

dossier

XIX Legislatura

4 agosto 2026

L'avvio della procedura di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per la difesa



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL 06 6706 5785 - ✉ affarieuropei@senato.it

Dossier n. 752



SERVIZIO STUDI -

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - ✉ - st_bilancio@camera.it

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Tel. 066760-2145-✉ rue_segreteria@camera.it-

Documentazione e ricerche n. 200

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

L'AVVIO DELLA PROCEDURA DI ATTIVAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA NAZIONALE PER LA DIFESA

1. La riforma della <i>governance</i> economica europea	3
2. La disciplina delle clausole di salvaguardia (art. 25 e 26 del regolamento (UE) 2024/1263)	4
3. L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale (art. 26) e la disciplina dell'aumento della spesa per la difesa (Comunicazione C(2025) 2000 <i>final</i>)	5
4. Il Piano <i>ReArm Europe / Readiness</i> 2030	7
5. Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)	9
6. L'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionale per gli altri Stati membri.....	18
7. La possibilità di includere, nell'ambito della clausola di salvaguardia per la difesa, le spese temporanee per i rincari energetici.....	22
8. Approfondimento: l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale per gli Stati in procedura per disavanzi eccessivi	25

L'AVVIO DELLA PROCEDURA DI ATTIVAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA NAZIONALE PER LA DIFESA

1. La riforma della governance economica europea

La riforma del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea (cd. riforma della ***governance economica europea***) è entrata in vigore il **30 aprile 2024** con la pubblicazione di **tre atti legislativi**: il regolamento (UE) [2024/1263](#) (cd. “braccio preventivo” che reca le disposizioni generali e le procedure), il regolamento (UE) [2024/1264](#) (cd. “braccio correttivo” che disciplina il monitoraggio e le sanzioni) e la direttiva (UE) [2024/1265](#) (cd. “quadro di bilancio”, che disciplina le tipologie di dati statistici che ciascuno Stato deve raccogliere e pubblicare).

Ad integrazione di tali disposizioni, il **1° dicembre 2025** il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le [Specificazioni sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita](#) (un documento tecnico, più noto come nuovo “**Codice di condotta**”), che sostituisce integralmente il precedente [Codice di condotta del 15 maggio 2017](#).

Per un **approfondimento**, si rimanda al [documento conclusivo dell'indagine conoscitiva](#) sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea svolta dalle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, pubblicato a settembre 2024. Per ulteriori elementi informativi, si veda il [Tema](#) predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

In linea con le finalità delle finanze pubbliche sane, sostenibili e responsabili, la **nuova governance riforma il precedente Patto di stabilità e crescita**, pur mantenendo i medesimi obiettivi di **ridurre il rapporto debito/PIL** di un punto percentuale in media ogni anno per i Paesi con un debito superiore al 90% del PIL e **di contenere il rapporto deficit/PIL** sotto il 3% annuo. Nel dettaglio, gli Stati membri dovranno rispettare la **traiettoria di “spesa netta”**, in termini di variazione percentuale rispetto all'anno precedente. Le **nuove regole** incentrano il monitoraggio e il coordinamento sul **medio termine**, passando da un orizzonte annuale a un **orizzonte di legislatura** (5 anni per l'Italia), e rafforzano la **titolarità nazionale** della **programmazione economica e di bilancio**.

La riforma prevede che tutti gli Stati membri dell'UE predispongano **due nuovi documenti**. Il primo è il **Piano strutturale di bilancio**: si tratta di un

documento unico di programmazione pluriennale, di durata pari a una legislatura (5 anni per l'Italia) che stabilisce, in accordo con le istituzioni europee, il livello massimo di spesa pubblica annuale dello Stato per ciascuno degli anni del Piano e un programma di riforme e investimenti da conseguire nel medesimo periodo. Conclusa la fase della programmazione, l'attuazione del Piano è monitorata mediante un secondo documento, la **Relazione annuale sui progressi compiuti**, da presentare alle istituzioni europee entro aprile e riferita all'esercizio di bilancio dell'anno precedente. Il contenuto di tali documenti è disciplinato, oltre che dai regolamenti, anche dalla **Comunicazione C/2024/3975** della Commissione europea del **21 giugno 2024**. La riforma modifica anche la **procedura per debito e deficit eccessivi**: essa viene mantenuta per gli Stati che presentano un deficit annuale superiore al 3% del PIL, mentre si prevede che **non sia più attivata** per gli Stati che, pur presentando un rapporto debito/PIL elevato (superiore al 60%), abbiano un rapporto deficit/PIL inferiore al 3% e **rispettino** la prefissata **traiettoria di spesa netta**. La riforma ha da ultimo introdotto anche **due clausole di salvaguardia** che consentono la sospensione temporanea delle regole in circostanze eccezionali, illustrate di seguito.

2. La disciplina delle clausole di salvaguardia (art. 25 e 26 del regolamento (UE) 2024/1263)

Il [regolamento \(UE\) 2024/1263](#) ha istituito, agli articoli 25 e 26, le **clausole di salvaguardia** (generale e nazionale) che consentono la **sospensione temporanea** delle regole in circostanze eccezionali, al fine di permettere **deviazioni temporanee** dal percorso della spesa netta, a condizione che **non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine**.

Ai sensi dell'art. 25, la **clausola di salvaguardia generale** può essere attivata dal Consiglio dell'Unione europea su raccomandazione della Commissione europea "in caso di **grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso**" (articolo 25, paragrafo 1). L'attivazione della clausola consente di deviare dalla traiettoria di spesa netta, per la durata di un anno, a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non ne risulti compromessa (articolo 25, paragrafo 1). Secondo quanto disposto dall'articolo 25, paragrafo 3, il Consiglio può prorogare il periodo durante il quale gli Stati membri possono deviare dal rispettivo percorso della spesa netta, a condizione che "persista la grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso". Ciascuna proroga ha la **durata massima di un anno** ed è possibile concedere la proroga più di una volta. Finora, la clausola di salvaguardia generale non è stata mai attivata.

Le **clausole di salvaguardia nazionali** o *National Escape Clauses* (NEC) previste dall'art. 26 sono finalizzate a **consentire** ai singoli Stati membri di **deviare** dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio “a **condizione** che tale **deviazione non comprometta la sostenibilità** di bilancio nel medio termine”.

La sospensione temporanea può essere attivata dal Consiglio dell'Unione europea “su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione basata sulla propria analisi”, esclusivamente “nel caso in cui **circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro** abbiano **rilevanti ripercussioni** sulle sue finanze pubbliche” (articolo 26, paragrafo 1). Il citato articolo prevede anche che la durata della sospensione sia stabilita dalla medesima Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea. Secondo quanto stabilito nella [Comunicazione C\(2025\) 2000 final](#) del 19 marzo 2025, il Consiglio deve adottare le Raccomandazioni con voto a maggioranza qualificata.

Ai sensi del citato articolo 26, paragrafo 2, è possibile concedere **proroghe** su richiesta dello Stato membro interessato se le circostanze eccezionali persistono. La richiesta di proroga viene valutata dalla Commissione europea che esprime una raccomandazione vincolante ed è approvata dal Consiglio dell'Unione europea. Ciascuna proroga ha la **durata massima di un anno** e **non è previsto un limite massimo** del numero di proroghe.

3. L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale (art. 26) e la disciplina dell'aumento della spesa per la difesa (Comunicazione C(2025) 2000 final)

Il 19 marzo 2025 la Commissione europea ha adottato la [Comunicazione C\(2025\) 2000 final](#) che illustra le modalità e i limiti dell'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale (art. 26) per finanziare un aumento delle **spese per la difesa** degli Stati che ne facciano richiesta. Secondo quanto previsto da tale [Comunicazione](#), l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale consente agli Stati membri di **deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta, per finanziare la spesa per la difesa**, classificata nella **divisione COFOG 02 - Difesa**, sia in termini di **investimenti** che di **spesa corrente**.

La **deviazione massima consentita** è **pari all'1,5% del PIL per ciascun anno**, a partire dal 2025 e fino al 2028 incluso. Nella comunicazione si precisa che gli **effettivi margini di flessibilità** saranno determinati *ex post*, a seguito del riscontro dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni di bilancio.

Nel dettaglio, nella Comunicazione, la Commissione rileva che: “Per l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale, la flessibilità riguarderebbe l'aumento della **spesa totale per la difesa, comprendente sia gli investimenti che la spesa corrente** [...]. Pertanto, ai fini dell'applicazione coerente della clausola di salvaguardia nazionale, è essenziale utilizzare i dati della contabilità nazionale, in particolare le statistiche compilate nell'ambito della **divisione COFOG 02 - Difesa**. L'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale corrisponderà all'intera categoria statistica della divisione COFOG 02 - Difesa, che è un concetto vicino all'aggregato utilizzato dalla NATO” (pag. 5).

Nella medesima Comunicazione, la Commissione precisa anche la differenza tra i metodi di calcolo adottati dalla contabilità della COFOG, per la spesa per la difesa, e quelli richiesti in ambito NATO: “La definizione di **spesa per la difesa della NATO** è leggermente **più ampia** di quella della **COFOG**, in quanto comprende le pensioni dei dipendenti militari e civili dei dipartimenti militari. Potrebbe altresì includere, in talune condizioni, alcune operazioni di altre forze come ad esempio le truppe del Ministero dell'interno, le forze di polizia nazionali, le guardie costiere, ecc. Allo stesso tempo la definizione NATO non comprende la spesa per la difesa civile, che è invece inclusa nella definizione COFOG. Inoltre, potrebbero esservi differenze dovute al momento di registrazione delle spese, in particolare per il materiale militare, in quanto le rendicontazioni della NATO non seguono le norme di contabilità nazionale per quanto riguarda il momento della registrazione. Maggiori informazioni sulle rispettive definizioni sono disponibili nel [manuale COFOG di Eurostat](#) e [nel sito web della NATO](#).” (pag. 5, nota n. 8)

Pertanto, nella Comunicazione si evidenzia come: “Potrebbero esservi **differenze temporanee** tra le due serie a causa del momento di registrazione delle attrezzature militari: i dati COFOG si basano sui conti nazionali e sono pertanto coerenti con gli altri dati statistici utilizzati nella sorveglianza economica e di bilancio (in particolare il disavanzo e la spesa pubblici), mentre ciò non può essere garantito per i dati della NATO”. “Nei conti nazionali l'impatto delle attrezzature militari sulla spesa pubblica e sul disavanzo si verifica di norma al momento della consegna, che segna un cambiamento di proprietà economica, e non al momento del pagamento in contanti” (pag. 5, nota 9).

La Comunicazione precisa inoltre i limiti di tale flessibilità, indicando come essa sia pari all'1,5% del PIL di ciascun anno: “La flessibilità prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio dovrebbe essere **limitata all'1,5 % del PIL** e dovrebbe essere sufficiente a far fronte all'aumento della spesa per la difesa. L'aumento della spesa per la difesa coperto dalla flessibilità prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale sarebbe **calcolato rispetto all'anno di riferimento (cfr. sotto) fino a un massimo dell'1,5% del PIL per ogni anno di applicazione della clausola**. Gli aumenti superiori a tale importo sarebbero soggetti alle normali valutazioni di conformità”. (pag. 6)

La [Comunicazione](#) riporta infine che “L'aumento della spesa per la difesa sarebbe preso in considerazione a partire dal 2021, in quanto anno immediatamente precedente alle circostanze eccezionali che hanno determinato l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale. L'utilizzo di questo anno di riferimento garantirebbe la parità di trattamento degli Stati membri che hanno già incrementato la spesa per la difesa dall'inizio della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.” (pag. 7).

Osservando quanto riportato nelle decisioni già adottate a livello europeo, in merito all'attivazione della clausola di salvaguardia per alcuni Stati membri, si segnala che, l'anno di riferimento o anno base a partire dal quale è stato calcolato l'aumento della spesa per la difesa, ai fini dei margini di flessibilità della clausola di salvaguardia, non è stato il 2021. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso di Grecia, Bulgaria e Spagna, per le quali è stato adottato come anno base il 2024, in cui il livello della spesa per la difesa in rapporto al PIL nominale è stato pari o inferiore rispetto al 2021 (*si veda la tabella di pagina 19 del presente dossier*).

Tale impostazione può risultare significativa anche per l'Italia, in quanto i [dati Eurostat](#) (aggiornati al 21 luglio 2026) sulla spesa per la **divisione COFOG 02 - Difesa** in rapporto al PIL nominale, riportano come la spesa per la difesa dell'Italia sia stata pari all'**1,4%** nel **2021**, **1,2%** nel **2022** e **2023**, e **1,3%** nel **2024**.

4. Il Piano ReArm Europe / Readiness 2030

A seguito dell'attacco in Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022 e a partire dalla riunione informale dei capi di Stato o di governo dell'UE svoltasi a Versailles il 10-11 marzo 2022 (*si veda la [Dichiarazione conclusiva](#)*), sono state discusse numerose misure volte a rafforzare le capacità di difesa degli Stati membri dell'Unione europea.

Il 4 marzo 2025, la Presidente della Commissione europea ha inviato una [lettera](#) ai Capi di Stato o di governo dei Paesi membri dell'Unione europea delineando il Piano *ReArm Europe / Readiness 2030*.

Il citato Piano *ReArm Europe / Readiness 2030* risulta articolato in **cinque punti** (*si vedano la [scheda](#) riassuntiva della Commissione e le [domande e risposte della Commissione](#); [l'approfondimento](#) del Servizio Studi del Parlamento europeo*):

1. l'istituzione di uno **Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)**, che avrebbe potuto erogare prestiti agli Stati membri fino a un massimo di **150 miliardi** di euro complessivi, volti a finanziare principalmente gli approvvigionamenti in alcuni settori, tra cui: difesa aerea, artiglieria, munizionamento e missili, droni, infrastrutture critiche, mobilità militare e difesa cibernetica;
2. la possibilità di incrementare la **spesa pubblica nazionale dei singoli Stati membri per la difesa**, attivando la clausola nazionale di salvaguardia prevista dall'articolo 26 del [Regolamento \(UE\) 2024/1263](#) che avrebbe permesso un aumento della spesa pubblica nazionale rispetto al tetto fissato nelle singole Decisioni del Consiglio che approvavano le traiettorie di spesa netta nazionale

presentate dai singoli Stati. Le [stime iniziali](#) della Commissione indicavano che, qualora tutti gli Stati avessero fatto ricorso appieno all'aumento di spesa permesso – pari a circa l'1,5% del PIL di ciascuno Stato per ciascun anno dal 2025 al 2028 (si veda il successivo [Libro bianco per la Difesa europea – Readiness 2030](#), pag. 16, paragrafo 2, “l’attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale”) – l'aumento di spesa complessivo sarebbe stato pari a circa **650 miliardi** di euro;

3. la promozione di investimenti nel settore della difesa finanziati dal bilancio dell'Unione, mediante il **riesame intermedio della politica di coesione** che offre la facoltà per gli Stati membri di impiegare parte dei **fondi di coesione** assegnati dall'Unione per il ciclo 2021-2027 per finanziare, nell'ambito della politica di coesione, investimenti nel settore della difesa, nonché la facoltà di impiego delle risorse rese disponibili dalla Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP);
4. l'impiego di finanziamenti provenienti dalla Banca europea degli investimenti, quantificati in circa **2 miliardi di euro** annuali dal [Libro bianco per la Difesa europea – Readiness 2030](#) (si veda pag. 17, paragrafo 4, “contributi dalla Banca europea degli investimenti”);
5. il completamento del mercato unico dei capitali, allo scopo di incentivare l'afflusso di capitali privati, secondo quanto auspicato nel successivo [Libro bianco per la Difesa europea – Readiness 2030](#) (si veda pag. 17, paragrafo 5, “mobilitazione dei capitali privati”).

Il 6 marzo 2025, il Consiglio europeo, nelle [Conclusioni](#) (paragrafo 6, lettere a) e c)) ha accolto con favore l'intenzione da parte della Commissione di raccomandare l'**attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale e l'eventuale emissione di debito comune** per finanziare l'erogazione dei prestiti mediante lo **strumento SAFE**. In seguito, il 19 marzo 2025, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Kaja Kallas, hanno poi presentato il [Libro bianco per la Difesa europea – Readiness 2030](#). Successivamente, il 20 marzo 2025, il Consiglio europeo ha riportato nelle [Conclusioni](#) (paragrafi 14 e 21), un sostanziale accoglimento del Piano:

“14. In tale contesto, il Consiglio europeo **accoglie con favore** l'adozione del regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (**SAFE**) e **l'imminente attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali** previste dal patto di stabilità e crescita. Il Consiglio europeo chiede ai legislatori di esaminare celermente, in vista di un rapido accordo, la proposta sull'**incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE** e di portare avanti i lavori sulla proposta volta ad affrontare le sfide in materia di sicurezza e difesa nel contesto del riesame intermedio della

politica di coesione, rammentando nel contempo la base volontaria di un siffatto utilizzo dei fondi. Ricorda l'importanza di **mobilitare finanziamenti privati per l'industria della difesa**, **accoglie con favore gli sforzi della Banca europea per gli investimenti** a tale riguardo e invita la stessa a seguire ad adoperarsi per adeguare le sue pratiche in materia di prestiti all'industria della difesa, in particolare continuando a rivalutare l'elenco delle attività escluse e aumentando il volume dei finanziamenti disponibili nel settore della sicurezza e della difesa, salvaguardando nel contempo le sue operazioni e la sua capacità di finanziamento.”

“21. [Il Consiglio] chiede un'accelerazione dei lavori su tutti i filoni per potenziare in modo decisivo la prontezza dell'Europa alla difesa nel corso dei prossimi cinque anni. Invita il Consiglio e i colegislatori a portare avanti rapidamente i lavori sulle recenti proposte della Commissione”.

5. Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)

Profili normativi

Lo strumento **SAFE**, previsto nella lettera della Presidente della Commissione europea del 4 marzo 2025 e discusso già nel Consiglio europeo straordinario del 6 marzo 2025, è stato istituito mediante il [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#) del 28 maggio 2025 (*si veda altresì il [comunicato stampa](#)*). Come indicato nella Proposta della Commissione ([COM\(2025\) 122 final](#)), la base giuridica del Regolamento SAFE è [l'articolo 122 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea](#).

Nella citata Proposta della Commissione si evidenzia quindi che l'assistenza finanziaria permessa dall'articolo 122 “non è limitata alle sole crisi di natura finanziaria o di stabilità finanziaria”, e che “il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale per valutare se sia necessario fare ricorso a tale strumento in un contesto di emergenza”. La procedura dell'articolo 122 TFUE prevede, tra l'altro, che il Consiglio provveda ad informare il Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo ha depositato un ricorso presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea il 20 agosto 2025 ([causa C-560/25](#), Parlamento europeo c. Consiglio), sostenendo che l'atto non soddisfi le condizioni per fondarsi sull'articolo 122 TFUE e riguardi invece lo sviluppo della politica industriale dell'Unione nel settore della difesa, ai sensi dell'articolo 173 TFUE, e che sia stato violato l'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 del TFUE.

Nel ricorso, il Parlamento europeo ha chiesto l'annullamento del citato regolamento istitutivo del SAFE e, tuttavia, ha domandato altresì che siano fatti salvi “gli effetti di tale Regolamento fino alla sua sostituzione tramite un atto adottato sulla base giuridica adeguata”. Pertanto, nelle more della decisione della Corte, il regolamento risulta vigente.

Profili finanziari e procedurali

Lo strumento SAFE consta di **due elementi**: il primo è l'**erogazione, a richiesta, di prestiti** ai singoli Stati membri sino a un massimo di **150 miliardi** di euro complessivi, rimborsabili in 45 anni a partire dal 2035 e a un tasso di interesse agevolato; il secondo è l'**istituzione di procedure** semplificate e accelerate di aggiudicazione degli **appalti comuni** per l'acquisto di prodotti per la difesa e correlati.

Di seguito sono esposti alcuni elementi di dettaglio relativamente alla sola **parte finanziaria**:

- I contributi SAFE sono **prestiti** (art. 5 del citato [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#)), concessi dall'Unione ai singoli Stati membri, per un importo massimo complessivo a livello unionale pari a **150 miliardi** di euro (art. 6); la quota di prestiti accordati ai tre Stati membri che ne ottengano il volume maggiore non può superare il 60% dell'importo totale (art. 13), ovvero superare i 90 miliardi;
- I prestiti sono **erogati dal 2025 al 2030** (articolo 12, comma 1) e sarebbero conferiti a partire dal 2026, in quanto è possibile un **prefinanziamento sino al 15%** dell'importo totale richiesto (articolo 10, comma 1); le rate sono erogabili due volte l'anno, su richiesta motivata dello Stato membro (articolo 12, comma 1);
- I prestiti possono essere **rimborsati** in un massimo di **45 anni** (articolo 10, paragrafo 2); inoltre, il considerando 28 riporta che “i rimborsi del **capitale** potrebbero beneficiare di un **periodo di grazia di dieci anni**, in linea di principio”.
- Per reperire le risorse necessarie ad erogare i prestiti, “alla Commissione è conferito il potere di reperire le risorse necessarie assumendo **prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie** conformemente all'articolo 224 del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 («regolamento finanziario»)» (articolo 9, comma 1).

Il regolamento **non riporta una disciplina per il calcolo dei tassi d'interesse** sui prestiti erogati. Secondo quanto rappresentato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'[audizione nell'ambito dell'esame del Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\) 2025](#) presso le Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato, l'8 ottobre 2025, tali prestiti “beneficiano del *rating* creditizio della UE con tassi di interesse stimati intorno al 3 per cento” (*si veda pag. 73*). Inoltre, il Governo, nel Documento di finanza pubblica di aprile 2026 ha indicato come “dal punto di vista del nostro Paese, lo strumento offre alcuni vantaggi finanziari

rispetto alle emissioni sovrane *standard*. I prestiti beneficiano dell'elevato *rating* creditizio dell'Unione europea, offrono scadenze molto lunghe, fino a 45 anni, e includono un *grace period* di 10 anni per il rimborso del capitale” (si veda [Documento di finanza pubblica 2026](#), Sezione I, focus “Le spese per la difesa nel programma SAFE”, pag. 80).

Da ultimo, si rammenta che alle spese per la difesa finanziate dai prestiti SAFE si applica **la flessibilità della clausola di salvaguardia, ancorché non rientranti nella categoria COFOG-02**. Pertanto, spese come trasferimenti in conto capitale a imprese operanti nel settore della difesa, pur non ascrivibili strettamente alla funzione COFOG-02, se finanziate con i fondi del SAFE, beneficerebbero della citata flessibilità ([Comunicazione C\(2025\) 2000 final](#), pagina 6).

In merito alla procedura di **gestione**, si segnala che gli Stati hanno dovuto presentare formale domanda per ricevere i prestiti SAFE entro il **30 novembre 2025** (articolo 7, paragrafo 1); ai sensi del medesimo paragrafo, la domanda deve essere **accompagnata** da un **Piano** che descriva i piani di acquisto od investimento, le stime di spesa e le misure finalizzate a rispettare le condizioni poste dal Regolamento SAFE in materia di appalti.

Successivamente, la **Commissione** valuta la richiesta “senza indebito ritardo” (articolo 8, paragrafo 1) e, qualora rilevi il soddisfacimento dei requisiti, deve presentare “senza indebito ritardo” (articolo 8, paragrafo 5) una **proposta di decisione di esecuzione** del Consiglio volta ad autorizzare l’assistenza finanziaria richiesta (articolo 8, paragrafo 2) e a indicare sia l’importo del prestito complessivo sia l’ammontare del prefinanziamento che sarà erogato (articolo 8, paragrafo 3, lettera *b*). La valutazione tecnica delle richieste di finanziamento è operata dalla Commissione con l’ausilio tecnico dell’Agenzia europea della difesa e del Comitato militare UE.

Il **Consiglio** dell’Unione europea è poi tenuto ad **adottare** la **decisione di esecuzione** “di norma entro **quattro settimane**” dall’adozione della proposta della Commissione (articolo 8, paragrafo 6).

In merito alle scadenze, si rammenta che, ai sensi dell’articolo 8 del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#):

- qualora rimangano **disponibili** importi per l’assistenza finanziaria a titolo dello strumento SAFE (ad esempio **in esito alla rinuncia**, totale o parziale, da parte di alcuni Stati), la Commissione ha facoltà di pubblicare un **nuovo invito agli Stati membri a manifestare interesse** per contrarre ulteriori quote di prestiti SAFE entro il 31 dicembre 2026 (articolo 8, paragrafo 7);

- in ogni caso, le decisioni di esecuzione che assegnano gli importi dei prestiti SAFE ai singoli Stati devono essere adottate **entro il 30 giugno 2027** (articolo 8, paragrafo 8).

In aggiunta alle cogenti disposizioni del Regolamento, nella Proposta della Commissione per l'adozione del Regolamento SAFE ([COM\(2025\) 122 final](#)) si evidenzia, nell'illustrazione dell'articolo 7, che la Commissione esamina le richieste in **tre fasi**:

- gli Stati interessati a richiedere i prestiti SAFE devono comunicare il loro interesse preliminare entro il 29 luglio 2025 (tale scadenza è stata successivamente estesa al 15 agosto 2025): la scadenza è **non vincolante** (cd. *soft deadline*) in quanto non sancita nel testo del Regolamento;
- la Commissione comunica agli Stati membri interessati la ripartizione provvisoria degli importi dei prestiti disponibili per ciascuno Stato richiedente;
- entro il 30 novembre 2025, gli Stati membri presentano i loro piani di investimento nell'industria europea della Difesa (la scadenza è vincolante ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#)).

Si rammenta che i prestiti SAFE sono sottoposti a due condizioni:

- devono essere impiegati mediante “**appalti comuni**”, definiti ai sensi dell'articolo 2, punto 3), del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#) come “appalti attuati da **almeno uno Stato membro** che riceve assistenza finanziaria a titolo dello strumento SAFE **insieme a un altro Stato membro** o a uno degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono anche **membri dello Spazio economico europeo** («Stati EFTA-SEE») o all'Ucraina”; gli Stati EFTA-SEE sono Islanda, Liechtenstein e Norvegia;
- possono essere impiegati solo per attività, spese e misure per i prodotti attinenti alle due seguenti categorie, ai sensi dell'articolo 1, lettere a) e b), del citato [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#):
 - a) **categoria 1**: munizioni e missili, sistemi di artiglieria, comprese capacità di attacco in profondità di precisione, capacità di combattimento terrestre e relativi sistemi di supporto, comprese attrezzature per soldati e armi di fanteria, droni di piccole dimensioni (classe NATO 1) e relativi sistemi antidrone, protezione delle infrastrutture critiche, questioni cibernetiche e mobilità militare, compresa la contromobilità;
 - b) **categoria 2**: sistemi di difesa aerea e missilistica, capacità marittime di superficie e subacquee, droni diversi da quelli di piccole dimensioni (classi NATO 2 e 3) e relativi sistemi antidrone, abilitanti strategici quali, tra gli altri, il trasporto aereo strategico, il rifornimento in volo, i sistemi C4ISTAR nonché le

risorse e i servizi spaziali, protezione delle risorse spaziali, intelligenza artificiale e guerra elettronica.

Secondo il regolamento istitutivo, **il programma SAFE** è aperto anche ai **Paesi candidati** e a quelli con cui l'UE ha stipulato un **Accordo bilaterale su sicurezza e difesa**. L'effettiva partecipazione è subordinata alla stipula di un'intesa con l'UE per definire le condizioni e le modalità di tale partecipazione. A tal fine nel settembre 2025 il Consiglio aveva autorizzato la Commissione ad avviare **trattative con Regno Unito e Canada**. Attualmente, per quanto riguarda il Canada l'intesa iniziale è intervenuta il 1° dicembre 2025, subito dopo la presentazione dei Piani di investimento nazionali da parte degli Stati membri e il percorso negoziale si è poi concluso positivamente con l'approvazione formale del Consiglio dell'UE **il 15 giugno 2026**, che ha aperto i bandi della difesa europei alle aziende canadesi. Per quanto concerne il **Regno Unito**, invece, **le trattative non hanno finora consentito di raggiungere un'intesa** a causa, tra l'altro, di divergenze sulla quota minima di componenti di origine europea negli acquisti finanziati dai prestiti SAFE e sull'entità del contributo finanziario britannico al fondo complessivo. Si evidenzia, altresì, che gli acquisti comuni finanziati da SAFE possono **derogare ad alcune previsioni delle norme sugli appalti** nel settore della difesa (in particolare la direttiva [2009/81/CE](#)), consentendo ad esempio procedure negoziali in luogo di avvisi pubblici di gara o l'estensione ad altri Stati di contratti già in essere. Inoltre, è prevista **l'esenzione dell'IVA** sui prodotti acquistati con appalti comuni finanziati da SAFE (art. 20).

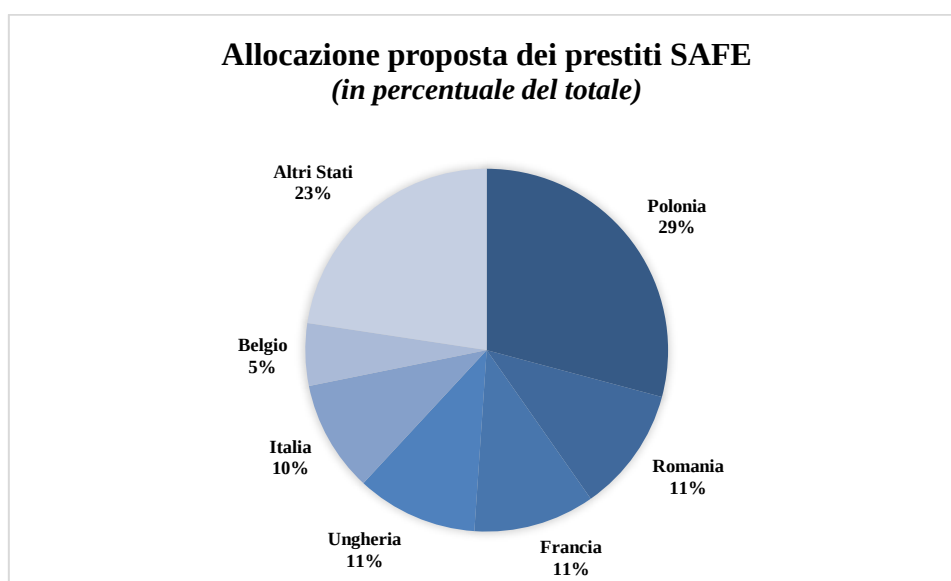
Infine, in linea generale il programma SAFE finanzia acquisti di prodotti di entità stabilite nell'UE, in Norvegia o in Ucraina e non soggette a controllo di Stati o entità esterne. La disciplina dei prestiti SAFE reca altresì alcune eccezioni. Società **di Paesi extra UE stabilite nel territorio europeo** possono partecipare come fornitori dei prodotti, al pari delle imprese UE, a patto di fornire assicurazioni (garantite dallo Stato di stabilimento) sull'autonomia rispetto alla società controllante (tra cui il rispetto delle condizioni previste dal [regolamento \(UE\) 2019/452](#) sul **controllo degli investimenti esteri diretti**). Il regolamento ammette poi che le risorse siano destinate ad acquisti di prodotti che contengano una percentuale di componenti prodotti al di fuori dell'UE (degli Stati associati e dell'Ucraina) che corrispondano a un **costo non superiore al 35% del prodotto finale**. Per tenere conto “delle catene di approvvigionamento e della cooperazione industriale” esistente con imprese extra-UE, la stessa soglia massima, del 35%, vale (con alcune condizioni) per i **sub-fornitori che non sono stabiliti nel territorio UE**.

L'adesione degli Stati membri

Il **30 luglio 2025**, la Commissione europea ha riportato mediante un proprio [comunicato stampa](#) come **18 Stati** abbiano espresso preliminarmente il loro interesse ad accedere ai prestiti SAFE, per un importo richiesto di **almeno 127 miliardi di euro sui 150 miliardi disponibili**: si tratta di Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna, nonché l'Italia. Successivamente, come riporta la Comunicazione [C\(2025\) 6300 final](#), la Commissione ha **esteso** la scadenza al **15 agosto 2025** e anche la **Danimarca** ha espresso il proprio interesse a richiedere i prestiti SAFE. In esito a ciò, la Commissione europea ha comunicato i seguenti importi il 9 settembre 2025 mediante la [Comunicazione C\(2025\) 6300 final](#):

Stato richiedente	Ammontare del prestito proposto (in euro)
Belgio	8.340.027.698
Bulgaria	3.261.700.000
Cipro	1.181.503.924
Croazia	1.700.000.000
Danimarca	46.796.822
Estonia	2.660.932.171
Finlandia	1.000.000.000
Francia	16.216.720.524
Grecia	787.669.283
Italia	14.900.000.000
Lettonia	5.680.431.322
Lituania	6.375.487.840
Polonia	43.734.100.805
Portogallo	5.841.179.332
Repubblica Ceca	2.060.000.000
Romania	16.680.055.394
Slovacchia	2.316.674.361
Spagna	1.000.000.000
Ungheria	16.216.720.524
Totale	150.000.000.000

Fonte: Commissione europea, Comunicazione C(2025) 6300 *final*.



Si noti che rispetto al Comunicato stampa del 30 luglio 2025 anche la Danimarca ha chiesto l'accesso ai fondi SAFE e che, mentre le richieste ricevute ammontavano a circa 127 miliardi, **l'allocazione proposta dalla Commissione impegna integralmente i 150 miliardi previsti** per il SAFE. Gli Stati che quindi **non risultano aver chiesto** il ricorso ai prestiti SAFE sono, al 31 luglio 2026, i seguenti **8**: Austria, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia.

L'Ufficio parlamentare di bilancio ha riportato, nel corso dell'[audizione sul Documento programmatico di finanza pubblica 2025](#) presso le Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato, l'8 ottobre 2025 (p. 73) che:

“La metodologia di allocazione applicata dalla Commissione ha considerato come punto di partenza per ciascuno Stato membro l'importo medio tra il minimo e il massimo richiesto, garantendo tuttavia che tutti i paesi ricevessero almeno l'importo minimo richiesto e assicurando il rispetto dell'articolo 13 del Regolamento, secondo cui la quota di prestiti concessi ai tre Stati membri che rappresentano la maggiore percentuale non può superare 90 miliardi di euro, ovvero il 60 per cento della dotazione complessiva.”

Come disposto dall'articolo 7, paragrafo 1, del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#), i 19 Stati membri che avevano manifestato interesse a ricorrere al programma SAFE **hanno quindi presentato i loro piani** di investimento nell'industria europea della difesa **entro** la scadenza vincolante del **30 novembre 2025** (si veda il [discorso](#) del Commissario per la Difesa e lo Spazio Kubilius).

Successivamente, la Commissione europea ha valutato i singoli Piani e il **15 gennaio 2026** ha **adottato**, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#) istitutivo del SAFE, delle **proposte per l'erogazione dei prestiti SAFE per Belgio, Bulgaria, Danimarca, Spagna,**

Croazia, Cipro, Portogallo e Romania (circa **38 miliardi** di euro complessivi) (si veda il [comunicato stampa](#)). I prestiti sono stati tutti approvati nei tempi previsti, nella [riunione del Consiglio UE](#) dell'11 febbraio 2026.

Inoltre, il **26 gennaio 2026**, la Commissione europea ha adottato, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2 del citato regolamento, ulteriori **proposte per l'erogazione dei prestiti SAFE** per Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Finlandia, per circa 74 miliardi di euro complessivi (si veda il [comunicato stampa](#)). Infine, il **25 marzo 2026** la Commissione ha adottato, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del [Regolamento \(UE\) 2025/1106](#) istitutivo del SAFE, la proposta per l'erogazione dei prestiti SAFE alla Francia e alla Repubblica Ceca.

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 6, il Consiglio dell'Unione europea ha tempo "di norma quattro settimane" dall'adozione delle proposte della Commissione per adottare la decisione di esecuzione che approva l'assegnazione dei prestiti SAFE agli Stati citati. Al 23 luglio 2026, sui 150 miliardi disponibili, gli importi assegnati, le proposte di decisione redatte dalla Commissione europea e le Decisioni di esecuzione del Consiglio dell'Unione sono le seguenti:

Stato	Stanziamento proposto	Proposta di decisione	Decisione	Importo assegnato	Di cui: pre-finanziamento
Belgio	8.340.027.698	COM(2026) 29 final	2026/436	8.340.027.698	<i>1.251.004.154</i>
Bulgaria	3.261.700.000	COM(2026) 25 final	2026/435	3.261.700.000	<i>489.255.000</i>
Croazia	1.700.000.000	COM(2026) 30 final	2026/417	1.700.000.000	<i>255.000.000</i>
Cipro	1.181.503.924	COM(2026) 31 final	2026/437	1.181.503.924	<i>177.225.588</i>
Rep. Ceca	2.060.000.000	COM(2026) 146 final	2026/845	2.060.000.000	<i>309.000.000</i>
Danimarca	46.796.822	COM(2026) 28 final	2026/418	46.796.822	<i>7.019.523</i>
Estonia	2.660.932.171	COM(2026) 54 final	2026/407	2.343.897.000	<i>351.584.550</i>
Finlandia	1.000.000.000	COM(2026) 56 final	2026/409	1.000.000.000	<i>0</i>
Francia	16.216.720.524	COM(2026) 145 final	2026/844	15.090.941.144	<i>2.263.641.171</i>
Grecia	787.669.283	COM(2026) 59 final/2	2026/408	787.669.283	<i>118.150.392</i>
Italia	14.900.000.000	COM(2026) 58 final	2026/410	14.900.000.000	<i>0</i>
Lettonia	5.680.431.322	COM(2026) 57 final	2026/411	3.497.870.000	<i>524.680.500</i>
Lituania	6.375.487.840	COM(2026) 52 final	2026/413	6.375.487.000	<i>956.323.050</i>
Polonia	43.734.100.805	COM(2026) 53 final	2026/412	43.734.100.805	<i>6.560.115.120</i>
Portogallo	5.841.179.332	COM(2026) 24 final	2026/369	5.841.179.332	<i>876.176.899</i>
Romania	16.680.055.394	COM(2026) 26 final	2026/368	16.680.055.394	<i>2.502.008.309</i>
Slovacchia	2.316.674.361	COM(2026) 55 final	2026/414	2.316.674.361	<i>347.501.154</i>
Spagna	1.000.000.000	COM(2026) 27 final	2026/370	1.000.000.000	<i>0</i>
Ungheria	16.216.720.524	-	-	-	-
TOTALE	150.000.000.000			130.157.902.763	<i>16.988.685.414</i>

NOTA: eventuali discrepanze nei totali possono derivare da operazioni di arrotondamento.

Secondo quanto riporta la [pagina](#) del Consiglio dell'Unione europea dedicata al programma SAFE, sui 19 Piani presentati dagli Stati richiedenti (il diciannovesimo è il Piano ungherese, non ancora approvato), 15 Piani presentano progetti che coinvolgono anche l'Ucraina. Al 31 luglio 2026, dunque, risulta ancora assente una proposta di decisione formulata dalla

Commissione europea per quanto concerne l'assegnazione di prestiti SAFE all'Ungheria (si veda la [pagina](#) dedicata sul sito della Commissione europea, Direzione generale per l'industria della difesa e lo spazio).

Come riportato dal Governo nel Documento di finanza pubblica di aprile 2026: “entro la scadenza del 30 novembre 2025, l'Italia ha trasmesso il Piano nazionale di investimenti per l'industria della difesa, che è stato approvato dalla Commissione nel gennaio 2026 e ratificato dal Consiglio il 17 febbraio 2026 [decisione [2026/410](#)], confermando la concessione al nostro Paese di prestiti per 14,9 miliardi” ([Documento di finanza pubblica 2026](#), Sezione I, focus “Le spese per la difesa nel programma SAFE”, pag. 80).

In merito agli **adempimenti successivi**, il Governo ha illustrato che “In questi mesi, lo strumento sta entrando nella fase di attuazione, in quanto sono in corso di redazione i *Loan Agreements* e gli *Operational Arrangements*, prerequisiti per l'avvio delle erogazioni e per rendere SAFE pienamente operativo. Dal punto di vista dei flussi di cassa, l'Italia non ha richiesto alcun prefinanziamento, mentre le **erogazioni**, che saranno scaglionate nel tempo, sono attese con **cadenza semestrale a partire dalla fine del 2026**, subordinatamente al raggiungimento dei relativi traguardi” ([Documento di finanza pubblica 2026](#), Sezione I, focus “Le spese per la difesa nel programma SAFE”, pag. 80).

Da ultimo, in merito agli **impieghi** dei prestiti SAFE, il Governo ha riportato nel citato Documento di finanza pubblica di aprile 2026 che “in questo contesto, i prestiti SAFE sono coerenti con il sentiero della spesa per investimenti in difesa previsto nella legislazione vigente” (pag. 80) e ha altresì specificato che “il **Piano** presentato alla Commissione contempla tutte **voci già definite all'interno degli attuali capitoli di bilancio** e, come ricordato, **non porteranno a spese aggiuntive. Fanno eccezione quattro voci** che esulano dal perimetro dei progetti finanziabili con il SAFE; il loro importo è **estremamente limitato** e la **copertura**, sempre all'interno dell'attuale perimetro, avverrà tramite **riduzioni** di altri **capitoli di spesa** facenti capo al Ministero della difesa” (si veda [Documento di finanza pubblica 2026](#), Sezione I, focus “Le spese per la difesa nel programma SAFE”, nota a piè di pagina n. 154, pag. 80).

Come accaduto per altri programmi tra cui il PNRR, all'assegnazione delle risorse disposta mediante Decisioni di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea farà seguito successivamente l'erogazione in varie rate. Nel dettaglio, secondo quanto riportato nel [comunicato stampa](#) relativo all'approvazione, a gennaio 2026, da parte della Commissione europea delle proposte di decisione relative all'assegnazione dei prestiti SAFE, i primi pagamenti delle rate sarebbero avvenuti a partire da marzo 2026. Al 31 luglio 2026, secondo quanto evidenziato nell'apposita [sezione](#) del sito della

Direzione Generale per l'industria della difesa e dello spazio della Commissione europea, risultano erogate le seguenti risorse SAFE, che corrispondono ai **pre-finanziamenti**:

- 29 maggio 2026: pagamento della prima rata del programma SAFE alla **Polonia**, pari a **6,56 miliardi** di euro;
- 18 giugno 2026: pagamento della prima rata del programma SAFE a **Cipro**, pari a **177,2 milioni** di euro;
- 24 giugno 2026: pagamento della prima rata del programma SAFE alla **Lituania**, pari a **956,3 milioni** di euro;
- 10 luglio 2026: pagamento della prima rata del programma SAFE alla **Croazia**, per complessivi **255 milioni** di euro.
- 23 luglio 2026: pagamento della prima rata del programma SAFE alla **Grecia**, per complessivi **118,15 milioni** di euro.

6. L'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionale per gli altri Stati membri

Il Consiglio dell'Unione europea dell'8 luglio 2025 ha **attivato** la **clausola di salvaguardia nazionale** (articolo 26 del [regolamento \(UE\) 2024/1263](#)), come disciplinata dalla citata [Comunicazione C\(2025\) 2000 final](#), per 15 Stati (*si veda il [comunicato stampa](#)*): Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Slovenia. Ad essi, se ne sono aggiunti ulteriori tre (Germania, il [10 ottobre 2025](#); Austria, il [17 febbraio 2026](#), e Spagna, il [12 giugno 2026](#)) per un totale di **18 Stati membri** al 31 luglio 2026 (*si veda l'Approfondimento: le differenze nell'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale per gli Stati in procedura per disavanzi eccessivi a pagina 25 del presente dossier*).

Il **Consiglio** ha approvato, per **ciascuno** dei citati Stati membri, una **Raccomandazione** che consente al Paese in questione di **deviare** rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta già stabiliti ai sensi del regolamento (UE) 2024/1263.

Nella Raccomandazione rivolta a ciascuno Stato membro che abbia presentato richiesta sono presenti i seguenti elementi:

- una **tabella** che indica la **spesa complessiva per la difesa per ciascun anno dal 2021 al 2025**, calcolata secondo i criteri **COFOG** e seguendo i principi del SEC 2010;
La spesa è espressa in percentuale del PIL nominale dello Stato di ciascun anno, con una sola cifra decimale significativa.
- l'**autorizzazione a deviare**, per gli anni 2025, 2026, 2027 e 2028 (per Austria e Spagna, le cui clausole sono state attivate nel corso del 2026, la deviazione è per gli anni 2026-2028), rispetto ai tassi massimi di

crescita della spesa netta stabiliti nella raccomandazione del Consiglio, a condizione che siano rispettati **due requisiti**:

- i. La **spesa netta in eccesso** rispetto a tali tassi massimi di crescita deve essere **destinata interamente all'aumento della spesa totale per la difesa**, in rapporto al PIL nominale, rispetto all'anno di riferimento (le raccomandazioni dispongono che "la spesa netta in eccesso rispetto a tali tassi massimi di crescita non superi l'incremento della spesa per la difesa, in percentuale del PIL, dall'anno di riferimento");
 - ii. La **spesa netta in eccesso non superi l'1,5% del PIL nominale annuo**.
- l'autorizzazione a deviare anche negli **anni successivi al 2028** rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti nella raccomandazione del Consiglio, esclusivamente per la quota di spesa netta dovuta a forniture di materiale militare relative a contratti conclusi prima della fine del 2028 e a condizione che rimanga entro il massimale complessivo citato.

La tabella riporta i livelli di spesa per la difesa degli Stati membri richiedenti l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale, secondo la divisione COFOG-02, in rapporto al PIL nominale di ciascun anno, espresso a prezzi correnti:

(dati in percentuale del PIL nominale annuo)

Stato	Data attivazione	Raccomandazione	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Austria	17 febbraio 2026	C/2026/1158	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0
Belgio	8 luglio 2025	C/2025/3960	0,9	1	0,9	1,3	2	
Bulgaria	8 luglio 2025	C/2025/3961	1,6	1,6	1,5	1,4*	2,6	
Croazia	8 luglio 2025	C/2025/3967	1	1	1,3	1,5	1,6	
Rep. Ceca	8 luglio 2025	C/2025/3962	0,9	1	1,2	N/D	N/D	
Danimarca	8 luglio 2025	C/2025/3963	1,2	1,2	1,8	1,8	2,8	
Estonia	8 luglio 2025	C/2025/3964	2	2,2	3,2	3,4	3,7	
Finlandia	8 luglio 2025	C/2025/3966	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1	
Germania	10 ottobre 2025	C/2025/5635	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5	
Grecia	8 luglio 2025	C/2025/3965	2,7	2,6	2,2	2,2*	2,3	
Lettonia	8 luglio 2025	C/2025/3970	2,5	2,4	3,1	3	3,3	
Lituania	8 luglio 2025	C/2025/3969	1,8	2,1	2,5	2,8	3,3	
Polonia	8 luglio 2025	C/2025/3971	1,6	1,6	2	2,7	2,9	
Portogallo	8 luglio 2025	C/2025/3972	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	

Stato	Data attivazione	Raccomandazione	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Slovacchia	8 luglio 2025	C/2025/3974	1,4	1	1,2	1,4	2,3	
Slovenia	8 luglio 2025	C/2025/3973	1,2	1,2	1,2	1,4	N/D	
Spagna	12 giugno 2026	C/2026/3314	0,9	1,1	0,9	0,9*	1,0	
Ungheria	8 luglio 2025	C/2025/3968	1,1	1,4	1,9	2	2	

*Anno base di riferimento. Fonte: Raccomandazioni del Consiglio UE per l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale da parte degli Stati membri. Per gli anni 2021-2023, le Raccomandazioni riportano dati Eurostat; per gli anni 2024-2026, le Raccomandazioni riportano stime fornite dai singoli Stati membri interessati. Si vedano altresì i [dati Eurostat](#) consolidati, aggiornati al 21 luglio 2026, relativi agli anni 2021-2024.

Tra i 27 Stati che compongono l'Unione europea, i seguenti **non hanno attivato** tale clausola al **31 luglio 2026**: Cipro; Francia; Irlanda; Italia; Lussemburgo; Malta; Paesi Bassi; Romania; Svezia.

Sulla base di tali dati, all'interno di ciascuna Raccomandazione il Consiglio ha poi calcolato quale sia l'aumento di spesa per la divisione COFOG-02 Difesa registrato tra il 2025 e l'anno di riferimento:

Stato	Raccomandazione	Differenza spesa difesa tra l'anno di riferimento e il 2025 (in punti percentuali di PIL)	Aumento deficit/Pil nel 2028 rispetto alle stime da traiettoria spesa netta (in punti percentuale di PIL)	Aumento debito/PIL al 2028 rispetto alla traiettoria di spesa netta (in punti percentuale di PIL)
Austria	C/2026/1158	0,2	1,2	1,7
Belgio	C/2025/3960	1,1	1,1	1,9
Bulgaria	C/2025/3961	1,2	1,4	3
Croazia	C/2025/3967	0,6	1,2	2,5
Rep. Ceca	C/2025/3962	N/D	1,3	2,7
Danimarca	C/2025/3963	1,6	1,1	2,4
Estonia	C/2025/3964	1,7	1,2	2,6
Finlandia	C/2025/3966	0,9	2,1	4,4
Germania	C/2025/5635	0,5	2,5	4,8
Grecia	C/2025/3965	0,1	1,2	1,8
Lettonia	C/2025/3970	0,8	1,3	2,7
Lituania	C/2025/3969	1,5	1,3	2,7
Polonia	C/2025/3971	1,3	1,2	2,4
Portogallo	C/2025/3972	0,3	1,2	2,1
Slovacchia	C/2025/3974	0,9	1,3	2,6
Slovenia	C/2025/3973	0,25*	1,2	2,4
Spagna	C/2026/3314	0,1	1,1	1,5
Ungheria	C/2025/3968	0,9	1,3	2,4

Fonte: Raccomandazioni del Consiglio UE per l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale da parte degli Stati membri.

* Per la Slovenia, la differenza è espressa con due e non con una cifra significativa già nella Raccomandazione [C/2025/3973](#).

Come già accennato, poiché il [Consiglio dell'Unione europea](#) ha attivato la clausola di salvaguardia nazionale a favore di diciotto Stati membri tra l'8 luglio 2025 e il 12 giugno 2026, si ritiene utile riportare di seguito una tabella che riassume, per ciascuno dei Paesi interessati, la data di autorizzazione e l'eventuale coinvolgimento del Parlamento nazionale¹.

La partecipazione dei Parlamenti nella decisione di attivare la clausola di salvaguardia nazionale è stata limitata a un numero ristretto di casi. Molti referenti hanno però riferito di un **coinvolgimento indiretto** delle Commissioni parlamentari in sede di esame dei documenti nazionali di bilancio, sui quali la NEC avrà effetto.

Stato membro	Data autorizzazione	Iter parlamentare
Austria	17 febbraio 2026	Nessun coinvolgimento** *
Belgio	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento**
Bulgaria	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento**
Rep. Ceca	8 luglio 2025	<u>Camera</u> : nessun coinvolgimento ** <u>Senato</u> : il Governo ha riferito dell'intenzione di attivare la NEC in Commissione affari europei durante l'esame delle raccomandazioni specifiche per paese. Non sono state adottate risoluzioni. ** *
Croazia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento.**
Danimarca	8 luglio 2025	La Commissione per gli affari europei ha esaminato la richiesta di attivazione e approvato un mandato negoziale (9 maggio 2025). *
Estonia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento. **
Finlandia	8 luglio 2025	Informativa del Governo tramite comunicazione elettronica, come da Costituzione. Esame condotto dalle Commissioni finanze, commercio, difesa, amministrazione, affari esteri. Parere della Grande Commissione. *
Germania	10 ottobre 2025	<u>Bundestag</u> : nessun coinvolgimento in processo decisionale ma informazione <i>ex post</i> . I documenti rilevanti sono stati trasmessi alle Commissioni per l'esame. ** <u>Bundesrat</u> : nessun coinvolgimento. *
Grecia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento formale ma la questione è stata discussa in diverse occasioni, tra cui riunioni di Commissione e dibattiti in Plenaria su progetti di legge con implicazioni economiche, nonché durante le procedure di controllo parlamentare.* **
Lettonia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento formale ma esponenti della Commissione affari europei avevano sollecitato il

¹ I dati relativi all'iter parlamentare nazionale sono stati raccolti tramite un breve sondaggio, condotto informalmente tra i [rappresentanti permanenti dei Parlamenti nazionali](#) presso il Parlamento europeo e i [corrispondenti](#) nazionali della piattaforma elettronica [IPEX](#) (*Interparliamentary Eu exchange*). Nella quarta colonna le informazioni fornite dai Rappresentanti sono indicate con un asterisco; quelle invece provenienti dai corrispondenti con due asterischi. In alcuni casi le medesime informazioni sono state fornite da entrambe le reti.

Stato membro	Data autorizzazione	Iter parlamentare
		ricorso a tale meccanismo già prima che esso fosse reso disponibile dal Consiglio**.
Lituania	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento. * **
Polonia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento. <i>Ex post</i> presso la Commissione Finanze Pubbliche della <i>Sejm</i> (aprile 2026) ha avuto luogo un dibattito sul rapporto tra clausola di salvaguardia nazionale e modifiche proposte nella normativa sulla spesa di stabilizzazione. **
Portogallo	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento ma il Ministro delle finanze ha riferito in audizione di fronte alle Commissioni bilancio, finanze e amministrazione pubblica e difesa nazionale in occasione della discussione del bilancio 2026. **
Slovacchia	8 luglio 2025	La Commissione finanze e bilancio e l'Assemblea (6 giugno 2025) hanno esaminato l' Annual Progress Report 2025 , che contiene informazioni sull'utilizzo della NEC (componente difesa) da parte del Governo. Il 10 giugno la Plenaria ha adottato una risoluzione , che ha preso atto del documento senza approvare o autorizzare la NEC. La procedura descritta è stata successiva alla presentazione della richiesta governativa all'UE ma è intervenuta prima della decisione del Consiglio *
Slovenia	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento. * **
Spagna	12 giugno 2026	Nessun coinvolgimento. La legge non richiede preventiva autorizzazione parlamentare. **
Ungheria	8 luglio 2025	Nessun coinvolgimento. **

7. La possibilità di includere, nell'ambito della clausola di salvaguardia per la difesa, le spese temporanee per i rincari energetici

La Commissione europea ha annunciato, nell'ambito della [comunicazione COM\(2026\) 200 final](#) che illustra i principali elementi del cd. “[pacchetto di primavera](#)” del Semestre europeo, presentato il 3 giugno 2026, la possibilità di ampliare il perimetro dell'attuale clausola di salvaguardia nazionale per la spesa per la difesa allo scopo di **includervi determinati investimenti nel settore dell'energia**.

Il pacchetto di primavera, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese, è stato oggetto di [discussione](#) al Consiglio europeo del 18 e 19 giugno ed è stato definitivamente [adottato](#) dal Consiglio Ecofin del 10 luglio, senza specifiche indicazioni in merito all'estensione della clausola di salvaguardia.

Oggetto e criteri per l'estensione

Secondo la comunicazione della Commissione, gli Stati membri che adottano misure per **rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa** e accelerare la transizione verso **fonti energetiche alternative ai combustibili**

fossili possono richiedere una **flessibilità fiscale limitata** ai sensi dell'attuale clausola di salvaguardia nazionale per le spese di difesa.

Su richiesta dello Stato membro (cui seguirà una proposta della Commissione e l'approvazione del Consiglio dell'UE secondo la procedura già descritta), l'ambito di applicazione della clausola può essere esteso per includere le **misure**, adottate **da febbraio 2026**, che **riducono la dipendenza dai combustibili fossili importati** e, di conseguenza, **rafforzano la sicurezza e la difesa dell'Europa**.

Tra le misure che si potrebbero prendere in considerazione - precisa la Commissione - figurano il sostegno alle famiglie e alle imprese per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e promuovere la decarbonizzazione, misure volte ad accelerare l'elettrificazione dei settori di uso finale, gli investimenti nelle reti elettriche, lo stoccaggio di energia elettrica (ad es. batterie), il risparmio energetico e l'espansione della capacità delle fonti di energia pulita.

L'attuale massimale di flessibilità, fino all'1,5 % del PIL annuo in spese supplementari, ai sensi della clausola di salvaguardia nazionale per la difesa, rimarrebbe invariato. Nell'ambito di questo, un **massimale annuo dedicato** pari allo **0,3% del PIL** si applicherebbe specificamente alle misure di sostegno connesse all'energia e sarebbe disponibile per il periodo **2026-2028**, con un **massimale cumulativo** pari allo **0,6% del PIL** per lo stesso periodo.

La Commissione specifica, altresì, che “per garantire la parità di trattamento, gli Stati membri che avessero **già utilizzato** appieno la flessibilità prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale per aumentare la spesa per la difesa potrebbero ottenere **un'ulteriore flessibilità temporanea e limitata** alle stesse condizioni, compresa la condizione che i rischi complessivi per la sostenibilità di bilancio rimangano contenuti”.

La Commissione preannuncia, infine, che “chiarirà a tempo debito agli Stati membri i **requisiti procedurali e operativi**, tra cui l'obbligo di comunicare dati e informazioni sufficientemente granulari per monitorare e valutare l'ammissibilità delle misure proposte a sostegno del rafforzamento della resilienza strutturale del sistema energetico europeo e dell'accelerazione della transizione a favore di un graduale abbandono dei combustibili fossili, ed effettuare la sorveglianza di bilancio”.

Al 31 luglio 2026, non risultano ancora pubblicati documenti che illustrino tali dettagli. L'Eurogruppo, nella [dichiarazione sull'orientamento di bilancio dell'area dell'euro](#) del 9 luglio 2026, ha **preso atto** della **proposta di estensione** dell'ambito della clausola alle misure di rafforzamento della resilienza strutturale del **sistema energetico** e ha annunciato che proseguirà i lavori con la Commissione, ribadendo il vincolo del rispetto dei percorsi di spesa netta raccomandati dal Consiglio. Nella medesima dichiarazione si evidenzia altresì che le **misure adottate** dagli Stati membri per **attenuare gli**

effetti del rincaro energetico hanno comportato, in aggregato, un **costo inferiore allo 0,1% del PIL**.

La posizione degli Stati membri

L'estensione della clausola di salvaguardia alle spese per **investimenti nel settore dell'energia** fa seguito ad una richiesta avanzata da alcuni Stati membri, tra cui **l'Italia**.

In particolare, il **Presidente del Consiglio Meloni** aveva sollevato la questione in occasione della riunione informale dei capi di Stato o di Governo dell'UE svoltasi a Cipro il 23 e 24 aprile 2026.

Il 17 maggio 2026 il Presidente Meloni ha quindi indirizzato una lettera alla Presidente della Commissione europea von der Leyen per chiedere di garantire maggiore flessibilità di bilancio agli Stati membri al fine di affrontare la crisi energetica, utilizzando meccanismi finanziari simili a quelli previsti proprio per la difesa.

Il 4 giugno 2026, all'indomani della presentazione del richiamato "pacchetto di primavera" della Commissione europea, il **Ministro dell'economia e delle finanze Giorgetti** è intervenuto sulla questione in [Senato](#), in sede di sindacato ispettivo:

"La Commissione europea - ha sottolineato il Ministro - **venendo incontro alle richieste italiane** (...) ha riconosciuto il legame tra il tema della sicurezza energetica e quello più ampio e generale della sicurezza e della difesa. Ha inoltre preso atto del fatto che gli Stati membri stanno affrontando la crisi energetica in atto con misure che hanno costi fiscali non trascurabili, nonostante molti Paesi, inclusa l'Italia, abbiano finora gestito la situazione senza gravare sulla finanza pubblica, ovvero utilizzando coperture finanziarie per compensare le misure di contrasto al caro energia". Il Ministro ha altresì ricordato che "la clausola richiederà evidentemente un **passaggio parlamentare**, in cui si discuteranno il *quantum* e anche la destinazione".

Il successivo 11 giugno, in occasione delle [comunicazioni](#) rese alle Camere in vista del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2026, il Presidente del Consiglio **Meloni**, richiamata la lettera inviata alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen il 17 maggio, ha osservato che "Dopo un negoziato lungo e complesso **abbiamo ricevuto la risposta che auspicavamo**" e concluso che "La possibilità di attivare su base volontaria la cosiddetta "*National Escape Clause*" ci consentirà di investire **14 miliardi di euro**, nei prossimi tre anni, per **mitigare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia**, che colpisce soprattutto le famiglie vulnerabili e le imprese energivore, ma più in generale tutti gli italiani".

In esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio sono state adottate, tra le altre, le **risoluzioni**, di identico contenuto, Terzi Di

Sant'Agata, Satta, Garavaglia, Rosso, Biancofiore [n. 6-00222](#) (al Senato) e Mantovani, Giglio Vigna, Rossello, Carfagna ed altri n. [6-00257](#) (alla Camera dei deputati) con le quali:

- si riconosce il ruolo svolto dal Governo italiano nel convincere la Commissione a concedere una flessibilità sulle spese in materia di energia;
- si rileva che tale **flessibilità** “avrà un **ruolo fondamentale nel contrasto all'aumento dei prezzi**” e che la “gestione/soluzione della crisi energetica” rappresenti una priorità fondamentale tale da richiedere un intervento concreto da parte dell'Unione europea;
- si impegna il Governo a “ribadire, nel rispetto dei vincoli di bilancio e della flessibilità riconosciuta dall'Unione, la necessità di misure che mettano tutti gli Stati membri in condizione di rispondere in maniera adeguata a questa crisi che si presenta come uno *shock* asimmetrico e che rischia di provocare un effetto domino su tutte le industrie ed economie europee incidendo sulla competitività del sistema produttivo e sulla capacità di sostenere le misure necessarie alla sicurezza energetica” nonché “ad affrontare il dibattito in materia di sfide economiche globali a partire dalla sicurezza energetica, con particolare attenzione alla questione degli alti prezzi dell'energia”.

Nel dibattito istituzionale e accademico sono state sollevate alcune **perplexità**² in merito all'estensione dell'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia nazionale alle misure energetiche.

8. Approfondimento: l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale per gli Stati in procedura per disavanzi eccessivi

Si segnala che il Consiglio ha **attivato la clausola** di salvaguardia nazionale anche per i seguenti **Stati** che **attualmente** risultano in **procedura per disavanzi eccessivi (PDE)**:

- **Austria**: la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata l'8 luglio 2025 ([decisione 2026/1385](#)), la clausola di salvaguardia è stata attivata il 17 febbraio 2026 ([C/2026/1158](#)); l'Austria dovrebbe ricondurre il deficit sotto la soglia del 3% nel 2028 ([raccomandazione 10348/25](#));
- **Belgio**: la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 26 luglio 2024 (decisione [2024/2125](#)), la clausola di salvaguardia è stata attivata

² In particolare, lo scorso 10 giugno 2026 il Comitato europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board, EFB*) ha espresso le sue valutazioni a riguardo (*si veda la pubblicazione “Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2027”*). Per approfondimenti, si veda anche il [briefing](#) “*Stability and Growth Pact: 2025 implementation and additional flexibility for energy*” pubblicato a giugno 2026 dalla *Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV)* del Parlamento europeo.

- l'8 luglio 2025 ([C/2025/3960](#)); il Belgio dovrebbe ricondurre il deficit sotto la soglia del 3% nel 2029 ([raccomandazione 10166/25](#));
- **Bulgaria:** la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 10 luglio 2026 ([decisione 10952/26](#)), la clausola di salvaguardia è stata attivata l'8 luglio 2025 ([C/2025/3961](#));
 - **Finlandia:** la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 20 gennaio 2026 ([decisione 2026/1025](#)); la clausola di salvaguardia è stata attivata l'8 luglio 2025 ([C/2025/3966](#));
 - **Ungheria:** la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 26 luglio 2024 ([decisione 2024/2123](#)); la clausola di salvaguardia è stata attivata l'8 luglio 2025 ([C/2025/3968](#)); l'Ungheria dovrebbe ricondurre il deficit sotto la soglia del 3% nel 2026 ([raccomandazione 5896/25](#));
 - **Polonia:** la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 26 luglio 2024 ([decisione 2024/2133](#)); la clausola di salvaguardia è stata attivata l'8 luglio 2025 ([C/2025/3971](#)); la Polonia dovrebbe ricondurre il deficit sotto la soglia del 3% nel 2028 ([raccomandazione 5037/25](#));
 - **Slovacchia:** la procedura per disavanzi eccessivi è stata attivata il 26 luglio 2024 ([decisione 2024/2129](#)); la clausola di salvaguardia è stata attivata l'8 luglio 2025 ([C/2025/3974](#)); la Slovacchia dovrebbe ricondurre il deficit sotto la soglia del 3% nel 2027 ([raccomandazione 5039/25](#)).

Nel dettaglio, il [Dossier](#) di dicembre 2025 del Servizio Studi del Parlamento europeo ha rilevato come:

*"The limited appetite for activating the NEC can also be attributed to the complex interplay between this clause and the EDP. While the NEC may prevent the launch of an EDP - even if the deficit exceeds the 3% of GDP reference value - provided that the deviation is directly and exclusively attributable to defence-related expenditure and remains within the limits defined by the Commission, the situation is notably different for Member States already subject to an ongoing EDP. In fact, **the NEC can still justify a temporary deviation from the corrective path set out in the fiscal-structural plan under Article 3 of the corrective arm, but it does not relieve the Member State of its obligation to reduce its deficit below the 3% threshold.** [...]"*

[Nota a piè di pagina: "This distinction was illustrated in the Commission's November 2025 Report under Article 126(3) TFEU. For Germany, the deficit exceeding 3% in 2025 was assessed as "fully explained by the increase in defence spending", and therefore no EDP was opened; by contrast, for Finland, the Commission found that the deficit in excess of the reference value was "not fully explained" by defence spending (the deficit would remain at 3.4% even excluding the defence increase), leading the Commission to consider proposing an EDP opening."]

Specificamente per l'Italia, tali considerazioni erano già state svolte dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che aveva sottolineato come:

“Un aspetto di particolare rilevanza riguarda l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale proposta dalla Commissione per incrementare le spese nel settore della difesa, nel contesto delle procedure per disavanzi eccessivi. La normativa europea presenta un'asimmetria nel trattamento del Paese a seconda che questo riguardi l'attivazione o la cessazione della procedura. Per quanto concerne l'attivazione, la Commissione chiarisce nella sua Comunicazione che, qualora la clausola di salvaguardia nazionale sia attivata per incrementi della spesa per la difesa e si verifichi un superamento dell'indebitamento oltre la soglia del 3 per cento del PIL, la Commissione e il Consiglio possono decidere di non concludere per l'esistenza di un disavanzo eccessivo, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, del Regolamento 1467/97. La normativa non prevede alcuna disposizione, invece, che consenta l'uscita dalla procedura qualora, alla scadenza stabilita dalla relativa Raccomandazione del Consiglio, l'indebitamento permanesse superiore al 3 per cento del PIL a causa di spese consentite dall'utilizzo della clausola. In tali circostanze, il quadro normativo prevede unicamente la possibilità di ottenere una raccomandazione rivista, secondo quanto disposto dall'articolo 3, paragrafo 6, del Regolamento 1467/97.

Tale impostazione determina una disparità di trattamento tra gli Stati membri: mentre i paesi che sono attualmente nel braccio preventivo potranno beneficiare della clausola nazionale per la difesa scongiurando l'apertura di un'eventuale procedura in caso di deviazioni dovute a incrementi di spesa per la difesa, per l'uscita dall'EDP non è previsto un analogo meccanismo di protezione automatica per questo tipo di spesa.”³

³ Ufficio parlamentare di bilancio (2025), “[Rapporto sulla politica di bilancio](#)”, giugno 2025. Si veda in particolare il Riquadro 2.6: “La procedura per disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia”, pag. 98.