

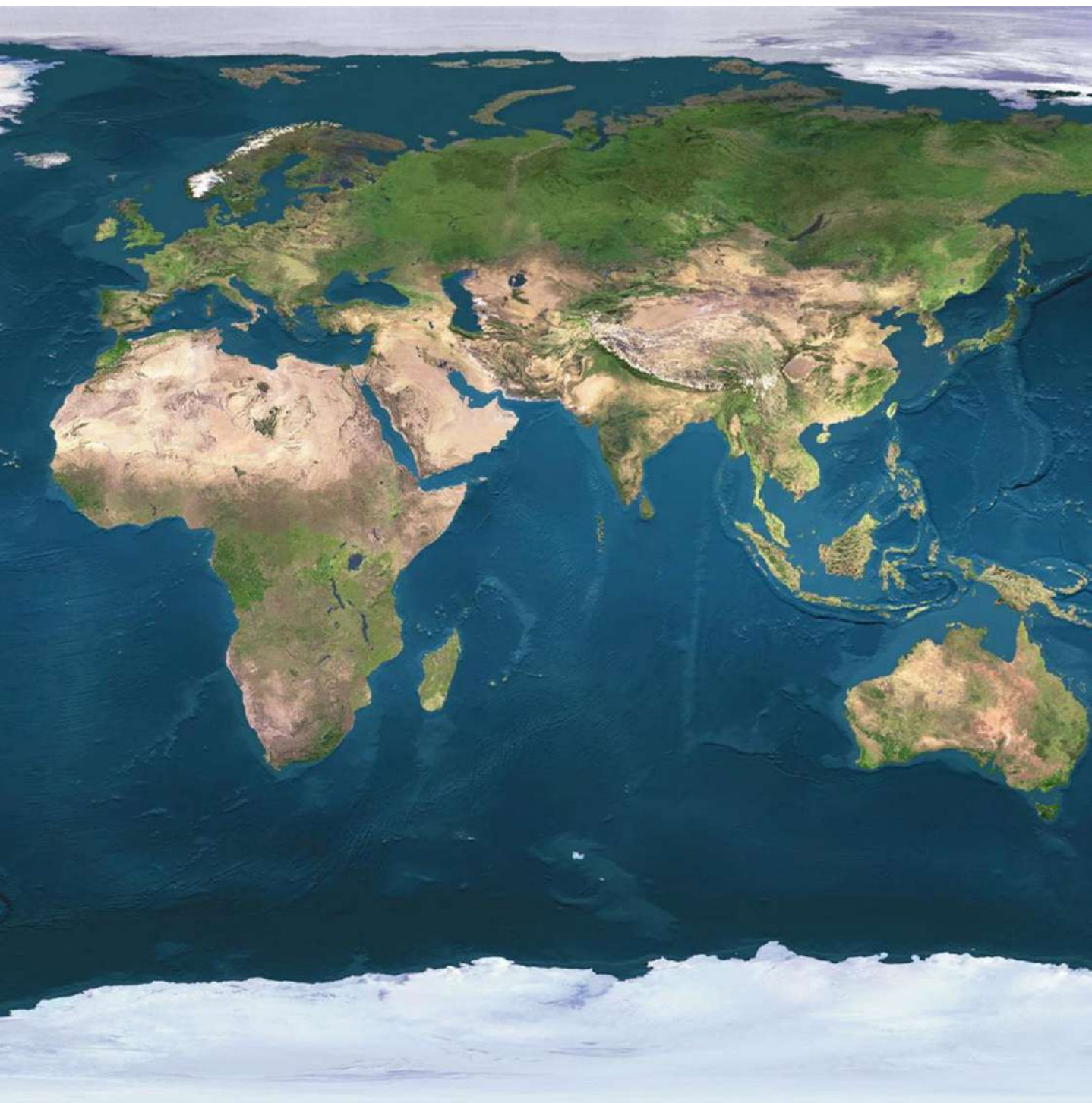


OSSERVATORIO STRATEGICO



Anno XXVIII – numero 3 / 2026







CENTRO ALTI
STUDI DIFESA



ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA

Osservatorio Strategico

2026

N.- 3

Osservatorio Strategico

Anno XXVIII numero III - 2026



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .pdf) al seguente link:
<https://unicasd.difesa.it/wps/portal/casd/casd-root/pubblicazioni/osservatorio-strategico/>

Osservatorio Strategico 2026

Questo volume è stato curato
dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Direttore

Contrammiraglio Gaetano Virgilio

Capo Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Col. Sebastiano La Piscopia

Caporedattore - Capo Sezione Studi Strategici per l'Innovazione

Ten. Col. Claudio Bertolotti

Comitato scientifico di indirizzo

Luiza Bialasiewicz, Claudio Bertolotti, Andrea Carteny, Giorgio Cuzzelli, Enrico Della Gatta, Valeria Eboli, Antonio Giustozzi, Sebastiano La Piscopia, Stefano Mele, Michela Mercuri, Andrea Molle, Gabriele Natalizia, Niccolò Petrelli, Lorenza Pigozzi, Alessandro Politi, Nicolò Russo Perez, Stefano Ruzza, Chiara Sulmoni, Francesco Tuccari, Arturo Varvelli.

Addetti di Redazione

C° 2° cl. Gianluca Bisanti

Progetto grafico

C° 2° cl. Gianluca Bisanti, Serg. Manuel Santaniello, Anna Margherita Brucchi.

Revisione e coordinamento

Col. Sebastiano La Piscopia, Ten. Col. Claudio Bertolotti, Funz. Amm. Aurora Buttinelli, Ass. Amm. Caterina Tarozzi.

Autori

Claudio Bertolotti, Leonardo Bianchini, Michele Brunelli, Andrea Carteny, Giovanni Chiacchio, Dario Citati, Giusy Criscuolo, Iuliia Iashchenko, Silvio Labbate, Matteo Giusti, Matteo Mazziotti di Celso, Andrea Molle, Gabriele Natalizia, Paolo Pizzolo, Emanuele Poli, Caterina Tarozzi.

Stampato dalla tipografia del
Centro Alti Studi Difesa – Scuola Superiore Universitaria ad Ordinamento Speciale
Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa
Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni
Palazzo Salvati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma
tel. 06 4691 23208
e-mail irad.usai@casd.difesa.it

ISBN 979-12-5515-168-5

Indice

Sintesi Strategica Globale <i>Claudio Bertolotti</i>	9
Osservatorio Strategico	
Europa orientale Transcarpazia: il crocevia dell'Europa Centro-Orientale <i>Leonardo Bianchini</i>	15
Africa settentrionale e Israele La convergenza strategica del Mediterraneo allargato: implicazioni per il Nord Africa, il Levante e il fianco meridionale della NATO <i>Andrea Molle</i>	21
Africa centro-meridionale Il Sahel: l'avanzata della Russia, la ritirata dell'Europa e l'opzione strategica dell'Italia <i>Matteo Giusti</i>	31
Contrasti tra Paesi sunniti e sciiti La diplomazia silenziosa dell'Oman: neutralità attiva, golfo persico e stabilità del mediterraneo allargato <i>Michele Brunelli</i>	35
Proiezione sinica Cina: proiezione globale, coercizione regionale e costruzione di un ordine alternativo <i>Claudio Bertolotti</i>	43
Proiezione russa La strategia russa di anti-accesso/negazione d'area (A2/AD): struttura, impiego ed efficacia in quattro teatri operativi <i>Paolo Pizzolo</i>	51
America meridionale Il pivot argentino: risorse strategiche e riallineamento geopolitico sotto Milei <i>Caterina Tarozzi</i>	57
NATO prospettive e possibili evoluzioni La nuova politica NATO sulla riserva: l'Italia è pronta? <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	65
Burden shifting e supervisione strategica Come Washington ridisegna la NATO senza perderne la leadership <i>Gabriele Natalizia – Giovanni Chiacchio</i>	71
Gestione e conflitti: ripercussioni sulle risorse energetiche Il quadro energetico italiano fra passato, presente e prospettive future <i>Silvio Labbate</i>	81

Minacce ibride e asimmetriche	87
Dalla narrazione alla coercizione: l'influenza iraniana in Europa e la vulnerabilità dello spazio cognitivo	
<i>Claudio Bertolotti</i>	

Sotto la lente

L'“operazione militare speciale” della Russia contro l'Ucraina: propaganda e strategie di reclutamento verso l'UE	95
<i>Andrea Carteny – Iuliia Iashchenko</i>	
Il funerale di Ali Khamenei: rituale, potere e successione nella Repubblica Islamica dell'Iran	103
<i>Giusy Criscuolo</i>	
Turchia versus Israele: quadranti critici e analisi di scenario	109
<i>Dario Citati</i>	
Guerre ibride e vulnerabilità territoriale. La profondità strategica quale fattore di sicurezza nazionale	119
<i>Emanuele Poli</i>	

Burden shifting e supervisione strategica.

Come Washington ridisegna la NATO senza perderne la leadership

Gabriele Natalizia - Giovanni Chiacchio

Sintesi esecutiva

La ripartizione degli oneri della sicurezza comune in ambito NATO, comunemente nota come *burden sharing*, rappresenta una componente strutturale della politica estera americana sin dai tempi dell'amministrazione Obama. Il presente contributo ne analizza la progressiva evoluzione, giunta a compimento con la seconda amministrazione Trump, verso un fenomeno qualitativamente diverso: il vero e proprio trasferimento dell'onere operativo agli alleati, il cosiddetto *burden shifting*. Esamina quindi i principali rischi che tale scenario comporta per l'Italia e per l'Europa nel suo complesso¹.

1. Un'alleanza asimmetrica

1.1. Una potenza "globale" in un contesto "regionale"

Nel 1949 l'istituzione dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) rappresentò una netta cesura rispetto alla tradizionale avversione statunitense verso le alleanze fondate su vincoli permanenti. A far superare la riluttanza di Washington contribuì il ruolo cruciale del continente europeo per due obiettivi centrali della politica estera americana: il contrasto all'ascesa di un attore dominante sulla massa continentale eurasiatica e il contenimento del comunismo. Fin dall'inizio, tuttavia, l'adesione degli Stati Uniti all'Alleanza Atlantica fu segnata dalla dicotomia tra il carattere "regionale" del teatro europeo nella Guerra Fredda e quello "globale" della partita che impegnava la superpotenza americana. I vertici militari statunitensi, infatti, spinsero per una postura che assicurasse i vantaggi della cooperazione europea senza limitare l'autonomia di Washington negli altri teatri². Il trattato istitutivo della NATO rifletteva questa impostazione sotto due profili. In primo luogo, delimitava con precisione l'ambito geografico delle obbligazioni assunte³. In secondo luogo, incorporava fin da subito, all'articolo 3, il principio della ripartizione degli oneri⁴, noto come *burden sharing*: le parti, «separatamente e congiuntamente», si impegnavano a mantenere e accrescere la propria capacità individuale e collettiva di resistere a un attacco armato. Nonostante tale previsione, l'intera Guerra Fredda fu caratterizzata da una profonda asimmetria nelle spese per la difesa tra le due sponde dell'Atlantico⁵, accompagnata da costanti pressioni statunitensi per una maggiore contribuzione degli alleati europei.

1.2. Il sistema unipolare e la Guerra al Terrore

La dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991 comportò una profonda riconfigurazione delle funzioni della NATO che, venuta meno la principale minaccia convenzionale al continente, affiancò alla tradizionale funzione di deterrenza quella di garante della stabilità europea⁶⁻⁷⁻⁸. Nell'ottica della politica estera americana, il *burden sharing* perse così la sua dimensione prettamente "quantitativa" – il *cost-sharing*, incentrato sull'aumento delle risorse destinate dagli alleati alla difesa collettiva – per assumerne una "qualitativa" – il *risk-sharing*, relativo alla ripartizione delle responsabilità operative nelle missioni a tutela

¹ Utilizzo dell'AI: gli autori si sono serviti di ChatGPT con una sola funzione integrativa volta a correggere le imperfezioni grammaticali e a verificare la rispondenza alle linee guida di una bozza preesistente la cui realizzazione è stata interamente eseguita dagli autori stessi.

² JOHNSTON A.M., *The Construction of NATO's Medium Term Defence Plan and the Diplomacy of Conventional Strategy, 1949-50*, in «Diplomacy & Statecraft» 12, 2 (2001).

³ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1948, Western Europe*, vol. III, Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan), 24 novembre 1948; in seguito: FRUS.

⁴ FRUS, 1948, Western Europe, vol. III, The Director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Executive Secretary of the National Security Council (Souers).

⁵ WOLKONOWSKI J., *NATO defense expenditures in 1949-2017*, University of Białystok, Białystok 2018, pp. 2-6.

⁶ NATO, *Declaration on Peace and Cooperation*, Roma, 8 novembre 1991.

⁷ NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*, Roma, 8 novembre 1991.

⁸ NATO, *Final Communiqué*, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Oslo, 4 giugno 1992.

della stabilità globale⁹. Lo scoppio del conflitto nell'ex Jugoslavia, salutato come “l'ora dell'Europa” dal Ministro degli Esteri lussemburghese Jacques Poos¹⁰, avrebbe dovuto rappresentare il banco di prova di questa “NATO 2.0”, dimostrando la capacità degli europei di gestire crisi complesse anche senza il sostegno diretto statunitense. L'assenza di una catena di comando unificata e l'inadeguatezza delle capacità europee, tuttavia, condannarono al fallimento le operazioni, costringendo gli Stati Uniti a intervenire militarmente in un conflitto di scarsa rilevanza per i propri interessi nazionali e percepito come una questione interna europea¹¹⁻¹². Nella successiva guerra del Kosovo, Washington intervenne con grande risolutezza per prevenire una destabilizzazione di Albania e Macedonia che avrebbe esacerbato le tensioni tra Grecia e Turchia¹³ ma, avendo sostenuto la parte preponderante dello sforzo bellico, chiese agli europei di farsi carico dei costi della ricostruzione della regione¹⁴.

Gli attentati dell'11 settembre 2001, perpetrati da Al Qaeda contro le Torri Gemelle di New York e il Pentagono, comportarono una nuova rimodulazione del *burden sharing* che, pur conservando la propria dimensione qualitativa, venne orientato soprattutto verso un'equa ripartizione degli oneri delle operazioni della Guerra al Terrore¹⁵. Tale obiettivo fu perseguito attraverso un generale rafforzamento delle capacità di proiezione e di dispiegamento rapido dell'Alleanza: il Vertice di Praga del 2002 diede avvio alla *NATO Response Force*, una forza agile e rapidamente schierabile, mentre il Vertice di Istanbul del 2004 fissò l'obiettivo di rendere schierabile al di fuori dei confini dell'Alleanza almeno il 40% delle forze terrestri di ciascun alleato. La dimensione prettamente qualitativa del *burden sharing*, tuttavia, sarebbe venuta meno con la progressiva perdita di centralità della Guerra al Terrore e il ritorno della competizione tra potenze.

2. La “fine” della storia

2.1. *Unipolarismo e multipolarismo*

Il ritorno della competizione tra grandi potenze nel sistema internazionale è il punto di arrivo di un processo che affonda le radici nei mutamenti geopolitici dei primi anni Novanta¹⁶. Gli Stati Uniti lessero infatti la caduta dell'Unione Sovietica come il passaggio da un sistema internazionale “bipolare” a uno “unipolare”, dominato da un'unica superpotenza. In tale contesto, Washington optò per una politica di *democratic enlargement*¹⁷ che, in linea con la teoria della pace democratica, individuava nella diffusione del modello democratico uno strumento per ridurre l'instabilità intrinseca del sistema internazionale e preservare così la propria posizione¹⁸.

La Repubblica Popolare Cinese e altri Paesi appartenenti a quello che fu successivamente chiamato “Sud globale” intravidero nella fine della Guerra Fredda la possibilità di una futura transizione da un sistema “bipolare” a uno “multipolare”, fondato sul relativismo culturale, sulla reciproca non ingerenza e su un maggiore equilibrio nelle principali istituzioni internazionali¹⁹. Non appena possibile,

⁹ TORI E., *NATO Burden Sharing and Defence Spending*, International Centre for Defence and Security (ICDS), Tallinn, 16 giugno 2017.

¹⁰ RIDING A., *Conflict in Yugoslavia; Europeans Send High-Level Team*, in «The New York Times», 29 giugno 1991.

¹¹ WATSON C., *Taking the Temperature of Public Opinion: U.S. Intervention in Bosnia and Herzegovina*, James Madison University, Harrisonburg, 23 aprile 2018.

¹² DAALDER I.H., *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended*, Brookings Institution, Washington 1998.

¹³ U.S. Department of State, *U.S. and NATO Objectives and Interests in Kosovo*, Fact Sheet, 26 marzo 1999.

¹⁴ JOYNER D.H., *The Kosovo Intervention: Legal Analysis and a More Persuasive Paradigm*, in «European Journal of International Law» 13, 3 (2002), pp. 597-619; Congressional Research Service, *NATO Burdensharing and Kosovo: A Preliminary Report*, Report for Congress, Washington, 3 gennaio 2000.

¹⁵ LINDSTROM G., *EU-US burden sharing: who does what?*, «Chaillot Paper» 82, EU Institute for Security Studies, Parigi 2005.

¹⁶ NATALIZIA, G., MAZZIOTTI DI CELSO, M. (2026). The structural roots of Italy's expanding foreign military deployments. *Contemporary Italian Politics*, 18(1), 7–30.

¹⁷ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, luglio 1994.

¹⁸ NATALIZIA, G., TERMINE, L. (2025). Safe over similar? A structural interpretation of changing patterns in U.S. democracy promotion. *Contemporary Politics*, 1–18.

¹⁹ Movimento dei Paesi Non Allineati, *The Jakarta Message: A Call for Collective Action and the Democratization of International Relations*, X Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, Giacarta, 1-6 settembre 1992; Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights, *Bangkok NGO Declaration on Human Rights*, Bangkok, 29 marzo 1993; JIANG Z., *Report at the 14th National Congress of the Communist Party of China*, Pechino, 12 ottobre 1992, testo integrale in «Beijing Review», 29 marzo 2011.

pertanto, assunsero progressivamente una postura “revisionista”²⁰, incentrata su una politica di contrasto nei confronti del primato internazionale americano. Ne sono esempi l’elevazione, nel 1996, delle relazioni russo-cinesi al rango di “partenariato strategico”, con la comune dichiarazione di opposizione all’egemonia americana²¹, la decisione di Mosca di rilanciare con l’India il progetto della centrale nucleare di Kudankulam nonostante le sanzioni occidentali seguite ai test nucleari indiani²² o la fornitura gratuita, da parte dell’Arabia Saudita, di 50 000 barili di petrolio al giorno al Pakistan, per sostenerne l’economia di fronte alle sanzioni imposte dagli Stati Uniti dopo i test nucleari di Islamabad²³.

Tale processo si è progressivamente intrecciato con il sostanziale fallimento degli interventi statunitensi in Medio Oriente. Le invasioni dell’Afghanistan e dell’Iraq, pur avendo portato al rapido abbattimento dei regimi locali, videro Washington in grave difficoltà nella gestione delle successive fasi insurrezionali, rivelando i limiti della capacità americana di costruire istituzioni democratiche al posto dei regimi rovesciati. La natura di quei conflitti, caratterizzati dal vasto ricorso a strategie di guerra asimmetrica, inoltre, impose agli Stati Uniti perdite rilevanti e li costrinse a destinare ingenti risorse all’adattamento al nuovo contesto bellico, proprio mentre le forze convenzionali di numerosi attori revisionisti conoscevano una forte crescita relativa²⁴. Al contempo, le affermazioni statunitensi sul possesso di armi di distruzione di massa da parte dell’Iraq, utilizzate per giustificare l’invasione e poi rivelatesi infondate, danneggiarono gravemente la credibilità di Washington, accrescendo le tensioni con gli alleati europei e favorendo una maggiore assertività di Cina, Russia e altri attori revisionisti regionale²⁵.

2.2. Il turning point

I primi anni Duemila furono segnati da una crescente tensione, nella politica estera americana, tra la prosecuzione della Guerra al Terrore e la necessità di adattare la propria postura all’ascesa relativa degli attori revisionisti. La *Quadrennial Defense Review* del 2001, infatti, raccomandava un rafforzamento del dispositivo convenzionale americano nell’Asia orientale, individuata come una regione esposta a una probabile competizione militare nel lungo periodo. Contestualmente, l’amministrazione Bush lanciò il seme della sostituzione di un approccio alla Cina fondato sull’*engagement*, così adottato dalla presidenza Clinton, con un uno ispirato alla competizione strategica²⁶. Parallelamente, la regressione democratica in atto nella Federazione Russa, esemplificata dal caso Yukos, comportò un graduale deterioramento delle relazioni con Mosca, culminato nelle dure critiche statunitensi all’uso da parte del Cremlino delle proprie risorse energetiche come strumento di pressione²⁷. Il 2008 costituisce il *turning point* del passaggio da un sistema internazionale pienamente unipolare a uno contraddistinto dall’unipolarismo “contestato”²⁸ e, quindi, gradualmente marcato dal ritorno della competizione tra grandi potenze. La crisi economica scaturita dalle fragilità strutturali del settore finanziario americano minò duramente la credibilità degli Stati Uniti, che dal secondo dopoguerra avevano svolto il ruolo di “stabilizzatore” dell’economia globale; letta insieme alla forte crescita relativa della Cina, che mostrò grande resilienza durante la crisi, essa venne interpretata come un segno del declino americano²⁹. Nello stesso anno, il conflitto russo-georgiano in Ossezia del Sud evidenziò i

²⁰ TERMINE, L., NATALIZIA, G. (2020) Gli “insoddisfatti”. Le potenze revisioniste nella teoria realista delle Relazioni Internazionali, *Quaderni di Scienza Politica*, 2-3, pp. 331-357

²¹ *Joint Declaration by the People’s Republic of China and the Russian Federation*, Pechino, 25 aprile 1996.

²² Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), *Kudankulam Nuclear Power Plant and Civil Nuclear Liability*, New Delhi, 9 novembre 2012.

²³ SALAMI M., *Pakistan-Saudi Pact Reveals Growing Distrust of US-Led Security Architecture*, Stimson Center, Washington, 22 settembre 2025.

²⁴ POSEN B.R., *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca 2014, pp. 164-165.

²⁵ MESSMER M., *The interconnected impacts of the Iraq War*, Chatham House, Londra, 23 marzo 2023.

²⁶ RUMSFELD D.H., *U.S. Defense Secretary Rumsfeld on Pacific Security*, intervento allo Shangri-La Dialogue dell’International Institute for Strategic Studies, Singapore, 4 giugno 2005; The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, marzo 2006.

²⁷ CHENEY R.B., *Vice President’s Remarks at the 2006 Vilnius Conference*, Vilnius, 4 maggio 2006; NATALIZIA, G., VALIGI, M. (2020). From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era. *The International Spectator*, 55(3), 65–81.

²⁸ BROOKS, S. G., WOHLFORTH, W.C. (2023). The Myth of Multipolarity: American Power’s Staying Power. *Foreign Affairs* 102, no. 3 (May/June): 76–91

²⁹ COLOMBO A., *Il suicidio della pace*, Milano 2025.

limiti della deterrenza statunitense, in quanto all'occupazione militare russa di parte del territorio georgiano non seguì alcuna significativa misura di ritorsione da parte di Washington³⁰.

3. L'unipolarismo contestato

3.1. *Leading from behind*

La forte ascesa della Repubblica Popolare Cinese, individuata dagli Stati Uniti come principale competitore strategico, ha comportato il tentativo di un ridispiegamento significativo del potenziale militare americano verso l'Asia orientale, riproponendo la storica dicotomia tra il carattere globale degli impegni statunitensi e la natura regionale del teatro europeo. Ne è derivata una nuova rimodulazione del *burden sharing*, nella quale le sue due componenti si sommano: al *cost-sharing*, ossia la richiesta agli alleati europei di un maggiore sforzo finanziario per la propria difesa, si affianca il *risk-sharing*, ossia l'assunzione di maggiori responsabilità operative nella gestione delle crisi regionali prossime ai loro confini³¹. L'intervento in Libia del 2011 ha rappresentato la prima applicazione concreta di questo approccio. Dopo la fase iniziale a guida statunitense (Operazione *Odyssey Dawn*), nell'Operazione *Unified Protector* a guida NATO il coinvolgimento americano si limitò ai compiti abilitanti a più alto valore strategico – soppressione delle difese aeree nemiche, rifornimento in volo e ricognizione – lasciando agli alleati europei la maggior parte degli oneri operativi³². L'operazione mise tuttavia in luce le gravi carenze delle forze armate europee, denunciate dal Segretario della Difesa Robert Gates³³, che si tradussero poi nell'incapacità dei membri europei della NATO di stabilizzare il territorio libico. Nonostante ciò, il l'obiettivo di ridispiegamento del potenziale americano verso il Pacifico non fu accantonato³⁴.

L'aggressione russa all'Ucraina del 2014 ha sancito il ritorno di una grande minaccia “simmetrica” al continente europeo, rendendo necessario accelerare la costruzione di una robusta forza convenzionale nel vecchio continente. A tal fine il Vertice NATO del Galles del 2014 ha adottato il *Defence Investment Pledge* (DIP), con cui gli alleati si sono impegnati a destinare alla difesa almeno il 2% del PIL entro un decennio, riservandone almeno il 20% all'acquisizione di equipaggiamenti “maggiori” e alla ricerca e sviluppo³⁵. L'arrivo alla Casa Bianca di Donald Trump, il cui scetticismo verso l'Alleanza Atlantica, espresso in campagna elettorale, aveva sollevato dubbi sulla continuità dell'impegno americano nella NATO, non modificò nella sostanza il quadro istituito dalla precedente presidenza, affiancandogli però una retorica assai più coercitiva.

3.2. *Fortezza Europa*

L'invasione russa dell'Ucraina del 2022 ha determinato un'ulteriore evoluzione del *burden sharing*, la cui dimensione quantitativa si è progressivamente ibridata con una qualitativa, fondata sull'impiego delle maggiori risorse per la difesa nello sviluppo di solide capacità convenzionali, così come già auspicato nel Summit di Varsavia del 2016³⁶. In tale contesto l'amministrazione Biden ha formalizzato il concetto di “deterrenza integrata”³⁷, configurando il contrasto agli intenti delle potenze revisioniste come una responsabilità condivisa. Washington, pur riaffermando il proprio impegno rispetto alle disposizioni del Trattato NATO, ha chiesto agli alleati un maggiore sforzo nel sostenere l'onere di tale obiettivo. Tale approccio si è tradotto nella richiesta di un incremento delle capacità europee di *denial*, volte a impedire a un attore ostile l'uso di un determinato dominio operativo, nonché della riduzione delle barriere all'interoperabilità e alla ricerca e sviluppo congiunta. L'adozione dei piani regionali della NATO nel 2023 ha segnato la sostituzione dei precedenti piani di difesa “flessibili” con piani geograficamente

³⁰ KARAGIANNIS E., *The 2008 Russian-Georgian War via the lens of Offensive Realism*, in «European Security» (2012).

³¹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, febbraio 2010.

³² HALLAMS E. - SCHREER B., *Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya*, in «International Affairs» 88, 2 (2012), pp. 313-327.

³³ GATES R.M., *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, discorso, Bruxelles, 10 giugno 2011; testo in *Atlantic Council, Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO*, 10 giugno 2011.

³⁴ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, gennaio 2012.

³⁵ NATO, *Wales Summit Declaration*, 5 settembre 2014.

³⁶ NATO, *Warsaw Summit Declaration*, 9 luglio 2016.

³⁷ The White House, *National Security Strategy*, Washington, ottobre 2022.

definiti e strettamente integrati con la pianificazione nazionale dei Paesi membri³⁸, sancendo l'abbandono di una postura fondata sulla risposta graduale in favore della difesa di ogni porzione del territorio alleato. Contestualmente, il Vertice di Vilnius del 2023 ha varato il *Defence Production Action Plan*, volto a favorire l'aggregazione della domanda e la standardizzazione dei prodotti al fine di accrescere l'interoperabilità.

4. Dal burden sharing al burden shifting

4.1. America first

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca ha coinciso con un cambiamento non solo della retorica con cui Washington chiede agli alleati una maggiore contribuzione, ma anche della natura stessa della contribuzione richiesta. La *National Security Strategy* (NSS) del novembre 2025 lo afferma con la metafora di Atlante, il titano che reggeva la volta celeste: “the days of the United States propping up the entire world order like Atlas are over”³⁹. Il documento eleva a principi della politica estera americana la *fairness* e il *burden shifting*. La prima si traduce nella richiesta agli alleati di porre fine a comportamenti da *free rider* e di spendere una quota assai maggiore del proprio PIL per la propria difesa; il secondo indica invece l'assunzione diretta, da parte loro, della responsabilità primaria per la sicurezza delle rispettive regioni. Si tratta di un mutamento qualitativo: alla tradizionale richiesta statunitense di un maggiore contributo alla produzione di un bene pubblico si sostituisce il trasferimento agli alleati della fornitura del bene pubblico stesso. La successiva *National Defense Strategy*, che traduce sul piano operativo i precetti della NSS, ribadisce tale impostazione riconfigurando il sostegno americano come *critical but limited*, e non più come piena adesione di Washington alla difesa collettiva⁴⁰. Sul piano concreto, questa postura si è tradotta nel declassamento dell'obiettivo del 2% del PIL a soglia minima e nell'innalzamento dell'obiettivo di spesa al 5% al Vertice dell'Aia del 2025, di cui il 3,5% per la difesa in senso stretto e l'1,5% per le spese connesse alla sicurezza⁴¹, nonché nel discorso del Segretario della Difesa Pete Hegseth al Gruppo di contatto per l'Ucraina, in cui egli ha affermato che gli Stati Uniti non potevano più concentrarsi primariamente sulla sicurezza europea⁴². Nonostante i timori di un rapido *decoupling*, il Vertice dell'Aia ha riconfermato sia le obbligazioni derivanti dall'articolo 5 del Trattato, sia l'attribuzione a un ufficiale americano della carica di Comandante supremo alleato in Europa (SACEUR)⁴³. La riorganizzazione della struttura di comando dell'Alleanza, definita nel febbraio 2026, ha affidato agli alleati europei la guida dei tre *Joint Force Command* (JFC), che conducono le operazioni a livello operativo, ma ha mantenuto in mani statunitensi i tre comandi di componente di teatro: il Comando marittimo alleato (MARCOM), di nuova istituzione, e i Comandi terrestri (LANDCOM) e aereo (AIRCOM), confermati nella titolarità americana⁴⁴. Agli alleati, dunque, è trasferito l'esercizio del livello operativo, non la direzione strategica. Nella stessa direzione va la condizionalità annunciata nel giugno 2026 – la cosiddetta “NATO 3.0” – che subordina i contributi statunitensi, attraverso una revisione semestrale, al raggiungimento degli obiettivi di spesa da parte degli alleati⁴⁵: una presenza che si condiziona a tempo indeterminato è una presenza che si intende conservare come leva, non dismettere. Washington ha dunque scelto di mantenere la supervisione

³⁸ NATO Watch, *Behind closed doors NATO generals continue to fine tune the 'executability' of regional war-fighting plans*, «Briefing Paper» 110, 20 settembre 2023; ALBERQUE W., *The Return of Eternal Vigilance: How SACEUR Closed NATO's Strategy Gap*, Geopolitics and Security Studies Center, 2025.

³⁹ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, novembre 2025, p. 12 [«I giorni in cui gli Stati Uniti sorreggevano da soli l'intero ordine mondiale, come Atlante, sono finiti»]. Per i principi di *fairness* e di *burden shifting* si vedano rispettivamente le pp. 10 e 12; per la richiesta all'Europa di assumere «la responsabilità primaria della propria difesa», p. 27.

⁴⁰ Department of War, *2026 National Defense Strategy*, Washington, gennaio 2026.

⁴¹ NATO, *The Hague Summit Declaration*, 25 giugno 2025.

⁴² HEGSETH P., *Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered)*, Bruxelles, 12 febbraio 2025.

⁴³ NATO, *The Hague Summit Declaration*, op. cit.

⁴⁴ NATO, *European Allies to take on new leadership roles in NATO's Command Structure*, 6 febbraio 2026.

⁴⁵ HEGSETH P., *Remarks by Secretary of War Pete Hegseth at the 2026 NATO Defense Ministerial in Brussels (As Delivered)*, Bruxelles, 18 giugno 2026.

strategica dell'Alleanza Atlantica, coerentemente con il perdurante interesse al primato globale⁴⁶, trasferendo ai partner europei l'onere operativo.

4.2. *L'abilitatore*

Accanto alla supervisione strategica, gli Stati Uniti hanno riaffermato il proprio ruolo di “arsenale” del continente europeo, assumendo la funzione di “abilitatore” dello sviluppo e del consolidamento di capacità di difesa autonome da parte degli alleati. L'Ordine esecutivo 14383 “America First Arms Transfer Strategy” ha infatti riformato profondamente i criteri di valutazione delle richieste di accesso al programma *Foreign Military Sales*: non più l'ordine cronologico delle domande, bensì l'entità degli investimenti nella difesa dei paesi richiedenti e la criticità delle aree in cui essi si collocano⁴⁷. Il provvedimento ha inoltre introdotto un catalogo di armamenti prioritari che gli alleati sono incoraggiati ad acquistare e ha subordinato la produzione e l'assemblaggio di sistemi d'arma americani al di fuori del territorio statunitense all'acquisto in blocco di grandi lotti. L'Amministrazione Trump ha così rovesciato una delle “tre D” con cui l'allora Segretario di Stato Madeleine Albright fissò nel 1998 i limiti dell'autonomia europea – *no duplication, no discrimination, no decoupling*: la *duplication* cessa di rappresentare un limite invalicabile, purché si realizzi attraverso un costante acquisto di armamenti statunitensi.

5. **Make Europe Armed Again**

5.1. *La fine del paradiso*

Nei primi anni Duemila l'Europa aveva assunto una postura fortemente incentrata sul multilateralismo e sull'*engagement anche* nei confronti di attori potenzialmente ostili⁴⁸. L'intreccio tra la progressiva riduzione dell'impegno statunitense e il ritorno di una minaccia convenzionale al continente, rappresentata dalle aggressioni russe all'Ucraina del 2014 e 2022, ha poi determinato la brusca rottura di tale paradigma. Sulla scia dell'occupazione russa della Crimea e di parte del Donbass, il Consiglio dell'Unione europea introdusse nel 2016 il concetto di *autonomia strategica*, definita come la capacità di agire «in modo autonomo quando e dove necessario e con i partner ogniquale volta possibile»⁴⁹. Negli anni successivi, tuttavia, gli investimenti nel settore rimasero nel complesso limitati⁵⁰. La nuova aggressione russa del 2022 ha impresso un'accelerazione al perseguimento dell'autonomia strategica attraverso l'incremento degli investimenti in progetti comuni di difesa⁵¹. L'obiettivo principale di tale politica è divenuto la costruzione di una forza militare in grado di sostenere un conflitto convenzionale ad alto attrito⁵², privilegiando le iniziative di *procurement* congiunto⁵³. In questo contesto è stato approvato l'*Act in Support of Ammunition Production* (ASAP), finalizzato ad aumentare massicciamente la produzione europea di munizionamento d'artiglieria da 155 mm. L'iniziativa, preceduta da un'ampia consultazione delle aziende del settore e accompagnata da forti investimenti mirati all'eliminazione dei colli di bottiglia produttivi, ha favorito un notevole incremento dell'output, agevolato dall'elevato grado di standardizzazione e scalabilità del prodotto⁵⁴. Il processo è culminato nel piano *Readiness 2030*, nel cui ambito è stato istituito lo strumento SAFE (Security Action for Europe), un programma di prestiti da 150 miliardi di euro finanziato con debito comune e destinato a rafforzare le capacità difensive europee.

Il rinnovato impegno europeo per una maggiore autonomia strategica, tuttavia, rappresenta dal punto di vista statunitense un'arma a doppio taglio. Se, da un lato, è funzionale all'obiettivo generale di ridurre il

⁴⁶ MEIJER H. - BROOKS S.G., *Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security if the United States Pulls Back*, in «International Security» 45, 4 (2021), pp. 7-43.

⁴⁷ The White House, *Executive Order 14383, Establishing an America First Arms Transfer Strategy*, Washington, 6 febbraio 2026.

⁴⁸ Consiglio europeo, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

⁴⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, doc. 14149/16, Bruxelles, 14 novembre 2016.

⁵⁰ ZANDEE D., *European defence industry: Urgent action is needed!*, Clingendael Institute, L'Aia 2023.

⁵¹ Consiglio europeo, *Versailles Declaration*, riunione informale dei Capi di Stato e di Governo, Versailles, 10-11 marzo 2022.

⁵² Consiglio dell'Unione Europea, *A Strategic Compass for Security and Defence*, doc. 7371/22, Bruxelles, 21 marzo 2022.

⁵³ European Defence Agency, *2022 Coordinated Annual Review on Defence Report*, Bruxelles 2022.

⁵⁴ Commissione Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP)*, Bruxelles, 8 luglio 2024.

peso relativo degli Stati Uniti nella difesa dell'area nordatlantica, dall'altro contrasta in parte con gli obiettivi industriali americani. Il SAFE, principale provvedimento adottato in tal senso, ha un carattere marcatamente escludente: impone che almeno il 65% del valore dei prodotti finanziati derivi da componenti provenienti dall'Unione Europea, dallo Spazio economico europeo o dall'Ucraina, tagliando in larga misura fuori le aziende americane⁵⁵. Ciò si pone in netto contrasto con le disposizioni della *National Defense Strategy*, che chiede l'abbattimento delle barriere alla cooperazione nel settore della difesa⁵⁶.

5.2. Le diverse concezioni dell'autonomia strategica

La ricerca di una maggiore autonomia strategica europea è però segnata da una contraddizione di fondo: tra gli attori europei esiste un ampio consenso sulla *necessità* di perseguirla, ma non sulla sua *forma*⁵⁷. I paesi dell'Europa orientale, geograficamente più prossimi alla Federazione Russa, sostengono un approccio *minimalista*, che concepisce l'autonomia strategica come funzione integrativa della NATO e che esclude qualsiasi *decoupling* o duplicazione di strutture⁵⁸. Tali attori, legati a una visione westfaliana del sistema internazionale, temono l'erosione della propria sovranità in caso di ulteriore integrazione della difesa e sono fermamente intenzionati a preservare il legame transatlantico come deterrente nei confronti della minaccia russa⁵⁹. La seconda declinazione, *massimalista*, è promossa dalla Francia, coerentemente con la propria rappresentazione di una «civiltà europea» distinta dalle tradizioni americana e cinese⁶⁰. Il Presidente francese Emmanuel Macron, che definì la NATO in stato di «morte cerebrale»⁶¹, sostiene uno scenario in cui l'autonomia europea si traduce in progressivo *decoupling* dall'Alleanza Atlantica, puntando alla formazione di una forza militare autenticamente europea che restituisca al vecchio continente una *politica di potenza*⁶² e una posizione di attore *terzo* nella competizione sino-americana⁶³. La terza declinazione, *integrativa* e sostenuta da Italia e Germania, infine, vede nell'autonomia strategica uno strumento per mantenere saldamente la difesa comune in ambito NATO, ampliando i margini di manovra europei laddove emergano priorità divergenti da quelle statunitensi⁶⁴.

6. Lo scenario del *decoupling*

6.1. Lo stato della difesa europea

Allo stato attuale, l'Europa è esposta a due rischi principali. Il primo consiste nell'asimmetria tra la riduzione del *commitment* americano e la crescita, assai più lenta, delle capacità difensive europee. Il secondo riguarda la possibilità che il declino relativo degli Stati Uniti impedisca a Washington di svolgere efficacemente il ruolo di prestatore di sicurezza di ultima istanza. Il primo rischio nasce dall'intersezione tra il carattere strutturale della riduzione dell'impegno statunitense e le gravi carenze del settore europeo della difesa, caratterizzato da uno scarso coordinamento, dalla frammentazione del *procurement* e da difficoltà nell'accesso ai minerali critici⁶⁵. Le forze armate europee, inoltre, restano fortemente dipendenti dagli Stati Uniti per la pianificazione strategica e le capacità di integrazione: Washington controlla infatti gran parte delle capacità di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) dell'Alleanza, della

⁵⁵ Unione Europea, Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea» L, 28 maggio 2025, art. 16, par. 10, e art. 17; in seguito: Regolamento UE 2025/1106.

⁵⁶ Department of War, *2026 National Defense Strategy*, op. cit.

⁵⁷ NATALIZIA, G., BELARDINELLI, E. 2025. *Defining Strategic Autonomy: A Comparative Analysis of Italy, France, Germany, and the Baltic Region*. In TERMINE, L., MAZZIOTTI DI CELSO, M., ERCOLANI, A., DICICCO, J.M. *Handbook of European Strategic Autonomy*. Milano: McGraw-Hill, pp. 37-58.

⁵⁸ RETTER L. - PEZARD S. - FLANAGAN S.J. - GERMANOVICH G. - GRAND-CLEMENT S. - PAILLÉ P., *European Strategic Autonomy in Defence: Transatlantic Visions and Implications for NATO, US and EU Relations*, RAND Corporation, Santa Monica-Cambridge 2021.

⁵⁹ PAIRE M., *European Means for European Defence*, International Centre for Defence and Security (ICDS), Tallinn 2025.

⁶⁰ MACRON E., *Discours du Président de la République lors de la cérémonie de remise du Prix Charlemagne*, Aquisgrana, 10 maggio 2018.

⁶¹ Pour Emmanuel Macron, l'Otan est en état de «mort cérébrale», in «Le Figaro», 7 novembre 2019.

⁶² MACRON E., intervista all'Atlantic Council in occasione del lancio dell'Europe Center, 4 febbraio 2021.

⁶³ FIOTT D., *Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?*, in «EUISS Brief» 12 (novembre 2018).

⁶⁴ NATALIZIA G. - BELARDINELLI E., *Defining strategic autonomy. A comparative analysis of Italy, France, Germany, and the Baltic Region*, Università di Roma "La Sapienza", Roma 2025.

⁶⁵ KANCS D., *European Defence Readiness*, Commissione Europea, Bruxelles 2025.

difesa missilistica, dell'attacco in profondità e del rifornimento in volo⁶⁶. Un eventuale conflitto convenzionale in Europa senza il coinvolgimento degli Stati Uniti vedrebbe in campo forze armate anche numerose e capaci, ma troppo eterogenee per essere integrate efficacemente contro un avversario potente⁶⁷. A ciò si aggiunge la sostanziale inadeguatezza dei programmi europei di affrancamento, tradottisi in fallimenti come quello del *Future Combat Air System* (FCAS), dissoltosi nel giugno 2026 con il ritiro tedesco⁶⁸, o in iniziative configurate come complementari alla logica di interoperabilità interna all'Alleanza, come il *Global Combat Air Programme* (GCAP). Tale situazione ha spinto numerosi paesi europei a investire le risorse derivanti dall'aumento della spesa per la difesa nell'acquisto di armamenti statunitensi⁶⁹, accrescendo ulteriormente la dipendenza da Washington.

Il secondo rischio, invece, riguarda la capacità degli Stati Uniti di sostenere il ruolo di garante ultimo della sicurezza europea. Il recente conflitto nello Stretto di Hormuz ha evidenziato la vulnerabilità delle scorte missilistiche statunitensi e i limiti della capacità industriale americana di reggere un conflitto d'attrito prolungato⁷⁰. La contemporanea riallocazione di risorse verso il teatro mediorientale⁷¹ e i ritardi nella consegna dei sistemi Patriot alla Svizzera⁷² hanno sollevato numerosi interrogativi sulla capacità di Washington di fungere da "arsenale" degli alleati europei in caso di conflitto prolungato. La concentrazione della produzione statunitense su un'unica linea produttiva accresce tale vulnerabilità, dato il carattere globale degli impegni americani⁷³. Una guerra d'attrito potrebbe pertanto rappresentare un rischio anche in presenza del sostegno *critical but limited* promesso dalla National Security Strategy del 2025.

7. Orizzonte strategico

Il burden sharing rappresenta, sin dal secondo dopoguerra, una componente strutturale delle relazioni transatlantiche. La richiesta statunitense di un maggiore contributo degli alleati alla difesa comune dell'area nordatlantica e, più in generale, dell'ordine internazionale ha assunto nel tempo configurazioni diverse, legate alla struttura del sistema internazionale e alle priorità della politica estera americana. Con la presidenza Trump essa si è trasformata da richiesta di un maggiore contributo a un bene pubblico in trasferimento agli alleati del bene pubblico stesso. Washington, tuttavia, ha conservato la supervisione strategica dell'Alleanza e il ruolo di fornitore di armamenti, così da ridurre il proprio peso relativo nella difesa dell'Europa preservando al contempo il proprio primato strategico. In tale contesto l'Europa, afflitta da una cronica dipendenza dagli Stati Uniti in capacità militari chiave, si è rivelata finora incapace di adottare politiche in grado di risolvere le proprie carenze strutturali. Al tempo stesso, le gravi difficoltà incontrate nel conflitto nello Stretto di Hormuz e i limiti della base industriale americana nel ricostituire le scorte e nel produrre i sistemi d'arma più richiesti hanno messo in dubbio la capacità degli Stati Uniti di svolgere efficacemente il ruolo di prestatore di sicurezza del vecchio continente.

In tale quadro, è nell'interesse dell'Italia perseguire una strategia di riduzione del rischio, volta ad accrescere la capacità nazionale ed europea di sostenere un conflitto prolungato nei principali scenari di interesse, preservando al contempo il rapporto privilegiato con gli Stati Uniti. Occorre anzitutto colmare i principali divari strutturali europei e accrescere la profondità delle scorte, favorendo una maggiore integrazione del *procurement* e la formazione di economie di scala nei settori dell'ISR, della difesa aerea e missilistica e dell'intelligence satellitare. Parallelamente, è opportuno sviluppare meccanismi minilaterali con gli Stati del Mediterraneo, per accelerare la cooperazione militare e adattarla alle

⁶⁶ BERGMANN M. - SVENDSEN O., *Getting Out: How Europe Can Defend Itself with Less America*, Heinrich Böll Stiftung, 24 settembre 2025.

⁶⁷ MASALA C., *How can a 'Europeanized NATO' defend Europe with reduced American support?*, 24 agosto 2026.

⁶⁸ BARONE M.G., *FCAS, epitaffio di un caccia mai nato*, in «Rivista Italiana Difesa», 10 febbraio 2026. Per la conclusione del programma, *Germany and France End FCAS Fighter Jet Programme at ILA*, in «Aerospace and Defence», 10 giugno 2026.

⁶⁹ MASSON H., *The U.S. Defense Industry in Europe in the age of America First*, in «Défense & Industries» 22 (31 marzo 2026), Fondation pour la Recherche Stratégique, Parigi.

⁷⁰ CANCIAN M.F. - PARK C.H., *Six Reasons Why the United States Is Low on Munitions*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 31 luglio 2026.

⁷¹ SCAZZIERI L. - SPATAFORA G., *Assessing the damage: What the Iran war really means for Europe's defence*, EU Institute for Security Studies, Parigi, 9 aprile 2026.

⁷² *Swiss considering rival air defences after Washington delays Patriots over Iran war*, in «Reuters», 13 maggio 2026.

⁷³ SEDLAK M., *What the Iran War Reveals About Europe's Air Defence Gap*, Institute for Central Europe, Lublino, 8 marzo 2026.

specifiche esigenze del fianco meridionale. Infine, l'Italia dovrebbe mantenere una stretta cooperazione industriale con gli Stati Uniti, concentrando gli acquisti transatlantici nei settori in cui Washington conserva un vantaggio tecnologico e negoziando al contempo una maggiore localizzazione in Europa della produzione, della manutenzione e della componentistica di ricambio.

L'attuale sistema internazionale è caratterizzato da un'elevata frammentazione, dovuta alla forte crescita relativa di numerosi attori in diverse regioni del globo. Tale scenario, unito al declino relativo delle capacità americane, rende di fatto impossibile per Roma affidarsi agli Stati Uniti come prestatore di sicurezza esclusivo. La sicurezza europea non dipenderà dall'abbandono dello storico legame transatlantico, bensì dal suo affiancamento con lo sviluppo di capacità difensive nazionali ed europee che consentano all'Italia e ai partner europei di reggere un conflitto ad alta intensità e multidominio anche senza il sostegno statunitense.