

[GIANCARLO GIORGETTI](#), *Ministro dell'Economia e delle finanze*. Grazie, signor Presidente. Onorevoli colleghi, la nuova *governance* economica dell'Unione europea - e, in particolare, il regolamento (UE) 2024/1263 che ha modificato le regole del cosiddetto braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita - prevede una articolata procedura autorizzatoria per le due fattispecie nelle quali è consentito che uno Stato membro possa deviare dal percorso di spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine.

La prima è costituita dall'attivazione della clausola di salvaguardia generale, disciplinata dall'articolo 25 del regolamento, con cui il Consiglio, su proposta della Commissione europea, autorizza gli Stati membri a utilizzare ulteriori spazi fiscali per fronteggiare gli effetti di una "grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso". La seconda consta nel ricorso alla clausola di salvaguardia nazionale, disciplinata all'articolo 26, di cui ciascuno Stato membro può richiedere l'attivazione "in circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo che abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche".

In entrambe le ipotesi summenzionate, l'assenso delle istituzioni dell'Unione europea all'attivazione delle suddette clausole sarà oggetto di una specifica raccomandazione del Consiglio, che dettaglierà i profili, non solo quantitativi, della deviazione autorizzata. La raccomandazione dovrà essere adottata entro quattro settimane dalla proposta che avrà formulato la Commissione europea, dopo aver concluso la propria istruttoria in merito alla richiesta pervenuta. Il regolamento specifica che il ricorso a tali strumenti non dovrà comunque "compromettere la sostenibilità di bilancio nel medio termine", chiamando la Commissione europea e il Consiglio ad esprimersi in proposito.

All'interno di questo quadro regolatorio, è intervenuta la comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2025, la quale ha stabilito che l'aggressione all'Ucraina e la minaccia alla sicurezza europea costituiscono eccezionali circostanze per attivare la clausola nazionale, invitando tutti gli Stati membri a utilizzare questi margini di flessibilità in maniera coordinata, nell'ottica di produrre il massimo impatto in termini di adeguamento delle dotazioni di difesa dell'Unione europea e di sinergie delle filiere produttive del settore.

Tali spazi di bilancio vengono, quindi, concessi per gli anni 2025 fino al 2028, a fronte di incrementi effettivi della spesa per difesa in rapporto al PIL - misurata attraverso la divisione 02 della classificazione COFOG, nell'ambito del Sistema europeo dei conti - rispetto al livello registrato nell'anno di riferimento in base ai parametri applicabili alle diverse fattispecie. Anche misure eventualmente finanziate attraverso prestiti SAFE possono beneficiare di questa flessibilità.

Per tali spazi di bilancio, la comunicazione prevede un espresso limite quantitativo dell'1,5 per cento del PIL per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028. Tale limite temporale può essere esteso come riferimento alle spese registrate, sotto il profilo contabile, negli anni successivi in relazione alle consegne, ferma la conclusione dei relativi contratti nel periodo di vigenza della clausola.

Il 3 giugno scorso, in occasione della pubblicazione del Pacchetto di primavera 2026, la Commissione europea, sulla base di una proposta presentata dall'Italia e appoggiata da altri Stati membri, ha esteso l'ambito di applicazione della NEC - la clausola nazionale - anche alle spese sostenute per la sicurezza energetica, fissando un doppio limite quantitativo, fino allo 0,3 per cento del PIL all'anno e allo 0,6 per cento cumulato nel triennio 2026-2028. Dalle informazioni allo stato disponibili non sembrerebbero ammissibili, diversamente dalla clausola difesa, spese registrate negli anni successivi al 2028. Sul punto saranno avviate specifiche interlocuzioni, in sede tecnica, con le istituzioni europee per verificare la possibilità di investimenti che, sebbene avviati nel triennio 2026-2028, producano effetti su un orizzonte temporale più lungo.

È stato chiarito, inoltre, che sono ammesse, esclusivamente, misure "addizionali", decise a partire dal 28 febbraio 2026 e mirate a migliorare strutturalmente la sicurezza del sistema energetico degli Stati membri, favorendo la transizione verde e riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e, quindi, dagli approvvigionamenti esteri. Paiono, pertanto, escluse misure che mirino ad attenuare solo provvisoriamente gli effetti della crisi in atto - quali, ad esempio, la riduzione delle accise - o altre forme di sussidio, diretto o indiretto, ai prodotti energetici di origine fossile, così come iniziative a supporto del settore privato che - seppure in grado di ridurre indirettamente la spesa energetica - non determinino un miglioramento strutturale in termini di sicurezza e autonomia del sistema energetico. Possono considerarsi ammissibili

anche misure che contribuiscano agli obiettivi promossi dalle Comunicazioni *AccelerateEU* ([COM\(2026\) 370](#)) ed *Elettrification action Plan* ([COM\(2026\) 595](#)), purché siano in linea con le finalità e gli orientamenti della clausola NEC e ne rispettino i vincoli.

Dato il carattere innovativo della disciplina prevista dal quadro eurounitario, diversi aspetti operativi saranno oggetto di confronto nelle sedi tecnico-amministrative preposte, ma è già stato chiarito che il ricorso agli spazi di flessibilità concessi in relazione alle misure per la sicurezza energetica è subordinato nell'anno all'utilizzo di quelli destinati alle spese per la difesa e, comunque, nel limite complessivo dell'1,5 per cento del PIL annuo, come originariamente previsto dalla comunicazione del 2025, con alcune possibili eccezioni per gli Stati membri che abbiano già attivato la clausola di deviazione per la difesa e prevedano di raggiungere il suddetto limite.

La Commissione europea ha invitato gli Stati membri che intendano beneficiare degli spazi di flessibilità già in fase di valutazione del Documento di finanza pubblica del 2027 a presentare la richiesta di attivazione o di estensione della NEC - *National Escape Clause* - entro la metà di agosto del 2026.

La richiesta dovrà fornire un elenco di massima delle misure che lo Stato membro intende finanziare e una stima preliminare dei costi attesi. La Commissione europea valuterà tali richieste nel mese di settembre, eventualmente raccomandandone l'approvazione al Consiglio, che dovrebbe formalizzare la raccomandazione nella riunione Ecofin di ottobre. A seguito di tale raccomandazione si procederà, anche nelle more dell'aggiornamento della disciplina contabile nazionale alla nuova *governance* economica europea, in via analoga, al ricorso alla procedura prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, al fine di poter dar conto del *quantum* delle clausole utilizzate e degli interventi ai quali le relative risorse saranno destinate, cioè il cosiddetto scostamento di bilancio.

La richiesta di attivazione della clausola, infatti, potrà essere oggetto di aggiornamenti e integrazioni, e lo Stato membro si impegnerà, all'atto della richiesta, a fornire - due volte all'anno, cioè entro il 15 aprile ed entro il 15 ottobre, ossia in corrispondenza, rispettivamente, degli strumenti di aggiornamento e dei documenti di programmazione del bilancio - le informazioni utili al monitoraggio dell'attuazione degli interventi, affinché la Commissione europea possa tenerne conto nelle proprie previsioni e nelle valutazioni di sorveglianza.

Pertanto, per gli Stati membri che attivino la clausola, il monitoraggio della traiettoria di spesa verrà effettuato in due passaggi: un primo passaggio verificherà se un eventuale debito del conto di controllo possa essere ricondotto all'incremento delle spese per la difesa; nel caso in cui l'incremento delle spese per difesa non giustifichi pienamente gli scostamenti registrati dal conto di controllo rispetto al tasso di crescita della spesa netta fissato nel Piano strutturale e raccomandato dal Consiglio, un secondo passaggio verificherà se detti scostamenti derivino dall'utilizzo dei margini concessi per l'estensione della NEC alle spese per la sicurezza energetica.

In merito alle condizionalità previste per l'attivazione della clausola, è opportuno che siano precisati taluni aspetti.

Per quanto riguarda le spese relative alla difesa, il meccanismo di calcolo degli spazi effettivamente assorbiti non richiede - nemmeno in fase di presentazione del piano - una identificazione e quantificazione degli interventi alla base dell'incremento del livello di spesa, dal momento che l'addizionalità sarà valutata guardando all'evoluzione di un dato aggregato: è sufficiente, come anticipato, che in rapporto al PIL l'ammontare complessivo della spesa per difesa misurato dalla divisione COFOG rilevante superi quello registrato nell'anno di riferimento.

Per l'Italia tale anno dovrebbe essere il 2024, in cui la spesa per la difesa ai fini COFOG - tengo a sottolinearlo - si è attestata all'1,3 per cento del PIL.

A tale proposito, i dati, come allo stato, disponibili per l'anno in corso e per il prossimo biennio indicano che, a legislazione vigente, tale aggregato dovrebbe attestarsi su valori prossimi al livello di riferimento e, pertanto, se tale stima sarà confermata, tutte le eventuali spese addizionali potranno beneficiare dei margini di flessibilità previsti.

L'articolata nuova procedura prevista delle clausole di salvaguardia di cui al Regolamento (UE) 2024/1263 e integrata dalla ricordata Comunicazione del Consiglio del 19 marzo 2025 mostrano come ogni definitiva articolazione del piano non potrà che essere predisposta guardando alla compatibilità degli effetti delle misure in esso incluse con tutti i vincoli di finanza pubblica e all'evoluzione della procedura per il deficit eccessivo.

Proprio per le anzidette ragioni, sarà necessario, ai fini del compiuto ricorso alle procedure oggetto delle presenti comunicazioni, poter disporre di informazioni aggiornate sull'andamento dei conti pubblici, che non saranno disponibili prima della fine del mese di settembre.

Infatti, se da una parte l'attivazione della clausola consente - nei limiti sopra richiamati - di giustificare scostamenti in eccesso sul conto di controllo associato all'evoluzione della spesa netta, dall'altra gli interventi hanno pieno impatto sul *deficit* e, come più volte ricordato, quest'ultimo indicatore è particolarmente importante, in questa fase, nella programmazione di finanza pubblica del Governo italiano, dal momento che dalla sua evoluzione dipendono gli sviluppi della procedura di deficit eccessivo.

Conseguentemente, nel caso in cui la procedura di deficit eccessivo non venga chiusa - anticipatamente, lo ricordo - alla luce di una revisione, nel prossimo mese di settembre, del dato relativo al 2025 o, alternativamente, sulla base del valore di consuntivo del deficit 2026, come previsto dalla raccomandazione del Consiglio, un peggioramento dei conti pubblici negli anni successivi tale da determinare un *deficit* superiore al 3 per cento implicherebbe la permanenza nella procedura di deficit eccessivo fino al rientro al di sotto della soglia prevista dai Trattati, anche qualora il deficit in eccesso sia interamente riconducibile a spese in linea con i parametri di ammissibilità della *national escape clause*.

Lo *shock* energetico causato dalla crisi in Medio Oriente, associato ovviamente alla crisi ucraina, costituisce una circostanza eccezionale al di fuori del controllo degli Stati membri, con un rilevante impatto negativo sulla crescita dell'economia e sulle finanze pubbliche. Anche guardando oltre la crisi in corso, la riduzione della dipendenza di fonti fossili è comunque un aspetto fondamentale del miglioramento della sicurezza e della resilienza del Paese. Per tale motivo, il Governo ha proposto, al fine di rispondere in modo efficace e coordinato alle accresciute tensioni geopolitiche, di estendere l'ambito di applicazione della NEC per le spese di difesa a misure volte a rispondere alle crescenti minacce per la sicurezza energetica dell'Europa.

In coerenza con questa impostazione, il Governo, sulla base delle informazioni al momento disponibili, intende - con il coinvolgimento preventivo del Parlamento - avviare le interlocuzioni con la Commissione europea per la presentazione di un Piano che preveda, nel triennio coperto dalla NEC, un incremento complessivo della spesa per gli interventi connessi alla sicurezza energetica di circa lo 0,6 per cento del PIL e per la sicurezza e difesa di circa lo 0,9 per cento del PIL.

Sulla base delle esigenze indicate dal Parlamento e dai Ministeri competenti, saranno avviate le attività istruttorie con la Commissione europea per la definizione degli interventi in materia di sicurezza energetica, che - tenendo conto degli ambiti delineati dalla Comunicazione - potranno interessare famiglie, attività produttive, infrastrutture energetiche, di trasporto e, più in generale, il settore pubblico.

Tali interventi saranno coordinati con quelli previsti dal Piano sociale per il clima.

Per quanto concerne la sicurezza e la difesa, saranno previste misure sia in conto capitale sia di parte corrente. In particolare, la componente di spesa in conto capitale includerebbe sia nuovi programmi di investimento di durata pluriennale, sia proposte di rimodulazione di risorse già previste a legislazione vigente; queste ultime avrebbero effetti sul deficit attraverso una riprogrammazione delle tempistiche di consegna di dispositivi oggetto di alcuni programmi di investimento già in essere.

Le spese correnti, invece, avrebbero anche natura permanente e coprirebbero incrementi di organico e ulteriori spese di funzionamento, tenuto conto degli oneri di esercizio delle nuove dotazioni.

Alla ripartizione delle risorse nei diversi esercizi finanziari e alla predisposizione delle disposizioni necessarie per l'attuazione degli interventi si procederà, con la prossima manovra di bilancio, solo successivamente all'approvazione della risoluzione di cui all'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, in attesa - come ricordato - della approvazione della nuova disciplina contabile. Solo in quel momento ovviamente il Parlamento delibererà il cosiddetto scostamento di bilancio.

Oggi, in una situazione in cui non è ancora definita e non è stata ancora recepita nella disciplina contabile di bilancio la legge organica di bilancio, in assenza di una procedura formale, il Governo ha ritenuto doveroso presentarsi davanti al Parlamento e richiedere al Parlamento stesso l'autorizzazione a intavolare questa trattativa con la Commissione europea