

Research Center for European  
Analysis and Policy

Jean Monnet Centre of Excellence on EU  
Inclusive Open Strategic Autonomy

**LUISS** 

## **Paesi europei e nuovi impegni Nato tra inadeguatezze di governance e rischi per i bilanci pubblici**

**Sergio De Nardis**

Policy Brief 11/2025

30 giugno 2025

**Project n. 101127624**



**Co-funded by  
the European Union**

“Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Education and Culture Executive Agency. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.”

## Paesi europei e nuovi impegni Nato tra inadeguatezze di governance e rischi per i bilanci pubblici

Sergio De Nardis

**Vertice Nato e nuovi impegni europei.** Le conclusioni del vertice Nato dell'Aja (24-25 giugno), in linea con le richieste dell'Amministrazione americana, impegnano i paesi aderenti all'alleanza atlantica, in primo luogo quelli dell'Ue, ad aumentare le spese per la difesa fino al 5% del Pil entro dieci anni. Questo ammontare, da raggiungere nel 2035 con una crescita progressiva a partire dall'anno in corso, si compone di due categorie. La prima riguarda le spese "core" per la difesa volte a garantire i cosiddetti capability targets della Nato. Essa deve essere pari, nel 2035, al 3,5% del Pil e concerne armi, munizioni, mezzi militari, costi operativi (inclusi gli stipendi), pensioni del personale delle forze armate e missioni militari all'estero. Aspetto rilevante per i paesi Ue, gli aiuti militari all'Ucraina vengono incorporati in tale categoria. Su questa componente di spesa si eserciterà una più stretta sorveglianza, con predisposizione di piani annuali da parte dei paesi aderenti per verificare progressi credibili verso l'obiettivo. La seconda categoria pari, sempre nel 2035, all'1,5% del Pil si riferisce a manutenzione e potenziamento di infrastrutture civili essenziali per il funzionamento dell'attività militare (centrali e reti elettriche, telecomunicazioni, aeroporti, strade, ponti, ferrovie), delle forze di polizia, dei presidi medici contro attacchi nucleari-batteriologicali, nonché le spese per l'innovazione a fini di difesa. Per queste spese si prevede una verifica nel 2029 circa la congruenza delle traiettorie rispetto all'obiettivo.

E' evidente che in tale suddivisione la componente più cogente per lo sforzo finanziario dei paesi aderenti è quella della spesa al 3,5% nel 2035. Nella categoria dell'1,5% potrebbero infatti essere classificate anche spese già previste nei correnti programmi finanziari dei paesi. E' comunque da osservare che a tale componente afferiscono anche quelle tipologie di spesa militare per tecnologia, ricerca e innovazione che sarebbero di maggior interesse per i paesi europei, essendo caratterizzate da forti potenzialità di ricadute civili. Rientrando tali spese nella categoria per la quale si esercita di fatto un minor controllo, è probabile che siano quelle più facilmente sacrificabili, soprattutto nei paesi soggetti a un più forte vincolo finanziario.

E' dunque al target del 3,5% a cui bisogna soprattutto guardare. Sorgono al riguardo due domande: 1) l'Ue è attrezzata, dal punto di vista delle strategie e degli strumenti applicativi, ad affrontare nel modo più efficace per i suoi stati membri un simile impegno? 2) Quale onere per i paesi già condizionati da elevati debiti pubblici comporta il perseguimento dell'obiettivo di spesa e quali rischi vi sono per le altre voci di bilancio che devono fare spazio in modo permanente al nuovo impegno?

**E' l'Ue attrezzata?** La risposta a questa domanda non può che essere, allo stato attuale, negativa: l'Ue non è attrezzata. Non lo è in primo luogo nella strategia. Come sottolineato da molti osservatori e ribadito recentemente dal Governatore di Banca d'Italia, la difesa europea è un bene pubblico comune che richiede investimenti, scelte strategiche, governance e finanziamenti comuni, coordinati e, in gran parte dei casi, centralizzati. La difesa europea non è la sommatoria delle difese nazionali, coordinate ex-post nelle evenienze. L'orientamento della Commissione è invece fondato su finanziamenti nazionali e prestiti europei (che

accrescono i debiti nazionali), anziché su spese a carattere continentale sostenute con trasferimenti, finanziati con debito comune, a favore dei paesi che le devono implementare in accordo con le direttive Ue. Tali investimenti, inoltre, dovrebbero soprattutto riguardare - in un'ottica di efficacia difensiva che non tradisca, pur nel nuovo contesto geo-politico, l'opzione pacifica su cui è nata l'Unione europea - gli sviluppi tecnologici, le innovazioni e la ricerca, ossia le tematiche che escono più trascurate dall'accordo Nato.

Come conseguenza diretta di questa carenza strategica, l'Ue non appare attrezzata neppure per quanto riguarda gli strumenti che dovrebbero assecondare la maggiore spesa per la difesa. I paesi membri hanno presentato lo scorso autunno i Piani strutturali di bilancio (Psb) che disegnano il profilo delle loro finanze pubbliche per il medio-lungo termine. Quelli in procedura di infrazione per disavanzi eccessivi si sono impegnati a seguire un'evoluzione del parametro della spesa pubblica netta coerente con l'obiettivo di un'apprezzabile diminuzione del rapporto debito/Pil. Ora, di fronte alla necessità di accrescere la spesa per la difesa, hanno davanti due strade alternative: sostenere i maggiori esborsi, accettati in sede Nato, con corrispondenti tagli di spesa e aumenti di entrate mantenendo inalterati gli impegni di rientro, oppure rinviare nel tempo questa scelta inevitabile (le spese per le armi sono permanenti) e ricorrere per un periodo a maggior indebitamento, deviando dai sentieri di risanamento iscritti nei Psb sulla base delle clausole di flessibilità approntate dalla Commissione europea per affrontare quelli che vengono indicate come nuove ed eccezionali condizioni di sicurezza. Il problema è che tali clausole sono inadeguate a consentire a molti paesi il perseguimento dei target Nato, sotto il profilo della durata e dell'entità. La clausola di salvaguardia nazionale, che permette nelle indicate circostanze eccezionali di chiedere la deviazione, prevede per i paesi eleggibili possibilità di scostamento dai sentieri di risanamento nell'arco del quadriennio 2025-28, al più con un'estensione di un ulteriore anno, ma oltre non si va. Accanto a ciò, l'entità dello scostamento dal percorso della spesa netta può essere al massimo pari all'1,5% del Pil, tetto che realisticamente sembra mettere fuori portata l'obiettivo del 3,5% per diverse economie, per non parlare del target complessivo del 5%. In definitiva, l'Ue ipotizza con la sua clausola di flessibilità uno sforzo finanziario più concentrato nel tempo rispetto a quanto previsto dall'accordo Nato e di entità più contenuta, sebbene pur sempre rilevante. Vi è quindi una tendenziale rotta di collisione tra impegni presi in sede Nato e margini di flessibilità previsti dal patto fiscale Ue con cui dovranno prima o poi misurarsi, ad esempio, diverse delle economie che hanno già fatto richiesta di accedere alla clausola di salvaguardia: sono 16, ma altre se ne potrebbero aggiungere (l'Italia non è intenzionata a farne richiesta).

**Quali effetti sui bilanci pubblici?** L'impatto sui bilanci nazionali di un effettivo impegno a seguire i target Nato si prospetta rilevante. Nel corrente framework europeo fatto di finanziamenti a carico dei paesi ed eventuali prestiti Ue gravanti comunque sui debiti sovrani, gran parte delle economie che perseguiranno effettivamente gli obiettivi Nato si troveranno ad affrontare nel medio periodo cospicue sfide di ricomposizione e, contemporaneamente, di stretta del bilancio pubblico, con effetti avversi sulla crescita economica per una prolungata fase. Esempio in tal senso è il caso dell'Italia, paese in procedura di disavanzo eccessivo che ha fatto formalmente propri, al pari delle altre economie Ue (a eccezione della Spagna), gli impegni di maggiori spese. L'Italia parte da una spesa per la difesa, nella definizione Nato, pari nel 2024 all'1,5% del Pil, ossia circa 33 miliardi di euro. Per giungere all'obiettivo del 3,5% nel 2035, la spesa in difesa dovrà lievitare in quell'anno (tenendo conto del contemporaneo aumento del Pil) oltre i 100 miliardi di euro, circa 60 in più rispetto a quella che si sosterebbe rimanendo fermi (nel 2035) all'attuale 1,5%. Effettuando le stesse valutazioni per il target del 5%, la spesa complessiva per la difesa italiana sarebbe nel 2035 superiore ai 150 miliardi di euro, oltre 100 in più rispetto all'esborso che si farebbe se si mantenesse l'attuale percentuale di spesa. Non sarebbero modifiche provvisorie (per intendersi, tipo gli effetti del superbonus): il target per la difesa una volta raggiunto

diverrebbe poi impegno permanente, comportando modifiche sostanziali nella composizione del bilancio pubblico.

Ma una tale iniezione di spesa pubblica non avrebbe effetti keynesiani positivi sulla crescita e quindi, di riflesso sui rapporti di finanza pubblica, rendendoli meno gravosi? Per rispondere a tale quesito vengono in soccorso le stime dell'Upb che nel recente Rapporto sulla politica di bilancio simula, con diversi modelli, l'impatto macroeconomico e di finanza pubblica di un aumento progressivo degli esborsi per la difesa nel quadriennio 2025-2028 (il periodo per il quale è prevista l'attivazione della clausola Ue) fino a raggiungere a fine periodo (2028) circa il 3% del Pil, con una manovra espansiva rispetto allo scenario di base di quasi 40 miliardi. Ebbene, c'è naturalmente uno stimolo all'economia a seguito di una simile iniezione di domanda pubblica, ma è dimezzato rispetto all'ammontare della spesa sostenuta (il moltiplicatore fiscale medio è pari a 0,5) e temporaneo (si spegne rapidamente dopo l'esaurimento dell'impulso fiscale). Tali spese hanno infatti una elevata componente di import (soprattutto dagli Stati Uniti) che sottrae ampie porzioni di domanda (60% nelle ipotesi Upb) alla formazione del Pil, avvantaggiando così gli esportatori esteri. Si può prospettare, come pur si è fatto in un frangente della discussione europea, l'applicazione di clausole di contenuto minimo nazionale per i beni acquistati. Ma è un'ipotesi assai poco credibile nel negoziato commerciale in corso tra Usa e Ue, in cui proprio l'acquisto di armi (oltre che del gas) finisce col costituire importante oggetto di scambio.

Dati gli effetti assai attutiti e transitori della spesa per la difesa sulla crescita economica, ne consegue il significativo deterioramento della finanza pubblica. Il rapporto debito/Pil, secondo le simulazioni dell'Upb, si collocherebbe molto distante dall'attuale percorso di rientro, tra il 135 e il 140% del Pil ben oltre il 2028, non scendendo quindi rispetto agli attuali livelli per tutto l'arco di tempo della simulazione (che si spinge su 15 anni). Nel vigente quadro di governance europea questa evoluzione non sarebbe naturalmente consentita, oltre a essere molto probabilmente sanzionata dagli investitori internazionali. Andrebbe quindi prontamente corretta. Sarebbero cioè necessarie misure di aggiustamento post-deviazione molto più drastiche di quelle contenute nel corrente piano italiano. Interventi che sarebbero da predisporre a partire dal Psb del 2028 e che non potrebbero che riguardare, a quel punto, la riduzione delle spese (incluse quelle sociali) e l'aumento delle tasse. Il consolidamento volto a piegare la dinamica tendenziale del debito deprimerebbe la crescita per diversi anni, rendendo il percorso oltremodo difficile. Non è quindi un caso se il ministro dell'economia si è tenuto palesemente lontano da una decisione che pur è stata presa dal capo del governo, ribadendo inoltre che l'Italia non ricorrerà alla clausola di salvaguardia.

**Scelte preoccupanti e prospettive rischiose.** Nell'insieme, la valutazione dei nuovi impegni di spesa per la difesa, accettati dai paesi Ue in sede Nato, è preoccupante. La governance europea risulta inadeguata, nella strategia e negli strumenti, ad affrontare in modo unitario, coordinato e coerente le nuove esigenze. La percezione è che all'Aja si sia consumato, nel contesto di negoziati a tutto campo e di più o meno larvate minacce (operatività dell'articolo 5 sulla difesa collettiva in caso di attacco a un alleato), il recepimento di direttive esterne ai reali interessi di organizzazione della difesa europea e di coordinamento con i suoi altri obiettivi (in primo luogo, la lotta al cambiamento climatico scomparso dai radar delle politiche, ma sempre più presente nella vita quotidiana). Nel quadro che sta emergendo si amplificano, al crescere delle necessità di spesa, le divaricazioni tra paesi, in ragione delle loro differenti condizioni finanziarie. La prospettiva per i paesi correntemente impegnati nei percorsi di rientro di finanza pubblica è ovviamente la più problematica, sia per gli equilibri di finanza pubblica, sia per il corretto funzionamento democratico. Le scelte di cui si sta discutendo implicano, infatti, non solo la concreta possibilità tra qualche anno di severe manovre di aggiustamento a detrimento della crescita per riportare sotto controllo le dinamiche del debito pubblico, ma anche ricomposizioni dei futuri bilanci pubblici attualmente non iscritte nei documenti programmatici e quindi non

esplicitate all'opinione pubblica che dovrebbe essere, invece, chiamata a pronunciarsi. Il quadro che emerge è in potenza talmente dirompente da spingere diversi osservatori a ritenere la prospettiva che scaturisce dall'Aja da non prendere alla lettera, a considerare l'accordo come scritto sulla carta, ma realmente privo degli effetti cogenti che lo accompagnano, sperando in escamotage contabili benevolmente accettati (ad esempio, per il Ministro dell'economia l'Italia è già nel 2025 al 2% considerando una varietà di esborsi diversi da quelli "core" dell'obiettivo Nato), rinvii, mutamenti politici e compromessi sempre possibili nell'era della "grande negoziazione". Può essere e si spera, a questo punto, che sia così. Ma sono state compiute scelte che hanno di fatto immesso su una nuova strada piena di rischi.