioni internazionali nate dopo la Seconda guerra mondiale (ONU, FMI, GATT/WTO, i principali) si è progressivamente palesata negli ultimi trent'anni. L'approccio adottato da Trump rischia di dare una pesante spallata a questo sistema che, ironia della sorte, era stato avanzato proprio dagli USA. L'altro paradosso è che gli USA hanno tuttora un peso preponderante sia economico sia politico sullo scenario mondiale, ma le decisioni prese recentemente in campo economico appaiono dannose per le prospettive di crescita degli USA e di riflesso anche a livello globale.

La politica protezionistica dei dazi all'import è un fattore che va a detrimento del commercio internazionale e dell'attività economica degli USA, nonostante il suo obiettivo dichiarato sia la difesa dell'occupazione nel settore manifatturiero statunitense (che comunque pesa solo il 10% del PIL). I canali di trasmissione domestica dei dazi sono sostanzialmente quattro, di cui tre negativi e uno positivo ma di dimensione relativamente ridotta: 1) un aumento dell'inflazione e un conseguente livello dei tassi di interesse più elevati; 2) una riduzione dei profitti (e nel lungo termine dell'occupazione) delle imprese manifatturiere che si vedono costrette a ridurre i loro prezzi di vendita; 3) una minore spesa per consumi a fronte di prezzi più elevati e di un minor reddito disponibile reale; 4) un aumento delle entrate fiscali positivo per le finanze pubbliche ma di dimensione ridotta rispetto all'ammontare del debito pubblico USA (debito che si posiziona intorno ai 38 trilioni di US\$ nel 2025). A livello globale, una riduzione del commercio con gli USA implica un ulteriore limite al motore della crescita. Inoltre, la distorsione dei prezzi relativi porta a una revisione delle catene di offerta, con danno per la qualità e i prezzi dei prodotti.

La lotta all'immigrazione di fatto porta indietro le lancette di quello che è stato uno degli elementi di forza degli USA, contribuendo storicamente a mitigare il declino demografico. I provvedimenti di restrizione della concessione di visti e avvenimenti recenti come quello relativo all'impianto Hyundai indicano una volontà di restrizione all'entrata negli USA che va oltre la lotta all'immigrazione clandestina – che peraltro

finora era stata tollerata perché utile in segmenti del mercato del lavoro che i cittadini americani sono molto restii a coprire.

Altri elementi della politica economica di Trump appaiono in contraddizione con la volontà di rilancio della manifattura e dell'economia americana, alcuni con effetti immediati, altri di medio-lungo termine: la riduzione del supporto statale alla ricerca e alle università (che mina la capacità di investimenti in R&I), l'uscita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e la riduzione dei fondi al CDC, l'eliminazione degli incentivi alla mobilità elettrica, la politica fiscale espansiva risultante dalla "*Big Beautiful Bill*" (la legge di bilancio per i prossimi dieci anni) che rimarca la scarsa attenzione all'equilibrio delle finanze pubbliche, le pressioni sulla Fed che ne minano l'indipendenza e la credibilità (creando le basi per un rialzo dei tassi di interesse).

Macro-trend economici globali

Allo stato attuale dei trend demografici e ipotizzando una relativa stabilità sociale e delle relazioni internazionali, ci si potrebbe attendere che, in presenza di "normali" tassi di innovazione, la crescita globale rallenterà al di sotto del 2% l'anno entro il prossimo decennio, con crescita pressoché piatta per l'Unione Europea e anche minore per l'Italia.

Rischio: È facile desumere che in un mondo a bassa crescita, aumenterà il rischio di politiche espansionistiche e protezionistiche nonché di conflitti sociali all'interno di molti paesi. Un esempio che ci riguarda può essere una crescente insoddisfazione nei confronti della UE e il rischio di una sua implosione o dell'uscita di vari Paesi. Andrebbe quindi individuata una sana gestione di tale rischio, con regolamentazioni da rivedere - quali ad esempio le clausole passerella - al fine di consentire una geometria variabile di accordi su temi specifici (es: ambiente, difesa, Intelligenza Artificiale).

Fattori di freno alla crescita globale - rischi connessi

A fronte del declino demografico evidente nelle proiezioni della popolazione soprattutto nei paesi avanzati ma anche nei maggiori paesi emergenti, il contributo della forza lavoro alla crescita globale è destinato a fermarsi intorno agli anni 2030, riducendo la crescita mondiale di circa 0,5 punti percentuali all'anno. Il fattore demografico rappresenta l'elemento di contenimento della crescita più rilevante tra

quelli prevedibili. L'invecchiamento della forza lavoro agisce su vari piani al rallentamento della crescita economica: a) rappresenta un rischio per la crescita della produttività totale dei fattori (TFP), in conseguenza della scarsa dinamicità nell'adozione di nuovi modelli organizzativi necessari per rispondere alle sfide dei nuovi mercati; b) frena la sostituzione delle vecchie tecnologie con le nuove - effetto particolarmente rilevante per tutte le “*general purpose technologies*” e in particolare per digitalizzazione e Intelligenza Artificiale (IA); c) determina una riallocazione intergenerazionale di consumi e risparmio, con la domanda di beni e servizi più orientata alla terza età (tipicamente a minor valore aggiunto), mentre la media della propensione al risparmio della popolazione diminuisce; d) peggiora in misura significativa i conti della finanza pubblica, per far fronte alla previdenza e all'assistenza sanitaria.

Rischio: a fronte delle diverse dinamiche demografiche tra aree geografiche e le conseguenti migrazioni da paesi a basso reddito verso Paesi a reddito elevato, l'eventuale chiusura indiscriminata delle frontiere ridurrebbe il potenziale di sviluppo globale di talenti, di tecnologie e di produttività.

Il commercio internazionale ha costituito un motore della crescita globale a partire dagli anni '80 fino ad almeno i primi due-tre lustri degli anni 2000. Tuttavia, già negli anni precedenti la pandemia, la crescita del commercio internazionale di beni e servizi rispetto a quella del PIL globale è rimasta sostanzialmente stabile, con valori in alcuni anni inferiori all'unità. Questo cambiamento è stato particolarmente marcato nel commercio di beni, ma ha anche mostrato segnali di stagnazione per il commercio di servizi e per gli investimenti diretti esteri (IDE).

L'andamento meno dinamico del commercio internazionale post-Covid trova una sua radice in una più attenta gestione del risk management delle supply-chain, un aspetto positivo dei trend degli ultimi anni. Il commercio internazionale potrà tornare ad agire positivamente sulla crescita del PIL solo in presenza di un ritorno all'apertura degli scambi orientata al contenimento dei prezzi.

Rischio: a fronte della attesa diffusione delle politiche protezionistiche, la dinamica degli scambi globali si ridurrà per almeno un altro decennio, con il rischio fondato che il rallentamento si diffonda dagli scambi di beni a quelli delle tecnologie knowledge intensive (es: digitale, finanza, difesa, sanità, satellitare), riducendo o addirittura interrompendo cruciali *supply-chain* come ad esempio quella dei semiconduttori. Questo fenomeno limiterà la crescita soprattutto nelle economie

aperte e a basso tasso di investimenti in ricerca (e quindi maggiormente dipendenti dagli scambi, come l'Italia) e nelle economie emergenti.

Il debito globale si mantiene su un livello elevato (sopra il 235% del PIL globale nel 2024, secondo le recenti stime del FMI), a causa di un maggiore indebitamento da parte dei governi che più che compensa la riduzione del debito nel settore privato. Se da un lato il debito privato è diminuito fino a sotto il 143% del PIL, il livello più basso dal 2015, riflettendo una riduzione delle passività delle famiglie e poche variazioni nel debito delle società non finanziarie, il debito pubblico globale è stimato per il 2025 a oltre il 95% del PIL globale. Al di là dei limitati rischi di default a cascata, è lecito ritenere che per molti Paesi e settori il livello di debito e la conseguente necessità di “*deleveraging*” rappresentino oggi un importante freno alla crescita. Per alcuni paesi, soprattutto tra gli emergenti e in via di sviluppo, il livello del loro debito pubblico è tale da mettere in dubbio la sua sostenibilità di medio-lungo termine, ma con rischi contenuti o gestibili per la stabilità del sistema economico e finanziario globale.

Rischio: un'attenzione va data alle policy relative ai conti pubblici USA date le politiche espansive espresse nel One Big Beautiful Bill Act (OBBA), soprattutto in termini di riduzione della pressione fiscale. Il Congressional Budget Office (CBO) stima che ciò porterà il debito statunitense tra dieci anni a circa 50 trilioni di dollari, circa il 117% del PIL USA, con un aumento del debito compreso tra 16 e 18 trilioni (altre stime sono anche più pessimistiche), un valore dell'aumento del debito vicino al PIL attuale della UE. Il finanziamento del debito USA potrebbe diventare non solo un freno alla crescita USA (via tassi di interesse più elevati e minori performance degli asset finanziari) ma un problema significativo per il resto del mondo.

Opportunità per l'Europa: è probabile che - in assenza di manovre correttive sul debito USA - questo contesto porti ad un indebolimento del dollaro, indebolimento finora da considerare contenuto. Ad oggi il peso dell'euro come riserva valutaria detenuta dalle Banche Centrali è globalmente stimata intorno al 16% del totale delle riserve complessive rispetto a oltre il 45% del dollaro. Tuttavia, le revisioni al ribasso del rating dell'affidabilità del debito USA (peraltro già iniziate) creerebbero spazi per un rafforzamento dell'euro nel medio termine, a fronte di un flusso di investimenti (finanziari e non) in cerca di diversificazione da *asset* diventati meno sicuri e di riequilibrio dei portafogli - pur senza intaccare in misura significativa il ruolo del dollaro come moneta di riferimento del sistema di scambi globali e di riserva delle

banche centrali. In sintesi, il peggioramento atteso del debito pubblico USA finirebbe per migliorare la posizione negoziale europea.

Il rallentamento della Cina è un fattore chiave tra quelli che possono determinare la riduzione della crescita globale. La Cina ha contribuito a circa 1 punto percentuale della crescita globale dal 2000 al 2020, ma le analisi di Oxford Economics indicano che entro il prossimo decennio questo contributo finirà con il dimezzarsi progressivamente. La ripresa economica delle economie emergenti, in particolare del Sud-Est Asiatico ma anche dell'Africa, potrà compensare solo parzialmente la discendente crescita cinese, date le loro dimensioni ancora relativamente ridotte.

Rischio: nonostante la strategia indicata negli ultimi piani quinquennali di spostare sui consumi interni il motore della crescita del Paese, è probabile che il rallentamento cinese - pressoché inevitabile per una economia progressivamente più matura e alle prese con difficoltà di riallocazione di risorse e di comportamenti probabilmente sottovalutati - spinga verso il mantenimento delle esportazioni come fattore di crescita. A fronte delle difficoltà di esportare verso gli USA, è probabile che si assisterà a un riorientamento delle esportazioni verso altri paesi, con l'UE come maggiore candidato (data la dimensione dell'area UE).

La lotta al cambiamento climatico (necessaria secondo la stragrande maggioranza delle analisi scientifiche, che identificano nell'azione umana una causa fondamentale delle emissioni di CO₂ e più in generale della perdita di biodiversità e del degrado ambientale con i rischi per la salute ad esso connessi) comporta una accelerazione della transizione energetica e ambientale molto più pervasiva di quanto ci si potrebbe attendere se fosse affidata ai liberi comportamenti degli agenti economici. Nel prossimo decennio, l'impatto negativo sul PIL globale di azioni ambiziose di contenimento delle emissioni si può valutare prudenzialmente in una riduzione del livello del PIL globale di almeno il 2%, un impatto che potrebbe anche rivelarsi più negativo nel caso in cui non fossero introdotte valide politiche economiche e fiscali contro-cicliche (soprattutto per controbilanciare i maggiori effetti settoriali negativi). Peraltro, l'impatto varierà notevolmente tra i paesi, con effetti molto più gravi per le economie caratterizzate da temperature più elevate.

Rischio: un eventuale overshooting delle politiche orientate alla transizione energetica ed ambientale potrebbe portare ad un eccessivo rallentamento

dell'economia e quindi ad una mancanza di supporto popolare, particolarmente nella fetta di popolazione dipendente dai settori più colpiti (peraltro già visibile in molti paesi) - con un potenziale aumento di consenso per posizioni e partiti populistici.

Fattori propulsivi della crescita globale: opportunità per la UE

In un contesto caratterizzato da questi venti contrari alla crescita, un'adozione pervasiva della digitalizzazione, della connettività e dell'IA avrebbe il potenziale di fornire impulso alla crescita a lungo termine, principalmente tramite i necessari investimenti e aumentando la produttività del sistema economico. La stima di Oxford Economics (simile a quella di Acemoglu) relativa alla sola IA è che essa potrebbe aggiungere circa 0,3 punti percentuali alla crescita annuale della TFP negli Stati Uniti nei primi anni 2030, con benefici simili ma più lenti a manifestarsi per altre economie. Altre stime sono più ottimistiche, come quelle effettuate separatamente da Brynjolfsson, da Aghion e altri che indicano un range tra 0,7% e 1,3% annuo di crescita della TFP nel prossimo decennio. Sulla base di stime (Oxford Economics) della "*readiness*" dell'IA, gli impatti per altri paesi sono stimati essere minori ma comunque significativi, pari a 0,15-0,2 punti percentuali all'anno per economie come l'Eurozona, il Regno Unito, la Corea del Sud e la Cina. Si tratterebbe comunque di cifre significative, considerando che la crescita della TFP nell'ultimo ventennio ha oscillato nel suo complesso tra lo 0,5% e l'1,5%, a seconda dei paesi.

Opportunità: l'accelerazione della digitalizzazione e della potenza della connettività sono un prerequisito per l'adozione diffusa delle tecnologie *knowledge intensive* in tutti i campi della produzione e dei consumi. L'indipendenza in campi quali *cybersecurity*, AI, tecnologie satellitari, Cloud, Big Data, IoT è possibile solo a fronte di elevate *expertise* digitali e di capacità di connettività decisamente superiore a quella attuale, in molti Paesi europei e in particolar modo in Italia.

Inoltre, anche se molto indietro come investimenti in IA, l'UE ha le tecnologie e l'*expertise* per accelerarne l'adozione su vasta scala da parte di imprese e consumatori. La Commissione Europea ha lanciato progetti in favore di digitalizzazione, connettività e IA ma occorre ampliare le risorse finanziarie a disposizione in quanto quelle finora approvate sono minime rispetto all'ampiezza e alla pervasività delle tecnologie da sviluppare.

Gli investimenti in data center sono l'inevitabile corollario dello sviluppo della digitalizzazione (*cybersecurity*, *Cloud*, *Big Data*, IoT, ecc.), dell'IA e del (futuro) *quantum computing*. Questi impulsi positivi collaterali potrebbero rivelarsi molto significativi data la ulteriore necessità di forti investimenti nel settore energetico per far fronte all'enorme consumo di energia che essi richiedono insieme a un forte rinnovamento e potenziamento delle indispensabili infrastrutture energetiche.

Opportunità: la soluzione del problema energetico europeo (ed italiano) derivante dai data center e allo stesso tempo compatibile con la lotta al cambiamento climatico risiede negli investimenti in varie forme di energia elettrica non-climalteranti: fonti rinnovabili (FER), energia nucleare da fissione (in particolare gli *Small Modular Reactors*, SMR), e in prospettiva futuribile anche la fusione nucleare. Anche lo sviluppo dell'idrogeno verde richiederebbe un incremento significativo della generazione elettrica.

La lotta al cambiamento climatico si presenta nella duplice veste di elemento di riduzione e di opportunità della crescita economica. Le FER continuano in molti aspetti del loro utilizzo a essere complessivamente più dispendiose di quelle fossili nell'intero ciclo di vita del prodotto che utilizza la fonte energetica, ma il trend di riduzione dei costi delle FER è stato spettacolare negli ultimi anni e si prevede che continuerà. Dal lato dell'offerta, permangono criticità nell'accumulo dell'elettricità, nella CCS (*Carbon Capture and Storage*), nella inaffidabilità della fornitura continua e nella produzione di idrogeno su larga scala. Il nucleare con gli SMR consentirebbe una installazione relativamente rapida (pochi anni) di una tecnologia sicura - ma permangono resistenze politiche e dei cittadini. Inoltre, le infrastrutture energetiche in vari dei maggiori Paesi appaiono fatiscenti, soprattutto per quel che riguarda la trasmissione e la distribuzione locale dell'energia elettrica. Dal lato dell'utilizzo a fini di trasporto e per usi residenziali molto resta da fare in termini di punti di ricarica per auto (l'Italia è un esempio di sottovalutazione del problema), TPL (trasporto pubblico locale), elettrificazione degli usi domestici e miglioramento delle *smart grid*. Gli investimenti nella modernizzazione della rete sono stimati in circa 70 miliardi di euro all'anno fino al 2030, con un fabbisogno totale di quasi 600 miliardi di euro nel prossimo decennio. La digitalizzazione, gli investimenti e gli aggiornamenti normativi sono elementi chiave per promuovere le reti intelligenti in tutti gli Stati membri.

Opportunità: In vista della progressiva elettrificazione dell'intero sistema economico produttivo e di consumo permangono vari punti tra quelli elencati su cui sviluppare ampi progetti di investimento europei, inclusa la possibilità di aprire canali di collaborazione con vari Paesi emergenti e in via di sviluppo su progetti relativi alle FER, al nucleare, all'idrogeno e alla CCS.

Le spese per la difesa costituiscono un ulteriore elemento che potrebbe dare un (seppur modesto) impulso alla crescita, un sintomo dell'irrigidimento muscolare delle relazioni internazionali. L'impulso alla crescita del PIL proveniente da un incremento di queste spese non sarà decisivo, anche perché richiederà in pressoché ogni Paese delle manovre correttive per mantenere in equilibrio conti pubblici già in difficoltà per gli effetti delle crisi degli ultimi anni. Non va però sottovalutato l'impulso alla ricerca, alla diffusione di nuove tecnologie "*dual use*" e delle relative competenze storicamente collegato alle spese finalizzate alla difesa.

Opportunità: le tecnologie digitali, di IA e satellitari hanno trasformato le strategie e le armi di difesa in strumenti sempre più complessi. La collaborazione tra Paesi europei su questi temi è un prerequisito per la sicurezza e l'autonomia decisionale dell'Unione, visto l'altissimo tasso di duplicazione (e dunque inefficienza della spesa) tuttora esistente. Gli investimenti in cybersecurity, tecnologie satellitari (con il rafforzamento e l'accelerazione di IRIS2), droni (dove l'*expertise* accumulata dall'Ucraina rappresenta una opportunità da sviluppare) sono a loro volta ingenti.

In sintesi, gli investimenti richiesti in tempi relativamente brevi per cogliere le opportunità derivanti dalle tecnologie più avanzate e per far fronte alla lotta al cambiamento climatico sono colossali e richiedono uno sforzo sia degli investimenti privati che di quelli pubblici. Il punto critico da risolvere è uno degli elementi della stagnazione secolare: la capacità del sistema finanziario di orientare verso investimenti produttivi la altrettanto colossale liquidità/risparmio presente nel sistema economico europeo e globale. Da qui deriva la necessità di muoversi rapidamente verso l'Unione Europea dei Capitali.

Inoltre, un deciso progresso verso l'Unione Bancaria e dei Capitali rafforzerebbe in maniera decisiva la divisa europea, favorendo l'ingresso di capitali stranieri in un momento in cui la diversificazione dal dollaro, pur se non marcata, è un trend in accelerazione per tutti gli asset.

Infine, i fattori positivi sopra elencati si poggiano su un cruciale minimo comun denominatore: una diffusione elevata delle competenze, per raggiungere la quale occorre un significativo investimento in Ricerca ed Innovazione, in particolare nelle materie STEM. Questo tema è comune a pressoché tutti i Paesi europei ma appare particolarmente rilevante per l'Italia. Il nostro Paese necessita di investimenti in Ricerca e Innovazione decisamente superiori a quelli della media europea. L'apertura di nuovi istituti di ricerca in aree specifiche (ad esempio, sul modello dell'IIT) consentirebbe, a costi contenuti, di limitare la fuga di cervelli che ci caratterizza da alcuni anni e di attrarre competenze elevate dall'estero.

***L'UE NEL DISORDINE ECONOMICO GLOBALE:
COME REAGIRE ALLA “WEAPONIZATION” DI USA E CINA***

Paolo Guerrieri

L'economia mondiale è sempre più multipolare e frammentata. Il fulcro del sistema è la rivalità tra Stati Uniti e Cina, che unite valgono oltre il 40% del PIL mondiale, dominano la frontiera tecnologica e controllano snodi cruciali delle catene globali del valore.

Considerate nel loro insieme, le attuali politiche economiche e commerciali di Stati Uniti e Cina stanno producendo instabilità e disordine a livello globale. Poiché nessun altro Paese o blocco è oggi in grado di esercitare una vera capacità di controbilanciamento, è probabile che le due superpotenze proseguano lungo la strada intrapresa, alimentando tensioni e conflitti commerciali e tecnologici anche negli anni a venire.

A dover fare i conti con questo nuovo contesto saranno soprattutto i Paesi terzi, e tra questi in primo piano l'Europa. L'UE è esposta a una duplice vulnerabilità. Da un lato, una vulnerabilità economica: la sua struttura produttiva è ancora concentrata in comparti a medio-bassa tecnologia, elevata dipendenza esterna da energia fossile e crescita trainata dall'*export* extra-UE. Dall'altro, una vulnerabilità geo-economica: la sua elevata dipendenza dagli Stati Uniti per la sicurezza e per un ampio spettro di tecnologie digitali, e l'altrettanto elevata dipendenza dalla Cina per numerosi input intermedi, materie prime critiche e prodotti essenziali per le filiere green e digitali.

Di fronte alla “*weaponization*” commerciale di Stati Uniti e Cina, l'Europa non può pertanto limitarsi a un ruolo di spettatore né affidarsi ai vecchi automatismi, come il traino dell'*export* praticato con successo in passato in un mondo relativamente aperto e cooperativo.

Per evitare di essere schiacciata tra i due poli, l'UE deve innanzi tutto a livello domestico spostare il baricentro della crescita verso domanda interna, investimenti e piena integrazione del Mercato unico, puntando su tecnologie e servizi avanzati e riducendo gli squilibri esterni.

Parallelamente all'esterno, in un contesto in cui l'interdipendenza economica è fonte tanto di prosperità quanto di vulnerabilità, serve una presenza esterna europea più autonoma e assertiva come complemento necessario al rilancio della crescita interna.

Al riguardo, l'UE parte però svantaggiata: non è finora riuscita a dotarsi di una efficace politica estera e di sicurezza comune. La frammentazione interna, il peso delle sovranità nazionali e l'assenza di strumenti e meccanismi decisionali adeguati hanno limitato la sua capacità di azione. Le riforme istituzionali necessarie per avere una voce unica in politica estera restano cruciali, ma richiederanno tempo.

Nell'immediato, l'Unione può agire sul piano più strettamente commerciale, dove l'UE dispone invece di una competenza quasi esclusiva e può esprimersi con una sola voce nei negoziati internazionali. Utilizzata in passato come strumento di diplomazia e di proiezione geopolitica, la politica commerciale continuerà anche in futuro, pur con tutti i limiti del caso, a rappresentare uno degli strumenti principali per una presenza più assertiva dell'Europa nel sistema internazionale. A patto però – come si dirà più avanti – che anche la politica commerciale venga modernizzata, trasformandola in leva di resilienza, diversificazione e partenariato strategico, a partire da un rapporto più strutturato con il Sud globale.

In questa prospettiva, l'Unione dovrà affrontare tre grandi sfide: gestire i rapporti difficili e volatili con gli Stati Uniti di Trump; rispondere alla politica assertiva della Cina che si muove da tempo a livello globale; preservare, infine, un sistema commerciale quanto più possibile aperto, attraverso una rete di relazioni con il resto del mondo – con l'Asia-Pacifico, l'Africa e l'America Latina – capace di ridurre le dipendenze critiche e ampliare i margini di autonomia europea.

UE e Stati Uniti: tra dipendenza e necessità di resilienza

Il rapporto con gli Stati Uniti resta per l'Europa al tempo stesso vitale e problematico. La relazione con l'America di Trump è destinata a rimanere transazionale, instabile e poco prevedibile. Il punto non è scegliere tra rottura – che l'Unione non si può permettere, poiché la dipendenza da Washington in materia di sicurezza non potrà essere superata nel breve-medio periodo – e allineamento passivo. La questione è piuttosto come costruire una posizione europea di maggiore forza e resilienza: cooperare dove conviene, prevenire e disinnescare le crisi commerciali prima che degenerino, ed essere abbastanza robusti da negoziare senza scivolare né nel conflitto permanente né nella subordinazione.

In questo primo anno della Presidenza Trump 2.0 le relazioni transatlantiche si sono concentrate sulla gestione di un turbolento contesto geopolitico e sono state segnate da tensioni ricorrenti e da una notevole mancanza di fiducia tra le due sponde dell'Atlantico, unitamente a un nuovo accordo commerciale tra Stati Uniti ed Europa.

L'accordo siglato a luglio – più una tregua commerciale che altro - è stato giudicato da molti osservatori addirittura “sconfortante” per almeno due ragioni: lo sbilanciamento dei contenuti a favore degli interessi statunitensi e le modalità del negoziato, con una Commissione sempre in posizione rassegnata di fronte alle richieste erratiche di Trump. Hanno pesato soprattutto i timori che la minaccia di dazi sull'*export* USA potesse spingere l'amministrazione Trump a ridurre il proprio impegno in materia di sicurezza verso l'Europa, in particolare sul fronte ucraino.

Questa eccessiva dipendenza europea dalla difesa americana continuerà a pesare, rendendo difficile per l'Europa perseguire nell'immediato un nuovo accordo commerciale più equilibrato. Ciò non significa però restare inerti.

Riguardo all'accordo raggiunto, preoccupa in particolare l'assenza di meccanismi chiari di attuazione e revisione. Nei prossimi mesi l'UE potrebbe così mettere sul tavolo un “mini-pacchetto” di stabilizzazione dell'intesa che includa: (i) una clausola di standstill che congeli l'introduzione di nuovi dazi e sussidi distorsivi; (ii) un calendario di revisione dell'accordo; (iii) una gestione concordata delle esenzioni settoriali (compresi dazi e misure extraterritoriali) per ridurre l'incertezza per le imprese; (iv) un comitato tecnico congiunto incaricato di intervenire rapidamente sui contenziosi per evitare che degenerino in crisi politiche.

Ancora, occorre predisporre rapidamente un piano operativo per l'attuazione degli impegni di investimenti e acquisti negli Stati Uniti associati all'intesa di luglio (circa 600 miliardi di dollari di investimenti europei negli Stati Uniti e 750 miliardi di acquisti di energia statunitense entro il 2028), evitando che la modalità di allocazione di risorse tanto ingenti sia, anche in questo caso, determinata unilateralmente dalla controparte americana – con il rischio di drenare capitali e capacità produttiva dall'Europa senza adeguati ritorni in termini di accesso al mercato USA o di trasferimenti tecnologici.

Rinviando ad altre parti di questo Rapporto la trattazione delle relazioni transatlantiche su difesa e sicurezza, è nell'interesse dell'UE in tema di strumenti di sicurezza economica cercare un maggiore allineamento con gli Stati Uniti rispetto alla “sfida Cina” e al rafforzamento del partenariato russo-cinese, passando da dichiarazioni generiche a meccanismi di coordinamento operativo, ad esempio nel

controllo degli investimenti in entrata e in uscita nei settori sensibili (dual use, tecnologie critiche, infrastrutture strategiche). Ciò richiede mantenere, tuttavia, una relativa autonomia europea nelle scelte su quali asset proteggere e con chi condividere tecnologie e governance, per evitare di importare passivamente le priorità di Washington.

In questa prospettiva e di fronte alle profonde trasformazioni in atto nel sistema monetario internazionale (SMI), in particolare in relazione alle innovazioni tecnologiche che stanno rivoluzionando i pagamenti e i movimenti di capitali oltre frontiera, il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro deve rappresentare una priorità per l'agenda politica europea.

Nonostante si sia affermato come seconda valuta internazionale, l'euro resta a notevole distanza dal dollaro, che da decenni domina il sistema monetario e finanziario globale.

Lo spazio per un rafforzamento internazionale dell'euro è dunque significativo, ma non facile da colmare. In sostanza, perché la moneta unica possa svolgere un ruolo più centrale nei mercati globali e accrescere l'autonomia e la sovranità monetaria dell'Europa, l'area dell'euro ha bisogno di un grado più elevato di integrazione economica, monetaria e finanziaria, completando il processo di unificazione monetaria (Unione bancaria, Mercato unico dei capitali, *Safe asset*), rimasto incompiuto ormai da molti anni.

A queste sfide se ne sono aggiunte altre, più recenti, legate a un'ulteriore trasformazione del sistema dei pagamenti verso le nuove monete digitali e le infrastrutture dei pagamenti digitali. Stati Uniti e Cina seguono strategie opposte riguardo al “dollaro digitale” e allo “yuan digitale”. L'Europa si trova oggi in una posizione intermedia: da un lato, è diventata un regolatore globale con il regolamento MiCA (*Markets in Crypto-Assets*) sulle cripto-attività; dall'altro, la BCE sta portando avanti il progetto dell'euro digitale, ora entrato nella fase preparatoria in vista di un'eventuale introduzione entro la fine del decennio. Il rischio è che l'Europa resti schiacciata tra dollaro e yuan, come un attore regolatore ma sottodimensionato. E' necessaria una strategia articolata che colleghi sistematicamente le iniziative sulla moneta digitale alle riforme più profonde dell'Unione economica e monetaria (UEM) e dei mercati dei capitali dell'UE di cui abbiamo parlato. Allo stesso tempo, l'euro digitale deve essere pronto per l'uso internazionale, laddove ciò sia politicamente fattibile.

Guardando al futuro, la posta in gioco è dunque davvero alta. In un'economia mondiale sempre più frammentata, un euro rafforzato anche nella sua dimensione internazionale può apportare benefici tangibili non solo ai membri dell'UE ma anche ridurre il rischio che il sistema dei pagamenti internazionali si trasformi in un G2 incentrato esclusivamente su Stati Uniti e Cina, risultando così fragile e soggetto a crisi.

In sintesi, per gestire la volatilità di “Trump 2.0” ed evitare sia lo scontro permanente sia un'eccessiva subordinazione, l'UE dovrebbe adottare una strategia su tre piani: stabilizzare il rapporto con Washington attraverso una cooperazione selettiva; rafforzare gli strumenti di difesa geo-economica per costruire una deterrenza credibile; e sviluppare le proprie capacità interne, economiche e di sicurezza, in modo da rendere più equilibrato e meno asimmetrico il rapporto transatlantico. Ma rimane un ostacolo fondamentale: l'ampio divario tra le ambizioni geopolitiche dell'UE e la sua capacità di realizzarle. Colmare tale divario non è un dettaglio tecnico, ma la condizione politica per un partenariato transatlantico più equilibrato.

UE e Cina: verso una “convivenza funzionale”

La Cina rimane per l'UE al tempo stesso partner, concorrente e rivale sistemico. Negli ultimi anni il rapporto si è deteriorato: da un lato è cresciuto il disavanzo commerciale europeo e la dipendenza da Pechino per prodotti e tecnologie cruciali; dall'altro la Cina ha rafforzato l'allineamento con la Russia e ha fatto un uso più esplicito delle proprie leve economiche come strumento di pressione politica a livello globale.

La sistematica azione di demolizione da parte di Trump delle tradizionali architetture multilaterali e, in particolare, dei rapporti transatlantici, ha fatto riemergere in alcuni Paesi europei l'idea di un possibile riavvicinamento alla Cina per riequilibrare le pressioni americane.

Ma per l'Europa un allineamento semplicemente più stretto con Pechino implicherebbe una ulteriore apertura alle produzioni cinesi e non è pertanto né realistico né auspicabile. Anche uno scontro economico frontale sarebbe molto costoso, dal momento che l'UE è molto meno preparata degli Stati Uniti a sostenerlo.

L'Europa dovrebbe dunque definire una strategia alternativa verso la Cina, partendo dal fatto che essa ha interessi specifici solo in parte convergenti con quelli americani.

L'obiettivo dovrebbe essere la costruzione di relazioni selettive, fondate sul riconoscimento del peso sistemico della Cina (circa il 15% del commercio mondiale di beni) e del suo ruolo nella transizione ambientale, ma che incorporino l'esigenza di ridurre vulnerabilità e di difendersi da pratiche sleali. Una strategia "funzionale" in altre parole, differenziata su tre piani.

Il primo riguarda la sicurezza, in cui la Cina resta, in quanto rivale sistemico, una fonte di rischi strategici per l'Unione. La strategia del "*derisking*" già adottata nel periodo più recente non va abbandonata, ma meglio definita e implementata, con l'obiettivo di ridurre selettivamente le dipendenze eccessive dell'UE – in particolare nelle importazioni legate alle catene del valore green e digitali (batterie, pannelli solari, componenti elettronici, materie prime critiche) - diversificando fornitori e rafforzando la capacità produttiva interna. Tenuto conto che proprio in questi segmenti la dipendenza europea dalla Cina si è accresciuta paradossalmente in questi ultimi anni.

Il secondo piano è quello commerciale, dove la relazione con la Cina resta potenzialmente a somma positiva, a condizione che l'UE rafforzi la propria base industriale e tecnologica, come già sottolineato. È nell'interesse reciproco mantenere un livello ragionevole di apertura dei mercati, ma occorre affrontare le forti asimmetrie di accesso che oggi penalizzano le imprese europee, anche a causa di pratiche discriminatorie, obblighi di localizzazione e restrizioni agli appalti pubblici da parte di Pechino. In risposta, l'UE deve applicare con coerenza gli strumenti di difesa commerciale e anti-coercizione, affiancandoli a controlli coordinati sulle esportazioni e a meccanismi di monitoraggio degli investimenti esteri in entrambe le direzioni, per evitare trasferimenti non desiderati di tecnologia e *know-how*.

Il terzo piano riguarda i beni pubblici globali, dove alcune forme di cooperazione con la Cina restano indispensabili su questioni come clima, ambiente e salute globale: la scala cinese rende impossibile qualsiasi soluzione efficace senza il suo coinvolgimento. In particolare, su clima e ambiente, Pechino è responsabile di circa un terzo delle emissioni globali di CO₂, pur essendo al tempo stesso il principale investitore in rinnovabili e tecnologie verdi. Con gli Stati Uniti sotto la Presidenza Trump nuovamente defilati rispetto all'Accordo di Parigi, il contributo cinese diventa ancora più rilevante.

Per attuare una strategia su questi tre livelli, l'UE dovrà probabilmente stringere alleanze con altri partner – in particolare nel G7 e nell'area dell'Asia-Pacifico – che condividono l'esigenza di ridurre le proprie dipendenze dalla Cina. Coalizioni di

derisking possono abbassare i costi della transizione, rendere più credibile la posizione europea e rafforzare la capacità di negoziare con Pechino da una posizione di maggiore forza. Gli Stati Uniti resterebbero, almeno sulla carta, il partner ideale, ma il principale ostacolo è rappresentato dal rifiuto sistematico di Trump verso iniziative multilaterali e dal parziale arretramento americano su temi chiave come i controlli all'*export*, i diritti umani e Taiwan.

Elemento cruciale per una nuova strategia è il fattore tempo. L'attuale tregua commerciale tra Washington e Pechino, sancita nell'incontro Trump-Xi in Corea a fine ottobre, apre una finestra tattica che l'Europa dovrebbe utilizzare per definire una linea comune credibile e rafforzare la propria resilienza. Tutto questo anche per ridurre il rischio che eventuali future intese bilaterali USA-Cina si traducano in vincoli esterni fortemente penalizzanti per l'UE.

Il maggiore ostacolo resta, anche in questo caso, interno all'Europa: le divisioni tra i Paesi membri sulle politiche da seguire nei confronti di Pechino a fronte di interessi nazionali molto eterogenei. Divisioni che la Cina ha storicamente sfruttato – e continua a farlo –, differenziando il trattamento tra gli Stati membri e utilizzando il proprio peso economico per metterli gli uni contro gli altri. Ne consegue che senza un salto di qualità nel coordinamento delle politiche nazionali verso Pechino, la capacità europea di costruire una “convivenza funzionale” con la Cina resterà assai limitata.

UE e Sud globale: politica commerciale come sicurezza strategica

Gli Stati Uniti, pur restando un mercato fondamentale, rappresentano oggi circa il 13% delle importazioni mondiali di beni: molto, ma non abbastanza da determinare da soli la traiettoria del commercio globale. Per un'economia altamente aperta come quella europea si apre dunque uno spazio significativo per diversificare i partner commerciali e contribuire al mantenimento di un sistema internazionale il più possibile aperto e regolato.

Estendere e rafforzare la rete già esistente di accordi bilaterali, regionali e plurilaterali con il resto del mondo, in particolare con i Paesi del Sud globale, resta per l'Europa la migliore difesa per fronteggiare il protezionismo americano. La Commissione von der Leyen II si è già mossa in questa direzione, concludendo e rilanciando una serie di negoziati con partner chiave dell'Asia-Pacifico e dell'America Latina. Tra questi figurano la finalizzazione dei negoziati per un partenariato economico e di investimenti con l'Indonesia (CEPA); il forte avanzamento del negoziato per un

accordo di libero scambio con l'India; il rilancio del processo di ratifica dell'accordo con il Mercosur, per il quale la Commissione ha trasmesso a settembre 2025 al Consiglio e del Parlamento europei le proposte di firma e conclusione.

Sono accordi che non hanno finalità solo commerciali: rappresentano in realtà tasselli di una nuova stagione della politica commerciale europea, in cui l'apertura è inserita in una cornice più ampia di sostenibilità, sicurezza strategica e diversificazione delle dipendenze.

L'accordo con il Mercosur, ad esempio, è al tempo stesso tariffario e strategico: mira a garantire l'accesso di lungo periodo a materie prime – incluse alcune critiche per le transizioni verde e digitale – e prevede clausole rafforzate in materia di sostenibilità e clima, facendo dell'Accordo di Parigi un riferimento vincolante, pur tra molte resistenze politiche sia in Europa sia in America Latina.

In questa prospettiva, va inoltre sottolineato il lancio di nuovi partenariati su materie prime e industria verde – i *Clean Trade and Investment Partnerships* (CTIP) – come quello con il Sudafrica avviato nel 2025 nell'ambito del *Clean Industrial Deal* e in collegamento con la strategia *Global Gateway*. In questo ambito i CTIP sono oggi concepiti come strumenti complementari agli accordi di libero scambio dell'UE, con impegni in larga misura volontari. Si potrebbe invece proporre la loro trasformazione in veri e propri “mini accordi commerciali”, mirati nelle finalità e dotati di meccanismi applicativi vincolanti. In questo modo potrebbero garantire accesso di lungo periodo a materie prime critiche e tecnologie *cleantech*, mobilitando al contempo investimenti europei nei Paesi partner. Sarebbe un modo per colmare una lacuna nella cassetta degli attrezzi della politica commerciale e di sviluppo dell'Unione.

Più in generale si può osservare che l'Unione, pur erogando un ammontare molto elevato di aiuti allo sviluppo, tende a frammentarli in una miriade di iniziative, spesso in assenza di una vera strategia coerente. In termini bilaterali, l'UE dovrebbe rafforzare innanzitutto la propria capacità di attrazione e di partenariato verso i Paesi del Sud globale: in tale prospettiva, il partenariato lanciato con il Sudafrica potrebbe rappresentare un primo tentativo di allineare meglio l'azione esterna dell'UE agli obiettivi di politica climatica e industriale.

In sintesi, la politica commerciale europea sta vivendo una trasformazione significativa, particolarmente evidente nei tre dossier oggi in primo piano (India, Indonesia, Mercosur). La diversificazione commerciale non riguarda solo i mercati di sbocco, ma la capacità dell'Europa di agire in modo più autonomo in un contesto

geopolitico turbolento. Rafforzare la rete di accordi e partenariati significa, in ultima analisi, investire nella resilienza, nella competitività e nella sostenibilità dell'economia europea.

Siamo, Tuttavia, ancora in presenza più di un mosaico di intese bilaterali, pur rilevanti, che non a una vera strategia integrata europea. Per compiere questo passaggio servono una visione sistemica e un coordinamento più stretto tra istituzioni europee e Stati membri, così come tra politica commerciale, politica industriale e azione esterna.

Ma per questo, restano da superare ostacoli rilevanti. Innanzitutto, le divisioni interne tra i Paesi membri sulle priorità della politica commerciale e sulle condizionalità da associare a clima, lavoro e diritti umani. Vi sono poi le resistenze dei Paesi partner del Sud globale di fronte alle condizionalità “verdi” e sociali dell'UE, spesso percepite come clausole a fini protezionistici. Infine, i tempi lunghi e la complessità dei processi di negoziazione e ratifica degli accordi, che lasciano ampi margini a opposizioni politiche e mobilitazioni sociali a livello europeo e nazionale.

Più in generale e con riferimento alle varie sfide a livello globali, resta un ampio divario tra l'ambizione geopolitica dell'UE e la capacità – anche istituzionale – di attuarla. E va colmato. Anche accettando una maggiore condivisione di sovranità tra i 27 Stati membri sulle politiche da perseguire e utilizzando forme di integrazione differenziata tra gruppi di Paesi membri, in un'ottica di “federalismo pragmatico”. D'altra parte, la posta in gioco è molto elevata: si tratta di definire per l'Unione opzioni credibili di politica economica esterna di fronte alla crescente *weaponization* dell'interdipendenza operata da Stati Uniti e Cina. Soprattutto se vorrà evitare di rimanere schiacciata tra i due maggiori poli e recuperare margini di autonomia nel nuovo disordine mondiale.

UNA STRATEGIA ECONOMICO-TECNOLOGICA EUROPEA

Alessandro Aresu

Nel 2025, il dibattito sulla posizione economica e tecnologica dell'Europa ha mostrato la debolezza del continente davanti ad altri attori globali. L'affanno europeo non riguarda solo il confronto con Stati Uniti e Cina, ma anche con altre realtà: come l'India, Paese più popoloso del mondo e pertanto dotato di un bacino di talenti ben più ampio di quello europeo; o come la Corea del Sud, che ha una posizione nelle filiere elettroniche e digitali ormai più rilevante rispetto a quella europea; oppure come le monarchie del Golfo, che per la loro disponibilità di capitali sono in grado di investire velocemente somme ingenti per la competizione tecnologica, per esempio per l'intelligenza artificiale.

In questo scenario, da tempo l'Europa si interroga sul divario di competitività, in un dibattito che ha visto numerosi interventi e la realizzazione del rapporto presentato alla Commissione Europea nel 2024, coordinato all'ex presidente della BCE ed ex presidente del consiglio italiano, Mario Draghi. Secondo la diagnosi di Draghi, l'Europa si trova su una "traiettoria divergente" rispetto a Stati Uniti e Cina. Nello specifico, il divario di produttività con gli Stati Uniti è ormai emerso decenni fa a causa dell'incapacità europea di adottare in modo pervasivo le tecnologie ICT all'interno di un settore dei servizi che costituisce il 70% dell'economia europea. Inoltre, dal *personal computer* passando per Internet, i *social media* e lo *smartphone*, fino ai *data center* per l'intelligenza artificiale, il contributo delle industrie europee alla realizzazione delle principali filiere tecnologiche, e dei prodotti *hardware* e *software* che li compongono, si è affievolito nel corso del tempo.

La debolezza europea: da Effetto Bruxelles a Effetto *Chokepoints*

La posizione europea è, pertanto, divenuta più fragile. I vincitori provvisori di questa trasformazione globale sono chiaramente i Paesi che già ospitano alta tecnologia digitale, come gli Stati Uniti, e che possiedono *chokepoints* tecnologici, ovvero imprese o settori di leadership evidente, e pertanto di potenziale condizionamento rispetto agli altri attori del sistema. La capacità di incidere nella competizione non è solo legata all'essere grandi consumatori, all'essere un mercato molto rilevante, come l'Europa senz'altro è.

Da un lato, il potere di mercato europeo non va sopravvalutato, perché si tratta di un'area cresciuta meno, in questo secolo, rispetto alle altre geografie della crescita, e debole dal punto di vista demografico. Inoltre, lo stesso mercato unico deve essere completato, e la presenza di numerose barriere alla competizione ne colpiscono tuttora il potenziale di crescita, rappresentando quelli che sono stati definiti “auto-dazi”. È in questo contesto che, come si è visto anche dalla debole posizione dell'Unione Europea nel corso della guerra commerciale del presidente Trump, il cosiddetto “Effetto Bruxelles” (il potere di condizionamento europeo sulle imprese altrui attraverso le regole del mercato comune) non ha un ruolo efficace, mentre domina un “Effetto *Chokepoints*” (l'utilizzo di capacità industriali e tecnologiche di una geografia, per negoziare o per difendersi dagli attacchi).

I divari europei

L'arretramento nelle filiere digitali ha comportato un significativo divario degli investimenti da parte delle aziende europee rispetto alla capacità di ricerca e sviluppo delle “Magnifiche Sette” aziende statunitensi (Alphabet, Amazon, Apple, Meta, Microsoft, NVIDIA e Tesla).

La carenza di capitale è divenuta strutturale. Il sistema finanziario europeo, storicamente bancocentrico, è tuttora meno attrezzato, tanto nella dimensione bancaria quanto in quella degli investitori istituzionali, per finanziare investimenti innovativi e ad alto rischio. L'innovazione tecnologica richiede *venture capital*, ma questi capitali sono poco presenti in Europa, specialmente nelle cruciali fasi di *scale-up*. Con l'incapacità di creare un vero mercato unico dei capitali, sono state limitate in modo significativo le opzioni per le *startup* europee, che guardano a capitali statunitensi o a offerte pubbliche di acquisto sui mercati statunitensi per poter realizzare profitti adeguati.

Il fallimento nel creare campioni di mercato alimenta la fuga di cervelli. Le università europee forniscono ancora una buona preparazione nella ricerca di base, e sono in grado di formare talenti nei settori tecnologici, come l'intelligenza artificiale. Solo una parte di questi talenti, tuttavia, decidono di insegnare o di lavorare in Europa. La maggior parte emigra negli Stati Uniti, attratta da un premium salariale significativo, che cresce ulteriormente dove si trovano i campioni di mercato. Così l'Europa agisce, per usare una formula brusca ma rispondente alla realtà, come un'accademia di formazione finanziata dalle tasse dei cittadini europei che fornisce talento ai giganti

tecnologici americani, che in tal modo realizzano prodotti *hardware* e *software* di cui gli stessi europei sono consumatori.

La presidente Ursula von der Leyen ha affermato che l'Europa non è in ritardo nella corsa all'intelligenza artificiale e che ha tutta la possibilità di recuperare sui suoi usi industriali. Tuttavia, anche una competizione di medio-lungo periodo (una “maratona” più che una corsa breve) deve considerare i divari di investimenti, filiera e talenti a cui abbiamo fatto riferimento, in un loop che si auto-alimenta. Il risultato è che la valutazione di società come le statunitensi OpenAI e Anthropic (peraltro partecipate la prima da Microsoft e la seconda da Amazon e Google), ormai di centinaia di miliardi, risulta incomparabile rispetto ai valori europei.

La competizione tecnologica oggi non è fatta solo di tecnologie avanzate, ma anche di minerali critici e terre rare. L'Europa ha una dipendenza significativa dalla Cina per le terre rare, probabilmente destinata ad aumentare con uno sviluppo ulteriore dell'industria europea della difesa. Questa dipendenza crea una vulnerabilità strategica che l'Europa ha già sperimentato nel 2025, per via della debolezza della catena di fornitura delle aziende automobilistiche europee, evidenziata dall'impatto delle restrizioni cinesi nel contesto della guerra commerciale tra Pechino e Washington, anche per via delle scorte ridotte degli stessi attori europei. La transizione verde è una scommessa industriale dell'Europa che, oltre ad essere stata contestata politicamente, è tuttora costruita sulla dipendenza da fornitori cinesi. In questo senso, è possibile che gli europei subiscano un “*chokepoint* inverso”: invece di esercitare una leva sugli altri, alimenta un'evidente dipendenza che oggi la Cina, e domani un altro attore può senz'altro usare contro di essa.

I *chokepoints* europei e la strategia potenziale

È ormai noto anche ai decisori europei che, oltre ai divari sopra indicati, vi siano anche punti di forza nella *supply chain* della tecnologia. In particolare, l'Europa detiene una forza unica nel settore dei semiconduttori, rappresentata da ASML. L'azienda olandese con sede a Veldhoven, nata nel 1984 da un laboratorio di ricerca di Philips e dagli investimenti di un'altra azienda del settore, ASM International, realizza oggi le uniche macchine per la produzione di semiconduttori avanzati che usano la litografia ultravioletta estrema, avendo un monopolio di fatto.

ASML non è un campione solitario. Nonostante i suoi clienti siano le principali aziende di produzione di semiconduttori al mondo, che non sono europee ma

taiwanesi (TSMC), coreane (Samsung, Sk Hynix) e statunitensi (Intel, Micron), la sua filiera poggia su un robusto ecosistema di precisione, in particolare tedesco. Per esempio, Carl Zeiss SMT, joint venture tra ASML e Zeiss, Fornisce i sistemi ottici più precisi mai realizzati dagli esseri umani, e TRUMPF produce il laser a CO2 ad altissima energia che genera la luce EUV. Questo ecosistema di precisione tedesco-svizzero (che include anche aziende come SUSS MicroTec e Mikron) rappresenta una forza basata sulla padronanza dei processi e del *know-how*, difficile da replicare.

In questo senso, ASML mostra come la presenza di campioni industriali leader di un ciclo tecnologico non rappresenti solo un chokepoint europeo, ma abbia un potere di diffusione nell'economia e nell'industria del continente, creando un circolo di competenze e di specializzazioni. Questo è senz'altro il caso più importante, ma in misura minore vi sono anche casi simili. Occorre ricordare che l'Europa ha anche un ruolo significativo nei gas tecnici e gas industriali, con aziende come la francese Air Liquide (e, nel contesto italiano, con realtà come Sapio e Siad), nonché nel software industriale, con aziende come Dassault Systèmes (Francia) e Siemens (Germania).

Se consideriamo questi esempi, vediamo che esiste senz'altro uno spazio per sostenere le capacità industriali europee e investire sulla scala, sulle competenze e sulla finanza. Vi sono lezioni da apprendere anche da un modello di successo e più volte richiamato, il caso Airbus, legato a una strategia di scala incentrata sul cliente, sull'ingegneria e sulla volontà di sfidare direttamente il monopolio Boeing. Airbus ha anche saputo superare una logica di mera "distribuzione geografica" dei componenti cercando la soluzione più efficiente e ha designato l'inglese come lingua ufficiale per evitare i contrasti interni.

In una competizione sempre più netta, l'Europa può anche usare la politica industriale per difendere i suoi settori manifatturieri vitali. La produzione industriale tedesca è in declino da oltre cinque anni, minacciata da quello che è stato chiamato il "secondo shock cinese". A causa del crollo del suo mercato immobiliare, la Cina ha riversato la sua capacità in eccesso in settori ad alto valore aggiunto che competono direttamente con le fondamenta europee (automotive, *clean tech* e aviazione). In questo scenario, la protezione può essere parte della strategia, ma solo se si affianca a politiche attive che superino la frammentazione. Da questo punto di vista, lo EU Chips Act lanciato nel 2023 ha rappresentato un caso scuola di ciò che non si deve fare: attraverso risorse comuni inadeguate e l'assenza di un reale coordinamento per indisponibilità degli Stati membri, si è realizzata una corsa al ribasso, per cui non è avvenuto alcun recupero significativo della capacità comune europea sull'industria cruciale della vita digitale, i semiconduttori.

In ogni caso, senza una maggiore disponibilità finanziaria, non è possibile attuare una strategia economico-tecnologica europea. Sebbene l'Europa non manchi di risorse, deve indirizzare i risparmi, che sono strutturalmente più alti che negli Stati Uniti, verso il capitale di rischio, e più in generale verso gli investimenti. Per invertire la fuga dei cervelli verso gli Stati Uniti, è necessario affrontare il divario salariale nella ricerca e nell'università, ma il vero salto può chiaramente venire solo da campioni di mercato che possano offrire stipendi e ruoli di alto livello competitivi. Questo aspetto si applica a tutto il contesto europeo ma diviene ancora più rilevante nella prospettiva italiana, in cui la perdita di capitale umano incide anche in ambito intra-europeo per il divario di salari e di opportunità.

La vera sfida per una strategia economica e tecnologica è riconoscere, proteggere e coltivare i vantaggi nascosti del sistema industriale. In quest'ambito, il riconoscimento degli ecosistemi industriali nazionali, attraverso un'analisi dei punti di forza e delle dipendenze nelle varie *supply chain*, è un punto di partenza fondamentale, che i vari Paesi europei devono ancora compiere, per poter avere una base di consapevolezza sulla sicurezza economica al livello degli Stati Uniti, della Cina, ma anche del Giappone e della Corea del Sud. Allo stesso tempo, in ambito europeo occorre investire in modo significativo, e non frammentato, per costruire la prossima generazione di campioni industriali, dentro un mercato più integrato e in cui sia più facile fare impresa.

LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA EUROPE TRA DOMANDA E OFFERTA

Andrea Gilli

Negli ultimi anni, il tema delle spese per la difesa europea ha assunto una rilevanza sempre maggiore. L'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha messo in luce le debolezze, le carenze e le vulnerabilità militari dell'Europa dopo decenni di tagli e riduzioni delle spese dopo la Guerra Fredda. A questo, si è aggiunta la rielezione di Donald Trump alla presidenza americana. La nuova amministrazione a Washington spinge affinché gli alleati europei della NATO si assumano maggiori responsabilità per la propria difesa, aumentando le spese militari, da decenni inferiori rispetto a quelle statunitensi non soltanto in termini assoluti ma soprattutto relativi – ponendo una questione di impegno politico a sostegno dell'alleanza che rischia di minarne la coesione. In questo contesto, nello scorso marzo, la Commissione Europea ha lanciato *Readiness 2030*, un ambizioso piano per rafforzare le capacità di difesa dell'Unione Europea. In ottica transatlantica, al vertice NATO dell'Aia del giugno scorso, i Paesi europei si sono impegnati ad aumentare fino al 5% le spese per la difesa entro il 2035, venendo incontro alle richieste statunitensi. Questi sforzi e impegni europei costituiscono un'importante inversione di tendenza rispetto agli ultimi decenni, ma la strada per un rafforzamento delle capacità militari resta caratterizzata da diversi ostacoli e sfide.

Per comprendere le opzioni di policy oggi in discussione, è necessario esplorare le difficoltà nell'industria della difesa, guardando sia alla prospettiva della domanda che dell'offerta. È quindi opportuno prima definire il processo necessario per modellare la domanda, e poi valutare i principali *gap* europei che ostacolano questo processo. Infine, ci concentreremo sullo stato dell'arte e sulle principali sfide dell'odierna produzione industriale delle aziende della difesa europee.

Prospettiva della domanda: quanto e come spendere?

Stabilire il corretto livello di “domanda”, ovvero la spesa in difesa per equipaggiare e sostenere le forze armate europee, è un processo complesso, che passa da diverse scelte politiche, *trade-off* e considerazioni politico-militari. In questo senso, non basta, come nel caso di alcune analisi, prendere come riferimento il livello di spesa dell'avversario.

Partiamo dal livello della spesa che, secondo diversi osservatori, non dovrebbe raggiungere gli obiettivi posti da Readiness 2030 dell'Unione Europea e dall'impegno NATO del 5%. La ragione, presto detta, è che Paesi europei tutti insieme spendono già più della Russia in difesa. L'obiezione, a prima vista ragionevole, ha però un vizio di fondo: assume implicitamente che offesa e difesa si equivalgano e dunque che l'attore intento ad attaccare desista di fronte ad un avversario di simile o maggiore entità. In primo luogo, un soggetto aggressivo come la Russia possiede un vantaggio significativo perché può decidere quando, dove e come colpire, vanificando la possibile superiorità militare europea. Ad esempio, nel caso in cui l'UE investa nel miglioramento delle proprie capacità terrestri, Mosca potrebbe lanciare un attacco via mare. Allo stesso modo, in caso di rafforzamento europeo delle capacità navali, la Russia potrebbe decidere di sfruttare le vulnerabilità nelle difese aeree del Vecchio Continente, colpendo con i propri missili a lungo raggio. L'Unione Europea, da attore difensivo e avverso al rischio, dovrebbe quindi investire molte più risorse per difendersi da diversi possibili vettori e capacità di attacco della Russia, per di più garantendo un numero limitato di perdite civili e militari. Un altro esempio riguarda la sicurezza delle infrastrutture critiche sottomarine. In caso di sabotaggio russo, Mosca dovrebbe spendere soltanto le risorse necessarie per colpire una specifica condotta (come visto nel Baltico, in caso di infrastrutture poco profonde, basta anche il semplice trascinamento dell'ancora di un mercantile). Al contrario, l'UE per difendersi, non sapendo quale infrastruttura verrà colpita, dovrebbe garantire il pattugliamento degli interi spazi marittimi, investendo ingenti risorse in piattaforme navali e aeree pronte ad intervenire.

Oltre alla notevole difficoltà (sul piano pratico, impossibilità) di comparare un attore aggressivo con uno difensivo, sostenere che non sia necessario un aumento delle spese per la difesa europea in quanto già ai livelli di quella russa presenta anche un errore logico. Infatti, l'aspetto rilevante non è spendere meno o quanto l'aggressore ma piuttosto garantire la sicurezza di ciò che si sta difendendo. Un esempio viene dalle recenti operazioni di protezione delle linee di comunicazione marittime nel Mar Rosso. Molte analisi hanno sottolineato l'insostenibilità degli sforzi occidentali dal momento che le unità navali impegnate nelle Operazioni *Aspides* e *Prosperity Guardian* sono state spesso costrette ad impiegare missili dal costo di 1/1,5 milioni di euro per intercettare minacce aeree degli Houthi dal costo di poche migliaia di dollari. In questo caso, l'obiettivo non è quello di spendere meno o quanto gli Houthi ma piuttosto quello di garantire l'incolumità dei mercantili in transito e dei loro equipaggi, oltre alla protezione di una cruciale arteria del commercio marittimo verso l'Europa. Ciò vale molto di più del costo di un missile intercettore.

Stabilire il corretto livello di spesa è quindi strettamente collegato alla consapevolezza di quello che si intende difendere. In questo senso, è necessario compiere delle scelte e stabilire delle priorità, per capire quali obiettivi politici perseguire e, di conseguenza, quale difesa sviluppare. Per l'UE l'obiettivo principale riguarda sicuramente il piano interno, quindi la protezione del territorio, della popolazione e della sovranità europea. Oltre a questo, però, ci sono altri possibili obiettivi che si estendono su più livelli, come ad esempio la protezione degli interessi economici, umanitari e securitari oltre i confini europei, il controllo di focolai di crisi che potrebbero avere effetti sull'Unione, ma soprattutto la salvaguardia dei flussi di persone, dati e merci che viaggiano attraverso i cosiddetti *global commons* (mare, aria, cyberspazio e spazio). La difesa di ognuno di questi livelli necessita di capacità militari specifiche. Di conseguenza, perseguire due o più di questi obiettivi richiede una spesa complessiva più elevata al fine di sviluppare, gestire e mantenere i diversi tipi di capacità necessarie.

La domanda deve quindi tener conto degli obiettivi politici e adeguare lo strumento militare sulla base di questi ultimi. Deve esserci coerenza tra obiettivi e strumenti della difesa. In questo caso diventa fondamentale la questione del “come” spendere. Gli strumenti militari possono essere modificati nella strategia, nella postura e nella struttura delle forze.

La strategia svolge il ruolo di collegare gli scopi ai concetti operativi e di tradurre tali concetti in obiettivi militari concreti. Per esempio, la pace può essere perseguita con una strategia di deterrenza basata sul *denial* (cioè scoraggiare gli avversari, aumentando i costi per un attacco di successo), oppure con una strategia di *punishment* (minacciando severe ritorsioni). Se si opta per il *denial*, ha senso puntare su sistemi di difesa aerea; se invece si decide per il *punishment*, la priorità dovrebbe essere data a capacità di attacco di precisione e a lungo raggio.

La postura riguarda principalmente le capacità disponibili e il loro posizionamento per conseguire gli obiettivi militari: le unità possono essere concentrate o distribuite, schierate al confine o all'interno, con finalità offensive o difensive. Nel caso dell'UE, le forze di terra potrebbero essere concentrate a difesa del confine orientale dell'Unione in previsione di una possibile offensiva terrestre russa.

Infine, la struttura delle forze riguarda la composizione stessa di queste ultime tra i vari domini e servizi (esercito, aeronautica e marina) e, in ciascun dominio, il rapporto tra diverse funzioni (difesa aerea rispetto all'attacco al suolo o sottomarini rispetto alle navi di superficie).

Oltre che sulla base degli obiettivi politici e militari, queste tre “dimensioni” (strategia, postura e struttura delle forze) devono essere modellate anche in funzione dell’avversario e delle potenziali minacce. Le scelte devono essere compiute per “complicare i calcoli degli avversari”, sfruttare le loro vulnerabilità e i propri punti di vantaggio. In questo senso, Joshua M. Epstein nel suo libro *Measuring Military Power* (1986) evidenziava come, durante la Guerra Fredda, gli Stati Uniti, favorendo una competizione tecnologica, obbligavano l’URSS a sviluppare sistemi d’arma sempre più avanzati, i quali richiedevano PILoti più addestrati, logistica più complessa e manutenzione più difficile. Condizioni che l’Unione Sovietica non era in grado di permettersi o generare. Allo stesso modo, Andrew F. Krepinevich, nel suo *Dissuasion Strategy* (2008), ha suggerito per Washington una politica di difesa che sfrutti i vantaggi tecnologici americani per indebolire la sfida proveniente da avversari quali Cina, Russia e Iran. Secondo questa logica di “strategia competitiva”, ad esempio, i Paesi europei potrebbero valutare di rafforzare significativamente le capacità di attacco marittimo o aereo a lungo raggio, costringendo così la Russia a riallocare risorse dalla componente terrestre a quella aerea e marittima. In questo modo, verrebbe ridotta la minaccia di un’offensiva terrestre russa nell’Europa Orientale e si costringerebbe Mosca a investire risorse in sistemi difensivi piuttosto che in mezzi offensivi.

Per spendere meglio servono buoni strateghi

Quanto appena descritto mostra chiaramente che per raggiungere una “domanda” adeguata ed efficiente è necessario connettere gli obiettivi politici con gli strumenti militari, valutare i possibili *trade-off*, conoscere le proprie vulnerabilità e quelle del proprio avversario. In altre parole, è necessario un approccio “strategico” che sia in grado di orientare lo sforzo economico verso le giuste tecnologie e capacità militari in linea con gli obiettivi politici. In questo senso, servono analisi più approfondite, come studi, simulazioni e *war-game*, ma soprattutto personale civile in grado di comprendere quali tecnologie militari sono necessarie per perseguire uno specifico obiettivo politico, come si articolano i processi di sviluppo dei sistemi d’arma e le peculiarità che caratterizzano l’industria della difesa. Riprendendo le parole usate negli anni Ottanta da Edward N. Luttwak, “c’è bisogno di strateghi, non di ragionieri”.

Mentre gli Stati Uniti dopo la Seconda Guerra Mondiale hanno investito largamente nell’integrazione tra strategia e politica, attraverso finanziamenti a università, think tank, istituti di ricerca e agenzie di difesa e favorendo la circolazione di personale

civile tra accademia, governo e forze armate, l'Unione Europea si trova davanti ad un significativo gap strategico. In Europa ci sono pochissimi think tank e centri studi in grado di realizzare analisi approfondite, simulazioni e *war-game*, e questi istituti non possono contare sulle stesse risorse, la stessa stabilità e gli stessi contatti delle loro controparti statunitensi. Anche a livello universitario, il numero di atenei che tengono corsi di studi strategici, politica e pianificazione della difesa, tecnologia militare e affini è esiguo. Questa situazione è peggiorata da una limitata circolazione di esperti civili tra accademia, istituzioni governative e forze armate, oltre che tra stati membri.

Senza la creazione di un'infrastruttura culturale in grado di utilizzare correttamente le armi e le tecnologie acquistate e prodotte, il solo aumento della spesa in difesa non basta a raggiungere le capacità necessarie per garantire l'autonomia strategica europea in ambito militare. Anzi, le maggiori risorse a disposizione e lo sforzo economico europeo rischiano di essere indirizzati verso scelte e mezzi sbagliati, senza nessun effetto tangibile e con uno spreco di denaro e tempo. In questo senso, l'Unione dovrebbe rafforzare la cultura strategica europea integrando studi e ricerca sulla difesa nell'università, promuovendo competizioni analitiche e scambi tra ricercatori, funzionari e militari. Occorre finanziare l'eccellenza con modelli meno burocratici, favorire la ricerca multidisciplinare e garantire piena indipendenza intellettuale per stimolare un pensiero strategico libero e innovativo.

Prospettiva dell'offerta: capacità, produzione e dipendenze dell'industria della difesa europea

Un punto importante del piano europeo di riarmo riguarda anche la volontà di ridurre la dipendenza europea dalle tecnologie militari statunitensi, favorendo l'autonomia strategica e la produzione delle industrie della difesa del Vecchio Continente. In questo senso è utile concentrarsi non solo sulla domanda ma anche sulle capacità che l'offerta (industria europea) è in grado di fornire.

Secondo i dati di un rapporto del giugno 2025 del think tank Bruegel e del Kiel Institute, mentre i volumi di produzione europea di proiettili d'artiglieria e obici sono aumentati notevolmente e sono prossimi a soddisfare la domanda, rimangono invece bassi o addirittura inesistenti quelli di carri armati, veicoli da combattimento per la fanteria, missili, aerei da combattimento, sistemi senza pilota e autonomi, sistemi integrati con intelligenza artificiale, trasporto strategico, difesa aerea integrata, sistemi di allerta e controllo precoci aviotrasportati (AEW&C) e satelliti. Per tali sistemi avanzati la dipendenza dalle importazioni dai produttori statunitensi è elevata

poiché l'industria della difesa europea manca della tecnologia e del *know-how* necessari a svilupparli. La ricostruzione di una base tecnologica autonoma è complessa perché progettare e produrre sistemi così avanzati, soprattutto per asset che l'Europa non sviluppa da decenni o non ha mai prodotto, richiede lunghi processi di sviluppo, prove e correzioni continue, con il rischio di ritardi e costi elevati, specialmente in un'industria strettamente legata alla performance tecnologica come quella della difesa. Inoltre, i nuovi sistemi dovranno essere in grado di operare in ambienti difficili e contrastare le contromisure avversarie, rendendo ancora più arduo e lungo lo sviluppo di tecnologie efficaci.

Anche aumentare la produzione delle tecnologie militari già realizzate in Europa rappresenta una sfida complessa. Come hanno dimostrato la pandemia e la guerra in Ucraina, ampliare rapidamente la capacità industriale non è possibile a causa dei colli di bottiglia e dei punti critici nella produzione e nelle catene di approvvigionamento globali. Queste difficoltà risultano ancora più gravi nel settore della difesa, dove i materiali, le componenti e le competenze richieste sono altamente specializzati e non facilmente reperibili. Uno dei problemi più significativi riguarda il reclutamento e l'attrazione di talenti e personale competente. Gran parte delle moderne piattaforme e dei sistemi militari è strettamente legata all'utilizzo di intelligenza artificiale, *Big Data*, tecnologie quantistiche e così via; di conseguenza, le aziende della difesa si trovano sempre più in competizione con le *big tech* per accaparrarsi i migliori talenti disponibili, potendo offrire condizioni e stipendi spesso meno attrattivi. A questo si aggiunge che, come sottolineato da rappresentanti dell'industria, il bacino di talenti da cui attingere risulta anche limitato da considerazioni politiche, che influiscono nella selezione e nel reclutamento del personale, data la natura sensibile del settore. Le aziende non possono infatti reclutare personale da Paesi che dispongono di un'ottima base di competenze ma che sono al di fuori delle consolidate alleanze politiche e militari occidentali.

Anche costruire nuovi impianti o riconvertire quelli esistenti richiede ingenti risorse, tempo e un vasto sforzo organizzativo. Le imprese devono formare o riqualificare personale tecnico e amministrativo, realizzare laboratori e centri di collaudo specializzati, selezionare e verificare fornitori capaci di soddisfare requisiti tecnici molto stringenti e adottare procedure specifiche per rispettare le normative governative. Ad esempio, come evidenziato da un recente rapporto dell'IISS, la produzione missilistica europea rimane molto limitata a causa della burocrazia e dei permessi richiesti.

Infine, un'altra sfida particolarmente significativa è quella legata alle ricorrenti difficoltà delle catene di fornitura. Le recenti tensioni commerciali tra Stati Uniti e Unione Europea stanno rendendo più difficile l'accesso a materie prime e componenti tecnologiche essenziali, rischiando di danneggiare alcune importanti filiere produttive della difesa, ad esempio nell'aeronautica o nei radar, che dipendono da partnership industriali transatlantiche. Anche le restrizioni cinesi all'esportazione di terre rare rischiano di avere un impatto significativo sulla produzione di ogni tecnologia militare con una componente digitale. Tali limitazioni hanno già influito sulla produzione di magneti per droni e missili, aumentandone i costi del 15%.

Coerenza strategica, cooperazione e innovazione

Queste difficoltà dimostrano come il riarmo europeo non rappresenti soltanto una sfida industriale, ma anche una questione di natura strategica e politica. È necessario infatti definire con chiarezza le priorità tecnologiche, costruire catene di approvvigionamento resilienti e investire in ricerca e sviluppo su orizzonti di lungo periodo. Per raggiungere questi obiettivi occorre assicurare coerenza e continuità tra la dimensione politica, industriale e militare, superando la frammentazione imposta dai cicli elettorali e dalle crisi contingenti. Come spiegato, le aziende del comparto difesa operano con orizzonti temporali molto lunghi e per questo necessitano di stabilità, prevedibilità e continuità negli investimenti per pianificare le proprie attività, mantenere catene di fornitura affidabili e sviluppare nuove capacità tecnologiche. In questo contesto, e guardando all'Italia, l'introduzione di una legge sulla programmazione pluriennale della difesa, giuridicamente vincolante e ispirata al modello francese della *Loi de programmation militaire*, potrebbe rappresentare uno strumento utile per rafforzare la pianificazione strategica. Una simile misura permetterebbe di coordinare obiettivi politici e risorse finanziarie, fornendo alle aziende la certezza necessaria per pianificare investimenti su più anni, stipulare contratti di lunga durata e ottimizzare i processi produttivi, in modo da ridurre costi e ritardi.

La necessità di garantire coerenza strategica e politica non si limita solamente alla pianificazione della produzione e del *procurement* nazionale, ma riguarda anche il tema della cooperazione europea in termini di sviluppo congiunto degli armamenti e di razionalizzazione delle spese. Secondo molte analisi un maggiore coordinamento europeo è essenziale per evitare sprechi e sovrapposizioni tra programmi nazionali e rendere più efficiente la spesa per la difesa europea. Anche in questo caso, però,

elementi politici e istituzionali rischiano di rallentare gli sforzi. I programmi congiunti devono affrontare problematiche come il mancato allineamento tra cicli politici e processi amministrativi o i cambi di governo che rischiano di influenzare la volontà di cooperazione. Queste complessità crescono all'intensificarsi della cooperazione, per cui, oltre a considerazioni industriali interne volte a privilegiare le aziende nazionali, emergono differenze nei requisiti tecnici, nelle procedure di approvvigionamento e nei modelli di *governance* generando ritardi, lievitazione dei costi e scarsa interoperabilità.

Va sottolineato infine che un maggiore coordinamento, pur portando diversi benefici, rischia di avere anche conseguenze negative. Infatti, l'eccessiva concentrazione dei progetti o la riduzione drastica dei programmi di sviluppo può condurre a effetti perversi, costringendo gli Stati a convergere su soluzioni tecniche non ottimali o non pienamente rispondenti alle proprie esigenze operative, oltre a ridurre l'incentivo per l'efficienza e l'innovazione. In tali ambiti l'autonomia decisionale e la competizione risultano maggiormente stimolanti rispetto alla centralizzazione e al coordinamento. In questo senso, gli Stati Uniti forniscono un esempio significativo con la DARPA, agenzia di ricerca del Pentagono che gode di ampia autonomia decisionale e operativa, e che ha storicamente favorito la nascita di tecnologie innovative grazie a modelli di ricerca agili, intersettoriali e orientati al rischio. Il caso statunitense è anche emblematico dell'importanza della competizione tra e all'interno dei vari servizi militari, che è stata alla base di una cruciale rivoluzione come l'introduzione della propulsione nucleare per i sottomarini. In questo senso, la sfida per l'Europa consiste nel disegnare un sistema che sia in grado di favorire l'efficienza, preservando autonomia e competizione. Per farlo, è necessario creare o potenziare agenzie europee con funzioni analoghe alla DARPA, al fine di finanziare progetti ad alto potenziale innovativo, con maggiore flessibilità amministrativa e una collaborazione più stretta tra settore pubblico, privato e accademico.

Conclusioni

Guardando alle problematiche che caratterizzano domanda e offerta dell'industria della difesa europea è chiaro che il solo raggiungimento della soglia del 5% del PIL fissata dal vertice NATO, così come il più generale aumento delle spese per la difesa e per il riarmo previste da *Readiness 2030*, non bastano a garantire l'incremento delle capacità militari europee né un incremento dell'autonomia strategica dell'UE in termini di difesa. Sia per una corretta gestione della domanda che dell'offerta è

necessario un approccio strategico che tenga conto delle vulnerabilità, delle esigenze e dei possibili *trade-off*.

Per quanto riguarda la domanda, non basta adeguare il livello di spesa sulla base di quello dell'avversario, ma vanno considerate differenze militari, capacità attualmente a disposizione e obiettivi politici. Come e quanto spendere dipende dall'intersezione tra cosa si intende difendere e gli strumenti militari necessari per garantire tale difesa.

Nel caso dell'offerta, è invece necessaria coerenza politica, industriale e strategica nel lungo periodo in modo da garantire alle aziende della difesa la stabilità e continuità necessarie per ricucire il *gap* che impedisce di produrre diverse tecnologie e sistemi avanzati per cui l'UE ancora dipende dagli Stati Uniti. Occorre tempo per acquisire il *know-how* necessario a sviluppare tecnologie complesse in grado di operare efficacemente sul campo e per diversificare e consolidare le catene di approvvigionamento. Il maggiore coordinamento nella produzione di armamenti è un altro aspetto in cui è necessario compiere scelte oculate e garantire coerenza strategica. Spesso, differenze politiche e amministrative rischiano di impedire una maggiore cooperazione industriale. Inoltre, tale coordinamento va bilanciato con la necessità di innovazione e sperimentazione, senza le quali non è possibile un rafforzamento della base tecnologica europea.

Migliorare la difesa europea significa sviluppare in primo luogo strategie, piani e concetti dinamici e flessibili in grado di integrare sviluppi tecnologici, capacità industriali e soluzioni militari. In questo senso, il quadro descritto evidenzia la chiara necessità di formare un bacino di strateghi in grado di orientare le scelte di *procurement* e di garantire un corretto sviluppo industriale. La capacità di indirizzare investimenti mirati e le ripercussioni positive che questo porta in termini di efficienza della spesa militare e di sovranità tecnologica nazionale potrebbero anche aiutare a superare la dicotomia “burro-cannoni” che caratterizza il dibattito sulla spesa militare. Essere in grado di prendere le giuste decisioni, infatti, riduce gli sprechi, incrementa l'efficacia e apre nuove possibilità anche per lo sviluppo industriale e tecnologico europeo, limitando le risorse che è necessario riallocare da altre voci di bilancio, come il welfare, la sanità e l'istruzione. Se opportunamente veicolata all'opinione pubblica, tale strategicità può quindi concorrere anche a ridurre la consueta avversione che l'elettorato europeo, e in particolare italiano, mostra verso le spese per la difesa.