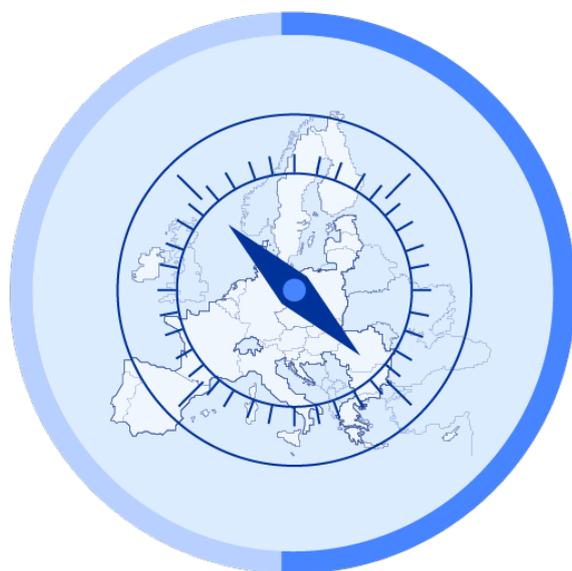




Regione Umbria
Assemblea legislativa

Difesa e riarmo dell'Unione europea: dalla guerra in Ucraina al Libro bianco



Ugo Carlone

Servizio Giuridico, Risorse finanziarie e Sistema informativo
Maggio 2025

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 4/2025

Sintesi della Nota

- Il *Libro Bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, presentato dalla CE il 19 marzo 2005, "definisce un **piano globale per riarmare l'Europa e irrobustirne la difesa**", visto il contesto geopolitico in profondo deterioramento. Le minacce sono valutate gravi e crescenti: guerra in Ucraina, competizione con potenze autoritarie come la Cina, instabilità in molte zone del pianeta, minacce ibride, crisi climatica, rapidi mutamenti tecnologici, cambiamento dell'approccio di alleati tradizionali, in particolare gli Stati Uniti.
- È per questo che occorre "compiere scelte coraggiose e costruire un'*Unione della difesa* che garantisca la pace nel continente attraverso l'unità e la forza": "è giunto il momento che l'Europa si riarmi" ed "necessario un **aumento massiccio della spesa europea per la difesa**".
- Il Libro Bianco costituisce **una tappa** di un percorso coerente che ha visto l'UE occuparsi sempre più del tema della difesa, a partire soprattutto dall'invasione ucraina della Russia. Lo si evince dall'analisi di numerosi importanti documenti: il Rapporto Draghi, gli Orientamenti politici di von der Leyen, il Rapporto Niinistö, la *bussola per la competitività*, il Programma della CE per il 2025 e, da ultimo, il *Piano ReArm Europe*.
- In essi si fa continuamente riferimento alle **criticità strutturali del sistema europeo di difesa** (in termini di "dipendenze", sottoinvestimenti, frammentazione statale, capacità produttive, etc.) e alla **necessità di rafforzare la relativa base industriale** e quindi la capacità di proteggersi (continuando nel sostegno all'Ucraina, aumentando gli investimenti, mettendo in comune la domanda e incentivando gli appalti congiunti). L'Ue e gli Stati membri, di conseguenza, hanno già **predisposto specifici programmi per l'industria della difesa** in questi ultimi due anni.
- Questi obiettivi sono ribaditi e "organizzati" nel **Libro Bianco sulla difesa**, il cui approccio multidimensionale prevede di colmare le carenze di capacità, rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa, garantire un maggiore sostegno all'Ucraina, rafforzare i partenariati e aumentare la spesa per la difesa attraverso il piano *ReArm Europe*.
- Nello specifico, il **Piano ReArm Europe** prevede cinque pilastri: un nuovo strumento finanziario per gli investimenti degli Stati membri mediante appalti comuni (SAFE – prestiti fino a 150 miliardi di EUR complessivi), l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita (deviazione fino all'1,5% del PIL), l'assegnazione di risorse provenienti dalla politica di coesione, contributi della Banca europea per gli investimenti e la mobilitazione di capitale privato.

Indice

1. *Introduzione: il Libro Bianco e la percezione delle minacce*
2. *La difesa comune europea dopo lo scoppio della guerra in Ucraina*
 - 2.1. Il Rapporto Draghi – 2.2. Gli Orientamenti politici di Ursula von der Leyen – 2.3. Il Rapporto Niinistö – 2.4. La bussola per la competitività – 2.5. Il Programma della Commissione europea per il 2025 – 2.6. La bussola strategica e i programmi per l'industria europea della difesa
3. *Obiettivi e contenuti del Libro Bianco sulla difesa*
 - 3.1. Le debolezze interne – 3.2. Le linee d'azione
4. *Il Piano ReArm Europe nel dettaglio*
 - 4.1. Nuovo strumento finanziario per gli investimenti degli Stati membri (SAFE) – 4.2. Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita – 4.3. Maggiore flessibilità degli strumenti UE – 4.5. Mobilitare capitale privato

1. Introduzione: il Libro Bianco e la percezione delle minacce

Il *Libro Bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030* ([JOIN\(2025\) 120](#) – di seguito Libro Bianco), presentato dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza il 19 marzo 2025, "definisce **un piano globale per riarmare l'Europa e irrobustirne la difesa**", allo scopo di fare fronte alle minacce causate dalla situazione geopolitica internazionale.

La prima parte del documento è dedicata appunto all'**analisi delle minacce** che incombono sul continente. La CE scrive che l'Unione europea "è e rimane un progetto di pace", ma "deve essere in grado di proteggere" i suoi cittadini, i propri interessi e i valori che rappresenta. Il contesto geopolitico viene definito come in rapido e profondo deterioramento, con un cambiamento "di un'entità non più verificatasi dal 1945". L'invasione su larga scala dell'**Ucraina** da parte della Russia nel febbraio 2022 è identificata come una sorta di *catalizzatore* di questa ricalibrazione strategica, portando la guerra ad alta intensità direttamente ai confini dell'Unione e infrangendo le certezze su cui si basava l'architettura di sicurezza europea post Guerra Fredda.

L'Europa si trova ad affrontare una "**minaccia grave e crescente**", che va al di là delle azioni russe ed include anche la competizione con potenze autoritarie come la Cina, che "cercano sempre di più di affermare la loro autorità e il controllo sulla nostra economia e sulla nostra società". A ciò si aggiungono instabilità diffuse nel vicinato europeo, dall'Artico all'Africa, e sfide transnazionali come minacce ibride, cambiamenti climatici e rapidi mutamenti tecnologici. Un ulteriore fattore di pericolo deriva dal cambiamento nell'approccio di alleati tradizionali, in particolare gli Stati Uniti, che sembrano "prendere le distanze dall'Europa e si volgono ad altre regioni del mondo", una possibilità che si concretizza "più rapidamente di quanto molti avevano previsto".

È per questo che occorre "**compiere scelte coraggiose e costruire un'Unione della difesa** che garantisca la pace nel continente attraverso l'unità e la forza". L'UE e gli Stati

membri "devono dimostrarsi all'altezza" della sfida storica che hanno di fronte: "**è giunto il momento che l'Europa si riarmi**", si legge, ed è "**necessario un aumento massiccio della spesa europea per la difesa**", per "sviluppare le capacità e la prontezza militare necessarie a scoraggiare [...] le aggressioni armate e garantire il nostro futuro". Un'azione che deve essere "coordinata tra gli Stati membri e guidata in modo più efficace che mai", per "far leva sulle forze collettive e rimediare alle carenze derivanti da un'azione non coordinata".

Ursula von der Leyen, in occasione della [presentazione](#) del Libro Bianco, ha emblematicamente dichiarato: "**l'era dei dividendi della pace appartiene ormai al passato**. L'architettura di sicurezza su cui ci siamo basati non può più essere data per scontata. L'Europa è pronta a rafforzare la propria sicurezza. Dobbiamo investire nella difesa, rafforzare le nostre capacità e adottare un approccio proattivo". E poi: "stiamo adottando un'azione risoluta con la presentazione di una tabella di marcia per essere preparati per il 2030, con un aumento della spesa per la difesa e investimenti importanti nelle capacità industriali europee nel settore della difesa. Dobbiamo puntare agli acquisti in Europa perché ciò significa rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea e stimolare l'innovazione. E ciò significa anche creare un mercato a livello dell'UE per i materiali di difesa".

La spesa europea per la difesa

Tra il 2021 e il 2024, secondo il Consiglio europeo, "[la spesa totale](#) degli Stati membri dell'UE per la difesa è **aumentata di oltre il 30%**. Nel 2024 ha raggiunto una quota stimata di 326 miliardi di EUR, pari a circa l'1,9% del PIL dell'UE". In termini reali, la spesa dovrebbe aumentare di ulteriori 100 miliardi di EUR entro il 2027.

Nel 2023 "gli **investimenti** nel settore della difesa sono cresciuti a un ritmo eccezionale": rispetto al 2022 sono aumentati del 17%, "raggiungendo un importo record di 72 miliardi di EUR, ovvero il 26% della spesa combinata degli Stati membri per la difesa". Gli Stati "sono quindi ben al di sopra del parametro collettivo concordato del 20%". Nel 2024, i primi dati indicano che "il totale degli investimenti nel settore della difesa ha raggiunto 102 miliardi di EUR, ossia oltre il 30% della spesa totale per la difesa". La spesa per **la ricerca e lo sviluppo** ha invece raggiunto 11 miliardi di EUR nel 2023 (il 6% in più rispetto al 2022) e 13 miliardi di EUR nel 2024.

Inoltre, l'UE ha stanziato 16,4 miliardi di EUR per attività connesse alla sicurezza e alla difesa nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Si tratta di fondi che "contribuiscono a sostenere la ricerca e lo sviluppo, a migliorare la mobilità militare, ad accrescere la capacità di produzione industriale e a promuovere gli appalti comuni". Infine, il programma per l'industria europea della difesa (vedi oltre) contribuisce a mobilitare fondi aggiuntivi a titolo del bilancio dell'UE tra il 2025 e il 2027.

Quanto al **fatturato** generato, quello dell'industria europea della difesa nel 2023 era pari a 158,8 miliardi di EUR, in aumento del 16,9% rispetto all'anno precedente. Una crescita evidente in tutti i tre settori chiave (aeronautica militare: 64,8 miliardi di EUR, +15,8%; settore navale: 37,9 miliardi di EUR, +17,7%; settore terrestre: 56,2 miliardi di EUR, +17,7%). Le esportazioni militari europee hanno raggiunto 57,4 miliardi di EUR nel 2023, in aumento del 12,6% rispetto al 2022.

L'industria europea della difesa "ha registrato un aumento sostanziale dell'**occupazione** nel 2023, con un numero totale di posti di lavoro pari a 581 000", in aumento dell'8,9% rispetto all'anno precedente (circa 217 000 nell'aeronautica militare e 364 000 nei settori terrestre e navale). Un ruolo centrale è svolto dalle piccole e medie imprese nelle catene di approvvigionamento della difesa in Europa: "attualmente l'industria europea della difesa conta 2 500 PMI".

2. La difesa comune europea dopo lo scoppio della guerra in Ucraina

Il **linguaggio utilizzato** nel Libro Bianco ("riarmo", "deterrenza", "minaccia grave e crescente", "prontezza per contingenze militari estreme", etc.) può essere considerato in significativa discontinuità rispetto alla tradizionale enfasi dell'UE sul *soft power*, sulla gestione civile delle crisi e sul suo fondamento in un "progetto di pace". Un'evoluzione retorica che **riflette un cambiamento** nella percezione delle minacce e nella volontà di dotarsi di mezzi di difesa più forti e autonomi. La necessità di prepararsi a "contingenze militari più estreme quale un'aggressione armata" e di sviluppare la capacità di "dissuadere" indica un'attenzione rinnovata sulla difesa militare, sulla spinta del conflitto in Ucraina e, come rimarcato in numerosissimi documenti, della percezione di una **minaccia esistenziale** alla sicurezza e allo stile di vita europei.

Il Libro Bianco e in generale il piano di riarmo, a ben vedere, **costituisce una tappa di un percorso** che ha visto l'UE occuparsi sempre più del tema, a partire soprattutto dall'invasione ucraina della Russia. Vale la pena ripercorrerne brevemente i passaggi, per capire fino in fondo che ciò di cui si parla in questo periodo (appunto il riarmo dell'Europa) è assai **coerente con quanto discusso e deliberato** in ambito eurounitario negli ultimi 2-3 anni.

La politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e il sostegno militare all'Ucraina

La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) "[è parte integrante](#) della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC)" e "costituisce il **principale quadro politico** mediante il quale gli Stati membri possono sviluppare una cultura strategica europea della sicurezza e della difesa, affrontare insieme i conflitti e le crisi, proteggere l'Unione e i suoi cittadini e rafforzare la pace e la sicurezza internazionali". La PSDC è descritta nel [trattato di Lisbona](#) (TUE), entrato in vigore nel 2009, negli articoli dal 42 al 46 (e in alcuni protocolli allegati).

Come scrive il [Consiglio europeo](#), "l'UE è determinata a **diventare maggiormente responsabile** della propria difesa e meglio attrezzata per agire e affrontare autonomamente le sfide e le minacce immediate e future": si stanno adottando "misure coraggiose, anche nel contesto della sfida esistenziale posta dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina". Certamente, sicurezza e difesa rimangono di **competenza nazionale**, ma gli Stati membri "cooperano strettamente anche per rispondere alle sfide attuali".

Da quando è iniziata "l'invasione su vasta scala dell'**Ucraina** da parte della Russia", UE e Stati membri "[hanno accresciuto considerevolmente](#) il sostegno militare che forniscono alle forze armate ucraine". Attualmente, l'assistenza mira a "rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine e a proteggere la popolazione civile". L'UE è fortemente "determinata a continuare a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione un sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico rafforzato".

2.1. Il Rapporto Draghi

Il 9 settembre 2024 Mario Draghi ha presentato alla presidente della CE von der Leyen un importante [documento](#), il *Rapporto sul futuro della competitività europea (The future of European competitiveness)*¹. Nel testo, che parte dalla preoccupazione per il rallentamento della crescita e della produttività dell'UE, si mette in evidenza il cambiamento radicale dello scenario globale in cui essa opera, soprattutto in termini di "dipendenze" che si sono rivelate come "vulnerabilità di sistema", alle quali "è prioritario rispondere aumentando la produttività". Draghi, che (per primo) parla di "sfida esistenziale", individua come necessario l'incremento degli investimenti in UE per circa il 5% del Pil, perseguendo tre obiettivi ben precisi: colmare il divario nell'innovazione e nella digitalizzazione, adottare un piano congiunto decarbonizzazione-competitività e **rafforzare le capacità di difesa e ridurre le dipendenze**².

Sul terzo punto, Draghi afferma che l'Ue deve dare risposte "all'instabilità geopolitica e ai relativi crescenti rischi che aumentano l'incertezza e frenano gli investimenti". La pace, scrive Draghi, è il "primo e principale obiettivo dell'Europa"; tuttavia, "le minacce alla sicurezza fisica stanno aumentando" e **occorre prepararsi**. L'entità della spesa militare dei 27 Stati membri dell'Ue "è al secondo posto al mondo", ma ciò "non si riflette nella nostra capacità industriale di difesa a causa della frammentazione tra i diversi Stati che impedisce lo sfruttamento delle economie di scala".

Draghi ha presentato il Rapporto al Parlamento europeo il successivo 17 settembre, affermando, [tra le altre cose](#), che "se ci si oppone alla costruzione di un vero mercato unico, all'integrazione del mercato dei capitali e all'emissione del debito comune, ci si oppone ai nostri obiettivi Ue". Ancora: "affinché l'Europa rimanga libera, dobbiamo essere più indipendenti. Dobbiamo avere catene di approvvigionamento più sicure per le materie prime e le tecnologie critiche. Dobbiamo aumentare la capacità produttiva europea nei settori strategici ed **espandere la nostra capacità industriale per la difesa** e lo spazio"

1 Il Rapporto Draghi è oggetto della [Nota 7/2024](#).

2 Si tratterebbe di uno sforzo senza precedenti, visto che gli investimenti del Piano Marshall (1948-1951) ammontavano a circa l'1-2% del Pil all'anno. Ma tale sforzo è irrinunciabile: se l'Europa "non riesce a diventare più produttiva, saremo costretti a scegliere", scrive Draghi; "non saremo in grado di diventare, contemporaneamente, un leader nelle nuove tecnologie, un faro di responsabilità climatica e un attore indipendente sulla scena mondiale. Non saremo in grado di finanziare il nostro modello sociale. Dovremo ridimensionare alcune, se non tutte, le nostre ambizioni". In sostanza, si tratterebbe di non essere in grado di rispettare i valori fondanti dell'Ue: la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia, in un ambiente sostenibile. L'Ue "esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non può più fornirli ai suoi cittadini, o deve scegliere tra l'uno con l'altro, avrà perso la sua ragione d'essere". E l'unico modo per affrontare questa sfida "è crescere e diventare più produttivi, preservando i nostri valori di equità e inclusione sociale"; e "l'unico modo per diventare più produttivi è che l'Europa cambi radicalmente".

2.2. Gli Orientamenti politici di Ursula von der Leyen

A seguito delle elezioni per il Parlamento europeo del 6-9 giugno 2024, Ursula von der Leyen è stata designata per la seconda volta alla guida della Commissione europea. Negli *Orientamenti politici per il mandato 2024-2029*, [presentati](#) all'assemblea nel successivo mese di luglio, la presidente ha illustrato le linee d'azione lungo le quali intende operare per il prossimo quinquennio³, largamente [ispirate](#) al *Rapporto Draghi*: molti contenuti sono simili, ed anche *forma*, termini e concetti utilizzati sembrano provenire da un'idea comune di Europa⁴. "**Difesa e sicurezza**. Prosperità e competitività sostenibili. Democrazia ed equità sociale. Ruolo di guida nel mondo e risultati in Europa": queste le parole-chiave che la presidente cita espressamente; come si vede, la *difesa* è al primo posto.

Gli *Orientamenti* si occupano ovviamente di moltissime materie e si articolano in 7 capitoli⁵. Il secondo è intitolato ***Una nuova era per la difesa e la sicurezza europee***: "la pace in Europa non è mai stata data per scontata, ma la guerra di aggressione di Putin in Ucraina ha distrutto qualsiasi illusione". Partendo da questa premessa, von der Leyen afferma che "il migliore investimento nella sicurezza europea è investire nella sicurezza dell'Ucraina" e che "il sostegno finanziario, politico e militare dell'Europa deve essere mantenuto per tutto il tempo necessario".

Più in generale, "gli ultimi anni hanno bruscamente richiamato la nostra attenzione sulla fragilità della pace e hanno sensibilizzato l'Europa in merito alla necessità di dotarsi dei mezzi per difendersi". La spesa complessiva dell'UE per la difesa dal 1999 al 2021, si legge, è aumentata del 20%, contro il 300% della Russia e il 600% della Cina, e le risorse per questo settore sono "disarticolate, eterogenee e non abbastanza europee". Von der Leyen annuncia perciò la costruzione di un'***Unione europea della difesa***, in cui gli Stati membri manterranno la responsabilità delle proprie truppe e che sosterrà e coordinerà il **rafforzamento della base industriale**, l'innovazione e il mercato unico nel settore. Viene prevista la nomina, per la prima volta, di un Commissario per la difesa (che sarà il lituano Andrius Kubilius), la presentazione di un Libro Bianco e il rafforzamento del partenariato con la NATO.

Occorre poi, per la eligenda presidente, **aumentare gli investimenti per la difesa "in modo significativo"**, in un quadro in cui le risorse nel settore sono ancora impiegate su

3 Gli *Orientamenti* sono stati analizzati nella [Nota 8/2024](#).

4 Oltretutto, il *Rapporto* è stato ufficialmente presentato dopo gli *Orientamenti* (a settembre), ma questi ultimi lo citano espressamente come riferimento: ciò significa che il documento curato da Draghi è stato senz'altro visionato e discusso da von der Leyen durante la sua elaborazione.

5 Un nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa; Una nuova era per la difesa e la sicurezza europea; Sostenere le persone, rafforzare le nostre società e il nostro modello sociale; Mantenere la nostra qualità di vita: sicurezza alimentare, acqua e natura; Proteggere la nostra democrazia, sostenere i nostri valori; Un'Europa globale: sfruttare il nostro potere e le nostre partnership; Realizzare insieme e preparare la nostra Unione per il futuro.

base nazionale e la stragrande maggioranza delle acquisizioni avvengono da fornitori non europei. "Dobbiamo spendere di più, spendere meglio e spendere insieme", afferma von der Leyen, che dichiara di voler potenziare il Fondo europeo per la difesa, rafforzare il programma per l'industria europea del settore per incentivare gli appalti comuni, creare un autentico mercato unico dei prodotti e dei servizi e promuovere progetti faro dell'UE.

2.3. Il Rapporto Niinistö

Il 30 ottobre 2024 l'ex presidente finlandese Sauli Niinistö ha presentato il [rapporto Rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa](#) (noto come *Rapporto Niinistö*), commissionato a marzo dello stesso anno da von der Leyen. In esso, si "raccomanda all'UE di **adottare un approccio più proattivo** alla preparazione e alla sicurezza globale anziché limitarsi a reagire agli eventi di *shock*, poiché il mondo diventa sempre più soggetto alle crisi e meno prevedibile".

Le proposte contenute nel Rapporto riguardano: condurre migliori analisi dei rischi; comunicare le minacce al grande pubblico senza causare panico, in modo che i cittadini possano prepararsi in modo proattivo; garantire che parti vitali della società continuino a funzionare anche in circostanze difficili; promuovere un processo decisionale rapido; rafforzare il coordinamento civile-militare e la pianificazione congiunta, la cooperazione in materia di intelligence e la resilienza contro le minacce ibride.

Per raggiungere questi obiettivi, [occorre aumentare i finanziamenti, mettere in comune la domanda e incentivare gli appalti congiunti](#) a livello dell'UE, per "superare la frammentazione endemica e decenni di sottoinvestimenti". La difesa dovrebbe essere "parte di un più ampio ecosistema industriale strategico che si basa su materie prime, tecnologie, competenze, macchinari e altre infrastrutture industriali simili o intercambiabili".

2.4. La bussola per la competitività

Il 29 gennaio 2025 la CE ha presentato la [bussola per la competitività](#), "prima grande iniziativa di questo mandato" [che delinea](#) una "**cornice strategica**" per orientare i lavori dell'organo ed elenca le azioni prioritarie per rilanciare il dinamismo economico in Europa⁶. La bussola riprende le tre esigenze trasformatrici individuate nel *Rapporto Draghi* (che ne costituiscono i "pilastri"⁷) per stimolare la competitività e definisce l'impostazione da seguire per ciascuna di esse, elencando una serie di *misure faro* per ogni ambito.

6 La *bussola per la competitività* è stata trattata nella [Nota 2/2025](#).

7 Primo pilastro: Colmare il deficit di innovazione; Secondo pilastro: Definire una tabella di marcia comune per la decarbonizzazione e la competitività; Terzo pilastro: Ridurre le dipendenze eccessive e aumentare la sicurezza.

Il terzo pilastro riguarda la capacità dell'UE di diversificare e ridurre le dipendenze, che verrà migliorata grazie ai partenariati di cui l'Europa già gode. In un sistema economico mondiale "frammentato da rivalità geopolitiche e tensioni commerciali", l'UE deve **occuparsi di più della sicurezza** e dell'autonomia strategica: "un contesto sicuro è presupposto indispensabile del successo economico e della competitività delle imprese dell'UE". Su questo terreno la CE intende quindi sviluppare politiche, partenariati e investimenti per garantire la sicurezza economica, la resilienza e gli interessi strategici ed anche **rafforzare le capacità industriali nel settore della difesa** e il sostegno mediante la cooperazione paneuropea e "migliorare la preparazione".

Nella bussola si ribadisce che l'industria della difesa dell'UE "è un importante motore della competitività, ma manca di dimensioni di scala sufficienti e non realizza appieno il suo potenziale".

"Pur essendo competitive a livello mondiale, le imprese dell'UE nel settore della difesa risentono di un insieme di debolezze strutturali e di decenni di carenza di investimenti. Il settore è frammentato e costituito principalmente da attori nazionali, molti dei quali operano su mercati interni di dimensioni relativamente ridotte, il che riduce la capacità di approvvigionamento. Gli investimenti nella R&S per la difesa sono notevolmente inferiori rispetto a quelli degli Stati Uniti, portando l'UE a dipendere fortemente dai fornitori di paesi terzi. L'UE rischia concretamente di rimanere indietro tanto nell'innovazione per la difesa quanto nello sviluppo di nuovi sistemi d'arma avanzati, con ricadute negative sulle tecnologie a duplice uso. L'industria europea della difesa deve essere in grado di realizzare l'intera gamma delle sue capacità e di guidare l'innovazione in tutti i segmenti dell'economia". Per questo, occorre "intensificare e sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a investire di più, meglio, insieme e in Europa", attraverso il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri.

2.5. Il Programma della Commissione europea per il 2025

L'11 febbraio 2025 è stato adottato il [Programma di lavoro](#) annuale per il 2025 del nuovo mandato della CE, intitolato *Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida*⁸. In esso si mette in evidenza, innanzitutto, il **momento cruciale** che l'Unione Europea sta attraversando, che comporta scelte le cui conseguenze avranno un notevole impatto sul futuro del continente per i prossimi decenni. Le sfide principali individuate nella premessa riguardano in particolare la competitività economica, la sicurezza geopolitica, la gestione della migrazione, il cambiamento climatico e la difesa dei valori democratici, tutti temi già individuati negli [Orientamenti politici 2024-2029](#), di cui il Programma costituisce ovviamente un'attuazione

Anche in questo documento il secondo capitolo è intitolato *Una nuova era per la difesa e la sicurezza europee* e ribadisce, nel forse più importante atto di programmazione dell'UE, quanto già visto in abbondanza nei documenti descritti: i recenti eventi geopolitici mettono in evidenza che per garantire pace, stabilità e prosperità è necessario

8 Il Programma è analizzato nella [Nota 3/2025](#).

"**tutelare la sicurezza dell'Europa**" ed è "urgente rafforzare la preparazione alle crisi e la prontezza alla difesa". L'Europa "**deve avere i mezzi per difendersi e proteggersi** e per scoraggiare potenziali avversari: non possiamo correre il rischio di non essere preparati o di dipendere eccessivamente da altri". Occorre costruire perciò "un'autentica *Unione europea della difesa*, corredata di un'industria della difesa competitiva".

Perciò, la CE annuncia la stretta collaborazione con la NATO, la promozione di investimenti per rafforzare la base industriale della difesa e le infrastrutture a duplice uso (militare e civile) e la presentazione del *Libro bianco sul futuro della difesa europea*.

Venti giorni dopo la pubblicazione del *Programma 2025* Ursula von der Leyen ha annunciato [in una conferenza stampa](#), i contenuti del **piano *ReArm Europe***, poi dettagliato nel Libro Bianco (vedi par. successivo). "Non ho bisogno di descrivere la natura grave delle minacce che affrontiamo. O le conseguenze devastanti che dovremo sopportare se tali minacce dovessero concretizzarsi", ha detto la presidente: "la vera questione che abbiamo di fronte è se l'Europa è pronta ad agire con la stessa decisione richiesta dalla situazione. E se l'Europa è pronta e in grado di agire con la velocità e l'ambizione necessarie". E poi: "**siamo in un'era di riarmo**. E l'Europa è pronta ad aumentare massicciamente la sua spesa per la difesa. Sia per rispondere all'urgenza a breve termine di agire e sostenere l'Ucraina, sia per affrontare le necessità a lungo termine".

2.6. La bussola strategica e i programmi per l'industria europea della difesa

Il 22 marzo 2022, poco dopo l'inizio della guerra in Ucraina, il Consiglio ha approvato la [bussola strategica](#), un importante piano d'azione che "stabilisce una **visione strategica comune** e obiettivi concreti per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030", dà indicazioni per affrontare le minacce crescenti, definisce "un approccio multidimensionale" e riguarda "tutti gli aspetti della politica di sicurezza e di difesa".

La bussola è strutturata in quattro pilastri:

Azione – presenza e impegno sul campo: "accelerare l'attuazione di strumenti civili e militari dell'UE per adattare l'azione alle esigenze dei partner e rafforzare il ruolo dell'UE quale attore chiave nella gestione delle crisi in tutto il mondo".

Investimenti – aumento e miglioramento della spesa: "essere pronti per la difesa grazie a una base industriale e tecnologica di difesa europea integrata, innovativa, competitiva e resiliente e a un'industria europea della difesa rafforzata".

Sicurezza – anticipare le minacce e proteggere i cittadini: "rafforzare la resilienza per garantire un accesso libero e sicuro ai settori strategici contesi, proteggere i cittadini dell'UE e sostenere i partner dell'UE a livello mondiale".

Partner – una fonte essenziale di forza e resilienza: "estendere e approfondire partenariati su misura con partner bilaterali, regionali e multilaterali in tutto il mondo per garantire vantaggi reciproci e una collaborazione rafforzata".

L'invasione russa dell'Ucraina "ha messo a nudo le sfide cui deve far fronte l'industria europea della difesa a seguito del radicale mutamento della situazione della sicurezza in Europa". Per questo, l'UE e gli Stati membri [si sono impegnati ad aumentare](#) la spesa

per la difesa e a renderla più efficiente e hanno predisposto **specifici programmi per l'industria in questo settore**.

Nel 2023 il Consiglio ha adottato **due regolamenti**: l'**EDIRPA**, che istituisce uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni, e l'**ASAP**, sul sostegno alla produzione di munizioni. Inoltre, l'industria europea della difesa trarrà "vantaggio dal regolamento sui chip e dal regolamento sulle materie prime critiche", due atti legislativi che "garantiranno la disponibilità di tutto il materiale necessario per far fronte all'aumento della domanda di prodotti".

Il 5 marzo 2024, poi, la Commissione europea ha pubblicato l'**EDIS**, la strategia per l'industria europea della difesa, che "definisce una visione chiara e a lungo termine per conseguire la prontezza industriale nel settore della difesa dell'Unione europea" e l'**EDIP**, il programma per l'industria europea della difesa, una proposta di regolamento che contiene misure di attuazione concrete per l'EDIS. Il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo "si stanno adoperando per una rapida adozione di questa nuova legislazione".

Bisogna poi ricordare che il 29 aprile 2021 è entrato in vigore il Fondo europeo per la difesa, che dispone di un bilancio totale di 8 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 (2,7 per la ricerca e 5,3 per progetti collaborativi di sviluppo delle capacità).

3. Obiettivi e contenuti del Libro Bianco sulla difesa

3.1. Le debolezze interne

Torniamo ora al Libro Bianco sulla difesa. Di fronte allo scenario descritto in precedenza, i suoi obiettivi principali sono, come si legge nel testo, delineare una tabella di marcia per **rafforzare la prontezza militare e industriale dell'Europa** entro il 2030, rendere l'UE capace di garantire la propria sicurezza, ripristinare una deterrenza credibile e contribuire più efficacemente alla sicurezza transatlantica, puntando ad agire collettivamente per evitare di ritrovarsi "ridimensionati, divisi e vulnerabili".

Dopo aver evidenziato le minacce *esterne*, il Libro Bianco prende in esame le **debolezze interne** dell'Europa nel settore della difesa, anche in questo caso riprendendo molto di quanto scritto nei documenti che abbiamo analizzato. La principale è l'eredità di "**decenni di investimenti insufficienti**", che hanno indebolito la prontezza operativa delle forze armate europee. Una conseguenza diretta è che l'**industria della difesa** europea è incapace di soddisfare le esigenze attuali in termini di quantità e velocità di produzione: essa "rimane **troppo frammentata** e gli operatori nazionali dominanti approvvigionano soprattutto i mercati nazionali", il che porta a inefficienze, duplicazioni e costi elevati.

Vengono inoltre identificate **carenze di capacità militari** in settori chiave, risultato sia degli scarsi investimenti sia della mancanza di cooperazione tra Stati membri. A ciò si

aggiungono **dipendenze strategiche** da paesi terzi per tecnologie e materie prime critiche, che costituiscono una vulnerabilità significativa in tempi di crisi.

3.2. Le linee d'azione

Per affrontare queste sfide, il Libro Bianco propone un **approccio multidimensionale** che, nelle intenzioni, va oltre il mero aumento dei budget, pur essenziale, e che si articola in cinque sezioni, descritte di seguito.

a. Colmare le carenze di capacità

Vengono identificati **sette settori prioritari** "fondamentali per costruire una difesa europea solida":

- Difesa aerea e missilistica integrata;
- Sistemi di artiglieria (compresi munizionamento di precisione a lungo raggio);
- Munizioni e missili (con focus sull'aumento della produzione);
- Droni e sistemi anti-drone;
- Mobilità militare e infrastrutture⁹;
- Capacità avanzate (Intelligenza Artificiale, informatica quantistica, guerra cibernetica ed elettronica);
- Attivatori strategici (es. trasporto aereo strategico, rifornimento in volo) e protezione delle infrastrutture critiche.

Per colmare queste lacune, si propone una maggiore collaborazione tra Stati membri, anche attraverso **progetti di comune interesse**, sostenuti da incentivi UE.

b. Rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB – *European Defence Technology Industrial Base*)

L'obiettivo è trasformare l'attuale pluralità di industrie nazionali in una **base industriale più integrata**, resiliente e competitiva. Le azioni proposte includono:

- Aggregare la domanda degli Stati membri per fornire prevedibilità all'industria e ottenere economie di scala;
- Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime e componenti critici;
- Creare un vero mercato della difesa a livello UE, promuovendo il principio "*Buy European*";
- Semplificare e armonizzare le norme relative agli appalti, ai trasferimenti intra-UE e alla certificazione;
- Stimolare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, con un focus particolare sulle tecnologie dirompenti e a duplice uso (civile-militare);
- Sviluppare le competenze necessarie per sostenere l'espansione industriale.

9 Per garantire il rapido dispiegamento di forze e mezzi attraverso il continente, si propone di semplificare le procedure burocratiche, garantire l'accesso prioritario alle reti di trasporto (stradali, ferroviarie, aeree, marittime) e investire in infrastrutture critiche e corridoi multimodali.

c. Garantire un maggiore sostegno all'Ucraina

Considerato il "**compito immediato e più urgente per la difesa europea**", il sostegno militare all'Ucraina deve essere **intensificato**. Le priorità includono la fornitura di maggiori quantità di munizioni (con l'obiettivo di raggiungere una capacità produttiva dell'UE di 2 milioni di proiettili all'anno entro la fine del 2025), sistemi di difesa aerea, missili e droni e il proseguimento dell'addestramento delle forze ucraine. Viene riproposta una *strategia del Porcospino*¹⁰ per rafforzare la capacità di deterrenza a lungo termine dell'Ucraina. Cruciale è anche il sostegno all'industria della difesa ucraina, prevedendone una graduale integrazione nell'ecosistema europeo e consentendole l'accesso a strumenti di finanziamento e programmi collaborativi.

d. Rafforzare i partenariati

Pur mirando a una maggiore autonomia strategica, l'UE riconosce l'**importanza fondamentale dei partenariati**. La cooperazione con la NATO è definita "un pilastro indispensabile". Si prevede anche una stretta collaborazione anche con partner strategici come Stati Uniti, Regno Unito, Norvegia e Canada, nonché con altri paesi che condividono gli stessi principi, attraverso un'architettura di cooperazione aperta e flessibile ("a geometria variabile").

e. Aumentare la spesa per la difesa

Il Libro Bianco ripropone e dettaglia il piano **ReArm Europe**, già presentato informalmente da von der Leyen. Il contesto in cui la CE inserisce l'iniziativa è il seguente: dal 2021, la spesa per la difesa degli Stati membri è cresciuta di oltre il 31% ed ha raggiunto, nel 2024, l'1,9% del PIL dell'UE (circa 326 miliardi di EUR); nello stesso anno, gli investimenti nella difesa sono arrivati alla cifra "senza precedenti" di 102 miliardi di EUR, il doppio del 2021; tuttavia, complessivamente, "la **spesa europea per la difesa rimane molto inferiore** a quella degli Stati Uniti e, fatto più preoccupante, a quella della Russia o della Cina". Per cui, la ricostruzione "richiederà ingenti investimenti, sia pubblici che privati, per un periodo prolungato".

4. Il Piano *ReArm Europe* nel dettaglio

Il Piano *ReArm Europe* prevede cinque pilastri "per **aumentare con urgenza e in modo sostanziale la spesa europea per la difesa**".

¹⁰ Si tratta di una strategia militare "[adottata dalla parte più debole](#), che punta a sfruttare le difficoltà del nemico con azioni mirate, piuttosto che contrastarlo in campo aperto".

4.1. Nuovo strumento finanziario per gli investimenti degli Stati membri (SAFE)

La CE ha proposto un regolamento (presentato lo stesso giorno del Libro bianco) per concedere agli Stati membri **prestiti garantiti dal bilancio dell'UE**, per un importo fino a **150 miliardi di EUR**. Si tratta dello "strumento di azione per la sicurezza dell'Europa" (SAFE), che sosterrà l'aumento degli investimenti degli Stati membri nelle capacità di difesa per i prossimi dieci anni. Il tutto mediante **appalti comuni** che associno almeno due paesi (uno dei quali sarà uno Stato membro che riceve assistenza finanziaria e l'altro potrà essere un altro Stato membro, uno Stato EFTA, un membro del SEE o l'Ucraina). Gli stanziamenti saranno a disposizione di tutti gli Stati membri, dovranno essere oggetto di domanda e dovranno basarsi su piani nazionali.

Lo strumento proposto è concepito per offrire condizioni di finanziamento vantaggiose, sfruttando la solidità, il *rating* creditizio e l'accesso al mercato dell'UE. I prestiti si basano sull'articolo 122 TFUE, come assistenza finanziaria agli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà a causa di eventi eccezionali connessi alla situazione geopolitica. È prevista, in varie forme, una clausola "*Buy European*", relativa all'acquisto di prodotti da entità stabilite e con sede nell'UE, negli Stati SEE/EFTA e in Ucraina¹¹.

4.2. Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita

Sempre nello stesso giorno di presentazione del Libro Bianco, la CE ha emanato la comunicazione sull'aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita, dove si propone l'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale da parte di tutti gli Stati membri per consentire maggiore flessibilità a favore di una spesa per la difesa più elevata. Ciò consentirà una **deviazione dal percorso concordato** equivalente "all'aumento della spesa per la difesa (compresi gli investimenti e la spesa corrente) dal 2021 su un periodo previsto di quattro anni (prorogabile)". Gli Stati membri potranno mobilitare ulteriori spese per la difesa **fino all'1,5% del PIL**, per arrivare (in teoria) a 800 miliardi di EUR complessivi nei prossimi quattro anni, comprese le risorse SAFE.

4.3. Maggiore flessibilità degli strumenti UE

Nel breve termine, la CE prende in considerazione la **politica di coesione**, che "contribuisce già alle capacità di difesa e sicurezza", visto che finanzia investimenti "che contribuiscono allo sviluppo regionale in quanto le industrie della difesa spesso creano ecosistemi industriali e di ricerca e sviluppo che vanno a beneficio delle regioni

¹¹ Se la domanda degli Stati membri di finanziamenti nell'ambito di SAFE dovesse superare l'offerta, "la Commissione continuerà a esplorare strumenti innovativi, ad esempio in collegamento col meccanismo europeo di stabilità (MES)".

e delle comunità d'Europa". Le autorità nazionali, regionali e locali, se vorranno, potranno avvalersi della **revisione intermedia** delle politiche di coesione "per assegnare fondi nell'ambito dei programmi attuali alle priorità emergenti, compreso il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza". La CE tiene a sottolineare che "lo sviluppo di un'industria europea della difesa forte e resiliente sosterrà la competitività europea e promuoverà lo sviluppo regionale e la crescita economica".

4.4. Contributi della Banca europea per gli investimenti

La CE individua la Banca europea per gli investimenti (BEI) come un soggetto dal **ruolo "chiaro e decisivo"** per il finanziamento della difesa europea. Il suo piano d'azione per la sicurezza e la difesa "è stato un primo passo importante e ne è prevista l'accelerazione dell'attuazione". Inoltre, la BEI introdurrà modifiche per ampliare ulteriormente la portata dei suoi finanziamenti, raddoppiandoli e portandoli a 2 miliardi di EUR.

4.5. Mobilitare capitale privato

Da ultimo, la CE evidenzia che "promuovere gli investimenti pubblici nella difesa è indispensabile, ma non sarà sufficiente"; per cui, le **imprese europee**, comprese quelle piccole e medie, "devono avere un migliore accesso ai capitali" per "stimolare l'espansione industriale di cui l'Europa ha bisogno". Del resto, il settore finanziario mostra un crescente interesse per il settore della difesa", anche se questo "rimane un mercato scarsamente servito a causa dei limiti delle politiche di investimento degli istituti finanziari pubblici e privati". *L'Unione del risparmio e degli investimenti* dovrebbe contribuire a convogliare risorse private verso le priorità dell'UE, comprese quella della difesa¹².

Gli sviluppi e le prossime tappe

Nel Libro Bianco la CE esorta gli Stati membri a chiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale e il Consiglio ad adottare regolamento SAFE. I colegislatori sono invitati ad adottare il programma EDIP e invitati a prendere in considerazione in via prioritaria le modifiche del Fondo europeo di sviluppo regionale. Gli Stati membri sono invitati a intensificare gli appalti collaborativi nel settore della difesa e a raggiungere rapidamente un accordo su una nuova e ambiziosa iniziativa di sostegno militare all'Ucraina. La CE promuoverà l'integrazione dell'industria ucraina della difesa nel mercato unico, inviterà la BEI a intensificare il sostegno all'industria europea della difesa e avvierà un dialogo strategico con l'industria della difesa. Entro giugno 2025, poi, presenterà una proposta *omnibus* di semplificazione nel settore della difesa. Verrà poi pubblicata una tabella di marcia tecnologica europea in materia di armamenti e una comunicazione congiunta sulla mobilità militare.

12 Nel Libro Bianco si sottolinea infine l'importanza della prevedibilità finanziaria per l'industria della difesa e l'impegno della Commissione a continuare a esplorare ulteriori opzioni di finanziamento a livello UE. Si afferma chiaramente che, data l'urgenza, "il prossimo quadro finanziario pluriennale [post-2027] dovrebbe porre un contesto completo e solido a sostegno della difesa dell'UE".

Dopo la pubblicazione del Libro Bianco e del piano *ReArm Europe*, il Consiglio Europeo, riunito il 20 marzo 2025, ha accolto con favore le iniziative, chiedendo un'accelerazione dei lavori per potenziare la prontezza della difesa europea nei successivi cinque anni. Anche il Parlamento Europeo ha mostrato un forte sostegno, adottando apposite risoluzioni già a marzo e aprile 2025 che sottolineano l'urgenza di agire, la necessità per l'Europa di assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza e l'importanza di sostenere l'Ucraina.

La posizione del Comitato delle Regioni

In [un parere](#) del 20 febbraio 2025, il Comitato delle Regioni ha "**sollecitato una migliore collaborazione** con il livello subnazionale per rafforzare i cluster regionali esistenti e le catene di approvvigionamento europee della difesa" ed esortato "a destinare risorse specifiche alle iniziative nel settore della difesa **senza compromettere la politica di coesione**, che è fondamentale per promuovere lo sviluppo territoriale, economico e sociale". I finanziamenti dell'UE, si legge, "dovrebbero aiutare le zone esposte a rischi specifici e rivitalizzare gli ecosistemi regionali dell'industria della difesa".

In generale, "affrontare le attuali sfide geopolitiche ed economiche resta una priorità per l'UE" e **l'aumento dei finanziamenti è perciò "essenziale** per rafforzare l'industria europea della difesa", anche se, come detto, "non deve andare a scapito di una politica di coesione forte". I membri del CdR sostengono la strategia europea per l'industria della difesa (EDIS) e la proposta di programma per l'industria europea della difesa (EDIP); tuttavia, "hanno chiesto un **maggiore coinvolgimento** degli enti regionali e locali, che sono competenti in materia di pianificazione e uso del suolo per la costruzione di strutture per la produzione e la sperimentazione" e "sottolineato l'importanza di una catena di approvvigionamento della difesa dell'UE forte e resiliente in tutte le regioni, con particolare attenzione ai territori più esposti alle minacce militari convenzionali o non convenzionali".

In tale contesto, il CdR sottolinea la necessità di "rafforzare le capacità di difesa delle regioni in Stati membri con frontiere esterne, in particolare quelle frontaliere che posseggono cluster di difesa storicamente significativi e infrastrutture logistiche critiche vulnerabili". Inoltre, i leader hanno chiesto "un maggiore sostegno alle iniziative regionali di innovazione e sviluppo che mobilitano le PMI e promuovono le tecnologie a duplice uso, che rispondono alle esigenze sia civili che militari".

Il relatore, Fernando López Miras (ES/PPE), presidente della regione spagnola di Murcia, ha dichiarato: "le regioni europee possono contribuire molto a una forte politica di sicurezza e di difesa nell'Unione europea, un obiettivo che contribuisce a rafforzare la democrazia. La principale risorsa sono le imprese, in particolare le PMI, che hanno bisogno di un sostegno forte per integrarsi nelle catene di approvvigionamento europee e per internazionalizzarsi".