C/2025/3972

20.8.2025

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'8 luglio 2025

che consente al Portogallo 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/2025/3972)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

visto il regolamento (UE) 2024/1263, in particolare l'articolo 26,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Unitamente al regolamento modificato (CE) n. 1467/97, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ([1]), e alla direttiva modificata 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri ([2]), il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale ([3]) costituisce l'elemento centrale del quadro riformato 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 ad 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, o dell'articolo 19 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 nuovo 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.

(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. 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.

([1]) 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/1997/1467/2024-04-30).

([2]) 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, pag. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

([3]) 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 (GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

(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 ad 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) La raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025 ([5]) ha approvato il percorso della spesa netta del Portogallo.

(7) Il 30 aprile 2025 il Portogallo ha presentato al Consiglio e alla Commissione una richiesta di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale.

(8) Nella richiesta il Portogallo afferma che, in un contesto di accresciute tensioni geopolitiche, il protrarsi della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e la sua minaccia per la sicurezza europea costituiscono per l'Unione una sfida esistenziale che richiede un aumento significativo della spesa per la difesa. Questa situazione rappresenta una circostanza eccezionale al di fuori del controllo dei singoli Stati membri.

(9) Nella richiesta il Portogallo riporta i dati sulla spesa totale per la difesa (tabella 1). Il Portogallo prevede inoltre di aumentare gradualmente la spesa per la difesa, portandola ad almeno l'1,3 % del PIL nel 2028, per gli anni a venire. L'aumento della spesa per la difesa ha pertanto rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche del Portogallo.

Tabella 1 - Spesa totale per la difesa in Portogallo

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Spesa totale delle amministrazioni pubbliche per la difesa (in % del PIL)	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

Fonte: a: Eurostat; b: informazioni fornite dal Portogallo al Consiglio e alla Commissione.

(10) Il Portogallo stima che l'aumento della spesa totale per la difesa in rapporto al PIL dal 2021 al 2025 sarà dell'ordine di 0,3 punti percentuali e, pertanto, contribuirà al deterioramento del saldo pubblico e all'aumento del debito pubblico.

(11) Nell'ipotesi che gli altri fattori restino invariati, un aumento della spesa nel periodo coperto dalla clausola di salvaguardia nazionale comporterà un aumento del debito pubblico e un disavanzo 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 indicano che i rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL nel 2028 sarebbero rispettivamente più elevati di 1,2 e di 2,1 punti percentuali rispetto a quanto accadrebbe con una crescita della spesa netta in linea con il percorso fissato nella raccomandazione del Consiglio C/2025/641. 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. Il Portogallo riconosce che, in futuro, una spesa per la difesa 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 debito causato dalla clausola di salvaguardia nazionale, unitamente all'impegno, assunto dalle autorità, di attuare l'aggiustamento necessario per soddisfare tutte le prescrizioni del quadro di bilancio nella prossima serie di piani, garantisce che sia preservata la sostenibilità di bilancio a medio termine.

([4]) Comunicazione della Commissione C(2025) 2000 final del 19 marzo 2025.
([5]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo (GU C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

(12) 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) ([6]) nel quadro del Sistema europeo dei conti nazionali (SEC 2010) ([7]). 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, istituirà 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 deve essere allineato ai termini per le comunicazioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

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

(14) Le spese finanziate dai prestiti erogati dal nuovo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) ([8]) per il rafforzamento dell'industria europea della difesa 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 fini di difesa» quali definite nella proposta di regolamento che istituisce lo strumento SAFE.

(15) 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 dal Portogallo a norma dei regolamenti (UE) 2024/1263, (CE) n. 479/2009 e (UE) n. 549/2013,

RACCOMANDA:

1. Nel periodo 2025-2028 il Portogallo è autorizzato a deviare in eccesso rispetto ai tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti nella raccomandazione C/2025/641 del Consiglio ([9]) nella misura in cui la spesa netta in eccesso rispetto a tali tassi massimi di crescita non supera:

   i) l'incremento della spesa per la difesa, in percentuale del PIL dal 2021;

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

2. Negli anni successivi al 2028 il Portogallo 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 o 19 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 del Portogallo.

4. Al fine di garantire la corretta registrazione della spesa supplementare, il Portogallo 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 T-4, T-3, T-2 e T-1 (dove T indica l'anno in corso), nella comunicazione dei dati alla Commissione (Eurostat) in conformità del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio;

([6]) Manuale sulle fonti e sui metodi per la compilazione delle statistiche COFOG – Classificazione delle funzioni di governo (COFOG) – edizione 2019.
([7]) Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 174 del 26.6.2013, pag. 1).
([8]) 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).
([9]) Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine del Portogallo (GU C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

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. 472/2013.

Il Portogallo è destinatario della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, l'8 luglio 2025

Per il Consiglio

Il presidente

S. LOSE