

IO CPI

Il Libro bianco sulla difesa UE: è abbastanza?

di Gianmaria Olmastroni
3 aprile 2025

Il Libro bianco sulla difesa UE racchiude varie proposte per rafforzare la difesa degli Stati membri, in risposta a un'eventuale invasione russa e al ruolo meno amichevole degli USA. Oltre all'attivazione della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e ai 150 miliardi di prestiti agli Stati per gli acquisti congiunti di armamenti (SAFE), le proposte principali sono l'aumento degli investimenti in difesa della Banca Europea degli Investimenti, l'accelerazione sull'unione dei mercati dei capitali, l'accentramento di alcuni acquisti in comune alla Commissione, un regolamento per incentivarli e la "semplificazione omnibus" delle norme sulla difesa, incluse quelle relative alla mobilità militare. Viene anche proposto l'aumento del sostegno all'Ucraina e la collaborazione tra industria della difesa ucraina e quelle UE. Aumentare la spesa in difesa è necessario, ma il punto fondamentale è la maggiore cooperazione nella domanda e nella produzione di armamenti e, in generale, la maggiore coordinazione delle forze armate dei 27 Stati membri. Le proposte sono un primo passo, ma richiederanno tempo prima di tramutarsi in risultati concreti. Fra l'altro resta da vedere quanti e quali Paesi utilizzeranno la clausola del PSC e il SAFE.

* * *

Il 19 marzo la Commissione Europea ha presentato il "Libro bianco per la difesa", un documento di indirizzo politico con varie proposte per rafforzare l'industria della difesa in Europa e ridurre la dipendenza da altri Stati. Si tratta di un'estensione del già annunciato piano "ReArm Europe/Readiness 2030": oltre a dettagliare le sue cinque proposte, che sono prettamente finanziarie, il Libro bianco contiene anche misure legali e strategiche.¹

¹ Vedi Commissione Europea, [Joint White Paper for European Defence Readiness 2030](#), 19 marzo 2025. Il 26 marzo la Commissione ha anche presentato una "strategia di preparazione" a crisi come disastri naturali, attacchi informatici e conflitti armati, proponendo tra le altre cose lo svolgimento di "esercitazioni di preparazione periodiche in tutta l'UE, unendo forze armate, protezione civile, polizia, sicurezza, operatori sanitari e vigili del fuoco". Vedi Commissione Europea, ["EU Preparedness Union Strategy to prevent and react to emerging threats and](#)

Attualmente, la difesa europea è frammentata: sia gli Stati membri nell'acquistare gli armamenti che le imprese nel produrli operano in gran parte da soli o al massimo in piccoli gruppi, con poca collaborazione.² Una maggiore coordinazione sarebbe più efficiente, sfruttando le economie di scala europee sia dal lato della domanda (acquistando congiuntamente armamenti) sia da quello dell'offerta (unendo tecnologie e processi di produzione).³ La Commissione sostiene che la portata, il costo e la complessità dei progetti necessari per colmare il divario con le altre potenze mondiali vadano "oltre le capacità individuali degli Stati membri" e richiedano un'azione europea.

Politica industriale e investimenti

I cinque punti del piano "Readiness 2030", come descritti nel Libro bianco, sono:

- Attivazione, entro fine aprile, della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Dal 2025 al 2028, la differenza tra la spesa in difesa annua e la spesa in difesa del 2021 sarà esclusa dal calcolo del deficit ai fini del Patto di Stabilità, fino all'1,5% del Pil.⁴
- Lo strumento SAFE, attraverso il quale l'UE raccoglierà 150 miliardi sui mercati per prestarli agli Stati membri, finanziando progetti di difesa che coinvolgano almeno due Stati e nei quali almeno il 65% degli acquisti provenga da imprese UE, dell'Associazione europea di libero scambio, o dell'Ucraina. Se la domanda di fondi dovesse superare l'offerta, la Commissione "continuerà a esplorare strumenti innovativi, ad esempio legati al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)".

[crises](#)", 26 marzo 2025. Nel Libro Bianco viene anche annunciato l'arrivo di un "quadro completo e unificato per prevenire, individuare e rispondere efficacemente alle minacce alla sicurezza" denominato "EU Internal Security Strategy".

² Vedi le nostre precedenti note ["13 tipi di carri armati e 14 tipi di caccia in UE: non sono troppi?"](#), 24 marzo 2025 e ["La produzione militare in UE"](#), 28 marzo 2025.

³ Citando il Libro bianco, "l'industria europea della difesa non è in grado di produrre sistemi ed equipaggiamenti di difesa nelle quantità e con la velocità necessarie agli Stati Membri. Il settore rimane troppo frammentato, con operatori nazionali dominanti che si rivolgono per lo più ai mercati nazionali". Le aree nelle quali è necessario intervenire sono: difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, munizioni e missili, droni e sistemi di contro-droni, mobilità militare, sistemi informatici e di AI, abilitatori strategici a protezione delle infrastrutture critiche.

⁴ Per esempio, l'Italia nel 2021 ha speso l'1,4% del Pil in difesa. Se nel 2025 spendesse il 2,9%, l'1,5% in eccesso non rientrerebbe nel calcolo del deficit. Questo non significa che le finanze pubbliche non si deteriorino: vedi la nostra nota ["Con ReArm Europe, il debito pubblico italiano potrebbe non scendere nei prossimi sette anni"](#), 15 marzo 2025. Per ulteriori dettagli sulla clausola, vedi la comunicazione della Commissione ["Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact"](#), 19 marzo 2025.

- Modifiche al regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), uno dei fondi che alimenta le politiche di coesione, affinché gli Stati membri aumentino l'investimento in difesa e sicurezza. Attualmente, il FESR può finanziare solo le PMI e non può essere usato per comprare armi o finanziare direttamente gli eserciti, ma è consentito investire in prodotti a doppio uso (sia militare che civile), come droni o infrastrutture di trasporto. Quest'ultimo limite rimane, ma tra gli obiettivi del fondo viene inserito il supporto alle capacità difensive europee e alla mobilità militare, adeguando le infrastrutture. Inoltre, per i progetti sulla difesa o "di interesse comune europeo" viene semplificato il processo e permesso il finanziamento anche alle imprese non PMI.⁵ Per il 2021-2027 sono stati stanziati al FESR 309 miliardi (214 dal bilancio dell'UE e 95 dai bilanci nazionali), dei quali 204 devono ancora essere assegnati. Del restante, soltanto 12 sono stati spesi (l'11% dei fondi assegnati, il 4% di quelli stanziati). Il margine di manovra è ampio, anche se il FESR si deve dedicare a molti altri obiettivi.
- Il raddoppio dei finanziamenti in difesa della Banca Europea degli Investimenti (BEI), che arriveranno a 2 miliardi di euro. I maggiori investimenti, che saranno erogate a imprese del settore della difesa per aumentare la loro capacità produttiva, avranno anche un perimetro più ampio, visto che le attività escluse in materia di difesa sono state ridotte.⁶
- Presentazione di una comunicazione sull'"Unione del risparmio e degli investimenti", un'armonizzazione delle regole finanziarie generali che servirebbe a convogliare maggiormente i risparmi privati verso le imprese europee.⁷ Verranno anche forniti "necessari chiarimenti" sulla classificazione degli investimenti sostenibili: attualmente, per essere sostenibile un prodotto non deve investire in armi "controverse" (come mine anti-uomo e bombe a grappolo), ma può comunque investire in difesa. Tuttavia, per motivi reputazionali il regolamento viene interpretato

⁵ Vedi la comunicazione della Commissione ["A modernised Cohesion policy: The mid-term review"](#), 1 aprile 2025. In futuro verrà proposta anche l'aggiunta del settore della difesa tra le aree del Strategic Technologies for Europe Platform (STEP), il regolamento che indirizza gli investimenti di 11 programmi UE, tra cui le politiche di coesione, verso le tre seguenti aree: "tecnologie digitali e innovazione deep-tech, tecnologie pulite ed efficienti nell'uso delle risorse e biotecnologie". Vedi Unione Europea, ["Strategic Technologies for Europe Platform"](#).

⁶ La BEI raccoglie fondi sui mercati e li investe in progetti coerenti con gli obiettivi dell'UE, escludendo aree eticamente sensibili, come parte del settore della difesa. Le raccomandazioni del Libro bianco sono già state messe in pratica. Vedi BEI, ["Dalla BEI maggiori finanziamenti per sicurezza e difesa e materie prime critiche"](#), 21 marzo 2025

⁷ Vedi Commissione Europea, ["Commission unveils savings and investments union strategy to enhance financial opportunities for EU citizens and businesses"](#), 19 marzo 2025.

in modo restrittivo e quindi i prodotti sostenibili, che valgono il 60% delle attività finanziarie UE, investono poco o nulla in difesa.⁸

Oltre a questi cinque punti il Libro bianco contiene nuove proposte⁹:

- La possibilità da parte della Commissione di agire come centrale di acquisto per conto degli Stati membri, come avvenne per i vaccini Covid. L'obiettivo è quello di aumentare gli acquisti in comune, che nel 2021 erano solo il 18% di quelli totali, lontano dall'obiettivo del 35% fissato nel 2007 e dal 40% che la Commissione ha invitato a raggiungere rapidamente.
- Approvazione prima dell'estate del Programma Europeo dell'Industria della Difesa (EDIP), un regolamento per incentivare gli acquisti in comune tramite l'esenzione dall'IVA e regole più semplici per gli appalti congiunti. Inoltre, verrebbe stabilito un fondo dedicato alle start-up attive nel settore della difesa.¹⁰
- Presentare entro giugno una "semplificazione omnibus per la difesa", che riguarderà i trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa, il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni nazionali, la trasmissione di informazioni riservate, le autorizzazioni per i progetti industriali di difesa, che diventerebbero di interesse pubblico prioritario, le procedure per il Fondo Europeo della Difesa e gli appalti pubblici.¹¹
- Aggiornare, nel 2026, la direttiva sugli appalti pubblici per la difesa, introducendo una preferenza per le imprese europee.¹² Inoltre, dato che per aumentare la produzione le aziende hanno bisogno di certezza sugli ordini futuri, occorrerà "preparare e strutturare appalti congiunti su larga scala e basati su contratti pluriennali sostenuti da strumenti UE" e "rafforzare il dialogo con l'industria per fornire loro prevedibilità",

⁸ Vedi Mundy S., "[ESG investors' dilemma over bombs and bullets](#)", *Financial Times*, 28 marzo 2025.

⁹ Delle seguenti, la preferenza europea per gli appalti in difesa e la piattaforma di acquisto congiunto delle materie prime sono già contenute nella "bussola per la competitività", un piano basato sulle raccomandazioni del rapporto Draghi volto, tra le altre cose, a ridurre le dipendenze dagli altri Stati nell'ambito della sicurezza. Vedi Commissione Europea, "[An EU Compass to regain competitiveness and secure sustainable prosperity](#)", 29 gennaio 2025.

¹⁰ Le proposte del regolamento verrebbero finanziate con 1,5 miliardi dal budget dell'UE per il periodo 2025-2027. Vedi Commissione Europea, "[EDIP | A Dedicated Programme for Defence](#)".

¹¹ Inoltre, sono già in cantiere i lavori per una sburocratizzazione delle norme generali europee, alcune delle quali impattano indirettamente l'industria della difesa. Vedi Commissione Europea, "[Commission proposes to cut red tape and simplify business environment](#)", 26 febbraio 2025.

¹² La direttiva a cui si fa riferimento è la [2009/81/CE](#), il cui obiettivo era armonizzare le normative nazionali sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza.

coinvolgendo anche l'Agencia Europea per la Difesa (EDA) e lo Stato Maggiore dell'UE.

- La Commissione, sostenuta dall'EDA, proporrà misure per diversificare le fonti di approvvigionamento di “materie prime e componenti chiave”, come i semiconduttori, oltre a continuare i lavori sulla prevista creazione di una piattaforma per l'acquisto congiunto di materie prime fondamentali.
- La Commissione garantirà che il Consiglio europeo per l'innovazione investa non soltanto in tecnologie a scopo unicamente civile, come avviene adesso, ma anche in quelle c.d. a doppio uso, ossia utilizzabili anche a scopo militare.
- Verrà inoltre presentata entro fine anno una “tabella di marcia tecnologica per gli armamenti”, che indirizzerà gli investimenti in tecnologie a doppio uso, con priorità su intelligenza artificiale e tecnologie quantistiche.

Coordinamento degli eserciti e supporto all'Ucraina

Il Libro bianco contiene anche proposte per rafforzare l'organizzazione della difesa europea e del supporto all'Ucraina. Un fattore a cui viene dato risalto è la mobilità militare: le forze armate non sono libere di circolare tra Stati come, per esempio, i comuni cittadini nell'area Schengen. Quest'anno la Commissione adotterà una comunicazione congiunta sulla mobilità militare, in seguito a un riesame di “tutta la legislazione UE esistente” a riguardo. L'obiettivo è di snellire le norme: ci sono spesso gravi ritardi nel rilascio dei permessi transfrontalieri, causati da una mancata armonizzazione delle procedure doganali e dalla richiesta di autorizzazioni specifiche per i trasporti militari. Inoltre, verranno mappate le infrastrutture che necessitano di interventi e investimenti (che potrebbero avvenire attraverso il FESR) per garantire il transito di truppe militari (ferrovie, strade, porti e aeroporti).

Viene menzionata anche la difesa dei confini, proponendo “l'istituzione di un sistema integrato di gestione delle frontiere terrestri, volto a rafforzare il confine terrestre esterno dell'UE con la Russia e la Bielorussia contro le minacce militari e ibride. Ciò includerebbe una combinazione completa di barriere fisiche, sviluppo di infrastrutture e moderni sistemi di sorveglianza”.

Sul supporto all'Ucraina, gli Stati membri sono invitati a concordare rapidamente un aumento del sostegno militare, rifornendola di ulteriori munizioni, missili e droni, dandole accesso al programma spaziale dell'UE e includendola nelle norme sulla mobilità militare. Viene anche proposta una collaborazione tra le industrie della difesa europee e quella ucraina, integrando

quest'ultima nel meccanismo europeo di vendita militare definito dall'EDIP e nelle iniziative cooperative sulla produzione di sistemi e tecnologie di difesa, come la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).

Un commento

Il Libro bianco sostiene che la spesa militare russa è salita dal 6% del Pil nel 2023 al 9% nel 2024. Se questo fosse vero la spesa russa del 2024 sarebbe maggiore di quella UE, ma la stima del 9% (fornita senza spiegare come è stata ottenuta) è superiore a quelle di istituti indipendenti (7,1% per il SIPRI e 6,7% per l'IISS).¹³ Ciò detto, aumentare in qualche misura la spesa in difesa è necessario, ma almeno ugualmente prioritario dovrebbe essere il miglior coordinamento delle spese dei 27 Paesi UE e, ovviamente, la maggiore interoperabilità delle loro forze armate.¹⁴

Citando Fernando Giancotti, generale ed ex presidente del Centro Alti Studi per la Difesa, "la deterrenza non la fanno i bilanci: la fanno le capacità operative, una buona pianificazione strategica e un costante addestramento congiunto".¹⁵ Manca, in proposito, un comando operativo interforze, non previsto dal Libro bianco, e che richiederebbe una forte coesione politica tra gli Stati membri. Sarà forse un'alleanza, politica, di alcuni "volenterosi" a preparare l'Europa, Regno Unito compreso, a un'eventuale uscita degli USA dalla NATO?¹⁶ In assenza di questo, le proposte dell'UE sono un primo passo, che però richiederà tempo prima di essere concretizzato, sia riguardo la legislazione sia sul risultato dei maggiori investimenti. Inoltre, in un'Unione a 27 Stati, considerare "acquisti in comune" quelli effettuati da appena due Paesi non è certo un segnale di forte integrazione.

¹³ In realtà il Libro bianco contiene due affermazioni non del tutto coerenti. A pag. 5 viene indicato che, a parità di potere d'acquisto, nel 2025 la spesa russa supererà quella totale dei Paesi UE. A pag. 16, invece, viene indicato che già nel 2024 la spesa russa era maggiore di quella UE. Per il nostro confronto, vedi la nota "[Facciamo chiarezza: nel 2024 la spesa militare europea eccedeva quella russa del 58%](#)", 22 febbraio 2025, in cui, in base a dati IISS, si conclude che, sempre a parità di potere d'acquisto, la spesa dei Paesi UE eccedeva nel 2024 quella russa del 19% (il riferimento nel titolo della nota al 58% si riferisce a tutti i Paesi Europei, anche quelli non UE).

¹⁴ L'esercito europeo è però ancora un'utopia: il Libro bianco sottolinea che "gli Stati membri manterranno sempre la responsabilità delle proprie truppe, dalla dottrina allo schieramento, e delle esigenze di definizione delle proprie forze armate", e nel "domande e risposte" allegato al Libro bianco la Commissione specifica che non è un obiettivo né della Commissione né dell'UE in generale. Vedi "[Questions and answers on the Defence Package: White Paper for European Defence - Readiness 2030](#)", 19 marzo 2025.

¹⁵ Vedi Giancotti F., "[Difesa europea, senza un comando unificato non si va da nessuna parte. L'analisi di Giancotti](#)", *Formiche*, 4 marzo 2025.

¹⁶ Vedi Bordignon M., "[Europa ancora incerta sulla difesa](#)", *lavoce.info*, 25 marzo 2025.

OCPI

Infine, non sappiamo ancora quanti Stati attiveranno la clausola del PSC e quanti utilizzeranno il SAFE, che oltre a non convenire ad alcuni Paesi, resta comunque debito, seppur a condizioni vantaggiose.