

Bruxelles, 1° aprile 2025
(OR. en)

7672/25

ECOFIN 383
UEM 103
ECB

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	C(2025) 2000 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento C(2025) 2000 final.

All.: C(2025) 2000 final



Bruxelles, 19.3.2025
C(2025) 2000 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita

1. Introduzione

In un contesto di accresciute tensioni geopolitiche, protrarsi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e relativa minaccia per la sicurezza europea e globale, l'Europa deve urgentemente rafforzare le sue capacità di difesa. L'Europa deve assumersi la responsabilità della sua sicurezza e difesa, per garantire la pace attraverso la deterrenza. A tal fine dobbiamo investire di più nella difesa, investire meglio insieme e privilegiando l'industria europea. Il piano ReArm Europe, annunciato dalla presidente della Commissione von der Leyen il 4 marzo 2025, potrebbe mobilitare quasi 800 miliardi di EUR per un'Europa sicura e resiliente.

La necessaria ricostruzione della difesa europea dopo decenni di investimenti insufficienti e l'indispensabile aumento della capacità produttiva dell'industria europea della difesa richiedono un aumento urgente della spesa europea per la difesa. I finanziamenti pubblici devono essere il primo motore di questi sforzi. Grazie al notevole aumento registrato negli ultimi 10 anni, la spesa media dell'UE per la difesa ha raggiunto collettivamente l'obiettivo della NATO del 2 % del PIL. Permangono tuttavia notevoli differenze tra gli Stati membri e la spesa per la difesa dovrà aumentare ulteriormente in modo sostanziale per far fronte alle sfide attuali e future in materia di sicurezza. Occorre inoltre notare che l'aumento della spesa per la difesa ha avvantaggiato solo in misura limitata i produttori europei.

Nell'immediato futuro l'impatto della transizione verso livelli più elevati di spesa per la difesa sui bilanci degli Stati membri può essere affrontato attraverso la flessibilità fornita nell'ambito dell'attuale quadro di bilancio dell'UE. Tale flessibilità può essere utilizzata per aumentare la spesa per la difesa, a condizione che non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine. In particolare, il quadro offre la flessibilità necessaria per consentire agli Stati membri di *passare gradualmente* a un livello più elevato di spesa per la difesa.

L'impatto dell'aumento della spesa nazionale per la difesa, e in particolare della spesa per gli investimenti, può essere amplificato se gli Stati membri spendono in modo collaborativo e acquistando dall'industria europea. La domanda aggregata di difesa garantisce economie di scala che consentono agli Stati membri di ridurre i costi e garantire fin dall'inizio l'interoperabilità, oltre ad offrire la prevedibilità di cui l'industria europea della difesa ha bisogno per aumentare la capacità produttiva.

La presente comunicazione propone un quadro trasparente per l'applicazione della flessibilità nell'ambito del quadro di bilancio dell'UE. Essa definisce la portata, l'importo complessivo e la durata della spesa supplementare che può beneficiare della flessibilità, comprendente sia investimenti che spesa corrente. Il ricorso a tale flessibilità deve essere monitorato dalla Commissione e dal Consiglio e si inserisce nel quadro di bilancio dell'UE, che continua ad applicarsi e comprende il monitoraggio degli scostamenti di bilancio causati da altre categorie di spesa o di entrate. Un'applicazione controllata e trasparente della flessibilità favorirà la credibilità delle nuove norme e ne garantirà la prevedibilità, anche per i mercati finanziari.

2. Attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale

Il quadro di bilancio riformato dell'UE offre agli Stati membri la possibilità di affrontare le priorità politiche comuni e di rispondere alle nuove sfide, anche per quanto riguarda la spesa per la difesa. In particolare, gli Stati membri con esigenze di aggiustamento di bilancio possono attuare un aggiustamento più graduale se si impegnano a realizzare una serie specifica di riforme e investimenti. Questa possibilità è stata utilizzata in cinque dei ventitré piani nazionali di medio termine presentati finora. Inoltre, a determinate condizioni, la Commissione può tenere conto dei cosiddetti fattori significativi nella sua valutazione dell'opportunità di avviare una procedura per i disavanzi eccessivi. Uno di questi fattori significativi è l'aumento degli investimenti nel settore della difesa¹. Tali fattori significativi possono essere presi in considerazione anche nel raccomandare un percorso correttivo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e nel valutare la conformità a tale percorso².

Alla luce dell'attuale situazione straordinaria, la Commissione propone di concedere maggiore flessibilità per un aumento della spesa per la difesa attraverso l'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale (articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263)³. La clausola di salvaguardia nazionale consente una deviazione dal percorso della spesa netta approvato in caso di "*circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro*" "*con rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche*", "*a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine*"⁴. La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e la sua minaccia per la sicurezza europea sono circostanze eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri che hanno rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche degli Stati membri in quanto hanno determinato un aumento della spesa per la difesa attuale o prevista. **Dato che questa situazione eccezionale riguarda tutti gli Stati membri, al fine di massimizzare l'impatto in materia di prontezza alla difesa e di capacità di produzione dell'industria della difesa dell'UE, tutti gli Stati membri sono invitati ad avvalersi della flessibilità in modo coordinato.**

L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale consentirebbe agli Stati membri di deviare dai percorsi della spesa netta stabiliti nei loro piani di medio termine o dal loro percorso correttivo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi quando la deviazione è dovuta a una spesa per la difesa più elevata. La clausola di salvaguardia nazionale

¹ Per gli Stati membri con un debito superiore al 60 % del PIL che superano il valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL, i fattori significativi possono essere presi in considerazione solo se il superamento del 3 % del PIL è limitato e temporaneo.

² Le raccomandazioni del Consiglio sui piani di medio termine tengono conto dei previsti picchi di spesa netta dovuti alla registrazione statistica specifica di tale spesa. Inoltre, picchi imprevisti possono essere presi in considerazione nelle valutazioni periodiche della conformità da parte della Commissione.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263.

⁴ La clausola di salvaguardia generale può invece essere attivata in caso di "una grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso" (articolo 25 del regolamento (UE) 2024/1263), che attualmente non esiste.

è attivata dal Consiglio su raccomandazione della Commissione e dietro richiesta dello Stato membro (riquadro 1). Una volta attivata, lo Stato membro sarà autorizzato a deviare dal percorso della spesa netta approvato o dal percorso correttivo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, nei limiti di importi che saranno stabiliti con esattezza quando i dati di consuntivo saranno disponibili al fine di garantire che la flessibilità aggiuntiva sia utilizzata solo per gli scopi previsti⁵. In pratica, la deviazione per l'aumento della spesa per la difesa sarebbe presa in considerazione nel valutare la conformità dello Stato membro con il percorso della spesa netta stabilito nell'ambito del braccio preventivo (regolamento (UE) 2024/1263) o nel valutare se lo Stato membro ha dato seguito effettivo per quanto riguarda la conformità al percorso correttivo stabilito nell'ambito del braccio correttivo (regolamento (CE) n. 1467/97)⁶ nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi. Non sarà necessario rivedere i piani nazionali di medio termine già approvati.

Se sulla base delle condizioni di cui sopra è attivata la clausola di salvaguardia nazionale, in caso di disavanzo superiore al 3 % del PIL, o di deviazione dal percorso della spesa netta approvata, a causa di un aumento della spesa per la difesa, la Commissione e il Consiglio possono decidere di non giungere a una conclusione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo (articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97). Ciò è particolarmente importante per gli Stati membri con un debito superiore al 60 % del PIL, per i quali vi sono limiti alla presa in considerazione dei fattori significativi nel valutare la conformità al criterio del disavanzo. La decisione di avviare o meno una procedura per i disavanzi eccessivi dovrebbe tenere conto anche dei rischi per la sostenibilità di bilancio.

A parte il margine di manovra supplementare per la spesa per la difesa, le norme di bilancio dell'UE continueranno a funzionare normalmente. Le deviazioni dai percorsi della spesa netta approvati diverse da quelle specificate nella clausola di salvaguardia nazionale continuerebbero a essere registrate nel conto di controllo (articolo 22 del regolamento (UE) 2024/1263) per tutto il periodo di applicazione della clausola di salvaguardia nazionale⁷. Inoltre, al fine di evitare doppi conteggi, un aumento della spesa per la difesa che beneficia della flessibilità prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale non può allo stesso tempo essere considerato un fattore significativo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, in sede di valutazione delle deviazioni dal percorso della spesa netta non collegate all'andamento della spesa per la difesa.

⁵ Ciò avverrebbe sia per gli Stati membri i cui piani di medio termine sono stati approvati sia per quelli che devono ancora presentare un piano di medio termine.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20240430>.

⁷ Conformemente alla disposizione di cui all'articolo 22, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2024/1263, le deviazioni dovute all'aumento della spesa per la difesa consentite dalla clausola di salvaguardia nazionale non sarebbero registrate come debiti nel conto di controllo, bensì come voce per memoria.

Riquadro 1 - Procedura per l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale a norma dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263

L'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale è subordinata a tre condizioni: i) devono esistere circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro; ii) tali circostanze eccezionali devono avere rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche dello Stato membro interessato; e iii) la deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio non deve compromettere la sostenibilità di bilancio nel medio termine.

Il primo passo per attivare la clausola di salvaguardia nazionale è che lo Stato membro presenti una richiesta. Tali richieste potrebbero essere coordinate dal Consiglio al fine di ottenere richieste congiunte da parte di tutti gli Stati membri interessati e favorire un processo agevole e rapido.

Una volta ricevute le richieste, la Commissione valuterà che le tre condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale siano soddisfatte per ciascuno Stato membro e preparerà raccomandazioni della Commissione per le raccomandazioni del Consiglio che attivano le clausole di salvaguardia nazionali.

Il Consiglio può adottare le raccomandazioni che attivano le clausole di salvaguardia nazionali entro quattro settimane dalle raccomandazioni della Commissione, con voto a maggioranza qualificata. In tali raccomandazioni il Consiglio deve specificare un termine per la deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio. Una volta raggiunto il termine per la deviazione e se le circostanze eccezionali persistono, il Consiglio può prorogare fino a un anno il periodo durante il quale ciascuno Stato membro può deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio. Il Consiglio può concedere una proroga più di una volta.

3. Delimitare la flessibilità per l'aumento della spesa per la difesa

La flessibilità per la spesa per la difesa deve essere adeguatamente inquadrata in modo da preservare la credibilità del quadro di bilancio dell'UE e da non compromettere la sostenibilità di bilancio a medio termine. L'inquadramento riguarda la portata, l'importo totale e il periodo di applicazione per le spese per la difesa che sarebbero ammissibili. L'ulteriore flessibilità riguardante la spesa per la difesa comprende quella finanziata dai prestiti erogati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza ed eventuali contributi degli Stati membri agli strumenti (esistenti o futuri) dell'UE che finanziano la spesa per la difesa (ad esempio il programma per l'industria europea della difesa).

Le spese finanziate dai prestiti erogati dal nuovo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) tramite il rafforzamento dell'industria europea della difesa beneficeranno automaticamente della flessibilità.

La portata delle spese ammissibili per la difesa

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. Il quadro di sorveglianza di bilancio dell'UE è fondato sulle statistiche di Eurostat basate sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali. 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 NATO⁸. In base a tale approccio, un aumento delle capacità di difesa degli Stati membri, sia attraverso la messa in atto di nuove attrezzature e infrastrutture militari, sia attraverso l'aumento del personale militare e il miglioramento della sua formazione, comporterebbe un aumento della spesa per la difesa misurata sia in base alla definizione COFOG che alla definizione della NATO. 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 NATO⁹. I dati COFOG sono inoltre disponibili per tutti gli Stati membri. Quando acquistano nuove attrezzature o servizi militari, gli Stati membri sono invitati a privilegiare l'industria e i fornitori di servizi europei in modo da garantire che tale aumento della spesa contribuisca all'autonomia e alla competitività dell'UE, anziché acuire eventuali dipendenze eccessive.

La disponibilità di dati adeguati sarà fondamentale. Eurostat, in stretta cooperazione con le autorità statistiche nazionali, istituirà un processo di raccolta dei dati, il cui punto di partenza dovrebbero essere le categorie di difesa della COFOG, tenendo in considerazione anche la definizione della NATO, con la possibilità di correggere le anomalie che potrebbero essere attribuibili a differenze nei rispettivi sistemi di rendicontazione annuale. Il processo dovrebbe essere allineato ai termini per le comunicazioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e dovrebbe includere la trasmissione tempestiva di dati dalle autorità competenti, compresi i ministeri della Difesa e i ministeri delle Finanze, agli istituti nazionali di statistica. Per garantire che tutte le spese relative alle priorità stabilite dal Consiglio europeo beneficino

⁸ 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](#).

⁹ 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.

dell'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale, gli Stati membri dovrebbero comunicare a Eurostat tutte le spese per la difesa che dovrebbero essere registrate nell'ambito della classificazione COFOG per la difesa e le spese effettuate nel quadro dello strumento SAFE nelle categorie "Prodotti per la difesa" e "Altri prodotti a fini di difesa" quali definite nella proposta di regolamento che istituisce lo strumento SAFE. Ove necessario, Eurostat dovrebbe elaborare ulteriori orientamenti sulla rendicontazione di tali spese, in cooperazione con le autorità statistiche nazionali.

L'importo massimo della flessibilità

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. Tale massimale è necessario per garantire che la sostenibilità di bilancio non sia compromessa, consentendo nel contempo a tutti gli Stati membri di beneficiare della flessibilità nel passaggio a un livello più elevato di spesa per la difesa. Il massimale sarà applicato al percorso della spesa netta al netto dell'impatto della salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito e della salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo. Tali salvaguardie sono state introdotte dal regolamento (UE) 2024/1263 per garantire che gli Stati membri attuino un aggiustamento di bilancio minimo, che può essere più rigoroso di quanto richiesto dall'approccio basato sulla sostenibilità¹⁰. Il fatto di non tenere conto di tali salvaguardie nel determinare la flessibilità che può essere concessa durante l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale garantirebbe che la condizione di sostenibilità della clausola di salvaguardia nazionale sia applicata allo stesso modo a tutti gli Stati membri.

¹⁰ I requisiti basati sulla sostenibilità garantiscono che il percorso della spesa netta di uno Stato membro: i) porti o mantenga il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento o assicuri che rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL; e ii) porti e mantenga il disavanzo pubblico al di sotto del 3 % del PIL nel medio termine. Inoltre, il percorso della spesa netta di uno Stato membro con un debito superiore al 60 % del PIL o un disavanzo superiore al 3 % del PIL deve rispettare la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito e la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo. La salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito richiede che il rapporto debito pubblico/PIL diminuisca di un importo medio annuo minimo di 1 punto percentuale del PIL fintanto che il rapporto debito pubblico/PIL supera il 90 % del PIL, o di 0,5 punti percentuali del PIL finché il rapporto debito pubblico/PIL rimane compreso tra il 60 % e il 90 % del PIL. La salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo impone che uno Stato membro prosegua l'aggiustamento di bilancio finché non raggiunge un livello di disavanzo che fornisce un margine di resilienza comune in termini strutturali dell'1,5 % del PIL rispetto al valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL. Il miglioramento annuo del saldo primario strutturale per raggiungere il margine richiesto dovrebbe essere pari a 0,4 punti percentuali del PIL, ridotto a 0,25 punti percentuali del PIL in caso di proroga del periodo di aggiustamento.

Durata dell'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale

La flessibilità prevista dalla clausola di salvaguardia nazionale per la spesa per la difesa sarebbe disponibile per un periodo di quattro anni a decorrere dal 2025. Data l'urgente necessità di aumentare in modo sostanziale la spesa per la difesa, considerando anche il tempo necessario per realizzare progetti di investimento nel settore della difesa, sembra opportuno prevedere un periodo di quattro anni per passare a un livello strutturalmente più elevato di spesa per la difesa. Dopo tale periodo gli Stati membri dovrebbero mantenere il livello di spesa più elevato attraverso la graduale ridefinizione delle priorità all'interno dei rispettivi bilanci nazionali, al fine di salvaguardare la sostenibilità di bilancio. Un periodo di quattro anni per l'applicazione della clausola di salvaguardia nazionale è inoltre in linea con la durata standard dei piani nazionali di medio termine, il che riflette il legame tra la clausola di salvaguardia nazionale e tali piani. La normativa consente un riesame della situazione prima della data di scadenza, al fine di valutare l'opportunità di una proroga.

D'altra parte, mentre i contratti per il materiale militare possono essere firmati durante il periodo di applicazione della clausola di salvaguardia nazionale, la consegna di alcune di tali attrezzature potrebbe avvenire in una fase successiva, impattando sulle finanze pubbliche solo dopo il periodo di quattro anni di applicazione della clausola. Per far fronte a tale eventualità, la flessibilità concessa dalla clausola di salvaguardia nazionale dovrebbe applicarsi anche alle spese per la difesa connesse a tale consegna successiva, a condizione che i contratti corrispondenti siano stati firmati durante il periodo di applicazione della clausola e sulla base di una rendicontazione precisa da parte degli Stati membri interessati. La spesa supplementare per la difesa dovrebbe rimanere entro il limite massimo dell'1,5 % del PIL di cui sopra.

Anno di riferimento

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. Pertanto, nel valutare il superamento della crescita della spesa netta osservata rispetto al percorso della spesa netta adottato dal Consiglio per gli anni dal 2025 al 2028, la Commissione terrebbe conto dell'aumento della spesa per la difesa a partire dal 2021. Se il superamento della crescita della spesa netta osservata può essere interamente spiegato da un aumento della spesa per la difesa e tale superamento rimane entro il limite massimo dell'1,5 % del PIL, la Commissione non raccomanderebbe misure sanzionatorie.

4. Conclusioni

Gli Stati membri sono invitati a presentare le loro richieste di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale entro la fine di aprile. Tali richieste potrebbero essere coordinate dal Consiglio al fine di ottenere richieste congiunte da parte di tutti gli Stati membri interessati. La Commissione è pronta a valutare rapidamente le richieste ricevute e ad adottare raccomandazioni per le raccomandazioni del Consiglio in giugno, in vista della loro adozione da parte del Consiglio in luglio.