C/2026/6151

19.11.2026

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 9 novembre 2026

che consente all'Italia di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio a norma del regolamento (UE) 2024/1263 (Attivazione della clausola di salvaguardia nazionale)

(C/2026/6151)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121,

visto il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio [1], in particolare l'articolo 26,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Il regolamento (UE) 2024/1263, unitamente al regolamento modificato (CE) n. 1467/97 del Consiglio [2] e alla direttiva modificata 2011/85/UE del Consiglio [3], costituisce l'elemento centrale del quadro di governance economica dell'UE. Il quadro punta a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, crescita sostenibile e inclusiva e resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Promuove la titolarità nazionale ponendo l'accento sul medio termine insieme a un'applicazione efficace e coerente delle norme.

(2) I tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti in una raccomandazione del Consiglio in conformità dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'articolo 19 o dell'articolo 20 del regolamento (UE) 2024/1263 costituiscono il riferimento operativo unico per la sorveglianza annuale di bilancio di ciascuno Stato membro e sono al centro del quadro di governance economica. I tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti in tale raccomandazione del Consiglio fissano un vincolo di bilancio per quattro o cinque anni sulla base di un periodo di aggiustamento di quattro anni che può essere esteso per una durata massima di tre anni.

[1] GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).
[2] Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).
[3] Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

(3) Il quadro offre flessibilità nell'applicazione delle norme in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri che abbiano rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche, in conformità dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263 («clausole di salvaguardia nazionale»). In tal caso, su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione basata sulla propria analisi, il Consiglio può adottare, entro quattro settimane dalla raccomandazione della Commissione, una raccomandazione che consenta a uno Stato membro di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio, nel caso in cui i) circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro ii) abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche e iii) a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine. Il Consiglio deve specificare un termine per tale deviazione.

(4) I capi di Stato o di governo dell'UE, riuniti a Versailles il 10 e l'11 marzo 2022, si sono impegnati a rafforzare le capacità di difesa europee alla luce dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Gli stessi obiettivi sono stati ribaditi nella bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Nelle conclusioni sulla difesa europea del 6 marzo 2025 il Consiglio europeo ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di raccomandare, come misura immediata, l'attivazione in modo coordinato della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita.

(5) Nella comunicazione del 19 marzo 2025 ([4]) la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri ad avvalersi in modo coordinato della flessibilità offerta dalla clausola di salvaguardia nazionale al fine di massimizzare l'impatto sulle capacità di difesa dell'UE. Tale flessibilità mira ad agevolare la transizione verso livelli più elevati di spesa per la difesa, a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine. La comunicazione spiega che l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale consentirebbe agli Stati membri di deviare rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta, stabiliti dal Consiglio al momento dell'approvazione dei piani strutturali di bilancio di medio termine o della definizione dei percorsi correttivi nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, nella misura in cui la deviazione è dovuta a un aumento della spesa per la difesa rispetto all'anno di riferimento e lo sforamento annuo fino a tutto il 2028 non supera l'1,5 % del PIL. Gli aumenti superiori a tale percentuale 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. Gli importi saranno determinati con esattezza quando saranno disponibili i dati di consuntivo, al fine di garantire che la flessibilità aggiuntiva sia utilizzata solo per gli scopi previsti.

(6) Nella comunicazione del 3 giugno 2026 la Commissione ha annunciato che l'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia nazionale potrebbe essere ampliato per tenere conto delle misure decise dagli Stati membri dopo il 28 febbraio 2026 che rafforzano la resilienza strutturale del sistema energetico europeo e accelerano la transizione a favore di un graduale abbandono dei combustibili fossili (di seguito «misure di sicurezza energetica») ([5]). Il 18 agosto 2026 la Commissione ha pubblicato una comunicazione contenente ulteriori orientamenti per gli Stati membri sull'ambito di applicazione e sulla concezione della flessibilità supplementare per le misure di sicurezza energetica ([6]). Le misure dovrebbero essere finanziate a livello nazionale con un'incidenza diretta sul bilancio, decise dopo il 28 febbraio 2026, mirate ed efficaci sotto il profilo dei costi e concepite per massimizzarne l'impatto in termini di contributo alla decarbonizzazione e/o al risparmio energetico e dovrebbero rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa. Al fine di garantire che la sostenibilità di bilancio non sia compromessa e di contenere l'aumento dell'aggiustamento di bilancio necessario nei periodi successivi, l'attuale massimale dell'1,5 % del PIL rimane invariato e si applica tanto alla flessibilità connessa alla difesa quanto a quella connessa all'energia. Inoltre la flessibilità concessa per le misure di sicurezza energetica non dovrebbe superare lo 0,3 % del PIL all'anno, mentre la flessibilità cumulativa entro la fine del 2028 non dovrebbe superare lo 0,6 % del PIL.

(7) La raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025 ([7]) ha approvato il percorso della spesa netta dell'Italia. La raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025 ([8]) ha inoltre stabilito un percorso correttivo di spesa per l'Italia per gli anni fino al 2026. La flessibilità offerta dalla clausola di salvaguardia nazionale sarà presa in considerazione anche nell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e nel valutare se l'Italia abbia dato seguito effettivo.

([4]) Comunicazione della Commissione C(2025) 2000 final del 19 marzo 2025.
([5]) Comunicazione della Commissione «Semestre europeo 2026 – Pacchetto di primavera» (COM(2026) 200 final).
([6]) Comunicazione della Commissione «Orientamenti per gli Stati membri sull'ampliamento della clausola di salvaguardia nazionale per la sicurezza energetica» (GU C, C/2026/4514, 18.8.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/4514/oj).
([7]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia (GU C, C/2025/651, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/651/oj).
([8]) Raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Italia (doc. 5035/25). Consultabile all'indirizzo: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5035-2025-INIT/it/pdf.

(8) L'11 settembre 2026 l'Italia ha presentato al Consiglio e alla Commissione una richiesta di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per la difesa e la sicurezza energetica.

(9) Nella richiesta l'Italia sottolinea le ripercussioni del protrarsi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e il conseguente aumento significativo della spesa per la difesa. Questa situazione rappresenta una circostanza eccezionale al di fuori del controllo dei singoli Stati membri.

(10) Nella richiesta l'Italia riporta i dati sulla spesa totale per la difesa fino al 2026 (tabella 1) e prevede una spesa supplementare per la difesa fino a 0,9 punti percentuali del PIL entro la fine del 2028. L'aumento rispecchierebbe sia i nuovi programmi di investimento pluriennali sia le spese correnti supplementari, inclusi i maggiori costi per il personale e altri costi operativi. L'aumento della spesa per la difesa ha pertanto rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche dell'Italia e contribuisce al deterioramento del saldo pubblico e all'aumento del debito pubblico.

Tabella 1

Spesa totale per la difesa in Italia

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 a	2025 b	2026 b
Spesa totale delle amministrazioni pubbliche per la difesa (in % del PIL)	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3

Fonte: a: Eurostat; b: informazioni fornite dall'Italia al Consiglio e alla Commissione.

(11) I dati sulla spesa per la difesa delle amministrazioni pubbliche sono compilati e pubblicati dalle autorità statistiche nazionali e da Eurostat secondo la classificazione internazionale delle funzioni di governo (COFOG) ([9]) nel quadro del Sistema europeo dei conti nazionali (SEC 2010) ([10]). Tali dati sono adeguati per valutare l'impatto della spesa per la difesa sul disavanzo pubblico, sul debito pubblico e sulla spesa pubblica netta e sui concetti ad essi correlati. Eurostat, in stretta cooperazione con le autorità statistiche nazionali, ha istituito un processo di raccolta dei dati. Il 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 di raccolta dei dati à allineato agli obblighi di comunicazione stabiliti dal regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio ([11]).

(12) Per alcuni dei contratti per il materiale militare firmati durante il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale la consegna potrebbe avvenire in una fase successiva, con un impatto sulle finanze pubbliche solo successivo al periodo di attivazione 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 attivazione della clausola e che queste spese per la difesa tardive rimangano entro il massimale complessivo summenzionato.

([9]) Manuale sulle fonti e sui metodi per la compilazione delle statistiche COFOG – Classificazione delle funzioni di governo (COFOG) – edizione 2019.

([10]) Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GU L 174 del 26.6.2013, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/549/oj).

([11]) Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea (GU L 145 del 10.6.2009, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/479/oj).

(13) Le spese finanziate dai prestiti erogati a norma del regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio ([12]) beneficerebbero automaticamente di tale flessibilità. A tal fine gli Stati membri dovrebbero comunicare a Eurostat tutte le spese connesse alla difesa effettuate nel quadro dello strumento SAFE nelle categorie «prodotti per la difesa» e «altri prodotti a scopi di difesa» quali definite nel regolamento (UE) 2025/1106.

(14) Nella richiesta dell'11 settembre 2026 l'Italia sottolinea inoltre le ripercussioni dell'azione militare nel Golfo Persico, che mette a repentaglio la sicurezza energetica a lungo termine dell'Europa. Si tratta di una circostanza eccezionale al di fuori del controllo dello Stato membro che richiede un aumento significativo della spesa pubblica per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili importati e le vulnerabilità ad essi connesse e contribuire in tal modo alla sicurezza energetica.

(15) Nella richiesta l'Italia presenta un elenco iniziale di misure di sicurezza energetica previste che, sulla base di una valutazione preliminare, potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della flessibilità per la sicurezza energetica. Questa valutazione iniziale non pregiudica le future valutazioni di ammissibilità che la Commissione dovrà effettuare. Tali misure prevedono investimenti, ad esempio, nell'elettrificazione residenziale, nel miglioramento della prestazione energetica di edifici e strutture pubblici e privati, comprese scuole, università e strutture sanitarie, nella diffusione di soluzioni energetiche rinnovabili, inclusi i sistemi fotovoltaici, in incentivi finanziari mirati collegati agli investimenti nella decarbonizzazione, nel trasporto ferroviario, nel trasporto pubblico e nella mobilità urbana sostenibile, nonché nell'espansione della produzione di energia rinnovabile, dello stoccaggio dell'energia, della flessibilità del sistema energetico e dei biocarburanti.

(16) Nell'ambito della sua sorveglianza di bilancio periodica la Commissione effettuerà una valutazione dell'ammissibilità in termini di portata, addizionalità, orientamento ed efficacia in termini di costi delle misure concrete nonché della loro incidenza sul bilancio per determinare la flessibilità connessa alle misure di sicurezza energetica che dovrebbe essere presa in considerazione nel redigere il conto di controllo per l'Italia e nel valutare la conformità ai tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati.

(17) A tal fine, due volte l'anno l'Italia dovrebbe comunicare alla Commissione l'elenco delle misure concrete di sicurezza energetica che ritiene ammissibili alla flessibilità nell'ambito della clausola di salvaguardia nazionale e fornire prove in merito alla loro ammissibilità e alla loro incidenza sul bilancio. Queste comunicazioni periodiche sulle misure di sicurezza energetica faranno parte del processo semestrale di sorveglianza di bilancio. La comunicazione di primavera dovrebbe comprendere le misure nonché i costi di bilancio per l'anno precedente e le previsioni per l'anno in corso ad esse connesse, mentre la comunicazione d'autunno dovrebbe includere le misure per l'anno in corso e per l'anno successivo che sono state adottate o annunciate in modo credibile e sufficientemente dettagliato. Ciò consentirà alla Commissione di tenere conto, nell'ambito della sua sorveglianza di bilancio, delle misure concrete volte a rafforzare la sicurezza energetica entro i massimali annui e cumulativi rispettivamente dello 0,3 % e dello 0,6 % del PIL.

([12]) Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa (GU L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

(18) Nell'ipotesi che gli altri fattori restino invariati, un aumento della spesa netta nel periodo coperto dalla clausola di salvaguardia nazionale comporterà un aumento del debito pubblico e un disavanzo più elevato entro la fine di tale periodo. Le proiezioni indicative elaborate dalla Commissione ipotizzando, entro il 2028, un'incorporazione lineare dell'aumento complessivo della spesa pubblica consentito dalla presente raccomandazione (vale a dire il pieno utilizzo del massimale dell'1,5 % del PIL) indicano che i rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL nel 2028 sarebbero rispettivamente più elevati di 1,1 e di 1,3 punti percentuali rispetto a quanto accadrebbe con una crescita della spesa netta in linea con il percorso fissato nella raccomandazione del Consiglio C/2025/651. Questa circostanza imporrebbe probabilmente un ulteriore aggiustamento di bilancio dopo il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale al fine di soddisfare le prescrizioni del quadro di bilancio, anche per garantire che il rapporto debito/PIL si collochi o si mantenga su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL nel medio termine e che il disavanzo rimanga o sia portato al di sotto del 3 % del PIL e mantenuto al di sotto del valore di riferimento nel medio termine. L'Italia riconosce che, in futuro, una spesa per la difesa e per la sicurezza energetica strutturalmente più elevata potrebbe richiedere politiche volte a preservare la sostenibilità di bilancio e il rispetto delle norme di bilancio a medio termine. Il limitato aumento previsto dei livelli di disavanzo e di debito causato dalla clausola di salvaguardia nazionale, unitamente all'impegno dell'Italia di attuare l'aggiustamento necessario per soddisfare tutte le prescrizioni del quadro di bilancio nel prossimo piano, garantisce il mantenimento della sostenibilità di bilancio a medio termine.

(19) La presente raccomandazione non modifica le definizioni di disavanzo pubblico, debito pubblico e spesa pubblica netta e i concetti ad essi correlati. I dati basati su questi concetti devono essere compilati e comunicati dall'Italia a norma dei regolamenti (UE) 2024/1263, (CE) n. 479/2009 e (UE) n. 549/2013,

RACCOMANDA:

1. Fino al 2028 l'Italia è autorizzata a deviare in eccesso rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti nella raccomandazione C/2025/651 nella misura in cui la spesa netta in eccesso rispetto a tali tassi massimi di crescita non supera:

   i) la somma dei seguenti elementi:

      a) l'incremento della spesa per la difesa, in percentuale del PIL dal 2024 (anno di riferimento);

      b) il costo di bilancio delle misure ammissibili che rafforzano la sicurezza energetica nel periodo 2026-2028, limitato allo 0,3 % del PIL all'anno e allo 0,6 % del PIL in termini cumulativi nello stesso periodo;

   ii) a condizione che la deviazione complessiva in eccesso rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta non superi l'1,5 % del PIL.

2. Negli anni successivi al 2028 l'Italia può ancora deviare in eccesso rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti in una raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 17, 19 o 20 del regolamento (UE) 2024/1263 nella misura in cui la spesa netta in eccesso rispetto a tali tassi massimi di crescita è connessa a forniture di materiale militare relative a contratti conclusi prima della fine del 2028 e a condizione che rimanga entro il massimale complessivo summenzionato.

3. In conformità dell'articolo 22, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2024/1263, le deviazioni rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti dal Consiglio che sono consentite dalla presente raccomandazione non saranno registrate come debiti nel conto di controllo dell'Italia.

4. Al fine di garantire la corretta registrazione della spesa supplementare, l'Italia deve includere i dati effettivi e previsti relativi alla spesa totale per la difesa (divisione COFOG 02), compresi gli investimenti nel settore della difesa (divisione COFOG 02 P.51), nonché a eventuali spese da finanziare tramite prestiti SAFE che non rientrano nella COFOG 02:

   a) per gli anni dal 2021 fino a tutto l'anno T-1 (dove T indica l'anno in corso), nella comunicazione dei dati alla Commissione (Eurostat) in conformità del regolamento (CE) n. 479/2009;

   b) per gli anni dal 2021 fino a tutto l'anno T (anno in corso), nei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e nelle relazioni annuali sui progressi compiuti in conformità dell'articolo 11, paragrafo 1, dell'articolo 15 e dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1263;

c) per gli anni T (anno in corso) e T+1, nei documenti programmatici di bilancio in conformità del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([13]).

5. Al fine di garantire la corretta registrazione, l'Italia deve comunicare alla Commissione misure concrete volte a rafforzare la sicurezza energetica ai fini della presente raccomandazione nel periodo 2026-2028. È opportuno che la comunicazione alla Commissione di tali misure concrete rispetti il modello di comunicazione fornito dalla Commissione, comprendendo informazioni sullo stato di attuazione ed elementi di prova relativi all'ammissibilità delle misure, nonché l'incidenza stimata sul bilancio quantificata in modo trasparente e prudente. La comunicazione deve avvenire due volte all'anno, in primavera entro il 15 aprile e in autunno, nel contesto del documento programmatico di bilancio, entro il 15 ottobre.

La Repubblica italiana è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 9 novembre 2026

Per il Consiglio

Il presidente

S. HARRIS

([13]) Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj).